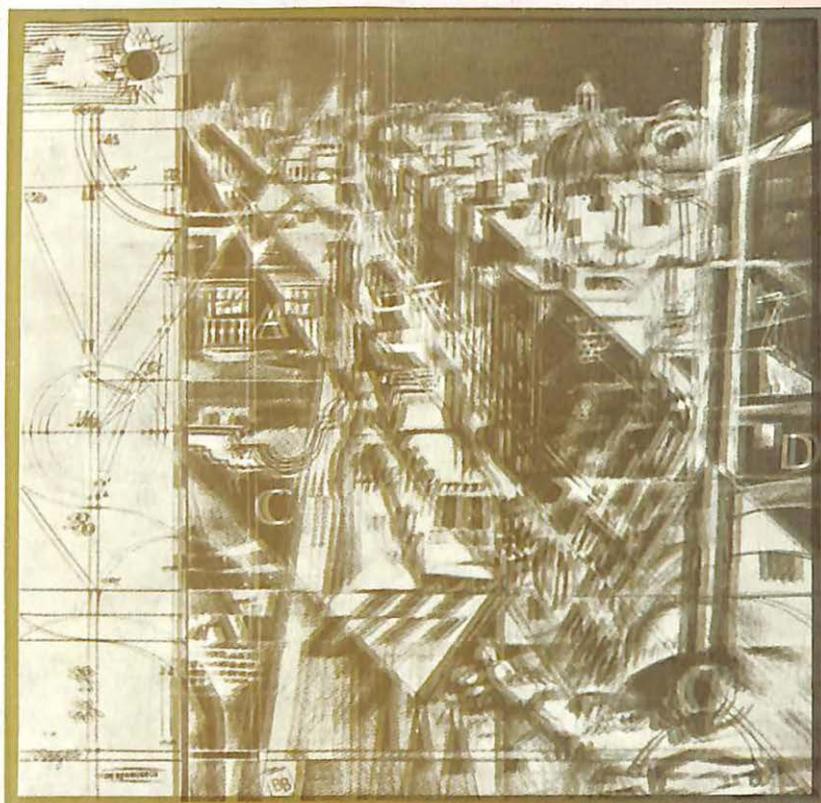


LAS OBRAS PÚBLICAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO (1976-1982)

POLÍTICA URBANA E INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN



ALICIA ZICCARDI

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

A Natalia, compañera e hija ejemplar

*A Carolina, pequeña traviesa, para quien
este esfuerzo es aún incomprensible*

**LAS OBRAS PÚBLICAS DE LA CIUDAD DE
MÉXICO**

**Política urbana e industria de la construcción
1976-1982**

ALICIA ZICCARDI

Cuidado de la edición: Departamento de Publicaciones
Portada: Juan Berruecos

Primera edición: 1991

DR© 1991, Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Sociales

Torre II de Humanidades, 7o. piso

Impreso y hecho en México

ISBN 968-36-1137-0

Í N D I C E

Prólogo	11
---------	----

PRIMERA PARTE

POLÍTICAS URBANAS Y CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO: ASPECTOS CONCEPTUALES	19
I. La lógica de la producción del espacio urbano	21
1. Política urbana y clases sociales	21
2. Condiciones generales de la producción	29
3. Los productores del espacio urbano	36
4. La industria de la construcción	38
II. Política urbana e industria de la construcción	45
1. Una relación teórica	45
2. Identificación de vínculos	48
3. Definiciones operacionales	51
4. Bienes colectivos urbanos: una tipología	53

SEGUNDA PARTE

PLANEACIÓN URBANA INSTITUCIONAL Y REALIZACIÓN DE LAS OBRAS PÚBLICAS DEL GOBIERNO FEDERAL	55
III. La política urbana del Gobierno Federal, 1976-1982	57
1. Caracterización del período	57
a) Crecimiento económico y urbanización	57
b) El ciclo crisis-auge-crisis	62

2. La reestructuración institucional	66
a) Creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas	66
b) Los objetivos explícitos	69
c) La estructura institucional	71
d) Las funciones	72
3. Los planes del gobierno federal	73
a) El Plan Nacional de Desarrollo Urbano	77
b) Instrumentos para la acción pública	82

IV. Aspectos jurídicos de la política urbana	85
---	-----------

V. Inversión pública y construcción del espacio urbano	94
---	-----------

VI. La acción urbana del gobierno federal	99
--	-----------

VII. La industria de la construcción	114
---	------------

1. Las empresas de la construcción y el Estado cliente	118
2. Los empresarios y la construcción de obras públicas	129

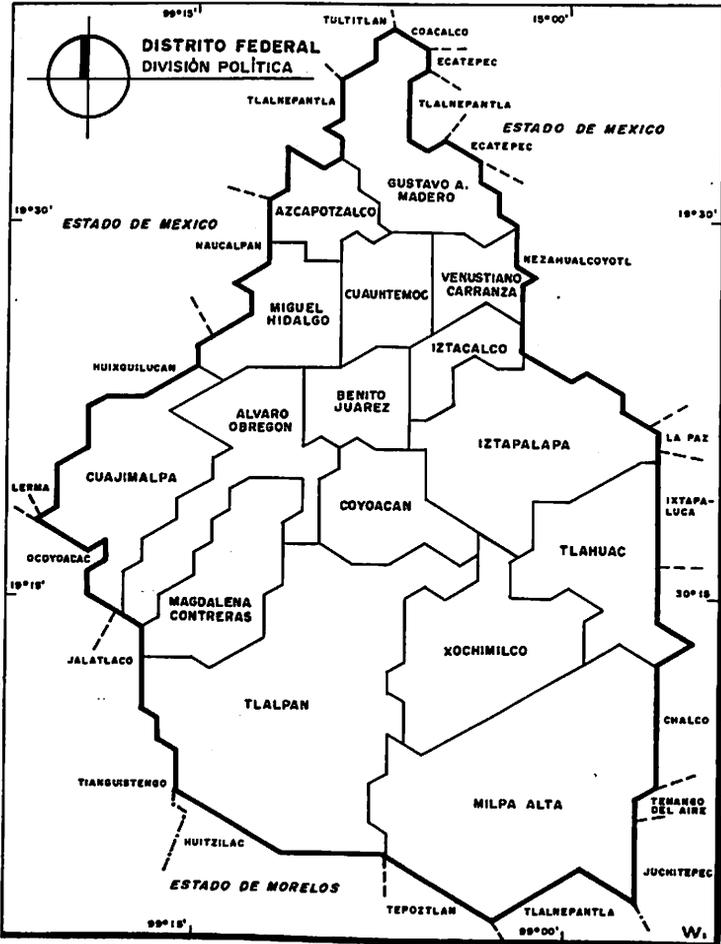
TERCERA PARTE

POLÍTICA URBANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO	143
---	------------

VIII. La política urbana del Departamento del Distrito Federal	145
---	------------

1. La ciudad de México	145
2. El gobierno de la ciudad de México	151

a) Organización del Departamento del Distrito Federal	154
b) Las funciones urbanas	158
3. La planeación del Distrito Federal	160
a) Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	162
b) Otros planes y programas	167
IX. Aspectos jurídicos de la política urbana del Distrito Federal	172
X. La inversión pública en el Distrito Federal	177
CUARTA PARTE	
OBRA PÚBLICA Y EMPRESARIOS DE LA CONSTRUCCIÓN	191
XI. Las acciones en el Distrito Federal	193
1. Las obras concursadas	193
2. Las obras del Departamento del Distrito Federal	198
a) Las obras de infraestructura urbana	198
b) Los medios de circulación material	212
c) Las obras de equipamiento urbano	233
XII. Las empresas constructoras en el Distrito Federal	246
1. La Cámara Nacional de la Industria de la Construcción	246
2. Los grupos económicos de la construcción: el caso de ICA	263
3. Las empresas constructoras de la obra pública	282
XIII. Consideraciones finales	295
Bibliografía temática	315



FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA.
DIRECCIÓN REGIONAL EN EL D. F.

ÍNDICE DE CUADROS

NÚMERO	TÍTULO	PÁGINA
1	Tipología de obras	54
2	Número de concursos según dependencia demandante (1976-1982)	104
3	Porcentaje de concursos según tipo de obra	107
4	Porcentaje de obras según destino y dependencia demandante	108
5	Número de concursos según tipo de obra y localización	109
6	Número de obras según destino y monto	112
7	Porcentaje de obras según destino y monto	113
8	Número de empresas según grupo de capital y monto de producción	121
9	Número de empresas según grupo de capital	122
10	Distribución de la demanda a empresas por sectores y clientes (Porcentajes)	123
11	Distribución del empleo en empresas de la construcción (Porcentajes)	125

12	Personal ocupado según tipo de empresa (Porcentajes)	126
13	Egresos totales y por obras públicas del DDF y principales dependencias	188
14	Egresos totales y por obras públicas de las delegaciones del DF	189
15	Dependencia concursante y localización de la obra	195
16	Tipo de obra y localización	197
17	El metro, cronología de construcción a 1982	222
18	Antigüedad de las empresas de la CNIC por estrato de capital	251
19	Grupo ICA. Divisiones y empresas (1977-1983)	265
20	Personal empleado por grupo ICA (1977-1983)	281
21	Distribución geográfica de la demanda según especialidad, 1979. (Porcentajes)	283

Prólogo

En general, los trabajos de investigación referidos a la ciudad de México han privilegiado el tema de las políticas urbanas a partir de estudiar: 1) la planeación, especialmente, como discurso gubernamental; 2) la acción pública en materia de vivienda popular, a través del examen de los fondos habitacionales y de los programas de autoconstrucción, 3) las relaciones entre el Estado y los movimientos populares urbanos, a partir de las demandas de vivienda, tierra, equipamiento y servicios; 4) la historia de la conformación y uso del suelo urbano; 5) las condiciones que prevalecen en el transporte público de pasajeros y, 6) la distribución del gasto público en relación con la gestión urbana. En muchos de estos trabajos se ha prestado atención preferencial a la presencia de las clases populares en la ciudad, principalmente en su periferia, en relación con determinados aspectos de las políticas urbanas.

Recientemente la investigación urbana introdujo otros interrogantes en torno a la actuación gubernamental: 1) las funciones económicas y sociales que cumple el Estado mediante la creación de condiciones generales, necesarias al proceso de la acumulación capitalista; 2) los efectos que sobre las condiciones de vida de los trabajadores genera la realización de determinadas obras (metro, drenaje); 3) el efecto que ejerce esta acción gubernamental sobre el mercado inmobiliario; 4) la incidencia que tiene esta actividad estatal en el gasto público. Mi trabajo se incorpora a estas nuevas líneas de investigación urbana .

El tema de la producción y usufructo de las obras públicas en el Distrito Federal ha sido motivo de diversas investigaciones, particularmente las referidas al comportamiento de la inversión pública. En este trabajo, he adoptado un recorte temático: su objeto de análisis es el papel que juegan estos bienes colectivos en la formulación y ejecución de las políti-

cas urbanas y en la actividad desarrollada por la industria de la construcción.

El principal objetivo de esta investigación es estudiar la política urbana, a partir de la actuación de diferentes instituciones encargadas de su elaboración e instrumentación, considerando su significado para la industria de la construcción, agente encargado de la realización de las obras públicas.

Para ello he explorado los vínculos existentes entre las instituciones del Estado que formulan y ejecutan la política urbana y los representantes de la industria de la construcción que la materializan. El logro de este objetivo central me ha permitido luego abordar otro conjunto de objetivos específicos: la política urbana de determinadas instancias del gobierno federal (SAHOP) y del gobierno de la ciudad de México (DDF), en el período 1976-1982; la política urbana en sus diferentes dimensiones (planeación, inversión, legislación, acciones) y en función de los niveles gubernamentales de decisión (gobierno federal-gobierno ciudadano) y el significado que posee la presencia de los empresarios de la construcción en la elaboración y ejecución de determinada política urbana.

Cabe señalar que los conocimientos que los empresarios mexicanos de la construcción tienen sobre política urbana son prácticamente nulos. De igual forma, lo que se sabe sobre el comportamiento de la industria de la construcción frente al Estado es muy limitado. El camino que he elegido consiste precisamente en estudiar ambos comportamientos para avanzar en la comprensión de las relaciones que entre ellos existen.

Cabe aclarar que aunque mi intención fue estudiar al Estado como cliente de la industria de la construcción, he tenido que seleccionar los tipos de obras públicas a considerar y la vivienda financiada por el sector público no fue tomada en cuenta. La razón es de carácter exclusivamente empírico. La vivienda que financia el Estado, hace de ciertas instituciones gubernamentales (INFONAVIT, FOVISSSTE, etc.) clientes importantes para determinado grupo de empresas

constructoras. No obstante, la organización tripartita de los fondos involucra a otro actor social relevante, en lo económico y en lo político: las organizaciones sindicales ligadas al partido gobernante. Su presencia otorga un carácter singular al estudio de la relación entre las empresas constructoras y los organismos financieros de vivienda, que podrá ser objeto de otras investigaciones.

La elección del período que delimita temporalmente esta investigación y la determinación del espacio a que la he acotado reclaman también una explicación. Durante el sexenio del presidente López Portillo, el Estado dispuso de cuantiosos recursos provenientes de la exportación de petróleo y el endeudamiento externo. Buena parte de ellos se dedicaron a la producción de obras públicas, infraestructura para la explotación petrolera y turística, medios de consumo colectivo en las áreas urbanas, particularmente en la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM). El DF fue destinatario de una intensa acción gubernamental, que cambió su fisonomía. Las empresas constructoras que produjeron esos bienes en la ciudad participaron del extraordinario auge y fueron actores importantes de esos cambios. Por ello la relación gobierno-industria de la construcción es particularmente rica para ser estudiada en ese período de la vida de la ciudad de México.

Inicialmente adopté una hipótesis construida con base en la recuperación de las ideas contenidas en los numerosos trabajos sobre política urbana producidos en la época, cuya formulación afirma que, desde mediados de la década de los años setenta, la política urbana respondió principalmente a las exigencias del capital: 1) adecuar los espacios urbanos a los requerimientos de la producción industrial; 2) construir nuevos espacios para la expansión de la producción petrolera y, 3) readecuar y crear espacios para captar al turismo internacional. Sólo en menor medida respondió a las necesidades de las clases populares. Esta necesidad de crear y reestructurar espacios urbanos llevó a que, salvo en los momentos de crisis, la política

urbana efectivamente desarrollada asignara a la construcción de bienes colectivos importantes recursos internos y externos y activara notoriamente esa rama de la industria.

Sin embargo esta hipótesis fue redefinida en el transcurso de la investigación que da origen al presente trabajo. El análisis de la labor de instancias gubernamentales de diferente nivel y el tipo de obras en que se materializó dicha política exigieron su reelaboración. Efectivamente, pude comprobar que los mayores recursos se destinaron a la construcción de medios de comunicación material (metro principalmente) y de infraestructura urbana (agua y drenaje) en la ciudad de México, los cuales tienen como destinatario primordial a las clases populares que los usufructúan.

En este trabajo adopté principalmente una metodología de corte tradicional, basada en la búsqueda de fuentes de tipo cuantitativo (estadísticas, encuestas, censos) así como en informes oficiales, documentos públicos y de empresas, revistas, memorias, planes oficiales gubernamentales, evaluaciones del sector público y del sector empresarial, discursos y publicaciones de seminarios, sobre los cuales se encontrarán las debidas referencias y citas. Una información original aportada al análisis son los concursos de obra registrados por la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC), cuyos datos fueron sistematizados por el equipo de cómputo del IISUNAM; conté además con importantes pistas proporcionadas por informantes clave que contribuyeron significativamente al logro de los objetivos propuestos.

Al fin, los resultados de la investigación fueron estructurados en cuatro partes y 13 capítulos. La primera parte presenta una revisión teórica de la problemática, organizada en dos capítulos: en el primero, me propuse efectuar una revisión de los principales autores que desde el marxismo han abordado la política urbana y la industria de la construcción, buscando las posibles articulaciones entre estos dos campos de estudio, revisando conceptos e ideas para

avanzar en una elaboración teórica de la relación que nos interesa estudiar; en el segundo, exhibo las hipótesis más generales que orientaron desde el principio la investigación y una elaboración de los tipos de vínculos que entablan los empresarios-construtores con el gobierno-cliente. También expongo la forma operacional con que trabajé las variables y una tipología de obras para identificar bienes colectivos de la ciudad, a partir de la conceptualización teórica ofrecida por Gustavo Garza (1985).

La segunda parte analiza la política urbana formulada e instrumentada por la SAHOP en sus diferentes niveles y se avanza en una presentación de los rasgos más notables de la industria de la construcción en el marco de la economía nacional, la forma como los empresarios de la industria de la construcción expresan su posición ante la política urbana en general y la obra pública, en particular.

Las partes tercera y cuarta de este libro constituyen el trabajo de investigación realizado, tomando como caso de estudio el territorio del Distrito Federal. El centro del análisis es el Departamento del Distrito Federal, su estructura y funciones, y la política urbana que elabora y ejecuta. Mediante la sistematización y análisis de los concursos de obra publicados por la CNIC, intenté captar la acción de otras instancias gubernamentales que no cumplen funciones predominantes de política urbana, pero que con la realización de determinadas obras públicas modifican sustancialmente la estructura de la ciudad. Los empresarios, fueron considerados a partir de sus diferentes niveles de representación y he tratado de ofrecer un cuadro general de la importancia que encierra la política urbana para un universo amplio de empresas constructoras dedicadas a la obra pública. A la vez, analicé la capacidad de obtener contratos y ejecutar obras del grupo empresarial constructor ICA, con fuerte presencia en el proceso decisorio de la política urbana de la capital del país. Las conclusiones señalan los principales resultados de esta investigación, algunas cuestiones de tipo

teórico, y ciertas perspectivas que pueden orientar nuevos trabajos sobre esta temática.

Finalmente, quiero expresar mi reconocimiento y gratitud a todas aquellas personas que contribuyeron de diferentes maneras a la realización de esta investigación, que fue presentada para obtener el grado de doctora en Economía en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM.

Gustavo Garza, coordinador del Seminario de Economía Urbana y Espacial y director de esta tesis, me ofreció su apoyo académico y moral así como una permanente actitud crítica y propositiva que en mucho contribuyeron a la realización de este trabajo.

Daniel Hiernaux, fungió como sinodal y acompañó el desarrollo de esta investigación desde sus inicios, ofreciéndome desinteresadamente su experiencia y sus profundos conocimientos sobre esta temática. Los demás miembros de la banca examinadora contribuyeron con sus comentarios críticos a incorporar importantes modificaciones a la versión original, por lo que expreso mi agradecimiento a Américo Saldívar, Sergio Puente, Sergio de la Peña, Manuel Perló y Carlos Martínez Assad.

En el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM encontré el apoyo institucional y el clima intelectual propicio para emprender una tarea de los alcances de ésta. Carlos Martínez Assad me dio la oportunidad de incorporarme al equipo de investigadores del área de sociología urbana y regional del IISUNAM para desarrollar este proyecto de investigación, brindándome su apoyo en todo momento. Rafael Loyola, secretario académico del IISUNAM, en ese entonces, resolvió de manera eficiente mis requerimientos académicos y administrativos para llevar a buen término y en el plazo previsto esta investigación. Alejandra Moreno Toscano e Iván Restrepo confiaron en la viabilidad y en el aporte original de esta investigación. Mis compañeros Héctor Castillo y Guillermo Boils me ayudaron a vencer los obstáculos y dificultades por las que atraviesa toda investigación.

Arturo Mier y Terán, compañero de estos años de intenso trabajo académico, contribuyó a definir el tema de esta investigación y acompañó este trabajo en sus diferentes versiones.

Manuel Rodríguez Cota, Carlos de la Mora, Genovevo Arredondo y Jorge Alonso me auxiliaron en distintos momentos aportando información relevante para lograr los objetivos de esta investigación. De igual forma, quiero agradecer a la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción el haberme permitido reproducir la valiosa información de los concursos de obra publicados para sus asociados.

Rocío Corona realizó las tareas de recopilación inicial de fuentes; Lidia Cadena sistematizó la información sobre ICA; Sonia Bass codificó y participó en el procesamiento de los datos de los concursos de obra, y Martín Lovera trabajó en la revisión final de este trabajo. A todos ellos les debo una ayuda entusiasta en el tedioso e indispensable trabajo de sistematizar y organizar el material empírico.

El equipo de cómputo del IISUNAM, en particular su coordinador Romualdo Vitela García y Ma. de la Luz Guzmán, trabajaron de manera eficiente y oportuna en las actividades de computación y en la captura de este trabajo. Silvia Rojas Hernández mecanografió las primeras versiones y los borradores originales y Laura Chaho me auxilió en la corrección final con interés y dedicación.

No está de más aclarar que este trabajo es producto de una investigación individual, que dadas las dificultades que presenta la temática subsisten numerosas dudas y problemas que deberán investigarse en profundidad en el futuro y que las ideas aquí vertidas son de mi absoluta responsabilidad.

PRIMERA PARTE

**POLÍTICAS URBANAS Y CONSTRUCCIÓN
DEL ESPACIO URBANO: ASPECTOS
CONCEPTUALES**



I. La lógica de la producción del espacio urbano

1. Política urbana y clases sociales

Desde fines de los años sesenta el pensamiento marxista ha incorporado el concepto de política urbana para intentar explicar un componente clave en los procesos de conformación del espacio y en la propia dinámica social de la ciudad capitalista. La cuestión urbana, desarrollada por Manuel Castells, recorrió el trabajoso camino de revisar críticamente el cuerpo conceptual que la producción académica —utilizando herramientas teóricas propias de la teoría política liberal (la tradición de la escuela anglosajona) y construyendo interpretaciones de la realidad urbana a partir de la observación empírica (la tradición de la Escuela de Chicago)— había ofrecido a la sociología urbana.

La opción teórica escogida por el autor fue la crítica y el desarrollo de ideas contenidas en germen en el pensamiento marxista.¹ En lo fundamental, Castells comenzó discutiendo la validez científica del propio universo de análisis: la comunidad local. El examen de la política urbana pasaba a sustentarse en el concepto de poder, extraído de la esfera del comportamiento de los agentes individuales e insertado en el proceso de lucha de la sociedad global en tanto la capacidad de una clase o fracción de imponer sus intereses al conjunto.² La política urbana —como cualquier política pública— debe analizarse en el contexto de la estructura social, considerando "dos campos analíticos indisolublemente ligados en la realidad social: la planificación urbana, bajo sus diferentes formas y los movimientos sociales urbanos" (Castells, Manuel: 1977:310).

El intento de sistematizar y formalizar un conjunto muy amplio de ideas otorgó rigidez a este pensamiento. Detectados los campos analíticos, el esfuerzo se

¹ Nos referimos principalmente a las ideas contenidas en los trabajos de Henri Lefebvre (1973 y 1978).

² Cf. Nicos Poulantzas (1980).

centró en ofrecer una definición que, interpretando la complejidad de los fenómenos que pretendía captar, pudiese formar parte de las herramientas conceptuales y las proposiciones que el materialismo histórico incorporaba polémicamente en el interior del cuerpo teórico. Como Castells reconoció años más tarde, entre las dificultades que presentaba su propuesta debe mencionarse que su sistema urbano era una construcción teórica que permitía clasificar elementos y relaciones de la estructura urbana y su articulación con la estructura social; pero lo importante no era organizar la información —los datos urbanos en apego a un sistema en cierta medida ideal— sino más bien "detectar las leyes históricas actuales en las contradicciones y prácticas llamadas urbanas" (Castells, Manuel: 1977).³ Los análisis históricos que el autor aportó sobre diferentes realidades urbanas de los países capitalistas centrales y periféricos validan esta convicción.⁴

Castells influyó decisivamente en el rumbo que tomó la investigación urbana latinoamericana. Por ello es importante detenerse en su análisis; no con el afán de introducir nuevamente la polémica sobre conceptos ya redefinidos por el propio autor, sino para considerar la orientación que le imprimió a la investigación teórica y empírica de la sociología urbana marxista.

Investigar la política urbana desde la propuesta de Castells implicaba construir un doble horizonte de prácticas sociales que, en principio, incluye el proceso de planificación, definido complejamente como "la intervención de lo político sobre las diferentes instancias de una formación social (incluido lo político) y/o sobre sus relaciones, con el fin de asegurar la reproducción ampliada del sistema; de regular las contradicciones no antagónicas; de reprimir las contradicciones antagónicas, asegurando de esta forma, los intereses de la clase social dominante y la repro-

³ Cfr. Manuel Castells (1977:482). Advertencia final a la "cuestión urbana".

⁴ Entre otros véase Castells, Manuel (1979 y 1981).

ducción estructural del modo de producción dominante" (Castells, Manuel: 1977: 310).

En tanto lo urbano es para el autor principalmente el espacio de reproducción de la fuerza de trabajo, la política urbana constituye una práctica gubernamental que debe resolver las contradicciones (antagónicas y no antagónicas) que dicho proceso genera en el interior de las formaciones sociales en las que el modo de producción capitalista es dominante. El énfasis de Castells en no confundir planificación con planes y programas —sino considerar el proceso social que esta práctica encierra— fue rápidamente olvidado en el análisis de documentos producidos por instituciones gubernamentales formalmente encargadas de elaborar la política urbana. Por lo general, la consideración de las acciones efectivamente realizadas por esos u otros aparatos del Estado, no formó parte del análisis de la política urbana.

A esta incidencia de la sociología urbana francesa, y de Castells en particular, se agregaron las investigaciones que exploraban en el interior del concepto de planificación los alcances de la llamada planeación urbana. Gustavo Garza (1986:76-78), al presentar un análisis sobre las características de los alcances de la planeación urbana en México en los recientes años de crisis, ofrece una revisión conceptual en la que recupera los desarrollos teóricos de las corrientes anglosajonas. Ello contribuye a admitir concepciones diferentes sobre la planificación en función de qué privilegia en el análisis: el carácter del Estado que la instrumenta; el método y enfoques teóricos utilizados, o el objeto de la planificación. Sin embargo, estas conceptualizaciones aún no han sido incorporadas ampliamente por la producción académica latinoamericana sobre el tema.

La propuesta de Castells implicaba también considerar el concepto de movimiento social urbano, otro elemento relevante en su análisis, definido como la "organización del sistema de los agentes sociales (coyuntura) de las relaciones de clase con el fin de producir un efecto cualitativamente nuevo sobre la

estructura social (efecto pertinente)" (Castells, Manuel: 1977:310).⁵ Sin duda, el reconocimiento de la existencia de formas de organización social, particularmente desarrolladas por las clases populares a partir de reivindicaciones urbanas (vivienda, tierra, servicios, equipamientos, transporte), constituyó un aporte trascendental de Castells a la comprensión del proceso de constitución del espacio urbano. Los países latinoamericanos ofrecían ya una vasta experiencia de acciones colectivas protagonizadas por los trabajadores de las ciudades las cuales, por los efectos urbanos y políticos que habían generado, permitían corroborar la pertinencia de la noción de movimientos sociales urbanos. También en relación a esta dimensión del análisis la propuesta teórica de Castells dio origen a la proliferación de una abundante bibliografía latinoamericana, cuyo principal aporte es el haber recuperado los procesos de organización y lucha protagonizados por las clases populares urbanas en demanda de mejores condiciones de vida.⁶

En adelante, el vínculo Estado (política urbana)-clases populares (pobladores de barrios populares) pasó a ser un objeto privilegiado por la investigación. Es decir, no es azaroso que el trabajo académico en México —y podría decirse en la mayoría de los países del área latinoamericana— se haya preocupado por analizar esta diada. Las herramientas teóricas y la simple observación empírica en escenarios en los que prevalecían coyunturas signadas por una continua

⁵ Existen varios trabajos que revisan críticamente estas conceptualizaciones a partir de la experiencia latinoamericana. Entre otros Machado, Luis y Alicia Ziccardi (1980).

⁶ La República de Chile durante el gobierno de la Unidad Popular fue el espacio privilegiado por la investigación a principios de los setenta. El propio Manuel Castells y el equipo del CIDU desarrollaron allí trabajos pioneros. Cfr. entre otros Castells, Manuel (1981). Brasil es otro país en el que aun en el contexto de la dictadura militar de los setenta, se llevaron a cabo importantes movilizaciones reivindicativas y políticas en las grandes ciudades, lo que dio lugar a un conjunto de trabajos de investigación, entre los cuales pueden mencionarse los del CEDEC y el NERU. También en Argentina, Colombia y México se han llevado a cabo trabajos sobre la problemática de los movimientos sociales urbanos. Un conjunto de artículos sobre la cuestión puede verse en *Revista Mexicana de Sociología* núm. 2/84.

movilización urbana confluyeron en privilegiar ambos componentes.

Para los objetivos de esta investigación conviene entonces subrayar la ausencia de una preocupación similar respecto de la incidencia que tienen las clases dominantes en la elaboración y aplicación de determinada política urbana. Esto no quiere decir que no existan trabajos empíricos sobre el comportamiento de determinadas parcelas del capital que participan directamente en los procesos de estructuración del espacio urbano.⁷ Pero ello no ha dado origen a desarrollos teóricos más generales, con mayor incidencia en la selección de nuevos temas de investigación.

Una explicación para este hecho se deriva de que ha prevalecido en el análisis la concepción del Estado como representante de los intereses del capital. Si la política urbana es la que ejerce el Estado sobre el espacio urbano, en el concepto mismo de política urbana queda implícita la tendencia que asumirá: favorecer los intereses de la acumulación capitalista. El análisis debe considerar, en cambio, otros agentes ocultos o por lo menos no claramente visibles: los involucrados en la práctica planificadora y los actores sociales de una lucha por orientar la política urbana.

Las más recientes aportaciones de Castells (1987) ofrecen nuevos elementos para la observación de los fenómenos urbanos. El autor dedica consideraciones sustanciales a los efectos espaciales que provocan la creciente internacionalización de la economía y la actual revolución tecnológica —particularmente la informática—; fenómenos de importancia central para la comprensión de las modificaciones que presenta el comportamiento colectivo en la ciudad capitalista de los países centrales. Sin embargo, estos nuevos trabajos del autor centran su análisis en los progresos tecnológicos que se han adoptado mundialmente, donde la preocupación por el espacio y el territorio, aunque presente, ya no es fundamental.

⁷ En el caso de México veáanse los trabajos de Martha Shteingart (1984), Beatriz García Peralta, (1981) y Martín Lovera, (1987).

Los desarrollos teóricos iniciales de Castells encontraron en los representantes de la teoría del capitalismo monopolista de Estado una respuesta crítica. Para Jean Lojkine (1979) la política urbana exige explicar previamente cuáles son las funciones que cumple el Estado en la urbanización capitalista. De manera primordial, su desarrollo considera la acción gubernamental en la creación de las llamadas condiciones generales de la producción, concepto fundamental para esta investigación.

En su conceptualización sobre política urbana, Lojkine adhiere explícitamente a la crítica que efectúa Castells a los análisis funcionalistas. Pero al mismo tiempo, se distancia de él, al señalar que la intervención de los aparatos del Estado en la organización del espacio no puede limitarse a la planificación. Las políticas urbanas de los estados capitalistas desarrollados, en un nivel elevado de generalidad teórica, "son 'contratendencias' creadas por el propio modo de producción capitalista para regular, atenuar los efectos negativos —en el nivel de funcionamiento de conjunto de las formaciones sociales— de la segregación y la mutilación capitalistas de los equipamientos urbanos" (Lojkine, Jean:1979:162). Para su estudio, Lojkine propone un cuerpo de hipótesis construidas en torno a dos ejes: el contenido de la política y su función sociológica, o sea su efecto real en la situación urbana de las diferentes clases sociales.

Distingue también tres dimensiones de la política urbana: una primera dimensión planificadora; una dimensión operacional, que corresponde al conjunto de las prácticas reales por las cuales interviene financiera y jurídicamente el Estado central y los aparatos estatales locales en la organización del espacio urbano y, por último, una dimensión propiamente urbanística que condensa, materializa y mide los efectos sociales —en el espacio— de la pareja planificación urbana-operaciones de urbanismo (Lojkine, Jean: 1979:174)

En cierta medida, incorpora una concepción de política en la cual el juego de las diferentes fuerzas

sociales se dirime en el interior mismo del aparato del Estado y no en su "exterioridad". Curiosamente, la práctica social más nítida —las acciones colectivas protagonizadas por los movimientos sociales urbanos (en la conceptualización de Castells)— queda fuera de esta primera definición de política urbana. Esos movimientos fueron discutidos por Lojkin en cierta medida tangencialmente al concepto de política urbana y buscando otro interlocutor: Alain Touraine. El debate escapa al objetivo de este trabajo, pero parece importante señalar que, aunque Lojkin incorpora la cuestión de los movimientos sociales, su atención hacia lo urbano queda subordinada a una preocupación política fundamental: el trinomio Estado-movimiento social-partido político. Los sujetos identificados por Castells como capaces de provocar profundos cambios en las estructuras urbana y social se desdibujan en una caracterización de las luchas urbanas que para Lojkin son "parcelarias e intermitentes" en la década de los años sesenta, y una década después deben ser introducidas en las expresiones partidarias como prácticas colectivas de enfrentamiento a las formas de dominación propias de la etapa de internacionalización de la producción y el intercambio.⁸

El análisis de la política urbana del capitalismo monopolista de Estado no podía ser trasladado mecánicamente a los países capitalistas periféricos. La propia naturaleza de los Estados nacionales en el contexto latinoamericano limitaba su adopción. Por ello cabe pensar que la propuesta de Lojkin puede ser recuperada más bien desde una perspectiva metodológica en la que la operacionalización del concepto de política urbana contribuye a ejemplificar el tratamiento que debe otorgarse a esta variable en el análisis social.

Un último autor que debe considerarse al analizar el concepto de política urbana en relación a la inciden-

⁸ Cfr. Lojkin, Jean (1979), "De la política urbana a los movimientos sociales urbanos", cap. 6.

cia que tiene su pensamiento en la producción latinoamericana es Jordi Borja. Su interés original fue comprender las formas de organización y los efectos urbanos y sociales del comportamiento de las clases populares urbanas en el contexto del franquismo (Borja, Jordi: 1975). Con posterioridad, la instalación del proceso democrático español dio origen al desarrollo de otras preocupaciones: la acción institucional, la descentralización, el fortalecimiento de los poderes locales (Borja, Jordi: 1986). Pero, también en este autor, la relación instituciones del Estado-clases populares continuó siendo el núcleo de un análisis en el que prevalece la dimensión política.

Lo importante es que estas conceptualizaciones ofrecieron una perspectiva globalizadora de los fenómenos urbanos y de las acciones del Estado en la materia. Sin embargo, los estudiosos latinoamericanos casi nunca se plantearon como objeto de análisis la política urbana; por lo general se limitaron a estudiar algún aspecto específico (vivienda, transporte y en escasa medida equipamientos y servicios). Quizá por esto mismo los resultados de la investigación urbana aportan elementos desde una problemática particular y poco contribuyen a elucidar problemas generales tales como: la naturaleza del Estado encargado de elaborar y aplicar dicha política, sus vínculos con las clases y fracciones involucradas en estos procesos sociales o la presencia de intereses inmediatos y estratégicos en el juego de la acción estatal. Las relaciones entre la política urbana y determinadas fracciones del capital potencialmente beneficiarias de las acciones gubernamentales —como es el caso de la industria de la construcción—, es una cuestión no considerada con la profundidad que merece ni en los desarrollos teóricos ni en la investigación empírica. Ello ha sido así no obstante las aproximaciones teóricas existentes sobre el tipo de bienes que conforman el espacio urbano y que constituyen un aspecto fundamental de la concreción de determinada política urbana.

2. Condiciones generales de la producción

Existen distintos autores que desde una perspectiva marxista han introducido la problemática de la producción de bienes (medios) de consumo colectivo y más genéricamente la cuestión de la acción del Estado en la creación de las llamadas condiciones generales de la producción.

Gustavo Garza, partiendo de la definición marxista original, ha definido las condiciones generales de la producción como "todas aquellas condiciones materiales que han de concurrir para que el proceso de trabajo se efectúe", pero que no forman parte de los medios de producción internos de la empresa (Marx, 1968:133, cit. en Garza, Gustavo: 1985:204).

La referencia a un tipo de bienes urbanos —los de consumo colectivo— otorga mayor especificidad a la definición de Castells sobre lo urbano. En efecto, lo urbano en tanto espacio de reproducción de la fuerza de trabajo reclama que el Estado capitalista tome a su cargo la provisión de un conjunto de bienes esenciales (salud, educación, vivienda). En esto radica justamente la importancia de la política urbana en tanto manifestación de la acción que asume el Estado como "organizador del proceso de consumo en su conjunto" (Castells, Manuel: 1974). El autor distingue consumo productivo, individual y de lujo aludiendo a aquellos bienes que contribuyen, respectivamente, a la reproducción de los medios de producción, de la fuerza de trabajo y al consumo individual que excede la satisfacción de las necesidades esenciales, históricamente determinadas, para la reproducción de la fuerza de trabajo (consumo suntuario). Destaca que en el capitalismo monopolista de Estado de los países centrales se origina una forma de consumo claramente diferenciada y hasta contrapuesta al consumo individual: el consumo colectivo. Para el autor, el "consumo colectivo es entendido como el consumo cuyo trato económico y social, aun permaneciendo capitalista, no se efectúa a través del mercado sino a través del aparato del Estado" (1974). El Estado capitalista se hace

cargo de la producción de estos bienes porque, en tanto reporta una tasa de beneficio inferior a la media, carece de interés para el capital privado. Al mismo tiempo, la importancia que poseen como bienes indispensables para la reproducción de la fuerza de trabajo obliga al Estado a asegurar su provisión. En ese proceso se desvaloriza una parte del capital social —mediante inversiones sin beneficio— contribuyendo a elevar o, por lo menos, a contrarrestar la tendencia decreciente de la tasa de ganancia del sector privado.

Castells sostiene también que es necesario distinguir entre la producción de medios de consumo y el propio proceso de consumo, pero coloca el acento en la manera en que estos bienes colectivos se incorporan a la reproducción de la fuerza de trabajo cumpliendo la función de salario indirecto. Esto aleja su desarrollo teórico del propósito de este trabajo: estudiar el momento de la producción de dichos bienes. Sin embargo, sí interesa aquí analizar desde la conceptualización de Castells la política urbana en tanto gestión pública en la producción de estos bienes, soportes materiales de valores de uso de la sociedad. El objeto de análisis de esta investigación es la construcción de las escuelas, hospitales, ejes viales, el metro y no la manera en que el Estado organiza la educación, ofrece asistencia médica o participa en el servicio de transporte colectivo.

En el fondo, el presente estudio tiende a develar de qué manera la crisis del capitalismo se traduce en un deterioro de estos servicios colectivos, tal como lo afirma Castells para el caso de los países centrales cuando a partir de mediados de los setenta, la reducción del gasto público afectó decididamente los renglones del salario indirecto garantizado por el Estado social desde la postguerra (Castells, Manuel: 1981).

