

## La mercantilización de la urbanización. A propósito de los “conjuntos urbanos” en México\*

**Pedro Pírez\*\***

*En México la intervención estatal en la producción de vivienda logró una amplia institucionalización y una importante canalización de recursos para operaciones de promoción pública. Ese sistema institucional se modificó radicalmente cuando, entre 1990 y 2000, se adoptó el “enfoque facilitador”, se puso énfasis en el financiamiento de la vivienda y se generaron estructuras institucionales. Esa producción privada se concentró en los “conjuntos urbanos”, que definen un modelo de urbanización orientado al consumo de “derechohabientes” con recursos limitados en procesos mercantilizados. El resultado ha sido una enorme producción de viviendas que se subordinan al valor de cambio, culminando en su degradación.*

Palabras clave: vivienda, urbanización, conjuntos urbanos, mercantilización, privatización.

Fecha de recepción: 11 de julio de 2013.

Fecha de aceptación: 25 de noviembre de 2013.

### The Commodification of Urbanization. The Issue of the “Urban Complexes” in Mexico

*In Mexico, state intervention in housing production has been broadly institutionalized, with a significant share of resources being assigned to promote public projects. This institutional system was radically modified between 1990 and 2000, when the “facilitator approach” was adopted, with its emphasis on financing housing and creating institutional structures. This private production focused on “urban complexes”, which define an urbanization model designed for rights holders with limited resources in commercial processes. The result has been a vast production of housing subordinated to the exchange value, leading to its deterioration.*

\* Este texto es el resultado de una breve estadía del autor entre febrero y marzo de 2013 en el CEDUA de El Colegio de México. Se propone una interpretación de los “conjuntos urbanos” como proceso mercantilizado de urbanización con base en la gran cantidad de estudios e investigaciones que ha llevado a cabo la comunidad académica mexicana en los últimos años. Fue posible gracias a la enorme colaboración de varios colegas que pusieron a la disposición del autor sus resultados de investigación y su tiempo, para responder a sus inquietudes y preguntas.

\*\* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) / Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Dirección postal: Marcelo T. de Alvear 2230, C1122AAJ, Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: <ptpirez@gmail.com>.

Key words: housing, urbanization, urban complexes, commodification, privatization.

### **Introducción: la mercantilización de la urbanización**

En este trabajo se introduce el concepto de “mercantilización” (y su contrario, “desmercantilización”) para organizar la información sobre los conjuntos urbanos, con el afán de buscar su significación como forma de urbanización.<sup>1</sup> No se pretende desarrollar un debate sobre ese concepto, ni sobre esa base apuntar a la construcción de una teoría de la vivienda y la urbanización.<sup>2</sup>

En el capitalismo todo bien producido es una mercancía, esto es, un “objeto externo, una cosa apta para satisfacer necesidades humanas” reales o de fantasía: un “bien de uso”. Al mismo tiempo constituye “el soporte material del valor de cambio” que resulta de la aplicación de una determinada proporción de trabajo humano abstracto, una cierta cantidad de “tiempo de trabajo socialmente necesario” (Marx, 1973: 3-6). La introducción en el intercambio del bien de uso, “soporte” del valor creado por el trabajo, permite realizar la plusvalía generada en su producción, alimentando la acumulación de capital como “bien de cambio”.<sup>3</sup> El trabajo es “tratado” como mercancía<sup>4</sup> en una construcción histórica que diferencia a quienes poseen los medios de producción de quienes solamente cuentan con su fuerza de trabajo. Ésta se incorpora como valor de uso (capacidad de producción de valores de uso) y valor de cambio (“valor de los medios de vida necesarios para asegurar la subsistencia de su poseedor”: Marx, 1973: 124). En esa relación la fuerza de trabajo produce bienes de uso cuyo valor de cambio supera al propio, generando un excedente que es apropiado como plusvalía. En la medida en que el salario se fija por debajo de su valor de cambio, es imposible para los asalariados adquirir mercantilmente

<sup>1</sup> Urbanización como producción de los soportes físicos (suelo, infraestructura, equipamiento, vivienda) de la vida social aglomerada: la población (residencia) y las actividades.

<sup>2</sup> Para ello puede consultarse, además de Marx, 1973, los trabajos de Esping-Andersen, 1993; Jaramillo, 1988; Offe, 1990; Pradilla, 1984, y Topalov, 1979, entre otros.

<sup>3</sup> Marx, 1973, tomo 1, sección 1ª, capítulo 1.

<sup>4</sup> En términos de Polanyi (2001: 118), la mercantilización capitalista convierte a la fuerza de trabajo en una mercancía “ficticia”: no puede ser separada de su propietario y su volumen, calidad, tiempo y lugar no se encuentran predominantemente determinados por criterios de racionalidad mercantil (Offe, 1990: 266).

“todas las mercancías necesarias para la reproducción de la fuerza de trabajo” (Topalov, 1979: 60 y 65). La consolidación del capitalismo industrial implicó también la mercantilización del suelo,<sup>5</sup> para integrarlo, junto con la fuerza de trabajo, en las condiciones particulares de producción: suelo donde asentar el taller, fuerza de trabajo, maquinarias, etcétera.

El proceso de mercantilización puede representarse en dos dimensiones: la producción de bienes de uso que permite apropiarse de la plusvalía generada cuando los productos se cambian por una suma monetaria que cubre sus costos e incluye la ganancia del capital; el acceso a esos bienes depende de la posibilidad de contar con los recursos monetarios suficientes para adquirirlos en el mercado. Esto es el “consumo mercantilizado” (Topalov, 1979).

El proceso de mercantilización supuso el debilitamiento, y en gran medida la desaparición de derechos (tradicionales, precapitalistas) para el acceso a los bienes que requiere la población para su reproducción. Esa reproducción quedó subordinada a la capacidad de pagar las cantidades monetarias que se establecen en el intercambio (“demanda solvente”). Tal capacidad depende de la inserción en relaciones salariales, única fuente de recursos monetarios para los trabajadores. De allí la necesidad de que se venda la fuerza de trabajo y de que los individuos se conviertan en mercancías (Esping-Andersen, 1993: 41).

Ciertos bienes, que no son socialmente reconocidos como necesarios, no son producidos de manera capitalista,<sup>6</sup> como es el caso de la urbanización para los trabajadores (Topalov, 1979: 43-44).

La imposibilidad de la plena reproducción mercantil de la fuerza de trabajo dificulta la capacidad de maniobra de los capitales individuales para garantizar la reproducción de sus condiciones particulares de producción (y acumulación). A la vez deteriora los consumos esenciales de las “formas de vida” de los trabajadores, promoviendo respuestas políticas, con diferentes movilizaciones, y contradicciones con el capital (Jaramillo, 1988: 20).

En la vivienda esa contradicción asume una situación especial. Como valor de cambio es un componente de la valorización de los capitales que la producen y la hacen circular (de la construcción, inmobiliarios y bancarios), y como valor de uso es un componente de la

<sup>5</sup> Para conocer el proceso histórico de mercantilización del suelo puede verse Topalov, 1987, capítulos I y 2, y Jaramillo, 2009, capítulo VIII.

<sup>6</sup> Para conocer las bases económicas de esas dificultades de la producción capitalista véase Jaramillo, 1988: 20.

reproducción de la fuerza de trabajo en su conjunto. La valorización de los capitales de ese sector se contradice con el hecho de que el valor de cambio del producto es inaccesible a gran parte de la población, mientras que la reproducción de la fuerza de trabajo en general se contradice con el hecho de que los capitales del sector inmobiliario no producen un valor de uso indispensable (Topalov, 1979: 89).

Frente a esas contradicciones se han configurado históricamente tres tipos de respuestas: “prácticas sociales de consumo” que enfrentan las limitaciones de manera inmediata y parcial, en general bajo la forma de autoabastecimiento individual o colectivo; reivindicaciones salariales para acceder a consumos mercantilizadas necesarios para la reproducción;<sup>7</sup> y reivindicaciones para el reconocimiento social directo de los bienes excluidos del valor de intercambio de la fuerza de trabajo (Topalov, 1979: 60-61).

La mirada convencional sobre el desarrollo del capitalismo supuso la desaparición de las formas no capitalistas y la configuración de un “sistema público de mantenimiento de la fuerza de trabajo” (Topalov, 1979: 61). Para Offe (1990: 267) “bajo condiciones capitalistas modernas, es preciso un marco de apoyo de instituciones no mercantilizadas para un sistema económico que utiliza la fuerza laboral como si fuese una mercancía”.

Ese “sistema” se concreta en dos formas: *a*) una *forma monetaria* que consiste en ayudas en dinero que implican un financiamiento público del consumo popular. Si bien liberan a los consumidores de su dependencia de los ingresos salariales, consolidan la producción mercantilizada de los bienes de que se trate. Son recursos monetarios que distribuye el Estado “de manera independiente del valor de cambio de la fuerza de trabajo de los beneficiarios” (Topalov, 1979: 80); *b*) una *forma no monetaria*, sobre la base de “una producción, o al menos una gestión no capitalista de medios de consumo proporcionados a la población de modo no mercantilizado”. Esto puede suponer la destrucción de la forma mercantilizada de circulación, con el abastecimiento gratuito o a un precio sin relación con el costo, o relativo a los ingresos de los beneficiarios; o bien el abastecimiento a un precio de costo para el Estado, sin incluir la ganancia capitalista (Topalov, 1979: 78).

