

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa  
Coordinadores

# Los lugares del hábitat y la inclusión



# Índice

© De la presente edición:

## FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 323 7960  
www.flacso.org.ec

## CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Estados Unidos 1168  
Buenos Aires, Argentina  
(54 11) 430 49145  
(54 11) 430 49505  
www.clacso.org.ar

## Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Av. 10 de Agosto y Luis Cordero  
Quito - Ecuador  
(593 2) 255 0881  
Quito-Ecuador  
<http://www.habitatyvivienda.gob.ec/>

ISBN: 978-9978-67-392-8

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Rispergraf C.A.

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: mayo de 2013

---

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

|  |     |
|--|-----|
| <b>Presentación</b> .....  | 9   |
| <b>Prólogo</b> .....   | 11  |
| <i>Jaime Erazo Espinosa</i>  |     |
| <b>CAPÍTULO I</b>  |     |
| <b>INFORMALIDAD INCIDENTE EN BRASIL Y MÉXICO</b>   |     |
| Mercado informal y producción del hábitat:<br>la nueva puerta de acceso a los asentamientos<br>populares en América Latina ..... | 29  |
| <i>Pedro Abramo</i>  |     |
| La ciudad informal: ¿precariedad persistente<br>o hábitat progresivo? .....  | 59  |
| <i>Emilio Duhau</i>  |     |
| <b>CAPÍTULO II</b>   |     |
| <b>DIMENSIONES DE LA EXCLUSIÓN</b>   |     |
| Nota introductoria al capítulo II. ....  | 89  |
| <i>Franklin Solano</i>   |     |
| Pobreza, exclusión y precariedad en las ciudades bolivianas. ....  | 93  |
| <i>Sonia Elizabeth Jiménez Claros</i>  |     |
| Hábitat popular en la ciudad de México: entre la<br>producción habitacional masiva y la exclusión social. ....                   | 123 |
| <i>Victor Delgadillo</i>   |     |

|  |     |   |     |
|--|-----|---|-----|
| Programas de vivienda mínima:<br>¿factor de inclusión social o reproducción de la exclusión?<br>Los programas de vivienda en El Salvador . . . . .   | 145 | Actores colectivos e instituciones: el nacimiento<br>de la política social de vivienda en el área metropolitana<br>de Monterrey (1970-1980). . . . .  | 323 |
| <i>Xiomara Beatriz Hernández e Iris Alberto</i>  |     | <i>Verónica Martínez-Flores</i>   |     |
| Efectos de inclusión/exclusión: políticas y procesos de<br>regularización en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA). . . . .   | 169 | Políticas públicas de vivienda en Panamá. Análisis<br>y revisión histórica . . . . .  | 345 |
| <i>María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio</i>  |     | <i>Magela Cabrera Arias</i>   |     |
| CAPÍTULO III<br>HABITANTES PRODUCTORES DE HÁBITAT Y VIVIENDA   |     | Entre hechos y derechos: políticas públicas y normativa<br>hacia las villas de Buenos Aires . . . . .   | 369 |
| Nota introductoria al Capítulo III . . . . .   | 205 | <i>Pablo Vitale</i>   |     |
| <i>Walter Fernando Brites</i>  |     | CAPÍTULO V<br>VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE I)  |     |
| La experiencia de producción social del hábitat del Movimiento<br>de Ocupantes e Inquilinos (MOI): sus luchas por el derecho<br>a la ciudad, por el acceso a la vivienda y sus efectos en<br>los roles sociales de género en el marco urbano . . . . . | 211 | Nota introductoria al Capítulo V . . . . .  | 393 |
| <i>Julia M. Ramos</i>  |     | <i>Magela Cabrera Arias</i>   |     |
| Demandas y prioridades habitacionales de mujeres que<br>comparten vivienda o lote en Chile: un ejercicio replicable. . . . .   | 233 | La informalidad institucionalizada en México. . . . .   | 399 |
| <i>Paola Siclari Bravo</i>   |     | <i>Laura Carrillo Martínez</i>  |     |
| Viviendas autoconstituidas: la satisfacción de los moradores<br>en relación a la calidad de la edificación . . . . .   | 281 | El problema de la vivienda, la renovación<br>y la expansión urbana en Bogotá . . . . .  | 417 |
| <i>I. Miriam Chugar Z.</i>   |     | <i>Olga Lucía Ceballos Ramos</i>  |     |
| CAPÍTULO IV<br>POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN CUATRO PAÍSES DE LATINOAMÉRICA  |     | Ciudad de Guatemala: centralidad urbana y<br>exclusión social, el caso del asentamiento La Limonada . . . . .   | 433 |
| Nota introductoria al Capítulo IV . . . . .  | 301 | <i>Ninotchka Matute R.</i>  |     |
| <i>Victor Delgadillo</i>   |     | Reflexiones acerca de las fronteras técnico-científica y política<br>en el campo de la planificación urbana y regional en Brasil:<br>el caso de la operación de reintegración de la posesión en<br>Capão Redondo, São Paulo (2009). . . . . | 447 |
| Construyendo viviendas y destruyendo ciudades . . . . .  | 307 | <i>Cintia Portugal Viana</i>  |     |
| <i>Franklin Solano Castro</i>  |     |   |     |

## CAPÍTULO VI

### VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE 2)

|  |     |
|--|-----|
| Nota introductoria al Capítulo VI . . . . .  | 467 |
| <i>María Mercedes Di Virgilio</i>  |     |
| Programa Paso a Paso: alianzas estratégicas para<br>una vivienda digna . . . . .   | 471 |
| <i>Silvana Ruiz Pozo, Nancy Sánchez Romero y Vanessa Pinto Valencia</i>  |     |
| Diagnóstico de las condiciones de vida de los<br>habitantes de la ciudad de Bogotá y la gestión de la<br>ciudad para el período 2003-2008 . . . . .  | 517 |
| <i>Andrés Forero Perilla</i>   |     |
| La isla Santay: entre la informalidad y la regeneración<br>urbana de Guayaquil . . . . .   | 545 |
| <i>Gabriela Navas Perrone</i>  |     |
| Las fronteras de la ciudad: construir viviendas<br>para las víctimas de las inundaciones en Cabaret. . . . .   | 565 |
| <i>Ilionor Louis</i>   |     |
| ANEXOS   |     |
| Mesas “Trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina”<br>y “Gobiernos locales, democracia y ciudades andinas” en el marco<br>del Segundo Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales,<br>México DF, 26-29 de mayo de 2010 . . . . . | 579 |
| <i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>   |     |
| Taller “Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas” . . .  | 587 |
| <i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>   |     |
| <b>Autores</b> . . . . .   | 591 |

# La ciudad informal: ¿precariedad persistente o hábitat progresivo?

Emilio Duhau\*

## Resumen

En este texto se analiza, con base en el caso de la ciudad de México y su zona metropolitana, la evolución en el mediano y largo plazos del hábitat urbano resultante de procesos de urbanización irregular. En primer término se discute el papel desempeñado en tales procesos por los programas de regularización de la propiedad. A continuación se caracterizan la dinámica del mercado irregular del suelo y los procesos de producción informal de la ciudad asociados a dicho mercado. En tercer lugar, con base en un conjunto de indicadores construidos a partir de datos censales y de un sistema de información geográfica, se describe el papel de la urbanización informal a escala metropolitana y se muestra cómo el hábitat resultante, las *colonias populares*, funciona como un hábitat *progresivo*. Finalmente, se discute el futuro de la ciudad informal en el contexto metropolitano, así como los alcances y límites de su progresividad.

**Palabras clave:** ciudad informal, mercado del suelo, regularización, hábitat progresivo, ciudad de México.

## Abstract

In this text I analyze, based on the case of Mexico City and its metropolitan area, the mid-term and long-term evolution of the urban habitat resulting from the irregular urbanization processes. Firstly I discuss the role played in such processes by the programs of ownership regularization. Next, I characterize the dynamic of the irregular land market and the processes of informal production of the city associated to said market. Thirdly, based on the sum of indicators built from census data and a system of geographical information, I describe the role of informal urbanization at a metropolitan scale and show how the resulting habitat, the *colonias populares* (popular colonies) work as a *progressive* habitat. Finally I discuss the future of the informal city in the metropolitan context, as well as the scope and limits of progressiveness.

**Keywords:** informal city, land market, regularization, progressive habitat, Mexico City.

---

\* Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México.

