

LA PROMOCION INMOBILIARIA EN EL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO (1960 - 1980)*

MARTHA SCHTEINGART
El Colegio de México

I. INTRODUCCION

EN ESTE TRABAJO NOS PROPONEMOS presentar algunas conclusiones de una investigación sobre la promoción inmobiliaria en el Area Metropolitana de la Ciudad de México, parte de un estudio más amplio sobre la problemática de la producción del espacio en esa metrópoli.

Los resultados preliminares de esa investigación, basados en una primera encuesta exploratoria y en el manejo de alguna información secundaria, ya fueron presentados en esta revista.¹ En ella se incluía el marco teórico de la investigación, los objetivos y metodología de la misma y se avanzaban algunas conclusiones referidas al comportamiento de los promotores, sobre todo en relación al manejo de la tierra, del crédito, y a los distintos tipos de producto que ofrecían, incursionando también en el análisis de las vinculaciones entre las prácticas de los sectores público y privado.

Contando en la actualidad con los resultados de la encuesta completa, estamos en condiciones de presentar conclusiones generales sobre las características de la promoción de vivienda en la ciudad de México, sobre los diferentes tipos de promotores y sus prácticas más frecuentes, sobre las transformaciones operadas en el sector así como algunas referencias a las consecuencias de esas prácticas sobre la reproducción de la fuerza de trabajo y la organización del espacio en el Area Metropolitana.

*La investigación que aquí se presenta ha podido realizarse gracias al apoyo financiero del CONACYT y de PISPAL.

¹ Ver, Martha Schteingart, 1979, "El sector inmobiliario capitalista y las formas de apropiación del suelo urbano: El caso de México." *Economía y Demografía*, Núm 40.

En el reducido espacio de este artículo encontramos difícil la presentación detallada de todos los aspectos involucrados en el análisis, por lo cual trataremos de exponer sintéticamente sólo aquellos considerados de mayor relevancia e interés, dejando entonces para una exposición más extensa los detalles de lo aquí presentado, así como el desarrollo de otros aspectos cuya comprensión requiere un espacio que excede los límites de este trabajo.²

Esta presentación incluirá, entonces, una síntesis de algunos aspectos metodológicos, conclusiones referidas a las características de las empresas privadas y sus prácticas así como algunas referencias a las acciones de los organismos del sector público que operan en el campo de la vivienda en el Area Metropolitana de la Ciudad de México. El análisis de ambos sectores resulta, a nuestro criterio, fundamental para poder entender la lógica general de la promoción inmobiliaria, producto justamente de la articulación de los dos tipos de prácticas.

Sin ánimo de introducirnos nuevamente en el desarrollo de los elementos teóricos que orientan esta investigación creemos necesario, sin embargo, aclarar algunos conceptos y puntos de partida fundamentales.

El espacio metropolitano, desde nuestro punto de vista, no se estructura a partir de las preferencias de los consumidores urbanos, sino que es el producto de una serie de acciones individuales, algunas veces concertadas, generalmente contradictorias, resultantes de las estrategias de acumulación desarrolladas por el capital, de las políticas del Estado y de las respuestas de los sectores dominados, que desempeñan también un rol relativamente importante, dependiendo de las diferentes coyunturas políticas por las que atraviesa una formación social.

El hecho de no considerar en este trabajo el último aspecto mencionado, no significa que se quiera ignorar su peso en el análisis de los fenómenos urbanos. Simplemente por motivos analíticos, hemos considerado sólo algunos de los factores actuantes en el proceso de producción del marco construído, los cuales han sido, por otra parte, muy poco estudiados en el medio latinoamericano.

Esta investigación ha estado orientada a privilegiar los aspectos de la producción y circulación de los objetos inmobiliarios, poniendo énfasis en el análisis de la lógica de valorización de los capitales comprometidos en esos procesos y más específicamente en la combinación de capitales privados y capitales desvalorizados avanzados por el Estado.

Así, el estudio de las formas de apropiación de la tierra (elemento soporte indispensable de la producción) y de la especulación con la misma, del proceso de programación y ejecución de las operaciones así como del manejo del crédito y la comercialización de las viviendas y terrenos han constituido los puntos centrales en esta perspectiva de análisis.³

No nos hemos centrado, en cambio, en la consideración de los procesos pro-

² La versión completa de este trabajo se incluye en un libro de la autora de este artículo, en terminación, titulado: *La producción del espacio en el Area Metropolitana de la Ciudad de México*.

³ Estos aspectos han sido desarrollados con profundidad en los estudios pioneros de Topalov, para el caso de Francia.

Ver, Christian Topalov, *Les Promoteurs Immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, (Mouton).

ductivos de la construcción misma, de los procesos generadores de valor, a partir de la sobreexplotación de la fuerza de trabajo empleada en esta rama. Esa sobreexplotación, evidentemente, constituye un factor importante de la acumulación de capital en el sector inmobiliario.

La orientación de los estudios de la promoción inmobiliaria en este sentido ha generado críticas por parte de algunos investigadores, que han señalado la existencia de serias deformaciones metodológicas, al centrar el análisis en los procesos de circulación y no en los de la producción propiamente dicha. Si bien no negamos la importancia del estudio de la industria de la construcción y de los procesos de trabajo implicados en la misma, no creemos posible explicar el sector inmobiliario simplemente a partir de los procesos de trabajo. Esta pseudoortodoxia reduccionista nos parece un punto de partida poco útil para la investigación.

Por otra parte, no es verdad que estos estudios estén atendiendo sólo a los procesos de circulación; si bien esos aspectos son considerados relevantes por las particularidades del sector inmobiliario, también se analizan otros que son parte de la producción misma y que permiten observar la totalidad de los procesos que se articulan a la construcción. Sin esta visión sería imposible entender, por ejemplo, un aspecto fundamental de la problemática referida al desarrollo del sector inmobiliario, cual es la fuerte y creciente participación del capital financiero que domina el campo de la producción.

Por último, el estudio del sector inmobiliario no puede encerrarse en el análisis de su lógica interna. Es importante tener en cuenta que el problema del crédito inmobiliario que apoya tanto la producción como la circulación de las mercancías producidas en este sector, haciendo posible la acumulación dentro del mismo, así como la reproducción de la fuerza de trabajo, depende de una serie de factores externos al sector mismo, que se inscriben en el contexto más general de la economía y la sociedad. Nos referimos al problema de la crisis económica y a cómo juegan en ella la inflación, los movimientos de capitales, las tasas de interés, los salarios de los trabajadores, y más específicamente cómo ellos repercuten sobre el precio del suelo, el crédito inmobiliario, y en general sobre la producción de la vivienda para los diferentes estratos sociales, que requieren ese bien como un elemento básico del consumo familiar.

Al llegar a este punto cabe aclarar que en este estudio se ha considerado a la vivienda básicamente como valor de cambio. En general, como valor de uso ella no ha sido casi considerada dentro de esta perspectiva de análisis; sin embargo, consideramos importante avanzar en el conocimiento de la articulación entre producción y consumo, investigando cómo inciden las diferentes formas de producción y circulación de la vivienda en la determinación de su valor de uso.

II. PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

El análisis del sector de la promoción inmobiliaria cubre sólo una parte de la producción de viviendas en la ciudad de México. Se dan además otras formas de producción que coexisten con aquella y que tienen todavía bastante peso.

como la producción por encargo y sobre todo la autoconstrucción (a estos aspectos nos hemos referido en nuestra primera presentación). Sin embargo, el sector de la promoción ha ido en aumento desde los años 60, como veremos a continuación (ver cuadro A).

