

PROCESO DE URBANIZACIÓN EN ECATEPEC, EL ESTADO COMO AGENTE PROMOTOR

Patricia E. Olivera *

El proceso de incorporación y transformación urbana del municipio de Ecatepec, a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se vincula con las condiciones generales que permitieron el proceso de urbanización en la Ciudad de México.

Dentro de la diversidad temática y de enfoques de estudio sobre el proceso de urbanización desde un punto de vista geográfico, este trabajo que forma parte del proyecto de investigación para concluir la maestría en Urbanismo “Proceso de urbanización en Ecatepec, industrialización y políticas urbanas”, se avoca a la perspectiva de la intervención del Estado y su asociación con otros grupos dominantes, como agentes sociales en la promoción de la ocupación urbana, a partir de la industrialización del municipio. La estructura que se ha ido conformando, es una expresión de los momentos y de las diversas formas de participación de los agentes sociales en ámbitos territoriales dentro de la ciudad. Las formas de ocupación y estructuración urbana se analizarán a través de la dinámica inmobiliaria en Ecatepec, México, porque es en el suelo donde se materializa esa relación agente – ocupación.

Este estudio intenta dar una explicación de la relación entre las características particulares y condiciones generales de la ocupación urbana, a través de la apropiación y utilización del suelo, su incorporación al mercado inmobiliario y la transformación de la estructura urbana como condición para la extensión y despliegue de la relación social capitalista. Los agentes sociales, se definen como las distintas fracciones del capital, con desarrollos desiguales, y el Estado, actuando en la promoción, construcción, producción, circulación de bienes para la actividad urbana y su transformación; asimismo coexisten como agentes no capitalistas: los propios colonos y fraccionadores. (Cfr. Schteingart, 1979 y 1989).

Este proyecto se apoya en la caracterización del Estado como institución política que corresponde a necesidades comunes del capital (Mathias y Salama, 1983); su participación en Ecatepec, se analiza en torno a la explicación teórica de la creación de condiciones materiales generales para la producción y reproducción de la fuerza de trabajo. Así, la expresión de estas condiciones presentes bajo características locales, se proyectan ya sea a través de las políticas de vivienda obrera, y en general de población asalariada; en la creación de infraestructura y sus características; en las políticas de industrialización, de suelo etc. Que influyen en la ocupación y estructuración urbana.

El período de estudio comprende el auge y la crisis económica, es decir a partir de 1940 hasta lo actual, debido a que corresponde con la ocupación urbana en el

* profesora de Geografía urbana en la División Sistema Universidad Abierta. Facultad de Filosofía y Letras, UNAM. Estudiante de posgrado en Urbanismo, UNAM.

municipio. Se intenta demostrar que en esas fases la estructura urbana adquiere características diferenciables, producto de distintos agentes.

Los objetivos planteados consisten en explicar el papel de la industrialización en el proceso de urbanización de Ecatepec, analizar las acciones de grupos sociales que intervinieron en el proceso de estructuración urbana y finalmente, caracterizar y delimitar la presencia del estado en el proceso de ocupación y estructuración urbana, a través de sus acciones y políticas.

De acuerdo con los objetivos planteados y sobre la base de los datos obtenidos en la investigación empírica, este trabajo sólo pretende responder si el Estado se ha convertido en el principal agente social en el proceso de urbanización en Ecatepec.

Partiendo de las políticas de industrialización en México, correspondientes a los dos grandes períodos del desarrollo del capital en México, el período de sustitución de importaciones y de la crisis (Rivera Ríos, 1986; Hansen, 1971; Tello, 1979; Garza, 1988, Cordera, 1978; Guillén, 1984), se intentan establecer un marco temporal a la actuación de 1) Los distintos agentes y condiciones estructurales de la industrialización en el municipio, 2) La estructura productiva y sus ritmos desiguales de crecimiento, en función a la ocupación territorial y su especialización, que permite conocer los sectores y grupos de la burguesía, principales actores del proceso industrializador. 3) Las variaciones en la atracción de fuerza de trabajo en los distintos períodos, su absorción y participación relativa desigual en la estructura productiva existente, la dinámica poblacional urbana, resultado de la formación del masivo ejercicio industrial de reserva en el municipio y zona metropolitana de la Cd. de México.