En este trabajo se considera el comportamiento del Estado en México durante los momentos de auge o de crisis que comprende el período estudiado. En este aspecto, la construcción de obras públicas no solamente es considerada un gasto sino que, en la economía mexicana, es una palanca de reactivación

accionada con relativa frecuencia. De paso, es importante señalar que la escasez y deterioro en el acceso de las clases populares a estos medios colectivos son característicos incluso de épocas anteriores a la crisis de estas últimas décadas, es decir, no son un efecto coyuntural como ocurre en los países centrales.

Jean Lojkine (1978 y 1979) en su análisis sobre la actuación del Estado en relación con los capitalistas privados y con los efectos y contradicciones que esta relación genera sobre el proceso de urbanización capitalista, ofrece otra perspectiva sobre el consumo colectivo. Para este autor lo fundamental, según la tradición marxista, es distinguir entre las condiciones que hacen posible la realización del proceso de producción en el interior de la unidad de producción y las condiciones generales de la producción que permiten la realización y circulación del capital.

Gustavo Garza cree que esta interpretación es errónea, "pues no es el proceso general de producción lo que define a las condiciones generales, sino las condiciones materiales externas a la unidad productiva en que se sustenta" (Garza, Gustavo: 1985:204).

Lojkine considera que los medios de comunicación y transporte forman parte de estos bienes esenciales a la producción, y los denomina "medios de circulación material". En la etapa actual del capitalismo —dice— deben agregarse otros que, junto con aquéllos, pasan a formar parte de las llamadas condiciones generales de la producción: los medios de consumo colectivo y la propia concentración espacial de los medios de producción y reproducción de las formaciones sociales capitalistas (la aglomeración) (Lojkine, Jean: 1979:115).

El autor presenta un conjunto de criterios que caracterizan a estos medios de consumo colectivo. Ellos son: el valor de uso de los medios de consumo colectivo se dirige no a una necesidad particular de un individuo sino a una necesidad social que no puede satisfacerse sino colectivamente (por ejemplo: los transportes colectivos de pasajeros, los cuidados hospitalarios o la enseñanza escolar son valores de

uso colectivos) se trata de medios que no se destruyen con su consumo y que presentan lentitud en su renovación, lo cual ofrece una "rentabilidad capitalista muy escasa" y supone valores de uso complejos (difícilmente divisibles), duraderos e inmóviles (Lojkin, Jean: 1979:124)

Aclara que no deben confundirse los "edificios escolares, hospitalarios, culturales, equipamientos para transporte de pasajeros, vialidad y servicios diversos como agua, gas, electricidad, etc., esos equipamientos materiales, productos separados del proceso de producción de los medios de consumo colectivo, no deben en efecto, confundirse con los servicios y prestaciones, cuyo soporte material constituyen" (Lojkin, Jean: 1979:127). Así, lo fundamental en la comprensión de lo urbano es ver la posibilidad que ofrece la ciudad de aglomerar estos valores de uso; más concretamente, la forma en que el Estado, proveyéndolos, está incidiendo en el proceso de valorización del capital generando efectos útiles que, aunque necesariamente consumidos por la fuerza de trabajo (viajes, educación, asistencia), no añaden valor a las mercancías, son parte de los gastos improductivos (gastos de capital para Boccara) que forman un capital desvalorizado por la intervención pública.⁹

Un aporte interesante de Lojkin consiste en introducir en la discusión la noción de necesidad que presentan las diferentes condiciones generales de la producción. Sostiene que "mientras que los medios de circulación material (medios de comunicación) y social (bancos, créditos) son condiciones necesarias para la reproducción del capital, los medios de consumo

⁹ A pesar de esta aclaración, Lojkin se detiene en la "infraestructura" ligada a la producción material y se interesa por clasificar el equipo de "soportes" producidos y aglomerados que caracterizan y especifican la urbanización capitalista. Las infraestructuras son clasificadas en: a) de formación (conjunto de medios de enseñanza); b) socioculturales (vivienda, instalaciones de salud, tiempo libre) y, c) económicas propiamente dichas (zonas industriales, vías de comunicación, redes de energía y telecomunicaciones). Al mismo tiempo otorga mayor complejidad a esta clasificación al consi-

colectivo no intervienen sino en el nivel de la reproducción de la fuerza de trabajo" (Lojkine, Jean: 1979: 154). Con ello el autor está indicando que estos últimos son gastos superfluos que es preciso comprimir al máximo y que gravan la rentabilidad capitalista desde el punto de vista de los agentes que lo producen (inmovilización del capital, inadaptación a los criterios mercantiles). Esto lo lleva a sostener que se produce una disociación entre "condiciones generales de la producción rentables y las condiciones generales de la producción que no son necesarias para la reproducción del capital ni rentables o sea los medios de consumo colectivo" (Lojkine, Jean 1979: 155/156). A partir de esta afirmación el autor se preocupa por jerarquizar y seleccionar estos medios de consumo colectivo considerando que desde la perspectiva del capital son más importantes los gastos de educación, de supercarreteras o telecomunicaciones que los de salubridad, los equipamientos socioculturales o el transporte colectivo.

Estas diferenciaciones del autor no son claras, puesto que por momentos intenta clasificar los soportes (las infraestructuras) de aquellos valores de uso que le interesa estudiar, mientras que en otros al introducir la necesidad los usa indistintamente y considera ambos: salubridad y supercarreteras, educación y telecomunicaciones. Al mismo tiempo abandona su aportación original —la idea de introducir la provisión de estos bienes como una de las funciones económicas del estado capitalista y que en ello de-

derar que estos tres tipos de infraestructura se integran en diferentes niveles de espacio regional: a) infraestructura de la empresa (zonas industriales que comprenden compras de terrenos, equipamientos comunes y eventualmente preconstrucción); b) infraestructuras urbanas que comprenden equipamientos "estructurales" (centros públicos), equipamientos de "acompañamiento" (zonas residenciales y conexiones con las redes) y equipamientos intermedios (centros sociales) y, c) infraestructuras regionales: universidad, instituciones y organizaciones de investigación, red nacional del transporte y de telecomunicaciones. Las dificultades teóricas que encierra esta clasificación impiden su adopción en nuestro trabajo Cfr. Lojkine, Jean (1979).

be buscarse la pertinencia de la política urbana— tanto como preocupación teórica cuanto en su análisis de la política urbana francesa. Luego, al ofrecer una operacionalización de la variable política urbana, distingue solamente tres tópicos: la planeación, lo urbano y lo jurídico. Los medios de consumo colectivo en que se materializa esa política quedan relegados frente al análisis de lo general.

Preteceille (1986), en un trabajo reciente, contextualiza esta producción y la considera una etapa que se inicia en Europa en los años sesenta y que tiene en un principio como mira la crítica de la política urbana capitalista. Es el período en que carencia y segregación en los equipamientos colectivos expresan las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. Sin embargo, para este autor estos análisis se superan justamente al introducirse la crítica de la socialización estatal del consumo y, con posterioridad, cuando las investigaciones avanzan en el examen de prácticas de consumo colectivo y modos de vida, dando lugar finalmente al estudio de las políticas de descentralización en la crisis. Tal vez, estos desarrollos teóricos iniciales tuvieron más trascendencia en Latinoamérica que en sus propios países, donde la crítica sistemática abrió nuevos horizontes de investigación.

Para los propósitos de esta investigación, las limitaciones teóricas quedan resueltas en el tratamiento que hace Gustavo Garza de las condiciones generales de la producción. La tipología elaborada por este autor recupera los diferentes elementos que desde el materialismo histórico fueron incorporados al concepto. Pero la principal aportación de su trabajo teórico y empírico consiste en especificar:

...la relación entre los medios de producción y la fuerza de trabajo (composición orgánica del capital) aumenta a medida que se desarrolla el proceso de producción; en México se incrementó de 18.3 en 1930 a 31.7 en 1970. Se establece hipotéticamente que en forma paralela al aumento en la composición orgánica del capital ocurre un au-

mento histórico en lo que se podría llamar composición interna del capital constante (representado por el valor de las condiciones generales de la producción) respecto al capital constante fijo privado, que tiende a elevarse a través del tiempo. (Garza, Gustavo: 1985:204).

En este orden, la participación de la industria de la construcción será creciente en la medida en que la ciudad cumpla con la caracterización de Henri Lefebvre (1978) de constituir en sí misma una fuerza productiva.

Ofrecer una tipología permite avanzar en el estudio de estos bienes tan diferentes entre sí, tanto desde la perspectiva de su producción como de su uso. Garza distingue condiciones generales de la producción construidas de condiciones de producción denominadas naturales. Las primeras son condiciones generales de la circulación, medios de producción socializados y medios de consumo colectivo.¹⁰ Las características que les atribuye a estos bienes y que llevan al Estado a proporcionarlos son: que representan una necesidad general para la producción, circulación y para los trabajadores; que su edificación demanda inversiones de gran escala, muchas veces indivisibles, imprescindibles para mantener el mismo paso que el desarrollo económico y la urbanización —lo cual se asocia con el hecho de que la infraestructura debe realizarse regularmente y en forma coordinada entre sus renglones específicos— y que son inversiones a veces de baja rentabilidad y reducida rotación del capital (Garza, Gustavo: 1983).

En el mismo sentido Samuel Jaramillo (1986:23), preocupado por presentar las características que asumen los medios de consumo colectivo en los países periféricos coincide en adjudicarles las características

¹⁰ Una tipología alternativa es la ofrecida por Emilio Pradilla (1984) al distinguir: 1) soportes materiales (edificios, redes, oleoductos), 2) medio de trabajo (escuelas, hospitales) y, 3) valores de uso (agua, energía eléctrica).

señaladas. Pero es importante para él agregar que en la producción de estos bienes existen barreras jurídicas y políticas difíciles de manejar por un capitalista particular, cuestiones que intentará detectar esta investigación a partir del concepto de política urbana utilizado.

Las tres categorías que distingue Garza no son necesariamente excluyentes, y pueden clasificarse indistintamente. Tal es el caso del agua o de la electricidad, que son medios de producción socializados y medios de consumo colectivo a la vez. También debe considerarse que su impacto espacial no es directo ni lineal, como es el caso del sistema ferroviario localizado físicamente en todo el territorio pero que beneficia principalmente a la ciudad de México (Garza, Gustavo: 1983:360). Frente a esto el autor opta por un criterio general: "el usufructo o utilización que se haga de ellas, independientemente de donde se localicen" (Garza, Gustavo 1983:365). Este criterio es relevante desde el interés del autor por explicar las razones de la centralización económica y la concentración espacial de la ciudad de México, no así para los objetivos de esta investigación. Lo importante de este desarrollo teórico para este trabajo es que ofrece una aportación básica para considerar diferentes tipos de obras públicas y las formas de la acción estatal.

3. Los productores del espacio urbano

Uno de los rasgos más distintivos de la producción de los espacios urbanos en los países latinoamericanos es la presencia de las clases populares tanto en la autogestión de su vivienda como en el acceso a los principales servicios urbanos. Puede decirse entonces que la construcción de los bienes urbanos, principalmente la habitación, es producto de la acción que desarrollan los trabajadores y su familia. Obtener un terreno a bajo precio, conseguir materiales, disponer de mano de obra —retribuida o gratuita—, organizar el proceso de trabajo, gestionar la instalación de los

equipamientos y servicios colectivos más indispensables, son procesos protagonizados por las clases populares. La masividad que presentan ha permitido afirmar que estos actores sociales son los principales constructores de las ciudades latinoamericanas. Sin embargo, la validez de esta afirmación debe ser relativizada cuando se consideran estos espacios urbanos como totalidad. Junto a esa ciudad, superpuestos a ella misma en muchos casos, existen otros espacios de distinta fisonomía constituidos por lujosas construcciones habitadas por la burguesía local o altos condominios acordes a las aspiraciones de las clases medias urbanas, edificios comerciales, bancarios, financieros, escuelas, hospitales, vialidades y, en las más grandes ciudades, el metro. Existe un sistema de vialidad y transporte, un sistema hidráulico y un sistema de energéticos para los requerimientos de la industria localizada en pocas y muy grandes metrópolis. Todos estos bienes urbanos forman un mosaico de diferencias contrastantes.

Los procesos de producción de estos bienes del espacio atraviesan caminos sustancialmente diferentes conforme se trate de unos u otros edificios, de acuerdo con la capacidad de pago de los usuarios, según sea un requerimiento del sector público o del privado. Para la demanda del sector privado solvente existe un mercado de tierras controlado por propietarios, un elevado número de profesionistas dedicados a producir diseños originales, una intensa actividad constructora desarrollada por una industria formalmente estructurada a partir de sus exigencias, mecanismos financieros que garantizan el ritmo de su construcción y venta y figuras tales como los promotores inmobiliarios encargados de gestionar el proceso de producción de estos bienes inmuebles hasta su realización en el mercad.

Debe señalarse que el caso de la vivienda financiada por el Estado y otorgada a los trabajadores que participan de los fondos habitacionales constituye un universo de análisis distinto. En este caso, el Estado es un intermediario, un administrador que promueve

la producción de un bien que con posterioridad pertenecerá en propiedad privada a familias de trabajadores. La lógica del proceso de producción de viviendas populares, fundamentalmente condominios, es otra que la de los bienes colectivos. El tipo de producto, las empresas constructoras, las relaciones entre los fondos institucionales y las firmas, y las formas de financiamiento presentan características distintivas que permiten identificar un submercado de estos bienes inmuebles.

El caso de las obras públicas de la ciudad es diferente. Es precisamente la concentración de estos bienes colectivos lo que califica de urbano al espacio que este trabajo pretende considerar. En su producción participan numerosos agentes sociales entre ellos los principales son, por un lado, el Estado —considerado en estricto sentido como gobierno— a través de un conjunto de instituciones promotoras de la producción de estos bienes y, por otro, la industria de la construcción encargada de realizar el proceso productivo. A estos agentes se suman otros que pueden o no estar presentes en función del tipo de bien que se trate y de las modalidades del proceso de producción: propietarios de tierras afectadas por la realización de obras, organismos financieros internacionales, organizaciones sociales de usuarios, etcétera.

4. La industria de la construcción

El proceso productivo de bienes inmuebles puede ser analizado a partir de la identificación de los principales componentes del proceso de trabajo (tierra, materiales, máquinas, herramientas y mano de obra), las relaciones técnicas y sociales de producción que los organizan y las características que adquiere el producto. Para los fines de esta investigación, el otro elemento central es el comportamiento del Estado, especialmente cuando asume su condición de cliente.

La tierra es el insumo básico para la producción de los bienes inmuebles, pero es una mercancía cuyo

comportamiento económico en el mercado es sustancialmente diferente al que presenta cualquier otra mercancía. Es un bien escaso, no reproducible y apropiable individualmente a partir de la existencia de un requisito legal: la propiedad privada. Quienes detentan la propiedad de una parcela de tierra pueden ejercer el derecho de retenerla, es decir de no incorporarla al mercado. De igual forma, en la constitución del precio de mercado aparecen elementos tales como la localización, el acceso a los servicios y equipamientos, las propias características físicas sobre las cuales se funda la posibilidad de obtener ganancias y sobreganancias diferenciales (rentas diferenciales).¹¹ La obtención de este insumo fundamental constituye un obstáculo que debe sortear necesariamente la industria de la construcción.

Cuando el Estado contrata una obra pública este obstáculo está en principio resuelto. Es decir, las firmas constructoras no necesitan competir en el mercado por la obtención de una parcela de tierra sino que el mismo cliente la suministra. En este caso puede ocurrir que sea el propio Estado el propietario de las tierras sobre las que va a construir determinada obra pública, con lo cual simplemente asigna el terreno a dicha construcción. Pero también puede darse el caso que deba adquirir predios a particulares porque la realización de determinada obra los afecta. Entonces, las instituciones del Estado entran en un proceso de negociación donde a los componentes económicos que fijan el monto de una indemnización se agregan otros de tipo sociopolítico. La capacidad de los propietarios (y/o usuarios en algunos casos) de obtener una retribución monetaria alguna propues-

¹¹ Sobre la renta urbana existen importantes trabajos que pueden consultarse. Entre estos véase: M. Smolka y P. Vieira Da Cunha, "Notas críticas sobre a relação entre rendas fundiárias e uso do solo urbano", en *Estudos CEBRAP*, núm. 27, São Paulo, 1980, pp. 25-55; Jacqueline Low Beer, "Renda da terra, algumas noções básicas para a compressão do caso urbano", en *Espaco e debates*, enero-abril, núm. 8, São Paulo, pp. 31-41 (1983); y Fidel, Carlos "Elementos teóricos sobre la renta urbana" (1988).

ta alternativa acorde a sus demandas, depende de la posición que ocupen en la estructura económica y de su capacidad de ejercer recursos de poder. De todas formas debe subrayarse que, en el caso que el Estado sea el cliente, la obtención de este insumo no constituye para la industria de la construcción un problema a resolver. Otra característica de estos procesos es el impacto que sobre la valorización de las tierras cercanas produce la realización de determinada obra. El problema aquí es identificar quién se apropia de estas sobreganancias generadas por la acción estatal al construir un bien colectivo urbano.

Existe además un conjunto de materiales básicos para la construcción. La adquisición de estos insumos atraviesa por típicos mecanismos de mercado, algunos de ellos estratégicos para el proceso productivo de los bienes inmuebles y relativamente irremplazables. El cemento, el acero, la arena, la arcilla y la grava constituyen componentes indispensables de los procesos tecnológicos empleados actualmente por la industria de la construcción.¹² El abastecimiento de estos productos debe estar garantizado, razón por la cual los grandes grupos constructores tienden a desarrollar en su interior empresas dedicadas a su producción. Con ello se aseguran no solamente el abastecimiento oportuno y mejores precios que en el mercado sino que también pueden extraer ganancias del proceso de su producción. Es decir, en la política de diversificación de la producción y del riesgo que suelen aplicar los grandes grupos económicos, el controlar los principales insumos significa obtener mayores ganancias.¹³

La industria de la construcción ha incorporado avances tecnológicos fundamentales para el desarrollo del proceso de producción, pero éstos se han concentrado en determinadas etapas del mismo. Así, las

¹² Sobre los materiales de construcción y las cadenas productivas generadas en el caso de México, véase Fidel, Carlos (1985). En relación al complejo del cemento, véase Slim, Víctor (1987).

¹³ Ball, Michael, Seminario sobre industria de la construcción, UNAM-IISUNAM, 6 de marzo de 1985.

tareas de excavación y cimentación se han transformado sustancialmente en las últimas décadas con la incorporación de máquinas que remplazan la actividad manual. Sin embargo, en muchos aspectos del proceso de trabajo la industria emplea herramientas simples incorporadas en etapas anteriores al capitalismo. Por ello la construcción es una rama industrial con baja composición orgánica del capital: incorpora una elevada proporción de trabajo en relación con las maquinarias y materiales empleados en la producción.¹⁴

El importante sobrevalor generado por los trabajadores de la construcción es disputado a esta industria por otros agentes sociales, fundamentalmente por los propietarios de la tierra. Según Michael Ball (1985), esta apropiación de la renta por otros segmentos del capital limita el incentivo de los capitalistas-construtores de invertir en la adquisición de nuevas técnicas, por lo que prefieren alquilar desarrollos tecnológicos.

Así, se afirma que esta industria está atrasada en relación con la tecnología incorporada por otras ramas.

Como en todo proceso productivo, la fuerza de trabajo es el único componente que valoriza el capital. Pero las modalidades que asume la incorporación de mano de obra en el proceso de producción de bienes inmuebles presenta un conjunto de características particulares. La construcción es una industria que absorbe mano de obra de manera intensiva. Algunas tareas del proceso productivo demandan cierto grado de calificación de los trabajadores, pero de hecho las hay de tipo artesanal (como son los acabados: puertas, ventanas; la instalación de agua, luz, etcétera).-

Consideradas globalmente, estas actividades absorben un número elevado de trabajadores con escasa o nula calificación. Esta característica torna a la in-

¹⁴ Riboulet, Pierre (1975) analiza el desarrollo histórico del proceso de trabajo privilegiando la cuestión tecnológica y de la racionalidad industrial. Vitelli, Guillermo (1976) presenta un profundo análisis de las modalidades que asume el cambio tecnológico en el caso argentino.

industria de la construcción de los países dependientes en un sector hacia el cual se dirigen importantes recursos gubernamentales, puesto que contribuye a disminuir las elevadas tasas de desempleo que sus economías presentan recurrentemente.

Por otra parte, los trabajadores de la industria de la construcción se desempeñan en condiciones de trabajo y de retribución marcadamente desventajosas en comparación con las que prevalecen en otras ramas.¹⁵ Esta situación es aún más grave en el caso de los países dependientes donde la mano de obra que se incorpora a la actividad constructora no recibe las remuneraciones fijadas legalmente, carece de los beneficios sociales que le corresponde y se halla sujeta a elevados riesgos por accidentes de trabajo. No obstante, al mismo tiempo, la construcción demanda la participación de técnicos y profesionistas que ejercen funciones de diseño y de control de las obras y, en los niveles intermedios, de maestros que supervisan el proceso técnico de trabajo y se ocupan de la incorporación de la mano de obra y su retribución.¹⁶

Existen diferentes formas de caracterizar el proceso de producción de la industria de la construcción. Las tres más relevantes son: la descripción de un proceso físico-técnico de producción de bienes en el espacio; las explicaciones estrictamente económicas basadas en el comportamiento del mercado de servicios constructivos (oferta y demanda de la actividad constructora) y los intentos de comprender de manera global la actuación de las empresas constructoras en el marco de la sociedad capitalista, en determinados contextos nacionales y en momentos históricos precisos.

¹⁵ No solamente en el caso de los países dependientes las retribuciones son menores. Ball, Michael (1985) señala que esta es una característica más general, incluso presente en Gran Bretaña, y que debe asociarse con las del producto. Para el caso de México, véase Slim, Víctor (1984).

¹⁶ Esta última figura del proceso productivo, el maestro de obra, es clave para comprender la forma en que la fuerza de trabajo se inserta en la construcción. Para el caso de México véase Connolly, Priscilla (1986).

Estos abordajes no son excluyentes; por el contrario, un análisis que pretenda captar la complejidad que encierra el comportamiento de esta industria debe contemplar las tres perspectivas conjuntamente. El producto físico obtenido a partir de un proceso de trabajo técnico dado y las relaciones sociales que entablan en el mismo diferentes agentes (propietarios de la tierra, organismos del Estado, fuerza de trabajo, profesionales del diseño), constituyen un único y complejo proceso técnico, económico y social. Quienes resaltan el aspecto técnico y físico de la industria de la construcción consideran esta actividad como "la erección, mantenimiento y reparación de todo tipo de estructuras y sus instalaciones integrales, las obras de urbanización y la demolición de estructuras existentes y constituye por sí misma una parte importante de la actividad económica" (CNIC: 1977: 4).¹⁷ Este tipo de definición es adoptada por las estadísticas oficiales, cuya principal finalidad es considerar la actividad constructora como la rama productora de bienes de capital fijo, medir los requerimientos de insumos que presenta (cemento, acero, ladrillo) y evaluar su capacidad de absorción de mano de obra. Por ello, este tipo de análisis se instala en el marco de las tendencias globales que presenta el conjunto de la economía; es decir, se vincula al segundo tipo de concepciones que estudian el mercado de la industria de la construcción.

Esta perspectiva económica ha dado lugar a importantes investigaciones y conceptualizaciones surgidas de la observación de determinada realidad. Guillermo Vitelli (1976), a partir de un estudio del caso argentino, señala algunas de las principales características del sector de la construcción: una demanda localizada geográficamente, ausencia de economías de escala en el proceso de trabajo, participación de formas que no necesariamente se integran al proceso productivo (proyectistas, organismos financieros), capacidad técnica para subcontra-

¹⁷ CNIC: Cámara Nacional de la Industria de la Construcción.

tar parte de una obra o mano de obra, demanda diferenciada por tipo de obras y consecuente aparición de submercados, existencia de normas legales que regulan la contratación de obras públicas y elementos que definen la existencia de una estructura técnica de la oferta tales como: variabilidad en el tipo de equipos empleados en las distintas obras, dificultad de estandarizar dentro de cada submercado y una aparente relación inversa entre el grado de especialización y el tamaño de la firma (Vitelli, Guillermo: 1976: 12-13). Este tipo de descripciones contribuye de manera importante a apuntar elementos claves de este particular proceso de producción, sin embargo no trasciende los límites de la observación empírica.

Michael Ball (1984) sostiene que la principal característica que presenta la industria de la construcción en el capitalismo es el haber creado un tipo distintivo de empresa productiva en la cual se fusionan en una única unidad las relaciones de producción e intercambio. Esto se traduce en el hecho de que las firmas constructoras adoptan un papel dual: son productoras y comerciantes. En esto se basa para explicar las modalidades del proceso de construcción, el empleo intensivo de fuerza de trabajo y las razones de la evolución histórica que ha presentado el cuerpo institucional específico en Inglaterra. Como cualquier empresa capitalista, las firmas constructoras producen para obtener ganancias y sobreganancias. Pero este sector logra el objetivo a partir de controlar otras esferas, más allá de la producción.

Ball destaca que el éxito de estas empresas depende en gran medida del conocimiento que las mismas tengan del cuerpo social en el que actúan, de las formas que asumen las relaciones sociales entre capital y trabajo y de los determinantes institucionales. Esto último establece parámetros a los dos tipos de mercados identificados por el autor: por contrato y especulativo; en la "cartera de contratos" Ball halla una fuente de especulación que permite a las grandes empresas diversificar sus riesgos.

Otro aporte interesante es el que ofrece Christian Topalov (1980) al analizar el ciclo de reproducción del capital en la industria de la construcción civil. Su objeto de estudio es la producción de vivienda (su carácter de mercancía, la relación costo y precio, los ciclos del capital industrial, el capital de financiamiento en la producción y circulación, el capital promocional de consumo) y también otorga particular atención a la formación de sobreganancias. Éstas se generan en el proceso de producción, ya sea a través de los diferentes tipos de renta de la tierra o de las tecnologías que son incorporadas para agregar a los beneficios obtenidos de la propia localización los de la mayor productividad.

El tipo de bienes que considera el presente trabajo es producido por la industria de la construcción que analizan tanto Ball como Topalov, pero a través de un proceso de producción en el que se alteran totalmente las reglas del juego. Los bienes de consumo colectivo se caracterizan porque no exigen al capital industrial resolver problemas tales como la obtención del insumo tierra ni los derivados del proceso especulativo que media entre el momento de la producción y su venta en el mercado. Pero lo central para nuestro análisis es considerar la forma como esta industria se organiza y actúa cuando el Estado se transforma en su principal cliente, para lo cual se constituye un tipo de relación económica y social particular.

II. Política urbana e industria de la construcción

1. Una relación teórica

Una de las funciones que cumple el Estado, como ya se señaló, es la creación de las llamadas condiciones generales de la producción. En ese proceso confluyen los resultados de diferentes políticas económicas y sociales. Sin embargo, la política urbana constituye la forma más explícita de actuación del Estado en la producción y gestión de los bienes necesarios para

que el espacio urbano se adapte tanto a los requerimientos de la acumulación capitalista como a la obligación de ofrecer condiciones de vida adecuadas a la ciudadanía. Otras formas de acción/inacción gubernamental producen efectos sobre la constitución del espacio en las ciudades, pero las políticas urbanas expresan claramente la posición que asume el Estado en la conformación de sus condiciones generales. La orientación que adquiere esta política elaborada e instrumentada por diferentes organismos gubernamentales —federales, estatales, municipales, paraestatales— expresa la forma en que los intereses de diferentes clases, fracciones de clases y sectores sociales inciden para que sus demandas o exigencias sean incorporadas a la acción/inacción del Estado. Así, la política urbana atraviesa diferentes momentos: la producción, la distribución y la gestión de los bienes urbanos. A la vez encierra en su interior distintas dimensiones: económica-financiera, social y política.

Las relaciones de dominación que se estructuran alrededor de determinada política urbana, han ocupado la mayor atención de la investigación en este campo del conocimiento. Ese interés por la dimensión política ha centrado el análisis principalmente en el estudio de la formulación de las políticas urbanas de manera sectorial, privilegiando la política de vivienda y, en particular, la planeación desde una perspectiva ideológica e institucionalista. También ha abordado el comportamiento de los movimientos sociales urbanos y el conjunto de formas de organización y lucha protagonizadas por las clases populares en demanda de bienes colectivos (vivienda, tierra, educación, agua, transporte, salud) y, más recientemente, ha comenzado a desarrollar trabajos sobre la actuación de otros agentes directamente involucrados en los procesos de ocupación del espacio urbano —fraccionadores, promotores, sindicatos— que entablan relaciones sociales en el interior de los procesos de elaboración e instrumentación de las políticas urbanas a fin de defender sus intereses

particulares.¹⁸ La industria de la construcción, en tanto fracción del capital industrial interesado principalmente en el momento de la concreción de la política urbana, ha sido muy poco tratada en los estudios sobre el tema.

Cinco hipótesis sobre la relación política urbana-industria de la construcción

La política urbana expresa las diferentes formas de acción/inacción gubernamental sobre el espacio urbano. La creación de las condiciones generales de la producción constituye un objetivo importante de la misma, aunque no el único. Muchas actuaciones o inacciones gubernamentales, aun siendo claras expresiones de política urbana, no se traducen en la producción de bienes colectivos. Es decir que por un lado, la política urbana excede las funciones de creación de las condiciones generales de la producción capitalista en la ciudad y, por otro, no todos los bienes colectivos que reclama la producción capitalista forman parte de los espacios urbanos. (El Estado debe crear también condiciones a la producción rural, por ejemplo, actuación que se inscribe en el interior de otras políticas gubernamentales).

El análisis de la política urbana, particularmente en el momento de la producción de bienes colectivos sobre el espacio de la ciudad, debe otorgar particular importancia a la influencia decisiva que ejerce un segmento del capital industrial que constituye la industria de la construcción (a través de sus representaciones corporativas, grupos empresariales, firmas particulares).

La política urbana no sólo debe ser considerada en el marco de las políticas sociales. Aunque las acciones de las instancias gubernamentales se destinen a la comunidad (como al producir o gestionar los llamados medios de consumo colectivo indispensables a la reproducción de la fuerza de trabajo) la política urbana,

¹⁸ Los principales trabajos están incluidos en la bibliografía temática que presentamos en este libro.

en el momento de la producción de bienes sobre el espacio, encierra siempre una dimensión económica-financiera y la obra pública en el medio urbano, particularmente en coyunturas de crisis económicas, puede contribuir a reactivar la economía mediante la demanda de insumos y la generación de empleo.

La política urbana constituye un campo de relación de la burocracia estatal con un segmento de la burguesía industrial: los empresarios de la construcción. El comportamiento social de este sector del capital y sus relaciones con el aparato del Estado se traducen en la generación de distintos vínculos que dan origen a relaciones sociales más armoniosas que las que se estructuran en torno a la relación Estado-burguesía. La autonomía relativa del Estado se traduce en este campo en la capacidad del aparato institucional para tomar decisiones que se articulan directamente con los intereses de determinada fracción del capital; independientemente de que ciertas acciones respondan a la satisfacción de reivindicaciones de las clases populares y/o que otras políticas públicas no representen intereses de la burguesía.

El personal del Estado encargado de la política urbana suele incluir profesionales con trayectoria en la iniciativa privada ocupando posiciones de dirección. La identidad de constructor es anterior a la adquirida por la posición ocupacional: por ello se produce un proceso de circulación de élites dirigentes entre la iniciativa privada y los aparatos gubernamentales.

2. Identificación de vínculos

Dado el tipo de bienes que produce, la industria de la construcción puede responder tanto a la demanda del sector privado como del público. Cuando un particular contrata la obra, el producto se incorpora al mercado inmobiliario o se transforma en un bien de uso cuyo usufructo pertenece a su propietario. En estas circunstancias la producción está marcada por las características de la mercancía producida por encar-

go —es decir para un cliente que incluso puede financiar parte del proceso productivo— y para ser incorporada al mercado inmobiliario con todos los riesgos que ello encierra. En ambos casos, el único condicionante institucional existente es que la obra se adecue a las disposiciones legales vigentes en materia de ocupación y uso del suelo, normas y especificaciones, leyes sobre la posesión y traspaso de bienes inmuebles. La industria de la construcción entabla entonces determinados vínculos con ciertas instituciones del Estado, que por su forma, pueden denominarse vínculos indirectos. Esto es, existe una normatividad institucional que la industria debe respetar en la realización de un bien inmueble, y a la que debe someterse para obtener la aprobación de las obras aunque estén destinadas al mercado privado.

Muy diferentes son los vínculos que se estructuran cuando el Estado es quien demanda la realización de determinada obra. En esta situación las relaciones Estado-empresa constructora dan lugar a la constitución de vínculos directos. Es decir, se trata de una relación entre una o varias firmas constructoras y una o más instituciones gubernamentales en la que la producción tiene por cliente al Estado y se somete a un régimen particular, que varía en cada país y en distintos momentos históricos. El contexto institucional impone los requisitos que deben cumplir las firmas oferentes. Es obvio que estos requisitos son resultado de las formas y dimensiones, de la injerencia que poseen y de las relaciones políticas que se han estructurado entre los diferentes actores sociales involucrados en la producción del espacio (propietarios de la tierra, empresas constructoras, trabajadores, profesionales). A pesar de ello, estos procesos presentan algunos rasgos comunes en los más diversos contextos nacionales. Los más importantes son el concurso público previo para la realización de determinada obra y la vigencia de padrones que registran las empresas que aspiran a obtener contratos de las instituciones del Estado a fin de constatar la capacidad técnica y administrativa de la firma, evaluar su

trayectoria y experiencia, el grado de compromiso financiero que pueden asumir, etc. Así, el propio proceso de producción está subordinado a condiciones institucionales y ello da lugar a la constitución de vínculos directos entre instituciones gubernamentales y firmas constructoras.

Introduciendo otros aspectos superpuestos a los ya señalados, existen vínculos que pueden ser clasificadas de formales o informales. Según lo dicho, las relaciones siempre debieran encuadrarse en el estatuto legalmente establecido, bajo la vigilancia de las instituciones que ejercen el control sobre la producción y de acuerdo con las disposiciones técnicas que rigen los procesos de construcción. Expresiones de esta formalidad son los trámites burocráticos, los expedientes, las autorizaciones, las escrituras, todo el papeleo que demanda una obra. Pero, al mismo tiempo, la realización de un bien inmueble encierra un conjunto de informalidades en la relación que se establece entre autoridades y firmas constructoras. Cuando se trata de una obra para un particular, las licencias de construcción, los requisitos de los programas de zonificación y uso del suelo, la adecuación de las características del terreno a su uso, atraviesan por prácticas sociales de características informales. El conocimiento de los funcionarios, el acceso a los que toman las decisiones, las influencias para lograr que se consideren situaciones particulares y la corrupción implican relaciones de tipo personal entre los representantes de las firmas constructoras y los funcionarios de los diferentes escalones de la burocracia. A partir de ellas se desarrollan prácticas que hacen posible obtener concesiones para construir sorteando las reglamentaciones y requisitos legales, muchas veces poco adecuados a la realidad, o a la inversa, dar lugar a problemas de difícil resolución u obstáculos interpuestos por la ineficiencia de la burocracia que son causa de la situación de "ilegalidad" en que se encuentra la mayor parte de las construcciones privadas.

Cuando se trata de realizar una obra pública estas informalidades también están presentes. Justamente, el hecho de que sean las instituciones del Estado las demandantes amplía el grado de dependencia de la industria frente a las decisiones gubernamentales. Por ello se ha constituido una amplia gama de vínculos informales a partir de los cuales las empresas obtienen informaciones estratégicas sobre los asuntos de su interés; un prolongado y complejo proceso que se inicia en el momento en que se decide la realización de determinado bien colectivo y que concluye con su concreción. Estas relaciones ponen en juego al personal del Estado sin exclusión de las cúspides del poder en sus vínculos con los constructores en sus más variados niveles de decisión empresarial.

3. Definiciones operacionales

Política urbana

La política urbana es estudiada aquí en tanto forma de intervención de los aparatos del Estado en la organización y uso del espacio urbano. Ello implica que un determinado espacio es objeto de actuación de un conjunto de políticas elaboradas y realizadas por instancias gubernamentales de diferente nivel (federal, estatal, municipal) y distinta naturaleza institucional (secretarías de Estado, paraestatales). Sin embargo, siempre existe entre ellas una que asume formalmente la función de ejercer la política urbana en determinado territorio. Para el caso de México durante el período 1976-1982, pueden distinguirse inicialmente dos niveles de análisis:

La política urbana del gobierno federal, que se refiere específicamente a la elaborada y efectivizada por la principal agencia del gobierno fede-

ral, desde 1976: la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP).

La política urbana del gobierno de la ciudad de México, que considera particularmente la desarrollada por el gobierno de esta capital: el Departamento del Distrito Federal (DDF).

En el interior de estos niveles de análisis se estudiará la política urbana en sus diferentes dimensiones. Para los fines de esta investigación hemos operacionado esto de la siguiente manera: 1) el análisis institucional; 2) la planeación urbana; 3) el ordenamiento jurídico; 4) las acciones y la inversión en las obras públicas construidas.

Industria de la construcción

Se define aquí a la industria de la construcción como aquella rama de la actividad económica encargada de la organización económica, técnica y social del proceso de producción —edificación— de bienes inmuebles en el territorio y se considera particularmente el universo de empresas que realizan aquellos bienes de la ciudad, globalmente agrupados en torno a la denominación de condiciones generales de la producción. Esto implica poner en el centro un estrato particular de firmas —mayoritario por cierto— que hace del Estado su principal cliente. Por ello, los niveles de análisis de esta variable se corresponden con los señalados para la política urbana:

La industria de la construcción formalmente organizada productora de bienes para el gobierno federal e instituciones paraestatales.

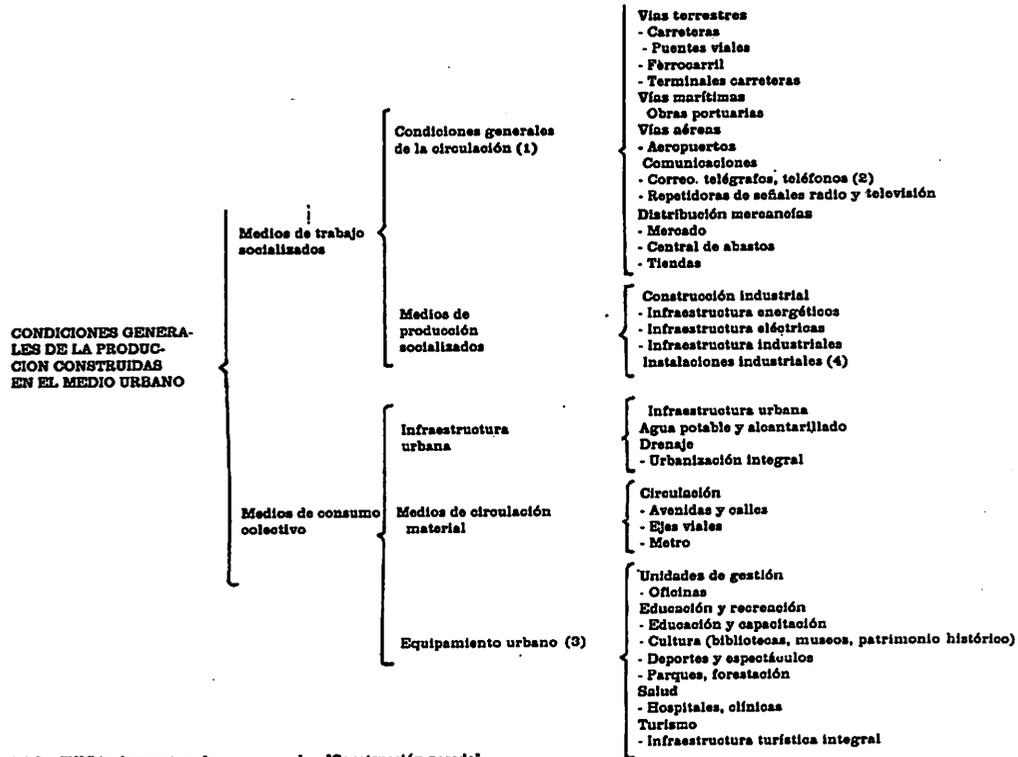
La industria de la construcción productora de bienes colectivos para el territorio de la ciudad de México, la cual tiene diferentes clientes y en particular el Departamento del Distrito Federal.