Cuadro A

Diferentes formas de producción de vivienda en México

Formas de Producción	Control Económico	Control Técnico	Adquisición Suelo	Distrib. y Comercialización	Financiamiento	Importancia de Forma
Autoconstrucción	usuario	usuario	invasión compra ilegal arriero	no existe	del usuario	mayoritaria (65% de la viv. producida)
Autoconstrucción Dirigida (con apoyo estatal)	usuario	usuario con ayuda del org. público, sindical, etc.	lotes en fracción populares Colonias Regularizadas.	no existe (algunas veces sorteo entre autoconstruc- tores)	del usuario con ayuda (materias más baratas; técnico grat.)	
Producción por encargo	usuario	pequeña empresa constructora contratista o Coordinac. por usuario	lotes en fraccio- namientos o sub- divisiones. (le- gales)	no existe	del usuario del usuario + crédito P.H., INFONAVIT, o ISSSTE.	en declina- ción
Producción promo- cional simple	pequeño promotor (profesional Arq. Inq., Comerciante)	pequeña empresa constructora contratistas	terrenos en áreas centrales lotes en fracc. (legales)	venta directa al público	del promotor del promotor + créd. P.H./I.S.	importante
Producción promo- cional avanzada	empresa promotora (mediana, grande)	empresas cons- tructoras gran- des o medianas	reservas territo- riales, fideicom- isos, compra al Es- tado, compra a crivados	venta al público por: el mismo promotor agente especializado - bancos - distrib. por organiza- - no público	del promotor + créd. P.H., I.S. los 70's - INFONAVIT, - FVTSSTST.	avanza en
Producción promo- cional pública	organismo centra- lizado o descentra- lizado del estado	empresas cons- tructoras gran- des o medianas	reservas territ. de c/oro. fideicomisos, com- pra a crivados, ter- renos estatales	distrib. por orga- nismo público abierto al público a través de Síndica- tos u otros grupos especiales	del promotor o disminuye público + créd. desde 1976 I.S. (INDRYO- D.G.H.P. (Pow) INFONAVIT FOVTSSTST P.H.P. (RANCPSA)	

a) Elaboración de la muestra de promotores privados

Ante la inexistencia de un censo inmobiliario y de un registro de empresas promotoras que sirviera de base para construir una muestra representativa de los diferentes tipos de promotores privados, se procedió a identificar todas las promociones de 100 viviendas y más (información obtenida a partir de los créditos otorgados por la banca privada) realizadas en el Área Metropolitana de la Ciudad de México en los últimos 20 años y en base a esa lista se obtuvo una muestra de operaciones. Esa muestra tomaba en cuenta la localización de las unidades, el número de viviendas, el tipo de crédito y la fecha de su iniciación, considerando al mismo tiempo dos subuniversos: los fraccionamientos y los conjuntos habitacionales.⁴

Fue a partir de las operaciones, entonces, que se identificaron a los promoto-

⁴ Llamamos "fraccionamientos", en un sentido amplio, a las operaciones que incluyen tanto la venta de tierra lotificada y urbanizada como la de lotes con vivienda, y "conjuntos habitacionales", a las operaciones que incluyen edificios de vivienda de carácter colectivo. La separación en dos subuniversos se debe al

res, obteniéndose de esta manera una lista de los mismos que consideramos bastante representativa y completa. Esta lista luego fue ajustada mediante la colaboración de informantes clave que surgieron de las mismas entrevistas.

Por la forma en que fue elaborada, esta muestra representa a los promotores privados grandes y medianos, incluyendo a casi todos los que han realizado las operaciones de mayor envergadura. (Por ejemplo, de las 9 empresas que intervinieron en la promoción de los 13 fraccionamientos más grandes, desarrollados por el sector privado entre 1960 y 1977 en el Estado de México, 7 de ellas fueron encuestadas ya que las dos restantes habían desaparecido.)

b) El cuestionario aplicado en la encuesta

El cuestionario sometido a los promotores comprendía tres partes: la primera incluía una serie de preguntas relativas al tipo de empresa y a su posible vinculación con otras empresas o grupos. La segunda parte se refería a la forma de acción de las mismas y la tercera se concentraba en el análisis de una operación, a partir de la cual la empresa había sido seleccionada.

Tomando la información recogida en la primera parte del cuestionario, hemos podido clasificar a las empresas y caracterizarlas por su importancia (en base a la consideración del capital social y del número de empresas vinculadas), por el momento en que surgen dentro del período analizado, y por sus funciones principales.

A partir de la segunda hemos podido definir los tipos de productos ofrecidos, su localización, la articulación de capitales que han financiado las operaciones, el sector social al que sirven y las políticas en relación a la tierra que ellas traen aparejadas.

Por último, a través del análisis de algunas operaciones se intentaba conocer con mayor detalle la lógica particular de los diferentes tipos de promociones, sobre todo en relación a la valorización de los capitales comprometidos en las mismas.⁵

Al no existir, como ya dijimos, ningún censo ni registro de inmobiliarias, nos encontramos con la dificultad de ubicar este universo analizado dentro del total de promotores privados que actúa en el sector.

Sin embargo, de la información obtenida a través del contacto con los agentes entrevistados podemos deducir que existe una gran cantidad de pequeños promotores, en general pequeños inversionistas, no profesionales, que entran al sector en forma pasajera y temporaria. Sin mayor organización ni recursos propios, y sin tener que someterse, por ejemplo, a una serie de obligaciones que pesan sobre

hecho de que existen distintas lógicas de valorización del capital en ambos tipos de operaciones.

⁵ Muchas de las preguntas de la encuesta eran abiertas lo cual dificultó la obtención de respuestas precisas así como el análisis de las mismas. Sin embargo, consideramos necesario dado el carácter exploratorio de la encuesta, en un campo aún no investigado en el país, no cerrar las respuestas. Ello nos permitió conocer muchos nuevos aspectos y problemas no previstos ni considerados en nuestras hipótesis preliminares.

las empresas medianas y grandes, estos promotores logran obtener buenas y rápidas ganancias en un sector que resulta sumamente atractivo para el capital, sobre todo en épocas de inflación.⁶ Estadísticas recientes muestran que se otorgaron 20 000 autorizaciones técnicas para vivienda de interés social a 127 promotores, de los cuales 7 tienen el 80 por ciento de las mismas y el resto está distribuido entre 120 pequeños promotores que pueden producir unas 10 a 20 viviendas por año, mientras las 7 mayores producen más de 2 000 anuales.

El cuestionario con algunas modificaciones, fue también aplicado a funcionarios de organismos públicos que promueven vivienda en el AMCM. Se realizaron en total unas 100 entrevistas.

III. LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA A LOS PROMOTORES PRIVADOS

a) *Clasificación y caracterización general de las empresas*

Las 21 empresas incluidas en nuestro estudio fueron clasificadas a partir del tipo de capital o actividad que dio origen a la promoción inmobiliaria, partiendo de la premisa que la identificación del mismo permitiría explicar lógicas diferentes de promoción, de acuerdo a su articulación con los intereses originarios.

Así, llegamos a proponer 5 categorías de promotores:

Primera: formada por empresas promotoras que surgen a partir de constructoras; sus intereses en la promoción inmobiliaria están vinculados con la utilización de su capacidad productiva en la construcción de edificios. La promoción de viviendas serviría para asegurar una demanda menos fluctuante para la producción, al depender en menor medida de otros promotores; permitiría al mismo tiempo, agregar a la ganancia de producción la de promoción.

Dentro de este grupo hemos detectado 6 empresas (28.5 por ciento del total de la muestra) de importancia variable, variaciones que tendrán sus efectos sobre las prácticas que se llevan a cabo. Ellas fueron creadas entre 1961 y 1978 (2 en la década del 60 y 4 en la del 70, sobre todo durante la administración de Echeverría) ligadas en la mayoría de los casos a constructoras de formación muy anterior (en general de los años 40).

Es decir, que las promotoras surgen orgánicamente vinculadas a empresas con muchos años de experiencia en la construcción de viviendas. Estas empresas promotoras constituyen, junto con las ya existentes relacionadas con la actividad de construir, "conjuntos"⁷ de alrededor de 40 o 50 empresas en el caso de las

⁶ Esta información fue presentada en una mesa redonda en la que reunimos, una vez terminada la encuesta, a los promotores más lúcidos y colaboradores, para discutir con ellos algunos puntos críticos que no habían quedado aclarados en la encuesta. También en esa ocasión, se mencionó a empresarios relativamente importantes que abandonaron la promoción de vivienda ya sea por problemas legales o porque el negocio no resultaba ya atractivo. Algunos de ellos emigraron a Estados Unidos para seguir allí sus negocios inmobiliarios.