El ascenso y descenso de sectores de la burguesías en la ocupación del territorio, expresa tendencias de especialización metropolitana, este proceso territorial se expresa como una relación social básica a través de la dinámica inmobiliaria, entre propietarios del suelo, usufructuarios o ejidatarios, con capitalista, trabajadores, el Estado, o con agentes individuales, la acción de todos ellos determina la estructura urbana.

En este sentido, la dinámica inmobiliaria se analiza en función de 1) La estructuración de la propiedad. 2) La presencia de agentes inmobiliarios que adquieren y controlan el suelo y 3) La incorporación del suelo al área urbana, producto de la valorización, independientemente de su régimen de propiedad y su ubicación dentro del área urbana, urbanizable y no urbanizable o en reservas territoriales.

La participación del Estado ha sido patente en los procesos mencionados arriba, en apoyo tanto a la industria como a la reproducción de la fuerza de trabajo; en esa perspectiva, se enmarcan sus políticas urbano – industriales, de fomento a la industria, a la infraestructura, políticas de suelo, vivienda y también sobre el

control y corporativización de organizaciones de colonias, elementos indispensable en la aceptación ideológica de la segregación urbana.

Antecedentes

El proceso de ocupación en el municipio, se inició por el papel centralizador que adquirió la Ciudad de México desde principios de siglo, son los ff.cc. y la electricidad, según Garza (1988), los propulsores básicos de ella. En el municipio, como en otras áreas del país en la década de los treinta, el gobierno federal ofrecía apoyos al desarrollo de la actividad agropecuaria, entregando el suelo desecado lacustre a comunidades rurales a precios muy bajos a condición de realizar mejoras en ellos, pero la escasa población de las seis localidades existentes de origen prehispánico, ubicadas en el piedemonte de la Sierra de Guadalupe y bordeando el Lago de Texcoco, poco demandaron suelo. En esa misma década de 1930, se ubicaron sobre la única vía de transporte, a Pachuca (hoy Vía Morelos), tres grandes empresas industriales, de capital al inicio del período de sustitución de importaciones.

Condiciones para el surgimiento de asentamientos en la periferia metropolitana: Ecatepec en el período de auge.

La fase inicial del período sustituidor de importaciones se caracterizó por un proceso de desarrollo extensivo de la acumulación (Rivera Ríos, 1987) que abarcó la década de los 40 y mediados de los 50, caracterizada por la expansión industrial de bienes de consumo básico, que fue permitida por las políticas financieras que atrajeron sectores de la burguesía nacional y extranjeras: recursos estatales se destinaron a infraestructura, fundamentalmente transporte, comunicaciones y electrificación así como al fomento de industria básica: petróleo, hierro, acero, química, fertilizantes, equipo de transporte (Hansen, 1971). Para promover esta expansión, el Estado creó eficaces instrumentos financieros, a través de NAFINSA, de fideicomisos y otras políticas, como excensiones de impuestos a empresas "nuevas y necesarias". En Ecatepec, las 21 grandes empresas asentadas, se beneficiaron de esas políticas de impulso, gozando además de un fuerte proteccionismo y de la reducción de gravámenes para importar insumos. La mayoría son filiales de empresas nacionales y extranjeras, fundamentalmente del sector de bienes intermedios (químico, papel), pero también en otros (alimentos, eléctrico, bienes de capital, construcción). (Directorio de empresas).

En esta fase no hubo asentamientos habitacionales, debido a que el suelo no estaba en condiciones de ser ocupado, el Estado hacia esfuerzos por promover la actividad agropecuaria, pero sin realizar inversiones; el gobierno federal asignó a comunidades rurales y ofreció en venta los terrenos desecados del lago, pero la débil política de apoyo al agro fracasó.

Debido a la concentración de propiedad del suelo, entre 1930 y 1960, en Ecatepec y en el hoy Nezahualcóyotl, y a la compleja delimitación de las propiedades

privadas, ejidales y comunales en esa zona (llamada Zona V y IV de desecación), semiutilizada y creciendo conforme la desecación, surgieron fraccionadores, grandes propietarios asociados a puestos públicos y algunas inmobiliarias privadas. A partir de 1949 el Estado señaló la posibilidad de dar un uso urbano a ese territorio, con el fin expresado de resolver en parte el problema de vivienda en el D. F., por lo que comenzó de inmediato a valorarse. (COPEVI, 1976). La ocupación se inició a través de fraccionadoras privadas de promoción industrial, éstas adquirieron predios dentro de la zona con infraestructura a lo largo de la Vía Morelos, y la constituyeron como el eje estructurador de la ocupación industrial. En la adquisición de predios intervino el Estado a través de su venta, como anterior propietario, o por medio de la expropiación a favor de las empresas.