4. Bienes colectivos urbanos: una tipología

Las relaciones que entablan las empresas constructoras con las instituciones del Estado se estructuran a partir de la realización de un bien inmueble colectivo.

La diversidad de los bienes colectivos urbanos edificados durante el período bajo estudio impuso la necesidad de elaborar una tipología, que se ha construido sobre las bases que ofrecía Gustavo Garza en su clasificación de las condiciones generales de la producción (cuadro 1). Esta clasificación indica la variedad y complejidad de los procesos que cumple la industria de la construcción en respuesta a la amplia gama de productos que demanda el Estado. Así, al hacerse cargo de la creación de esas llamadas condiciones generales de la producción, las instancias gubernamentales se transforman, en la mayoría de los países, en el principal cliente de las empresas constructoras.

Cuadro 1 TIPOLOGÍA DE OBRAS*



(1) La CNIC incluye estas obras en su rubro "Construcción pesada"

(2) La CNIC incluye estas obras en su rubro "Construcción industrial"

(3) La CNIC incluye estas obras en su rubro "Edificación no residencial"

(4) La CNIC incluye estas obras en "Trabajo"

(*) Esta tipología intenta clasificar las obras siguiendo el esquema teórico propuesto por Gustavo Garza para el conjunto de las "condiciones generales de la producción".

SEGUNDA PARTE

**PLANEACIÓN URBANA INSTITUCIONAL Y
REALIZACIÓN DE LAS OBRAS PÚBLICAS DEL
GOBIERNO FEDERAL**

III. La política urbana del gobierno federal, 1976-1982

1. Caracterización del período

a) Crecimiento económico y urbanización

Para la mayoría de los países latinoamericanos los años setenta significaron los límites de un estilo de desarrollo económico impulsado por variadas formas de dirección política. El crecimiento económico, principal objetivo enunciado en las políticas de distintos tipos de regímenes políticos, generó profundas contradicciones en las estructuras económico-sociales e intensos conflictos sociales en las diferentes naciones del área. En algunos países —Brasil y Argentina particularmente— los resultados de la imposición de un patrón de acumulación caracterizado por la presencia del gran capital nacional y extranjero, organizando y subordinando al conjunto de la economía, implicaron un alto costo político y social para el conjunto de las clases populares. A ello se agregó una crisis estructural que, en un contexto internacional adverso, afectó al conjunto de la sociedad. En el caso de los países con reservas petroleras (México, Venezuela) los elementos a partir de los cuales se obtuvieron recursos para dar continuidad a las exigencias del proceso de acumulación fueron el endeudamiento y la exportación de crudo.

A mediados de la década, desencadenada ya la crisis mundial del capitalismo, la situación latinoamericana se agravó. En México, esa negativa coyuntura internacional contribuyó a agudizar las condiciones internas que desembocaron en la crisis de 1976. Pero debe señalarse que los problemas que fue acumulando la estructura económica mexicana y los efectos sociales que ello aparejaba, se ubican temporalmente más atrás.

La profundización y expansión del proceso de sustitución de importaciones convirtió a la industria mexicana —productora principalmente de bienes de

consumo inmediato, intermedios y durables— en el sector económico dominante al cual se subordinaron las demás actividades productivas. El sector agropecuario proveyó alimentos a bajo precio y mano de obra abundante y barata a los espacios urbanos que concentraron las actividades industriales. Los servicios — particularmente los relacionados con la producción industrial (comercialización, transporte, servicios financieros)— se expandieron notablemente en estas ciudades. Los trabajadores, en buena medida migrantes del medio rural con escasa o nula calificación, lograron insertarse en el mercado de trabajo urbano, debiendo aceptar, por lo general, un alto grado de inestabilidad en el empleo y bajos salarios. En contrapartida, la demanda de asalariados con cierto grado de calificación educacional, requeridos por los nuevos sectores de la economía, fue ampliando la presencia de las capas medias urbanas en el tejido social.

Los desequilibrios regionales se agudizaron como efecto de la concentración de actividades económicas y población en las grandes áreas metropolitanas del país, particularmente la ciudad de México y, en menor medida, Guadalajara y Monterrey. A estas se agregaron otros espacios urbanos con capacidad de ofrecer empleo a una mano de obra carente de experiencia en actividades urbano-industriales: los servicios en las nuevas ciudades turísticas, la construcción de la infraestructura industrial demandada por la expansión de los centros del sureste petrolero, la maquila y la posibilidad de migrar a Estados Unidos en las ciudades fronterizas del norte del país, se constituyeron en territorios alternativos con una considerable dinámica poblacional. La migración rural-urbana en sus diferentes modalidades garantizó que las actividades urbano-industriales contaran con la fuerza de trabajo necesaria para asegurar una adecuada rentabilidad al capital.¹⁹

¹⁹ Existen pocos trabajos que intenten analizar la problemática urbano-regional de manera global y nacional. Entre estos pueden consultarse: Mercado, Angel (1983); Moreno, Alejandra (1982); Unikel, Luis y Alan Lavell (s/d) y Ziccardi, A. (1985).

Las elevadas tasas de crecimiento económico que experimentó México (alrededor del 8% anual) durante cuatro décadas no significaron, sin embargo, una disminución de las fuertes desigualdades sociales (Cordera, R. y Tello, Carlos: 1981). Es decir, la mayor generación de riqueza no se acompañó con una distribución equitativa entre quienes la producían.

La ciudad ofrece, en general, mejores condiciones de vida que el medio rural puesto que brinda mayores posibilidades de acceso a alguna ocupación remunerada y a los bienes y servicios básicos. Pero los asalariados urbanos debieron soportar en el período considerado un sostenido proceso de deterioro salarial y, en momentos críticos, una franca disminución de las opciones ocupacionales. Esto obligó a sectores masivos de la fuerza de trabajo a incorporarse a actividades de baja productividad y remuneración. Para otra parcela muy amplia de trabajadores urbanos, los de escasa o nula calificación, esta circunstancia significó una prolongación de su situación, que los empujó a formar parte del contingente de los llamados trabajadores por cuenta propia, cuya principal fuente de ingresos proviene de la venta callejera de mercancías. Otras alternativas ocupacionales de estos sectores fueron el integrarse como obreros de la industria de la construcción, para los hombres, o en los servicios personales, principalmente en el servicio doméstico, para las mujeres.

Las condiciones de vida a que fueron relegados muchos de los viejos y la mayoría de los nuevos trabajadores urbanos son, en consecuencia, sumamente precarias. Para obtener un espacio donde habitar en la ciudad se ven sometidos a ejercer un conjunto de prácticas económicas, sociales y políticas.²⁰ Con sus escasos recursos acceden a un lote en la periferia lejana donde la tenencia es por lo general jurídicamente confusa, y autoconstruyen precarias vivien-

²⁰ Cfr. Zermeño, Sergio (1983).

das.²¹ En muchos casos, su capacidad organizativa constituye la clave para demandar a las autoridades gubernamentales la instalación de bienes de consumo colectivo indispensables, tales como agua, luz, transporte y hospitales.²²

Los asalariados de ingreso medio participan en el mercado formal de vivienda y tienen la posibilidad de acceder a una habitación en renta y, a veces, en propiedad mediante el financiamiento otorgado por los fondos públicos.²³ La ciudad, particularmente México, ofrece alternativas suficientes a las expectativas de un alto nivel de bienestar, sólo a la mínima proporción de ciudadanos que percibe ingresos elevados.

La importancia que obviamente adquiere el masivo trabajo incorporado por los habitantes de escasos recursos a la edificación de sus viviendas, en este acelerado proceso de urbanización periférica de las áreas metropolitanas, ha llevado a destacar el hecho de que son las clases populares las que en gran medida construyen el espacio urbano. Lo acertado de esta afirmación no exime a la investigación social de incorporar mayores elementos para ofrecer una visión más amplia y compleja de la estructura urbana.

En este proceso de crecimiento económico y expansión de las ciudades, el otro agente que cumplió un rol fundamental es el Estado. En los últimos años se dio impulso al desarrollo gubernamental de la planificación, en el que se insertó la planeación urbano-regional. Este acontecimiento fue acompañado de una intensa acción estatal basada en la asignación de cuantiosos recursos para la reestructuración y cons-

²¹ Sobre los procesos de autoconstrucción de viviendas en México existen numerosos trabajos; entre éstos pueden verse: Mier y Terán, Arturo y Alicia Ziccardi (1982 y 1985); Legorreta, Jorge (1984); Boils, Guillermo (1987); Hiernaux, Daniel (1988); Azuela, Antonio (1984).

²² Sobre el surgimiento y desarrollo del movimiento urbano popular, véase entre otros: Moctezuma, Pedro (1987); Ramírez Sainz, Juan M. (1988).

²³ Sobre las características y funciones que desempeñan los organismos gubernamentales en materia habitacional, *cfr.* Garza, Gustavo y Martha Schteingart (1978); García, Beatriz y Manuel Perló (1984).

trucción de los espacios urbanos. Con la participación del Estado en la construcción del espacio, se concreta un conjunto de relaciones sociales fundamentales para el funcionamiento de la sociedad global.

Se ha afirmado (Hiernaux, Daniel: 1987; Mercado, Angel: 1983) que, a partir de 1977, las marcadas modificaciones que presentan los principales espacios urbanos del país pueden atribuirse tanto a la refuncionalización del territorio nacional para responder a las exigencias del propio proceso de acumulación como a la atención de las crecientes demandas ejercidas por las clases populares urbanas. En esta investigación se ha recuperado esta perspectiva: aunque se incorpora un conjunto de hipótesis sobre el papel que desempeñan los empresarios de la industria de la construcción.

Conviene recordar que una de las principales fuentes de legitimidad del Estado mexicano ha sido el vínculo que supo entablar con las clases populares (Pereyra, Carlos: 1981). Al garantizarles el acceso a un conjunto de bienes y servicios indispensables, no asegurados necesariamente por la retribución de su trabajo, aportó un componente fundamental en el reforzamiento de esa relación social. El mantenimiento de precios bajos para los principales alimentos, el acceso a la tierra y a los servicios urbanos, el subsidio al transporte público, la formación de fondos habitacionales para financiar la vivienda de los trabajadores sindicalizados, son reaseguros concretos en esa relación.²⁴

El Estado cumple una labor fundamental permitiendo y/o garantizando el acceso a un espacio donde las mayorías puedan habitar. Pero, al mismo tiempo, es el promotor directo en la producción del espacio construido. En este sentido, uno de los señalamientos que el análisis económico suele destacar es la importancia que tuvo y tiene en la inversión pública federal la construcción de infraestructura; no sólo urbana

²⁴ Sobre el transporte público en la ciudad de México, *cf.* entre otros: Rodríguez López, Jesús (1982). En relación a los precios de los alimentos véase Castillo, Héctor (1983).

sino también, y con mucho peso, rural. Esta participación del Estado en la economía expresa el carácter que asume su acción: la creación de las condiciones generales de la producción que requiere la acumulación de capital. Desde una perspectiva política, esta función concreta los acuerdos que el elenco gobernante ha entablado con los grupos económicamente dominantes y que constituyen su otra base de legitimidad fundamental.²⁵ La inversión pública en infraestructura tiene beneficiarios directos e indirectos. Entre las fracciones del capital pueden reconocerse tanto las empresas involucradas directamente en la producción como aquellas que podrán usufructuar con posterioridad los beneficios que apareja la realización de una obra, particularmente los propietarios de las tierras próximas a su localización. Pero no es menos cierto que ciertas realizaciones pueden satisfacer una necesidad popular, como es el caso de la construcción del metro en la ciudad de México. Es decir, toda acción pública que se traduce en una modificación del espacio, se relaciona con un conjunto de actores sociales.

El período estudiado en esta investigación se caracteriza precisamente por una fuerte participación del Estado en la construcción y reestructuración de los espacios urbanos. Abordar los principales lineamientos que asumió la política gubernamental y las modificaciones que presentó el conjunto de la economía servirán de base para comprender la orientación de la política urbana y la participación específica de la industria de la construcción en las transformaciones del territorio nacional.

b) El ciclo crisis-auge-crisis

El diagnóstico oficial sobre la situación económico-social que prevalecía en el país al hacerse cargo del gobierno el presidente José López Portillo, señalaba

²⁵ Sobre la relación elenco gobernante y grupos económicamente dominantes, véase Labastida, Julio (1980).

que la agudización de los desequilibrios estructurales era producto del agotamiento de la estrategia conocida como "desarrollo estabilizador". Se sumaba a tal circunstancia una adversa coyuntura internacional.

Al concluir el mandato de Luis Echeverría Álvarez se verificaba una situación cuyos rasgos más salientes eran "una retracción severa de la producción y el empleo, el incremento acelerado de los precios, la desintermediación en el sistema financiero y su dolarización, así como la agudización del desequilibrio externo" (Plan Global del Desarrollo: 1980:81-82). Al aceleramiento en el ritmo inflacionario se sumó la devaluación de la moneda y una recesión económica generalizada. En lo social, la desconfianza de los sectores empresariales y el descontento de los trabajadores, reclamaban nuevas bases para el mantenimiento del pacto social históricamente vigente.

La tarea más urgente del nuevo gobierno consistía en recobrar la credibilidad social. Las formas de captar recursos para reactivar la economía eran sumamente limitadas, puesto que el bajo nivel de recaudación fiscal y de ingresos originados en las tarifas de los servicios públicos, había llevado a que la deuda externa fuese el principal medio de financiamiento (Calzada Falcón, Fernando: 1983). El convenio que firmó la nueva administración con el Fondo Monetario Internacional (FMI) permitió accionar nuevamente ese mecanismo, con una política tendente a recuperar la estabilidad, reducir el déficit presupuestario, disminuir el gasto público y elevar la captación fiscal. Las otras claves de la política económica pasaron a ser la liberación de los controles al comercio y la contención salarial.

Sobre estas bases el país comenzó a restaurar su capacidad de crecimiento. Este proceso se aceleró a partir de 1978, cuando nuevos descubrimientos petroleros en el sureste abrieron la posibilidad de incrementar los ingresos de las divisas a través de la exportación de crudo, ofreciendo al mismo tiempo mayores garantías de solvencia económica a los acreedores internacionales. El gobierno se avocó entonces

a fortalecer la economía, incrementar los mínimos de bienestar de la población, mejorar la distribución del ingreso e incentivar la creación masiva de nuevos empleos. El auge petrolero dio sustento a un nuevo ciclo expansivo. Al mismo tiempo, la distensión política ganaba terreno a partir del compromiso gubernamental de ampliar los canales de participación democrática, lo cual se formalizó en la presentación y aprobación de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Con ello se inauguraba una nueva etapa en la que la oposición podría expresarse partidariamente en la Cámara de Diputados, en un marco de abrumadora mayoría del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Los empresarios fueron destinatarios de un importante apoyo estatal. El sector privado retomó su dinamismo e, incluso, desarrolló una tendencia a sobredimensionar su capacidad. El recurrente incremento de las importaciones contribuyó de manera decisiva a acentuar el endeudamiento y la crisis de liquidez. Años más tarde se evaluaría que este régimen pospuso en el tiempo decisiones fundamentales para lograr una profunda reestructuración de la economía nacional, tales como el impulso a una reforma fiscal que permitiese inaugurar una nueva política redistributiva (Méndez, Sofía: 1984).

En los tres años de auge económico del sexenio de López Portillo que van de 1978 a 1980, el gasto público fue utilizado como instrumento de acción directa para incentivar el desarrollo industrial. Interesa señalar que la inversión destinada a la construcción de infraestructura y equipamiento urbano fue una respuesta a las exigencias de los empresarios, que reclamaban la creación de condiciones generales de la producción capaces de garantizar un elevado nivel de rentabilidad a su capital. Para algunos autores, el gasto público actuó como una verdadera palanca para la economía, la cual no siempre fue activada "racionalmente".²⁶ Para otros, una vez más el gobierno nacional asumió

²⁶ Cfr. Gilly, Adolfo (1983).

su papel de proveer a la industria la infraestructura que ésta demandaba indiscriminadamente.²⁷

El objetivo de alcanzar y aún superar las elevadas tasas de crecimiento promedio que históricamente había registrado la economía nacional se logró, y en ello le cupo un lugar de importancia a la inversión privada. Sin embargo, la economía mexicana no logró superar, durante el *boom* petrolero, las tendencias especulativas que presentaba el mercado financiero. Por el contrario, éstas se fueron reforzando a través de la libertad cambiaria irrestricta y las elevadas tasas de interés ofrecidas para evitar la fuga de capitales. En poco tiempo quedó al descubierto el hecho de que para controlar y disminuir la inflación, en un contexto de especulación financiera, no es suficiente la contención salarial; el alza permanente de los precios fue más bien consecuencia del incremento de los costos financieros de las empresas. El mercado inmobiliario de las ciudades estadounidenses fronterizas recibió fuertes inversiones de capital mexicano que buscaban resguardarse recurriendo a transacciones especulativas, en lugar de obtener menores rendimientos por la inversión productiva interna.

De esta forma, la política antiinflacionaria de salarios, precios y tarifas bajos fracasó. Ya hacia el primer semestre de 1980, las expectativas devaluatorias se sumaron a la presión inflacionaria y la autoridad monetaria optó por el deslizamiento progresivo de la moneda mexicana. Pero la dolarización y la fuga de dinero al exterior se instalaron como formas masivas de drenaje de los recursos nacionales. Un año más tarde, la economía sufría una aguda crisis de liquidez. Coincidentemente, se producía la caída de los precios internacionales del petróleo, la reducción de la demanda internacional de crudo y la elevación de las tasas de interés de la deuda externa, impuesta por los organismos financieros internacionales. A principios de 1982 se decidió devaluar en un 80% el peso mexicano y se apeló al intento de reeditar los

²⁷ Cfr. Jacobs, Eduardo y Pérez Núñez, Wilson (1982).

lineamientos de una política monetarista: "reducción del gasto público, limitaciones del endeudamiento, elevación de los ingresos del sector público y preservación de la libertad cambiaria" (Sofía Méndez: 1984:21). Frustado el objetivo estabilizador, en el mes de septiembre de 1982 el gobierno decidió tomar una enérgica medida: la nacionalización de la banca privada. Decretó también el control de cambios y firmó nuevos acuerdos con el FMI cuando ya el sexenio culminaba. En este ambiente, la planeación institucional inaugurada en el sexenio —particularmente la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPPE)— jugó un papel estratégico en la orientación impuesta a la política económica nacional.

2. La reestructuración institucional

a) Creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas

En las postrimerías del régimen de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se sanciona la Ley de Asentamientos Humanos²⁸ como instrumento de regulación jurídica para la ordenación, conservación y crecimiento del suelo, norma destinada para reglamentar el conjunto de las modificaciones introducidas en el proceso de apropiación y uso del territorio nacional. Se sentaban así las bases legales necesarias para que el problema de los "asentamientos humanos" adquiriese el más elevado rango gubernamental, ya que la Ley contemplaba también la creación de una secretaría de Estado. En la Conferencia de Naciones Unidas celebrada en Vancouver en 1976, México asumió internacionalmente el compromiso de incluir en la agenda gubernamental los problemas de uso del suelo, vivienda y contaminación.²⁹

²⁸ Ley de Asentamientos Humanos, *Diario Oficial de la Federación* del 26 de mayo de 1976.

²⁹ Cfr. Ramírez, Juan M. (1983).

La extinción del período sexenal no canceló este compromiso. Por el contrario, uno de los principales objetivos de la nueva política fue abordar la cuestión de los asentamientos humanos creando la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y convocando a importantes grupos de técnicos y planificadores dedicados a la cuestión urbana. Desde principios de los años setenta la constitución de los fondos habitacionales (INFONAVIT y FOVISSSTE) había formalizado la mayor participación del Estado en materia de vivienda y algunas experiencias de planificación desarrolladas en los estados, particularmente en el de México desde la creación del Instituto de Acción Urbana e Integración Social (Auris), habían abierto brechas importantes sobre las orientaciones, planteamientos y acciones que se retomaban ahora en el gobierno federal.³⁰

La designación del arquitecto Pedro Ramírez Vázquez, un profesional de trayectoria y reconocimiento internacional, como secretario de la SAHOP, le otorgaba a este naciente organismo gubernamental cierta cuota de prestigio. Los subsecretarios, por su parte, venían de desempeñar actividades de planeación y/o ejecución de obras públicas.³¹ Pero en el reclutamiento de los técnicos y planificadores y aun de los escalones más bajos de su personal, el nuevo aparato del Estado reflejaba el propósito de ejercer una práctica profesional con un fuerte contenido social.

Por primera vez la planeación territorial alcanzaba la jerarquía de secretaría de Estado. La creación de la SAHOP, más allá de lo que fijase la Ley General de Asentamientos Humanos, resultaba de un conjunto de intereses sociales a los que el Estado

³⁰ Sobre la experiencia de Auris como antecedente de planeación urbana véase Arturo Mier y Terán, y Alicia Ziccardi (1982).

³¹ El subsecretario de Asentamientos Humanos era Gregorio Valner Onjas; el subsecretario de Bienes Inmuebles y Obras Urbanas era Manuel Velázquez Carmona, y el subsecretario de Obras Públicas Rodolfo Félix Valdez. Inicialmente se creó también una subsecretaría de Ordenamiento Territorial, la cual se desintegró rápidamente en febrero de 1977. La cuestión regional se instaló en adelante en la estructura institucional de la SPP.

ofrecía un espacio. Desde una perspectiva institucional, respondió a una necesidad de "diversificación operativa" por el incremento y la complejidad de las funciones que el Estado en general debía asumir frente a demandas sociales corporatizadas (Graciarena, Jorge: 1984).

Para quienes pretendían imprimir al gobierno un estilo de gestión tecnocrática, la nueva secretaría se encargaría de atender todo lo referente al proceso de planeación territorial nacional; el país reclamaba ya una mayor injerencia gubernamental en la organización de los asentamientos humanos, la ocupación del espacio y la asignación racional de los recursos.

Pero la SAHOP también era en sus inicios un intento por crear un interlocutor estatal para las crecientes demandas populares sobre las condiciones de vida, elaborando y estructurando planes y programas, coordinando actividades y participando también en medidas de acción urbano-regional concretas.

Finalmente, colocando el énfasis en la dimensión ideológica, investigadores y académicos coincidieron en que la SAHOP pretendía ser un instrumento de legitimación del régimen político, el cual construía un discurso planificador con miras a ampliar sus bases de sustentación social (Ramírez, Juan M.: 1983, y Mercado, Angel: 1983).

Ciertamente la creación de la secretaría respondía a intereses muy diversos del aparato del Estado y de la sociedad global. Frente a ellos la SAHOP debía mostrar capacidad para elaborar los lineamientos normativos fundamentales de la política urbana nacional, integrando demandas y exigencias sociales —muchas veces de signo contrario— sustentadas por los principales protagonistas del proceso de construcción y apropiación del espacio de la ciudad. Es decir, la creación y constitución de SAHOP no puede explicarse exclusivamente en función de la relación entre las instituciones gubernamentales y los sectores populares.

b) Los objetivos explícitos

Uno de los principales objetivos de la creación de la SAHOP fue institucionalizar un proceso de planeación urbano-regional. Esto no constituía una propuesta aislada.³² Por el contrario, se integraba al Sistema Nacional de Planeación que el Ejecutivo federal impulsó desde los inicios del sexenio.

Es bueno recordar aquí algunos componentes de la nueva política sexenal. La Alianza para la Producción, entendida como un llamamiento a la organización de las distintas fuerzas económicas del país para superar la crisis, ofreció "alternativas viables" para "conciliar los objetivos nacionales de desarrollo y justicia social, con las demandas específicas de los diversos factores de la economía".³³ La alianza creó condiciones propicias para que la industria de la construcción saliese de la crisis en que se hallaba al iniciarse el período al fomentar la realización de importantes obras públicas en el país. Por otro lado, la Reforma Administrativa,³⁴ sustentada en un conjunto de modificaciones legales contenidas en las leyes Orgánicas de la Administración, del Gasto Público, de la Contaduría Mayor de Hacienda y de Deuda Pública, promovió la ya insoslayable modernización del Estado. Fue un eslogan del Ejecutivo "organizar al gobierno para organizar al país",³⁵ expresión que trataba de transmitir la intención de coordinar la programación y el ejercicio del gasto público. Para ello se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).

La política territorial quedaba en teoría en manos de la SAHOP, a la cual le cabía la elaboración de la polí-

³² Véase Hiernaux, Daniel (1987). El autor presenta un análisis de la política territorial del Estado en México entre 1970 y 1985.

³³ Cfr. discurso del presidente José López Portillo en la toma de posesión el 1/12/1977 y el Primer Informe de Gobierno 1/9/1977 en SPP (1982).

³⁴ Sobre el proyecto y alcances de la Reforma Administrativa puede consultarse Carrillo Castro, Alejandro (1982).

³⁵ Primer Informe de Gobierno 1977 en SPP (1982).

tica urbana. Pero debe señalarse que la programación y el ejercicio del gasto para la concreción de dicha política quedó a cargo de la SPP y de la SECP. Estas secretarías, disponiendo de los recursos financieros, dictaban en los hechos el rumbo de la política federal aun cuando con ello se alejase muchas veces de los lineamientos elaborados por la SAHOP. Puede decirse que desde un principio la SAHOP fue un organismo de planeación territorial de carácter exclusivamente normativo, cuyos preceptos no obligaban al gobierno federal a actuar en concordancia. Ello no fue obstáculo para que en determinados momentos, se acudiese a los resultados de esta práctica planificadora para justificar medidas de gobierno e incluso concertar préstamos con organismos internacionales.

Un segundo objetivo que guió la creación de la SAHOP proviene de su calidad de cabeza del sector asentamientos humanos. Con base en esta característica SAHOP agrupó a un conjunto de organismos paraestatales dispersos que se dedicaban de diferentes formas a atender asuntos relacionados con bienes y servicios colectivos, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.³⁶

Articulándose con las disposiciones contenidas en la Ley de Asentamientos Humanos, se estableció que la secretaría cumpliría objetivos específicos de planeación de la población y ordenamiento del territorio, de promoción de comunidad, de la formulación de programas de vivienda y desarrollo urbano y de establecimiento de la normatividad técnica y administrativa. Pero al mismo tiempo se estableció que esta instancia gubernamental tendría capacidad para proyectar, construir, administrar y conservar obras y edificios y hacerse cargo del Registro de la Propiedad Federal.

La amplia gama de responsabilidades asignadas a la SAHOP propició en su interior marcadas divisiones.

³⁶ La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue promulgada el 29/12/1976 y modificaba las reglamentaciones contenidas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23/12/1958.

Quizá la más importante fue la de los planificadores —provenientes principalmente de Auris— frente a los constructores —cuya inserción anterior había sido la vieja Secretaría de Obras Públicas (SOP). Esta diferenciación se corresponde incluso con las subsecretarías creadas: la de Asentamientos Humanos, encargada de coordinar la planeación territorial y la subsecretaría de Obras Públicas que asumió las tareas de construcción de medios de comunicación e infraestructura urbana. A ello debe agregarse que esta heterogeneidad de funciones, sobre todo en materia de desarrollo urbano, incluía la ejecución de una intensa actividad de gestión administrativa y burocrática.

c) La estructura institucional

La creación de la SAHOP así como la conformación del sector asentamientos humanos, implicó un intento de llevar a cabo una reordenación de los organismos gubernamentales existentes. A estos se sumaron los creados para responder a otras funciones que fueron asignadas específicamente a la nueva secretaria. Según una evaluación realizada por el propio secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas años más tarde... "Había que iniciar una labor nueva por su vasto alcance y complejidad; integrar funciones y personal provenientes de cinco dependencias, dar sentido y coherencia a un conjunto numeroso de entidades paraestatales"³⁷ (SAHOP: 1982:18).

La secretaria fue estructurada en tres subsecretarías: Asentamientos Humanos, Bienes Inmuebles y Obras Urbanas y Obras Públicas. Las tareas de planeación urbano-regional se concentraban en la Subsecretaría de Asentamientos Humanos, mientras que las otras dos instancias se dedicaban principalmente a la realización de obras públicas. Al mismo tiempo existía un conjunto de entidades que dependían del

³⁷ Intervención de Pedro Ramírez Vázquez, en la reunión de evaluación del sector Asentamientos Humanos y Obras Públicas, el 29 de junio de 1982.

sector asentamientos humanos, del cual la secretaría era su cabeza. El sector se estructuró así en cuatro subsectores, con un alto grado de heterogeneidad en términos de objetivos y funciones. Adicionalmente, las funciones de la secretaría en los estados fueron encomendadas a los centros SAHOP, órganos desconcentrados. Con ello la SAHOP encabezaba dentro del proceso de reforma administrativa el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal (Prodetaf). También contaba con otros órganos desconcentrados que apoyaban sus funciones: la Administración Inmobiliaria Federal y la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Este conjunto de aparatos del sector asentamientos humanos —mucho más complejo que un ente exclusivamente planificador— desarrolló una política territorial —principalmente urbana— contando para ello con recursos económicos, técnicos y financieros. Efectivamente, esta secretaría no sólo asumió la planeación como un nivel de la política urbana sino que participó en los otros niveles que se distinguen analíticamente en esta investigación: la acción e inversión sobre el territorio y la creación de un marco jurídico.

d) Las funciones

La SAHOP cumplió un cúmulo muy importante de funciones en materia de organización y uso del territorio nacional. En principio, según la Ley de Asentamientos Humanos, le competía coordinar todas las tareas de elaboración y revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, someter a consideración del presidente de la república decretos relativos a las declaratorias de reservas y ofrecer asesoramiento a los gobiernos locales —estatales y municipales— para la elaboración de sus respectivos planes y la realización de obras públicas.

Sin embargo, la estructura institucional que adquirió la SAHOP indicaba que a las acciones regidas por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y los numerosos

programas desagregados hasta el nivel de centros de población, la secretaría sumaría las correspondientes a la realización y mantenimiento de bienes inmuebles, monumentos y obras públicas, de los servicios de agua potable y alcantarillado, caminos, carreteras y aeropuertos federales.³⁸

Para el ejercicio de sus funciones la SAHOP contaba con recursos asignados por el presupuesto federal. Sus acciones podían enmarcarse en el interior de los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), instrumentos de planeación estatal para el desarrollo impulsados por el gobierno federal y manejados en el seno de los actuales Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), como instancias para compatibilizar la acción de los tres niveles gubernamentales sobre el territorio.

Pero toda esta capacidad institucional no logró ser articulada con la acción que efectivamente desarrollaron sobre el territorio un conjunto de organismos públicos que actuaron de manera autónoma a esta secretaría (PEMEX, CFE, DDF).

3. Los planes del gobierno federal

La política urbana no puede ser interpretada exclusivamente a partir de las orientaciones que predominan en el momento de la planeación. De igual forma, la planeación urbana no se agota en el análisis de los planes y programas en los que se intenta plasmar, por lo general, una evaluación consensual sobre determinados problemas y un conjunto de lineamientos para la acción del sector público. Colocar el alcance de los planes y programas en el marco general de la política urbana permite en cambio avanzar en la comprensión global de la acción que desarrolla el segmento de la burocracia estatal que asumió formalmente la práctica de planificar los asentamientos humanos.

³⁸ Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Art. 37). *Diario Oficial* de la Federación del 29 de diciembre de 1976.

La Ley de Asentamientos Humanos estipulaba en su artículo 14 que le correspondía a la SAHOP "coordinar la elaboración y revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano". Para ello se constituyó en 1977 la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano presidida por el secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.³⁹

Similar proceso se impulsaría en los estados de la república donde las legislaturas locales debían expedir leyes de desarrollo urbano para la elaboración, revisión y ejecución de los planes estatales y municipales en coordinación con las autoridades estatales.

La puesta en marcha de una estructura institucional que asumiese las tareas de planificación territorial era posible gracias a la confluencia de un conjunto de factores económicos, políticos y sociales. Sin embargo, con anterioridad a la existencia de la SAHOP, se habían desarrollado ya trabajos de planeación del desarrollo urbano.⁴⁰ Las modificaciones introducidas a la legislación en las postrimerías del gobierno de Luis Echeverría Álvarez sirvieron de fundamento para la creación del Centro de Documentación, Información y Estudios del Desarrollo Regional y Urbano (CERUR).⁴¹ Este organismo contó con la colaboración de trabajos realizados por dependencias gubernamentales como la Secretaría de la Presidencia y de diferentes despachos privados que empleaban técnicos capaces de elaborar lineamientos generales para una planeación institucional. Pero debe señalarse que este organismo fue principalmente una instancia pública de apoyo a la campaña presidencial y que el mismo dejó de existir al hacerse cargo del gobierno José López Portillo, integrándose muchos de sus miembros a la SAHOP.

Para entonces el interés por que el Estado pusiese en marcha una política sobre asentamientos humanos se manifestaba de diferentes formas. El propio candi-

³⁹ Véase el decreto que crea la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano. *Diario Oficial* de la Federación del 16 de junio de 1977.

⁴⁰ Véase Perló, Manuel (1988)

⁴¹ Decreto del *Diario Oficial* de la Federación del 28 de junio de 1976.

dato a la presidencia durante la campaña se había comprometido a impulsar institucionalmente los proyectos que sobre la planeación territorial, estaban siendo discutidos en diferentes núcleos de profesionales. José López Portillo afirmaba:

En realidad, nos faltó un Plan Nacional de Desarrollo para lograr que éste fuera equilibrado. La ciudad de México es una respuesta espontánea a la falta de planeación y, claro, el crecimiento desordenado nos ha resultado más caro e injusto; la acción para resolver el problema del crecimiento urbano sólo puede darse dentro de un Plan Nacional de Desarrollo en el que se contemplen todas las áreas y que, obviamente, no podrá cumplirse en seis años, pero que debe iniciarse, pues de otra suerte jamás principiará el proceso de solución y se complicarán cada vez más los congestionamientos urbanos (López Portillo, José: 1976).⁴²

Durante la campaña electoral de López Portillo el IEPES organizó reuniones en las que participaban técnicos, planificadores, políticos y representantes de diferentes sectores sociales. La idea de que la intervención del Estado en la organización y uso del territorio debía emprenderse sin demora fue ganando consenso. Algunos representantes empresariales, particularmente aquellos ligados a la industria de la construcción, expresaron también interés por participar. Bernardo Quintana, importante empresario de la construcción, al realizar un balance de una reunión sobre asentamientos humanos convocada por el IEPES, se refirió a la importancia que habían adquirido los problemas de los centros urbanos:

⁴² Discursos pronunciados en San Luis Potosí, el 8/4/1976 y en Guadalajara, el 22/10/1975, en SAHOP (1978).

Urge, por lo tanto, un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, como parte sustancial de la política general de desarrollo del país, tal y como lo han propuesto varios de los ponentes en esta reunión, semejante planeación urbana no debe abordarse como una simple disciplina técnica, ni siquiera como fruto de la conjunción multiprofesional de especialistas en todos los ramos, que es necesario pero no suficiente: la planeación urbana de México debe organizarse como un gran movimiento social, como un proceso de movilización de todas las fuerzas del país, que oriente y encabece el Estado hacia metas claras (Quintana, Bernardo: 1976:9).⁴³

Así, la elaboración y aprobación del PNDU marcó el comienzo de una nueva práctica gubernamental planificadora, sin precedentes en el contexto nacional y aun en el latinoamericano.

Un balance de la SAHOP detalla los avances del Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano hacia finales del sexenio; en el mismo se afirma que:

Los trabajos elaborados y por concluir en 1982, incluyendo planes y programas nacionales, estatales, municipales y de centros de población, suman 11 mil 544, aunque su utilidad para contribuir a resolver los problemas del desarrollo urbano del país, supera esa cantidad. La evaluación del sistema ha sido una tarea permanente y de uso continuo (SAHOP: 1982:121).

Sin embargo, una primera revisión permite advertir la heterogeneidad de esos productos, tanto desde una perspectiva técnica como política. El cumplimiento de la principal meta, planificar diferentes niveles del territorio nacional, se impuso a las posibilidades rea-

⁴³ Esta Reunión Nacional de Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda se llevó a cabo los días 21 y 22 de junio de 1976 en Xalapa, Veracruz.

les de llevar a cabo un proceso en el que participaran diferentes sectores sociales representativos de la comunidad y aun los diferentes niveles de actuación gubernamental que necesariamente debían ser convocados en ese proceso de planeación. Las diversas modalidades que asumieron estas prácticas profesionales llevaron a que en algunos casos se realizara un producto de aceptable calidad técnica e inserto en una concepción económica y social global. En otros, tal vez en la mayoría, los objetivos y las políticas formaban parte de un discurso elaborado con anterioridad a la realidad que venían a modificar. La SAHOP contaba con un grupo de especialistas planificadores que dirigieron los principales trabajos, pero las políticas territoriales debían contemplar la realidad particular de los estados y municipios, en los cuales existían sólo excepcionalmente equipos con capacidad técnica para desarrollar estas actividades (DF, Guadalajara, Mexicali, Nuevo León, Puebla). Por otra parte, aunque el nivel técnico alcanzado en algunos planes y programas fue adecuado, ello no implicó la participación de diferentes sectores sociales. Es decir, fue más bien una práctica burocrática y autoritaria en la cual la propia participación de los planificadores debió enlazar a lineamientos institucionales más generales. El debate social estuvo ausente y las interpretaciones que elaboraron representantes del movimiento urbano popular sobre el carácter y contenido de esa planeación tampoco lograron modificar esta modalidad de planificar desde la burocracia sin abrir espacios de participación social.⁴⁴

a) El Plan Nacional de Desarrollo Urbano

Como resultado de un intenso proceso de negociación política entre diferentes instancias gubernamentales y en el marco institucional de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, el presidente de la re-

⁴⁴ Para una interpretación diferente que concibe la planeación como una forma jurídica, véase Azuela, Antonio (1986).

pública aprobó el 12 de mayo de 1978 el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. En dicha ocasión López Portillo sostuvo:

Por primera vez en nuestra historia vamos a hacer un esfuerzo conjunto, ordenado y racional, dentro de la norma instituida, para conducir las acciones espontáneas que son resultado de la libertad de tránsito y de asentamiento, respetándolas como principios fundamentales de la convivencia, pues repetimos ahora lo que siempre hemos dicho: la concepción más acabada de la pérdida de libertad es la cárcel que cancela la libertad de tránsito y obliga al asentamiento. Respetando estas libertades, los actos —que de todas maneras suceden en la sociedad— vamos intentar adecuarlos a los propósitos previamente establecidos como objetivos, que aceptamos con plena conciencia de nuestra responsabilidad histórica. Esta, para mí es una fecha trascendental; ésta es para mí una fecha que culmina un esfuerzo que arrancó hace mucho tiempo y que ahora expresa la posibilidad de que concibamos normativamente un modelo de país expresado en su ámbito espacial, para llenarlo —en el tiempo que entraña el programa— de las acciones que nos permiten la oportunidad de ser mejores (PNDU: 1978:58).