La literatura actual sobre la ciudad informal gira, por regla general, en torno a dos cuestiones principales. La primera es la de los derechos de propiedad y las ventajas y desventajas de los programas de regularización de los mismos; y la segunda, la de los “efectos de lugar” negativos que suelen asociarse a los asentamientos irregulares (exclusión social, segregación espacial, control territorial por parte de bandas dedicadas a actividades ilícitas, etc.). Sin embargo, más allá de los resultados, más bien inciertos, de las investigaciones en torno a la cuestión de los efectos de la regularización de la propiedad y el negro panorama que suelen describir los trabajos en torno a los efectos de lugar, es importante considerar qué clase de espacios urbanos resultan cuando, como ilustra el caso mexicano, en la evolución de la ciudad informal convergen una postura gubernamental permisiva –acompañada por inversión pública en mejoramiento urbano de modo sostenido y durante décadas– y programas de regularización de la propiedad del suelo.

### **La ciudad informal y el modelo mexicano de intervención en los asentamientos irregulares**

Lejos de las políticas que se aplicaban en los asentamientos informales décadas atrás, las cuales suponían, en gran medida, la idea de que estos debían ser eliminados, actualmente los gobiernos del mundo en desarrollo siguen, por regla general, dos grandes orientaciones: la aplicación de programas de mejoramiento urbano (y, en menor medida, habitacional) in situ y la regularización de la tenencia (Berner, 2000; Durand-Lasserve y Royston, 2002; Fernandes, 2001). De todos modos, y limitándonos a las ciudades latinoamericanas, los programas de regularización de la tenencia del suelo no solo responden a diferentes modelos nacionales, sino que, en un mismo país, los modelos adoptados suelen presentar variaciones según los niveles regional, provincial o estatal, y entre las diferentes ciudades. En todo caso, las características de tales modelos muestran que, más allá del rasgo compartido consistente en asumir los asentamientos informales como una realidad irreversible y una característica perdurable de las

ciudades, las diferencias tienen que ver, además de con los alcances y los grados de continuidad de las políticas y programas aplicados, con las ideas que orientan la intervención pública en la ciudad informal, el modelo de asentamientos informales que opera como referente dominante de la intervención pública y, en general, la definición adoptada respecto a la cuestión de la informalidad.

El modelo mexicano, que, por razones que se discutirán más adelante, podemos considerar como un modelo pragmático, se desarrolló a lo largo de varias décadas y alcanzó su madurez hacia los años ochenta del siglo pasado. Desde los años treinta del mismo siglo, cuando en la Ciudad de México emergieron conflictos y demandas relacionadas con los primeros fraccionamientos destinados a hogares de bajos ingresos, el Gobierno federal y las autoridades locales adoptaron diversas medidas. Entre estas, orientadas a apaciguar las movilizaciones populares y a incorporar las organizaciones de colonos al partido oficial, destacan la expropiación de las áreas en disputa y la promoción de fraccionamientos por parte de las propias autoridades. Y, aunque durante los años cincuenta y parte de los sesenta, el gobierno del Distrito Federal combatió los fraccionamientos irregulares y las invasiones de tierra dentro de la ciudad capital, los mismos proliferaron en los municipios adyacentes, dando lugar a la primera ciudad informal en gran escala, Ciudad Nezahualcóyotl, que en los años sesenta ya comprendía 150 mil predios habitacionales. Fue allí mismo donde los gobiernos federal y estatal, diez años después de la fundación del municipio de Nezahualcóyotl, en 1963, aplicaron el primer programa de regularización a gran escala, por medio de la creación de un fideicomiso integrado por el Gobierno del Estado de México, una institución financiera federal (Nacional Financiera), los fraccionadores y los representantes de los colonos (Schteingart, 1989).

Precisamente a comienzos de los años setenta, en el contexto de la campaña mundial desarrollada por la ONU en torno a los asentamientos humanos, el Gobierno federal mexicano puso en marcha un conjunto de iniciativas en las áreas de vivienda, asentamientos irregulares y planeación urbana. Las mismas que incluyeron la creación, en 1973, de un organismo federal consagrado a la regularización de la tenencia del suelo en asenta-

mientos irregulares creados en tierras de propiedad ejidal<sup>1</sup>; la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976; y la creación de dos grandes fondos federales de vivienda: el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE). Al mismo tiempo, y desde entonces, los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal han intervenido a través de dispositivos propios en la regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos informales desarrollados en tierras de propiedad privada y pública<sup>2</sup>.

Es importante señalar que, cuando todas estas iniciativas fueron llevadas adelante, entre las autoridades federales y estatales existía una gran preocupación acerca de los conflictos en torno a los asentamientos informales y de las, en ocasiones, violentas acciones y movilizaciones promovidas por organizaciones más o menos radicales, pertenecientes al entonces denominado Movimiento Urbano Popular (Azuela, 1989; Ramírez Saiz, 1986; Varley, 1994). Dichas acciones, en algunos casos, como el de la ciudad de Monterrey, llegaron a incluir la fundación, mediante la invasión de tierras, de un gran asentamiento: Tierra y Libertad, declarado autónomo por sus promotores. Como contrapartida se dio la creación, por parte del gobierno del estado de Nuevo León, del fideicomiso FOMERREY, encargado de desarrollar programas públicos de lotes con servicios (Pozas, 1988).

Adicionalmente, la operación del por entonces ya desarrollado mercado informal de suelo se caracterizaba por implicar diferentes modalidades de fraude, de las cuales eran víctimas los compradores. Dichas modalidades incluían, entre otras, la promesa, por parte de los vendedores, de introducir servicios urbanos y otorgar títulos de propiedad a los colonos, una vez que estos concluyeran de pagar los lotes adquiridos. En muchos casos, un

1 Los ejidos fueron la principal forma de propiedad aplicada para la distribución de tierras a grupos de campesinos en el marco de la Reforma Agraria.

2 En México existen tres formas básicas de propiedad de la tierra: la llamada propiedad social, que comprende las tierras pertenecientes a ejidos y comunidades agrarias, y está regida por la legislación agraria; la propiedad privada, regida por el Código Civil; y la propiedad pública. Los gobiernos estatales y del Distrito Federal tienen capacidades expropiatorias y pueden desarrollar programas de regularización de la propiedad en las tierras bajo el régimen de propiedad privada, en tanto que en las tierras ejidales y comunales estas atribuciones corresponden exclusivamente al Gobierno federal.

mismo lote era vendido a varios compradores. Es decir, no solo se trataba de transacciones informales, sino de acciones fraudulentas. El ya mencionado caso de Nezahualcóyotl ilustra este tipo de condiciones.

A pesar de la orientación pragmática que tuvieron desde sus inicio las formas de intervención gubernamental en asentamientos populares, inicialmente conocidos como “colonias proletarias”, es importante señalar que durante los años setenta y ochenta, la institucionalización de programas de regularización de la tenencia del suelo y diversas iniciativas gubernamentales referidas a fraccionamientos populares y a programas de lotes, servicios y vivienda progresiva (como los desarrollados por FOMERREY en la ciudad de Monterrey) implicaron el propósito de ofrecer alternativas reguladas a las que por esos años ya eran denominadas “colonias populares”<sup>3</sup>. De todos modos, dichas iniciativas resultaron ampliamente superadas por la masividad de los procesos informales de urbanización y por la lógica predominantemente clientelar y partidista de la gestión urbana local.

En todo caso, las iniciativas y programas gubernamentales no solo consiguieron controlar las movilizaciones en torno al suelo y la vivienda, sino que, durante los años ochenta, lograron poner a trabajar ordenadamente –en calidad de “organizaciones de solicitantes de vivienda”– a las organizaciones pertenecientes al Movimiento Urbano Popular, como contrapartes gubernamentales en la ejecución de proyectos de vivienda autogestionarios (véase FONHAPO, 1987; Duhau, 1988).