En el ejido de San Pedro Xalostoc, la presión de la ocupación industrial casi no permitió otros usos. Otros ejidos empezaron a incrementar lentamente las áreas urbano-ejidales, debido a condiciones naturales muy desfavorables para la agricultura (salinidad, compresibilidad y saturación de suelos). Esto fomentó la especulación del suelo, privado y ejidal, al dejar las parcelas semiabandonadas y esperar su valorización; mejores tierras agrícolas, se mantienen aún en cultivo al noroeste.

A mediados de la década de 1950, hasta inicio de la de 1970, se gestó otra fase de la sustitución de importaciones.

Las inversiones industriales se canalizaron especialmente hacia la manufactura y se fortaleció en gran medida la empresa extranjera; esto repercutió en la concentración del capital, que adquirió rasgos monopólicos. Esta fase, se caracteriza en Ecatepec por el auge de la construcción estatal de infraestructura de grandes dimensiones: carreteras, la termoeléctrica, estaciones eléctricas y por consiguiente la ampliación de las líneas de alta tensión y electrificación, del sistema hidráulico, la extensión de la intensa red de ductos petroquímicos, la red de agua potable, financiado con recursos internos y externos (BIRF).

Se produce también en Ecatepec una concentración de capital en las empresas del ramo químico, petroquímico, plásticos, así como de la construcción, siderurgia y metalurgia. Entre 1950 y 1965, la planta industrial del municipio se incrementó en 500% y la población ocupada se multiplicó por 10.

A nivel nacional, debido a los primeros síntomas de agotamiento de la sustitución de importaciones, las políticas trataron de fortalecer las nuevas necesidades de expansión, con escensiones fiscales, proteccionismo comercial, baja de salarios, devaluación de la moneda, a fin de atraer ahorro de la burguesía hacia la inversión en bienes de consumo duradero, intermedio y de capital. En Ecatepec, el rápido incremento de establecimientos industriales, estatales, privados nacionales y extranjeros, sostuvieron un incremento correspondiente de fuerza de trabajo. Las migraciones aun cuando no fueron las más altas en el período de estudio, sobrepasaron a las anteriores con amplio margen.

Esto provocó una gran demanda de suelo para vivienda, industria e infraestructura, transformando la estructura de la propiedad del suelo. Se inició su concentración por grandes inmobiliarias privadas, apoyadas por el Estado con créditos de BANHOBRAS para la construcción, el Estado adquirió también suelo para uso habitacional, ante la demanda por el crecimiento poblacional en el D. F. y aunado a la prohibición para construir fraccionamientos habitacionales en él.

Esto contribuye al surgimiento de los primeros fraccionamientos autorizados en el municipio, el crecimiento de antiguas localidades, nuevas colonias, comienza la ocupación ilegal de terrenos fundamentalmente en propiedad privada; los ejidos comienzan a ser ocupados. Debido a esto, surgen programas emergentes de vivienda federal y estatal (PRIZO, INDECO) a fin de legalizar la propiedad, crear obras de infraestructura básica para apoyar nuevos desarrollos habitacionales e industriales. Y además, se inició el control estatal del suelo para la gestión de los espacios urbanizables para población trabajadora de bajos recursos. Los nuevos desarrollos, al no contar con infraestructura ni servicios, situación aprobada por autoridades, fomentaron las primeras movilizaciones de organizaciones de colonos.

En esta fase surgieron asociaciones de inmobiliarias con la banca, así como promociones estatales de vivienda popular. Entre 1964 y 1969, el Estado autorizó la mayor parte de la superficie de fraccionamientos habitacionales (37% del total en el período de estudio) que hasta la actualidad tienen déficits en infraestructura y servicios.

La estructura urbana que se constituyó, comprendía una amplia zona industrial a lo largo del municipio entre el gran Canal y la “nueva” autopista a Pachuca y una zona habitacional popular para trabajadores, dispersa sobre la Zona V y semisaturada en el piedemonte, dirigiéndose hacia las pendientes.

Ecatepec: receptáculo de la urbanización metropolitana periférica en la crisis.