Estos eran los parámetros de la participación del Estado sobre el espacio urbano. Se trataba de actuar en la apropiación y uso del espacio urbano a fin de lograr orden y racionalidad, elementos fundamentales del discurso planificador del sexenio.

Algunos trabajos se han encargado ya de destacar el hecho de que la lógica de ocupación del espacio había sido hasta entonces el producto de una política urbana fragmentada, incapaz de impedir el despliegue de las leyes de la acumulación capitalista en sus efectos sobre el espacio nacional (Moreno, Alejandra: 1981). La planeación heredaba así una compleja situación. Las

clases populares urbanas habían protagonizado ya importantes luchas a partir de sus reivindicaciones por medios de consumo colectivo. No menos importantes eran las exigencias del capital de adecuar el territorio a las condiciones demandadas por el propio proceso de acumulación. Finalmente, los intereses empresariales que actúan sobre el espacio, en particular la industria de la construcción, también demandaban obra pública. En adelante se debía organizar un complejo conjunto de factores económicos y sociales, presentes en la planeación como segmento del proceso de toma de decisiones.

La Dirección General de Planeación Territorial de los Asentamientos Humanos coordinó la realización del PNDU. El mismo fue organizado a partir de cuatro apartados: nivel normativo, nivel estratégico, responsabilidad de los sectores de la administración pública e instrumentación jurídica. El primer nivel establecía las bases para la formulación del Plan. Para ello fundamentó la necesidad de considerarlo como uno de los elementos básicos de la planeación integral del país en el hecho de que la planeación del desarrollo urbano en todos sus niveles (nacional, estatal, municipal y a nivel de centro de población y zonas conurbadas) constituye un elemento que coadyuva al logro de los objetivos nacionales. A la vez, también lo ubicaba en el marco de una política de desarrollo regional.

El PNDU ofrecía un diagnóstico de alcances muy limitados y un pronóstico para los años 1982 y 2000. Para entonces en el país se habían realizado ya importantes trabajos de corte académico que presentaban diagnósticos mucho más acabados de la situación nacional (particularmente Luis Unikel, *El desarrollo urbano en México, 1976*).

El diagnóstico oficial enfatizó el hecho de que "mientras que alrededor del 20% de los mexicanos se concentra en la zona metropolitana de la ciudad de México, el 37.7% se asienta en más de 95 mil localidades menores de 2500 habitantes. Esta situación refleja los dos extremos que caracterizan el problema



de los asentamientos humanos: la concentración urbana y la dispersión de la población rural" (PNDU: 1978:17). Agregaba que el desequilibrio que muestra la distribución geográfica de los centros urbanos se expresa en el hecho de que la mayor parte de las actividades productivas se localizan en el altiplano.

Reconocía, también, el deterioro en las condiciones de vida para la mayoría de los asentamientos humanos. El pronóstico presentado preveía que, de no actuarse con programas adecuados, la situación tendería a agudizarse tornándose más marcados los desequilibrios del sistema urbano.

En este documento oficial se otorgó limitada importancia a los problemas que mostraba la ocupación del espacio nacional y sobre los que el gobierno debía intervenir. La generalidad y la globalidad con que se presentaron las cuestiones urbanas, regionales y ambientales así lo corroboraron. Sin embargo hubo un intento de sistematizar los componentes de un mapa en el cual se dibujaron las principales tendencias de ocupación y uso del espacio, por la población y actividades. La adopción de una estructura programática de planificación y una terminología particular se institucionalizó y se introdujo en el discurso y en la práctica burocrática oficial.

Los objetivos y las políticas enunciadas constituyen, a nuestro entender, los núcleos de la política urbana elaborada por la SAHOP. Los objetivos de carácter puramente normativo son sintéticamente: racionalizar la distribución del territorio nacional y de las actividades económicas de la población; promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población; propiciar las condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano y preservar el medio ambiente.⁴⁵ Como puede advertirse, es difícil evaluar la acción urbana gubernamental a partir de un enunciado tan vago y poco comprometido. Racio -

⁴⁵ Cfr. PNDU (1978), págs. 23-24.

nalizar, promover o propiciar no implicaban mayores compromisos institucionales, mucho menos con los intereses de la comunidad.

Esta forma de exponer la intención oficial pretendía, sin lugar a dudas, generar una actitud consensual de parte de los diferentes actores sociales involucrados en la problemática del desarrollo urbano. Seguramente hubiera podido proponerse una variedad más amplia de objetivos, especificar claramente los intereses contradictorios de distintos sectores sociales que actúan sobre el territorio, evaluar con mayor precisión la magnitud y orientación de la acción pública, etc. Pero aun al definir las políticas urbanas —donde el Estado debía tomar una posición más clara sobre los problemas, definir las fuerzas económicas y sociales en juego, señalar los mecanismos económicos y políticos existentes, en fin, establecer la manera cómo se haría efectiva la participación estatal en el desarrollo urbano— el discurso no trascendió la globalidad. Las políticas tan sólo dibujaron grandes orientaciones para una acción estatal de carácter normativo cuya eficacia se delegó a las instancias que efectivamente actuaban sobre el territorio y que se guiaron de acuerdo a la situación económica y política de los espacios que debían gobernar.

Tres fueron las grandes líneas políticas: 1) las de ordenamiento del territorio, donde se propone la creación de un Sistema Urbano Nacional que representaría la estructura básica del territorio (y, para los fines de esta investigación, desalentar el crecimiento de la ciudad de México y promover la desconcentración de la industria y los servicios, inducir el desarrollo de las ciudades con servicios regionales y ciudades medias con potencial de desarrollo económico y social y estimular la integración y desarrollo de centros de apoyo de la población rural dispersa); 2) las políticas para el desarrollo urbano de los centros de población diferenciadas en políticas de impulso, consolidación y ordenamiento y regulación de los centros urbanos y sistemas rurales, y 3) las políticas que relacionan los elementos, componentes y acciones del sector

asentamientos humanos en materia de reservas territoriales, suelo urbano, vivienda, ecología, servicios e infraestructura.

El mayor grado de especificidad aparece al señalarse las zonas y centros prioritarios en los cuales se actuaría partiendo del supuesto real de que el gran número de requerimientos impide que sean atendidos simultáneamente (PNDU: 1978:34).

En el nivel estratégico se puntualizaba que para asegurar el cumplimiento de sus propósitos el plan establecía la necesidad de desarrollar e implantar diversos tipos de programas (PNDU: 1978:43), los cuales se agruparon en: programas de acción concertada, los de apoyo a las prioridades sectoriales, otros por convenir con los estados y el programa quinquenal del sector asentamientos humanos.

Con estos señalamientos se multiplicaba la normatividad sin que ello se tradujese necesariamente en mayor eficacia para el ejercicio de la gestión gubernamental.

Contraponer las metas del PNDU con lo que efectivamente se realizó, supone incorporar el comportamiento de un conjunto de instituciones gubernamentales que actúan sobre el territorio, entre las cuales la SAHOP sólo era la cabeza del sector. No existe una evaluación sistemática y confiable de la adecuación o distancia que existe entre aquel PNDU y la acción urbana gubernamental del sexenio. Pero puede decirse que diferentes instituciones gubernamentales actuaron sobre el territorio de acuerdo a sus propios programas y recursos disponibles sin una visión de conjunto y sin sujetarse a aquella normatividad elaborada por la SAHOP. Justamente, como se verá luego, el DDF actuó con una relativa autonomía aun cuando a nivel de la planificación buscó coherencia entre el PNDU y el PDUDF.

b) Instrumentos para la acción pública

Durante el sexenio se elaboraron algunas normas que aunque no formaron parte del proceso de planea-

ción en sí mismo, contribuyeron a acercar aquél al terreno de la acción efectiva. Esta normatividad del ejercicio de la política pública es el conjunto de elementos que contribuyeron a unificar el comportamiento de diferentes instancias del Estado en torno a determinadas cuestiones. Para el caso de la política urbana interesan los lineamientos generales del llamado Presupuesto por Programas y el Convenio Único de Coordinación (CUC), aunque ello no quiere decir que en adelante las acciones gubernamentales sobre el espacio urbano se hayan sujetado necesariamente a estos instrumentos. Seguramente, en el sexenio, el comportamiento institucional continuó respondiendo también a prácticas tradicionales de la actuación pública. No obstante estos instrumentos se consolidaron en el mediano plazo y están vigentes en la actualidad.⁴⁶

Los principales objetivos de estos nuevos instrumentos de planeación eran otorgar racionalidad al uso de los recursos del sector público e introducir el manejo de técnicas que remplazaran las formas personalistas de decisión prevalecientes. La creación de la SPP aportaba el marco institucional para la elaboración y utilización de instrumentos y mecanismos que permitiesen normar el proceso de planeación, programación y presupuestación.

Con la elaboración del Programa Quinquenal del Sector Público (1978-1982) se ofrecían especificidades para programar la acción y el gasto de la administración pública federal y se establecían elementos a ser incorporados en el Programa de Acción del Sector Público (PASP). Los trabajos centrales que permitieron difundir este intento de planeación fueron incorporados al Plan Global de Desarrollo, decre-

⁴⁶ Reformas y adecuaciones tendentes a mejorar el sistema tradicional de presupuestación se habían intentado con anterioridad. En 1976 se instrumentó el denominado "presupuesto con orientación pragmática", mediante el cual se relacionaba la estructura programática con la organización administrativa, identificando los programas de los ramos con los niveles de las secretarías, subsecretarías y oficinas mayores y los subprogramas con las direcciones generales.

tado a principios de 1980, y del cual aquellos programas fueron los instrumentos fundamentales para su ejecución. Desde una perspectiva que otorga una valoración positiva al proceso de planeación institucional inaugurado en el sexenio, Carlos Tello (1982) observa algunas limitaciones:

...Los diversos planes sectoriales son incorporados al Plan Global, sin lograr cabalmente su armonía ni su consistencia interna. El hecho de que se haya publicado y entregado a la sociedad, que continuamente se hagan referencias al Plan y se afirme que las distintas acciones llevadas a la práctica por el gobierno derivan del Plan Global, fortalece el proceso de planeación en México.

Otro elemento importante en la ejecución de la política urbana era el Convenio Único de Coordinación, mediante el cual el gobierno federal transfería recursos a los estados en cumplimiento del pacto federal; es decir su principal objetivo fue descentralizar programas y recursos financieros.⁴⁷ De esta forma, el convenio pasaba a ser un instrumento concreto para la actuación del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) que era la instancia de nivel local establecida para concretar la política pública.⁴⁸

Finalmente debe mencionarse el Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público (COSEFF) establecido por el gobierno federal, según el cual las obras públicas a partir de 1980 se agrupaban en función del tipo contrato o administración directa a la que se hallaban sujetas y no en función de las características de la misma, como hasta entonces se había hecho.

⁴⁷ En la actual administración (1982-1988) se denominan Convenios Únicos de Desarrollo (CUD).

⁴⁸ Los COPLADE también funcionan en el presente sexenio; sobre la importancia de estos instrumentos de planeación en el marco de la política de descentralización, véase Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia (1986, 1988).

Todos estos documentos e instrumentos inauguran una nueva práctica institucional en materia de política urbana. En relación a los planes se fue generando la idea de que al culminar el sexenio el país estaba ya planificado; en todo caso, en el futuro inmediato sólo se deberían actualizar estos documentos de política urbana. En lugar de recuperar y profundizar los planteamientos sociales críticos, para revisar y mejorar la propuesta gubernamental, la nueva gestión sexenal dio inicialmente continuidad a este tipo de práctica burocrática planificadora.⁴⁹

IV. Aspectos jurídicos de la política urbana

El análisis del grado y la forma en que se lleva a cabo la adecuación entre la actuación de determinadas instancias estatales y los diferentes ordenamientos legales vigentes así como las prácticas sociales más globales que se generan, debe inscribirse en un marco de comprensión de la dinámica social. En la temática urbana se ha puesto ya de manifiesto la necesidad de introducir la dimensión jurídica como parte misma de los problemas sociales y no encarar su estudio sin establecer vínculos con la realidad política social o introducir alternativas jurídicas como formas de abordar problemas más complejos (Azuela, Antonio: 1982:215). Sin embargo, son pocos los trabajos que presentan un análisis jurídico de la política urbana que pueda ser reincorporado en una perspectiva económica y/o social.

En el clima de reforma social en el que se desarrollaba la política gubernamental del presidente Luis

⁴⁹ Puede decirse que la SEDUE, secretaría que vino a remplazar a la SAHOP en el sexenio 1982-1988, inició el período gubernamental dando continuidad a la política anterior. Sin embargo, el terremoto de 1985 contribuyó a modificar esta orientación. Al respecto véase entre otros, Ziccardi, Alicia (1985) y Mecatl, José L., Michel, Marco A. y Alicia Ziccardi (1987).

Echeverría se aprueba, en el último año de su gestión, la Ley General de Asentamientos Humanos.⁵⁰

Esta actitud gubernamental de legislar en favor del interés público sobre la apropiación y uso de un bien como la tierra generó la abierta oposición de la burguesía, particularmente de los representantes empresariales del sector inmobiliario.⁵¹ A pesar de ello, el Estado mexicano mostró su intención de avanzar en el terreno de construir un marco legal que legitimara su actuación sobre la ocupación del territorio nacional. La Ley General de Asentamientos Humanos, tal como fue decretada, aportaba elementos para la creación de un marco jurídico e institucional (SAHOP), la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano (y a los respectivos planes de los estados, los municipios y los territorios conurbados) y el establecimiento de regulaciones sobre apropiación y uso del suelo (declaratorias sobre provisión de tierras y determinación de usos, reservas y destinos).

La ley no significaba en sí misma la posibilidad de promover alteraciones en torno a la propiedad privada de la tierra, garantizar la injerencia del Estado en la materia para sobreponer el interés social al individual y generar opciones reales para que los sectores sociales mayoritarios pudiesen acceder al suelo urbano de acuerdo a sus necesidades (Azuola, Antonio: 1982, Ramírez, Juan M.: 1983). Pero sí es cierto que

⁵⁰ Modificaciones introducidas meses antes a tres artículos constitucionales — 27, 73 y 115— marcaron la necesidad de su elaboración y aprobación (véase *Diario Oficial* de la Federación del 6 de febrero de 1976). La citada reforma constitucional establecía la concurrencia de los estados, los municipios y el gobierno federal para expedir las leyes que permitan que la nación imponga al interés privado las modalidades que dicte el interés social, en materia de aprovechamiento de los recursos naturales. Ordenaba también que se dicten las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y ejecutar la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Modificación introducida al párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵¹ Véase Ramírez, Juan M. (1983).

a partir de su vigencia el Estado creó un aparato del más alto rango institucional —una secretaría de Estado— para realizar las tareas gubernamentales de planificación del territorio (SAHOP).

Después de la promulgación de esta Ley se elaboraron nuevas disposiciones legales que fueron otorgando especificidad a la gestión gubernamental de la planeación urbana. Entre ellas merecen mencionarse el decreto por el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el decreto de creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y las reformas introducidas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Pero el ejercicio de una política urbana imponía su adecuación a un marco jurídico muchísimo más amplio y, en cierta medida, anterior a las funciones que el Estado se proponía asumir. Muchas acciones de la nueva política urbana federal encontraron sustento en una normatividad existente, a la cual debían someterse. La nueva legislación se orientaba más bien a institucionalizar un momento de la política urbana, el de la planeación. Pero históricamente, un conjunto de instituciones incidieron sobre la ocupación del territorio, financiaron bienes tales como la vivienda de interés social, promovieron la realización de determinadas obras. Ahora, un conjunto de disposiciones otorgaba nuevos fundamentos jurídicos a esa actuación.⁵²

Existen numerosas disposiciones específicas en materia de obras públicas, desde la Ley de Obras Públicas hasta un conjunto de reglamentaciones que pretenden normar el comportamiento de la relación del Estado y las empresas constructoras.

En principio, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas vino a reemplazar a la Secretaría de Obras Públicas.⁵³ Con ello, la nueva Secretaría

⁵² Véase SAHOP (1982), tomo I, págs. 51 a 58 y tomo II, págs. 27 a 30.

⁵³ *Diario Oficial* de la Federación del 29 de diciembre de 1976. Con esta Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se abrogaba la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23

asumía funciones referentes a la planeación del territorio a la vez que continuaba concentrando facultades para la realización de obras públicas no exclusivamente urbanas.⁵⁴ La ley otorgaba al propio presidente de la república capacidad para convenir con los gobernadores la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo. Por otra parte, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal⁵⁵ atribuía a la Secretaría de Programación y Presupuesto la realización de las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público. Y la Ley General de Bienes Nacionales.⁵⁶ Clasificaban los bienes estableciendo el tratamiento que debía darse a los de uso común (puertos, caminos, carreteras, presas, plazas, monumentos, etcétera).

A toda esta legislación de carácter general sobre la actuación gubernamental en relación a los bienes co-

de diciembre de 1958. En el sexenio 1982-1988 se introdujeron nuevas modificaciones mediante las cuales la SAHOP se transformó en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDEUE); entre los cambios de funciones merece destacarse el referido a que la construcción y conservación de obras viales, caminos y carreteras se trasladó a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En contrapartida se introdujo al más alto nivel gubernamental la problemática ecológica, otorgándole nivel de Subsecretaría de Ecología. Igual nivel le correspondió a la cuestión de la vivienda ya que se creó por primera vez una Subsecretaría de Vivienda.

⁵⁴ El art. 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala precisamente que es facultad de SAHOP "el proyectar, construir, asesorar, establecer normas y obras de sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado, edificios públicos y monumentos. También le correspondía proyectar, realizar directamente o contratar y vigilar en su caso, en todo o en parte, la construcción de las obras públicas, de fomento o de interés general, que emprenda el gobierno federal, por sí o en cooperación con otros países, con los estados de la Federación, con los municipios o con los particulares y que no se encomienden expresamente a otras dependencias". Es decir, aun cuando otras dependencias realizaran obras públicas (por ejemplo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes) SAHOP tenía facultades para participar en diferentes etapas de la misma en representación del gobierno federal.

⁵⁵ *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1976.

⁵⁶ *Diario Oficial de la Federación* del 8 de enero de 1982.

lectivos deben, agregarse las reglamentaciones que operan especialmente en el caso de las obras llamadas obras públicas.

Durante el período estudiado se produjeron importantes modificaciones en la estructura legal que reglamenta la realización de las obras públicas. En principio, el principal señalamiento contenido en la Constitución Política de México decía que los contratos que el gobierno celebre para la ejecución de obras públicas "serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública" (art. 134). Especificaciones normativas más precisas se hallaban contenidas en la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, vigente desde 1966, y su reglamento correspondiente,⁵⁷ así como en la reglamentación gubernamental titulada Bases y Normas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas.⁵⁸ Este último fue durante más de 10 años el principal referente legal en materia de realización de obras públicas.

La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, vigente entre 1966 a 1980, otorgaba los lineamientos básicos para normar la realización de las obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles que llevaran a cabo las instituciones del Estado. Le correspondía a la Secretaría del Patrimonio Nacional y a la entonces Secretaría de la Presidencia intervenir, conjuntamente, en los contratos de obras. En la misma se estipulaban dos maneras de ejecución posibles: mediante contrato y por administración directa, es decir, sin intervención de contratistas. Al mismo tiempo, para ser contratistas del gobierno y celebrar contratos de obras, se requería estar inscrito en el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal que llevaba la Secretaría del Patrimonio Nacional. Las empresas cons

⁵⁷ *Diario Oficial de la Federación* del 4 de enero de 1966 y del 2 de febrero de 1967, respectivamente.

⁵⁸ *Diario Oficial de la Federación* del 20 de enero de 1970.

tractoras para estar inscritas en el Padrón, deberían cumplir con un conjunto de requisitos: manifestar capacidad técnica y financiera, ser miembro de la Cámara de la Industria correspondiente, acreditar su inscripción en el Registro Federal de Causantes y su afiliación al IMSS y pagar una cuota de inscripción, la cual debía revalidarse anualmente. Estas disposiciones podían dejarse de lado según se tratase de obras de mantenimiento o conservación de equipos, obras imprevistas o cuando su importe no excediese los cien mil pesos. Los contratos debían celebrarse sobre la base de precios unitarios, es decir, por el importe de la remuneración o pago total que deba cubrirse al contratista por unidad de obra en cada uno de los conceptos de trabajo que se le haya encomendado, tomándose en cuenta la calidad de la obra y los materiales previstos. También se permitía ejecutar trabajos por administración, a través de contratistas, mientras no excediesen el 20% del monto de la obra contratada.

Debía funcionar una Comisión Técnico-Consultiva de Contratos de Obras Públicas,⁵⁹ y para la realización de las obras de administración directa se debía contar con la autorización de la Secretaría de la Presidencia. En el caso de obras por contrato, la adjudicación correspondería al concurrente que presentase la postura más baja. Las estimaciones de obra ejecutada correspondientes a contratos en ejercicio se formulaban y autorizaban bajo la responsabilidad de la dependencia que lo enviara a la Secretaría del Patrimonio Nacional. Para ello, los contratistas debían cubrir el cinco al millar del importe de cada una de las estimaciones de trabajo por derecho de servicios de inspección.

Con esta Ley se rigieron hasta 1980 la mayoría de las instituciones gubernamentales centralizadas y descentralizadas. Para los fondos habitacionales

⁵⁹ Integrada por los representantes de la Secretaría de Obras del Patrimonio Nacional, de Recursos Hidráulicos, de Marina, y de Hacienda y Crédito Público, el Departamento del Distrito Federal, la Comisión Federal de Electricidad, Pemex y la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, como miembros permanentes.-

(FOVISSSTE, INFONAVIT) así como también BANOPSA y FONATUR, regían normas de contratación especial.

El Reglamento de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas que tuvo vigencia durante el sexenio, especificaba ciertos procedimientos. Particularmente, precisaba el funcionamiento del padrón de contratistas, las etapas de la realización de la obra, las obligaciones y derechos de ambas partes.

Como se dijo, las principales indicaciones sobre las modalidades de operación se hallaban contenidas en Bases y Normas Generales de Contratación y Ejecución de Obras Públicas de 1970. En estas disposiciones se contemplaban los procedimientos y etapas de los concursos (convocatorias, registro, selección, inscripción de seleccionados, presentación de posturas, estudio de posturas, fallo); la capacidad de los concursantes (nacionales o extranjeros); las excepciones que bajo la justificación de interés público podían aplicarse para no cumplir con estas disposiciones (casos de urgencia, oportunidad, economía eficiente); la forma de integración de los precios unitarios, y las condiciones para la ejecución de trabajos de administración a través del contratista (hasta un importe de un 20% del monto de la obra contratada).

Una de las primeras modificaciones jurídicas del gobierno de López Portillo fue adicionar a la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas el artículo 30,⁶⁰ cuyas disposiciones permitían obviar la participación de la Secretaría del Patrimonio Nacional y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en autorizaciones, controles, registros de las obras y a la vez se otorgaba al Poder Ejecutivo un instrumento legal

⁶⁰ El Ejecutivo Federal, mediante disposiciones de carácter general, podrá eximir a las entidades que se refieren al art. 10. de los requisitos y modalidades previos a la iniciación de las obras y a la celebración de contratos que establecen los arts. 15, 16, 18, 19, 23, 30 y 31 de esta Ley, reservándose los medios de control que estime necesarios. *Diario Oficial* de la Federación del 31 de diciembre de 1976.

para actuar autónomamente en la realización de obras públicas.⁶¹ Presumiblemente, de esta forma se intentaba también agilizar trámites burocráticos para poner en marcha con rapidez las obras, especialmente de infraestructura, que promovía el gobierno federal (ej: los puertos industriales, y las obras de infraestructura petrolera). Pero evidentemente existía ya la intención de introducir modificaciones al principal precepto legal y cuatro años más tarde se dio a conocer una nueva Ley de Obras Públicas.⁶² Este instrumento legal introdujo un conjunto de modificaciones sustanciales. En primer lugar la Ley, considerada de "orden público e interés social", tiene por objeto "regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública" que realizan las diferentes instancias del gobierno federal, los organismos descentralizados con participación estatal mayoritaria, el DDF, los fideicomisos en los que el gobierno federal sea el fideicomitente.

Por otra parte, se trataba de incorporar el momento de la planeación, programación y presupuestación y acordar la sujeción del gasto de obras públicas a lo previsto en los presupuestos anuales de egresos de la Federación y del DDF (art. 4). Al mismo tiempo se creó una nueva Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública.⁶³

La nueva Ley de Obras Públicas, interesa destacarlo, establecía que "la planeación de las obras públicas debía ajustarse a las políticas y prioridades señaladas por los planes del gobierno federal, a nivel nacional, sectorial y regional, de desarrollo social y económico, a corto, mediano y largo plazo, de acuerdo con los recursos asignados a los mismos planes y en observan-

⁶¹Sobre el conjunto de facultades jurídicas del Ejecutivo para intervenir en el proceso económico, véase, Carpizo, Jorge (1979).

⁶² *Diario oficial* del 4 de enero de 1980. El 21 de diciembre de 1983 nuevamente se introdujeron modificaciones a esta Ley.

⁶³ Esta vez presidida por el secretario de Programación y Presupuesto y en la que participan representantes del SHCP, SPFI, SCT y SAHOP.

cia de las normas y lineamientos que de ellos se deriven" (art. 12.I). En materia territorial estipulaba que la planeación de las obras públicas debía prever los requerimientos de áreas y predios, previa consulta con SAHOP, para que ésta en ejercicio de sus atribuciones determinase su conveniencia y viabilidad, observando también las provisiones de usos reservas y destinos de áreas y predios (art. 12 IV). Señalaba también la necesidad de prever los efectos ambientales y los procesos ecológicos (art. 13).

El Padrón de Contratistas pasaba ahora a depender de SPP; se introducía la modalidad de que los precios de los contratos podían calcularse a precio alzado y no sólo en base de precios unitarios, y las condiciones y modificación de los términos contractuales no podían ser de más de 20%, en plazo o monto, ni implicar variaciones sustanciales en el proyecto.

Los presupuestos de obras que las dependencias elaborasen dentro de su programa debían adecuarse a las modalidades vigentes: por contrato o por administración directa, establecer a la vez los proyectos arquitectónicos, la regularización o adquisición de tierra, el costo estimado, las obras de infraestructura complementarias y las obras de conservación, preservación y mejoramiento de las condiciones ambientales (art. 17). Es decir, es importante visualizar que el problema de la realización de una obra pública ya no sólo preocupaba en términos de cumplir con requisitos administrativos y financieros sino que se intentaba medir previamente sus efectos físicos y ecológicos sobre el territorio.⁶⁴

Un último conjunto de disposiciones legales que están presentes en el campo de la política urbana son las referidas a la planeación y realización del gasto

⁶⁴ Esta ley fue modificada en 1983 y en lo fundamental se introdujo una serie de disposiciones relativas al control a que debe someterse la actuación de los funcionarios y la acción pública en general, por medio de la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Finalmente, debe considerarse que tanto el Código Civil como el Código de Salubridad contienen reglamentaciones a las cuales debe adecuarse la construcción de cualquier bien en el espacio.

público. También en este caso a finales de 1976 y formando parte de las primeras reformas legales que permitirían instrumentar las modificaciones de la estructura y funcionamiento de la administración pública, se dio a conocer la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal, en remplazo de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Según la nueva Ley, el Gasto Público Federal comprende erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública que realizan el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las secretarías de Estado y departamentos administrativos y la Procuraduría de la República, las empresas de participación estatal mayoritarias y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal, el DDF o algunas de las entidades mencionadas (art. 20.); le corresponde a la SPP la programación, presupuestación y evaluación del gasto público (art. 50.), la que deberá autorizar la contratación de créditos para programas incluidos en los presupuestos (art. 10).

La adopción del presupuesto por programa anual queda así consagrada en el propio texto de la Ley, al establecer el conjunto de especificaciones a que dicho presupuesto debe someterse anualmente y/o la aprobación de la Cámara de Diputados (descripción de programas, comentarios, estimación de ingresos, situación de la deuda pública, etc.) (arts. 13 y 19). Otorgaba mayores precisiones a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública, según la cual la SPP debía formular el programa del gasto público federal y el presupuesto de egresos de la federación (art. 32).

V. Inversión pública y construcción del espacio urbano

La acción del Estado mexicano en la construcción de las llamadas condiciones generales de la produc-

ción, particularmente en materia de infraestructura que demandó el proceso de industrialización, ha sido ya señalada en varios trabajos.⁶⁵ Al analizarse el gasto público en la década de los setenta, se advierten las fluctuaciones, incrementos y modificaciones que su estructura ha presentado en relación a décadas anteriores.⁶⁶

En el sexenio 1976-1982, la actividad petrolera, convertida en palanca fundamental del crecimiento económico, constituye el principal destino de los recursos federales. La infraestructura industrial, particularmente en el sureste, zona de descubrimiento de nuevos yacimientos, se transforma en el principal rubro de la inversión pública.

Desde fines de los sesenta, el Estado había impulsado la construcción de grandes complejos industriales para la extracción y producción de bienes relacionados con el acero, el petróleo y el carbón. Pero con el auge petrolero, un elevado monto de la inversión pública se concentró en el área de Coatzacoalcos-Minatitlán, por la construcción de establecimientos petroquímicos como La Cangrejera, Pajaritos, Morelos (Hiernaux, Daniel: 1987:268.)⁶⁷ El área metropolitana de la ciudad de México, espacio de concentración de población y actividades de la industria manufacturera, demandó también cuantiosos recursos del gobierno federal para obras de infraestructura industrial, infraestructura y equipamiento urbano y particularmente medios de circulación material (el metro).

La acción del Estado en materia de obras públicas ha tenido un ritmo sostenido desde inicios del proceso de industrialización por sustitución de importacio-

⁶⁵ Varios trabajos han aportado importantes elementos en esta línea de investigación, entre otros eran: Velasco, Ciro (1979); Pires, Pedro (1982) y Garza, Gustavo (1983).

⁶⁶ Un trabajo pionero sobre el destino del gasto federal es el de James W. Wilkie (1978).

⁶⁷ Sobre este tema existe una abundante bibliografía. Véase entre otros Legorreta, Jorge (1984), Toledo, Alejandro (1983), Nolasco, Margarita (1979), Michel, Marco A. y Leopoldo, Allub (1983).

nes. En materia de obras urbanas, la zona metropolitana de la ciudad de México es la que mayores recursos absorbió desde entonces. Históricamente la obra pública estuvo asociada con la construcción de caminos y carreteras.⁶⁸ Un ejemplo de ello fueron los programas llamados "caminos de mano de obra" mediante los cuales la Secretaría de Obras Públicas se encargaba de ejecutar una política de comunicación entre zonas rurales contribuyendo a su desarrollo y a disminuir la tasa de desempleo de la mano de obra no calificada al incorporarla temporalmente a esta actividad remunerada.⁶⁹ Las obras urbanas estaban asociadas también a las obras viales (realización del anillo periférico, calles, circuito interior) y a la construcción de escuelas y establecimientos hospitalarios, a cargo de las secretarías de sus respectivos ramos.

A partir de 1976, la política urbana adquiere una nueva dimensión y con ella se instaura una actividad gubernamental más amplia e intensiva sobre los espacios urbanos.

La asignación de grandes recursos con tal objeto impulsó decididamente la industria de la construcción, particularmente el sector de las grandes empresas que cuentan con mayores recursos técnicos, organizativos y financieros. Durante varias décadas, aproximadamente la mitad de la inversión en la rama de la construcción provino del sector público. En el sexenio 1976-1982, esta participación gubernamental llegó a representar —considerando, la inversión de la administración pública centralizada y la del sector descentralizado— el 80% de la demanda sobre la industria organizada.

La política de gasto público se orientó a atender el rezago que presentaba la provisión de los servicios públicos fundamentales y a destinar fuertes montos de la inversión a ampliar la infraestructura y los servicios que habían demandado las actividades pro-

⁶⁸ Véase Bracamontes, Luis y otros (1975).

⁶⁹ Véase Salinas de Gortari, Raúl (1983).

productivas. A partir de 1976 se anunciaba que el gasto público debía contribuir a eliminar aquellos cuellos de botella e impulsar las actividades productivas y estratégicas, canalizando para ello mayores recursos a empresas y organismos descentralizados para la realización de obras de infraestructura que posibilitaran la participación de los sectores social y privado. Por otra parte, se señalaba que el gasto público se asignaría en función de las prioridades regionales señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y destinadas a reducir la concentración de la actividad económica en la zona metropolitana de la ciudad de México. Los puertos industriales y las ciudades intermedias eran señalados como espacios privilegiados hacia los cuales se canalizaría una gran proporción de los recursos federales. De igual forma, las zonas marginadas recibirían recursos, los que se sumarían a los del Convenio Único de Coordinación (CUC) celebrado por cada estado con el gobierno federal.⁷⁰ En el DF, el gasto se mantendría "en un monto suficiente para darle continuidad a su programa de obras. Sin embargo, el volumen de la inversión pública ya no requerirá crecimientos considerables como los registrados entre 1977-1979, cuando fue preciso aumentarlos a un ritmo muy acelerado a fin de anticipar, para el primer trienio, obras programadas para el período sexenal" (PGD: 1980:185).

El análisis de la participación del sector público en la producción de la industria de la construcción teniendo en cuenta particularmente las obras urbanas, puede organizarse en función de dos grandes temáticas: la magnitud y estructura del gasto público y su distribución territorial.

Respecto a la primera cuestión, aun con todas las limitaciones metodológicas que impone la información existente, puede percibirse que la inversión pública federal representa en el período analizado entre un 8 y 12% del PIB. De esa inversión aproximadamente la mitad corresponde a los organismos y empresas

⁷⁰ Cfr. Plan Global de Desarrollo (1980): 184/185.

controlados presupuestalmente, mientras que poco más de una tercera parte es la inversión del gobierno federal.

Del gasto de capital, las obras públicas y construcciones representan alrededor de una tercera parte en el caso del gobierno federal y más de las tres cuartas partes en el caso de las empresas controladas presupuestalmente.⁷¹ Es decir, el rubro obras públicas y construcciones creció marcadamente en el interior del gasto público, incrementando notablemente su participación entre los años 1970 y 1982.

El análisis de la inversión pública en función de la estructura del gasto entre 1970 y 1980 muestra que la inversión industrial es la privilegiada, siguiendo en importancia la correspondiente a bienestar social. Por otra parte, el sector agropecuario forestal experimenta un incremento mientras que el rubro Comunicaciones y transportes exhibe una tendencia decreciente.⁷² La inversión industrial se destina principalmente a las actividades petroleras, petroquímica y electricidad; la agricultura es el otro gran demandante de recursos federales. Siguen en importancia las obras de bienestar social, entre las cuales las denominadas obras de servicios urbanos y rurales son las de mayor peso, correspondiéndole una proporción mínima a vivienda. En transporte y comunicaciones, las carreteras, aun con una tendencia decreciente, constituyen la principal inversión.

En correspondencia con esta estructura del gasto las secretarías que participan más marcadamente en la inversión pública federal son la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la SAHOP, siguiéndoles en importancia Comunicaciones y Transportes. Entre los organismos y empresas descentralizados, PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad son los organismos que realizan la mayor inversión.⁷³

⁷¹ SPP. Información sobre el Gasto Público 1970-1980. Informe de Gobierno 1982 y 1983.

⁷² SPP. Información sobre el Gasto Público 1970-1980. Se carece de información sobre 1981/1982.

⁷³ SPP. Información sobre el Gasto Público 1970-1980.

En cuanto a la distribución territorial de los recursos, la información disponible indica que el DF continuó siendo durante todo el sexenio el lugar privilegiado por la inversión. Poco menos de una cuarta parte de la inversión pública federal se localiza en su territorio. A ello hay que agregar un porcentaje que oscila alrededor del 3% para el Estado de México, territorio en el cual el grueso de la inversión federal se localiza en los municipios conurbados con el DF. De igual forma, los estados en los cuales se produce una intensa actividad de la explotación petrolera reciben elevadas proporciones de esta inversión, particularmente Veracruz y Tabasco de 1977 a 1981.

La información disponible sólo permite una aproximación indirecta a la temática de este trabajo. Muchas obras realizadas en el interior de la república tienen como destino final atender las necesidades de la ZMCM u otras zonas urbanas.⁷⁴ Sin embargo, presentar las principales tendencias del gasto público ayuda a enmarcar el análisis de la gestión urbana federal sobre el territorio.

VI. La acción urbana del gobierno federal

Correspondió a la SAHOP la realización de las principales obras urbanas del gobierno federal. En contrapartida, la SARH fue la secretaría que absorbió la mayoría de los fondos para obras rurales, particularmente hidráulicas. PEMEX, y en menor medida la Comisión Federal de Electricidad, fueron las paraestatales que mayores obras de ambos tipos realizaron.

El peso de la intensa acción urbana sobre el territorio que realizó la SAHOP se distribuyó entre dos de las subsecretarías que formaban parte de su organigrama: la de Bienes Inmuebles y Obras Urbanas y la de Obras Públicas. Una elevada cuota de responsabilidad en la realización de la planeación urbana y en la ela-

⁷⁴ Véase al respecto el análisis de Gustavo Garza (1985) sobre los ductos de la zona petrolera.

boración de la legislación y normatividad federal, correspondió a la Subsecretaría de Asentamientos Humanos.

Entre 1977 y 1980, prácticamente una tercera parte de los recursos se destinaron a carreteras troncales, desviándose la mayor parte a su construcción, reconstrucción, modernización y conservación.⁷⁵ En esta investigación, las vías terrestres han sido consideradas entre las condiciones generales de la circulación en tanto medios de trabajo. Sin embargo no se puede afirmar que este rubro forme parte de las condiciones generales de la producción construidas en el medio urbano. Seguramente, en un elevado monto, se trata de carreteras y vías terrestres pertenecientes al medio rural, aun cuando su ejecución haya estado a cargo de SAHOP.