⁷ Usamos aquí el término "conjunto" y no "grupo" porque este último término se usa en general para designar a las grandes organizaciones económicas de

mayores y de 4 a 9 empresas en el caso de las medianas. Las funciones de estas promotoras giran alrededor de la producción de fraccionamientos y conjuntos habitacionales, para lo cual realizan todas o parte de las actividades involucradas dentro del proceso, utilizando a las demás empresas del “conjunto”.

Es importante diferenciar a aquellas promotoras vinculadas con grandes empresas constructoras (que realizan sobre todo obras públicas de gran envergadura, y construcción de todo tipo de edificios quedando la construcción de viviendas como una actividad insignificante o minoritaria) de las que forman parte de empresas medianas fuertemente volcadas hacia la producción habitacional, y que por lo tanto su actividad constructora necesita mucho más de la actividad de promoción en el campo habitacional. Al primer tipo de constructoras pertenece ICA (Ingenieros Civiles Asociados), empresa que durante más de 30 años se ha encargado de realizar gran parte de los proyectos de infraestructura del Estado y que junto con el Banco del Atlántico, está vinculada con la Fracción de los Cuarenta que actúa en el Area de la Ciudad de México.⁸

Segunda: la constituyen las promotoras con fuerte y abierta vinculación con instituciones financieras y cuyas prácticas están ligadas a la lógica de ese capital.

Decimos directa y abiertamente ligadas, porque existen vinculaciones no explícitas y abiertas entre promotores y organizaciones bancarias, que esconden la verdadera penetración del capital financiero dentro de la promoción (volvemos más adelante a tratar este problema).

Esas empresas son dos: Una ligada a BANCOMER, la principal multibanca que opera en el país y que junto con BANAMEX formaba parte de la Fracción Central, que también tiene asiento en el Area Metropolitana de la Ciudad de México.⁹ Además de su vinculación con BANCOMER esta empresa recibe fondos de la Fundación Mary Street Jenkins creada en las primeras décadas del siglo y

múltiples empresas ligadas entre sí (ya que la propiedad y el control son comunes a todas), donde en general se produce la asociación entre los capitales industrial, comercial, bancario y financiero.

El término “conjunto” se referirá a una unidad más restringida de empresas dedicadas a actividades afines.

⁸ Ver, *El poder de la gran burguesía*, E. Concheiro *et al.*, Ed. Cultura Popular. A pesar de que ICA está vinculada a un grupo, la hemos ubicado dentro de la primera categoría de empresas porque nos ha parecido dominante, a los efectos de esta investigación, su carácter de gran constructora.

⁹ El gran poderío económico de los grupos financieros BANCOMER y BANAMEX se basa en el control sobre grandes volúmenes de recursos financieros y crediticios y en su intervención directa en la producción industrial y en grandes presas comerciales y de servicios (*El poder de la gran burguesía, op.cit.*).

Estos grupos están asociados al capital extranjero, fundamentalmente norteamericano y han surgido de la integración de empresas industriales a instituciones financieras ya establecidas, al contrario de lo que ocurre con otros grupos que han surgido a partir de la actividad industrial, ligándose luego a empresas financieras (ICA, por ejemplo). (“Concentración, grupos monopólicos y capital financiero del sector privado en México”, Salvador Cordero y Rafael Santín; mimeo.)

fuertemente ligada a BANCOMER desde los años 30 (el presidente del Patronato que maneja los fondos de esa Fundación es M. Espinosa Iglesias); su acción en el campo de la promoción habitacional se articula con las necesidades de construcción de nuevas sedes del grupo financiero.

La otra empresa que ubicaremos dentro de esta categoría forma parte de la Banca Somex (banca mixta que suele absorber muchos negocios en quiebra del sector privado) a la cual fue integrada como consecuencia del fracaso comercial de una gran fraccionadora que entró en serias dificultades al intentar ampliar a vastas zonas urbanas del país el negocio con terrenos, con el que se había iniciado exitosamente a principios de los años 50 (sobre todo con el fraccionamiento residencial del Pedregal).

La empresa originaria debería haberse incluido dentro de la quinta categoría pero su actual integración a la Banca Somex nos ha inducido a ubicarla dentro de esta segunda categoría. Ambas empresas surgen durante la administración de Echeverría.

Tercera: constituida por otras dos empresas orgánicamente vinculadas con grandes grupos industriales mexicanos. El primero, VISA, es uno de los cuatro subgrupos del grupo Monterrey, se compone de 35 empresas industriales comerciales, de servicio y financieras (incluyendo una de las 5 principales financieras de México). El segundo es DESC, uno de los cinco grupos de la llamada Fracción de los Cuarenta, grupo que incluye empresas como Resistol, Negromex, Spicer, Petrocel (siendo sus principales directivos los Ruiz Galindo, Senderos Irigoyen, Truyet, etc., conocidas familias pertenecientes a la élite económicamente más poderosa de México). Estas empresas fueron creadas después de 1976.

Cuarta: la integran tres empresas que surgen estrechamente ligadas a intereses extranjeros. La primera, vinculada con los sindicatos alemanes (Neueheimat), que le han brindado un fuerte respaldo financiero, se ha expandido en los últimos años debido, en parte, a sus buenos contactos con la CTM;¹⁰ la segunda ha sido creada con un fuerte impulso de capital americano perteneciente a la industria naviera y la tercera estrechamente ligada a una importante constructora italiana que opera con capital del Vaticano.

En el primer y tercer casos se trata de intereses extranjeros que tienen larga tradición de inversiones en promociones inmobiliarias en varios países, tanto de Europa como de América Latina. Estas empresas fueron creadas en la década de los años 60, habiendo sufrido dos de ellas cambios importantes hacia principios de los años 70.

Quinta: esta última categoría reúne a 8 empresas que han surgido directamen-

¹⁰ La Neueheimat es un consorcio de empresas de la Federación de Sindicatos Alemanes. Este consorcio tiene dos campos de acción: la vivienda de interés social y los negocios libres, donde no hay límite de ganancias. En este segundo campo tienen participación en el exterior de la R.F.A.: más de 15 a 20 empresas en diferentes países, donde actúan como empresas capitalistas dedicadas a la promoción inmobiliaria. La importancia de su acción en Europa es destacada por Jean F. Dhuy en la obra *Les Promoteurs*.

te como promotoras, sin ninguna vinculación orgánica con otras empresas o grupos, como en el caso de las anteriores.

Si bien a veces el capital inicial puede provenir de la industria (textil por ejemplo) ya sea como actividad anterior o paralela de sus principales accionistas, lo dominante dentro de este tipo de promotoras es que el capital proviene del propio negocio inmobiliario, con notables vinculaciones entre las mismas, sobre todo a través de la empresa más importante. Por ejemplo, accionistas principales de varias de ellas han sido, o siguen siendo, socios menores de la empresa mayor. Cuatro de estas empresas han sido creadas entre 1963 y 1969 (justamente las que manejan una gran operación) y el resto entre 1970 y 1973.

El mayor de los "conjuntos" comprendía más de 100 empresas; el que le sigue en importancia, 12 y el resto entre 2 y 4 empresas.

En general, muchos de los "conjuntos" o grupos de las diferentes categorías presentadas poseen una empresa "holding" o tenedora, a través de la cual mantienen la dirección de otras empresas. Esto les permite operar con inversiones mínimas y sacar el mayor provecho que ofrece la legislación fiscal.