Dado este desenlace, no fue casual que, en 1989, el entonces presidente Salinas de Gortari pusiera en marcha Solidaridad –el principal programa social desarrollado durante su administración–, que tuvo como componentes fundamentales la regularización de la propiedad y el mejoramiento urbano en colonias populares (Duhau, 1993). De hecho, fue durante el período presidencial de Salinas de Gortari (1989-1995) cuando la aplicación de los programas de regularización alcanzó su ritmo más acelerado (Duhau, 1999). Para cuando se inició el programa Solidaridad, lo que había sido un turbulento mercado informal de suelo para vivienda popular ya se había convertido en un mercado relativamente pacificado; es decir, en un mer-

3 En México, el término *colonia* tiene un significado semejante al de *barrio* en otros países latinoamericanos.

cado donde las transacciones tienen lugar fuera del marco legal aplicable a la urbanización del suelo y la transmisión de la propiedad inmobiliaria, pero que opera de modo más o menos transparente en lo que respecta al carácter de las transacciones que en él se llevan a cabo. Así, en la actualidad y desde hace al menos un par de décadas, los compradores no esperan que los promotores informales introduzcan servicios y equipamientos urbanos ni que les extiendan títulos de propiedad, y saben que la introducción de los primeros es una cuestión que deberá ser enfrentada progresivamente por ellos mismos, y, por supuesto, promovida ante las autoridades locales. Por otra parte, también saben que la obtención de un título de propiedad depende de la posibilidad de convertirse en beneficiarios de un programa de regularización: hecho probable aunque situado en un futuro indefinido.

En suma, respecto de la evolución de la intervención gubernamental en las colonias populares, es posible concluir que la aplicación persistente de programas de regularización de la tenencia del suelo —una política correctamente reconocida como *self-defeating* (Berner, 2000)—, en conjunción con una igualmente persistente inversión pública en mejoramiento urbano, ha tenido como principal resultado la normalización del mercado informal de suelo para vivienda popular, así como la conversión de la producción informal y progresiva de gran parte de las ciudades mexicanas como una de sus características intrínsecas y aceptables, aunque no deseables.

Si caracterizo este resultado como el producto de un modelo pragmático de intervención pública es porque hasta ahora dicha intervención se ha dado dentro de un marco legal que define la regularización de la propiedad del suelo como una acción de “interés público”, es decir, como un marco legal que otorga competencia a las autoridades gubernamentales para llevar a cabo programas de regularización y mejoramiento de asentamientos urbanos informales, pero que no incluye normas que las obliguen a hacerlo ni que establezcan derechos definidos atribuibles al respecto a los habitantes de dichos asentamientos. Al mismo tiempo, tanto los programas de regularización como de aprovisionamiento de servicios urbanos y equipamientos aún, hasta la fecha, son implementados a veces de modo rutinario y a veces como una prioridad gubernamental, pero en general a un ritmo que parece más rápido que hace dos o tres décadas. Se trata,

por lo demás, de un proceso que solo deja de lado aquellos asentamientos cuyos problemas van más allá de la ausencia de títulos de propiedad y de las formalidades requeridas para la urbanización del suelo<sup>4</sup>.

### El mercado irregular de suelo y la producción de la ciudad informal

En el marco hasta aquí presentado, para los años ochenta, es decir, la década en que tuvieron lugar los últimos desarrollos informales en gran escala bajo la forma de colonias populares, las características generales adoptadas por el mercado informal de suelo para vivienda popular y por el proceso de producción de la ciudad informal pueden ser resumidas como sigue<sup>5</sup>.

La oferta de suelo está conformada por la incorporación de tierras periféricas al uso habitacional mediante operaciones de loteo no autorizadas. Obviamente, la localización de tales operaciones ha ido cambiando a lo largo del tiempo, abarcando áreas bajo diferentes situaciones de propiedad, dentro de las cuales las tierras bajo el régimen de propiedad ejidal han tenido un papel destacado.

No existen estudios comparativos acerca de la evolución de los precios del suelo para vivienda popular en los mercados formal e informal, y, al menos en la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), desde hace más de dos décadas prácticamente no existe una oferta formal de lotes baratos<sup>6</sup>. En todo caso, se puede sostener que los niveles de precios en los fraccionamientos informales están conjuntamente determinados por la localización, los niveles de carencia en materia de infraestructuras y equipamientos, la naturaleza privada de las transacciones, la densidad

4 Es el caso, por ejemplo, de muchos asentamientos informales existentes al sur del Distrito Federal y localizados en el área definida como de conservación ecológica.

5 En el caso de la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), una caracterización completa de los procesos de urbanización irregular requeriría considerar, junto con las colonias populares, otro tipo de asentamientos informales: los que resultan del crecimiento de los antiguos pueblos rurales que han sido incorporados a la dinámica metropolitana.

6 Algunos investigadores sostienen que los precios del suelo en los asentamientos irregulares son superiores a los vigentes en fraccionamientos formales de bajo costo. Sin embargo, desde mi punto de vista, esta postura no está sustentada en evidencias sistemáticas. Véase, por ejemplo, Iracheta (2000).



habitacional y el nivel de consolidación urbana alcanzado por cada asentamiento en particular. En términos generales, la rentabilidad obtenida por los promotores informales depende del hecho de que su inversión en la urbanización del suelo es prácticamente inexistente y, por definición, no deben afrontar lo que podríamos llamar costos formales de transacción<sup>7</sup>.

La oferta de lotes para vivienda se adapta al poder de compra de los adquirentes potenciales no solo mediante el nivel de precios, sino también a través de la evitación de los costos de transacción requeridos en las transacciones formales y del otorgamiento de condiciones flexibles de pago. En un mismo fraccionamiento los lotes pueden ser vendidos en un número variable de cuotas, y el crédito es otorgado sin la exigencia de las garantías y los requisitos habitualmente solicitados para la obtención de un crédito hipotecario formal. Desde mi punto de vista, esto último constituye un factor crítico en la factibilidad de este tipo de transacciones en las que participan hogares que, en términos generales, no tienen acceso al crédito formal. Es también una de las principales razones del éxito de empresas como la cadena Elektra, especializadas en la venta de mobiliario, electrodomésticos y aparatos electrónicos a hogares de bajos ingresos, a través de modalidades de crédito con altos intereses pero otorgados mediante requisitos mínimos. En este sentido, coincido con Berner cuando sostiene que

[...] los residentes en fraccionamientos irregulares pueden pagar por metro cuadrado lo mismo o incluso más que en un fraccionamiento legal. La mayor ventaja radica en la posibilidad de desarrollo progresivo y mejoramiento paulatino de la vivienda, lo que permite distribuir los costos a lo largo del tiempo. “Al final, la diferencia entre los dos sistemas no es el precio en sí mismo, sino el modo en que las familias de bajos ingresos dividen los gastos en vivienda” (Berner, 2000: 12) (Traducción propia).

En cuanto a los compradores, se trata, mayormente, de hogares en la fase temprana de su ciclo vital (parejas jóvenes con o sin hijos) que compran un lote con el propósito de autoconstruir su vivienda, como una alterna-

<sup>7</sup> Desde luego, pueden existir *costos informales de transacción* relacionados con la “cooperación” de las autoridades competentes en la materia.

tiva a vivir como inquilinos o en casas de parientes. El modelo, que ha sido descrito para el municipio del Valle de Chalco, localizado al sudeste del Distrito Federal y último desarrollo informal en gran escala en la ZMCM, es aplicable a la generalidad de las colonias populares en proceso de formación. De acuerdo con una encuesta realizada por A. Lindon en 1993 (Lindon, 1999), el arribo de las familias al Valle de Chalco era habitualmente coincidente con acontecimientos vinculados al ciclo vital temprano de hogares nucleares: formación de la pareja: 6,5%, nacimiento de un hijo: 50%, y formación de la pareja y nacimiento de un hijo: 10% (Lindon, 1999: 105). Por otro lado, de acuerdo con otra encuesta realizada en 1990, la gran mayoría de los habitantes del Valle de Chalco (93%) provenía de algún municipio metropolitano o alguna delegación del Distrito Federal (predominantemente adyacente), y solo 7% venía de fuera de la ZMCM. Adicionalmente, se trataba de una población compuesta fundamentalmente por hogares que no eran propietarios de su vivienda antes de llegar al Valle de Chalco (90%): 60% era de inquilinos, 12% habitaba una vivienda prestada y 15% compartía la vivienda con parientes (Hiernaux, 1991: 187-188).

En conjunto, el tipo de tejido urbano resultante de este mercado informal de suelo combina un modelo de vivienda autoconstruida progresivamente, y un modelo simplificado de los fraccionamientos formales de bajo costo que estaban contemplados hasta los años ochenta del siglo pasado en las leyes correspondientes del Distrito Federal y del Estado de México. Este modelo simplificado, en la medida en que la topografía del área y el tamaño de la parcela fraccionada lo permiten, supone una traza regular organizada en manzanas rectangulares que contempla, en muchos casos, una o más vialidades principales y, en general, lotes habitacionales de tamaño estándar en el rango de 150 a 200 metros cuadrados de superficie. Conjuntamente, el espacio urbano producido muestra habitualmente los rasgos que se exponen a continuación.