Dejando de lado los recursos necesarios para la administración general, que ocupan una proporción relativamente constante en el período, las obras de construcción de agua potable son el rubro más importante y —en menor medida— las obras de alcantarillado. Estas acciones han sido integradas aquí como obras de infraestructura urbana, desde que pueden ser de manera predominante bienes de consumo colectivo.⁷⁶

En los tres últimos años del sexenio, la dirección, administración y apoyo de obras inter e intraurbanas, así como también la reconstrucción y modernización de infraestructura portuaria captaron una importante proporción de los recursos federales. En este caso la acción de la SAHOP se orientó a la realización de obras enclavadas en espacios urbanos que forman parte de las condiciones generales de la circulación y son medios de trabajo.

⁷⁵ La información utilizada en este capítulo está publicada en la SAHOP (1982).

⁷⁶ Gustavo Garza (1985) ha señalado que aunque el consumo de agua por la industria es considerable, la mayor parte del mismo se dedica a satisfacer las necesidades de la población, razón por la cual se incluye en los medios de consumo colectivo. Pero tampoco puede restarse importancia al consumo de agua industrial y de los servicios.

Finalmente, considerada la inversión en términos de asignación territorial, es posible advertir que el Distrito Federal fue también en este caso el principal destinatario de la acción del gobierno federal, particularmente a partir de 1979. Le sigue en importancia Baja California Norte y Veracruz. En los tres últimos años del sexenio se agregan Michoacán, México y Jalisco, Oaxaca y Chiapas. No obstante ello no implica que la SAHOP sea la institución rectora de la política urbana del DF.

Este tipo de realizaciones se multiplica si se considera el conjunto de organismos que forman parte del sector asentamientos humanos, puesto que formalmente, a partir de enero de 1977, SAHOP agrupó 98 entidades que pasaron a formar parte de cuatro subsectores: vivienda y desarrollo urbano, desarrollo urbano industrial, inmobiliaria e infraestructura para el transporte.⁷⁷

Las dificultades en el ejercicio de las políticas urbanas no fueron pocas. "La coordinación sectorial afrontó limitantes, tales como la diversidad jurídica de las entidades; la heterogeneidad de sus actividades, objetivos y políticas; la ausencia de instrumentos de análisis adecuados y fue necesario diseñar y adecuar bases de operación para inducir, concertar y armonizar las acciones y lineamientos de sectorización" (SAHOP: 1982:184).

Entre las medidas de gobierno que implicaron una reestructuración del sector central deben mencionarse: la liquidación de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, la liquidación de INDECO y el traspaso a los gobiernos de los estados de la administración de los sistemas de agua potable, la transferencia del control y administración de 18 fideicomisos que operaban en 16 entidades del país formando parte del Programa de Parques y Ciudades Industriales desde 1971 y la

⁷⁷ El Primer Acuerdo de sectorización fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 17 de enero de 1977. El 10. de abril de 1981 se publicó un segundo acuerdo según el cual 72 entidades componen el sector.

creación de algunas comisiones internas e intersecretariales de apoyo al sector.⁷⁸

Todas estas modificaciones institucionales respondían a dos objetivos fundamentales: por un lado, organizar institucionalmente el nuevo sector estatal y, por otro, encauzar el proceso de desconcentración administrativa que SAHOP pretendía impulsar. En este sentido, los centros la SAHOP fueron facultados para asumir en el territorio de los respectivos estados diferentes tareas, evaluándose que con ello se contribuía también a la desconcentración económica de la propia industria de la construcción.

En equipamiento urbano se llevó a cabo un número considerable de obras y el mayor número de acciones se realizó en el Distrito Federal. Resaltan por la importancia de los recursos movilizados la construcción del nuevo edificio del Congreso de la Unión, las adaptaciones al antiguo penal de Lecumberri para cumplir las funciones de Archivo General de la Nación, la nueva Central de Abastos, y el Instituto Nacional de Administración Pública.

Dentro de los equipamientos urbanos destacan los recursos asignados a la construcción de unidades de gestión. En 1981, se inició el Programa de Integración Física de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, cuyo principal objetivo era alcanzar un mejor aprovechamiento de los recursos destinados a edificios públicos, reduciendo la dispersión geográfica de las oficinas del sector. Para ello se inició la construcción de los edificios de las secretarías de Gobernación, Marina, Trabajo y Previsión Social y la propia SAHOP. Al mismo tiempo

⁷⁸ En sucesivas etapas, se creó la Comisión interna de Administración y Programación, la Comisión Auxiliar de Coordinación Sectorial (COMACOS). Por ejemplo: la Comisión mixta SPP-SAHOP, el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Apoyo a la Coordinación Sectorial, la Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento de la Vivienda (COVI), la Comisión Intersecretarial para la Formulación e Instauración del Plan Nacional de Productividad, el Comité Técnico para el Desarrollo del Sistema de Información Estadística de la SAHOP y el Subcomité de Bienes Inmuebles.

se crearon reservas territoriales para la SPP y la SAHOP, con la intención de que el Palacio Nacional se destinara exclusivamente a la presidencia de la república. En 1981, de 2 205 millones de pesos, se destinaron 2 013 millones a obras en el DF; esto es, el 92% de la obra e inversión de la SAHOP en ese año se localizó en la ciudad de México.

En los estados de la república se construyeron o remodelaron importantes edificios del equipamiento cultural y se introdujo una línea de acciones tendentes a resguardar el patrimonio histórico cultural a través de su programa de sitios y monumentos. En relación con ello la SAHOP realizó obras en 14 centros históricos, pero también en este caso la de mayor trascendencia se realizó en el DF, en el Centro Histórico de la ciudad de México. Según estimaciones oficiales, la secretaría realizó más de dos mil obras de mejoramiento de equipamientos e infraestructura urbanos, en las cuales se incluyeron las acciones realizadas en teatros, instalaciones deportivas, espacios públicos correspondientes a las cabeceras municipales y parques industriales. El programa denominado de Fisonomía Urbana, fue concebido para concientizar a los habitantes de los centros de población sobre la importancia de rescatar y preservar sus construcciones. Entre otras ciudades se llevaron a cabo obras de rehabilitación y revitalización urbana de remodelación y arreglo de la vía pública y de fisonomía urbana. En el marco del Programa de Centros Culturales se rehabilitaron varios teatros en Torreón, San Miguel Allende, Oaxaca, Orizaba y Mérida y se restauraron las catedrales de México, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, San Cristóbal las Casas, Chiapas y Durango.

En relación a la acción gubernamental en materia de construcción de medios de producción socializados la SAHOP, adecuándose al Programa Nacional de Desarrollo Industrial, asumió la realización de un conjunto de obras de infraestructura industrial y desarrollo urbano.

Entre las más importantes acciones de política urbana realizadas por la secretaría destacan las obras

CUADRO 2
NÚMERO DE CONCURSOS SEGÚN
DEPENDENCIA DEMANDANTE (1976-1982)

<i>Dependencias</i>	<i>Núm. de concursos</i>	<i>Porcentajes</i>
SAHOP	1228	61.0
IMSS	254	12.6
Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional	76	3.8
PEMEX	71	3.5
SARH	64	3.2
CAPFCE	59	2.9
SCT	44	2.2
Sistema de Transporte Colectivo	38	1.9
TEL-MEX	32	1.6
Comisión Constructora e Inge- nería Sanitaria S.S.A.	26	1.3
ASA	22	1.1
DDF	19	.9
FF.CC	12	.6
Comisión Federal de Electricidad	11	.5
Instituto Mexicano del Petróleo	9	.4
SRA	8	.4
ISSSTE	7	.3
SSA	5	.2
SHCP	4	.2
Fertimex	3	.1
Conasupo	3	.1
Sistema Nacional para el Desa- rrollo Integral de la Familia	1	--
Banco Nacional de Crédito Rural	1	--
Otras dependencias	15	.7
Total	2012	99.5

FUENTE: Cálculos elaborados en esta investigación a partir de la información publicada en la Revista de la CNIC.

de infraestructura de los programas de agua potable y alcantarillado. Es cierto que una parte importante de estos recursos se destinaron a atender las demandas del medio rural a través de la acción del programa SAHOP-COPLAMAR,⁷⁹ pero en 1980, el Distrito Federal fue nuevamente el destinatario de la tercera parte de los recursos para obras de agua potable. Las acciones más relevantes se llevaron a cabo a través de dos programas: el Programa del Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFA-PA), creado para dotar de agua a localidades urbanas del país, con financiamiento nacional proveniente de aportaciones fiscales y externo (en un 40%) del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF); el Programa SAHOP-COPLAMAR de dotación de agua al medio rural. También se desarrollaron acciones tendientes al aprovechamiento de aguas salinas y energía solar.

El programa de carreteras y puentes federales de la SAHOP intentaba responder a los lineamientos básicos del PNDU en el sentido de construir ejes transversales que articulasen las zonas costeras y marginadas con las regiones centrales y las fronteras. Destacan también el inicio de la construcción de puentes sobre los ríos Pánuco y Coatzacoalcos y la acción realizada en áreas de construcción, reconstrucción y modernización de 26 aeropuertos, entre ellos el internacional de la ciudad de México.

Según informaciones de la SAHOP entre 1977 y 1980, la institución realizó 110 concursos de obras mientras que, entre 1981 y 1982, el número se elevó a 903 habiéndose otorgado a empresas del interior más del 70% de contratos. Esto fue considerado por la institución como un indicador de desconcentración de la industria de la construcción impulsada por la actuación de gobierno federal.⁸⁰

Una primera aproximación a los datos obtenidos del procesamiento de los concursos de obra pública pu-

⁷⁹ Cfr. SAHOP (1982), tomo II, pág. 18.

⁸⁰ Cfr. SAHOP (1982), tomo I, pág. 147/148.

blicados por la CNIC en el sexenio 1976-1982 permite enriquecer la visión global de la acción pública del gobierno federal y organismos descentralizados sobre los espacios urbanos.⁸¹

La SAHOP es la institución gubernamental que mayor número de concursos convocó en el período (cuadro 2). De un total de 2 012 considerados en esta investigación, el 61% tiene a la SAHOP como dependencia convocante. A mucha distancia se ubica el IMSS, el cual representa alrededor del 12% del número total de concursos. Este dato es importante porque en principio contribuye a modificar ciertas ideas que prevalecen en los análisis de la política urbana del gobierno federal, ya que suele afirmarse que la SAHOP en el sexenio fue principalmente una institución creadora de un discurso legitimador de la intervención del Estado sobre territorio. Ello se complementa con la afirmación de que en la época otros organismos públicos, principalmente los descentralizados (PEMEX, CAPFCE, CFE), realizaron una acción más enérgica que la secretaría que tiene a su cargo el promover las acciones urbanas.

De acuerdo a la información analizada, ambas afirmaciones son verdaderas sólo en parte. En primer lugar, la Subsecretaría de Asentamientos Humanos de la SAHOP efectivamente desplegó una acción predominantemente planificadora, si por tal se entiende de manera restringida la capacidad de realizar planes y programas. Pero la Subsecretaría de Obras Públicas, y en menor medida la de Bienes Inmuebles, desarrollaron una intensa actividad en la realización de obras públicas. En segundo lugar, efectivamente otros organismos del sector público realizaron importantes obras sin que sus acciones sobre el territorio fuesen coordinadas o sus efectos medidos; ciertamente el análisis de los concursos publicados por la CNIC no incluye todo lo realizado porque no todas las obras en

⁸¹ Sobre la metodología elaborada para procesar y analizar los concursos de obras públicas publicados por la CNIC, véase Ziccardi, Alicia (1988, tomo II Anexos.

CUADRO 3
PORCENTAJE DE CONCURSOS SEGÚN TIPO DE OBRA

<i>Tipo de Obras</i>	<i>%</i>
Carreteras	8.3
Puentes viales	1.6
Ferrocarril	.2
Aeropuertos	3.3
Correos, telégrafos, teléfonos	1.6
Repetidoras de señales de Radio y T.V.	.5
Mercados	--
Tiendas	.3
Condiciones generales de la circulación	15.8
Infraestructura energética	.4
Infraestructura eléctrica	.8
Infraestructura industriales	--
Instalaciones industriales	1.7
Medios de producción socializados	2.9
Agua potable y alcantarillado	46.0
Drenaje pluvial	----
Urbanización integral	.3
Infraestructura urbana	46.3
Avenidas y calles	.1
Metro	.9
Medios de circulación	
Material	1.0
Oficinas	6.9
Educación y capacitación	7.1
Cultura	.6
Deportes y espectáculos	.7
Parques y forestación	1.2
Hospitales	13.4
Otros	1.5
Equipamiento urbano	31.4
Sin especificar	2.1
Total	99.5

Fuente: Cálculos elaborados en esta investigación a partir de la información publicada en la Revista de la CNIC.

CUADRO 4
PORCENTAJE DE OBRAS SEGÚN DESTINO Y
DEPENDENCIA DEMANDANTE

	<i>Condiciones generales de la circulación</i>	<i>Medios de Producción Socializados</i>	<i>Infraestructura urbana</i>	<i>Medios de circulación material</i>	<i>Equipamiento urbano</i>	<i>Total %</i>
Srta de Asentamientos Humanos y Obras Públicas	20.8	.6	73.1	---	5.5	100
Instituto Mexicano del Seguro Social	1.2	.4	---	---	98.4	100
Faenato de Obras e Instalaciones de Instituto Politécnico Nacional	---	---	---	---	100	100
Petróleos Mexicanos	2.8	20.8	8.2	---	68.2	100
Srta. de Agricultura y Recursos Hídricos	---	5.0	76.7	---	18.3	100
Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas	---	---	---	---	100	100
Srta. de Comunicaciones y Transportes	23.5	15.6	2.0	---	58.8	100
Teléfonos de México	78.1	6.3	---	---	15.6	100
Comisión Constructora e Ingeniería Sanitaria de S.S.A.	---	---	---	---	100	100
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	100	---	---	---	---	100
Departamento del Distrito Federal	---	5.6	5.6	22.2	66.6	100
Comisión Federal de Electricidad	---	90.9	---	9.1	---	100
Ferrocarriles Nacionales	58.3	---	8.3	---	33.3	100
Instituto Mexicano del Petróleo	---	11.1	---	---	88.9	100
Srta. de la Reforma Agraria	---	12.5	---	---	87.5	100
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	---	---	---	---	100	100
Srta. de Salubridad y Asistencia	---	---	---	---	100	100
Srta. de Hacienda y Crédito Público	---	25.0	---	---	75.0	100
Compañía Nacional de Subsistencias Populares	---	66.6	---	---	33.3	100
Fertilizantes Mexicanos	---	100	---	---	---	100
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	---	---	---	---	---	---
Otras dependencias	49.2	---	11.9	---	38.9	100
Total						

FUENTE: Cálculos elaborados en esta investigación a partir de la información publicada en la Revista de la CNIC.

CUADRO 5
NÚMERO DE CONCURSOS, SEGÚN TIPO DE
OBRA Y LOCALIZACIÓN

	Carre- teras	Puentes Viales	Aeropuer- tos	Correo Telegra- fos, te- léfonos	Instala- ciones indus- triales	Agua Pota- bleyal- canari- llado	Oficinas	Educa- ción y Capaci- tación	Hospi- tales Clíni- cas	Otros	Total
Aguascalientes	2	---	1	---	---	14	---	---	1	18	
Baja California	7	2	2	---	---	17	---	---	2	30	
Baja California Sur	1	---	6	---	---	3	1	---	2	13	
Campeche	1	---	4	---	---	1	1	---	---	1	7
Coahuila	5	---	---	---	---	8	---	---	---	2	15
Colima	-	---	---	---	---	6	---	---	---	---	6
Chiapas	2	1	4	---	---	36	---	---	---	---	43
Chihuahua	4	2	---	---	---	11	4	---	---	1	22
Distrito Federal	2	-	31	28	31	23	119	129	230	111	704
Durango	19	4	2	---	---	39	---	---	---	2	66
Guanajuato	8	1	1	---	---	115	---	---	---	6	131
Guerrero	10	1	2	---	---	14	---	---	---	---	27
Hidalgo	8	2	1	---	---	25	---	---	---	---	36
Jalisco	10	2	1	---	---	11	1	---	---	2	27
México (ZMCM)	9	1	-	4	4	219	5	11	36	20	309
Michoacán	11	-	1	---	---	14	---	---	---	4	30
Morales	1	1	0	---	---	1	---	---	---	---	3
Nayarit	4	1	-	---	---	6	---	---	---	1	12
Nuevo León	14	1	1	---	---	147	1	---	---	6	170
Oaxaca	-	1	1	---	---	8	---	---	---	2	12
Puebla	3	1	-	---	---	44	---	---	---	3	51
Querétaro	3	-	-	---	---	19	---	---	---	10	32
Quintana Roo	1	-	2	---	---	6	---	---	1	10	
San Luis											9
Potosí	2	2	-	---	---	5	---	---	---	---	9
Potosí											26
Sinaloa	3	-	-	---	---	19	2	---	---	2	26
Sinaloa											16
Sonora	1	-	-	---	---	12	1	---	---	---	16
Sonora											21
Tabasco	2	1	2	---	---	14	---	---	---	2	21
Tabasco											48
Tamaulipas	8	6	-	---	---	32	---	---	---	2	48
Tamaulipas											10
Tlaxcala	2	-	-	---	---	7	---	---	---	1	10
Tlaxcala											31
Veracruz	19	4	4	---	---	3	---	---	---	1	31
Veracruz											36
Yucatán	4	-	-	---	---	31	---	---	---	---	36
Yucatán											11
Zacatecas	2	1	-	---	---	8	---	---	---	---	11
Zacatecas											
Sin Especificar	-	-	1	---	---	8	3	3	3	12	30
Total	168	35	67	32	35	926	137	143	269	200	2012

FUENTE: Cálculos elaborados en esta investigación a partir de la información publicada en la Revista de la CNIC.

la época se concursaban. Sin embargo, estos datos muestran que la acción de la SAHOP no sólo fue intensa sino que además cumplió con los preceptos y reglamentaciones legales vigentes en materia de obras públicas. Otros organismos como IMSS, CPFE, CFE, etc., también concursaban. Pero otras obras de gran envergadura, no atravesaron necesariamente este procedimiento, ya que la legislación, como dijimos, es posterior.

Es interesante advertir que el mayor número de concursos corresponden a obras de infraestructura urbana (agua potable y alcantarillado) y a las obras de equipamiento urbano (educación y cultura, salud y unidades de gestión) (cuadro 3).

El cuadro 4 permite observar la importancia de la SAHOP en las obras de construcción de carreteras. Como es obvio, otras dependencias federales que contribuyen a modificar las condiciones generales de la circulación son la SCT, Ferrocarriles Nacionales, ASSA y Teléfonos de México al contratar de manera predominante obras de vías terrestres, aéreas y de comunicación, respectivamente. CONASUPO, la CFE y PEMEX, contrataron el mayor número de obras correspondientes a medios de producción socializados, es decir de infraestructura eléctrica, de energéticos e industriales (particularmente los puertos industriales). En relación a los medios de consumo colectivo, se advierte que a las acciones de infraestructura urbana concursadas por la SAHOP se agregan las obras de equipamiento urbano para las cuales el principal oferente es el IMSS, organismo principal en la contratación de equipamientos para la salud. Le sigue el CAPFE con las obras de equipamiento escolar, el Instituto Politécnico y el DDF.

Un análisis de la localización de estas obras a nivel del territorio nacional indica que el Distrito Federal en la época es el principal destinatario. De los 2 012 concursos de obra, 704 son para construir bienes en el territorio del DF y 309 en los municipios del Estado de México, conurbados a la gran metrópoli. Como puede advertirse en el cuadro 5 las obras en la capital

son principalmente de construcción de medios de consumo colectivo (oficinas, hospitales y educación), mientras que las de infraestructura urbana se localizan principalmente en los municipios conurbados, siendo también importantes las obras de agua potable y alcantarillado en Nuevo León y Guanajuato. Es decir, la SAHOP actuó en la periferia de la ciudad construyendo las obras de infraestructura hidráulica y privilegió otros dos estados. En contrapartida, las obras de equipamiento urbano —que como se vio demandaron de manera predominante el IMSS, la CAPFE, el Instituto Politécnico, el DDF, la SSA y PEMEX— se localizan prioritariamente en la ciudad de México. De igual forma entre las condiciones generales de la circulación, la principal obra fue el aeropuerto internacional de la ciudad de México. Todo ello contribuye a reforzar la idea de que la zona metropolitana fue un espacio urbano privilegiado por la inversión pública federal, puesto que requería ser refuncionalizado para continuar respondiendo a las exigencias de la producción industrial allí localizada y a la vez atender las demandas de la ciudadanía (ej.: agua potable).

Otras obras de infraestructura industrial de gran trascendencia que se realizaron en el sexenio estudiado seguramente atravesaron un camino diferente al del concurso público. El Poder Ejecutivo, con algunas modificaciones legales introducidas al inicio del sexenio, se aseguró la más absoluta autonomía para la contratación de obras públicas. En el caso particular de PEMEX, las investigaciones realizadas en el sureste petrolero han señalado la intervención directa del sindicato en la contratación de las obras y en los procesos de reclutamiento y contratación de la mano de obra que demandaban, en principio, las actividades de construcción y que luego se insertaban a las actividades productivas y de servicios que se generaron en la zona.⁸²

Finalmente, puede advertirse en los cuadros 6 y 7 que, considerando la información disponible para

⁸² Véase entre otros los artículos que forman parte del libro coordinado por Michel, Marco Antonio, y Leopoldo Allud (1982).

CUADRO 6
NÚMERO DE OBRAS SEGÚN DESTINO Y MONTO

<i>Millones</i>	<i>Condiciones generales de la circulación</i>	<i>Medios de producción socializados</i>	<i>Infraestructura urbana material</i>	<i>Medios de circulación</i>	<i>Equipamiento urbano</i>	<i>Sin especificar</i>	<i>Total</i>
0 - 0.9	24	10	86	3	107	14	244
1 - 4.9	54	21	363	4	158	16	616
5 - 9.9	46	5	143	6	101	8	309
10 - 19.9	23	5	116	-	86	5	235
20 - 29.9	20	2	49	2	24	1	98
30 - 39.9	10	2	24	-	12	3	51
40 - 49.9	11	1	9	-	9	3	33
50 - 89.9	23	1	13	1	14	1	53
90 - 99.9	8	-	2	1	2	-	13
100 y más	83	2	16	2	21	4	128
Total	302	49	821	19	534	55	1780

FUENTE: Cálculos elaborados en esta investigación a partir de la información publicada en la revista de la CNIC.

CUADRO 7
PORCENTAJE DE OBRAS SEGÚN DESTINO Y MONTO

<i>Millones</i>	<i>Condiciones generales de la circulación</i>	<i>Medios de producción socializados</i>	<i>Infraestructura urbana</i>	<i>Medios de circulación material</i>	<i>Equipamiento urbano</i>	<i>Sin-especificar</i>	<i>Total</i>
0 - 0.9	9.8	4.1	35.2	1.2	43.9	5.8	100
1 - 4.9	8.8	3.5	58.9	.7	25.6	2.5	100
5 - 9.9	14.9	1.6	46.3	1.9	32.7	2.6	100
10 - 19.9	9.8	2.1	49.4	--	36.6	2.1	100
20 - 29.9	20.5	2.0	50.0	2.0	24.5	1	100
30 - 39.9	19.6	3.9	47.1	--	23.5	5.9	100
40 - 49.9	33.3	3.0	27.3	--	27.3	9.1	100
80 - 89.9	43.4	1.9	24.5	1.9	26.4	1.9	100
90 - 99.9	61.5	---	15.4	7.7	15.4	---	100
100 y más	64.7	1.7	12.5	1.7	16.3	3.1	100
Total	16.9	2.8	46.1	1.1	30.0	3.1	100

FUENTE: Cálculos elaborados en esta investigación a partir de la información publicada en la Revista de la CNIC.

1 780 concursos, el mayor número de obras concursadas corresponde a los montos más bajos y son obras de infraestructura y equipamiento urbano. Las correspondientes a las condiciones generales de la circulación en contrapartida presentan los montos más altos.

VII. La industria de la construcción

La actividad constructora se inicia en el país desde la fundación de la ciudad de México. La realización de obras hidráulicas, acueductos, edificios, viviendas fue conformando los espacios sobre los que se constituyó la nación. En el siglo pasado se intensificó la construcción a través de la realización de caminos, vías férreas, los primeros puertos (Tampico, Veracruz, Manzanillo, Coatzacoalcos y Salina Cruz) y la primera planta de energía eléctrica del DF, infraestructura necesaria para impulsar el desarrollo y la modernización de la economía nacional. En 1892 se creó la Secretaría de Obras Públicas que nace ligada a las obras viales requeridas por las necesidades de comunicación e integración nacional. La construcción de los ferrocarriles y la perforación de pozos petroleros indican que con anterioridad al inicio del proceso revolucionario la economía del país presentaba marcados cambios en su estructura económica, para lo cual se destinaba una importante inversión de capital a la construcción. En los años veinte, entre el conjunto de acciones que pone en marcha el gobierno de la Revolución, figuran la creación de la Comisión de Irrigación (1925) y la construcción de caminos en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas. Pero es precisamente en los años cuarenta, al expandirse el proceso de sustitución de importaciones, cuando el Estado asume plenamente la construcción de las obras de infraestructura que demanda el desarrollo económico. En 1946, se crea la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la cual va a desarrollar una importante acción en materia de obras de irrigación. De igual forma, la

creación del Comité Nacional de Caminos (1949) impulsa la realización de las principales carreteras nacionales. A medida que avanza el proceso de industrialización y se inaugura un crecimiento económico sostenido, el gobierno federal intensifica su acción al generar condiciones generales de la producción que apoyen la inversión productiva pública y privada.

La Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, creada en 1953, agrupó a un número considerable de empresas que operaban en el mercado del sector público. Según datos de la CNIC, en 1939 había 90 empresas constructoras, mientras que dos años después de su creación se registraban ya 627, incrementándose notablemente esa cantidad en las décadas siguientes: 1 159 empresas en 1961; 4 062 en 1971 y 10 344 en 1981.⁸³ Es decir, este sector de actividad acompañó el ritmo de crecimiento económico del país, construyendo tanto los bienes que el espacio urbano en expansión requería como transformando condiciones naturales adversas en el medio rural.⁸⁴ Pero son ciertamente las áreas metropolitanas, los espacios de la concentración industrial, de la infraestructura y el equipamiento urbano, los que exigieron una intensa acción de la construcción y absorbieron la mayor parte de los recursos de la nación para su realización.

El sexenio del presidente López Portillo se inició cuando la crisis económica nacional repercutía marcadamente sobre el conjunto de las actividades, situación ésta que se prolongó durante el primer año de su gobierno. Muchos observadores se han encargado de señalar que el primer año de la gestión gubernamental afecta notablemente la actividad constructora. Las razones son obvias: el cambio en el elenco gubernamental implica un desfase en términos de continuidad de la acción pública que afecta marcadamente el comportamiento del mercado de esta industria y de sus-

⁸³ *Cfr.* CNIC (1981).

⁸⁴ Una forma de periodizar el desarrollo de la industria de la construcción puede hallarse en Fidel, Carlos (1984).

insumos. El número de contratos celebrados disminuye notablemente en los años límite del sexenio. Esto a su vez es un efecto de los cambios que se producen a nivel del personal del Estado que actúa en diferentes instituciones, modificaciones en los lineamientos políticos y necesidades de ajustar el presupuesto público a una nueva programación. Si ello es así puede suponerse que el conjunto de la economía nacional sufre importantes modificaciones produciéndose un proceso global de readecuación. Pero también es cierto que la construcción de las grandes obras públicas iniciadas en un sexenio exigen muchas veces cierta continuidad en la asignación de los recursos en el siguiente, a fin de que no haya interrupciones y demoras en el proceso de trabajo. Los cambios en los altos niveles directivos del gobierno con capacidad para autorizar grandes inversiones suelen afectar el ritmo normal de la obra.

Estudios realizados por los empresarios de la construcción indican que la sensibilidad del sector ante las modificaciones de la estructura económica es mayor que en otras ramas. Sostienen que para un crecimiento del PIB menor al 3.0% en términos reales, la construcción tiene números negativos. Si las tasas del PIB del país son mayores de 3% y menores del 5%, esta industria tiende a crecer, pero en una relación más baja. Así, en los años más agudos de la crisis el PIB de la construcción cayó notablemente: en 1977 fue de -5.2% y en 1982 de -5.6%. El punto de equilibrio se encuentra en 4.8%, cuando la construcción crece en la misma proporción que el país.⁸⁵

Los empresarios suelen argumentar que la industria de la construcción es la "caja de resonancia" de lo que ocurre en la economía nacional, queriendo expresar con ello su extrema sensibilidad frente al comportamiento de la economía en su conjunto. Lo real es que, en la medida en que esta rama depende en gran parte del ahorro interno y de la magnitud de la inversión pública, su comportamiento se halla fuerte

⁸⁵ Cfr. CIEAC (1983), pág. 13.

mente amarrado a las particularidades de la coyuntura.

Es conveniente a los fines de este análisis contraponer el destino de la inversión pública al de la privada. La primera, en su crecimiento sostenido, dedica la mayor parte de los recursos a la realización de los medios de producción socializados, las obras de infraestructura industrial, que demanda el impulso otorgado a la explotación y producción petrolera, particularmente entre 1978 y 1981; le siguen en importancia agua, riego y saneamiento, edificios, transporte, electricidad y comunicaciones. La producción privada, en cambio, se dedica predominantemente a la construcción de vivienda. La creación de los fondos habitacionales (particularmente INFONAVIT y FOVISSSTE), promovió un aceleramiento en la construcción de vivienda del sector público. Pero ello debe ser visto como una actividad financiera del Estado y no como una inversión. Se trata de una acción pública de administración de un capital formado a partir del aporte patronal —particulares y el propio Estado cuando actúa como patrón. La inversión pública proveniente de recursos gubernamentales particularmente obtenida de la captación fiscal o créditos externos en vivienda, es muy baja: representó el 0.60% del total en 1977 y alcanzó su mayor porcentaje en 1982 con el 1.14%.

El impacto de la industria de la construcción sobre el empleo es un fenómeno de importancia en la economía nacional. Una de las principales funciones que cumple esta actividad es la de absorber intensamente mano de obra con escasa o nula calificación, principalmente en el medio urbano. La participación de la construcción en la PEA, en los primeros años del sexenio, fue del 4 al 5%, en cambio, entre 1980 y 1982, contribuyó con el 9% del total de las ocupaciones remuneradas del país, ocupando el quinto lugar entre las actividades económicas.⁸⁶ Pero debe señalarse que el grueso de los trabajadores son obreros, artesa-

⁸⁶ Cfr. *Revista Mexicana de Construcción* Núm. 355 (1984), pág. 13.

nos y jornaleros los cuales tienen una gran inestabilidad y carecen de beneficios sociales.⁸⁷

La rama construcción ejerce efectos multiplicadores sobre el conjunto de industrias productoras de materiales que le proveen insumos: "después del comercio, la industria de la construcción es la segunda actividad en importancia de acuerdo con sus efectos multiplicadores totales en el aparato productivo, lo que traduce la magnitud de la integración estructural de dicha actividad a la planta nacional" (SPP: 1981:20).

La intensa actividad constructora del período se desarrolló de manera predominante en el DF, lo cual se corresponde también con la asignación de inversiones del sector público. Sin embargo, si se considera como indicador el consumo de cemento, se advierte que el Estado de México, es el segundo espacio de mayor intensidad en la actividad constructora.⁸⁸ Ello permite pensar que en este territorio este insumo demandó otra forma de producción, independientemente de la inversión pública: la autoconstrucción de viviendas. Es decir, a las grandes inversiones del sector público en el DF y los estados petroleros, se contrapuso la inversión que masivamente hizo el denominado "sector social" a través de la construcción de precarias viviendas, localizadas mayoritariamente en los municipios metropolitanos del Estado de México y en menor medida, en las otras dos áreas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey.

1. Las empresas de la construcción y el Estado cliente

Interesa ahora la construcción desde el universo de las empresas que participan real o potencialmente en el submercado de las obras públicas y que están regis-

⁸⁷ Sobre las condiciones de trabajo en la industria de la construcción véase Germidis, Dimitris (1972), Slim, Víctor (1985), Connolly, Priscilla (1987), Hiernaux, Daniel (1983).

⁸⁸ Cfr. CIACH (1983)

tradas en la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC).

Conviene recordar que la construcción es una actividad definida convencionalmente por su representación corporativa, la CNIC, como "todos los trabajos efectuados por establecimientos o unidades dedicadas principalmente a la organización y/o realización total o parcial de edificios y obras de ingeniería civil tales como obras de urbanización, de saneamiento, de electricidad, de comunicación y transporte, hidráulicas y marítimas. Incluye nuevas construcciones, así como reformas, reparaciones y mantenimiento, tanto de carácter artesanal como técnico" (CNIC: 1981:). Esta variedad de actividades y de productos implica la presencia de diferentes formas de organización empresarial. Por otra parte, para ser contratista del gobierno hay que estar afiliado a la Cámara de Industria de la Construcción, la cual desde los años ochenta cuenta con más de diez mil empresas con capacidad para participar en diferentes tipos de obras. En este sentido, debe recordarse que desde 1955 el número de empresas de la CNIC crece sostenidamente, indicador de que la actividad constructora y la forma de operar de las empresas existentes no imponen fuertes barreras a la entrada de nuevas firmas. Esto concuerda con el hecho de que el capital inicial por lo menos hasta mediados de los años 70,⁸⁸ parece ser relativamente bajo. Por otro lado, las empresas que ya están operando no tienen aparentemente mayores ventajas competitivas por el hecho de haberse establecido con anterioridad, pues en este tipo de bienes el proceso de producción da por resultado siempre un producto único. Sí es decisiva la experiencia en la realización de obras pesadas, donde la oferta empresarial es muy concentrada.

Según datos proporcionados por la CNIC, el capital conjunto de la industria se ha quintuplicado entre

⁸⁸ Cfr. CNIC (1978), pág. 70. En adelante, se utilizan datos contenidos en las publicaciones de la CNIC de 1977, 1978 y 1981 citadas en la bibliografía, y para 1979 y 1980 corresponden a la Encuesta Anual de Registro que realizó la mencionada institución.

1978 y 1981, mostrando una tasa anual de crecimiento real del 20.3%, la cual es calificada de "agresiva", en tanto es superior a la formación bruta de capital nacional (CNIC: 1981:21). La organización empresarial sostiene que se produjo desde mediados de los setenta un proceso capitalizador. En 1975 existían sólo tres empresas con un capital mayor a 100 millones de pesos, mientras que en 1981 su número se elevaba a 90.

En cuanto a la distribución territorial de las firmas, debe tenerse en cuenta que se trata de una industria que, aun actuando en diferentes partes del país, se conforma principalmente de empresas que poseen su matriz en el DF, situación ésta que presenta poco menos de la mitad de las afiliadas a la CNIC, aunque en los últimos años tiende a incrementarse el número de inscritas en los estados.⁸⁹

La mayoría de las empresas está en condiciones de responder a una demanda diversificada. Aproximadamente una quinta parte de ellas se dedica predominantemente a las edificaciones y un porcentaje un poco menor a la consultoría y construcción pesada. Llama la atención que la producción industrial —la que mayor demanda generó— es la que registra un menor número de empresas con mayor capital promedio (cuadros 8 y 9). Ahora bien, analizadas en función del tipo de obra que realizan, puede observarse que existe cierta correspondencia entre número de empresas y tipo de obra demandada, indicador de que dentro de cierta variedad, las firmas que se especializan en determinadas obras no son un número reducido. Según la propia Cámara, una de las características de las empresas que participan es la "alta absorción de su capacidad productiva por parte del sector público; en cambio el privado es atendido en mayor medida por los profesionales —ingenieros y arquitectos— dedicados a la construcción" (CNIC: 1981:25).

⁸⁹ Cfr. CNIC (1981).

CUADRO 8
NÚMERO DE EMPRESAS SEGÚN GRUPO DE CAPITAL Y MONTO DE PRODUCCIÓN

<i>Grupo de capital (millones)</i>	<i>Edificación</i>		<i>Construcción pesada</i>		<i>Construcción industrial</i>		<i>Estudios-Proyectos</i>			
							<i>Instalaciones</i>		<i>Consultoría y supervisión</i>	
	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>
<i>Mayor de</i>										
100	546	1358	6755	5244	7700	11837	.	710	-	2620
50-100	423	834	731	5064	1993	1706	598	520	-	193
20-50	2267	1275	4148	16565	2529	7457	601	715	1109	1911
10-20	4590	3225	2319	3063	3154	2243	2909	445	178	532
5-10	3400	4768	2387	2818	2206	2661	1641	936	605	3694
2-5	7977	6932	2965	4406	3084	2989	1784	1341	2356	1996
1-2	4871	4878	1436	2368	1383	1682	907	1171	1036	1556
0.5-1	4799	5344	3022	1346	1621	1228	1649	651	1613	2233
0.1-0.5	4345	5346	2465	1851	1197	1567	1409	1208	1910	1940
Menor 0.1	2399	1202	569	426	374	565	128	243	876	1082
TOTAL	35,617	35,162	26,797	43,151	25241	33935	11626	7940	9683	17757

FUENTE: CNIC. Encuesta de la Dirección Técnica, 1979-1980.

CUADRO 9
NÚMERO DE EMPRESAS SEGÚN GRUPO DE CAPITAL

<i>Grupo de capital (millones de pesos)</i>	<i>Edificación</i>		<i>Construcción Pesada</i>		<i>Construcción Industrial</i>		<i>Instalaciones</i>		<i>Estudios-Proyectos Consultoría y Supervisión</i>	
	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>
Mayor de										
100	1	14	9	7	12	18	-	4	-	6
50-100	2	4	2	11	7	7	2	2	-	1
20-50	19	13	32	36	18	28	5	9	6	13
10-20	40	40	37	49	32	27	8	7	3	13
5-10	72	66	63	78	32	38	13	20	13	32
2-5	250	264	146	178	75	84	68	61	73	114
1-2	271	292	139	205	97	59	53	110	78	171
0.5-1	380	427	215	259	116	92	98	136	208	317
0.1-0.5	584	588	418	405	132	189	237	235	403	608
Menor de										
0.1	434	281	333	312	94	172	116	203	260	422
TOTAL	2053	1989	1394	1540	615	714	600	787	1044	1697

FUENTE: Encuesta Dirección Técnica. Cntc. 1979-1980.

CUADRO 10
DISTRIBUCIÓN DE LA DEMANDA A EMPRESAS
POR SECTORES Y CLIENTES
(Porcentajes)

	1977	1978	1979	1980
Sector público	81	86	80	84.1
Gobierno federal	29	29	29	36.7
Gobiernos estatales				
y municipales	6	4	6	6.2
Organismos y				
empresas				
descentralizadas	46	53	45	41.2
Sector privado	19	14	20	15.9

Fuente: CNIC (1981)

Considerando el universo de las empresas de la Cámara, el Estado constituye de manera preponderant su principal cliente (cuadro 10). Entre 1977 y 1980 el sector público ha representado en promedio el 83% de la demanda total de los socios de la CNIC. Pero es importante notar que para estas empresas son los organismos descentralizados los principales demandantes. En 1977, el 46% corresponde a ese tipo de institución, mientras que el 29% corresponde al gobierno federal y el 6% a los gobiernos estatales y municipales. Esta tendencia se refuerza más en favor de las descentralizadas al año siguiente y se mantiene durante el sexenio.