Asimismo, en estos "conjuntos" y grupos, un reducido número de personas o una misma familia nuclear o extensa posee una parte considerable o la totalidad de las acciones de las empresas, ocupando los cargos clave de la dirección.¹¹

Esta situación agudiza aún más la concentración de la riqueza que se da en el proceso de concentración y centralización del capital en la etapa monopólica.

b) Prácticas generales de los promotores privados

Al analizar las prácticas de los promotores correspondientes a las diferentes categorías de empresas en que hemos clasificado nuestro universo, podemos observar ciertas regularidades dentro de las empresas creadas a partir de la actividad constructora, marcadamente diferentes de las regularidades observadas en las empresas estrictamente promotoras.

En cambio, dentro de las demás categorías hemos notado poca homogeneidad en el comportamiento de las empresas; es decir, que la vinculación directa de la promoción con el gran capital financiero e industrial nacional o con el capital extranjero, no produce efectos similares en el tipo de prácticas desarrolladas. Resulta entonces necesario estudiar los aspectos particulares de la articulación de cada uno de estos capitales con la promoción, para poder explicar la lógica de las operaciones.

Las promotoras vinculadas con las constructoras han participado con 18 478 viviendas en 23 operaciones, concentrando el 21 por ciento de las operaciones, el 21 por ciento de las viviendas realizadas, y el total de conjuntos habitacionales promovidos en el AMCM por las empresas analizadas. Es decir, que se observa claramente una mayor tendencia a la construcción de conjuntos habitacionales entre esta categoría de promotores (más del 50 por ciento de las unidades realizadas por esta categoría de empresas se incluyen dentro de conjuntos habitacionales-vivienda colectiva). (Ver cuadro 1.)

¹¹ Ver, "Concentración, grupos monopólicos y capital financiero..." (*op.cit.*).

Cuadro 1

Producción de las empresas analizadas
(por categoría de promotores)

Categorías	Número		Número		Número		Número	
	Empresas	Lotes Vendidos		Viviendas Producidas		Operaciones Realizadas		
1	6	28.5	-	-	18 478	21.1	23	21.2
2	2	9.5	35 600	56.0	1 600	1.8	10	9.2
3	2	9.5	2 329	3.6	4 300	4.9	19	17.4
4	3	14.2	2 700	4.2	11 100	12.7	8	7.3
5	8	38.3	23 000	36.2	51 750	59.3	49	44.9
Total	21	100.0	63 620	100.0	87 228	100.0	109	100.0

Fuente: Datos de la Encuesta.

A esta característica se agrega el hecho de que en los fraccionamientos realizados por algunas de las empresas, tampoco se venden lotes solos, sino que la construcción parece ser siempre el factor más importante de la promoción.

De las 6 empresas analizadas, sólo las dos menores operan únicamente en el Area Metropolitana de la Ciudad de México, mientras las demás presentan también promociones importantes en el resto del país. La mayor de ellas (ICA) ha promovido muy pocas viviendas en esa Area Metropolitana prefiriendo ciudades como Querétaro, Monterrey, Durango, donde ha podido desarrollar promociones más grandes, gracias a la mayor disponibilidad de terrenos.

Los directivos de esta empresa han manifestado que a pesar de haberse creado en los últimos años la promotora de vivienda, por la reducida escala que tienen en este país las operaciones habitacionales, no resultan adecuadas a la organización y tecnificación del grupo, que requiere obras de mayor envergadura técnica y magnitud.

La constructora que sigue en importancia a ICA ha creado recientemente una promotora esencialmente para trabajar con el Estado, sobre todo con INFONAVIT, siendo después de las promotoras sindicales la empresa más importante que trabaja con ese organismo.

En general, las promociones correspondientes a esta categoría de empresas han incluido viviendas de interés social en casi todas sus operaciones; sólo en dos casos han trabajado con créditos hipotecarios para sectores de altos ingresos.¹² También la mayoría de ellas trabaja con el Estado (INFONAVIT, FOVISSSTE y el Departamento del Distrito Federal). Las empresas que más trabajan dentro del AMCM, han construido unas 500 a 1 000 viviendas por año en esa Area.

¹² Los créditos de interés social se otorgan, dentro del Programa Financiero de la Vivienda, por la banca privada bajo el control de FOVI. Estos créditos tienen actualmente 3 cajones, que fijan los precios máximos de las viviendas y los ingresos máximos de los adquirentes. Son créditos para sectores medios y medio altos de la población.

Sin embargo, el aporte de este grupo a la producción de viviendas no ha sido muy importante si lo comparamos con el de las empresas de la quinta categoría.

Ello se debe a la escasa participación de algunas promotoras en la zona y al hecho de que sólo recientemente han comenzado algunas a participar en la promoción.

Las empresas dedicadas estrictamente a la promoción habitacional, han participado con aproximadamente 51 000 viviendas distribuidas en 49 operaciones, habiendo vendido también unos 23 000 lotes sin casa; han concentrado el 45 por ciento de las operaciones, el 36 por ciento de los lotes vendidos solos y el 59.4 por ciento de las viviendas producidas por el total de las empresas (cuadro 1).

Dentro de esta categoría predominan ampliamente los fraccionamientos; las proporciones de lotes vendidos sin casa fluctúan entre el 100 por ciento (1 caso) y el 50 a 30 por ciento.

La mitad de las empresas se han creado para desarrollar una operación (sobre todo en Ecatepec, Estado de México) y sólo dos de ellas operan también fuera del AMCM (Morelos, Puebla).

El financiamiento utilizado para las viviendas es fundamentalmente de tipo bancario; en la mayoría de los casos, créditos de interés social, aunque para algunas promociones se incluyen porcentajes variables de viviendas financiadas con créditos hipotecarios a tasas "normales" de interés.

Cuatro empresas han utilizado también financiamiento público (de INFONAVIT y FOVISSSTE), el cual se aplica sobre todo dentro de las grandes operaciones, junto al financiamiento de la banca privada.

En tres casos (incluyendo a la empresa mayor dentro de esta categoría) se han usado préstamos extranjeros¹³ y han existido además aportes de capitales externos a la empresa para financiamientos complementarios (estos capitales algunas veces provienen del sector industrial y otras implican aportes de terrenos).

Mientras los empresarios de esta categoría de promotoras han manifestado aportar un 30 por ciento de capital propio, sobre el total invertido en cada operación, los de la primera categoría (sobre todo los que promueven conjuntos habitacionales) parecen aportar un porcentaje menor, de alrededor del 10 por ciento. Ello podría explicarse por el peso diferencial del precio del terreno sobre el total de la operación (que en el caso de los fraccionamientos es mucho más elevado) lo cual implica un desembolso inicial relativo, mucho mayor para los agentes estrictamente promotores.

La gran concentración de operaciones que presenta la quinta categoría de promotores, se debe a la presencia en ella de la mayor fraccionadora y promotora de México; la gran concentración de viviendas y de lotes vendidos solos se explica,

¹³ Los créditos extranjeros provienen en general de bancos norteamericanos (City Bank, Chase Manhattan Bank); son créditos de línea directa a corto plazo, con tasas de interés menores a las de México, pero con la devaluación del peso mexicano, en 1976, los empresarios tuvieron enormes problemas con estos créditos.

Los créditos P.H., para sectores de altos ingresos, tienen elevadas tasas de interés (han subido del 22 al 32 por ciento en poco más de un año) y son accesibles sólo para una pequeñísima minoría de la población.

además, por la participación de una empresa que ha promovido uno de los mayores fraccionamientos del AMCM (con 18 000 lotes y 12 mil viviendas). A esta categoría pertenecen, en general, empresas que desde hace más tiempo se dedican a la promoción y al fraccionamiento, constituyendo, uno de los elementos principales de su negocio, la especulación con la tierra.

Pero mientras en la primera categoría encontramos empresas que parecen estar en pleno proceso de expansión, tanto en la promoción de viviendas como de otros negocios inmobiliarios (turismo, centros comerciales, etc.), en la quinta categoría encontramos, por el contrario, varias empresas declinantes, casi en desaparición o con serias dificultades para seguir actuando (sobre todo la más importante de ellas, que se encuentra actualmente intervenida).