Los espacios públicos se reducen fundamentalmente a las calles y a aceras estrechas (aunque en ocasiones estas últimas están ausentes), y, en ciertos casos, incluyen algunos espacios recreativos y deportivos (por ejemplo, una pequeña plaza, una cancha de basquetbol, etc.) introducidos por la

administración local aprovechando pequeños remanentes de suelo que no resultaron enajenados por alguna razón.

Las viviendas son construidas y mejoradas poco a poco, con base en ahorros y préstamos informales y en función de los cambios en el tamaño y la composición del hogar, o de la incorporación de un nuevo hogar conformado por parientes (comúnmente el hogar nuclear de un hijo varón). En este último caso, es bastante común que se construya una nueva vivienda pequeña en la superficie libre del lote. Muchas veces, las viviendas incorporan un comercio o taller en la planta baja o los propietarios construyen, en el primer o segundo nivel, uno o más departamentos pequeños o cuartos para arrendamiento. De hecho, la combinación del uso habitacional con usos comerciales o talleres, o la producción de una o más viviendas adicionales para arrendamiento son, probablemente, los principales factores que explican el mejoramiento a lo largo del tiempo de la condición socioeconómica media de los habitantes de la ciudad informal. A esto debe agregarse, sin duda, el acceso de muchos de los hijos de los habitantes originales a la educación media-superior y superior, y el arribo paulatino de nuevos hogares con una mejor condición socioeconómica a medida que la colonia se densifica y consolida.

La incorporación progresiva de usos del suelo no habitacionales se corresponde con el también progresivo crecimiento de la demanda de comercio al menudeo, servicios al consumidor y equipamientos públicos (abarrotes, farmacia, papelería, iglesia, escuela, clínica, etc.), cuya distribución espacial resulta orientada por la emergencia de pequeñas centralidades locales en muchos casos organizadas de forma lineal sobre una o más calles principales por las que circulan las líneas de transporte público.

A pesar de la baja calidad y la escasa diversidad de los espacios públicos –en general–, estos se utilizan de modo intensivo, sobre todo por las amas de casa, a propósito del desarrollo de actividades cotidianas tales como la compra de productos básicos y el traslado de los niños a la escuela, y por estos últimos, para jugar y socializar. Esta es una característica que contrasta fuertemente con lo que se puede observar en las zonas predominantemente habitacionales de la ciudad formal, donde, a excepción de algunas áreas de la ciudad central, la mayoría de los habitantes evita, en la medida de lo po-

sible, caminar por la calle, y no permite a los niños permanecer y jugar allí. Adicionalmente, en muchas colonias populares las calles secundarias son, periódicamente, el escenario de fiestas familiares en las que habitualmente se da la bienvenida a los vecinos y en muchos casos se los invita expresamente. De igual forma, una vez a la semana, una o más calles funcionan como lugares de mercado donde se instala un tianguis (mercado al aire libre) al que asiste la gente proveniente de la misma colonia o de colonias vecinas, pues allí no solo se adquiere una amplia gama de productos, sino que, especialmente los fines de semana, se puede pasear, socializar y comer platillos populares en los puestos de antojitos. La otra cara de la moneda, sin embargo, es que la utilización de los espacios públicos está regulada por una urbanidad de usos y costumbres que supone, en función de evitar conflictos entre vecinos, la aceptación de diferentes tipos de abuso relacionados con los usos y la invasión de calles y aceras (Duhau y Giglia, 2004).

### Las colonias populares como hábitat progresivo

Ahora pasemos a caracterizar cuantitativamente la ciudad informal tal como esta ha evolucionado bajo la forma de colonias populares. Hace dos décadas la evolución general de la ciudad informal en la ZMCM debía basarse en estudios de caso o en gruesas comparaciones entre delegaciones del Distrito Federal o municipios metropolitanos. Esta carencia de datos generales a un nivel territorial más desagregado fue subsanada en parte por Bazant (2001), quien definió una muestra de colonias y caracterizó su evolución a lo largo de 28 años (1967-1995) recurriendo a fotografías aéreas y a la observación de campo. Entre otras cosas, la investigación de Bazant mostró que las colonias populares estudiadas alcanzaron una densidad habitacional bruta de cincuenta viviendas por hectárea tres décadas después de que comenzaran a poblarse. En esa etapa, los equipamientos públicos, el comercio y los servicios, los talleres y pequeñas fábricas, y las vialidades ocupaban 2,1%, 1,7%, 1% y 21,2%, respectivamente, del área urbanizada. Una limitación del modelo analítico desarrollado por Bazant es que fue aplicado en un conjunto de colonias fundadas en diferentes momentos a

lo largo del período de estudio. Por consiguiente, los datos resultantes respecto de los usos del suelo, quizás a excepción de la trama vial, no reflejan la evolución de dichos usos para cada colonia en particular, lo que implica, desde mi punto de vista, una subestimación de la densidad de usos no habitacionales para los asentamientos más antiguos, esto es, aquellos que se originaron al inicio del período considerado.

Por mi parte, me apoyaré en datos obtenidos por medio de la clasificación exhaustiva de los polígonos censales (áreas geoestadísticas básicas) por tipo de contexto urbano, para el período 1990-2005. Estas evidencias, aunque están basadas en un tipo de indicadores diferentes a los utilizados por Bazant, nos han permitido, a mis colegas del Observatorio de la Ciudad de México y a mí<sup>8</sup>, obtener una imagen habitacional, social y demográfica precisa de la ciudad informal en la ZMCM. En lo que sigue, con base en un conjunto seleccionado de indicadores, procuraré caracterizar el papel de la ciudad informal en la producción del espacio urbano-metropolitano, así como los alcances y límites de la progresividad de dicha ciudad.

En el Cuadro N.º 1 se muestran datos censales relativos a la participación de las colonias populares en el inventario habitacional de la ZMCM para el período 1990-2005. Se trata de una estimación obtenida mediante una clasificación exhaustiva que mis colegas del Observatorio de la Ciudad de México y yo desarrollamos para la ZMCM por tipos de poblamiento o contextos urbanos (ver Tabla N.º 1).

8 A comienzos de los años noventa, junto con René Coulomb y otros colegas del grupo de sociología urbana de la Unidad Azcapotzalco de la Universidad Autónoma Metropolitana y el Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (CENVI), pusimos en marcha el Observatorio de la Ciudad de México (OCIM). El principal producto del OCIM ha sido un sistema de información geográfica para la zona metropolitana de la Ciudad de México basado en la clasificación de los polígonos censales (áreas geoestadísticas básicas) por *tipos de poblamiento*, es decir, en términos de los diferentes contextos urbanos que coexisten en la metrópoli.

Tabla N.º 1  
Tipos de poblamiento de la zona metropolitana de la Ciudad de México