<sup>7</sup> Esta práctica es estructuralmente limitada ya que los productores no pueden imponer sus necesidades como finalidad de la producción capitalista. Esas finalidades son la ganancia y la acumulación de capital. La manutención de la fuerza de trabajo es un medio para ello, con la salvedad de los límites impuestos por las luchas populares y la necesidad de mercados de consumo (Topalov, 1979: 56).

El mantenimiento público de la fuerza de trabajo es un componente esencial del estado de bienestar: intervención desmercantilizadora con procesos de redistribución en que se reconocen derechos (ciudadanía) sobre la base de un acuerdo que legitima la captación fiscal de recursos de la sociedad, y así de la acumulación privada, para su redistribución por medio de la política social y urbana (Esping-Andersen, 1993; Offe, 1990).

Las intervenciones estatales no son una mera respuesta “estructural”. Por el contrario, se dan dentro de un conjunto de condiciones: la relevancia del excedente de la mano de obra en cada sociedad y en diferentes momentos; la existencia de prácticas sociales no mercantiles de reproducción de la fuerza de trabajo; las luchas sociales entre los trabajadores y el capital relativas a la reproducción de la fuerza de trabajo, así como entre diferentes fracciones del capital (la inmobiliaria y el resto); y la “capacidad” (económica, y sobre todo política) del Estado para desarrollar actividades y destinar recursos fiscales.

La significación de la intervención del Estado es diversa, pues se orienta tanto hacia las formas de desmercantilización como a posibilitar la ampliación de las formas capitalistas (mercantiles) en la producción de la urbanización.

Las contradicciones mencionadas se acentúan en las sociedades latinoamericanas, cuya urbanización comenzó con su incorporación en la división internacional del trabajo como oferentes de bienes primarios para la industrialización en otros territorios. En ese contexto, la subordinación de los procesos locales de acumulación de capital, con la transferencia a las economías centrales de parte del excedente, frena el desarrollo de las fuerzas productivas y limita el dinamismo local. Una importante cantidad de la población queda fuera del mercado de fuerza de trabajo, o se inserta en forma precaria, y al operar como “ejército de reserva” contribuye a mantener bajos los salarios.<sup>8</sup> En estas sociedades se exacerban las limitaciones del consumo mercantil, y proporciones muy grandes de la población carecen de posibilidades de acceso monetario.

La urbanización latinoamericana se caracteriza por la fuerte presencia de “prácticas sociales de consumo” en una gran heterogeneidad de situaciones. Desde la producción con predominio de la lógica de la necesidad, destinada al consumo directo en situaciones de “autoconstrucción” o de “autosuministro”, y por ello de naturaleza “premer-

<sup>8</sup> Para un análisis de esta cuestión, véase Nun, 2001.

cantil” (Jaramillo, 2012: 72), hasta la existencia de procesos de producción mercantil simple de bienes urbanos (Jaramillo, 2012; Abramo, 2012). Estos procesos se dan predominantemente fuera de las relaciones mercantiles, pero están vinculados con actividades organizadas conforme a esa lógica; la adquisición de materiales de construcción en el mercado es un ejemplo. El resultado es la “urbanización popular”, que representa cerca de la mitad de la superficie y de la población en las grandes ciudades de América Latina (Duhau, 1998: 72-74).

Los estados latinoamericanos han intervenido en la producción de la urbanización desde inicios del siglo XX, con la intención de responder a las necesidades de la acumulación económica y al fortalecimiento de la legitimidad política, garantizando a los trabajadores, y aun a la población no incluida en las relaciones salariales, cierto nivel en sus condiciones materiales de subsistencia (Pradilla, 2009: 137-138). Si recordamos que en esas sociedades quedan fuera de las condiciones mercantiles de reproducción grandes masas de población, advertimos que se configura un cuadro muy particular: la intervención desmercantilizadora, que si bien ha tenido un desarrollo relevante en varios países (Argentina, Brasil y México en particular), en algunos momentos (entre los años cuarenta y ochenta) no ha disminuido considerablemente el peso de la población trabajadora que está fuera de las condiciones mercantiles, ni ha logrado institucionalizarse como “estado de bienestar” (Torre y Pastoriza, 2002).

Esa intervención se caracterizó por la debilidad estatal, propia de la acumulación capitalista subordinada y de la consecuente “limitación relativa de los recursos que la formación social como un todo puede destinar a la creación de estas condiciones generales de la acumulación, y en particular, a los valores de uso colectivo urbanos” (Jaramillo, 1988: 28). Los recursos estatales se asignaron predominantemente para crear “valores de uso directamente ligados a la acumulación de capital, y en particular a la producción de mercancías, en detrimento de aquellos ligados con el consumo y, especialmente, con la reconstitución de las capas populares”. El Estado descargó sobre los sectores populares la provisión de algunos de esos bienes en lo que se configuró como urbanización popular (Jaramillo, 1988: 29 y 31). Esa “descarga” estatal fue acompañada, en gran medida, por relaciones de carácter clientelar (Duhau, 1998; Hayata, 2010).

La contradicción entre la necesidad de bienes de consumo colectivos y la dificultad para producirlos se mostró fundamentalmente como parte de una fase del desarrollo del capitalismo. Según Cuervo (1997)

“las restricciones técnicas y económicas para la ‘rentabilización’” de los medios de consumo colectivo urbanos “estaban históricamente determinadas”. Podían entonces cambiar “en algunos casos profundamente, como efectivamente se ha dado durante los últimos 20 años” como parte de un proceso más amplio de reestructuración.

La *reestructuración neoliberal* del capitalismo internacional, luego de la detención del proceso de crecimiento con pleno empleo, rentabilidad creciente y estabilidad, que imperaron durante los treinta años posteriores a la segunda posguerra, puede caracterizarse como la apropiación por el capital de una porción cada vez mayor del excedente, negando el acuerdo de bienestar. Combinó el aumento de la productividad y el nivel de explotación; el cambio del modelo de intervención estatal con el énfasis en el dominio político; y la acumulación del capital en detrimento de la legitimación política y la redistribución social. La internacionalización de los procesos económicos (globalización) contribuyó a incrementar la rentabilidad y a abrir mercados para su expansión (Castells, 1995: 52-57). Bastaría resaltar el creciente predominio del sector financiero y la “financierización” de la economía en su conjunto, incluyendo la urbanización. Esos cambios económicos, sociales y políticos fueron justificados y valorados con el creciente predominio de las ideas neoliberales (Harvey, 2007).

En América Latina las reformas del Estado y de la economía impulsaron la reducción de los aranceles, la liberalización financiera y cambiaria, la flexibilización laboral y, en particular las amplias privatizaciones. En la urbanización esos cambios promovieron la mercantilización (o remercantilización) de la producción de vivienda para la población de recursos limitados y la de los servicios urbanos.

En México la intervención estatal en la producción de vivienda logró una muy importante institucionalización y canalización de recursos con los que, en operaciones de promoción estatal, se construyeron viviendas para quienes podían acceder al pago de los créditos que se ofrecían por fuera de la banca privada (Garza y Schteingart, 1978; Schteingart y Patiño, 2006). Ese “sistema institucional de vivienda” que se constituyó y consolidó entre 1970 y 1989 (Covarrubias, 2013) se basó en la conformación de instituciones de financiamiento y promoción de la vivienda que integraron a los trabajadores formales (asalariados) en diferentes programas. En lo fundamental el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) se orientó a los trabajadores del sector privado, y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores

del Estado (Fovissste) a los del sector público (Schteingart y Patiño, 2006; Puebla, 2006; Patiño, 2006). Un aspecto importante fue la configuración de los “derechohabientes” como población objetivo de esos programas de vivienda. Los esfuerzos estatales de producción de vivienda social no se destinaron a la población de recursos limitados en general, sino dentro del grupo de los asalariados formales a los derechohabientes de bajos recursos. En este texto, por consiguiente, nos referiremos a ellos.

Entre 1990 y 2000 se adoptó el “enfoque facilitador” y se inició el proceso orientado al financiamiento. Desde ese último año se puso énfasis en la vivienda mercantil, se generaron estructuras institucionales (Sociedad Hipotecaria Federal, Conafovi, Ley de Vivienda, Conavi) y se dio un amplio impulso a la promoción de vivienda en grandes conjuntos (Covarrubias, 2013). Como resultado se canceló la política anterior, que articulaba los procesos mercantiles y los desmercantilizados, y se sustituyó por procesos altamente mercantilizados (Puebla, 2002; Schteingart y Patiño, 2006).