Ello se debe en algunos casos (el de las empresas creadas para realizar un solo gran fraccionamiento) a la finalización de la operación, objeto del negocio de la promotora; algunas veces a que socios importantes se han retirado del negocio inmobiliario, y sobre todo en el caso de la empresa más importante, a los abusos cometidos tanto en el manejo de la tierra como en el tratamiento a los compradores.

Después de observar las características casi opuestas de las prácticas de las promotoras vinculadas al sector de la construcción y de las empresas estrictamente promotoras, trataremos de descubrir ciertos elementos comunes en prácticas que se desarrollan a partir de diferentes intereses originarios pertenecientes, en general, al gran capital.

Por ejemplo, la tercera categoría de promotoras, directamente vinculadas con grandes grupos industriales (VISA y DESC) presenta prácticas totalmente diferentes. La empresa ligada a DESC produce sólo fraccionamientos (sin vivienda) para sectores de altos recursos en el Distrito Federal y en el Estado de México, y la otra, ligada a VISA, viviendas prefabricadas construidas sobre terrenos que compra ya urbanizados, en distintos fraccionamientos tanto en el AMCM como en el resto del país. Mientras en el primer caso el negocio inmobiliario está fuertemente ligado a la especulación con la tierra, en el segundo él se centra en la aplicación de nuevos métodos constructivos que permitan obtener una rotación más rápida del capital industrial.

Sin embargo, estas prácticas diferentes encierran algunos elementos comunes. Para ambas son necesarios fuertes desembolsos iniciales de las empresas involucradas, inversiones que no pueden, sino provenir del gran capital industrial o financiero. En efecto, la instalación de la fábrica de elementos prefabricados para la construcción, así como el desarrollo de la urbanización de grandes terrenos comercializados sin el apoyo de créditos bancarios, implica la disponibilidad de grandes recursos financieros.

Por otra parte, la articulación de estas prácticas con los intereses de los grupos resulta evidente. En un caso, la utilización, a través de la producción de elementos prefabricados, de materiales producidos por el mismo grupo VISA. En el otro, la valorización de terrenos de propiedad de miembros del Grupo DESC y al mismo tiempo la producción de un medio físico excepcional para la residencia de sectores de la "élite", vinculados de alguna manera a las poderosas familias que controlan el grupo. (Ello se manifiesta claramente, en el contenido de la publicidad utilizada para la promoción de las operaciones entre esos sectores;

ésta expresa una ideología de segregación, de vuelta a la naturaleza, huyendo del resto de la sociedad.)

Dentro de esta categoría de promotoras se han producido unas 4 300 viviendas y 2 320 lotes vendidos sin construcción. Estas cifras implican porcentajes muy pequeños en relación a los totales producidos por el conjunto de empresas estudiadas (cuadro 1). Si bien la promoción de vivienda directamente vinculada a los grandes grupos económicos tiene poco peso dentro del universo que hemos analizado, en general, la actividad constructora e inmobiliaria ocupa un lugar importante dentro de las actividades de esos grupos (ocupa el tercer lugar en importancia, por el número de empresas, dentro de esos grupos, después de la actividad industrial y comercial).¹⁴ Es posible que esas actividades constructoras e inmobiliarias estén más referidas a la promoción turística y hotelera que a la habitacional, o bien, a servir a las necesidades de equipamiento físico de sus propias empresas (construcción de fábricas, sedes administrativas, etc.). También es probable que la promoción habitacional se dé más en otras ciudades del país y que se haya incrementado muy recientemente.

Las empresas de la cuarta categoría, directamente vinculadas al capital extranjero también presentan diferencias en sus prácticas. Sin embargo, encontramos similitudes en la forma de operar de aquéllas ligadas al capital americano e italiano, en la medida en que ambas basan sus operaciones sobre todo en la especulación con la tierra. (Por ejemplo, ambas han vendido terrenos en breña a organismos de vivienda del Estado.) En cambio la promotora ligada a los sindicatos alemanes sólo vende lotes con casa; su actividad está más ligada a la construcción, operando sobre todo en algunas grandes urbanizaciones como Ciudad Satélite y Cuautitlán Izcalli donde ha tenido más facilidad de conseguir terrenos ya urbanizados. Si bien opera como una empresa capitalista privada, su vinculación con los sindicatos alemanes le ha permitido mantener estrechas relaciones con la CTM y con el INFONAVIT, para el cual está promoviendo algunas operaciones.

Esta categoría de empresas ha concentrado el 7 por ciento de las operaciones, el 4.2 por ciento de los lotes vendidos solos y el 12.7 por ciento de las viviendas (sobre todo por la participación de la empresa vinculada a los sindicatos alemanes que ha tenido una considerable producción habitacional). (Cuadro 1.)

Sería necesario realizar investigaciones adicionales para descubrir las peculiaridades de estas promociones, sobre todo en su articulación concreta con el capital extranjero.

Por último nos referiremos a las empresas directamente ligadas al capital financiero.

Los dos casos que hemos incluido dentro de esta categoría difieren notablemente, tanto por las diferencias entre los bancos a los que están vinculadas como por la articulación concreta que tienen con los mismos.

El caso de la promotora vinculada con la Banca Somex nos parece el más inte-

¹⁴ En el citado estudio realizado por S. Cordero y R. Santín, sobre los grupos económicos en México, se hace referencia a que dentro de los 131 grupos analizados son 88 las empresas dedicadas a actividades constructoras e inmobiliarias (el 7.5 por ciento del total de 1 158 empresas incluidas en esos grupos).

resante, debido a los grandes fraccionamientos que ha promovido tanto en el AMCM como en el resto del país. Entre las operaciones que ha heredado de la empresa fraccionadora que le tocó absorber y las nuevas promociones que comenzó hacia mediados de los 70, esta promotora tiene desarrollados unos 7 fraccionamientos en el AMCM (en Ecatepec) con 34 000 lotes vendidos sin vivienda y 31 fraccionamientos en el resto del país. Así, se ha convertido en la mayor fraccionadora que hemos analizado, concentrando el 55 por ciento de los lotes vendidos solos, por todas las empresas que constituyen el universo objetivo de nuestra encuesta. Los terrenos han sido vendidos con financiamiento de la Banca Somex a sectores de ingresos medio-bajos; quizás estas promociones son las más populares de todas las analizadas dentro del sector privado.

Sin embargo, este análisis de las empresas promotoras no nos revela la verdadera influencia de los grupos financieros en la promoción de vivienda en México. La dificultad para conocer la real situación de los bancos privados en relación a la promoción inmobiliaria es que éstos no podían aparecer abiertamente como promotores, en la medida que les estaba prohibido por ley, tener la propiedad de terrenos para el negocio inmobiliario, condición básica de la promoción. Los bancos aparecen así como portadores de créditos hipotecarios y administradores inmobiliarios, pero niegan su papel directo en la promoción. Sin embargo, es a través de los fideicomisos como esas instituciones se proveen de tierras para la promoción.

El Banco del Atlántico, el caso más conocido de participación en actividades inmobiliarias desde fines de la década del 40 también se niega a admitir su participación. Es sabido que ese Banco ha participado en la promoción de Ciudad Satélite y de una serie de otros fraccionamientos importantes, pero sólo aparecía como agente de ventas o administrador.

Otro banco que desde hace mucho tiempo había mostrado una fuerte inclinación por la participación en las actividades inmobiliarias era BANAMEX, fuertemente ligado a una de las promotoras y constructoras que hemos incluido en la primera categoría de empresas.

Además de las vinculaciones observadas entre ciertas empresas promotoras y los bancos, varias de las promotoras entrevistadas han señalado que en los dos últimos años, con la escasez del crédito hipotecario, han aumentado las presiones de los bancos sobre las promotoras independientes para participar como socios en sus negocios.

c) La lógica de las promociones y las políticas de adquisición de tierras

La lógica de la política inmobiliaria de cada categoría de promotoras trae aparejadas políticas en relación a la adquisición de tierras.