Esta crisis forma parte de un proceso global de la economía capitalista, en la que se realizan ajustes entre capitales con diferente desarrollo gestándose condiciones estructurales que provocan la relocalización de la industria manufacturera del centro a la periferia en los ramos textil, siderúrgico, automotriz (Rivera, Guillén, op cit); en Ecatepec, no obstante, se fortalecieron nuevamente los sectores químico, metalmecánico, siderúrgico (probablemente coyuntural), y del papel, principalmente, (cifras comparativas de las 500 empresas más grandes del país ubicadas en Ecatepec. Revistas Expansión de 1980 a 1989).

Los principales rasgos que adquirió la estructura industrial en la crisis, se relacionan con la desaceleración del crecimiento industrial, y de instalación de grandes plantas. Un crecimiento negativo de la población ocupada entre 1970-75. Y en 1982 – 1984, el desmantelamiento de la planta Aceros Ecatepec. Paradójicamente se emiten decretos federales para desalentar la instalación industrial en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que se concentra el

volumen de inversiones estatales, especialmente en el D. F., tanto en vivienda, infraestructura y comunicaciones; en el período de la Madrid se incrementan más (Palacios, 1989). Después de 1985 hubo síntomas de recuperación industrial en cuanto a ventas del sector de bienes consumo intermedio, que incrementó su participación en la producción bruta, no en el número de plantas (Censo económico, 1986).

No obstante, se presenta en esta fase el auge de los movimientos migratorios, las tasas de crecimiento poblacional alcanzan 18% y más en promedio anual (Chiconautla, Zona V).

El estudio de las repercusiones sobre la estructura urbana, a partir de las formas de industrialización reciente, debe considerar también el fuerte incremento del ritmo de crecimiento poblacional en función de la disminución del empleo productivo, y las características de la vivienda popular, cuya expansión física casi duplicó la del período anterior, así como las nuevas características de la intervención estatal en las promociones.

La crisis planteó al Estado la necesidad de generar instrumentos de planeación, que operaron a partir de AURIS (1971), influidos por las políticas federales de control del crecimiento poblacional concentrado en la ZMCM y otras. Esto enmarca la presencia de instituciones avocadas a ello, pero sus acciones las convierten en promotoras del desarrollo habitacional, a través de las inversiones públicas recientes, tanto para vivienda como infraestructura de apoyo (parcial); a través de su asociación con inmobiliarias privadas para financiamiento, subsidio y soporte jurídico de los desarrollos; en la incorporación de suelo al mercado urbano, privado y ejidal.

Las intensas migraciones al municipio a lo largo de las décadas 1970 y 1980, procedentes fundamentalmente del D. F. y de otros municipios del Estado de México, dieron pie a sobreelevar la oferta de vivienda, por parte del Estado y de particulares la que ha adquirido rasgos especulativos, esto ha permitido reubicar población desalojada procedente de diversos sitios. Los agentes estatales en la promoción de vivienda en la década de 1980 fueron AURIS, 12 fraccionamientos entre 1973 y 1987, 16 regulaciones de subdivisiones, forma jurídica para evitar obligaciones, y en proceso cuatro desarrollos más. INFONAVIT desarrolló nueve fraccionamientos desde 1975, cuya población procede del D. F. principalmente, asalariada y de fuertes sindicatos corporativizados; el desaparecido INDECO, realizó 1; BANOBRAS 2; CRESEM 12 (2 Chiconautlas y 10 Sagitarios); CORETT tres desincorporaciones del régimen ejidal, en áreas ya ocupadas.

Existe una cooperativa (Tolotzin) y alrededor de 18 grandes fraccionamientos privados autorizados (52.7% de la superficie autorizada total), por 17 inmobiliarias distintas, entre las más importantes Incobusa, Bustamante, Leal Bran (DGDUV, Archivo de fraccionamientos, mayo 1990). La expansión habitacional se debe también a subdivisiones individuales, es probable que sea responsable de más de una tercera parte de ella.

Dentro del sector estatal hay una clara división del mercado de vivienda y suelo: INFONAVIT, vivienda terminada para población asalariada; AURIS, desarrollos de vivienda terminada al inicio de su actividad y actualmente social progresiva, para niveles de ingreso familiar a partir de 1.5 veces del salario mínimo (VSM); CRESEM regulariza predios y viviendas sobre propiedad privada y gestiona créditos y asesoría para vivienda social progresiva para población con ingreso familiar desde menos del salario mínimo (.75 VSM) hasta 1.5. VSM.