La producción privada se concentró en el llamado “conjunto habitacional” o, como dice la legislación del Estado de México, “conjunto urbano” (Código Administrativo del Estado de México, Libro Quinto).<sup>9</sup> Esos emprendimientos definen un “modelo” de urbanización. Son mucho más que meras modalidades de producción de vivienda (económica, social, etc.), pues se trata de procesos de producción de los soportes materiales de la vida social aglomerada, con referencia a su “función” residencial: la producción de suelo y su habilitación, de infraestructuras básicas y equipamientos elementales, y de vivienda. Se orientan al consumo de sectores sociales de recursos limitados (pero con capacidad de crédito formal). Es decir, se trata de producción y venta mercantil (bien de cambio), y por lo tanto de su compra monetaria (más allá de que ese pago esté asociado a un crédito comercial o no).

El resultado no es solamente la definición de la vivienda-urbanización como un bien de cambio (Schteingart y Patiño, 2006: 160), sino, más aún, la subordinación del valor de uso, que culmina en lo que llamaremos “la degradación del producto” (“bien de uso”).

Tal es la importancia de esa producción que a mediados de los años dos mil se afirmaba que “la oferta de vivienda producida por los desarrolladores privados ha alcanzado cifras sin precedente, a punto de

<sup>9</sup> Véase al respecto el análisis de Iracheta y Pedrotti, 2011.



presentarse la promoción privada como la respuesta al rezago habitacional y a las necesidades de vivienda del país, actuales y futuras” (Castro *et al.*, 2006: 445). En ese contexto, la urbanización mercantilizada logra una enorme cobertura social (sobre un sector de derechohabientes) como no había ocurrido antes. Es esta situación extraordinaria la que al parecer llevó a Emilio Duhau a decir que, parafraseando negativamente al título de Topalov,<sup>10</sup> es la producción, ahora sí, una “mercancía posible” (Duhau, 2008: 21).

La proposición anterior sugiere la existencia de un exitoso proceso de urbanización mercantil. Es exitoso porque ha producido urbanizaciones con capacidad para recibir a millones de personas, tales urbanizaciones han sido compradas; esto es, se ha cerrado el círculo de la acumulación del capital. Pero al mismo tiempo no se ha resuelto la integración de la población de menores recursos en procesos plenos de urbanización, pues para ella continúa siendo imposible adquirir esas mercancías. En tal sentido se tendería a consolidar un segmento de exclusión generando a la vez importantes ganancias. Pero además, las condiciones de las operaciones muestran, por lo general, un bien de uso degradado que no logra satisfacer realmente las necesidades de vivienda e infraestructura.

¿Estamos entonces ante un éxito mercantil que es a la vez un fracaso urbano?, ¿cómo explicarlo? Sintéticamente: se ha logrado un proceso de urbanización de muy amplia cobertura al bajar notablemente los costos, de manera que se ampliara la accesibilidad socioeconómica sin disminuir las posibilidades de obtener ganancias. Para ello se han realizado modificaciones importantes en el proceso de producción y en el producto, lo que ha dado lugar a un modelo diferente de urbanización.

Para encontrar su significación comenzaremos refiriendo la existencia de dos características generales en esa mercantilización (segunda sección). La primera, y seguramente la más importante, es su capacidad para *absorber* al conjunto de las operaciones que integran los procesos de urbanización que estaban a cargo de organismos estatales (primer apartado de la segunda sección). Prácticamente la totalidad del trabajo aplicado a la gestión y desarrollo de los procesos de promoción estatal se incluye en relaciones mercantilizadas configurando un dispositivo de alta rentabilidad. La otra característica es su capacidad de expandirse funcional y territorialmente. La mercantilización de los

<sup>10</sup> Se trata de Topalov, Christian (1987), *Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*, París, Fondation Nationale des Sciences Politiques.

procesos de urbanización residencial para la población de recursos limitados logra imponer, más allá de esos procesos, decisiones que se basan en criterios mercantiles. Esto sucede en sectores como la planificación, y en territorios diferentes a los de los conjuntos (segundo apartado de la segunda sección). Con esas bases mencionaremos la relevancia cuantitativa de tal producción (tercer apartado de la segunda sección). De acuerdo con la interpretación que proponemos, resulta relevante la subordinación de los bienes producidos como bienes de cambio y la degradación del bien de uso (tercera sección). Lo anterior nos conduce a suponer que ese modelo de urbanización presenta serias limitaciones (cuarta sección). Por último, proponemos algunas conclusiones (quinta sección).

### **De la promoción pública a la producción mercantil de la urbanización**

Hasta los años noventa del siglo XX, la vivienda destinada a la población excluida de la oferta mercantil regular dependía fundamentalmente de dos procesos principales que de alguna manera excluían o limitaban la participación mercantil: uno a cargo de los organismos estatales; otro por medio de la *urbanización popular* (Duhau, 1998), que con modalidades heterogéneas y dentro de relaciones sociales complejas producía *predominantemente* fuera del mercado y de las normas estatales suelo, vivienda y los demás componentes de la urbanización.

El Estado intervenía, por medio de diferentes organismos, en la provisión de suelo y vivienda para atender preferentemente a los derechohabientes de escasos recursos (Schteingart y Patiño, 2006: 154). Esa intervención se concretaba en el financiamiento, la creación de una oferta pública de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda, la modernización y regulación del aparato productivo, integrando una industria pública productora de insumos, y en la reorientación y regulación del aparato distributivo de la vivienda (Schteingart y Patiño, 2006: 161).

En los años noventa se pusieron en marcha varias modificaciones legales que cambiaron ese modelo. La desregulación del sector promovió la ampliación del ámbito de acumulación de las empresas privadas capitalistas, que quedaron a cargo de la totalidad de sus componentes: la producción de suelo, el financiamiento inicial, la producción de infraestructuras y equipamientos y la producción y comercialización de vivienda.

Por último, las empresas vendían sus productos a quienes reciben créditos de los organismos estatales (Scheingart y Patiño, 2006: 158).

El Estado se retiró de la producción de la urbanización y pasó a cumplir un papel de “promotor, facilitador y articulador de las acciones habitacionales” (Scheingart y Patiño, 2006: 162). El resultado fue la mercantilización de la producción de la urbanización para los grupos de bajos ingresos, anteriormente atendidos por medio de la promoción estatal.

### *La producción privada del suelo y las infraestructuras*

Uno de los problemas más serios que enfrenta la producción de vivienda para la población de bajos recursos es el acceso al suelo. La promoción estatal había conformado importantes reservas, particularmente a cargo de del Infonavit (Puebla, 2002 y 2006).<sup>11</sup> Al parecer, desde un principio se privilegió la dimensión económica por encima de otros criterios,<sup>12</sup> por lo que se adquirió tierra en la periferia sin infraestructuras ni equipamientos. Lo que se ahorraba en el precio del suelo se gastaba en la urbanización y ese gasto se cargaba a los costos y, por ende, al precio de la vivienda. Sin embargo, si como consecuencia de esa carga el precio “excedía el límite crediticio [...] el excedente era absorbido por el Instituto y no por el acreditado” (Puebla, 2002: 132, y 2006: 222).

En los años ochenta los organismos estatales disminuyeron la compra de suelo. Desde 1993 solamente adquirieron tierra para los conjuntos ya promovidos. Al abandonar su papel de promotores dejaron de poseer tierra. En 2003 el Infonavit vendió el resto de su reserva territorial (Puebla, 2002 y 2006).

La tierra ejidal, fuera del mercado, era una de las “reservas” de suelo utilizada en la expansión informal de las ciudades mexicanas dada su condición jurídica y los procedimientos que existían para su introducción en el mercado formal (expropiación). Con la reforma constitucional de 1992 cambió esa condición y se abrió la posibilidad de integrarla en el mercado del suelo urbano. Según el cálculo que realizó Salazar, existirían 14 285 km<sup>2</sup> de suelo social que podrían ser objeto de compraventa en el mercado formal urbano, además de 10 020 km<sup>2</sup> de

<sup>11</sup> No es diferente el caso del Fovissste (Patiño, 2006: 301).

<sup>12</sup> Por ejemplo, adecuación con programas locales de desarrollo urbano, factibilidad para proveer servicios, calidad del suelo y costo inferior al comercial.

ese suelo que se podrían consolidar para poblados urbanos (Salazar, 2012: 274-275). Esos cambios institucionales han incrementado la inseguridad de quienes adquirieron informalmente esa tierra (Salazar, 2012), y al mismo tiempo han ampliado la posibilidad de incorporarla en los procesos mercantiles de urbanización. Estos procesos, además, incluyeron la participación de las empresas privadas en esa incorporación.

La adquisición del suelo quedó en manos de los desarrolladores privados, quienes, particularmente los grupos de mayor tamaño, integraron grandes reservas territoriales “en los márgenes de las ciudades donde se encuentran los terrenos más baratos” (Castro *et al.*, 2006: 453).

La distancia respecto de la ciudad construida se volvió un elemento definitorio de ese suelo. Los datos son ilustrativos. Es más impresionante, por cierto, en las megaciudades: se encuentran conjuntos a 44 km del centro y a 16 km de la periferia. En las ciudades de menor porte las distancias son también relevantes (cuadro 1).

Esa operación definió el elemento central del proceso de mercantilización al disminuir considerablemente la incidencia del costo del suelo en la totalidad de la urbanización, pudiendo llegar a ser tan baja como 7 u 8% (Eibenschutz y Benlliure, 2009: 192).