|  |
|--|
| <p><b>Ciudad colonial</b><br/>Corresponde, aproximadamente, a la Ciudad de México de finales de la época colonial y al actual perímetro "A" del centro histórico, de acuerdo con el decreto presidencial del 11 de abril de 1980. El espacio urbano es heterogéneo en cuanto a tamaño y forma de los lotes, usos y precios del suelo, y tipos de construcción.</p>   |
| <p><b>Ciudad central</b><br/>Corresponde a la expansión de la ciudad colonial de 1820 a 1929, y se define como el área urbana continua que, partiendo del centro histórico de la Ciudad de México, se prolongaba principalmente hacia el sur y el poniente, y en menor medida hacia el norte. Su delimitación se apoyó en el Plano Catastral del Distrito Federal de 1929. Abarca 8 089 hectáreas y está conformada por un tejido urbano heterogéneo en cuanto a traza, tipo de edificaciones, usos del suelo y perfil socioeconómico de los habitantes.</p>   |
| <p><b>Cabeceras conurbadas</b><br/>Se trata de las áreas ocupadas por los núcleos de las cabeceras administrativas (entre otras las cabeceras municipales) y las villas que se encontraban separadas del área urbanizada continua de la Ciudad de México en 1929, y que fueron conurbándose entre ese año y el año 2000. Se trata, también, de espacios urbanos heterogéneos en cuanto a usos del suelo, tipos de construcción y perfil socioeconómico de los habitantes.</p>  |
| <p><b>Pueblos conurbados</b><br/>Se trata de localidades originalmente de carácter rural que se integraron paulatinamente al tejido metropolitano después de 1929, quedando, de este modo, incorporadas a la conurbación. Por regla general, su urbanización se ha dado y se sigue dando de modo irregular, es decir, sin referencia a las normas vigentes en materia de urbanización, usos del suelo y construcción, y la producción de las viviendas es progresiva. Los espacios resultantes en cuanto a traza, loteo y construcciones son muy variados y heterogéneos.</p>  |
| <p><b>Colonias populares</b><br/>Constituyen un tipo de poblamiento caracterizado por tres rasgos fundamentales: 1) irregularidad inicial en la ocupación del suelo, ya sea por la ausencia de títulos de propiedad y el carácter no autorizado de la urbanización o por la existencia de vicios legales en la realización de la misma; 2) el asentamiento de habitantes y la construcción de las viviendas normalmente inician sin que se hayan introducido la infraestructura urbana y los servicios públicos; 3) las viviendas son construidas por los propios habitantes (con o sin ayuda de trabajadores contratados para el efecto), sin apoyo en planos y sin licencia de construcción.</p> |
| <p><b>Conjuntos habitacionales</b><br/>Se trata de áreas urbanizadas para la construcción en serie de un número predeterminado de viviendas multifamiliares (departamentos) y/o unifamiliares (generalmente casas dúplex implantadas en terrenos de tamaño reducido), en la gran mayoría de los casos mediante promociones realizadas por organismos públicos de vivienda o adquiridas por sus habitantes por medio de un crédito otorgado por dichos organismos. Los usos no habitacionales son predefinidos en el plan de conjunto y tanto las viviendas como los elementos de la estructura urbana restantes son concebidos para permanecer invariables.</p>                                    |

**Residencial medio**

Se trata de áreas que fueron urbanizadas para uso habitacional, generalmente por iniciativa privada, siguiendo las normas vigentes para el efecto, con el objeto de vender los lotes o viviendas a distintos estratos sociales –según el tipo a que corresponden, desde hogares pertenecientes a la clase trabajadora formal hasta la clase media alta–. Cuentan con infraestructura y servicios públicos completos, y predomina el caso de la vivienda unifamiliar totalmente terminada antes de ser ocupada. La mezcla de usos del suelo es definida en el plano autorizado y está orientada por una visión funcionalista (completa separación de los usos habitacionales y no habitacionales). Sin embargo, en muchos casos se puede observar una evolución de los usos del suelo que no corresponde al plan original.

**Residencial alto**

Su producción ha respondido a pautas semejantes a las correspondientes a los fraccionamientos habitacionales en general, con la diferencia de que han estado destinados a una población de ingresos altos y, por consiguiente, cuentan con una infraestructura urbana de alta calidad y especificaciones, y lotes unifamiliares de 500 m<sup>2</sup> o más. Tradicionalmente ha predominado la vivienda de gran tamaño y de tipo unifamiliar, pero esto ha ido cambiando tanto en los más antiguos (que han experimentado ciertas transformaciones) como en los más nuevos (que responden a un modelo diferente).

**Pueblos no conurbados**

Presentan características semejantes a las de los pueblos conurbados, con la diferencia de que aún no han sido absorbidos por el área urbana continua.

Fuente: Connolly (2004: 14-18) y elaboración propia

En el Cuadro N.º 2 se muestran datos que permiten comparar diferentes subconjuntos de polígonos censales correspondientes a colonias populares, con la ZMCM en su conjunto y con los demás contextos urbanos que coexisten en la metrópoli. La comparación está basada en la clasificación de los polígonos censales en términos de lo que denomino estratos socioespaciales, que fueron obtenidos mediante la aplicación del análisis de conglomerados (*cluster analysis*) a nivel de polígonos censales, utilizando cinco indicadores censales disponibles para el año 2000 a nivel de dichos polígonos: porcentaje de viviendas que disponen de agua corriente, porcentaje de viviendas que cuentan con calentador de agua, porcentaje de viviendas que disponen de computadora, porcentaje de la población ocupada que gana más de cinco salarios mínimos, y porcentaje de individuos de 18 años o más que cuentan con educación terciaria. Obviamente, estos indicadores resultan adecuados en el contexto específico del México urbano.

En el Cuadro N.º 3 se muestran algunos indicadores habitacionales y sociodemográficos relativos a los mismos subconjuntos de colonias populares, la ZMCM en su conjunto y los conjuntos habitacionales.

Cuadro N.º 1  
Zona Metropolitana de la Ciudad de México  
Distribución de viviendas por tipo de poblamiento (1990-2000-2005)

| Tipo de poblamiento                        | Viviendas        |                 |                  |                 |                                |                  |                 |                                |
|--|------------------|-----------------|------------------|-----------------|--------------------------------|------------------|-----------------|--------------------------------|
|  | 1990             |                 | 2000             |                 | 1990-2000                      | 2005             |                 | 2000-2005                      |
| Área urbanizada hasta 1929                 | N                | Participación % | N                | Participación % | Participación en crecimiento % | N                | Participación % | Participación en crecimiento % |
| Ciudad colonial                            | 15 629           | 0,49            | 12 236           | 0,3             | -0,4                           | 10 446           | 0,22            | -0,33                          |
| Ciudad central                             | 339 265          | 10,62           | 323 464          | 7,83            | -1,7                           | 353 525          | 7,56            | 5,53                           |
| Antiguas cabeceras administrativas         | 73 228           | 2,29            | 99 577           | 2,41            | 2,8                            | 88 862           | 1,9             | -1,97                          |
| <b>Suma ciudad 1929</b>                    | <b>428 122</b>   | <b>13,4</b>     | <b>435 277</b>   | <b>10,53</b>    | <b>0,8</b>                     | <b>452 833</b>   | <b>9,68</b>     | <b>3,23</b>                    |
| <b>Ciudad formal</b>                       |                  |                 |                  |                 |                                |                  |                 |                                |
| Conjuntos habitacionales                   | 458 380          | 14,34           | 636 089          | 15,39           | 19,0                           | 835 272          | 17,86           | 36,67                          |
| Fraccionamientos regulados                 | 327 334          | 10,24           | 362 113          | 8,76            | 3,7                            | 373 801          | 7,99            | 2,15                           |
| Fraccionamientos y conjuntos residenciales | 50 833           | 1,59            | 64 134           | 1,55            | 1,4                            | 74 730           | 1,60            | 1,95                           |
| <b>Suma ciudad formal</b>                  | <b>836 547</b>   | <b>26,18</b>    | <b>1 062 336</b> | <b>25,7</b>     | <b>24,1</b>                    | <b>1 283 803</b> | <b>27,45</b>    | <b>40,77</b>                   |
| <b>Ciudad informal</b>                     |                  |                 |                  |                 |                                |                  |                 |                                |
| Colonias populares                         | 1 516 196        | 47,45           | 2 001 523        | 48,43           | 51,8                           | 2 171 380        | 46,43           | 31,27                          |
| Pueblos conurbados                         | 245 155          | 7,67            | 345 244          | 8,35            | 10,7                           | 403 359          | 8,63            | 10,7                           |
| Pueblos no conurbados                      | 121 193          | 3,79            | 212 574          | 5,14            | 9,7                            | 255 023          | 5,45            | 7,81                           |
| <b>Suma ciudad informal</b>                | <b>1 882 544</b> | <b>58,91</b>    | <b>2 559 341</b> | <b>61,92</b>    | <b>72,2</b>                    | <b>2 829 762</b> | <b>60,51</b>    | <b>49,78</b>                   |
| Otros                                      | 52 822           | 1,65            | 81 090           | 1,96            | 3,0                            | 100 013          | 2,14            | 3,48                           |
| <b>ZMCM</b>                                | <b>3 195 491</b> | <b>100,00</b>   | <b>4 133 050</b> | <b>100,00</b>   | <b>100</b>                     | <b>4 676 276</b> | <b>100,00</b>   | <b>100,00</b>                  |

Fuente: elaboración propia con base en OCIM-SIG.

ZMCM: 16 delegaciones del Distrito Federal + 59 municipios del Valle de México.