Otros usos del suelo, comercial y de abasto, servicios urbanos, bancos y financieras, aparecen en la estructura urbana principalmente en este último decenio. Establecidos en sitios esperados dentro de la estructura urbana, forman corredores urbanos sobre las principales vías de comunicación y centros comerciales (Plaza Aragón, Blanco, Aurrera), un módulo de abasto (de la asociación de comerciantes y FICOCAP), un centro administrativo-bancario (CROSA, sobre Vía Morelos), comercial-bancarios (San Cristóbal), comercial-talleres de servicios (Av. Central o Del Mazo, Vía López Portillo). Esto implica la participación de otras fracciones del capital y su relación tanto con propietarios del suelo, como con el Estado.

A MANERA DE CONCLUSIONES

La relación proceso de urbanización – industrialización en los períodos de estudio, tiene una forma aparentemente contradictoria, mientras en el período de auge la ocupación es fundamentalmente industrial, en el de la crisis es prácticamente de asentamientos populares de vivienda terminada y por autoconstrucción, con una participación estatal en la promoción de más del 30%, una alta ocupación por autoconstrucción (65%) de acuerdo con Schteingart (1989), y surgen los grandes centros comerciales y de servicios (al inicio de la crisis).

En el período de la crisis, el Estado pierde importancia en la intervención en la economía y se intensifica su papel directo en la promoción habitacional. Se han detectado posibles asociaciones de capital industrial, comercial con funcionarios públicos en la gestión de desarrollos habitacionales populares de vivienda terminada, así como en los usos mencionados en corredores y centros urbanos.

La valorización de terrenos se intensificó en el período de la crisis por la cercanía al D. F., el capital fijado en ellos el ejército industrial de reserva, como resultado del desarrollo capitalista dependiente.

Los agentes sociales se diferencian en relación con los períodos de auge y crisis, mientras en el primero participa el sector inmobiliario capitalista, especialmente como rentistas inmobiliarios, en el período de la crisis se intensifica la acción de los agentes no capitalistas, fraccionadores, ejidatarios, propietarios, pero también del Estado como promotor inmobiliario, y fomentando la producción de vivienda por autoconstrucción. Su actividad requirió la creación de distintas instancias, las que adquirieron una clara división de funciones de acuerdo con objetivos

específicos de la promoción, y el régimen jurídico de la propiedad; así como la apropiación y control del suelo urbano a través de sus políticas de reserva territorial, expropiación, delimitación del área urbana.

Los agentes sociales están ligados también a favor de intereses políticos del Estado, existe una necesidad del aparato estatal por corporativizar las organizaciones de colonos, como base de sustentación política y clientelismo electoral, así como proporcionar las condiciones mínimas para la reproducción de la fuerza de trabajo, excluyendo al capital de las obligaciones de otorgar vivienda a sus trabajadores; así como en dividir ideológicamente el movimiento obrero del de colonos.

En Ecatepec las áreas poco consolidadas se han encarecido notablemente y es por ello que la urbanización periférica se dirige a nuevos suelos menos valorizados, por una parte Ecatepec expulsa población hacia otros municipios y por otra cuenta con población y por otra, existen espacios fraccionados subocupados en espera de una nueva "oleada".

BIBLIOGRAFÍA ANEXA

CASTAÑEDA, V. Mercado inmobiliario de las periferias urbanas en el área metropolitana de la ciudad de México. CECODES, Oct. 1987, mimeo.

DUHAU, E. "Planeación metropolitana y política urbana municipal en la ciudad de México". CEDDU. V. 3 No. 1 enero-abril, 1988.

GARZA, G. El proceso de industrialización en la ciudad de México (1821-1970). El Colegio de México. CEDDU. 1983.

Fascículo 4, Atlas de la Ciudad de México. Ed Plaza y Valdés. México, 1988. – (comp..) Una década de planeación urbano – regional en México, 1978 – 1988. El Colegio de México, 1989.

PRADILLA, E. "Desarrollo capitalista dependiente y proceso de urbanización en América Latina", Revista Interamericana de Planificación. Vol. XV No. 57, marzo 1981.

PROYECTO SIAP/CIID. "Colonia San Agustín, Ecatepec – fraccionamiento irregular en la periferia de la Ciudad. COPEVI, México, 1976.

SCHTEINGART, M. "La promoción mobiliaria en el área metropolitana de la ciudad de México (1960-1980)" en Demografía y Economía, vol. XVIII No. 53, 1983.

"La investigación sobre vivienda en México (1950-1987)" en CIUDADES no. 3 JULIO-SEPTIEMBRE, 1989. RNIU, Puebla.