Con base en esas intervenciones en el mercado del suelo, los desarrolladores agregaron a las ganancias de la operación las *rentas de suelo* asociadas con la propiedad de la tierra.

Junto con la privatización de la compra del suelo, quedó a cargo de las empresas su *urbanización*. De acuerdo con las normas de cada estado suele ser necesario construir infraestructuras, vialidades y equipamientos (Castro *et al.*, 2006: 455), de manera que los desarrolladores los financian y construyen.

Los costos de esa urbanización se incluyen en el precio de la vivienda y, por ende, en el monto del crédito que han de recibir los futuros adjudicatarios, y así lo cobran los desarrolladores. Por lo tanto se “vende no sólo la vivienda, sino también el pedazo de ciudad desarrollado sobre el cual se ubica ésta”, y es pagado por el adquirente sobre la base de un “crédito blando” otorgado por un organismo nacional de vivienda, por ejemplo el Infonavit (Puebla, 2006: 223).

En la promoción estatal se subsidiaban los costos de urbanización para los “acreditados de bajos salarios” aplicando recursos públicos a fondo perdido, disminuyendo la necesidad de contar con recursos monetarios para su acceso, en una relativa desmercantilización del consumo. En la promoción privada, como vemos, los costos de urbanización, en su conjunto, integran el proceso mercantil de producción

## CUADRO 1

**Distancias máximas al centro y al límite urbano en kilómetros**

<i>Tipo de ciudad</i>	<i>Máxima al centro</i>	<i>Máxima al límite</i>
Megaciudades	44	16
Ciudades grandes	21	5
Ciudades medianas	17	9
Ciudades pequeñas	11	4

FUENTE: Elaborado con datos de Eibenschutz y Goya, 2009: 21-25.

de vivienda y, consecuentemente, aumentan el peso monetario de cada una de las unidades que se venden y, así, la ganancia.

Es coherente con lo anterior la edificación de conjuntos cada vez más grandes, ya que para los desarrolladores cuanto mayor es el número de viviendas, no solamente es superior la eficiencia en la construcción, sino que es más fácil prorratear el gasto de la urbanización, con lo que disminuye también el costo promedio de las inversiones totales (Martínez, 2005).

Por otra parte, en la medida en que los organismos estatales de vivienda “ahorran” recursos al no comprar suelo, o al venderlo, ampliaron su capacidad para otorgar créditos que financian la compra de la urbanización producida privadamente, incluyendo el costo del suelo comprado por los promotores privados (Puebla, 2006: 208) y que es pagado en definitiva por los adquirentes.

Esto marca otro rasgo, esta vez relativo al *financiamiento* de estos procesos: la utilización de los recursos estatales destinados a la vivienda y a la urbanización. Para analizar este aspecto debe diferenciarse el financiamiento de la producción del relativo a la compra de las viviendas.

Las empresas desarrolladoras financian la producción de los conjuntos por medio de “créditos puente” que reciben de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles, ya desaparecidas) o de la banca comercial. A veces algunos programas de Infonavit incluyen el crédito puente, además de los créditos individuales para la compra final (Puebla, 2006: 201-202). Los grandes desarrolladores utilizan una combinación de fuentes de financiamiento: de la banca comercial y de sus recursos propios. Particularmente, los mayores consorcios inmobiliarios financian por sí mismos gran parte de su producción, con apoyos financieros externos y la colocación de papeles financieros en la bolsa de valores (Castro *et al.*, 2006: 449). Ahora bien, dada la indus-

trialización de la producción, esos conglomerados pueden terminar y vender de manera rápida las viviendas, con lo que disminuyen sus necesidades financieras y consiguientemente sus costos.<sup>13</sup>

El componente principal del financiamiento reside en los créditos hipotecarios subsidiados otorgados por los organismos nacionales de vivienda a sus derechohabientes, ejemplo de *forma monetaria* de desmercantilización. Esos créditos permiten la realización económica de la operación (Castro *et al.*, 2006: 448),<sup>14</sup> ya que configuran la demanda (solvente) que es atendida por la oferta de urbanización mercantil. Los recursos públicos, con la mediación de los adquirentes (derechohabientes), cubren los costos y la ganancia de los promotores privados. Tan es ésa la orientación, que la línea de créditos para adquirir vivienda nueva de Infonavit, que se utiliza para los conjuntos habitacionales, representó en 2002 el 72.2% del total ejercido en ese año (Puebla, 2006: 203).

Se completa así el modelo. Construidas las viviendas (o las urbanizaciones), éstas son adquiridas por los titulares de los créditos estatales. Una vez que las viviendas son entregadas, esos organismos nacionales pagan a los promotores el costo correspondiente (Castro *et al.*, 2006: 449) y recuperan con el tiempo esos fondos con el pago de los adquirentes de la vivienda. Se diferencian estas operaciones de lo que ocurría en la promoción estatal, donde la recuperación de los fondos, prestados era limitada, de allí que el Infonavit, por ejemplo, atendiera efectivamente a un porcentaje pequeño de sus derechohabientes (Puebla, 2002: 123-124). En la promoción privada la recuperación es considerable y contribuye a ampliar la capacidad de los organismos estatales de otorgar créditos.

Por consiguiente, el sistema de financiamiento estatal para la vivienda actúa en favor de esas operaciones. Se busca el “funcionamiento óptimo” del mercado a cargo de las empresas privadas de construcción y promoción: desde créditos puente de la Sociedad Hipotecaria Federal, pasando por la organización de las operaciones de los fondos, de acuerdo con la oferta de los desarrolladores, hasta subsidios que aumentan la demanda solvente de esas viviendas a cargo del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) (Castro *et al.*, 2006: 450).

<sup>13</sup> Comunicación de Roberto Eibenschutz.

<sup>14</sup> De acuerdo con los datos de Eibenschutz y Goya (2009: 117), en el 91.8% de los casos los créditos habían sido otorgados por entidades estatales (81.9% de Infonavit y 6.3 de Fovissste). Solamente el 6.1% correspondía a entidades bancarias y el 2.1 a los desarrolladores.

Al parecer, salvo el crédito público para los derechohabientes, el resto de los recursos que utilizaban los organismos de vivienda se articuló a los procesos mercantilizados. Al adoptar ese papel los organismos se redujeron considerablemente y ampliaron su capacidad para el otorgamiento de créditos.

La urbanización mercantil provocó también una importante transformación de las condiciones de adquisición de la vivienda. De manera sintética: el cliente absorbió al derechohabiente. Se diluyó su carácter de miembro de un grupo con derechos y, por ende, con una pertenencia que incluía cierta representación, normalmente de un sindicato. Esa dilución implicó la despolitización del carácter del derechohabiente por la pérdida de una pertenencia colectiva y su exclusión de una relación de acumulación política, generalmente clientelar. Esos sujetos ya no perciben “que ‘les habían dado una vivienda’ más que otorgado un crédito” (Duhau, 2008: 23), porque lo que se llevan es el derecho a un crédito que podrán introducir en el mercado inmobiliario para comprar aquello que el monto acreditado les permita.

El derechohabiente sólo tiene el derecho a un crédito en condiciones especiales, con base en los recursos que haya aportado cada uno de los asalariados formales. Forma parte de una relación pública frente a un organismo estatal que está regulado para reconocer su derecho. Una vez que se lleva el crédito se convierte en un cliente individual que puede cambiarlo en el mercado por una vivienda. Compra individualmente un lugar-techo, junto con miles de otros sujetos atomizados. Esa construcción del cliente sustenta la falacia de la libertad en el mercado que, por otro lado, se supone que garantiza la libertad individual (Harvey, 2007: 7). Esa falta de pertenencia, y la resolución individual en un mercado abstracto de vivienda se trasladan a las condiciones de residente, como veremos más adelante.

### *La expansión de la mercantilización*

Una consecuencia directa de esas operaciones mercantiles es la expansión territorial de la urbanización como resultado de un cálculo económico privado.

Las decisiones de las empresas, de compra de suelo y de conformación de reservas territoriales, y su utilización para la construcción de grandes conjuntos, implica una verdadera “planificación” del territorio urbano, con la imposición de una forma determinada de creci-

miento por expansión que genera una estructura territorial “ineficiente, insustentable y fracturada”, junto con enormes superficies de tierra vacante servida con infraestructura dentro de las áreas urbanizadas (Iracheta y Pedrotti, 2011: 17). Estas áreas, dadas su limitada superficie y su dispersión en el territorio, no permiten operaciones de gran envergadura que favorezcan la obtención de mayores ganancias (Castro *et al.*, 2006: 456). La elección de suelo en la periferia deja, además, espacios libres, tierras intermedias, que adquieren mayor precio y se convierten en elementos de especulación inmobiliaria (Eibenschutz y Goya, 2009: 26).

Esa “planificación” incluye la capacidad de lograr cambios de los usos del suelo para posibilitar los emprendimientos (García Gómez, 2013). Esto hace posible, por ejemplo, la compra de tierra rural para conseguir luego su habilitación municipal para uso habitacional, con lo que el precio del suelo se incrementa entre 10 y 15 veces,<sup>15</sup> con la captación de renta que esto supone. También es parte de este efecto el desconocimiento de la realidad metropolitana en términos territoriales y de gobernabilidad (Eibenschutz y Goya, 2009: 15).