Para 1979 y 1980 se tiene más precisión al identificarse algunos clientes: "PEMEX genera en 1979 el 21.5% y en 1980 el 23.4% de la demanda total para los socios de la cámara; la SARH el 9.4% y 10.5% respectivamente; el DDF el 17.5% y el 8.5% y la SAHOP el 7.4% y el 11.4%" (CNIC: 1981:25).

Algunas empresas exportan sus servicios, desde 1968, a países latinoamericanos. Los grandes consorcios (ICA en especial) gozan de prestigio en la realización de poliductos, hidroeléctricas, obras hidráulicas. Sin embargo, los efectos de la crisis económica en el área se expresaron en una situación negativa para el desarrollo de las exportaciones de servicios de construcción mexicanos, a pesar de que potencialmente sigue siendo un mercado atractivo.⁹⁰

Ahora importa aproximarse a la forma de organización de estas empresas. Los datos ofrecidos indican que en 1980 la mayor parte del personal estaba compuesto de trabajadores por obra determinada, entre los cuales los peones constituían el grueso (cuadro 11). Es decir, predominan los trabajadores que carecen de estabilidad y prestaciones sociales. El resto corresponde al personal de planta entre los cuales los técnicos son los de mayor peso; le siguen los administrativos. De igual forma, existe una proporción considerable de subcontratistas entre los cuales también

⁹⁰ Cfr. CNIC (1978), págs. 5 y 6.

CUADRO 11
DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO EN EMPRESAS DE
LA CONSTRUCCIÓN
(Porcentajes)

<i>Tipo de Personal</i>	1979	1980
Personal de planta	16.0	14.1
Directivo	1.3	1.1
Administrativo	4.7	3.8
Técnico	6.0	5.2
Otros	4.0	4.0
Personal por obra determinada	70.2	70.4
Operadores	5.1	4.7
Oficiales	15.0	13.2
Peones	42.3	44.1
Otros	7.8	8.4
Personal de subcontratistas	13.8	15.5
Operadores	0.7	0.6
Oficiales	3.5	3.8
Peones	8.7	10.0
Otros	0.9	1.1
TOTAL	100.0	100.0

FUENTE; CNIC (1981)

CUADRO 12
PERSONAL OCUPADO SEGÚN TIPO DE EMPRESA
(Porcentaje)

	<i>Edificación</i>	<i>Construcción pesada</i>	<i>Construcción industrial</i>	<i>Instalaciones</i>	<i>Consultoría y supervisión</i>
Directivo	1.2	1.5	0.7	1.8	4.2
Administrativo	3.0	3.8	6.0	10.1	11.3
Técnico	2.8	2.6	4.5	14.6	49.0
Operadores	1.7	10.4	4.7	5.9	1.1
Oficiales	21.4	7.2	24.9	23.5	1.1
Peones	64.2	62.5	51.2	34.7	4.3
OTROS	5.7	12.0	8.0	9.4	29.0
	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Dirección Técnica CNIC, 1978-1980.

predominan los peones (cuadro 12). En esta capacidad de generar masivamente empleo se funda uno de los principales atributos de la industria, aun cuando estos trabajadores soporten por lo general pésimas condiciones de trabajo.

La única excepción son las empresas de consultoría, estudios y proyectos, las cuales tienen un alto porcentaje de personal técnico y en contrapartida escasos trabajadores manuales.

Sus principales insumos son acero, tabique, bloques para muros, cemento, madera para cimbra y agregados petroleros. La demanda de estos productos activa todo el sector de materiales para la construcción, relevante en la economía nacional.⁹¹

En los años inmediatamente anteriores al inicio del sexenio de López Portillo, la industria de la construcción debió dar respuesta a la intensa demanda de obras destinadas a la construcción de medios de trabajo y medios de consumo colectivo (caminos, canales y zonas de riego, oficinas públicas, drenaje urbano y edificación educacional y hospitalaria) que realizaban los organismos del sector público. Un par de años más tarde, comenzó a ganar importancia la acción de las instituciones paraestatales. Interesa entonces analizar el comportamiento que tuvo frente a ello la oferta empresarial. Agrupando las empresas según tipo de obras realizadas, se advierte que, tanto por el valor de su producción como por el número de empresas, la mayoría está capacitada para responder a una demanda diversificada. No obstante, es posible advertir cierto grado de la especialización, particularmente en el caso de la producción industrial, donde un 7% del total de las empresas asume proporcionalmente casi el doble de la producción. Considerando los tipos de obras que discrimina la CNIC, es posible señalar algunas observaciones generales respecto al vínculo de estas empresas con el Estado.⁹²

⁹¹ Sobre la industria de materiales véase Fidel, Carlos (1984).

⁹² La información ha sido extraída de la CNIC (1981).

a) Las empresas de construcción pesada son aquellas que se dedican a obras hidráulicas y agrícolas (presas, pozos) tratamiento de aguas y saneamientos (plantas de tratamiento) obras marítimas y fluviales (muebles, escolleras), vías terrestres (caminos, ferrocarriles, puentes, aeropistas, viaductos), excepto las obras de urbanización, consideradas como un bien diversificado. El sector público constituye el principal cliente, principalmente SARH, SAHOP y PEMEX. Estas obras se localizan principalmente en los estados de Veracruz, Sinaloa, Tabasco y Chiapas en los años estudiados.

b) Las empresas agrupadas en el rubro construcción industrial incluyen diferentes tipos de obras de energía eléctrica, telecomunicaciones, plantas e instalaciones industriales, petróleo y derivados (extracción y conducción). Este grupo ha tenido un fuerte impulso como consecuencia de los recursos otorgados a la industria petrolera. PEMEX es el principal organismo que demanda y le sigue en importancia el sector privado, lo cual indica una sostenida demanda de la producción de instalaciones para la industria manufacturera y presumiblemente para la química y petroquímica. Geográficamente esta demanda se concentró en Veracruz, Tabasco, Nuevo León y el DF

c) Las empresas de instalaciones son aquellas que realizan obras hidráulicas sanitarias, eléctricas, aire acondicionado y telecomunicaciones. Sus tres clientes más importantes eran en ese momento el sector privado, PEMEX y el DDF, seguidos por SCT, la CFE y SAHOP. El DF fue el lugar privilegiado para estas inversiones seguido por Tabasco y Sinaloa.

Estos tres grupos de empresas identificados por la CNIC, que no se corresponden en sentido estricto con la clasificación de obras públicas elaborada en esta investigación, constituyen el universo de empresas constructoras con capacidad para construir las obras que forman parte de los medios de producción socializados y que generalmente se consideran la industria pesada.

d) Las empresas dedicadas a edificación residencial o no residencial (bancos, comercios, hospitales), trabajan en una importante proporción para el sector privado, concentrándose en el DF, México, Jalisco, Nuevo León y Veracruz.

e) Finalmente, las empresas de estudio, y proyectos, consultoras, dirección y supervisión de obras que realizan una gran variedad de actividades tenían como clientes más importantes a PEMEX, DDF, SARH, SAHOP e INFONAVIT. El DF es el lugar que mayor número de estudios ha demandado siguiendo en importancia México, Veracruz, Tamaulipas, Tabasco y el extranjero.⁹³

2. *Los empresarios y la construcción de obras públicas*

Las empresas constructoras evidentemente sufrieron importantes cambios —en número, modalidades de operación y tipo de tecnología— acordes al impulso que les otorgó el crecimiento de la demanda del sector público. Desde mediados de los años setenta ya es posible advertir reclamos de los constructores respecto a la necesidad de acelerar los procesos de contratación y pago, las dificultades que les impone la tramitación burocrática, los requerimientos de información para planificar la continuidad de obras, el impacto de la inflación y, en su momento, de la devaluación.

En relación al desempeño del proceso de trabajo, los principales problemas señalados por los constructores se relacionaban, hacia finales de los setenta, con el retraso en el pago de las estimaciones por la obra o servicios ejecutados. Se evaluaba que el lapso promedio para estimaciones en cinco dependencias era de 125 días calendario. Seguían en importancia los

⁹³ Como puede observarse, la clasificación de la CNIC no sólo agrupa a las empresas en función del tipo de obras que ejecutan, sino también de los trabajos que específicamente realizan para una obra (proyectos, estudios, construcción).

problemas derivados del proceso inflacionario y el ajuste de precios y, en menor medida, la escasez de personal capacitado, restricciones crediticias, retrasos en la formalización de contratos y discusión de precios unitarios.⁹⁴

Desde los primeros meses de 1976, la administración de Luis Echeverría Álvarez se hizo eco de algunas de las demandas que sostenidamente habían expresado las empresas constructoras que trabajaban para el Estado. Las fundamentales estaban relacionadas con los atrasos en los pagos por la realización de obras, situación que tornaba más lento un proceso de producción que, por la propia naturaleza de los bienes que se realizan, es prolongado en el tiempo.

El 30 de enero de 1976, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público daba a conocer un conjunto de disposiciones entre las que figuraban las medidas relacionadas con pronto pago en la realización de obras y la disponibilidad del fondo para préstamos a contratistas. La primera de ellas establecía que las empresas podrían disponer dentro de los primeros 15 días de cada mes del 80% del valor de los trabajos ejecutados en el mes anterior. Al mismo tiempo, las empresas elaborarían "estimaciones provisionales" que serían pagadas por la Tesorería de la Federación. La segunda medida establecía que el 5% del impuesto de los contratos de obras que retenía la Tesorería de la Federación como garantía ante cualquier reclamación que tuviese la dependencia contratante, pasaría a formar parte del Fondo para Préstamos a Contratistas de Obras Públicas Federales que la Secretaría de Obras Públicas había constituido en BANOBRAS. Los depósitos serían devueltos a los contratistas a la terminación de la obra, cubriéndoles un interés del 7% anual. Con ello, los empresarios podrían disponer de créditos para iniciar los trabajos. A estas dos medidas se agregaba un conjunto de disposiciones tendentes a simplificar y agilizar los trámites administrativos.

⁹⁴ *Cfr. SPP (1981), pág. 20.*

Al ampliarse la variedad del tipo de obras y el número de instituciones del sector público que demandaban la participación de la industria de la construcción, principalmente por la constitución de los fondos habitacionales, los empresarios comenzaban a reclamar mejores condiciones de contratación. Sus voceros sintetizaban así la situación:

Los cambios operados han dado resultados positivos, en 1975 se observó una tramitación más regular de los contratos y de las estimaciones de obras. Con respecto al pronto pago a contratistas el problema no se ha solucionado del todo, habrá que esperar los resultados del nuevo procedimiento para continuar estudiando otras medidas (Obras: marzo 1976, año IV, Núm. 39).

Estas cuestiones apuntaban justamente a uno de los problemas centrales que enfrenta el capital de esta industria: su lenta rotación. La producción de este tipo de bienes —que incluye fuertes inversiones, prolongado período de realización y disponibilidades de capital financiero— se ve afectada cuando el cliente es una institución pública. Por un lado, evita incertidumbres en la recuperación porque el pago del Estado está en gran medida asegurado pero, por otro, la relación se halla inmersa en una organización burocrática y debe enfrentar todos los obstáculos que surgen en el interior del proceso de toma de decisiones. Al mismo tiempo, la complejidad que caracteriza la formalización del vínculo que entablan las empresas constructoras con las instituciones estatales produce efectos sociales. Entre otros, la imposibilidad de ejercer algún tipo de control sobre la realización de determinadas obras, la oscuridad respecto a los mecanismos que efectivamente funcionan en la asignación de un contrato, la creencia de que prevalecen arreglos informales y corrupción por encima de decisiones económicas y técnicas para la realización de determinada construcción pública.

Los procedimientos que rigen la contratación de obras durante el período estudiado respondían a la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, su Reglamento y las llamadas Bases y Normas de la Contratación de Obras Públicas, a las que ya se hizo referencia y que estuvieron vigentes prácticamente hasta finales del sexenio.⁹⁵ Las Bases y Normas, legislación de principios de los setenta que rigió en el período estudiado, contenía excepciones según las cuales su cumplimiento podía dejarse de lado cuando existiesen motivos de emergencia, oportunidad, economía, eficiencia y modalidades de la inversión que así lo requiriesen. Ello buscaba otorgar una mayor flexibilidad en la contratación así como también reducir tiempos y costos de obras. Más allá de la formalidad normativa, los principales elementos del vínculo que entablan las empresas constructoras y el Estado para la realización de una obra son: las formas de contratación, la adjudicación por concurso, la celebración del contrato, los sistemas de pago, y la formación y ajuste de precios unitarios.⁹⁶ El análisis de la política urbana en México, ha contemplado muy poco la posición empresarial.⁹⁷ En el caso del sector de la industria de la construcción parece muy importante incorporar la manera en que esta fracción de la burguesía evalúa la problemática urbana y, en particular, cómo pretende participar en la construcción de los

⁹⁵ La Ley de Obras Públicas de 1980, así como su Reglamento de finales de 1981, introdujeron modificaciones fundamentales sobre los procedimientos. Sin embargo, debe pensarse que sólo pudo operar a partir de 1982, momento en que la crisis económica obligó al gobierno a reducir drásticamente el gasto público y, en consecuencia, se paralizó la contratación de nuevas obras privilegiándose la terminación de aquellas consideradas estratégicas para el país. Por otra parte, debe mencionarse que en 1984, el gobierno de Miguel de la Madrid aprobó una nueva Ley de Obras Públicas cuyo Reglamento se dio a conocer en febrero de 1985.

⁹⁶ Véase Ziccardi, Alicia (1988). Tomo II, Anexos.

⁹⁷ Sobre las características de la burguesía inmobiliaria que participa en el mercado inmobiliario de tierras y vivienda, véase Schteingart, Martha (1984).

espacios que promueve el Estado. En este sentido, los grandes dirigentes empresariales tienen oportunidad de expresarse públicamente e intentar que sus intereses se incorporen a la elaboración de la política pública. Por lo general se trata de opiniones vertidas por los presidentes de las organizaciones corporativas (Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, CNIC); organizaciones de la sociedad civil (Colegio de Ingenieros Civiles de México, CICM); Academia de Ingeniería, Centro Impulsor de la Habitación y Construcción (CIAHC), o los dirigentes de las grandes empresas, particularmente Ingenieros Civiles Asociados (ICA).

La institucionalización de la política urbana a nivel de secretaría de Estado constituyó, entre otras cosas, un intento de conducir las demandas populares por bienes y servicios urbanos a través de un aparato de Estado en particular. Para los empresarios esta decisión gubernamental implicaba en sí misma la reestructuración y muy probablemente la ampliación de la demanda de sus servicios. Pero más que considerar la expansión de la industria de la construcción como un simple efecto de la política urbana inaugurada, interesa destacar la manera en que los representantes empresariales influyeron en esa toma de posición gubernamental que evidentemente venía a beneficiarlos.

En general, podría pensarse que "los constructores" —como suelen autodenominarse orgullosamente los empresarios de la industria—, no expresan un claro compromiso social y/o político. La planeación por ellos diseñada, es presentada como el trabajo profesional de "técnicos" al servicio de la burocracia estatal. El Estado es un cliente, y se establece una relación de tipo económico. Sin embargo, esta imagen del empresario de la industria de la construcción es parcial. Los dirigentes empresariales de la construcción se encargan de defender sus intereses en la planeación y acción pública sobre los espacios urbanos. Para ello participan en comisiones, reuniones y espacios políticos e incluso pueden llegar a ocupar puestos de importancia en la administración pública.

Pero detectar individualmente esta superposición de roles poco explica a nivel social el proceso a partir del cual las empresas de constructoras se relacionan con el Estado. Por ello parece importante rescatar en este capítulo la forma en que algunos dirigentes empresariales expresaban su opinión sobre el rumbo que debía tomar la política urbana en el sexenio.

En 1975, Bernardo Quintana, uno de los principales empresarios de la industria de la construcción, vaticinaba para los años venideros profundas modificaciones en el territorio nacional que acompañarían y marcarían los cambios que protagonizaba la sociedad. Como en todas las épocas, cada etapa del desarrollo del país quedó visiblemente marcada por las obras que se construyeron y aún perduran.⁹⁸

A mediados de los setenta la crisis económica y la crisis urbana expresaba las grandes carencias de las condiciones de vida de los sectores populares de la ciudad de México. Las soluciones nacionales buscaban un camino en la planeación. Bernardo Quintana expresaba su acuerdo con medidas tomadas en esa línea de actuación tales como la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, los Comités de Desarrollo Estatal, el proyecto de las cuencas hidrológicas, la creación de Auris en el Estado de México, los planes de descentralización industrial, el financiamiento para la creación de ciudades y parques industriales, etc. Pero para que esa planeación fuese eficaz en la orientación de la acción pública, debía amalgamarse con posiciones políticas capaces de concretizar sus propuestas. El futuro dependía entonces:

...tanto de una planeación técnica rigurosa, como de la acción decidida de nuestros estadistas... el problema es tanto de los técnicos como de los administradores de nuestra sociedad. Primero debe lograrse una verdadera comunicación entre ambos, de modo que el enfoque no sea unilateral.

⁹⁸ Cfr. Quintana, Bernardo (1975).

Las soluciones puramente técnicas muchas veces resultan de gabinete, sin la visión global, más directa y apasionadamente social que deben tener los estadistas. Igualmente, las soluciones tomadas sólo en el nivel político o administrativo, sin la consulta de disciplinas tecnológicas y profesionales adecuadas, generalmente devienen en medidas parciales de escaso efecto (Quintana, Bernardo, 24 de junio de 1975).

En cierta medida la dificultad de estrechar vínculos entre los grupos técnicos y los políticos fue lo que llevó a que en ese sexenio la planeación urbana y territorial en general no trascendiera el terreno de las ideas plasmadas en planes. No consiguió consolidarse como una práctica social de un aparato gubernamental con legitimidad en el contexto de la sociedad global. Como es sabido en el sexenio 1982-1988, la SAHOP dio lugar a la SEDUE, secretaría que en su actuación tampoco logró articular las dimensiones técnicas y políticas que encierra esta acción pública, sólo el terremoto de septiembre de 1985 logró sacudir la actuación burocrática.⁹⁹

Con anterioridad a que se desarrollase la experiencia planificadora de la SAHOP, Quintana se había encargado de señalar que:

...Luego, debemos preocuparnos también por que la planeación nacional, regional y urbana diseñada a mediano y largo plazo, se aplique con constancia, se garantice una firme continuidad de esfuerzos, haciendo sólo las correcciones progresivas que la experiencia vaya marcando en los planos una vez aprobados. En México compartimos el temor de que nuestros principales esfuerzos tienen el denominador común de cierta discontinuidad, motivada por los cambios de ré-

⁹⁹ Sobre la política urbana de SEDUE de 1982 a 1985 véase entre otros Ziccardi, Alicia (1985); sobre el período 1986-87 Ziccardi, Alicia (1986) y Mecatl, José L., Michel, Marco A., y Ziccardi, Alicia (1988).

gimen y de personas en las posiciones directivas (Quintana, Bernardo, 24 de junio de 1975).

Esta actitud de expectativa favorable hacia la planeación puede interpretarse en dos sentidos: por un lado, los constructores incorporaban una visión más compleja de su propia actividad, en particular se reconocía que su vínculo con el Estado no iba a ser en el futuro como hasta entonces, predominantemente la realización de obras de infraestructura, de caminos y carreteras, ya que las mayor injerencia del Estado en la construcción de los espacios urbanos implicaba la diversificación de la actividad constructora; por otro, los problemas de discontinuidad en la ejecución de las obras, que retardan el proceso de producción de estos bienes afectando la rotación del capital, podían encontrar en la planeación un momento del proceso decisorio que garantizase la continuidad temporal de sus obras; es decir, un compromiso gubernamental más institucionalizado y menos sujeto a los avatares de la política.

En plena campaña presidencial la opinión de los empresarios de la industria respecto al proceso de planeación urbana que impulsaba el candidato era francamente favorable. Más aun, es posible advertir que antes de la creación de la SAHOP, los trabajos realizados durante la campaña para la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, contaban con el aval de los representantes empresariales. En ocasión de una Reunión Nacional sobre el Sector de Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda, Bernardo Quintana afirmó:

...urge, por lo tanto, un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, como parte substancial de la política general de desarrollo del país, tal como lo han propuesto varios de los ponentes de esta Reunión (IEPES, 21 y 22 de junio de 1976).

Además insistió sobre la importancia de que en este proceso se involucrara a diferentes sectores de la sociedad a fin de consolidarlo.

Pero frente a estas expectativas empresariales la política urbana desarrollada por la SAHOP no logró articular los distintos y contrapuestos intereses presentes en la organización del territorio y mucho menos ejerció en torno a la planeación territorial una función movilizadora de las fuerzas sociales del país.

Sin embargo, ello no implica que la acción gubernamental, que se tradujo en la realización de importantes obras urbanas, no haya respondido en gran medida a las exigencias del capital de la industria de la construcción.

En marzo de 1975 se llevó a cabo una reunión promovida por el IEPES sobre la problemática de "Las obras públicas en México", en la cual participaron altos funcionarios gubernamentales y empresarios de la industria de la construcción. En ese entonces, la visión predominante consideraba que las obras que el Estado debía promover eran aquellas que proveyeran al país la infraestructura física que demandaba el crecimiento económico y el desarrollo social. La existencia de una Secretaría de Obras Públicas había permitido al aparato gubernamental desplegar una importante acción para la construcción del espacio. Pero antes de su disolución, Luis E. Bracamontes sostenía:

La Secretaría de Obras Públicas, en la actualidad, es la dependencia del gobierno federal que planea, proyecta, construye y conserva por sí o en cooperación con los estados de la Federación, municipios particularmente, o bien con otros países, carreteras y caminos de diversos tipos, puentes, vías férreas, aeropuertos, edificios públicos y las obras que no estén encomendadas por ley a otras dependencias, tales como ciudades industriales y comerciales, instalaciones deportivas, centros culturales, obras en parques naturales y

obras para las cabeceras municipales... Pero sobre todo, me interesa destacar sin perder su tradición y reconocida categoría dentro de la más elevada tecnología, una Secretaría cada día más humana, es decir, preocupada e interesada en coadyuvar a resolver, con el único límite de sus posibilidades, la problemática social de México, dentro de nuestra idiosincracia de pueblo mestizo (IEPES: 1975: 12/13).

...Por lo que se refiere a una de las tareas vitales encomendadas a la Secretaría de Obras Públicas, emplear mano de obra significa que el país cuente con más caminos y también desde el punto de vista nacional, el contribuir a un sano desarrollo de la comunidad rural (Idem: 18).

Esta exposición define a la SOP como instancia gubernamental encargada de desarrollar las tareas de construcción de obras que demandaba el país y, a la vez, de hacerse eco de los problemas nacionales; pero también pone de manifiesto la articulada relación existente entre el aparato gubernamental y la industria de la construcción para concretar tales objetivos. Un comentarista, así lo expresa al sostener:

La industria de la construcción en el desarrollo nacional, tiene un paralelismo muy significativo con la evolución y separación que ha tenido la SOP durante los 50 años de labor constructiva en México. Hace 25 años la industria de la construcción empieza a incrementar en forma intensa, al mismo tiempo que se tecnifica y se desarrolla su estructura administrativa para responder a la obra pública (Franco Sarmiento, Alberto: IEPES: 1975, 26).

Desde siempre ha existido un fuerte vínculo entre representantes gubernamentales de los más altos niveles de decisión y los empresarios de la industria de la construcción. El reto de realizar acciones importantes refuerza el orgullo de formar parte de una

comunidad dedicada a concretar obras que requiere el país para lograr su desarrollo. Ello implica cierto proceso de circulación entre dirigentes empresariales y gubernamentales, puesto que antes que nada se es "constructor". Así, en 1976 fue secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas Pedro Ramírez Vázquez, quien poseía hasta entonces una trayectoria prestigiosa en la iniciativa privada realizando precisamente importantes obras para el sector público. Unos días antes de hacerse cargo de la cartera, respondió a un reportero que le interrogaba sobre la veracidad de un rumor sobre su posible nombramiento como secretario o como regente de la ciudad de México (con una sonrisa): "Recuerde que soy constructor y estoy acostumbrado a hechos concretos" (Obras, año iv, vol. iv, dic. de 1976, núm. 48, p. 19).

Las relaciones personales son clave para que las empresas constructoras tengan acceso a información sobre los contratos con el sector público. Pero ello no autoriza a pensar que la industria como tal esté en condiciones de ejercer algún tipo particular de influencia sobre la elaboración de determinada política. La complejidad del proceso decisorio no permite reducir su interpretación a las posiciones e influencias de los dirigentes empresariales.

Es difícil pensar que los mecanismos de informales estén ausentes en este vínculo entre instituciones gubernamentales e industria de la construcción, pero las propias características de la actividad que desarrolla esta industria demanda, en diferentes grados y de acuerdo al tipo de obra, una cierta capacidad técnica, organizativa y administrativa. En consecuencia, tal vez pueda decirse que, a medida que se agrandan las obras, sólo pueden aspirar a realizarlas las grandes compañías, que son las que reúnen esos requisitos y la inversa también es cierto: a estas grandes empresas puede interesarles poco realizar obras que no permitan incorporar su capacidad tecnológica y organizativa.

Es posible que en el proceso de decisión respecto de una obra existan relaciones informales entre institu-

ciones y empresas; pero para realizarlas, para construir, no basta poseer relaciones personales sino que hay que poseer las capacidades señaladas.

En una ocasión Bernardo Quintana sostuvo:

...Nosotros comenzamos en una época en la que los contratos se obtenían solamente por compadrazgos o mordidas, y hemos sobrevivido treinta años; o sea seis o siete gobiernos, siempre progresando por nuestra propia valía. La transformación que nosotros hicimos al acto de construir consistió en quitarlo de la esfera de influencia, sustituyéndola por la eficiencia... ahora son muchas gentes más, muchas firmas más que ya saben que pueden trabajar sin necesidad —como antes ocurría— de tener un pariente político o militar (Quintana, Bernardo: 1979:331).

La expansión de la actividad constructora del Estado, como se vio, fue acompañada de un incremento considerable del número de empresas. La creación de los fondos habitacionales (INFONAVIT y FOVISSSTE) a principios de los años setenta contribuyó a la creación de medianas y pequeñas empresas que pretendían dedicarse a la construcción de vivienda de interés social. Sin embargo, la cuestión de la sobrevivencia de estas empresas es precisamente lo que preocupa en momentos de agudización de las crisis que cíclicamente presenta la economía nacional. Es decir, el problema no es sólo obtener un contrato, lo cual es una posibilidad más o menos cierta para un número considerablemente amplio de empresas, a partir de los años setenta, sino tener una demanda asegurada.

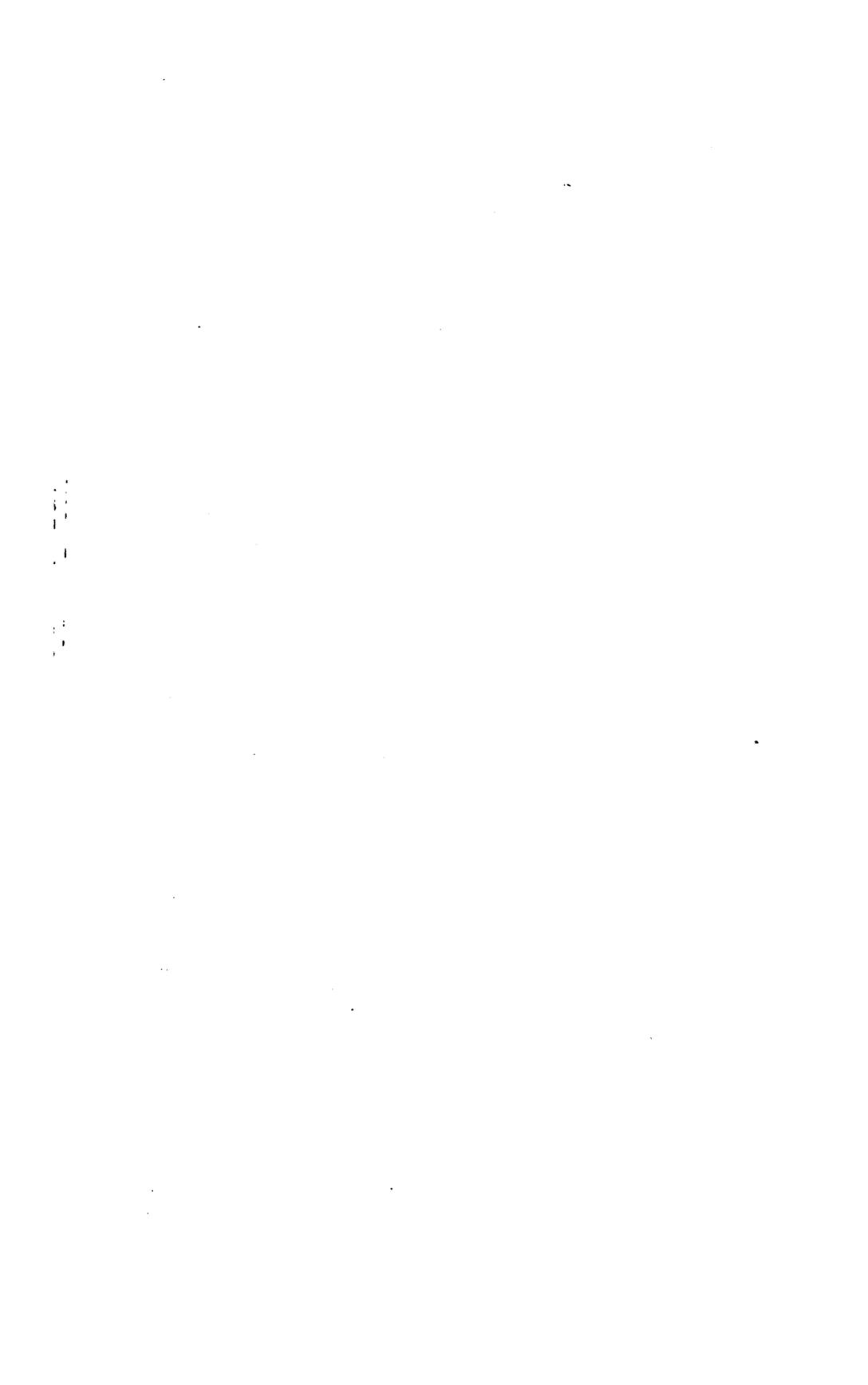
La variedad de los tipos de obras del sector público permite a un grupo de empresas pequeñas operar con un nivel de tecnología poco sofisticado, reducido personal y requisitos de contratación escasos. Lo fundamental para estas empresas es aprender a operar en condiciones de crisis de la economía global y por ello el gobierno creó en la época mecanismos de ajuste de

precios de las obras que respondían a las demandas de estos empresarios.

Todo esto permite afirmar que, desde una perspectiva global, el vínculo Estado-industria de la construcción asume diferentes formas y contenidos según el tipo de institución de gobierno y el tipo de obra, el tamaño y la capacidad técnica y administrativa de las empresas oferentes y las relaciones personales que se entablan entre sus respectivos niveles directivos.

TERCERA PARTE

**POLÍTICA URBANA EN LA CIUDAD DE
MÉXICO**



VIII. La política urbana del Departamento del Distrito Federal

1. La ciudad de México

Históricamente, la ciudad de México ha concentrado las principales actividades económicas, político-administrativas, sociales y culturales del país. Desde los años cuarenta el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones se localizó en su territorio. Ello exigió la readecuación del espacio urbano a las necesidades de la acumulación capitalista. La industria manufacturera demandó la generación de un conjunto de condiciones generales de la producción que el Estado fue proveyendo a través de una considerable y continuada inversión pública sobre este territorio. El otro elemento central de esta intensa actividad productiva fue la disponibilidad de abundante y barata fuerza de trabajo. Esta mano de obra en su mayoría migró del medio rural en busca de mejores opciones ocupacionales y de vida en la ciudad. Los demás insumos y maquinarias estuvieron asegurados por una política económica que subordinó el conjunto de las actividades productivas —particularmente rurales— a las necesidades del capital industrial.

Gustavo Garza ha señalado que para tener una visión totalizadora de la naturaleza económica, social y urbanística de la ciudad de México es necesario considerar el papel fundamental que posee la concentración industrial en el espacio urbano. Ya en 1940 la ciudad participaba en el PIB nacional aportando poco menos de una tercera parte, proporción ésta que en 1970 alcanzaba a representar el 37.4% (Garza, Gustavo: 1985:156). Pero la industria también impulsó el desarrollo de un conjunto de servicios de la producción (comercios, transporte, bancos, seguros).

La ciudad es un territorio que responde a los requerimientos que aseguran elevadas tasas de ganancia al capital. Las causas de la concentración industrial en el territorio de la ciudad de México (y en menor medida en Guadalajara y Monterrey) se hallan en la

elevada dotación de condiciones generales de la producción que este espacio concentra y ofrece al capital privado (Garza, Gustavo: 1985). Al mismo tiempo, la ciudad presenta cierto grado de especialización en la producción de bienes de capital y de consumo duradero. Pero, como este autor aclara, no son precisamente necesidades técnicas las determinantes de la concentración sino la posibilidad de acceder a este conjunto de bienes de infraestructuras urbanas allí localizados. A ellos se agregan la disponibilidad de mano de obra con diferentes niveles de calificación, la posibilidad de acceder al sistema financiero, la disminución de gastos de transporte y el estar localizada en el territorio del principal mercado interno del país.

En 1980 el Distrito Federal absorbía el 41.7% de la población económicamente activa en actividades industriales, mientras que el 52.2% se insertaba en los servicios y solamente un 6.1% desarrollaba tareas en el sector primario de la economía. Considerando los municipios del Estado de México que forman la ZMCM, estas proporciones no varían demasiado.¹⁰⁰ Los 17 municipios conurbados identificados en 1980 como parte del área urbana de la ciudad presentan una estructura de empleo en la cual se advierte la ausencia de actividades del sector primario y un incremento de la proporción de trabajadores en el terciario. Mientras la industria absorbe 40.6% de la PEA, los servicios representan 57.0% y el sector primario solamente 2.4%. Municipios tales como Nezahualcóyotl, Naucalpan, Atizapán de Zaragoza y Tlalnepantla fueron la opción de localización para un número elevado de industrias. Ello fue consecuencia de la prohibición de nuevos fraccionamientos en el DF y la saturación de los existentes. En contrapartida, el Estado de México ofreció estímulos al capital logrando que se localizaran en su territorio las nuevas inversiones.

Esta estructura productiva indica que la industria es fuente de empleo estable y remuneraciones —acor-

¹⁰⁰ Las cifras sobre población y empleo fueron obtenidas de Oliveira, Orlandina y Brígida García en: Garza, Gustavo (coord.) (1987:140 a 145).

des a las pactadas legalmente— para un elevado número de trabajadores urbanos, aunque la mayoría de la fuerza de trabajo obtiene remuneraciones bajas, lo cual señala las marcadas limitaciones que tienen estos trabajadores para acceder a bienes y servicios indispensables.

Finalmente debe señalarse que la ciudad es también el centro de las decisiones políticas fundamentales y un lugar de concentración de equipamiento educativo, cultural y turístico. Todo ello confluye otorgando a este territorio una importancia central para el conjunto de las actividades productivas, políticas y sociales del país.

La ciudad ha ido adquiriendo una fisonomía acorde a las necesidades de bienes urbanos que iban demandando las actividades y la población que vive en ella. Sin embargo, en la mitad de la década de los setenta, su estructura urbana presentaba algunos síntomas de disfuncionalidad. Para el capital existían ya problemas que podían afectar su rentabilidad. Por ejemplo, las deficientes condiciones de vialidad y transporte entorpecían la circulación de mercancías y de fuerza de trabajo. Los conflictos sociales surgidos de la demanda de reivindicaciones urbanas evidenciaban la necesidad de promover profundos cambios en la estructura para dar respuesta a las organizaciones populares que se desarrollaron en el período. Las formas de ocupación del suelo permitían visualizar las dificultades generadas por un incremento poblacional que fue rebasando los límites del DF.¹⁰¹ Las nuevas y precarias alternativas de poblamiento popular estaban en las delegaciones periféricas y en los municipios contiguos pertenecientes, política y administrativamente, al Estado de México.¹⁰²

En 1950, el DF albergaba 3 239 840 habitantes. Una década después 5 178 123; en 1970 llegaban a

¹⁰¹ Numerosos trabajos han estudiado los procesos de poblamiento popular y de expansión urbana, entre éstos: COPEVI (1977), Scheingart, Martha (1981), Moctezuma, Pedro y Bernardo Navarro (1983).

¹⁰² Sobre las formas de vivienda popular en el Estado de México véase Mier y Terán, Arturo y Alicia Ziccardi (coords.) (1981).

7 327 424 y en 1980 alcanzaban 9 165 136. Este crecimiento poblacional representó una tasa anual global de poco más del 2% entre 1970-1980, pero algunas delegaciones céntricas (Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez, Miguel Hidalgo) presentaron pérdida de población en favor de la periferia, en principio inmediata y con posterioridad más lejana.¹⁰³ Esto fue parte de un proceso en el que las viviendas populares centrales (vecindades deterioradas y con elevado grado de hacinamiento) dejaron de constituir una opción habitacional para los nuevos contingentes de trabajadores.¹⁰⁴ Las demandas de vivienda exigieron la incorporación de nuevas tierras. La proximidad del Estado de México y los estímulos ofrecidos por las instituciones gubernamentales a las industrias en esa entidad favorecieron un sostenido proceso de fraccionamiento. Sobre estas tierras se desarrollaron numerosas colonias populares. Este fue el motor del rápido crecimiento poblacional de los municipios que conforman la ZMCM, que en 1980 estaba poblada por 14 419 454 habitantes. La ciudad se expandió horizontalmente sin saturar el espacio disponible con nuevas construcciones ni mejorar el nivel de habitabilidad de las existentes. La propiedad privada de la tierra en el DF determinó que su precio no fuese accesible a la gran mayoría de la población demandante. Para los trabajadores —en buena medida migrantes con escasos recursos económicos y sociales— la periferia se transformó en la opción para acceder a un terreno en el cual autoconstruir una precaria vivienda. La existencia de formas de propiedad ejidal en los municipios metropolitanos y delegaciones periféricas contribuyó a incorporar nuevas tierras y destinarlas a la constitución de colonias populares. Mecanismos económicos y procesos de tipo político y social permitieron que esta expansión urbana se concretara sobre ese territorio del Estado de México.

¹⁰³ Cifras ofrecidas por Negrete Ma. Eugenia y Horacio Salazar en: Garza, Gustavo (coord.) (1987:125 a 128).

¹⁰⁴ Cfr. Suárez Parellón, Alejandro (1977).

Las condiciones de vida que se ofrecían en los primeros años eran francamente desfavorables para estas familias. A la lejanía se agregaba la inseguridad en la tenencia de la tierra, la inexistencia o escasez de servicios elementales (agua, drenaje, basura) y equipamientos básicos (educativos, de salud, recreación), es decir, todo aquello que la ciudad ofrecía a quienes habitaban su antiguo centro, aun cuando las condiciones habitacionales de esta zona también fuesen precarias y deterioradas.