Una breve revisión del Cuadro N.º 1 muestra que, primero, para el año 2005, las viviendas existentes en colonias populares representaron poco más del 46% del inventario habitacional existente en la ZMCM. Segundo, que su participación en el crecimiento de dicho inventario disminuyó drásticamente durante el primer quinquenio del siglo XXI, pasando de poco más de 51% para el período 1990-2000 a poco más de 31% para el período 2000-2005.

Cuadro N.º 2  
ZMCM: distribución de la población según tipos de poblamiento  
y estrato socioespacial  
4 393 áreas geoestadísticas urbanas (2000) (%)

| Tipo de poblamiento        | Estrato socio-espacial |      |            |       |            |      |       | % Pob. total | Población |
|----------------------------|------------------------|------|------------|-------|------------|------|-------|--------------|-----------|
|                            | Muy bajo               | Bajo | Medio bajo | Medio | Medio alto | Alto |       |              |           |
| Ciudad colonial            | 0                      | 0    | 31,1       | 68,9  | 0          | 0    | 0,28  | 48 626       |           |
| Ciudad central             | 0                      | 0,6  | 4,2        | 46,5  | 31,1       | 17,6 | 6,65  | 1 142 769    |           |
| Cabeceras conurbadas       | 6,3                    | 26,0 | 45,0       | 12,0  | 10,4       | 0,3  | 2,50  | 429 948      |           |
| Pueblos conurbados         | 10,8                   | 37,4 | 38,8       | 5,1   | 5,8        | 2,0  | 8,88  | 1 527 549    |           |
| Colonias populares         | 17,6                   | 34,8 | 34,8       | 10,4  | 2,3        | 0,02 | 53,31 | 9 166 367    |           |
| Conjuntos habitacionales   | 0                      | 0,12 | 9,2        | 63,8  | 22,5       | 4,5  | 15,09 | 2 594 850    |           |
| Fraccionamientos regulados | 0                      | 0,15 | 5,7        | 17,3  | 38,9       | 37,9 | 8,39  | 1 443 283    |           |
| Desarrollos residenciales  | 0                      | 0    | 0          | 0     | 14,4       | 85,6 | 1,37  | 236 330      |           |
| Pueblos no conurbados      | 29,6                   | 50,9 | 12,3       | 5,2   | 2,0        | 0    | 3,51  | 603 633      |           |
| ZMCM*                      | 11,5                   | 24,4 | 25,8       | 20,9  | 11,0       | 6,4  | 100,0 | 17 193 355   |           |

Fuente: elaboración propia con base en sistema de información geográfica del OCIM.

\*Estimaciones correspondientes al área urbana de las 16 Delegaciones del Distrito Federal y 28 municipios conurbados del Estado de México.

Como se muestra en el Cuadro N.º 2, cuando las colonias populares son comparadas por estratos socioespaciales con el conjunto de la ZMCM, resultan predominantes los mismos estratos –bajo y medio-bajo–, con la diferencia de que, en el caso de las primeras, estos corresponden a casi el 70% de la población residente, mientras que, para la segunda, a poco más del 50%. Sin embargo, se puede observar que en el mediano y largo plazos, representados por la fila correspondiente a las colonias populares consolidadas, estas tienden a situarse en los estratos medio-bajo y medio. Por consiguiente, se puede afirmar que hasta el año 2000, las colonias populares muestran una trayectoria socioespacial promedio que implica que, aunque por regla general se inician como asentamientos muy precarios, también por regla general, sus condiciones socioespaciales mejoran de modo persistente para arribar, en el largo plazo (veinte a treinta años), a una condición cercana al promedio metropolitano.

Cuadro N.º 3  
ZMCM: unidades habitacionales y colonias populares  
Indicadores sociodemográficos comparativos (1990-2000-2005)

| Indicadores                           | ZMCM       | Unidades habitacionales | Colonias populares   |                            |                       |                       | Todas     |
|---------------------------------------|------------|-------------------------|----------------------|----------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------|
|                                       |            |                         | Consolidadas en 2000 | En consolidación 1990-2000 | Sin población en 1990 | Sin población en 2000 |           |
| Superficie áreas geoestadísticas 1990 | 195 283    | 13 651                  | 15 924               | 17 736                     | NA                    | NA                    | 58 481    |
| Superficie áreas geoestadísticas 2000 | 195 283    | 14 776                  | 15 924               | 17 736                     | 2 907                 | NA                    | 61 243    |
| Superficie áreas geoestadísticas 2005 | 221 741    | 19 669                  | ND                   | ND                         | ND                    | 2 135                 | 62 980    |
| Población 1990                        | 15 247 997 | 2 137 289               | 3 716 731            | 824 138                    |                       |                       | 7 615 475 |
| Población 2000                        | 17 997 308 | 2 704 625               | 3 391 472            | 1 802 870                  | 203 471               |                       | 8 991 929 |

|  |            |           |         |         |        |        |           |
|--|------------|-----------|---------|---------|--------|--------|-----------|
| Población 2005                           | 18 771 414 | 3 233 063 | ND      | ND      | ND     | 96 237 | 9 065 656 |
| Viviendas particulares habitadas 1990    | 3 195 491  | 458 380   | 758 232 | 158 434 | NA     | NA     | 1 516 196 |
| Viviendas particulares habitadas 2000    | 4 133 050  | 636 089   | 795 802 | 375 365 | 40 143 | NA     | 2 001 523 |
| Viviendas particulares habitadas 2005    | 4 676 276  | 835 272   | ND      | ND      | ND     | 21 695 | 2 171 380 |
| Densidad demográfica bruta 1990          | 78,1       | 156,6     | 233,4   | 46,5    | NA     | NA     | 130,2     |
| Densidad demográfica bruta 2000          | 84,7       | 183,0     | 213,0   | 101,7   | 70,0   | NA     | 146,8     |
| Densidad demográfica bruta 2005          | 84,7       | 164,4     | NA      | NA      | NA     | 45,1   | 143,9     |
| Densidad habitacional bruta 1990         | 16,4       | 33,6      | 47,6    | 8,9     | NA     | NA     | 25,9      |
| Densidad habitacional bruta 2000         | 19,5       | 43,0      | 50,0    | 21,2    | 13,8   | NA     | 32,7      |
| Densidad habitacional bruta 2005         | 21,1       | 42,5      | ND      | ND      | ND     | 10,16  | 34,5      |
| Promedio de habitantes por vivienda 1990 | 4,8        | 4,7       | 4,9     | 5,2     | NA     | NA     | 5,0       |
| Promedio de habitantes por vivienda 2000 | 4,4        | 4,3       | 4,3     | 4,8     | 5,1    | NA     | 4,5       |
| Promedio de habitantes por vivienda 2005 | 4,0        | 3,9       | ND      | ND      | ND     | 4,4    | 4,2       |
| % de viviendas con agua corriente 1990   | 63,7       | 88,7      | 59,7    | 21,9    |        |        | 47,7      |
| % de viviendas con agua corriente 2000   | 68,8       | 93,1      | 70,6    | 38,7    | 14,5   |        | 56,7      |
| % de viviendas con agua corriente 2005   | 76,6       | 90,2      | ND      | ND      | ND     | 23,1   | 70,1      |

|  |      |      |      |      |      |      |      |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| % de habitantes menores de 15 años 1990              | 33,5 | 32,1 | 32,5 | 43,3 |      |      | 35,8 |
| % de habitantes menores de 15 años 2000              | 31,4 | 30,2 | 29,4 | 39,0 | 46,0 |      | 33,3 |
| % de habitantes menores de 15 años 2005              | 25,9 | 24,1 | ND   | ND   | ND   | 36,2 | 28,0 |
| % de hab. de 18 años y mas con educ. sup. 1990       | 15,1 | 18,4 | 11,0 | 4,4  | NA   | NA   | 8,6  |
| % de hab. de 18 años y mas con educ. sup. 2000       | 17,1 | 21,2 | 13,8 | 6,3  | 4,5  | NA   | 10,3 |
| % de hab. de 18 años y mas con educ. sup. 2005       | 18,9 | 23,0 | ND   | ND   | ND   | 4,5  | 12,2 |
| % de viviendas que cuentan con computadora 2000      | 16,9 | 20,0 | 12,8 | 5,5  | 1,7  | NA   | 9,5  |
| % de viviendas que cuentan con computadora 2005      | 30,1 | 37,2 | ND   | ND   | ND   | 7,6  | 22,1 |
| % de la pob. ocupada que gana más de cinco s.m. 2000 | 16,0 | 21,2 | 12,0 | 6,0  | 4,2  | NA   | 9,5  |

Fuente: elaboración propia con base en OCIM-SIG.  
ZMCM=Distrito Federal + 59 municipios del Valle de México.