Todo ello se relaciona con la capacidad diferencial de las desarrolladoras: las empresas de mayor tamaño tienden a producir conjuntos periféricos de grandes dimensiones, mientras que las de menor envergadura lo hacen dentro de las áreas urbanas o en la periferia de localidades medianas o pequeñas. (Castro *et al.*, 2006: 452). Por otro lado, son estas últimas las que tienden a fijar el precio promedio de las viviendas en el mercado. De allí que los grandes consorcios obtengan márgenes de ganancia superiores (Castro *et al.*, 2006: 448).

La expansión territorial generada por los conjuntos ha venido siendo cada vez mayor, ya que en coherencia con la lógica de localización, el suelo se va seleccionando cada vez más lejos de la ciudad construida: la distancia promedio de los conjuntos ha ido aumentando en los últimos años (Eibenschutz y Goya, 2009: 28).

Como resultado de esa “planificación mercantil” disminuye la densidad y aumentan los costos totales de urbanización (Eibenschutz y Goya, 2009: 26). La infraestructura que integra ese proceso amplio de mercantilización no se limita al territorio interior de los conjuntos. Si bien la legislación del Estado de México no menciona su conexión con las redes primarias, en la medida en que, según las mismas normas, los conjuntos son el resultado de una negociación con las autoridades

<sup>15</sup> Comunicación de Roberto Eibenschutz.



locales, los desarrolladores se hacen cargo también de esas conexiones.<sup>16</sup> Avanzan hacia afuera de la tierra que han adquirido.

Esa expansión puede apreciarse también en la articulación de las acciones municipales, una vez entregados los conjuntos construidos, que deben hacerse cargo de una serie de actividades y gastos necesarios para su ocupación y funcionamiento: desde la prestación de servicios (como la recolección de residuos) hasta el mantenimiento de los espacios públicos, y aun los privados, de esos conjuntos. Los gobiernos locales deben aportar recursos para producir las verdaderas condiciones de posibilidad que se requieren para el funcionamiento de la producción mercantil.

Estas modalidades de urbanización han sido posibles, también, gracias a la transformación de los *procesos de producción* de la vivienda, que han dado lugar a su modernización e industrialización, consolidando lo que ha sido considerado un desarrollo fordista de la construcción (Duhau, 2008). En ese sector de la economía, tradicionalmente atrasado y artesanal, la expansión de los procesos mercantiles ha conllevado su transformación. Desde 1993 la política de vivienda proponía un cambio en el sistema productivo, su industrialización para producir en gran escala y reducir costos y tiempos. Se promovió el desarrollo de una “gran industria privada, especializada en la producción habitacional” (Schteingart y Patiño, 2006: 166). Lo anterior se complementó en 2001 al establecerse parámetros tecnológicos uniformes para todo el país, facilitando la industrialización y las economías de escala.

Con el cambio del papel de los organismos estatales, éstos dejaron de controlar la calidad de los productos (vivienda y urbanización). Se supone que cada una de las empresas realiza ese control y que éste se consolida en las relaciones de mercado, como sucedería con cualquier mercancía. Eso dicen los desarrolladores: “la competencia en el mercado, que es muy fuerte y obliga a crear productos de buena calidad, mejor precio y la mayor cantidad de servicios complementarios que se puedan montar” (Director Comercial del Grupo Sadasi, citado por Martínez, 2005). Sin embargo, algunos estudios muestran la limitada capacidad de esas empresas para la gestión de la calidad (Chan y Corona, 2013). Como consecuencia, los efectos de la mala calidad, con el deterioro que producen, son transferidos a los compradores, quienes deben hacerse cargo de los gastos para mantener las viviendas (Eibenschütz y Goya, 2009: 74).

<sup>16</sup> Esto ha sido confirmado en entrevistas.

Esa incorporación tan amplia de los diferentes momentos, los recursos y la fuerza de trabajo que integran la producción de la urbanización dentro de los procesos mercantilizados, explica una parte de lo que llamamos “el éxito mercantil”, que se concreta en la enorme producción de viviendas que han sido terminadas y vendidas.

### *La importancia de la producción mercantil*

La relevancia de la gran cantidad de viviendas producidas mercantilmente queda en evidencia cuando se compara con la producción de las décadas anteriores. Del total de viviendas que se construyeron en los 29 años que van de 1973 a 2002 el 50.2% corresponde a los últimos ocho años (1995-2002) (Coulomb y Schteingart, 2006: cuadro 10.2).

Esa gran capacidad de producción se fue potenciando con el tiempo. Es así que entre 2001 y 2011 se llegó a un total de 13 millones de financiamientos, de los cuales poco más de la mitad (54%) correspondió a la producción de viviendas completas, casi 7 millones de unidades; y 41% al mejoramiento físico de viviendas ya existentes, poco más de 5 millones (cuadro 2).

Esto constituye, sin lugar a dudas, un éxito mercantil coherente con la definición de la vivienda (y la urbanización) como bien de cambio.<sup>17</sup> Si preguntamos sobre las condiciones de esos productos como bienes de uso la situación es diferente. Es aquí en donde podemos reconocer lo que hemos mencionado utilizando el término “degradación”.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> En mayo de 2012 el entonces presidente Calderón afirmó: “Nunca antes, y lo aseguro categórico, nunca antes en la historia de México se había contado con una política de vivienda tan eficaz, tan incluyente y tan exitosa como la impulsada en las dos últimas administraciones”. Aseguró que en 11 años se habían financiado 10.5 millones de viviendas, mucho más que los 8 millones de financiamientos que se otorgaron en los 30 años anteriores (*La Jornada*, 9 de mayo de 2012).

<sup>18</sup> Tomamos la significación que le da la Academia de la Lengua. Tres de sus acepciones son útiles: “reducir o desgastar las cualidades inherentes a alguien o algo”, “transformar una sustancia compleja en otra de constitución más sencilla”, “rebajar y envilecer” <<http://lema.rae.es/drae/?val=degradar>> (3 de abril de 2013).

**CUADRO 2**  
**Total de viviendas y financiamientos por programa, 2001-2011**

	<i>Completa</i>	<i>Inicial</i>	<i>Mejoramiento físico</i>	<i>Mejoramiento financiero</i>	<i>Infraestructura</i>	<i>Total</i>
Núm.	6 971 701	452 811	5 336 777	100 573	52 308	12 914 170
%	54.0	3.5	41.3	0.8	0.4	100.0

FUENTE: Elaboración propia con datos de UNAM, 2013, cuadro 59.

## La producción de un bien de uso degradado

El resultado fue:

un crecimiento disperso, costoso y desarticulado, que tiene efectos en el desarrollo de las periferias urbanas produciendo básicamente vivienda nueva, de reducido tamaño, en grandes conjuntos cerrados, aislados de su entorno, con una compleja situación social y problemas de infraestructura y conectividad, con equipamientos limitados y sin actividades generadoras de empleo [Covarrubias, 2013].

Sin lugar a dudas la consecuencia más importante de esos procesos de mercantilización fue la subordinación de la vivienda y la urbanización a una condición de bien de cambio. Pero no solamente subordinación como predominio de la obtención de ganancia, sino de manera particular como degradación de esos productos como bienes de uso.<sup>19</sup>

La orientación general de la política modificó la significación de la vivienda. Desde mediados de los años noventa las formulaciones legales, en particular el PFDV-1993, hacen evidente la pérdida de importancia de la función social de la vivienda y de su vinculación con el desarrollo urbano, a la vez que son cada vez más importantes los componentes económicos y financieros (Schteingart y Patiño, 2006: 160). La política “ha venido perdiendo el concepto de vivienda como valor de uso, para pasar actualmente, desde la visión gubernamental, a ser principalmente un valor de cambio” (Schteingart y Patiño, 2006: 182). El modelo de producción de vivienda social que se configura hace prevalecer las condiciones de su producción capitalista, frente a su capacidad para satisfacer las necesidades sociales, tanto de techo como de ciudad.

La subordinación del bien de uso al bien de cambio se hace evidente en su adquisición en razón de una necesidad provocada mercantilmente. Es el caso de quienes compraron vivienda, utilizando sus derechos a créditos disponibles pero sin tener necesidad de ella, convencidos por los desarrolladores que argumentaron que podrían perderlos por no usarlos (Eibenschutz y Goya, 2009: 54). Se lograron así ventas que de otra forma no hubiesen sucedido. Es por eso, también, que algunas de

<sup>19</sup> Este movimiento es el contrario del que dio origen a la vivienda pública, que modificó positivamente las condiciones de la vivienda como valor de uso, asegurando por ejemplo la salubridad y el funcionamiento de la unidad doméstica con espacios y equipamientos mínimos (Topalov, 1979: 92).

las viviendas vendidas no se ocuparon, otras se rentaron o prestaron y algunas se abandonaron (Eibenschutz y Goya, 2009). Ese predominio de la urbanización como bien de cambio permite entender que en una sociedad con falta de viviendas se vendan y se mantengan desocupadas las que se producen para los sectores de recursos limitados.<sup>20</sup>

Como en toda operación inmobiliaria, pero de manera particular en los conjuntos urbanos, son fundamentales los costos de la producción del suelo y la urbanización. Es por ello que deben articularse con los que corresponden a la totalidad de cada operación, dado que el precio de las viviendas tiene que adaptarse a los respectivos “cajones crediticios” (Puebla, 2006: 223). Esto se concreta en dos aspectos: la elección de suelo barato en la periferia urbana, como vimos; y la disminución de costos en la producción de las viviendas. La gestión del suelo tiene efectos en la localización de los conjuntos y en su tamaño (grandes unidades en la periferia), como en la pérdida de la calidad de las viviendas. Esto supone rebajar, y aun envilecer, las condiciones de la urbanización y de la vivienda en su papel para la reproducción de la población aglomerada (urbanizada).