Sin embargo, a veces las promotoras no pueden controlar todos los elementos que necesitan para el desarrollo de su actividad y sus políticas inmobiliarias deberán adecuarse a las limitaciones impuestas por esa falta de control. Más específicamente, la imposibilidad de contar con los terrenos adecuados puede provocar

en determinado momento, una modificación de las prácticas empresariales. Por supuesto, la disponibilidad de terrenos se vuelve un problema mucho más crítico en el caso de los fraccionamientos que en el de conjuntos habitacionales (para los cuales se requieren extensiones mucho menores de tierra).

En general, en los últimos años ha resultado difícil adquirir grandes extensiones de terrenos en el AMCM, sobre todo en el Distrito Federal. Parecería ser, que aquellas empresas que no se hicieron de reservas de terrenos en los años 60 o principios del 70 tuvieron luego fuertes dificultades para conseguir grandes extensiones a bajos precios. En esa época, se originaron justamente los mayores fraccionamientos que hemos analizado en nuestra investigación. Actualmente, con la inflación y el enorme aumento de los precios del suelo, la escasez de oferta se ha vuelto aguda en este centro metropolitano. Por ello los promotores que no cuentan con terrenos de reserva prefieren comprarlos al Estado a precios más convenientes (AURIS, ODEM.), o buscar otras zonas del país.

Por ejemplo los promotores de la primera categoría no cuentan, en general, con grandes reservas territoriales. No se han preocupado por formarlas, por haberse dedicado más a la actividad constructora y hoy, les resulta difícil hacerlo. Como ya dijimos, ICA tiene reservas de terrenos en otras ciudades del país, y las demás han manifestado su preferencia por comprar terrenos al Estado o en zonas de saturación urbana, ya urbanizadas.

Los promotores de la segunda y tercera categorías tampoco parecen tener grandes reservas. Ellas se concentran, sobre todo, en algunos municipios del Estado de México, al norte del AMCM.

En cambio, las empresas vinculadas con el capital norteamericano e italiano poseen aún considerables reservas, ya que habían partido con grandes extensiones (750 has. en Naucalpan y Zaragoza) que sólo fueron fraccionadas parcialmente.

Esto también ocurre con dos empresarios correspondientes a la quinta categoría; pero en cambio la mayoría de ellos manifestó no tener ya casi reservas, por haber completado sus operaciones o bien por haber tenido que deshacerse de terrenos debido a problemas financieros de las empresas.

Sólo la empresa mayor posee todavía importantes reservas, conseguidas muchas veces a través de medios ilegales o coactivos. Esa es una de las razones de los conflictos y pleitos que pesan sobre ella.

Las dificultades en relación a la adquisición de tierras en el AMCM estarían influyendo en las prácticas de los promotores, llevándolos a realizar fraccionamientos de menores dimensiones, o bien a concentrarse más en la promoción de conjuntos habitacionales. Ellas explicarían también el aumento de la oferta de tierras por parte de ciertos organismos del Estado que venden tierra ejidal expropiada, a promotores privados.

Sólo en un caso, un promotor manifestó haber tenido serios problemas con terrenos (300 has. en Ecatepec) cuya historia de tenencia resultaba sumamente complicada (similar a la de Nezahualcóyotl). Esos terrenos pertenecían al Estado, fueron luego entregados a militares, y la situación poco clara en cuanto a la propiedad de los mismos se prestó a ventas y apropiaciones aparentemente fraudulentas. Como consecuencia, uno de los directivos de la empresa terminó en

prisión por un enfrentamiento con un alto funcionario del gobierno que alegaba tener por herencia la propiedad de las tierras.

A pesar de la fuerte proporción de tierra ejidal sobre la cual se ha dado el crecimiento urbano, sólo en dos casos los promotores aceptaron que sus terrenos habían pertenecido a ese tipo de tenencia, sin aclarar a través de qué mecanismo pasaron a propiedad privada.

En cuanto a la forma de adquisición de los terrenos, la parte de la encuesta referida al análisis de las operaciones nos ha permitido conocer lo siguiente:

En general los terrenos fueron comprados a particulares y sólo en tres casos al Estado (AURIS-ODEM).

En dos casos pertenecían a reservas de los accionistas principales de las empresas (casos de Truyet y socios del capital italiano).

El uso anterior de los terrenos había sido la actividad agrícola (en ejido o haciendas) o bien eran tierras baldías o de cantera. Sólo para 2 operaciones se compraron urbanizadas (en Cuautitlán Izcalli).

La mayor parte de las veces se usó fideicomiso para la traslación del dominio; la forma de pago más frecuente incluía un desembolso inicial que cubría del 20 al 50 por ciento del costo total del terreno y el resto se pagaba dentro de un plazo fijo establecido, o bien de acuerdo al ritmo de las ventas. Sólo en tres casos los dueños de la tierra entraron como socios de la operación.

1) Conclusiones sobre la clasificación de empresas y sus prácticas

Al analizar las prácticas de los promotores privados, clasificados a partir del capital que dio origen a la promoción inmobiliaria, nos hemos encontrado con algunas dificultades para hallar la determinación de una lógica de las prácticas impuestas por el capital originario.

Si bien se encontraron tendencias claras y homogéneas en los casos de las categorías creadas a partir del capital constructor y de aquel originado en la especulación con la tierra, en los casos vinculados con grandes grupos industriales y financieros o de origen extranjero, las relaciones fueron mucho más complicadas y confusas. Parecería, entonces, que más que el origen del capital en cuanto a su carácter nacional o extranjero, vinculado o no con grandes grupos económicos, la relación entre prácticas y tipo de capital originario debería verse en función de la vinculación de éste con actividades ligadas a la producción inmobiliaria, industrial o comercial. No parecería ser que el carácter de gran capital o capital extranjero pueda imprimir lógicas especiales a la promoción, si además no se tiene en cuenta con qué actividades se vinculan esos capitales. Justamente pudimos encontrar algunas explicaciones de la lógica de las operaciones al incorporar este segundo aspecto (caso de VISA, por ejemplo).

Sin embargo, la clasificación utilizada nos ha permitido observar el avance del gran capital, sobre todo en cierto tipo de promociones habitacionales y explicar, asimismo, la funcionalidad de las mismas y su factibilidad dada la magnitud del capital disponible. Esta clasificación podría ser depurada en una fase posterior del análisis, combinando los dos criterios de clasificación mencionados.

También es nuestro deseo aclarar que no fue posible, para los casos analiza-

dos, establecer una clasificación a partir de la articulación de la función de promoción con otras funciones del sistema, ya que no se pudo descubrir en este sentido regularidades significativas que llevaran a resultados elocuentes.

En general, las grandes empresas tienden a realizar casi todas las actividades involucradas en el proceso de producción-circulación de la vivienda, contratando afuera sólo aquellas actividades más especializadas y menos permanentes que no justifican la contratación de un equipo fijo para llevarlas a cabo.

La articulación con la actividad constructora varía con el tipo de promotor. Las de la primera categoría evidentemente utilizan sus propias empresas; en las demás categorías se crean a veces pequeñas constructoras o departamentos coordinadores de subcontratistas, recurriéndose también a empresas exteriores a los "conjuntos".

Si bien algunas promotoras medianas han contratado en algún momento a empresas especializadas de venta, la tendencia general, sobre todo en las mayores, es a concentrar el mayor número de actividades, incluyendo también la comercialización.

IV. LA ACCIÓN HABITACIONAL DEL ESTADO

Como dijimos al principio de este trabajo, el estudio de la promoción de vivienda en el Área Metropolitana de la Ciudad de México no puede dejar de incluir el análisis de la intervención de los organismos del Estado que promueven y financian programas habitacionales.

Ya presentamos en el capítulo anterior algunos avances sobre la financiación pública de vivienda promovida por el sector privado. Aquí trataremos de ver cuáles son las instituciones públicas que actúan en este campo, los recursos que manejan, las características de sus programas, el tipo de financiamiento que otorgan y el volumen de su producción. Ello nos permitirá conocer en particular el tipo y la importancia de las promociones públicas así como su vinculación con el sector privado y el apoyo que esas instituciones han brindado a la acumulación en este sector.