Este fue el proceso de ocupación del suelo que algunos autores han caracterizado de anárquico e irracional. Sin embargo, este proceso se explica por una serie de factores. La propia lógica de la acumulación capitalista demandó la creación de un amplio mercado de fuerza de trabajo, componente esencial para la obtención de elevadas tasas de ganancia. La precariedad y malas condiciones de vida que deben aceptar estos trabajadores son consecuencia de las bajas e inestables remuneraciones que perciben. Los procesos político-sociales que acompañaron este fenómeno poblacional permitieron que una generalizada situación de ilegalidad en la ocupación del suelo se transformase en una fuente de legitimidad política para el grupo gobernante. La ausencia o el no acatamiento a normas de planeación existentes se correspondía con una acción estatal orientada a dar satisfacción, en primer término, a las demandas de infraestructura básica que presentaba la producción industrial (energéticos, gasoductos, electricidad) y luego a la dotación de equipamientos y servicios colectivos.

Este poblamiento popular tornó a la población de bajos ingresos en sujetos sociales con escasas posibilidades de reclamar los bienes colectivos que el Estado debe proveer al conjunto de la ciudadanía. La vivienda, por su parte, es un bien que debe formar parte del salario de los trabajadores. Sin embargo, los bajos ingresos llevaron a la mayoría de estas familias a tener que incorporar trabajo personal o familiar para resolver esta cuestión. El Estado creó en los años

setenta los fondos financieros para los trabajadores sindicalizados y con mayor estabilidad laboral (INFO-NAVIT, FOVISSSTE). Estas instituciones se sumaron a las existentes: el Programa Financiero de la Vivienda, Banobras e INDECO a nivel federal; Auris en el Estado de México y la Oficina de Colonias Populares en el DF.¹⁰⁵ No obstante toda esta participación del Estado en la cuestión de la vivienda popular, la oferta continuaba siendo limitada frente a la magnitud de las necesidades habitacionales no satisfechas y el limitado ritmo de la producción del sector público.

Lo fundamental para los fines de esta investigación es enfatizar que —aun a nivel del DF— a la precariedad de la vivienda se agregaban los servicios habitacionales (agua y drenaje particulamente) suministrados deficitariamente. A mediados de la década pasada, 20% de las viviendas carecían de agua potable en su interior y 40% de drenaje.

Esta situación territorial llevó a que la gestión iniciada a fines de 1976 privilegiara, dentro de su política urbana, tres aspectos centrales en relación a las condiciones de vida de las clases populares:

—La regularización de la tenencia de la tierra, intentando con ello sanear la situación jurídica en que se hallaban miles de predios en el DF. Con ello los habitantes de estas colonias populares se transformaban en sujetos de captación fiscal.

—Asociado con la acción anterior, debía acompañarse de mejorías el acceso a los servicios habitacionales básicos a través de la realización de importantes obras, tales como el drenaje profundo y la prolongación de la red de agua. El caso de los equipamientos urbanos sólo en escasa medida depende del gobierno capitalino. Los equipamientos de educación y salud, que son los fundamentales, están a cargo de organismos de actuación sectorial y de nivel federal (CPFE, SAHOP, SSA).

¹⁰⁵ Cfr. Garza, Gustavo y Martha Schteingart (1978); COPEVI (1977); Mier y Terán, Arturo y Alicia Ziccardi (1981).

—A esta situación habitacional se agregaba el hecho de que la forma en que se estructuró el espacio urbano creó también otro cúmulo de graves problemas asociados con la infraestructura vial y los servicios de transporte colectivo. En esta cuestión es evidente que el proceso de ocupación del suelo no fue producto de una acción pública planificada mediante la cual se iba previendo la construcción de una vialidad acorde al crecimiento de la ciudad. Más bien fue la ocupación desordenada y el incremento de las necesidades que generaron la actual expansión horizontal. Estos dos elementos crearon una situación de penuria cotidiana para los trabajadores que diariamente debían trasladarse de sus lugares de habitación a los de trabajo dedicando muchas horas y llevando su cansancio a los centros de producción.¹⁰⁶ Los propios empresarios del Estado de México habían demandado sostenidamente un mejoramiento en el transporte público de pasajeros argumentando que la situación conspiraba contra la productividad de la fuerza de trabajo.¹⁰⁷ Por eso, el del transporte se transformó en otro de los principales problemas a ser atacados durante el sexenio. La construcción de ejes viales, la prolongación de las líneas del metro y la extensión del periférico, fueron parte central de la política urbana del período.

2. El gobierno de la ciudad de México

El 31 de diciembre de 1928 se promulgó la primera Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales. Según la misma, el presidente de la república ejercería en adelante el gobierno del Distrito Federal. Para ello se creaba un organismo administrativo, el Departamento del Distrito Federal, y la figura de su princi-

¹⁰⁶ Cfr. Navarro, Bernardo (1984).

¹⁰⁷ Cfr. Mier y Terán, Arturo y Alicia Ziccardi (1981).

pal responsable, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el que sería designado por el presidente.

La constitución de este órgano de gobierno puso fin a la lucha entablada entre los principales grupos políticos que pretendían disputarse posiciones de poder en el interior del viejo ayuntamiento de la ciudad de México (Perló Manuel: 1980). Con la creación de un organismo de tipo administrativo se cancelaban las posibilidades de convertir al gobierno de la ciudad en una arena de conflicto político. En contrapartida, se transfería a la figura presidencial una capacidad absoluta de decisión sobre un territorio que se transformó, en pocas décadas, en la mayor concentración de poder económico y político del país.¹⁰⁸ El jefe del departamento y los delegados administrativos asumieron así la gestión de los servicios públicos. La segunda Ley Orgánica del DDF de 1941 estableció la conformación de un gobierno para la ciudad constituido por un jefe, un secretario, un oficial mayor, un jefe de policía y 11 delegaciones delimitadas territorialmente. Once direcciones generales componían esta estructura original. Entre éstas existían ya la de Obras públicas, la de Agua y Saneamiento y la de Servicios. En 1954 se creó la Dirección General de Obras Hidráulicas y esta forma de actuación institucional perduró, con modificaciones menores, hasta 1970.

El crecimiento poblacional de la gran metrópoli puso a prueba la eficiencia de una estructura política administrativa que supo controlar las profundas modificaciones que sufrió el territorio y la economía de la ciudad en esos treinta años. También fue la institución adecuada para el ejercicio del presidencialismo mexicano.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Un análisis reciente sobre las implicaciones de esta decisión y la situación que prevalece actualmente en el gobierno de la ciudad puede hallarse en, Boils, Guillermo (1987).

¹⁰⁹ Por ejemplo, la capacidad de ejercer el recurso expropiatorio en los procesos de poblamiento popular recae exclusivamente en el presidente de la república y éste fue un mecanismo jurídico recurrente en la política urbana del gobierno capitalino. En este tipo de acciones el DDF era sólo un intermediario. Véase Azuela, Antonio (1986).

En 1970 el DDF se reestructuró nuevamente con base en una nueva Ley Orgánica. A la figura del jefe del DDF, el oficial mayor y 18 direcciones generales se agregó la creación de tres secretarías generales denominadas "A", "B" y "C". La estructura del gobierno capitalino era y es marcadamente centralizada. El jefe del Departamento nombra a los delegados, a quienes transfiere un limitado poder decisonal sobre la gestión urbana. En la época se creó un órgano de consulta denominado Comisión de Planeación Urbana.

Entre las direcciones generales se mantuvieron las de Obras Públicas, Obras Hidráulicas, Aguas y Saneamiento y Servicios Generales y se creó la Dirección de Planeación.

Debe señalarse también que a partir de entonces la subdivisión de las delegaciones centrales dio origen a la creación de las 16 que existen actualmente: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Iztacalco, Coyoacán, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Venustiano Carranza, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero y Tláhuac. Son funciones específicas de las delegaciones la atención de determinados servicios (cívicos, sociales, mantenimiento, etc.) a la comunidad en sus territorios. También desde entonces se crearon las juntas de vecinos, formas de participación subordinada de la ciudadanía en las que las organizaciones del partido gobernante refrendan su actuación política de nivel territorial. Formalmente, desde entonces los presidentes electos forman parte del Consejo Consultivo de la Ciudad (Boils, Guillermo: 1987).

Para los fines de este trabajo importa destacar que en 1972 ya existía una Secretaría de Obras y Servicios auxiliando al jefe del Departamento y que también en ese año apareció la Procuraduría de Colonias Populares. Sin lugar a dudas, los principales y más candentes problemas ciudadanos se localizaban en colonias, que habían crecido poblacionalmente de manera intensa y reclamaban una enérgica acción del poder público, particularmente para la regularización de la tenencia de la tierra y la instalación de servicios

habitacionales básicos. En estos espacios se localizaba un potencial conflicto social que correspondía resolver a las autoridades ciudadanas.

a) Organización del Departamento del Distrito Federal

Desde la perspectiva de la orientación que tomó la gestión urbana, como un aspecto central en la política y administración del gobierno de la ciudad de México, dos son las cuestiones relevantes para analizar: una, la figura y comportamiento del regente de la ciudad y otra, las modificaciones introducidas a la estructura organizativa del DDF, en el marco de la denominada Reforma Política y Administrativa impulsada por José López Portillo.

El jefe del Departamento del Distrito Federal, como se dijo, es elegido directamente por el presidente de la república. Por lo tanto es un representante del máximo mandatario quien gobierna legalmente el territorio de la ciudad capital. Jorge Madrazo (1985) sostiene al respecto:

El Jefe del Departamento del Distrito Federal es un colaborador inmediato del presidente de la República, que éste nombra y remueve libremente; tiene facultad de refrendo; está obligado a dar cuenta al Congreso del estado que guarda su ramo; es sujeto de juicio político y goza de fuero institucional. La Constitución establece requisitos para ser Secretario de Estado, en cambio para ser Jefe del Departamento no prevé ninguno por lo que la facultad de nombramiento del Presidente es amplísima.

La regencia de la ciudad tradicionalmente fue otorgada a figuras políticas fuertes del partido gobernante. En el período analizado el jefe del DDF fue Carlos Hank González, quien había desempeñado con anterioridad, entre otros cargos, la gubernatura del Esta-

do de México (1969-1975); un hombre que lograba conciliar poder político con poder económico. Por ello, se dice que el nuevo jefe del DDF era un representante de la "burguesía política" mexicana (Arreola, Álvaro: 1985:8).

La ciudad de México constituía un territorio en el cual existía ya un conjunto de problemas de diferente orden (económicos, políticos y urbanos propiamente dichos) que podían desembocar en conflictos sociales o tornar disfuncional el espacio privilegiado del capital industrial y financiero. Ofrecer la regencia a uno de los más destacados miembros del poderoso "grupo Atlacomulco" constituía un reconocimiento político, pero también trasladar la experiencia que en materia de gestión del territorio había desarrollado en el Estado de México durante su gestión.

Debe recordarse que en esa entidad en 1969, se creó el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (Auris), institución pionera en materia de planeación y acción gubernamental sobre el espacio urbano, que desarrolló en sus primeros años un conjunto de programas basados en la regularización de la tenencia de la tierra y el apoyo a la autoconstrucción. El gobierno estatal supo controlar el proceso de incorporación de tierras de origen ejidal a usos urbanos que venían protagonizando otros agentes sociales (ejidatarios y organizaciones políticas). Esta política pretendió imponer orden y cierta cuota de racionalidad a la especulación inmobiliaria y a las formas tradicionales de clientelismo político. Con ello demostró el potencial fiscal que encerraba la regularización de la tenencia de la tierra, ocupada masivamente por sectores populares de muy bajo ingreso. De esta forma, el gobierno pudo incrementar sus recursos para aplicarlos a la realización de obras (principalmente caminos e instalación de infraestructuras) que demandaba el capital localizado en el Estado de México.

La gestión de Carlos Hank González sobre ese territorio demostró la capacidad personal del político para articular intereses económicos del capital privado y a

la vez generar consenso y legitimidad política. Esta era una de las características del nuevo regente. Pero su designación encerraba también un signo inverso: el fortalecimiento del grupo político del Estado de México. Éste había logrado transformar la estructura económica de su territorio en base a la expansión de la producción industrial y veía en la designación de uno de sus miembros el reconocimiento a su desempeño económico y político. Álvaro Arreola destaca esto al sostener que:

La década de los años setenta marcó también el inicio del fortalecimiento y autonomía de los grupos políticos que, como el del Estado de México, había alcanzado su consolidación. Su reconocimiento oficial data de entonces. Lo anterior fue posible gracias a la conjunción de intereses, al éxito de los objetivos de sus fundadores: crear y consolidar una entidad como una entidad industrial capitalista y a la concentración de poder político y económico que alcanzó su líder nacional Carlos Hank González (Arreola, Álvaro: 1985:11).

La segunda característica que interesa al analizar la política urbana en el DF y, en particular, las acciones de producción de bienes colectivos sobre el territorio de la ciudad, es la estructura y funciones que posee el Departamento.

En primer lugar, debe decirse que pasados los dos primeros años del sexenio la estructura del DDF se modificó con la promulgación de la Ley Orgánica del 29 de diciembre de 1978 y su Reglamento Interior, del 6 de febrero del siguiente año. Se introdujeron algunos cambios a la estructura ideada en los setenta para adecuarla a los lineamientos contenidos en la Reforma Administrativa (modernización del amplio aparato gubernamental) y en la Reforma Política (inclusión de la participación subordinada de las representaciones vecinales y los instrumentos del Referéndum y la Iniciativa Popular).

La nueva Ley Orgánica modificó parte de la estructura administrativa encargada de la gestión de los bienes urbanos. La Secretaría de Obras y Servicios se transformó en la Secretaría General de Obras y pasó a atender primordialmente las materias relativas a obras públicas, operaciones hidráulicas y vivienda. Algunas antiguas direcciones fueron jerarquizadas, creándose la Secretaría General de Planeación y Evaluación y la Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología; esta última para atender materias relativas a la proyección del área urbana y los problemas del medio ambiente. Tres direcciones generales son de gran importancia para el análisis de la gestión urbana: las de Planificación, de Obras Públicas y de Construcción y Operación Hidráulica.

Como órganos desconcentrados se crearon la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano y la Comisión Constructora de Obras Viales. La Comisión de Desarrollo Urbano quedó bajo la autoridad del propio jefe del Departamento. Esta estructura reproducía a nivel local la dicotomía que advertimos para la SAHOP: en la política urbana, el momento de la planeación era ejercido por un grupo de técnicos y profesionales, pero sus lineamientos no necesariamente eran considerados por quienes ejercían el control y la acción de la producción de bienes colectivos sobre el territorio. La dualidad planificadores-ejecutores también fue aquí notoria.

Teóricamente existieron órganos administrativos, instancias desconcentradas en las 16 unidades políticas en que se divide el territorio. Estos organismos del gobierno capitalino efectuaban tareas puntuales de planeación, otorgaban las autorizaciones de las licencias necesarias para obras de construcción y atendían determinados servicios públicos. El delegado es nombrado por el jefe del Departamento, previo acuerdo del presidente de la república. Muchas veces grandes empresas del Estado o dependencias gubernamentales tomaron bajo su responsabilidad la ejecución de una gran obra sin que necesariamente la delegación participase en la planeación y ejecución de

la misma. Otros organismos desconcentrados que actuaron en la época fueron: los Almacenes para los Trabajadores del DDF, el Servicio Público de Boletaje Electrónico, la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario, la Comisión de Desarrollo Urbano y la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano del Distrito Federal. Este último organismo es de importancia central en el análisis de la política urbana del sexenio puesto que fue el responsable institucional de la realización de las grandes obras (metro, ejes viales, etc.).

El esquema de funcionamiento del DDF demostró que el gobierno local tampoco pudo escapar a las formas de institucionalidad que se le otorga a los espacios en que confluyen intereses gubernamentales e intereses vinculados directamente al capital: una estructura cumple funciones de administración e incluso planeación; pero también existen superpuestas instancias decisorias con capacidad de asignar recursos autónomamente.

b) Las funciones urbanas

Es competencia del DDF la realización de todo tipo de bienes colectivos que demanda la ciudad; y la Ley Orgánica y su Reglamento de 1978 le confieren autoridad para que, en materia de obras y servicios, emprenda una acción pública muy amplia en relación a:

—Funciones de planeación urbana y mejoramiento del entorno ecológico, estudios y proyectos de sistemas de agua potable y alcantarillado, instrumentos de política de planeación, aplicación de la Ley de Desarrollo Urbano del DF y sus reglamentos, actualización del Registro del Plan Director, programa de remodelación urbana.

—Construcción, contratación, ejecución y liquidación de obras y servicios conforme a la Ley de Obras Públicas y demás leyes, políticas de cons-

trucción y conservación de obras públicas, autorización de licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, codificación, conservación y mejoramiento de inmuebles, construcción de viviendas para ampliar la cobertura habitacional.

—Supervisión de los diversos servicios que presta, concesión o autorización y control de su debida atención. Elaboración de una política de prestación de servicios públicos, la operación eficiente del transporte público en el área metropolitana y, finalmente, reglamentar el establecimiento de fábricas y comercios y otras actividades para que no se produzcan ruidos que causen molestias a los moradores de zonas destinadas a habitación.

Las modificaciones administrativas que se introdujeron en el sexenio deben interpretarse no sólo en el marco de la Reforma Administrativa sino de la Reforma Política. El cumplimiento de las funciones urbanas adquirió una forma centralizada y burocrática y las necesidades populares eran evaluadas técnica y políticamente sin participación de la ciudadanía. La estructura del DDF pretendió introducir cambios que, en materia de participación política, fueron poco exitosos. La intención era constituir un gobierno "semi-directo", calificación que sugería el ejercicio de una participación ciudadana mediatizada (Madrado, Jorge: 1985).

El intento de revivir el Consejo Consultivo de la Ciudad de México suponía la incorporación de los presidentes de las juntas de vecinos de cada Delegación a este ámbito, quienes a su vez debían elegirse del conjunto de los presidentes de las asociaciones de residentes; éstos eran los candidatos surgidos de las elecciones de jefe de manzana. La estructura piramidal se completaba con la incorporación de dos recursos de gobierno semidirecto que eran el Referendum y la Iniciativa Popular, instrumentos no reglamentados en el período y que jamás fueron aplicados (Alon-

so, Jorge: 1986). Ello revela una ausencia total de participación ciudadana.

La producción de los bienes colectivos de la ciudad fue resultado de un conjunto de acciones de orden técnico, político y social que poseen un rasgo sobresaliente: el control vertical del proceso de toma de decisiones. La realización de las grandes obras no se sometió nunca a discusión de la ciudadanía. Sólo en algunos casos (como las obras de introducción de agua potable en colonias populares) existió cierta participación de los usuarios. Puede decirse que los políticos conocen bien las demandas de la población. Pero esta es una vía de representación muy indirecta, sobre todo si se piensa que el DF carecía en la época de representantes propios. Esto es particularmente importante cuando se considera que la base financiera para la realización de estas obras fue el incremento notable de la captación fiscal y la adquisición de elevados compromisos internacionales.

3. La planeación del Distrito Federal

Ha existido un conjunto de instancias y dependencias gubernamentales con facultad para participar en los diferentes intentos de planeación que se llevaron a cabo en el territorio capitalino. La planeación del uso del suelo nació asociada a preocupaciones sanitarias (Moreno Toscano, Alejandra: 1986). Las clases más acomodadas de la ciudad fueron las que llamaron la atención sobre las condiciones de vida precarias de los sectores populares, lo que llevó a pensar en la necesidad de ejercer alguna acción sobre la forma de ocupación del suelo urbano. En 1930, el recién creado Departamento Central dió a conocer un primer proyecto de planificación para el Distrito (Moreno Toscano, Alejandra: 1981). En 1933 apareció la primera Ley de Planificación, que contemplaba aspectos relacionados con la planeación y zonificación de la ciudad. Esta ley fue modificada en 1936 y 1941 y, más recientemente, en 1971, se dió a conocer una

nueva. Sin embargo, la existencia de estos preceptos legales no permite afirmar que en México existiese una política de control sobre el uso de suelo urbano y, mucho menos, que las acciones gubernamentales respondiesen a un ejercicio de planeación del territorio.

A principios de la década de los cuarenta se realiza el primer Plan Regulador y se crea la Oficina del Plan Regulador de la ciudad de México, dependencia que se hallaba bajo la responsabilidad de la Dirección de Obras Públicas del Departamento del Distrito Federal. Es la época en que comienza a funcionar una Comisión Consultiva del Distrito Federal, en la que participaban representantes de diferentes sectores sociales y de la ciudadanía (sindicatos, Cámara de Comercio, colegios profesionales, miembros de la banca y la industria, profesionales de la arquitectura y la ingeniería). Este ámbito de opinión formado por personas nombradas por el jefe del Departamento tenía únicamente la facultad de expresar sus ideas en materia de planeación urbana.

El marcado crecimiento poblacional que experimentó la ciudad en los años de consolidación del proyecto de industrialización impuso la ampliación de las funciones de la Oficina del Plan Regulador; la instancia gubernamental se reafirmó en el interior de la estructura administrativa del gobierno capitalino.

En 1970 nació la Dirección General de Planeación y en 1976 se definió una primera versión del Reglamento de Zonificación de la Ciudad y con ellas comienza a elaborarse por primera vez un sistema de planificación urbana constituido por instrumentos de diferente tipo. Formaron parte de este sistema el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión capitalina de los lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de la SAHOP. Del mismo surgieron los Planes Parciales de Desarrollo Urbano de las 16 delegaciones del DF, los planes de barrio y un conjunto de instrumentos de planeación

que pretendía cubrir la ausencia de lineamientos existentes hasta entonces para normar la acción pública.

La actividad planificadora estuvo comandada por un grupo de profesionales y técnicos que poseían formación especializada. Su inclusión en un aparato burocrático, que arrastraba en su funcionamiento las rigideces acumuladas durante varias décadas, debe ser interpretada en el marco de una administración que se planteó una reorganización administrativa y un proceso de planificación en diferentes ámbitos y sectores de la sociedad. Por otra parte, muchos planes urbanos fueron contratados a despachos particulares y a empresas de estudios y proyectos.

La Comisión de Conurbación del Centro, creada en octubre de 1976, fue otro de los organismos encargados de presentar una propuesta de planeación territorial para un espacio más amplio que el DF, la acción al estado de México.¹¹⁰ Finalmente, otra institución estatal que tuvo injerencia en los procesos de poblamiento de los municipios metropolitanos del estado de México fue Auris.

Así, poco tiempo después de presentado el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el DF daba a conocer la réplica capitalina. El Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PDUDF) fue dado a conocer a finales de 1979 y aprobado el 27 de febrero de 1980.

a) Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

Entre otros objetivos enunciados en el PDUDF destacan para este trabajo los de:

—Ordenar y regular el crecimiento y desarrollo del área urbana para lograr una distribución equilibrada de las actividades económicas y de la población; la promoción de un desarrollo urbano

¹¹⁰ Preside la Comisión el Secretario de SAHOP y la integran el jefe del DDF y los gobernadores de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala y por los presidentes municipales de la zona y los delegados del DDF. Al mismo tiempo cuenta con un secretariado técnico.

integral y equilibrado para conseguir una mejor distribución de los componentes de la estructura urbana; el propiciar las condiciones favorables para que la población tenga acceso a los beneficios del desarrollo urbano en materia de suelo, vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios públicos y la propuesta de conservar, mejorar y aprovechar el medio ambiente para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

—Otro de los propósitos explicitados fue "disminuir las dimensiones y el ritmo de la expansión urbana que ha venido manteniendo el DF, los riesgos de carácter ecológico son graves, además del desorbitado costo económico y social que significa el continuar incrementando a grandes distancias y altitudes la dotación de servicios e infraestructura (PDUDF, nivel estratégico).

El diagnóstico inicial partía de considerar al DF el conglomerado urbano más complejo del país, -con grandes problemas en el abasto de agua, la traza, el transporte, la calidad de vida, etc. La mayor concentración de población y actividades del país presentaba un conjunto de contradicciones frente a las cuales era necesario actuar.

Este diagnóstico describía el conjunto de problemas urbanos que presentaba el DF en el contexto nacional aludiendo solamente a las causas estructurales, base de la situación. Señalaba las carencias y la precariedad en las condiciones de vida del conjunto de los sectores populares, obligados a aceptar un conjunto deficitario de condiciones de vida. La concentración industrial aparecía como el motor de crecimiento económico de este territorio y su principal generador de empleo, pero a la vez la causa de un conjunto de males. Por ello, las políticas no podían idearse en un solo sentido sino que tenían que considerar una situación de gran heterogeneidad en las formas de ocupación del territorio y en el acceso desigual a bienes y servicios urbanos. Sin embargo,

estas cuestiones escaparon a las consideraciones del plan.

Las políticas enunciadas eran de tres tipos:

—De crecimiento, con objeto de controlar la expansión urbana, particularmente en el sur poniente, sur y sur-oriente; densificar el área urbana para optimizar la ocupación de zonas actualmente subutilizadas en relación a la capacidad instalada de infraestructura, equipamiento y servicios públicos y orientar el crecimiento demográfico a zonas susceptibles aún de desarrollo urbano.

—De conservación, dirigidas a preservar y aprovechar los espacios abiertos de uso público (bosques, áreas de explotación agropecuaria intensiva, mantener un área de amortiguamiento y conservar el patrimonio cultural e histórico de interés nacional e internacional).

—De mejoramiento, relacionadas con la ordenación de la estructura del DF mediante un sistema de centros urbanos de servicios a un conjunto de unidades socioeconómicas en alto grado autosuficientes; para propiciar una distribución más equilibrada de usos del suelo a través de la relocalización de establecimientos industriales, y los aspectos administrativos y de abasto, de acciones para una densificación de las zonas ya consolidadas y la revitalización del centro histórico.

Estas políticas, no obstante ser muy generales, permitían fundamentar y legitimar una acción urbana estatal sobre la base de un intenso proceso de reestructuración del espacio urbano. La construcción de obras públicas pasaba a ser el elemento central, el componente reorganizador de la estructura urbana.

En el nivel estratégico el Plan señalaba los mecanismos y acciones para concertar estas políticas delineadas de manera global y genérica. En primer lugar, establecía tres momentos para su puesta en marcha: corto plazo, 1982; el mediano plazo, 1988, y largo plazo, un horizonte al año 2000.

El principal elemento de la estrategia era la caracterización y distribución general de los destinos, usos y reservas para el territorio comprendido en una zonificación primaria. A ello respondía la formulación de planes parciales delegacionales y una zonificación secundaria en la cual se incluyó los componentes genéricos de la estructura urbana (centros urbanos, sistemas de transporte, y una red vial cuya fluidez permitiera establecer intercomunicaciones en apoyo a las distintas actividades urbanas.

Los centros urbanos y sistemas integrados de transporte eran los componentes clave de esta refuncionalización del espacio de la ciudad:

los primeros eran definidos como "concentración de equipamiento comercial y establecimientos de servicios públicos, que constituirán núcleos de unidades socio-económicas en alto grado autosuficientes de la Ciudad". Sus principales funciones serán... "identificar a los habitantes con su área geográfica; ofrecer un espacio para efectuar actividades cívicas, culturales y recreativas, concentrar la inversión pública... y los servicios más generales, así como los más especializados; y alojar el transporte privado para facilitar el uso alterno de transporte colectivo (PDUDF: 1980: II: 3).

La estrategia proponía la formación de corredores de desarrollo intensivo, otorgando énfasis a la vivienda de alta densidad y servicios que ocuparan el área de influencia inmediata a las líneas del sistema de transporte colectivo. Para el año 2000 se preveía la consolidación de nueve centros urbanos, incluido el actual centro metropolitano, autosuficiente cada uno de ellos: La Villa, Zaragoza, Ixtapalapa, Coapa, San Angel, Tacubaya, Tacuba y Azcapotzalco. Con ello, la estructura delegacional sufría cambios para lograr una mayor eficiencia. El otro componente, en consecuencia, pasaba a ser el sistema integrado de transporte destinado a facilitar el acceso de la población a los centros y subcentros así como a los lugares de

residencia y trabajo. La columna vertebral de este sistema pasaba a ser el metro, complementado por la traza rectorial del transporte de superficie. Los subcentros urbanos y centros de barrios contarían con un sistema combinado de transportación pública.

El Plan identificaba para su operación instrumentos administrativos y financieros, detallando las fuentes de recursos con que contaba el gobierno capitalino.

El rol de la ciudadanía en la reestructuración de este espacio era enunciado de la siguiente manera:

En materia de desarrollo urbano, el financiamiento de obras y proyectos puede hacerse con fondos cuya recaudación es general o directamente relacionable a la obra específica (PDUDF:1980:7). La capacidad de repercutir en los costos de los servicios a los beneficiarios reales puede ser de gran ayuda para racionalizar su uso y permitir una ejecución más ágil, al no gravitar exclusivamente sobre recursos del Departamento. Sin embargo, la aplicabilidad de este instrumento depende de la capacidad de identificar a los beneficiarios de la obra o servicios (PDUDF: 1980: IV: 8).

Por otra parte, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal prevería la creación de la Comisión de Operación Económica del Plan Director, responsable de ejercer las atribuciones financieras del Departamento.

Se trataba de identificar previamente a los usuarios para garantizar el pago de la realización de una obra, más que abrir espacios de participación social en el proceso de toma de decisiones gubernamentales. Queda claro que los criterios que orientaron estas propuestas no fueron los de necesidad social sino los de ofrecer servicios a quien pudiera pagarlos, con lo cual la mayoría de la población capitalina estaría condenada a continuar viviendo en condiciones de precariedad, hacinamiento e insalubridad.

En contrapartida, el Plan explicitaba que la responsabilidad de la realización de las obras grandes y menores recaían en la iniciativa privada, dada su experiencia acumulada.

Las acciones del DDF en materia de desarrollo urbano ya sea individuales o con participación privada, le han permitido adquirir experiencia en proyectos de escala y complejidad propios de las dimensiones de la ciudad de México. Estas experiencias serán de gran ayuda para realizar las obras de extensión del sistema de transporte colectivo, de vialidad urbana, para la captación y distribución de agua, para el drenaje de la ciudad y en la provisión de vivienda entre otras y también para obras de menor envergadura y agrega: ...su aplicación en programas de autoayuda para vivienda y servicios urbanos resulta especialmente significativa (PDUDF:1980 IV: 27).

b) Otros planes y programas

La planeación del DDF pretendía llegar a niveles territoriales más específicos que los abordados en el PDUDF. Para ello se llevaron a cabo los llamados Planes Parciales Delegacionales, cuyo objetivo era definir con mayor precisión los usos del suelo en cada delegación. La zonificación secundaria pasaba a ser considerada como el fundamento operativo para el otorgamiento de los alineamientos y números oficiales y las licencias de uso del suelo y construcción (DDF Plan Parcial de la Delegación Miguel Hidalgo:1980:2/3). Estos planes junto con el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, pasaban a formar parte del denominado Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal. En lo fundamental adoptaban la metodología del PDUDF y ponían el acento en la necesidad de definir normas y criterios técnicos relativos a la densidad de la población y la intensidad de la construcción.

En relación a las obras públicas, uno de los planes delegacionales, el perteneciente a la Delegación Miguel Hidalgo, sostenía:

Las inversiones públicas deben impulsar y desarrollar los centros urbanos para lograr unidades socio-económicas en alto grado autosuficientes que sean los núcleos de densidad, intensidad de uso, complementariedad y mezcla de usos del suelo y aquellos donde confluya el transporte público (DDF:1980:36).

Con objeto de profundizar el diagnóstico territorial y las propuestas de planeación, partiendo de un análisis a nivel de barrio, pueblo o colonia, surgieron los planes de barrio. Se les consideraba "un instrumento de diálogo entre las autoridades locales y los representantes de las asociaciones de vecinos", pero la obtención de ese objetivo encontraba dos fuertes limitaciones: una, la ausencia de una movilización y participación ciudadana autónoma dispuesta a compartir un proceso de planeación con las instituciones gubernamentales que la práctica planificadora pretendía reemplazar con la imposición de arriba hacia abajo, de un modelo de organización subordinada; otra que el sexenio llegaba a su fin y era necesario actuar con prisa y eficiencia si se querían presentar los resultados propuestos.

La elaboración de los planes de barrio atravesó las más diversas experiencias. En la Delegación Coyoacán, un pequeño equipo de técnicos y profesionales consiguió generar un proceso de participación vecinal, logrando vencer la propia dinámica burocrática de la contratación con despachos privados. En otros casos, el DDF recurrió a equipos de profesionales con experiencia en la realización de trabajos de planeación a veces vinculados a los sectores populares (como es el caso de COPEVI). En ocasiones las grandes empresas que actúan en la construcción del espacio urbano impulsaron programas de barrio. Tal fue el

caso de la Compañía Mexicana de Aerofoto, S.A. perteneciente al grupo ICA, que llevó a cabo la realización de los programas de la Delegación Gustavo A. Madero, debiendo enfrentar para ello distintas dificultades. En una autoevaluación la empresa decía:

El programa de barrio representa, además de su significado intrínseco, una gama de valores de tipo social, ya que es el resultado de la conjunción de esfuerzos, tanto de la junta de vecinos, como de los técnicos y profesionales que participaron en su elaboración, dando como resultado la más útil herramienta de trabajo social dentro del D.F. "en un trabajo de tal envergadura que usualmente se utilizaría 3 o 4 meses, la Compañía Mexicana Aerofoto, S.A. dado el apremio que el caso requería, lo hizo en su totalidad en un tiempo récord de 30 días con la colaboración de arquitectos, ingenieros, equipo aéreo y brigadas de campo (Revista ICA: 1982: núm. 23:22).

Por lo general se cree que la planeación es un proceso diferente y distante del momento de la ejecución y de la realización de una obra pública. De igual forma, se piensa en una división terminante entre quienes planifican y quienes ejecutan las obras. Lo que puede comprobarse, en cambio, es que importantes empresas constructoras cuentan con equipos y personal capacitado para la realización de todo tipo de tareas y el cumplimiento de etapas diferentes; sean las propias de la ejecución de una obra como las de momentos anteriores, su planeación y su proyecto.

Finalmente deben mencionarse dos instrumentos de planeación que son en el período muy importantes porque ofrecen lineamientos para la realización de obras: el Plan de Vialidad y Transporte y el Programa Hidráulico.

El plan de vialidad y transporte

Elaborado bajo la responsabilidad de COVITUR, contó con la colaboración de una empresa del grupo ICA: Ingeniería de Sistemas de Transporte Metropolitano, S.A. (ISTME). Se componía de cuatro partes fundamentales: el plan maestro del metro, el plan de vialidad, el plan de transporte de superficie y el plan de estacionamientos.

La primera etapa del Plan Rector consideraba que, para fines de 1982, cuando culminara el sexenio, debían lograrse determinados avances: 10 líneas de metro con 153.33 km. de longitud, lo cual representaba alcanzar el 40% del Plan Maestro; terminar 540 km del anillo periférico, el circuito interior y 34 ejes viales; implementar 76 líneas de autobuses de superficie e incrementar a ocho mil el número de unidades y fortalecer la línea de transportes eléctricos con la adquisición de quinientos nuevos trolebuses; dotar a la ciudad de sesenta mil cajones de estacionamientos y reorganizar adecuadamente el uso de la vía pública.

El programa hidráulico

Fue realizado por la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCOH) y planteaba una acción integral en los tres principales componentes del sistema hidráulico: los sistemas de agua potable, el drenaje y el tratamiento y reuso. Todos adolecían de problemas comunes originados por la falta de mantenimiento, infraestructura incompleta, medición precaria de la cantidad y calidad de las aguas y una demanda creciente de servicios en el transcurso del tiempo (Programa Hidráulico: 1979:8).

Frente a esta situación proponía construir líneas de red primaria a fin de mejorar la distribución y presiones y rehabilitar agua y acciones para mejorar el desazolve de redes por medio de técnicas adecuadas. En el caso del agua, además de las líneas primarias

que ya estaba construyendo el DDF, proyectaba traer agua procedente del Cutzamala y Amacuzac, por el poniente de la ciudad de México, y líneas perimetrales que darían flexibilidad a la operación del sistema. En relación al drenaje sostenía que a las tareas de desazolve de redes por medio de técnicas existentes, se agregaría la construcción de infraestructura del sistema nuevo de drenaje profundo compuesto por las prolongaciones de los Interceptores Central y Oriente y el Interceptor Centro Poniente, el Oriente-Sur y el Centro-Centro. También formaría parte de la infraestructura el colector que sustituiría al Gran Canal, desde su inicio hasta el límite con el DF y continuaría en operación el Interceptor Poniente con auxilio de las presas.

En estos dos últimos planes, a diferencia de los anteriormente mencionados, se concentraba en una misma dependencia la capacidad de controlar o ejercer el proceso de planeación y ejecución. El DDF, vía COVITUR y la DGOH, podía ejercer no sólo una acción normativa sino modificar profundamente la fisonomía de la ciudad de México y así lo hicieron. Debe señalarse que esta planeación, más que territorial es de corte sectorial (transporte, vialidad, servicios, agua, drenaje). La dimensión espacial es fundamental, pero su contenido precisa la realización de determinadas obras. Esto marca la diferencia entre la planeación del gobierno capitalino y la práctica ejercida desde los más altos niveles gubernamentales de una secretaría de estado o de una dependencia. En estas últimas, en el mejor de los casos se trabaja con información secundaria y se trata de una práctica más próxima al cumplimiento de requisitos impuestos por el expediente burocrático. La factibilidad de un obra es algo que muchas veces ni siquiera se contempla en ese tipo de planeación urbana. Mientras que para el gobierno local de cualquier territorio la planeación sólo interesa en tanto permita evaluar con anterioridad los efectos económicos y sociales de una obra o de una medida de gobierno.

Aunque no existen aún evaluaciones rigurosas que contemplen cada uno de los momentos que encierra la realización de diferentes obras de trascendencia para la capital del país, puede decirse que la magnitud de lo logrado estuvo lejos de cumplir los objetivos enunciados por la planeación. Como se verá más adelante

IX. Aspectos jurídicos de la política urbana del Distrito Federal

Los más importantes elementos jurídicos relacionados con los diferentes momentos por los que atraviesa la política urbana son de dos tipos:

—El ordenamiento institucional y las funciones atribuidas al DDF en la Ley Orgánica y el Reglamento Interior. Otras reglamentaciones, como la Ley de Ingresos y Egresos, también dan indicaciones para la actuación del gobierno local.

—La legislación específicamente urbanística: Ley de Desarrollo Urbano y el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal.