Los datos incluidos en el Cuadro N.º 3 permiten observar la evolución del conjunto de las colonias populares en el mediano y largo plazos, y comparar un conjunto de sus características sociales, demográficas y habitacionales con las de otros contextos urbano-metropolitanos: la ZMCM en su conjunto y las unidades o conjuntos habitacionales. Esta evolución indica una suerte de proceso urbano-ecológico que exhibe, más allá de las variaciones individuales, algunos patrones compartidos. El primero es que las colonias

populares incrementan de forma gradual y persistente su grado de heterogeneidad social. Así, aunque generalmente comienzan habitadas solo por hogares pobres, a medida que se consolidan ganan una proporción creciente de hogares no pobres que incluye un cierto número de hogares pertenecientes a los estratos medios. El segundo patrón se refiere a un proceso sostenido de mejoramiento urbano y habitacional. El tercero indica que su población comparte un conjunto de tendencias con el promedio de la población metropolitana; por ejemplo, el incremento de los niveles educativos promedio se ve reflejado por el porcentaje de individuos de 18 años y más que alcanzan la educación terciaria. De hecho, los incrementos exhibidos respecto de este indicador, considerando los cuatro subconjuntos definidos para el lapso entre 1990 y 2000, son proporcionalmente mayores a los correspondientes al conjunto de la ZMCM y a las unidades habitacionales.

En suma, las colonias populares muestran una trayectoria que comienza casi invariablemente en el extremo inferior de la distribución de las condiciones urbanas y sociales a escala metropolitana, y normalmente culmina cuando alcanzan su consolidación, en la situación promedio a esa misma escala. Las colonias populares se llegan a consolidar dos o tres décadas después de que las primeras viviendas –por regla general precarias– son construidas en un área determinada, y esto se expresa en la estabilización o decrecimiento de la población residente, aun cuando el número de viviendas pueda aumentar.

Por otro lado, las colonias populares mejoran sus indicadores sociales a una tasa más rápida que las correspondientes a la ZMCM en su conjunto y a la ciudad formal, y tales indicadores superan a las tasas más elevadas cuando sus tasas de crecimiento demográfico son, también, las más altas. De todos modos, parecen existir límites al mejoramiento social y habitacional de las colonias populares; por ejemplo, para el año 2000, solo 70% de las viviendas correspondientes a colonias populares consolidadas contaba con agua corriente en su interior. La ausencia de este servicio básico en el 30% de las viviendas habitadas muestra, sin duda, altos niveles de pobreza, incluso en las colonias populares consolidadas. Al mismo tiempo, esta carencia indica que dichas colonias incrementan su proporción de hogares no pobres a la vez que retienen a los que sí lo son.

En conjunto, se puede afirmar, con base en datos censales, que la ciudad informal en la ZMCM –y probablemente también las ciudades informales en otras ciudades mexicanas– se comporta como un hábitat progresivo y, en el mediano y largo plazos, como uno socialmente heterogéneo.

A pesar de ello, no es posible ignorar tres hechos contundentes. Primero, que esta progresividad implica que los hogares que arriban a un asentamiento informal cuando este se encuentra en sus inicios deben enfrentar carencias habitacionales y urbanas muy duras durante un período de tiempo variable, pero que generalmente abarca un buen número de años. Segundo, que la producción informal del espacio urbano habitado constituye una remarcable manifestación del alto grado de desigualdad social existente; al mismo tiempo, esta es uno de los principales vehículos a través de los cuales esta desigualdad se reproduce junto con una ciudadanía limitada en los hechos. Y tercero, que existe una porción de la ciudad informal estancada, la cual está compuesta por un número indeterminado de asentamientos informales que mantienen de modo persistente altos grados de precariedad. Dada la ausencia de estudios sistemáticos al respecto, hasta ahora solo es posible especular acerca de las razones que explican este fenómeno, asociándolo, por ejemplo, a condiciones legales y ambientales especialmente adversas (Connolly, 2003). En todo caso, estimar el tamaño y la localización de este hábitat popular no progresivo, así como los factores que explican su presencia, implica, entre otras cosas, una buena cantidad de trabajo de campo aún no realizado. Quizá los asentamientos que forman parte de esta ciudad informal no progresiva presentan el tipo de marginalidad urbana que describen Auyero (1999) en el caso de Villa Paraíso o Lopes de Souza (2000) el de las favelas brasileñas. Lo que resalta, en todo caso, es que se trata de asentamientos que, en lugar de llegar a ser, con el paso del tiempo, más heterogéneos socialmente, tienden a conservar los hogares más pobres y a no mantener o atraer hogares que no lo sean.

## El futuro de la ciudad informal

Mientras que hasta la actualidad las colonias populares (y los pueblos conurbados o en proceso de conurbación, en el caso de la ZMCM) han proporcionado la principal alternativa de aprovisionamiento de vivienda, las evidencias disponibles más recientes tienden a mostrar que las cosas están cambiando a este respecto. Desde la segunda mitad de los años noventa, la reforma de los fondos públicos de vivienda ha dado como resultado que la participación de la vivienda formal en el crecimiento del inventario habitacional haya crecido bajo la modalidad de grandes, y en algunos casos gigantescos, conjuntos de vivienda de bajo costo. Para los períodos 1990-2000 y 2000-2005, esta modalidad ha adquirido un papel dominante en el crecimiento del inventario habitacional, al superar, para el segundo lapso, la contribución de las colonias populares, pero no todavía, en la ZMCM, la correspondiente a las colonias populares más la de los antiguos pueblos. Desde los años noventa, estos últimos han incrementado significativamente su participación en el crecimiento del inventario habitacional.

Las dos tendencias convergentes plantean algunas interrogantes importantes respecto de la evolución del inventario habitacional y del futuro de la ciudad informal en la metrópoli. Por una parte, es probable que las áreas situadas en la periferia de la conurbación metropolitana —que, hasta comienzos de los años noventa, se hubiera podido esperar que se incorporaran al mercado informal de suelo para vivienda popular— ahora cuenten con mayores posibilidades de sumarse al mercado formal a través de su adquisición por parte de los grandes desarrolladores inmobiliarios que operan en el mercado de vivienda formal de bajo costo. Por consiguiente, los propietarios de estas tierras actualmente negocian su venta a desarrolladores formales o esperan poder hacerlo en el futuro.

En cambio, los propietarios de tierras no urbanizadas en los alrededores de los pueblos no cuentan con esta posibilidad, debido a dos razones fundamentales. Por un lado, generalmente carecen de títulos de propiedad legalmente válidos —puesto que han heredado o recibido tales tierras de sus mayores— y enfrentan importantes obstáculos legales para obtenerlos. Y por otro lado, se trata de pequeñas fracciones dispersas en áreas aledañas a

la traza urbana de los pueblos que no se prestan a la realización de grandes operaciones inmobiliarias formales. Estas condiciones tienen como implicación fundamental que, en términos prácticos, estos propietarios tienen como única alternativa operar en el mercado informal de suelo para vivienda popular si desean comercializar sus tierras.

Por consiguiente, un resultado importante de las dos condiciones convergentes previamente resumidas es que la posibilidad de acceso a un crédito para la adquisición de una vivienda formal de bajo costo en un nuevo conjunto habitacional tiende, en la actualidad, a incluir a una proporción creciente de los hogares metropolitanos cuya única alternativa para convertirse en propietarios de su vivienda antes era adquirir un lote en el mercado informal. Por otra parte, la oferta informal de suelo, a través de la formación de nuevas colonias populares, se ha contraído; y al mismo tiempo, y aparentemente por las mismas razones, el mercado informal de suelo, sustentado en tierras pertenecientes a los habitantes de los pueblos, se ha expandido.

Entonces, ¿cuál es el significado de estas nuevas condiciones en lo que respecta al futuro de la ciudad informal en el contexto metropolitano?

Primero, si las tendencias actuales persisten a lo largo de un período suficientemente extendido (digamos los próximos 15 o veinte años) y, tal como se ha venido anunciando, el crédito formal para vivienda continúa expandiéndose a fin de abarcar hogares que antes no eran sujetos de crédito (es decir, aquellos cuyos ingresos no superan los tres salarios mínimos<sup>9</sup>), el ritmo de crecimiento de la ciudad informal se reducirá considerablemente.