La información que aquí manejamos fue provista por los organismos públicos, y algunos datos fueron obtenidos de la encuesta aplicada a funcionarios de los mismos.

La investigación ha incluido el análisis de la acción habitacional de ocho instituciones públicas que actúan en el AMCM. Cinco de ellas operan a nivel nacional: INFONAVIT, FOVISSSTE, INDECO, BANOPSA, FOVI y tres a nivel local: DGHP-CODEUR, AURIS y ODEM.

Estas instituciones son de cuatro tipos: de naturaleza bancaria (BANOPSA y FOVI), organismos públicos descentralizados (INDECO, INFONAVIT, FOVISSSTE), organismo especial del Departamento del Distrito Federal (DGHP-CODEUR) y organismos descentralizados del Estado de México (AURIS y ODEM).

Los recursos de estas instituciones, exceptuando los Fondos, han provenido en un porcentaje bastante alto de la banca privada; un 15 por ciento corresponde

a recursos presupuestarios del gobierno federal y en el caso de BANOPSA una proporción importante de sus recursos se origina en empréstitos extranjeros.

A partir de 1972, con la creación de los Fondos de la Vivienda, el Estado introduce un nuevo mecanismo financiero por el cual se canalizan recursos provenientes de aportaciones patronales (tanto del sector público como privado) lo cual modifica de manera sustancial la composición del origen de los recursos y la participación de la banca privada en la inversión de vivienda.

La mayor parte de los organismos considerados presenta programas de financiación y construcción de vivienda nueva; ellos son los más importantes y absorben entre el 70 y el 90 por ciento de los recursos destinados a vivienda de cada institución. Este tipo de programas tiene diferentes modalidades de acuerdo a la participación de los organismos en el proceso de producción de la vivienda (algunos de ellos son promovidos por las propias instituciones y otros por promotores externos) o bien al nivel social de los usuarios a los que están dedicadas las viviendas (dependiendo del tipo de financiamiento de las mismas).

Algunos organismos (FOVI, INFONAVIT y FOVISSSTE) tienen además programas de créditos individuales, ya sea para producir vivienda por encargo, adquirirla de terceros, etc.; a estos programas se dedican porcentajes muy bajos de los recursos disponibles (menos del 10 por ciento).

En cambio, ODEM y AURIS casi no producen vivienda. Su actividad consiste fundamentalmente en transformar tierra ejidal a usos urbanos, introduciéndola al mercado mediante la producción de fraccionamientos que venden a promotores privados o a través de la venta de tierra sin urbanizar a esos promotores o a otros organismos públicos (INFONAVIT). Sin embargo, los incluimos en nuestro análisis por su vinculación y apoyo a la promoción privada.

En cuanto al tipo de financiamiento utilizado, los programas de BANOPSA y FOVI son los más rígidos por la solvencia que exigen y los adquirentes deben recibir más de dos veces el salario mínimo.

Los fondos de la vivienda operan con tasas de interés mucho menores (4 por ciento anual) y plazos de amortización de 15 a 20 años. Han dado créditos para trabajadores de 1 a 1.5 veces el salario mínimo.

Evidentemente, la intervención del Estado permite, ya sea fijando condiciones que reduzcan la rentabilidad "normal" del capital financiero privado (Programa Financiero de la Vivienda) o creando nuevas formas de captación de recursos financieros (Fondos de la Vivienda) otorgar habitación a sectores sociales que no tienen acceso al crédito hipotecario con tasas "normales" de interés (los créditos hipotecarios han subido su tasa de interés del 14 al 50 por ciento en seis años, mientras las tasas del INFONAVIT y el FOVISSSTE han quedado iguales).

El volumen de viviendas promovidas o financiadas por esos organismos en el AMCM ha sido bastante alto (concentró más del 50 por ciento de la vivienda producida en todo el país a través de la intervención de los mismos). Entre 1963 y 1975 promovieron y/o financiaron la producción de aproximadamente 229 000 unidades.¹⁵ Durante este período, sobre todo BANOPSA, DGHP e

¹⁵ Ver G. Garza y M. Schteingart, *La acción habitacional del Estado en México*, El Colegio de México, 1978.

INFONAVIT realizaron grandes conjuntos habitacionales a través de la promoción directa de esas instituciones. Se podría calcular, por otra parte, que sólo alrededor de 20 por ciento de las viviendas financiadas por los programas del Estado fueron promovidas por promotores privados.

Después de 1976 la situación ha cambiado totalmente. Sólo INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVI han seguido financiando programas de vivienda de importancia en esta Area, pero de manera diferente; la DGHP ha desaparecido (habiendo sido reemplazada por CODEUR, que ha promovido muy poca vivienda); BANOPSA e INDECO también han bajado muchísimo su producción (ver cuadro 2). Por ejemplo en el caso de INFONAVIT, las viviendas financiadas en programas de promoción directa, que constituían el 88 por ciento del total en 1974-1975, bajaron al 50.6 por ciento en 1977 y, sólo al 3.15 por ciento en 1979, habiendo desaparecido totalmente en la actualidad.

Dentro de las promociones externas se encuentran las promociones sindicales y aquellas realizadas por promotores privados; estos últimos promovían en 1974-1975 el 5.5 por ciento del total de viviendas financiadas por ese Fondo, mientras en 1979 su participación asciende al 33 por ciento del total. Algo similar ha ocurrido en FOVISSSTE.

Cuadro 2

Viviendas producidas por los principales organismos públicos en el AUCM

	1963 - 1970	1971 - 1976	1977 - 1980
BANOPSA	23 880	13 603	-
FOVI	33 953	28 793	6 646
DDP/DGHP	13 000	39 461	-
INV/INDECO	3 996	20 749	-
ISSSTE/FOVISSSTE	17 790	8 212	10 766
INFONAVIT	-	22 932	28 406
T o t a l	92 619	136 860	45 818
Promedio Anual	13 231	27 372	11 454

Fuentes: Hasta 1976, "La acción habitacional del Estado en México", G. Garza y

De 1976 a 1980 Datos de cada organismo.

M. Schteingart.

Por otra parte, los créditos del FOVI, que en el período anterior se dirigieron también a financiar las promociones de DGHP e INDECO, son utilizados en los últimos años sólo para financiar la promoción privada.

Estos datos referidos al comportamiento de la promoción y el financiamiento

públicos de la vivienda, constituyen elementos de gran importancia para explicar el desarrollo de la promoción privada. Es evidente que cada vez más los programas públicos de financiación de vivienda apoyan en mayor medida la acumulación de capital en ese sector.

Vemos, entonces, que en los años 60 y principios del 70, la promoción de fraccionamientos se da fundamentalmente por la participación del sector privado, apoyado en alguna medida por los créditos del FOVI para viviendas de interés social.

Los conjuntos habitacionales fueron sobre todo desarrollados por la promoción directa de las instituciones públicas; ya vimos que la promoción privada de esos conjuntos fue muy reducida.

En cambio, en los últimos años, junto a la fuerte disminución de la promoción pública, el sector privado se expande fuertemente apoyado por el financiamiento público; al mismo tiempo los nuevos promotores que no tenían reservas territoriales, en una etapa de gran escasez de oferta de tierra en el AMCM, tienen fácil acceso a tierras ofrecidas por el Estado a precios menores que los del mercado (AURIS y ODEM).

V. CONCLUSIONES

1. El análisis que hemos presentado permite concluir que se está produciendo un avance importante de la promoción privada de viviendas, con una participación cada vez mayor del gran capital industrial y financiero.

La tendencia ha sido, entonces, a la consolidación de las empresas vinculadas con las grandes constructoras o con los grandes grupos industriales y financieros.