Las decisiones de localización muestran dos efectos que contribuyen a la degradación del bien: la enorme dificultad o imposibilidad de una vida urbana integrada (Eibenschutz y Goya, 2009) y la transferencia a los nuevos habitantes de los costos que no asumieron los promotores privados pero que son necesarios para la utilización de los conjuntos. Los costos de transporte, por ejemplo, pueden significar tanto o más que los pagos de las hipotecas (Iracheta y Pedrotti, 2011: 16).

El abatimiento de los costos de las viviendas “para lograr su adaptación al cajón crediticio” (Puebla, 2006: 223) condujo a la disminución de su superficie y a su adecuación con relación al lote, a la pérdida de funcionalidad y a la rigidez del diseño. Esto implicó una falta de ámbitos para las actividades económicas, y contribuyó a la promoción de la individualización, el aislamiento y la desvinculación del entorno y de los vecinos. Esas características del producto consolidan la configuración de individuos-clientes atomizados en el mercado de vivienda-urbanización. Esos nuevos ámbitos urbanos son, consecuentemente, lugares de inseguridad donde se incrementa la incidencia de delitos, como asaltos a las casas, robos, narcomenudeo y vandalismo (Eibenschutz y Goya, 2009: 59-61).

<sup>20</sup> En el censo de 2010 se reporta un total de 4.9 millones de viviendas desocupadas (Covarrubias, 2013).

La disminución de los costos llevó también a que muchas veces se utilizaran materiales de baja calidad, lo cual ocasiona un rápido deterioro físico de las construcciones (Eibenschutz y Goya, 2009: 69-70).

La degradación del bien permitió su producción a costos menores de los que se venían consiguiendo en la producción mercantil, pudiendo así acercarlo a los “cajones salariales” más bajos. Sin embargo, el resultado final ha sido una extraña combinación de aumento de las condiciones socioeconómicas de la población que puede acceder a los créditos, y así a las viviendas-urbanizaciones; y a la vez una caída de la producción total de las mismas, junto con su abandono o falta de ocupación.

### **Los límites de la producción mercantil de la urbanización**

En los últimos años han aparecido dos indicadores que muestran el debilitamiento de la capacidad del modelo mercantil: la disminución de su crecimiento y la menor cobertura socioeconómica de sus productos.

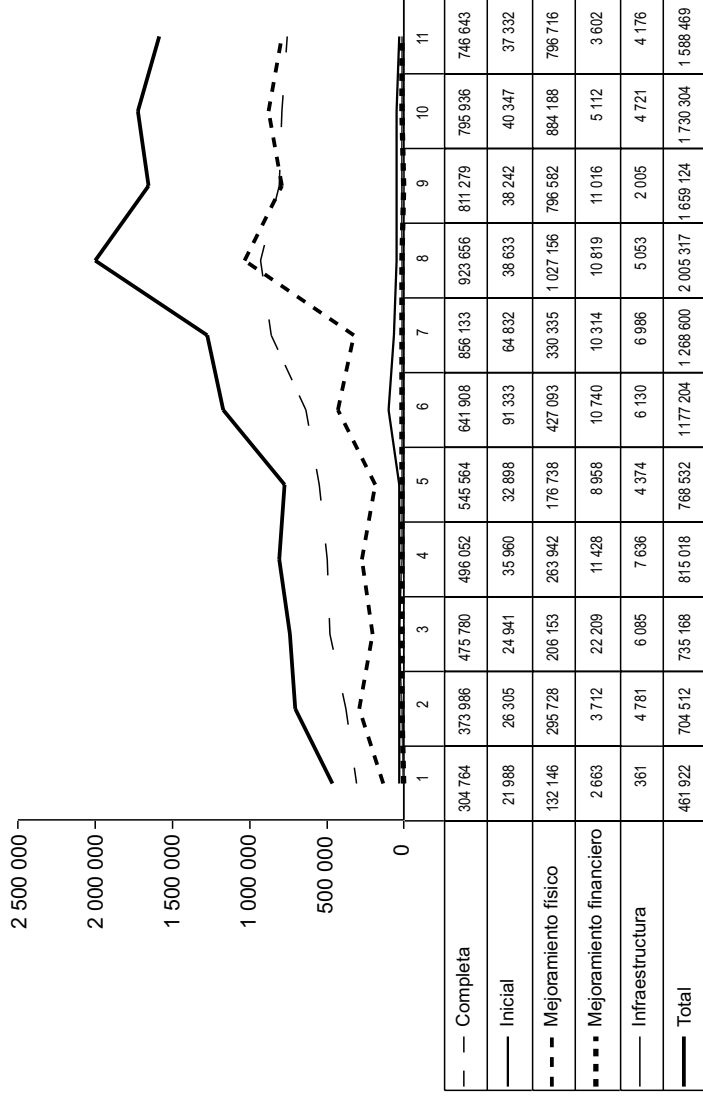
La dinámica de la oferta de viviendas / financiamiento entre 2001 y 2011, que viene creciendo, muestra un punto de inflexión en 2008<sup>21</sup> que da inicio a una declinación que se mantiene hasta el fin del periodo. La cantidad anual total cae aproximadamente el 20%, al pasar de 2 millones a 1.6 millones. Esa disminución corresponde tanto a las viviendas terminadas como a los mejoramientos físicos. El resto de los programas, con una participación casi irrelevante, se mantiene sin grandes modificaciones, aunque se da un crecimiento importante en los programas de infraestructura, pero en una cantidad realmente muy limitada (gráfica 1).

Además de la disminución de la oferta de vivienda mercantil, es interesante observar lo que ocurre en la cobertura socioeconómica de esos productos. Para comprender esa situación es conveniente mirar hacia atrás.

El Infonavit se había orientado a la atención a los derechohabientes de menores ingresos, en especial de aquellos cuyas percepciones estuvieran entre 1 y 4 veces el salario mínimo (vsm). Para medir esa orientación la información distribuyó los casos en tres “cajones salariales”. En un comienzo, los cajones fueron definidos de la siguiente

<sup>21</sup> Coincidente con el comienzo de la crisis financiera internacional.

**GRÁFICA 1**  
**Cantidad de viviendas y financiamientos, 2001-2011**



FUENTE: UNAM, 2013: cuadro 59.

manera: cajón A de 1 a 1.25 vsm; cajón B de 1.26 a 2 vsm; y cajón C de 2.1 a 4 vsm. El instituto priorizaba entonces al menor salario: proponía entregar el 50% al cajón A, el 35% al B y el 15% al C (Puebla, 2006: 124). En 1993, junto con los cambios sustantivos en el modelo de promoción pública, se modificó la definición de esos “cajones”: el A pasó a incluir de 1 a 2 vsm, el B de 2.1 a 3 vsm y el C de 3.1 en adelante. Como puede verse, además de la diferente distribución entre los tres, desapareció el límite superior de 4 vsm.

Conviene analizar de manera uniforme la distribución de los créditos en el periodo total, para lo cual es conveniente redefinir la distribución por salarios mínimos en lo que llamamos “tramos” socioeconómicos que permitan observar su continuidad. Con base en la definición de los cajones en los dos periodos proponemos cuatro tramos: 1) de 1 a 2 salarios mínimos, 2) de 2.1 a 3, 3) de 2.1 a 4 y 4) de 3.1 en adelante. Esos tramos, tal como están contruidos, no son continuos, sino que se traslapan. Con esa base es posible llenar todo el periodo: solamente el tramo 1 cubre la totalidad de esos años; los tramos 2 y 4 lo hacen desde 1993, y el tramo 3 de 1975 a 1992 (gráfica 2).

Desde que se iniciaron las operaciones del Infonavit hasta 1992 se observa que la totalidad de los créditos se otorgaron a quienes percibían entre 1 y 4 salarios mínimos (tramos 1 y 3) y que claramente predominó el tramo 1, el de los derechohabientes que ganaban de 1 a 2 vsm. En ese largo periodo dicho tramo incrementó su participación, más allá de algunos vaivenes en los años setenta, para entre 1984 y 1987 superar el 90% de los créditos otorgados. En ese último año llegó hasta 97% del total. Desde 1988 la participación del tramo 1 cayó de manera continua y brutal para terminar la serie con el 7.3%. En esa línea descendente se observa una pequeña recuperación en 1997 y 1998.