Segundo, los grandes y en ocasiones gigantescos desarrollos habitacionales alojarán, cada uno según el nicho de mercado al cual se orienta, a poblaciones mucho más homogéneas (correspondientes, básicamente, a niveles de ingreso medio-bajo y medio) que las que actualmente habitan las colonias populares consolidadas o en proceso de consolidación. Comparados con las colonias populares, estos desarrollos habitacionales tienen la ventaja de proporcionar, desde el principio, viviendas que, aunque no

9 Tanto las autoridades federales en materia de vivienda como los representantes de los desarrolladores de vivienda de bajo costo han afirmado públicamente que, a lo largo de los seis años de la actual administración federal, una parte importante de los créditos para vivienda será otorgada a hogares que obtienen ingresos mensuales de hasta tres salarios mínimos.



siempre están totalmente terminadas, cuentan con todos los servicios básicos. Por otro lado, en la medida en que la política de otorgamiento de crédito tiende a comprender a una clientela más amplia y con menores recursos, las viviendas tienden, también, a ser del tipo “vivienda básica”, es decir, de entre 25 y treinta metros cuadrados, pero consideradas “progresivas”, pues está previsto que puedan ser ampliadas por cuenta de sus propietarios. De hecho, incluso en aquellos proyectos en los que se entrega viviendas más grandes (de entre cincuenta y sesenta metros cuadrados) y en principio terminadas, es posible observar la proliferación de ampliaciones irregulares en el corto plazo. Estos aumentos generalmente ocupan las pequeñas áreas libres en la parte posterior y anterior de las viviendas –las cuales están pensadas para proporcionar luz y ventilación naturales– o conforman un primer piso imprevisto.

En conjunto, se asiste a la difusión de un nuevo contexto urbano de vivienda de bajo costo que muestra claras tendencias a la informalización y cuya gestión implicará, a mi modo de ver, fuertes presiones para unas administraciones municipales en general escasamente competentes y que suelen operar bajo criterios partidistas.

En todo caso, es posible prever que, independientemente de la cobertura futura de las necesidades habitacionales mediante esta nueva modalidad en rápida expansión de vivienda de bajo costo, la mayor parte de las colonias populares actualmente existentes permanecerá, durante las próximas décadas, como un componente principal del medio urbano-metropolitano. Por lo tanto, en conjunción con los grandes desarrollos de vivienda formal de bajo costo –los cuales, desde mi punto de vista, son proclives a evolucionar de modo problemático–, el futuro del espacio metropolitano habitado dependerá, en gran medida, de la evolución y progresiva transformación de las colonias populares actualmente consolidadas o en proceso de consolidación.

La probabilidad de que esta evolución tenga un carácter progresivo se muestra claramente con ejemplos de notable envergadura como el de Ciudad Nezahualcóyotl, que constituye la mayor parte del municipio del mismo nombre, en la actualidad habitada, sobre todo, por estratos medios, y que nació hacia principios de los años cincuenta del siglo pasado como un desarrollo informal en gran escala. De hecho, en contraste con las ge-

neraciones previa y actual de grandes conjuntos habitacionales y con los grandes condominios y desarrollos cerrados actualmente en boga, las colonias populares, junto con la ciudad central y los fraccionamientos formales desarrollados entre los años cuarenta y ochenta del siglo XX –los cuales se produjeron según el modelo de la cuadrícula regular–, constituyen un medio construido sumamente maleable. En cambio, como es ampliamente reconocido, los grandes conjuntos habitacionales no lo son, y en ellos, por lo general, los cambios equivalen a deterioro.

Por consiguiente, ¿qué es lo que podemos esperar respecto al futuro papel metropolitano de las colonias populares? Probablemente estas proporcionarán una parte decreciente de las nuevas viviendas durante las próximas décadas. Sin embargo, estamos frente a un escenario urbano-metropolitano donde unos conjuntos habitacionales en proceso de informalización y deterioro –y en gran medida situados en una periferia lejana–, junto con las colonias populares, abarcan, ya de lejos, la mayor parte del inventario habitacional. Por lo tanto, podemos suponer que las colonias populares consolidadas y bien localizadas dentro del contexto metropolitano –algunas de las cuales se han convertido, a lo largo de los años, en lugares atractivos para vivir (Connolly, 2003)–, junto con algunos pueblos conurbados igualmente bien localizados, representarán una alternativa residencial cada vez más atractiva para hogares no pobres y de clase media.

Debe narrarse una historia diferente sobre el futuro de la ciudad informal no progresiva. Allí probablemente resultan aplicables las manifestaciones extremas de los rasgos negativos que suelen atribuirse de modo indiscriminado a los asentamientos informales en general. Entre estos, más que la tenencia a título precario de la vivienda, es probable que resulte de mayor peso la falta de una traza urbana formalmente reconocida y registrada, una condición ligada, a su vez, con una topografía y una localización desfavorables y con un proceso de subdivisión del suelo azaroso y fragmentado.

## Bibliografía

- Auyero (1999). "This is a lot like the Bronx, isn't it? Lived experiences of marginality in an argentine slum". *IJURR* Vol. 23 Issue 1.
- Azuela, A. (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: El Colegio de México.
- Bazant, J. (2001). *Periferias urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*. México: M.A. Porrúa / UAM-A.
- Berner, E. (2000). "Informal developers, patrons and the State: institutions and regulatory mechanism in popular housing". Ponencia presentada en el ESF-N Aerus Workshop en Lovaina-Bruselas, Bélgica.
- Connolly, P. (2003). *Urban slums reports: the case of Mexico City*. México: ONU-Hábitat.
- (2004). "El tipo de poblamiento como manera de clasificar el territorio". Reporte de investigación. México: UAM-A / MPYPM. Multicopiado.
- Duhau, E. (1988). "Política habitacional para los sectores populares en México. La experiencia de FONHAPO". *Medio ambiente y urbanización* Vol. 7 Issue 24.
- (1993). "La política social y la gestión estatal de la pobreza". En *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*, R. Coulomb E. Duhau (Eds.). México: OCIM / UAM-A / CENVI.
- (1999). "La regolarizzazione dell'habitat popolare in México". *Storia Urbana* Vol. XXIII Issue 88/89.
- Duhau, E. y A. Giglia (2004). "Espacio público y nuevas centralidades. Dimensión local y urbanidad en las colonias populares de la Ciudad de México". *Papeles de Población* N.º 41, julio-septiembre.
- Durand-Lasserve, A. y L. Royston (2002). *Holding their ground: secure land tenure for the urban poor in developing countries*. Estados Unidos: Earthscan Publications.
- Fernandes, E. (2001). "Regularizing informal settlements in Brazil: legalization, security of tenure and city management". Ponencia presentada en el ESF-N Aerus Workshop en Lovania-Bruselas, Bélgica.

- FONHAPO (Fondo Nacional de Habitaciones Populares) (1987). *Gestión financiera en apoyo a la vivienda popular. Memoria de actividades*. México: FPNHAPO.
- Hiernaux, D. (1991). "Ocupación del suelo y producción del espacio construido en el valle de Chalco, 1978-1991". En *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, M. Schteingart (Ed.). México: El Colegio de México / I Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- Iracheta, A. (2000). "Políticas e instrumentos de generación de suelo urbanizado para pobres por medio de la recuperación de plusvalías". En *Los pobres de la ciudad y la tierra*, A. Iracheta y M. Smolka (Eds.). Toluca: Lincoln Institute / El Colegio Mexiquense.
- Lindon, A. (1999). *De la trama de la cotidianidad a los modos de vida urbanos. El Valle de Chalco*. México: El Colegio de México / El Colegio Mexiquense.
- Lopes de Souza (2000). *O desafio metropolitano*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Pozas, M. (1988). "La burocracia y la acción estatal en Monterrey". *Medio ambiente y urbanización* Vol. 7 Issue 24.
- Ramírez Saiz, J. M. (1986). *El Movimiento Urbano Popular en México*. México: Siglo XXI.
- Schteingart, M. (1989). *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- Varley, A. (1994). "¿Clientelismo o tecnocracia? La lógica política de la regularización de la tierra urbana 1970-1988". *Revista Mexicana de Sociología* Vol. LVI Issue 4.