Las empresas medianas tienden a desaparecer, o se mueven con grandes dificultades, frente a la contracción del crédito, a la complejidad de los procesos productivos y a las imposiciones cada vez mayores del sector público.

Por otra parte, las empresas mayores reciben cada vez más apoyo del Estado, tanto por el lado del financiamiento público de la vivienda como por el lado de la provisión de terrenos.

Esta doble vinculación del sector privado de la promoción al gran capital y al Estado nos lleva a concluir que la acción pública de vivienda en México tiende a apoyar de manera creciente la valorización del capital industrial y financiero invertido en ese sector.¹⁶

2. Otra conclusión importante que podemos extraer de esta investigación es que resulta poco pertinente establecer cortes netos entre los llamados sectores

¹⁶ Justamente el director de ODEM manifestó, al ser entrevistado: "Nosotros sabemos que estamos financiando al capital extranjero (refiriéndose a la empresa vinculada a los sindicatos alemanes que opera en Cuautitlán-Izcalli), pero no importa, si con ello se logra que produzcan viviendas de interés social".

público, privado y popular de la vivienda. Ya vimos las fuertes conexiones y articulaciones que se dan entre los sectores público y privado.

Tampoco podríamos hacer estos cortes entre el sector privado y el popular, caracterizado básicamente por la autoconstrucción de las viviendas. Si bien es cierto que esta forma de producción se ha desarrollado en gran medida sobre terrenos invadidos o apropiados ilegalmente, también hemos podido observar cómo ella ha ido aumentando en fraccionamientos promovidos por empresas privadas donde se venden lotes solos. El aumento del costo de los terrenos ha sido tal, que su pago implica para las familias de escasos ingresos la imposibilidad de destinar otros recursos para la adquisición de vivienda.

3. La promoción privada de vivienda ha provocado, a través del desarrollo de los fraccionamientos, la expansión desmedida de la mancha urbana en el AMCM. La lógica de la valorización de la tierra a través del fraccionamiento ha llevado, además, al crecimiento a saltos del tejido urbano, que agudiza aún más el problema del transporte y la provisión de servicios.

Las bajas densidades que se encuentran en la periferia de la ciudad de México no responden a las preferencias de los habitantes de la ciudad por la vivienda individual. Ellas deben explicarse por el lado de la oferta de un tipo de producto que resulta más ventajoso para la acumulación de capital de un tipo de promotores que basan su negocio, en la especulación con la tierra.

También ha resultado interesante observar cómo algunas promociones del Estado han servido de base para la urbanización y la expansión de la ciudad tanto hacia el norte como hacia el sur del Área Metropolitana. Tanto San Juan de Aragón como Villa Coapa (grandes conjuntos promovidos por BANOPSA) han inducido la realización de una serie de equipamientos y servicios públicos que sirven a la consolidación de nuevas zonas urbanas, y a la formación, en cierta medida, del valor de uso complejo que es la ciudad.

Sin embargo, los efectos de estas promociones son contradictorios. Han generado, al mismo tiempo, numerosos desarrollos habitacionales privados que aprovecharon la valorización de la tierra y la infraestructura producidas por esas promociones. Se crea así otra forma de articulación entre promoción pública y promoción privada, que requeriría del planteo de nuevas investigaciones.

4. Por último, es necesario puntualizar que la promoción inmobiliaria privada, a pesar del creciente apoyo del Estado, está al servicio de sectores sociales cada vez más minoritarios de la sociedad.

Con el advenimiento de un período de crisis e inflación, el fuerte encarecimiento de los elementos componentes de la vivienda (tierra, materiales de construcción, etc.), y del crédito hipotecario, aleja cada vez más a los sectores proletarios, e incluso a amplias capas medias, del acceso a una vivienda mínima necesaria.

Si bien la intervención del Estado siempre fue bastante limitada con relación a la producción de viviendas para los sectores más necesitados (alrededor del 65 por ciento de las familias nunca tuvieron acceso a ningún plan de vivienda del sector público y sólo el 20 por ciento tendría acceso a las viviendas realizadas por los Fondos para trabajadores), en los últimos años resulta claro que "el Estado no sólo recortó el ámbito de su acción, sino que disminuyó su capacidad de satisfacer las crecientes demandas habitacionales de las clases trabajado-

ras".¹⁷ Recortó su ámbito de acción al retirarse de la promoción directa y apoyar, mediante el financiamiento público, la valorización del gran capital en el sector de la promoción privada. La disminución de su capacidad para satisfacer las crecientes demandas de los trabajadores se expresa en el hecho de que en 1976 tenía la posibilidad de satisfacer el 20.64 por ciento de la vivienda necesaria para mantener el déficit constante, en 1978 se redujo al 13.55 por ciento y para 1980 cubrió únicamente el 13 por ciento.¹⁸

Por otra parte, ha declinado la participación de los estratos de menores ingresos en el otorgamiento de créditos de los programas más importantes de financiamiento con intervención estatal sobre todo en el Programa Financiero de la Vivienda (ver cuadro 3).

Cuadro 3

Evolución de los valores para las viviendas de interés social
(FOVI-FOGA) en el AUCM

Viv. Indiv.		Marzo 1978	Noviembre 1978	Marzo 1979	Feb-Abril 1980	Mayo-Julio 1981
Para Distrito Federal, Estado	VAIM		190 000	230 000	235 000	322 000
de México y	VISA	221 000	290 000	351 000	369 000	505 000
Otros	VISB		450 000	500 000	525 000	720 000

VAIM: Vivienda para acreditados de ingresos mínimos.

VISA: Vivienda de interés social Tipo "A".

VISB: Vivienda de interés social Tipo "B".

Fuente: FOVI-FOGA.- Instructivos 1977-1980.

5. El avance del gran capital en el sector inmobiliario, en estrecha vinculación con las políticas del Estado, y sus consecuencias sobre el consumo de los sectores populares urbanos, no es sino la expresión de una tendencia generalizada en el conjunto de la formación social mexicana.

La asociación cada vez más estrecha entre el capital financiero privado y algunos sectores de la "élite" política que ha dominado el estado, así como de ambos con el capital extranjero que opera en el país, ha sido ya analizada y denunciada por diferentes investigadores sociales de México, creemos que nuestra investiga-

¹⁷ Ver, García, B. y Perló, M., "Las políticas habitacionales del sexenio: un balance inicial", *Revista Habitación*, Núms. 2-3, 1981 y Garza, G. y Schteingart, M., *op.cit.*

¹⁸ Ver, García, B. y Perló, M., *op.cit.*

ción, aporta algunos elementos que permiten comprender mejor cómo ese proceso general se especifica en un sector particular, que afecta de manera decisiva la reproducción de la fuerza de trabajo en el centro privilegiado y más importante del país.

EL DESARROLLO URBANO

Sin embargo, la reciente nacionalización de la banca privada ha demostrado cierta autonomía del Estado frente a los intereses de la burguesía y su capacidad para tomar decisiones que permitirían controlar recursos fundamentales en beneficio de los sectores mayoritarios de la sociedad.

Así, en el sector que nos ocupa, la nacionalización de la banca pone al alcance del Estado la posibilidad de cambiar las condiciones crediticias en favor de un sistema productivo más equitativo para las empresas y de un consumo orientado a satisfacer las necesidades de los grupos más necesitados.

Los bancos privados, tanto por la forma como han manejado el crédito, como por su asociación con empresas promotoras y constructoras, no sólo han influido para marginar a amplias capas de la población del acceso a una vivienda, sino que han colaborado fuertemente al dominio de las grandes empresas, apropiándose, además, de una parte importante de las ganancias acumuladas en el sector.

La disminución, que ya se ha establecido, de las tasas de interés de los créditos hipotecarios ha sido un primer paso importante que se ha tomado en el sentido arriba apuntado.

Es de esperar que la importante medida que acaba de tomar el Estado mexicano, sea utilizada hasta sus últimas consecuencias para modificar las tendencias negativas y regresivas que hemos puesto de manifiesto en el análisis expuesto en este trabajo.