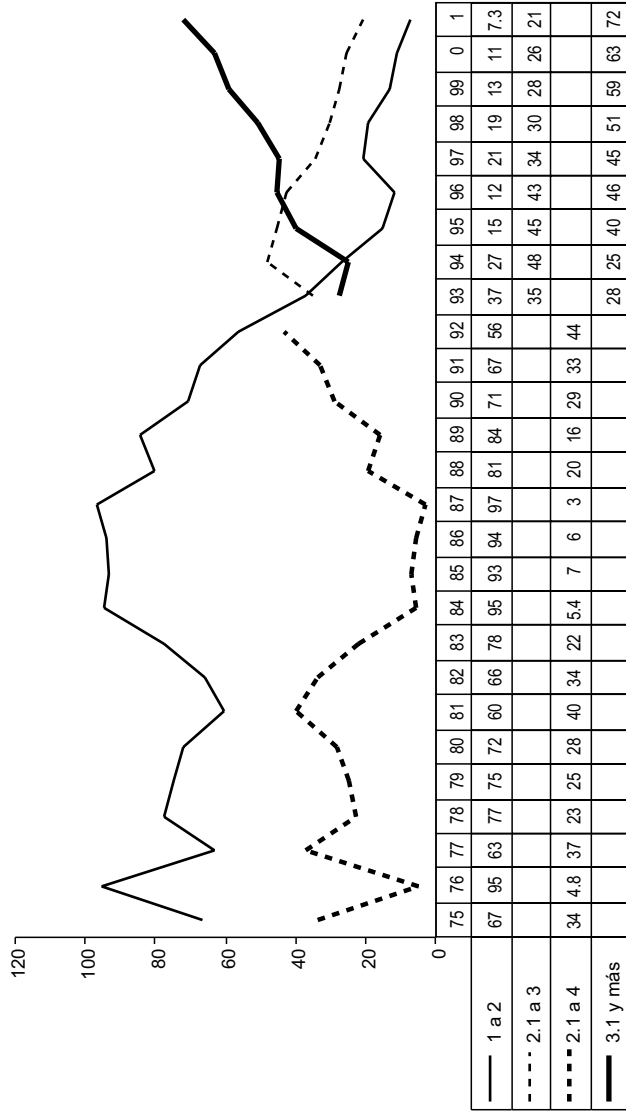
Es evidente que ya desde 1988 se había dejado de lado la orientación de los créditos hacia la población derechohabiente con menores ingresos (1 a 2 salarios mínimos).

De manera inmediata, desde 1988 hasta 1992 la pérdida del tramo 1 favoreció al tramo 3, que corresponde a los ingresos de entre 2.1 y 4 salarios mínimos. Esto se correlaciona con la información anterior. Por entonces el límite estaba en 4 salarios mínimos.

Con los cambios de 1993 la situación se hizo más compleja. Por una parte, como vimos, el tramo 1 siguió disminuyendo, pero su pérdida se distribuyó de manera heterogénea. En los primeros años posteriores a esa fecha creció la participación del tramo 2 (entre 2.1 y 3 vsm). En 1996 el tramo 4 alcanzó esa participación (entre 3.1 y 4 vsm),



GRÁFICA 2  
**Infonavit: distribución de créditos por nivel de salarios mínimos, 1975-2001 (porcentajes)**



FUENTE: Elaboración propia con datos de Puebla, 2006: 198.

que continuó creciendo hasta terminar el periodo analizado (2001) con el 72% de los créditos, mientras que el tramo 2 disminuyó hasta el 21 por ciento.

Los datos revelan que desde 1988 disminuyeron los créditos destinados a la población derechohabiente de menores ingresos en favor de quienes recibían mayores ingresos. En primer lugar, hasta 1993, para quienes ganaban hasta 4 salarios mínimos. Luego de esa fecha se continúa transfiriendo el beneficio a quienes cuentan con ingresos superiores a ese límite. Esto se confirma al observar que el 72% que recibió en 2001 el tramo 4 se distribuyó en: 21.8% entre 3.1 y 4.09 salarios mínimos; 25.9% entre 4.1 y 6.09 sm, y 24.2 a ingresos superiores. En el año 2002 el promedio de ingresos de los acreditados por el Instituto fue de 6 salarios mínimos (Puebla, 2006: 197). La relevancia de esa información resulta más clara cuando nos enteramos de que el 61% de los derechohabientes del Infonavit recibe hasta la mitad de esos ingresos (Puebla, 2006: 197). En la investigación realizada por Eibenschutz y Benlliure (2009: 69) se detecta que, para las ciudades analizadas, una tercera parte de la demanda anual de vivienda entre 2006 y 2012 correspondía a quienes ganaban hasta 3 salarios mínimos, mientras que la mitad se integraba por aquellos cuyos ingresos no superaban los 5 salarios mínimos.

En una perspectiva más amplia con relación a la población económicamente activa, en 2011 quienes ganaban de 1 a 2 sm (tramo 1) representaban el 41% del total (20.8 millones de personas), y el 21% ganaba hasta 3 sm (9.7 millones) (Salazar y Ponce, 2012).

La contracara de lo anterior es la capacidad de las formas sociales de desmercantilización, en sus diferentes modalidades de urbanización popular, que continúan siendo centrales para el asentamiento de la población de bajos ingresos, que queda fuera de las formas mercantiles, por “amplias” que éstas hayan llegado a ser.

## **Conclusiones**

Hemos analizado un complejo proceso de retiro del Estado y de privatización de la producción de urbanización para la población (derechohabiente) de bajos ingresos. Ello se puede describir esquemáticamente como la mercantilización del conjunto de actividades y de la fuerza de trabajo implicados en la producción de la urbanización, que se expande sectorial y territorialmente ofreciendo bienes de uso de-

gradados, así como la venta de esos bienes que permite la realización de la ganancia, manteniendo el proceso de acumulación y generando degradación social y urbana.

El resultado ha conducido a la producción mercantil al extremo de llegar a la población derechohabiente de ingresos bajos en la cual solamente incidía la promoción estatal relativamente desmercantilizada. Ello fue posible porque la gestión financiera del Estado, con base predominantemente en los aportes de los asalariados, constituyó una demanda solvente potencial: la de los sujetos que tienen derecho a solicitar crédito para vivienda y que pueden pedirlos en razón de su condición socioeconómica. Esa demanda potencial se actualiza al aplicarse a la compra de los productos mercantiles predeterminados para ella. Por otro lado, fue posible también gracias a la organización de un proceso de urbanización que abatió radicalmente los costos del conjunto de sus componentes.

No repetiremos esa descripción. Sólo rescataremos algunos elementos que pueden completar la interpretación y abrir perspectivas hacia adelante.

Es posible incorporar los procesos analizados dentro de un marco de significación más amplio. Para ello conviene recurrir al concepto de “acumulación por desposesión” que propone Harvey (2003).

Los conjuntos urbanos constituyen un caso claro de privatización. Por una parte se trata de la transferencia de activos de propiedad estatal en favor de empresas privadas (privatización propiamente tal); y por la otra, de la inclusión de un conjunto de actividades desarrolladas por fuera de la lógica de ganancia dentro de procesos capitalistas orientados por esa lógica (mercantilización). En estos casos, además de la disminución de los costos por degradación del producto, se incorpora el financiamiento que sigue a cargo de instituciones estatales que operan con un cierto nivel de desmercantilización.

La privatización que mencionamos muestra un rasgo que, utilizando un término impresionista, puede ser caracterizada por la brutalidad que se encarna en la degradación del bien producido: la vivienda como techo y la unidad territorial más amplia (urbanización). Degradación que afecta no solamente las condiciones de la vida familiar en la intimidad, sino la vida social, la de los individuos, las familias y los vecindarios. La ganancia privada se sustenta en un gran costo social e individual.

Las condiciones de cotidianidad que imponen esos productos degradados parecen incrementar la vulnerabilidad individual y social

de las personas y las familias. Si bien esas condiciones pueden explicar parte del abandono de las viviendas, debemos reconocer que la mayoría de los compradores no puede escapar del consumo de esos bienes y, así, su vida se degrada por su exclusión de la centralidad urbana y por el deterioro de las condiciones de sociabilidad tanto dentro de la familia como en el ámbito inmediato. Parecería que la desposesión económica se continúa con una desposesión sociocultural.

Es evidente la relevancia de la ausencia del Estado como responsable de garantizar las condiciones de reproducción social en la vida cotidiana, en particular en relación con la oferta de los bienes fundamentales (suelo, redes, vivienda).<sup>22</sup> Lo que vemos es la presencia de una política que garantiza las condiciones para la acción del capital privado como proveedor legitimado de esos bienes, contribuyendo a configurar un mundo cotidiano definido por la subordinación a la acumulación económica privada, una cotidianidad que resulta de la desposesión. Quedan subordinados los procesos o funciones cotidianos, junto con sus soportes materiales, por la imposición de una orientación individual, aislada, competitiva. Es la definición de un hábitat, y así de un habitar, por estrategias privadas de acumulación de capital. Este rasgo no es un resultado colateral; por el contrario, es un componente esencial del modelo, como se reconoce en otros países donde también es hegemónico.<sup>23</sup>

En otro registro, los datos mencionados parecen sugerir que el “mercado” de esas operaciones inmobiliarias se habría venido agotando. Así lo indicaría la clara tendencia a su disminución, por lo menos desde el año 2008. Al mismo tiempo, tal agotamiento podría estar relacionado con la orientación de la producción hacia derechohabientes de cada vez mayores ingresos. Si esto significa un posible agotamiento del modelo mercantil de los conjuntos urbanos, y las empresas productoras consideran que es el momento de cambiarlo y de buscar otros medios de captación de ganancias en la urbanización, tal cuestión excede totalmente las posibilidades de estas reflexiones. Solamente es posible constatar que el nuevo gobierno, que asumió sus funciones en diciembre de 2012, anunció cambios en los procedimientos de urba-

<sup>22</sup> Lo que ha sido llamado la “dimensión material del abandono estatal” (Auyero y Berti, 2013: 39).

<sup>23</sup> En el caso de Chile, la vivienda que se construye “no sólo es de muy mala calidad física, sino que [...] se han construido verdaderos guetos urbanos, lugares con grandes problemas sociales, producto de las políticas públicas [...] es el resultado de una política cuyo principal objetivo fue financiar la construcción de viviendas baratas” (Rodríguez, 2008: 25).

nización y de producción de vivienda social. Como *Política Nacional de Vivienda*, el presidente presentó en febrero de 2013 lo que un periódico tituló “giro a la política de acceso a la vivienda” (*El Universal*, 12 de febrero de 2013) y que propone modificaciones importantes en un periodo de transición de dos años. Lo que suceda en esa transición permitirá conocer la orientación que se promoverá para los procesos de urbanización destinados a la población de ingresos limitados y también mostrará cómo se articularán los intereses sociales, económicos y políticos en juego.

### Bibliografía

- Auyero, Javier y María F. Berti (2013), *La violencia en los márgenes*, Buenos Aires, Katz.
- Castells, Manuel (1995), *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano*, Madrid, Alianza Editorial.
- Castro, José, René Coulomb, Pedro León y Claudia Puebla (2006), “Los desarrolladores privados y la vivienda de interés social”, en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, UAM-A / Miguel Ángel Porrúa, pp. 445-476.
- Chan Arceo, Arely del Pilar y Gilberto A. Corona Suárez (2013), “La madurez de los sistemas de gestión de la calidad en las empresas dedicadas al desarrollo de proyectos de vivienda”, trabajo presentado en el Congreso Nacional de Vivienda, México, 12 a 14 de marzo.
- Coulomb, René y Martha Schteingart (coords.) (2006), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, UAM-A / Miguel Ángel Porrúa.
- Covarrubias, Francisco Gaitán (2013), “Política de vivienda del Estado mexicano”, trabajo presentado en el Congreso Nacional de Vivienda, México, 12 a 14 de marzo.
- Cuervo, Luis Mauricio (1997), “El agua potable como bien mayor”, *Regulación*, núm. 2, Bogotá, p. 135-160.
- Duhau, E. (1998), *Hábitat popular y política urbana*, México, Miguel Ángel Porrúa / UAM.
- Duhau, Emilio (2008), “Los nuevos productores del espacio habitable”, *Ciudades*, núm. 79, pp. 21-27.
- Eibenschutz, Roberto y Pablo Benlliure (2009), *Mercado formal e informal de suelo. Análisis de ocho ciudades*, México, Sedesol / UAM-X / Miguel Ángel Porrúa.
- Eibenschutz, Roberto y Carlos Goya (2009), *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones*, México, Sedesol / UAM-X / Miguel Ángel Porrúa.
- Esping-Andersen, Gosta (1993), *Los tres mundos del estado del bienestar*, Valencia,

- Alfons El Magnànim / Generalitat Valenciana / Diputació Provincial de València.
- García Gómez, Miguel Ángel (2013), “Cambios de uso de suelo en la ciudad de los promotores de vivienda”, trabajo presentado en el Congreso Nacional de Vivienda, México, 12 a 14 de marzo.
- Garza, Gustavo y Martha Schteingart (1978), *La acción habitacional del Estado en México*, México, El Colegio de México.
- Harvey, David (2003), *The New Imperialism*, Nueva York, Oxford University Press.
- Harvey, David (2007), *A Brief History of Neoliberalism*, Nueva York, Oxford University Press.
- Hayata, Noriko (2010), *La ilusión de la participación comunitaria. Lucha y negociación en los barrios irregulares de Bogotá 1992-2003*, Bogotá, Universidad del Externado.
- Iracheta, Alfonso y Carolina Pedrotti (2011), “Expansión metropolitana y producción habitacional en la Zona Metropolitana de Toluca”, Toluca (mimeo.).
- Jaramillo, Samuel (1988) “Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico”, en Luis Mauricio Cuervo, Samuel Jaramillo, Jorge Iván González y Fernando Rojas (coords.), *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*, Bogotá, CIDEP.
- Jaramillo, Samuel (2009), *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Martínez, María del Pilar (2005) “Ciudad sin límites”, *La Jornada en la Economía*, 5 de diciembre, México <<http://www.jornada.unam.mx/2005/12/05/6n1sec.html>> (4 de marzo de 2013).
- Marx, Carlos (1973), *El capital. Crítica de la economía política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Nun, José (2001), *Marginalidad y exclusión social*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Offe, C. (1990), *Las contradicciones del estado del bienestar*, Madrid, Alianza.
- Patiño, Luis (2006), “El Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste)”, en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, UAM-A / Miguel Ángel Porrúa, pp. 239-278.
- Pradilla, Emilio (1984), *Contribución a la crítica de la “teoría urbana”. Del “espacio” a la “crisis urbana”*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Pradilla, Emilio (2009), “Las contradicciones de la privatización de los servicios públicos”, en Emilio Pradilla (comp.), *Los territorios del neoliberalismo en América Latina. Compilación de ensayos*, México, UAM / Porrúa, pp. 15-90.
- Puebla, Claudia (2002), *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*, México, El Colegio de México.
- Puebla, Claudia (2006), “El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)”, en René Coulomb y Martha Schteingart

- (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, UAM-A / Miguel Ángel Porrúa, pp. 193-238.
- Rodríguez, Alfredo (2008), "Políticas habitacionales de hoy: la ciudad que no queremos", en Susana Aravena y Alejandra Sandoval (coords.), *Política habitacional y actores sociales*, Santiago, Ediciones Sur, pp. 25-31.
- Salazar, Clara (2012), "Los ejidatarios en el control de la regulación", en Clara Salazar (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*, México, El Colegio de México, pp. 265-305.
- Salazar, Clara y Gabriela Ponce (2012), "Rental Housing: A Public Policy Option in Mexico", *Rental Housing*, 3 de septiembre.
- Schteingart, Martha y Luis Patiño (2006), "El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales", en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, UAM-A / Miguel Ángel Porrúa, pp. 153-192.
- Topalov, Christian (1979), *La urbanización capitalista*, México, Edicol.
- Topalov, Christian (1987), *Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*, París, Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Torre, Juan Carlos y Elisa Pastoriza (2002) "La democratización del bienestar", en Juan Carlos Torre (dir.), *Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 257-312.
- UNAM (2013), *México, Perfil del sector de la vivienda*, México, PUEC-UNAM / UN-Habitat / Comisión Nacional de la Vivienda.

### *Otras fuentes*

Código Administrativo del Estado de México.  
*El Universal*, Ciudad de México.  
*La Jornada*, Ciudad de México.

Entre las entrevistas llevadas a cabo debo destacar las realizadas con: Pablo Benlliure, René Coulomb, Emilio Duhau, Roberto Eibenschutz, Claudia Puebla, Clara Salazar y Martha Schteingart.

### **Acerca del autor**

**Pedro Pírez** es doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba, donde se graduó como abogado y realizó estudios de posgrado en Sociología.

Actualmente es Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) con sede en el Institu-

to de Estudios de América Latina y el Caribe de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es profesor en el Doctorado en Ciencias Sociales y la Maestría en Gestión Ambiental Metropolitana en la UBA, en el Doctorado en Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de General Sarmiento, en la Maestría en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella), en la Maestría de Gestión Urbana en la Universidad Nacional de Córdoba y en la Maestría de Planificación Urbana en la Universidad Nacional de Rosario. Ha dictado cursos de posgrado en universidades de América Latina y de España.

Su investigación se ha concentrado en los últimos años en la cuestión metropolitana, los servicios urbanos y la urbanización en América Latina, particularmente en los aspectos referidos a la gobernabilidad. Entre sus múltiples publicaciones destacan: *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Eudeba, 2009; *Buenos Aires, la formación del presente* (coord.), Quito, Olachi, 2009; “El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política”, *Economía, Sociedad y Territorio*, núm. 45, 2014; “La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina”, *Andamios*, núm. 22, 2013; “Perspectivas latinoamericanas para el estudio de los servicios urbanos”, *Cuaderno Urbano*, núm. 14, 2013.