La Ley orgánica del DDF de 1978 y su reglamento indican que la Secretaría General de Obras y Servicios es la que fija la política, estrategia, líneas de acción y sistemas técnicos a que deberán sujetarse la planeación urbana y el mejoramiento y protección del entorno ecológico de la ciudad de México, con la intervención que le concedan las leyes a la SAHOP (art. 20 párrafo I). En relación a la realización de obras, la Ley le confiere atribuciones para realizar los estudios y proyectos relacionados con el sistema de agua potable y alcantarillado, lo concerniente a la planificación territorial, a llevar y mantener actualizado el Registro del Plan Director y supervisar los servicios que preste o concesione. En relación a las obras públicas, la Ley Orgánica (en su artículo 20 ap. II) la facultad para: "Vigilar y evaluar la contratación, eje-

cución y liquidación de las obras y servicios a cargo del DDF, conforme a lo dispuesto por la Ley de Obras Públicas, su Reglamento y demás leyes aplicables, dando intervención a la Secretaría de Programación y Presupuesto¹¹¹. También le corresponde la realización de estudios y proyectos de agua y alcantarillado, dictar las políticas de construcción y conservación de obras públicas y los programas de remodelación urbana. Debe autorizar la expedición de licencias para ejecutar obras de construcción y ampliación, modificación, conservación o mejoramiento de inmuebles. Tiene a su cargo lo relativo a la determinación de la prestación de servicios públicos, el fomento a la autoconstrucción de vivienda y la operación eficiente del transporte público en el área metropolitana, creando para ello la infraestructura necesaria.

Estas atribuciones conferidas al DDF son especificadas para sus diversas dependencias en el Reglamento Interior del 6 de febrero de 1979, que establece las funciones de la Secretaría General de Obras y Servicios y cada una de sus direcciones generales.

El reglamento autoriza al jefe del DDF (art. 5) a "fijar y ejecutar las políticas del DDF en materia de prestación de servicios públicos y de planificación"; a "contratar toda clase de créditos y financiamientos para el Departamento con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público" y también a vigilar el cumplimiento de los términos de los contratos y convenios así como la ejecución y liquidación de obras y participar en la fijación de precios unitarios (art. 8, ap. III y IV).

Existen tres direcciones generales, ya mencionadas, que tienen acción directa sobre la transformación del territorio. A la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica le corresponde la realización del Plan Hidráulico, atender las acciones indicadas en dicho plan, así como todas las obras relacionadas con esta cuestión, ofrecer estos servicios, realizar las obras necesarias y fijar normas y especificaciones.

¹¹¹ A partir del sexenio 1982-1988 interviene también la Contraloría General de la Federación.

En materia de obras la facultad para "Fijar las normas y especificaciones a que deben sujetarse las obras y servicios hidráulicos a cargo de las Delegaciones del DDF".

La Dirección General de Obras Públicas tiene a su cargo todo lo relativo con los proyectos y construcción de obras "que de conformidad con el programa anual, queden a su cargo" (art. 17 ap. 1). Sus funciones son proyectar y construir las obras que de conformidad con el programa anual queden a su cargo; conservar y mantener las obras que realice y las que le encomienden a este efecto; proponer y cumplimentar los programas de urbanismo y remodelación urbana; coordinarse con las demás dependencias del Departamento en la ejecución de los programas a su cargo, e informar a los delegados de las obras que, conforme al programa anual correspondiente, se proyecte ejecutar en sus jurisdicciones y, en su caso, recibir y considerar las opiniones pertinentes.

Finalmente, a la Dirección General de Planeación le corresponde llevar a cabo el conjunto de actividades relacionado con el Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Entre los órganos desconcentrados, el Reglamento Interior especifica que la Comisión de Desarrollo Urbano y la Comisión de Vialidad y Transporte poseen atribuciones relacionadas con el desarrollo urbano. La Comisión de Desarrollo Urbano será el conducto "para la coordinación en materia de desarrollo urbano, con SAHOP y demás dependencias que tengan relación con el desarrollo urbano del DF" (art. 44 Ap. XI) y también tiene a su cargo la "elaboración de proyectos y planes urbanísticos y obras que le encomiende el jefe del DDF". La Comisión de Vialidad y Transporte, según el artículo 45, debe elaborar y actualizar el Plan Maestro del metro y el Plan Rector de Vialidad para incorporarlos al Plan Director del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Pero no sólo debe planear sino también "proyectar y construir nuevas obras viales y en su caso modificar las existentes" y, específicamente, proyectar y construir las

obras de ampliación del sistema de Transporte Colectivo "metro", adquirir los equipos necesarios y entregar las instalaciones completas.

No deja de llamar la atención que ambos organismos desconcentrados están facultados para llevar a cabo funciones que parecen superponerse, en principio, con las atribuidas a otras dependencias. En un caso, a la Dirección General de Planificación; en el otro, a la Dirección General de Obras. Puede interpretarse que es la necesidad de planificar cuestiones específicas lo que justifica su existencia, pero ello no basta. La envergadura de la obra del metro puede justificar la creación de una instancia específica en la estructura institucional. Pero la legislación se vió luego rebasada por un conjunto de acciones que ejercieron otras instituciones gubernamentales diferentes de aquellas contempladas en los cuerpos legales que están normando determinado territorio.

En relación al desarrollo urbano y las reglamentaciones que atañen a la producción de bienes inmuebles, es la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal el principal instrumento legal. Se promulgó el último año del gobierno de Luis Echeverría Alvarez (fue publicada en la *Gaceta Oficial* del DF el 15 de enero de 1976) y abrogaba la Ley de Planificación del DDF del 30 de diciembre de 1953. Es decir, constituye parte del instrumental jurídico que en materia urbana hereda la administración de José López Portillo. Inclusive es anterior a la Ley General de Asentamientos Humanos, el principal instrumento jurídico en asuntos de ocupación y uso del territorio nacional.

La Ley de Desarrollo Urbano del DF sostiene en su artículo 10. que "...tiene por objeto ordenar el desarrollo urbano del DF, la conservación y mejoramiento de su territorio, establecer las normas conforme a las que el DDF ejercerá sus atribuciones para determinar los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques, y demás que le confiera este ordenamiento". Al mismo tiempo fija las características que deberá asumir la planeación urbana, en particular el Plan Director, que realizará la Dirección General de

Planificación del DDF, y otorga fuerza a los planes parciales al decir en su artículo 29 que "sólo se podrá expedir licencias de construcción, ampliación o cualesquiera otra relacionadas con predios que resulten afectados, si las correspondientes solicitudes están de acuerdo con el Plan". También en la misma Ley se fijan las formas de ejecución de obras por parte del DDF, las cuales deberán sujetarse al Plan Director, al régimen de ocupación del territorio del DF y a las modalidades en el otorgamiento de licencias.

Su sección segunda, dedicada a la estructura vial y al sistema de transporte, se fija tarifas para los pagos por conceptos de subdivisión, relotificación y fraccionamiento de terrenos; atiende cuestiones relativas a la vivienda, sus tipos, requisitos de construcción, especificaciones, las zonas de mejoramiento, de infraestructura y servicios urbanos fijando las aportaciones y normas relativas a medidas de seguridad y las sanciones pertinentes.

La ley sufrió modificaciones el 28 de diciembre de 1981. En ellas se especifica la forma en que se integra el Plan Director, las definiciones sobre las áreas de desarrollo urbano, las zonas urbanizadas de reserva y amortiguamiento, y se agregan los recursos de inconformidad que podrán interponer los particulares afectados por la aplicación de las disposiciones derivadas de ese ordenamiento. Esta Ley y sus modificaciones constituyeron normas a partir de las cuales la política urbana efectivamente realizada encontraba respaldo legal. Ello era importante en medio de una coyuntura en la que se pretendía ejercer una enérgica acción gubernamental sobre el territorio. La juricidad y los planes, en los hechos, sirvieron para fundamentar los lineamientos de una política urbana autoritaria, carente de participación social.

Finalmente, es importante considerar cuál es el rol que juegan las delegaciones en la realización de obras públicas. La Ley Orgánica, más específicamente su Reglamento, dice que las delegaciones deberán atender y vigilar la debida prestación de los servicios públicos. En su artículo 40 inciso III, sostiene que les

corresponde "Expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, modificación, conservación y mejoramiento de inmuebles en los términos de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas", y agrega: "Otorgar licencias, conforme a las normas y criterios establecidos por la Dirección General de Planificación, para industrias, talleres, bodegas, construcciones y anuncios... Construir las vías públicas, reparar y construir escuelas y demás establecimientos culturales (bibliotecas, centros deportivos) y las obras que el jefe del Departamento ordene".

Una de las principales funciones es, entonces, la de otorgar licencias de construcción y para ello se basa en el Reglamento de Construcción del DF publicado también en el *Diario Oficial* de la Federación del 14 de diciembre de 1976, que entró en vigor prácticamente en el período bajo estudio. Dicho Reglamento, en su artículo 10., dice que "Las obras de construcción, instalación, modificación, ampliación, reparación y demolición, así como el uso de los inmuebles, y los usos, destinos y reservas de los predios del territorio en el DF, se sujetarán a las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y de este reglamento". Y son sus facultades: fijar los requisitos técnicos a los que deberán sujetarse las construcciones, determinar el tipo de construcciones, otorgar licencias o negarlas, llevar un registro clasificado de directores responsables de obras, realizar inspecciones a las obras en proceso de ejecución o terminada, etc.

Esta legislación, aplicable sólo al territorio del DF estuvo vigente durante la administración de Carlos Hank González. Es el marco jurídico que señala los límites de los vínculos directos e indirectos que entablan las instituciones del gobierno local con las empresas constructoras.

X. La inversión pública en el Distrito Federal

Antes de analizar el monto de la inversión que los organismos del gobierno federal y del DDF ejercieron

en la realización de obras, es bueno detenerse en la procedencia de estos recursos. Un conjunto de estudios sobre la problemática de las finanzas públicas de nivel federal y local servirán de apoyo.

Las principales fuentes de recursos que inciden en la realización de los bienes colectivos de la ciudad son la inversión de las instituciones del gobierno federal sobre el territorio de su ciudad capital y las participaciones en impuestos federales que le corresponde a cada entidad federativa y, por ende, al DF; los ingresos ordinarios del DDF provenientes de la recaudación fiscal y la prestación de servicios a la comunidad y los ingresos extraordinarios del DDF obtenidos a través del financiamiento de los organismos financieros nacionales e internacionales (la deuda pública).

1. Los recursos de la federación

La inversión es una acción estatal que genera en forma directa las transformaciones más importantes que presenta una configuración territorial. En su análisis del comportamiento de la inversión pública federal sobre el territorio nacional. Pedro Pirez advierte que en la década de los años setenta se produjo una importante modificación en la asignación territorial de los recursos gubernamentales. La ZMCM pierde su condición de privilegio en la absorción de la inversión federal en favor de la región petrolera.¹¹² Sostiene Pedro Pirez (1983:159) que

La inversión federal se orienta en 1980 en más de un 60% a la zona centro y la región petrolera. Esta última recibe, en los últimos años, la proporción mayor, desplaza a la ZMCM en 1975 y a la zona Centro en 1977. Se convierte en la región

¹¹² Las regiones analizadas por Pedro Pirez (1983) son:

Noroeste (NO): Baja California Norte y Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora; ZMCM: DF y Estado de México; Zona Central (ZC: la ZMCM más Querétaro, Puebla, Morelos e Hidalgo); NLJ (los estados de Jalisco y Nuevo León) y la Región Petrolera (RP: Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz).

de "atracción" de la inversión federal y representa desde 1977 hasta 1980 más de un tercio del total.

Esto permite corroborar la magnitud del proceso de transformación que presentó la estructura económica nacional desde mediados de los años setenta. Efectivamente, en 1978, los descubrimientos de importantes mantos petroleros en el sureste llevaron a reorganizar la economía sobre la base de la explotación de estos recursos naturales. La creación de infraestructura demandó una enérgica acción estatal a través de fuertes inversiones federales. Con ello, se pretendía poner en marcha un proceso de desconcentración económica sobre la base de generar nuevas actividades. Sin embargo, aun cuando proporcionalmente la participación de la ZMCM disminuyó en el total de la inversión pública federal, el DF concretamente absorbió el monto más elevado de recursos para la realización de obras de bienestar social. La refuncionalización de los principales espacios urbanos señalada por Angel Mercado (1983) constituía una necesidad impostergable. La transición económica no podía dejar de lado, por el momento, el rol estratégico que cumplían las áreas metropolitanas en el conjunto de la economía nacional; particularmente la ZMCM, donde se concentraba casi la mitad de la industria manufacturera.

El acceso a materias primas y medios de producción socializados ejerció suficiente atracción para que la inversión privada se localizara en el territorio de la ciudad capital y su zona metropolitana. La abundancia de mano de obra barata garantizó la disponibilidad del principal componente de la producción social de bienes: la fuerza de trabajo. Pero la concentración poblacional y las precarias condiciones de vida de la mayoría de estas familias encerraban un potencial conflicto social; la acción estatal debía contemplar esta cuestión. Así, la ciudad que albergaba también las principales actividades del gobierno de la Federación no podía postergar su transformación territorial.

Las prioridades en la realización de obras, si bien se alteran en el sentido de favorecer las condiciones de vida de la fuerza de trabajo, se limitan a introducir la infraestructura más elemental y necesaria, obras de agua potable y/o drenaje, y a mejorar las condiciones de su traslado desde la vivienda a los centros de trabajo. No obstante, en conjunto, la ciudad está dispuesta a proveer los medios de consumo colectivo que concentra en su territorio a un mayor número de habitantes.

El DF recibió en el sexenio un importante monto de recursos para la realización de obras públicas proveniente de la participación federal que corresponde a cada entidad de la República. Alrededor de una cuarta parte de esta recaudación se devuelve al gobierno capitalino. Al Estado de México, por su parte, le corresponde un porcentaje que es probable que sean sus municipios metropolitanos los que lo absorban en la mayor parte.¹¹³ Por otro lado, debe recordarse que el DDF y PEMEX son las principales dependencias gubernamentales en términos de mayor capacidad de captación fiscal. Según Priscilla Connolly (1983), en el DF se recauda alrededor del 37% de todos los ingresos fiscales de la nación sin contar los gravámenes sobre el comercio exterior. Ello ha llevado a afirmar que "lejos de recibir subsidios del resto del país, (el DF) generaría recursos fiscales que son distribuidos en el territorio nacional" (Connolly, Priscilla:1983:105).

Estos análisis presentan una interpretación que valoriza positivamente el papel que cumple la ciudad capital en el contexto de las finanzas públicas del país. La misma pretende contrarrestar aquellas posiciones que sostienen que el endeudamiento nacional fue en gran medida necesario para hacer frente a la crisis financiera del DDF. La investigación de Gustavo Garza (1985) aporta elementos a esta discusión al demostrar que importantes obras realizadas fuera y lejos de la

¹¹³ Sobre las participaciones de los estados y municipios, véase Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi, (1986 y 1988).

ciudad de México vienen a cubrir también necesidades de infraestructura de la capital.

También se debe considerar el problema desde la perspectiva de la descentralización y del fortalecimiento de los gobiernos locales. El DF y unos pocos estados concentran la mayor parte de los recursos nacionales. Invertir en ellos era una necesidad imperiosa para garantizar la continuidad y crecimiento de la actividad productiva de la que depende el conjunto de la nación. En contrapartida, las posibilidades de efectivizar la descentralización económica y social —propuesta e incorporada en los programas gubernamentales— descansa en la transferencia de recursos económicos, de manera proporcional, al conjunto de los gobiernos locales (estados y municipios).

Los ingresos ordinarios

El análisis de los ingresos del DDF ha sido uno de los aspectos centrales de quienes han estudiado las finanzas del gobierno capitalino. Diferentes autores han coincidido en señalar dos rasgos de la estructura fiscal del DDF.

—El primero, que los ingresos ordinarios del DDF (impuestos e ingresos por la prestación de servicios) tienden a disminuir marcadamente desde varias décadas atrás.

En 1982, los ingresos ordinarios significaron sólo un 74% respecto al monto de los mismos en 1970 (Iglesias, Patricio: 1983). Sin duda es la deuda pública la que viene a solventar el déficit existente entre los gastos y los ingresos ordinarios del DDF. La disminución de los ingresos se ha ido acentuando aun cuando entre 1976 y 1982 se puso en marcha un Plan de Acción del DDF. Éste pretendía incrementar la recaudación a través de la actualización del padrón de causantes, la descentralización de las oficinas recaudadoras, la modernización del sistema fiscal, la disminución del plazo de revisión de los valores catastrales y la elevación de la cuota de lotes baldíos al doble de su monto (Rodríguez, Jesús: 1983).

Sin embargo, al finalizar el sexenio la evaluación del propio DDF señalaba que las causas en la disminución de los ingresos en los rubros correspondientes a impuestos, derechos, productos y aprovechamientos se debía básicamente a

...la caducidad de sistemas en la administración fiscal local, que ante el creciente flujo de ingresos derivados de las participaciones en impuestos federales no actualizó, agilizó y fiscalizó adecuadamente sus instrumentos tributarios y no tributarios. (DDF: 1982:15).

—El otro rasgo de la estructura fiscal del DDF que señalan varios investigadores es que se ha ido produciendo desde hace varias décadas una importante modificación en la estructura de la obtención de los ingresos fiscales.

El impuesto predial fue hasta 1947 la principal fuente de recaudación. De 1976 a 1982, "la recaudación por concepto de predial en términos reales decreció a una tasa del 10.6 promedio anual; tan sólo entre 1981 y 1982 la recaudación por dicho concepto se redujo en estos términos un 32%" (DDF:1982:15). Paulatinamente fue reemplazado en importancia por los impuestos mercantiles. A partir de 1980 se instala el IVA, el que constituye en adelante la principal fuente de recaudación. Luego se agregan los impuestos a la venta de gasolina, tabaco, cerveza, etc. Estos impuestos al consumo, en 1970, representaban el 29.5%; en 1973 el 37%, y en 1978 el 41% del total de los ingresos ordinarios del DDF (Perló, Manuel:1981). Los ingresos obtenidos por la prestación de servicios que suministra el DDF (metro, Ruta 100, transporte eléctrico, etc.) completan la disponibilidad de recursos del gobierno del DF.

Las nuevas construcciones que demanda la ciudad, el mantenimiento de las existentes, el suministro de servicios, la propia gestión de su aparato administrativo, exigen una cantidad de recursos muy superior a la que proviene de los ingresos ordinarios. Contraer

obligaciones con organismos financieros nacionales e internacionales constituyó la opción escogida por el gobierno capitalino desde finales de los años sesenta.

Los ingresos extraordinarios

Los ingresos extraordinarios son de importancia crucial cuando se trata de explicar cuál es la procedencia de los recursos con los que se financian las grandes obras realizadas en el sexenio analizado.

Antes de ser nacionalizada la banca otorgaba un cuantioso apoyo financiero al DDF.¹¹⁴ A ello se sumaba el capital suministrado por empresarios nacionales privados tales como el consorcio de las compañías Construcciones Urbanas de México S.A., Constructora Estrella S.A., Caminos y Urbanización S.A., Industria del Hierro S.A. y Túnel S.A.

Pero el gran prestatario del DDF entre 1976 y 1982 fue BANOBRAS, cuyos apoyos financieros pasaron de \$17 031 millones de pesos en 1977 a \$133 320 millones en 1982. BANOBRAS representó de 1977 a 1981, el 90% del monto de la deuda y en 1982 alrededor del 60%. Debe tenerse en cuenta que esta suma se constituye principalmente de los montos de los créditos internacionales obtenidos por el DDF para hacer frente a sus gastos programados. Constitucionalmente, el DDF no puede ser sujeto de crédito externo. Sólo el gobierno federal puede asumir un compromiso internacional. Por esta razón, en la Cuenta Pública del DDF el rubro "deuda pública exterior" en esos años presenta un monto comparativamente mucho menor (sólo para 1982 alcanza a \$11 138 millones de pesos, es decir menos del 10% de lo que le corresponde a BANOBRAS y alrededor del 5% de la deuda interior de ese año). BANOBRAS es la institución financiera que

¹¹⁴ Los bancos que operaron entre 1976 y 1982 con el DDF fueron: Bancomer, Banco Nacional de México, Multibanco Comermex, Banco del Atlántico, Banco Mexicano, Banco Internacional, Banpaís, Banco de México y Banca CONFIA. Entre las financieras figuran: Financiera Banamex, Nacional Financiera, Agencia Hipotecaria Mexicana. Véase DDF: Cuenta Pública.

actúa de intermediaria para la captación de los recursos que demandan las grandes obras, particularmente el metro.

El saldo de tales compromisos llevó a que, al finalizar el sexenio, en 1983, el servicio de la deuda representara el 79% de los ingresos corrientes y más del 60% del total de los gastos (Iglesias, Patricio:1983). En 1976 la deuda documentada era de \$16 mil millones de pesos, mientras en 1982 alcanzaba a \$216 7 mil millones. El DDF atribuyó el elevado endeudamiento a:

—El impacto por pérdida cambiaria de la deuda documentada en moneda extranjera; las redocumentaciones originadas por falta de capacidad de pago de las obligaciones; el incremento de las tasas de interés vigentes en los mercados internos y externos, y la asunción de deudas documentadas de proveedores y contratistas que financiaron la ejecución de obras.¹¹⁵

La realización de las grandes obras del sexenio, particularmente el metro, el drenaje profundo y las obras viales, han sido señaladas como las demandantes de estos recursos. El capital que exige la realización de cualquiera de ellas excedía evidentemente las posibilidades del presupuesto anual del DDF. Mejorar las condiciones de vida en la capital de la república puede estar fuera de discusión, pero el DDF y el país asumieron un compromiso cuyo cumplimiento tenía como contrapartida fuertes cargas sobre el ingreso de los trabajadores. La decisión de llevar a cabo tal o cual obra, no atravesó sin embargo por ningún canal de representación o consulta popular; quedó restringida a los funcionarios responsables de la gestión pública.

¹¹⁵ Cfr. DDF:1982:16.

La inversión del DDF en obras públicas

El gasto público del DDF se incrementó en el período analizado en un 925% al pasar de 21.7 a 222.7 mil millones de pesos entre 1977 y 1982.¹¹⁶ Los conceptos que absorbieron la mayor parte de los egresos del DDF fueron: el servicio de la deuda y la realización de obras públicas en el rubro comunicaciones y transporte. Según Patricio Iglesias (1983) en 1982 se gastaba más de un 89% de los egresos en infraestructura de comunicaciones y servicios de la deuda (que a su vez había sido dedicada a gastos de capital). Esto lo lleva a afirmar que:

los gastos de capital son desproporcionadamente mayores a los gastos sociales y el incremento de los gastos en el DF no ha repercutido en una mejora en los niveles de vida de los habitantes... Se trató de construir una maquinaria eficiente a la producción, más que un hábitat adecuado. Los gastos sociales —salud, educación, esparcimiento— estuvieron a cargo del Gobierno Federal dejando en manos del gobierno local los gastos de capital (Iglesias, Patricio:1983).

Desde la perspectiva de análisis de este trabajo hay dos cuestiones que deben incorporarse a estos análisis financieros de la cuenta pública a fin de revisar estas afirmaciones.

—La primera es que los medios de comunicación y transporte de la ciudad, que son considerados en esta investigación medios de circulación material, forman parte de los medios de consumo colectivo necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo. Efectivamente, éstos absorbieron una creciente proporción del gasto del DDF.

Mejorar las condiciones de transporte de las materias primas y del producto final puede ser evaluado como un beneficio directo para el capital. Acciones

¹¹⁶ Cfr. DDF:1982:13

como reducir el tiempo de traslado, garantizar que no se altere la calidad del producto y disminuir los costos de transportación, claramente se traducen también en la posibilidad de que el capital incremente la ganancia. Pero cuando se trata de analizar el impacto que tiene la realización de una obra de comunicación y transporte que será utilizada principalmente por la fuerza de trabajo en el medio urbano, el razonamiento debe ser más complejo. Por un lado, el capital obtendrá y se apropiará de beneficios: la reducción del tiempo de traslado de los trabajadores desde su lugar de residencia al trabajo disminuye el desgaste físico a que se ven sometidos diariamente. Presumiblemente ello se traduciría en un incremento de la productividad.¹¹⁷ Por otro lado, el Estado debe garantizar condiciones de vida de los trabajadores, acordes al momento histórico y al contenido que asumió el pacto político en que se sustenta. Mejorar las condiciones de transporte urbano es mejorar antes que nada la calidad de vida de la ciudadanía, pues con ello se amplía la posibilidad de resguardar la salud y crear tiempo para la recreación y el ocio.

— La otra cuestión que debe incorporarse al análisis es la relacionada con la ejecución de un conjunto de obras ligadas directamente a la atención de las necesidades básicas de la ciudadanía. Las obras de agua potable y de drenaje absorbieron una importante proporción de los recursos del DDF. Las obras de infraestructura urbana y los servicios que ofrece el DDF, a excepción de 1982, captaron una proporción más alta de recursos que la dedicada a comunicaciones y transportes o al pago de la deuda. Particularmente en 1979 representan el 30.8% del total del gasto del DDF y en 1980 alcanzan el máximo concentrando el 35.42% (Iglesias, Patricio, 1985). Son obras de infraestructura urbana pero también directamente

¹¹⁷ Existen otros factores más importantes para que el capital incremente la productividad: las innovaciones tecnológicas, la capacitación de la fuerza de trabajo, la introducción de nuevas formas de organización de la producción, no siempre incorporados por los estudiosos de la cuestión urbana.

ligadas a la vivienda. Su realización rebasaba las posibilidades financieras del DF pero al mismo tiempo eran impostergables. Las inundaciones de la ciudad en época de lluvias y la carencia de agua potable y drenaje en la mayoría de las colonias populares eran hechos evidentes. Las obras formaban parte de los medios de consumo colectivo y por tanto destinadas a mejorar la calidad de vida de la población.

Efectivamente, el DDF no asumió la realización de infraestructuras de salud o programas masivos de vivienda popular, pero estos rubros reciben un tratamiento sectorial para el conjunto del territorio nacional. Es la Federación la que controló desde la Revolución el acceso a esos bienes.¹¹⁸

Todo ello lleva a afirmar que en el proceso de producción de las obras públicas pueden hallarse efectos de una acción estatal de beneficio directo a determinadas fracciones del capital privado (el inmobiliario y el de la industria de la construcción particularmente). Pero también que debe distinguirse entre quién es el destinatario de la obra pública y lo relativo a los beneficios que genera su ejecución.

El análisis del gasto que presentaron las diferentes dependencias del DDF entre 1977 y 1982 puede contribuir a agregar otros elementos al análisis. La Cuenta Pública del DDF muestra claramente que son tres las dependencias que concentran la mayor proporción de los egresos en obras públicas.

—Desde 1978, la Comisión Técnica de Vialidad y Transporte Urbano comienza a absorber una proporción cada vez mayor de los recursos del DDF destinados a obras públicas. Ese año le corresponde sólo el 21%, en 1982, el 59% (véase cuadro 13). Es importante señalar que este peso que presenta COVITUR en el interior de la estructura organizativa del DDF, disminuye marcadamente cuando se diferencian los egresos totales de y no los egresos por obra pública.

¹¹⁸ A partir de 1983, como parte del proyecto de descentralización, comenzó el traslado de los servicios de educación y salud a los estados. Cf: Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi, (1986 y 1988).

CUADRO 13
EGRESOS TOTALES Y POR OBRAS PÚBLICAS DEL DDF Y PRINCIPALES DEPENDENCIAS
(miles de pesos)

	1977		1978		1979		1980		1981		1982	
	O.P.*	TOTAL	O.P.	TOTAL								
SECRETARIA DE OBRAS Y SERVICIOS.	7 725	23 061	33 476	79 097	27 327	115 892	199 173	199 173	55 176	287 256	161 575	486 484
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION	69 465	230 010	116 829	370 254	89 007	574 375	122 319	122 319	158 412	853 259		433 025
DIRECCION GENERAL DE OBRAS PUBLICAS	795 106	818 394	1 558 037	1 594 951	6 991 320	9 036 933	5 012 635	5 012 635	13 250 819	14 044 244	8 740 801	10 436 778
DIRECCION GENERAL DE OBRAS HIDRAULICAS	205 492	218 000	1 428 247	1 441 322	4 710 697	4 828 700	5 111 217	5 127 587	4 863 174	7 850 414	4 602 490	8 921 310
COMISION DE DESARROLLO URBANO DEL D.F.			439 976	528 870	247 090	364 458	122 689	122 689		180 406		264 009
COMISION TECNICA DE VIALIDAD Y TRANSPORTE URBANO			2 547 236	2 676 314	4 266 087	4 401 621	12 633 995	12 633 995	22 700 661	31 692 421	32 475 202	49 014 370
TOTAL D.D.F.	4 083 172	16 529 690	11 819 953	25 723 209	19 326 389	64 099 909	28 291 400	67 753 791	44 803 170	96 202 340	55 314 324	190 321 540

* obra pública

FUENTE: Elaboración propia en base a información contenida en la Cuenta Pública del DDF, 1977-1982.

CUADRO 14
EGRESOS TOTALES Y POR OBRAS PÚBLICAS DE LAS DELEGACIONES DEL D.F.
(miles de pesos)

	1977		1978		1979		1980		1981		1982	
	O.P. (1)	TOTAL	O.P.	TOTAL	O.P.	TOTAL	O.P.	TOTAL	O.P.	TOTAL	O.P.	TOTAL
A. OBREGON	38,557	119,147	122,789	218,849	148,729	271,541	234,025	241,125	216,999	506,160	1 044,161	1 486,882
AZCAPOTZALCO	41,888	148,195	203,803	336,870	176,586	339,395	220,424	230,354	249,615	665,261	414,367	1 088,468
COYOACAN	34,185	123,877	185,414	288,470	161,982	286,264	199,878	204,788	185,908	502,253	334,856	812,118
CUAJIMALPA												
DEMORELOS	15,680	49,061	95,908	137,557	72,765	122,559	85,841	88,005	68,748	228,608	311,539	550,660
GUSTAVO A.												
MADERO	60,510	261,925	316,683	556,630	285,114	584,710	404,151	411,425	330,274	1 120,171	752,112	1 949,886
IZTACALCO	32,022	115,572	181,270	260,655	126,988	237,092	159,665	163,665	171,117	451,624	340,251	759,833
IZTAPALAPA	43,340	156,430	190,576	325,956	204,002	378,479	252,251	261,501	276,218	733,501	379,578	1 071,764
MAGDALENA												
CONTRERAS	26,466	72,412	110,276	167,187	103,414	172,329	147,091	149,691	179,717	350,313	360,940	629,723
MILPA ALTA	18,095	53,307	89,751	130,052	51,510	101,952	92,148	94,949	96,831	223,641	211,463	367,407
TLAHUAC	27,666	58,023	81,288	117,718	68,976	115,339	99,316	101,816	93,000	251,471	96,517	330,401
TLALPAN	25,131	66,903	139,579	193,257	159,036	236,337	183,951	188,951	197,000	447,172	363,440	747,606
XOCHIMILCO	51,778	112,879	165,510	242,551	191,713	286,597	205,191	208,082	203,974	481,136	443,701	852,295
BENITO												
JUAREZ	47,822	165,388	196,299	337,977	147,469	315,750	210,234	215,334	198,838	642,707	306,927	994,350
CUAUHTEMOC	39,740	327,443	235,278	534,304	204,452	538,311	345,580	352,131	407,000	1 206,931	826,932	2 143,357
M. HIDALGO	55,572	189,746	309,550	469,691	326,493	541,881	478,218	482,938	367,000	1 085,717	584,533	1 603,036
V CARRANZA	50,903	222,661	433,660	639,413	191,108	456,463	281,500	294,548	335,620	1 003,165	500,626	1 507,369

(1) Obra Pública

FUENTE: Elaboración propia en base a la información contenida en la Cuenta Pública del DDF, 1977-1982.

COVITUR, a excepción de 1981 y 1982, destinó prácticamente la totalidad de los recursos que se le destinaron a la realización de obras.

—La segunda dependencia es la Dirección General de Obras Públicas. Le correspondió en el período estudiado entre el 13% y 30% de la inversión en las obras que anualmente se realizaron. Destinó a obras públicas en 1977 el 97% del total de sus egresos y en 1982 el 84%. Es decir, es una dependencia cuya función es la realización de obras (principalmente instalaciones escolares).

—Por último, la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica tuvo una participación proporcionalmente menor en los egresos dedicados a obras en los primeros años del sexenio. En 1979 y 1980, en cambio, se acercó al porcentual de la Dirección General de Obras Públicas y dedicó la mayor parte de sus egresos a gran cantidad de obras de diferente envergadura.

El cuadro 14 ofrece una información importante en relación a los egresos que realizaron los órganos descentralizados. Considerado globalmente el gasto delegacional, puede advertirse que los recursos destinados a obras públicas, que representaban poco menos de una tercera parte en 1978, alcanzaron su pico más alto en 1980, representando 98% del total, aunque volvieron a disminuir los años siguientes. Parece existir un comportamiento similar en el interior de cada delegación, donde 1980 marca el año de la mayor inversión en obras. De todas formas el monto dedicado a las delegaciones así como el gasto que cada una realiza sigue un comportamiento rítmico.

Las delegaciones que mayores egresos presentaron son las centrales: Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. En 1982 se agregó la Delegación Álvaro Obregón. Es decir, la inversión del DDF se concentró en determinado espacio central pero a la vez supuso la realización de obras de menor envergadura en todo el territorio capitalino.

CUARTA PARTE

**OBRA PÚBLICA Y EMPRESARIOS DE LA
CONSTRUCCIÓN**

XI. Las acciones en el Distrito Federal

Las obras públicas, particularmente aquellas que quedan a la vista de los ciudadanos y/o que implican un beneficio sustancial en sus condiciones de vida, marcan un período gubernamental, una generación de funcionarios y políticos, un grupo de empresas constructoras, los recursos escasos o abundantes disponibles, los destinatarios de la acción gubernamental.

No existe un inventario de obras realizadas en el sexenio en el territorio de la ciudad capital y su zona metropolitana. Ello obliga a recurrir a distintas y heterogéneas fuentes de información.

El resultado de esta investigación exploratoria indica que las obras registradas en el DF pueden agruparse en función de:

—Las obras realizadas por el DDF en el período analizado.

—Las obras realizadas por un conjunto de instituciones del gobierno federal y/o descentralizadas o paraestatales en el territorio del DF.

Se intentará presentar en principio una aproximación de la acción realizada para luego poner el eje específicamente en los tres principales grupos de obras que constituyen los medios de consumo colectivo de la ciudad: infraestructura urbana, medios de circulación material y equipamiento urbano.

1. Las obras concursadas

Esta investigación se centra particularmente en las obras realizadas por el DDF, pero no puede dejar de lado el importante conjunto de obras realizadas por otras instituciones gubernamentales en la ciudad de México. Por ello se analizaron los concursos de obras registrados por la CNIC en el período, cuyo destino era

la realización de obras en el DF y los municipios metropolitanos del estado de México¹¹⁹.

Conviene entonces comenzar aclarando que el DDF en la época efectuaba la mayor parte de sus contrataciones sin realizar concursos públicos. Un relevamiento indica que de 997 concursos realizados para la construcción de obras en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (690 para el DF y 307 para los municipios metropolitanos), el DDF sólo convocó 19 (cuadro 15).

La explicación de este hecho es que el DDF poseía sus propios criterios y normas para contratar obras públicas.

Según un estudio realizado en 1980 (Cortina y Borro:1980) el DDF contaba con un padrón de contratistas apoyado fundamentalmente en el de la SPP y establecía especificaciones particulares y generales para que una empresa acceda a un contrato. Los principales criterios en la selección de la firma eran la especialidad, la capacidad técnica demostrada y el capital social. Al mismo tiempo se manejaban tres tipos de contratos: a precios unitarios y tiempo determinado, por administración y por administración directa del DDF. Otros requisitos y modalidades impuestos por el Departamento en la contratación de obras eran la entrega de fianzas y anticipos por el 10% y el 25% del monto de la obra, respectivamente.

En 1980 se da a conocer una nueva Ley de Obras Públicas. Hasta entonces, cada organismo fijaba sus propios procedimientos sujetándose en lo más general a la reglamentación federal. Inclusive la sanción de la nueva Ley no modificó inmediatamente el comportamiento de la administración pública. Por el contrario, el primer reglamento de la Ley de Obras Públicas se dió a conocer en 1982, cuando el sexenio ya concluía. Por ello el DDF y los demás organismos gubernamentales tenían sus propias formas de contratación en las cuales el concurso público no era necesariamente el procedimiento.

¹¹⁹ Véase Zicardi, Alicia (1988), tomo II. Anexos.

CUADRO 15
DEPENDENCIA CONCURSANTE Y LOCALIZA-
CIÓN DE LA OBRA

<i>Dependencias</i>	<i>DF</i>	<i>ZMCM</i>
SAHOP	32	200
SCT	41	3
SARH	33	31
PEMEX	67	4
CFE	10	1
ASA	22	0
CAPFE	49	10
IMSS	215	39
TEL-MEX	26	6
FF.CC.	10	2
CONASUPO	3	-
ISSSTE	7	-
POI-IPN	76	-
S.S.A.	3	2
SHCP	4	-
IMP	9	-
D.D.F.	19	-
STC	31	7
CCIS-SSA	26	-
SRA	7	-
Otras dependencias	--	2
Total	690	307

FUENTE: Cálculos elaborados en esta investigación a partir de la información publicada en la *Revista de la CNIC*.

El año 1981 es el principal en la contratación por vía de concursos, lo cual parece responder no sólo a la disponibilidad de recursos con que contaba el gobierno en ese momento, sino al hecho de que la existencia de una nueva ley de obras públicas estaba señalando ya los procedimientos que regirían la contratación en un futuro próximo.

El cuadro 15 permite una aproximación a la acción que desarrollaron otras instituciones en el DF y ZMCM. La SAHOP una de las principales dependencias contratantes del sexenio, lleva a cabo un número elevado de concursos tanto en el DF (32 en total) como en los municipios metropolitanos del Estado de México (200). Otras instituciones como ser el IMSS, el Instituto Politécnico Nacional, PEMEX, la SCT llevaron a cabo un número importante de concursos de obra. La acción de éstas contribuyó a la realización de los equipamientos de la ciudad. Particularmente se trató de instalaciones hospitalarias, inmuebles destinados a oficinas nuevas o mejoramiento de las existentes y establecimientos escolares (cuadro 16). Pero su acción no se limitó a complementar la acción del DDF en materia de equipamiento urbano. Las obras de infraestructura urbana fueron concursadas por la SAHOP, localizándose también en el DF y en municipios de la ZMCM.

En la Delegación Gustavo A. Madero se ubicaron 112 de estas obras de equipamiento urbano; en la de Azcapotzalco 76, en la Cuauhtémoc 75, en la Benito Juárez 52, en Iztapalapa 48 y 128 más en el resto. En el municipio de Ecatepec fueron 32, en Naucalpan 11, en Tlalnepantla 9, en Cuautitlán 7, en Nezahualcoyotl 6 y en otros cuatro sólo 8 obras más.

Iztapalapa, Ecatepec y otros municipios del estado de México concretaron el mayor número de concursos de obras de infraestructura urbana (agua potable y alcantarillado).

El monto de las obras realizadas por estos organismos es de lo más variado, Entre las concursadas se estimó un número elevado de concursos por montos comparativamente bajos: 435 sobre un total de 625 fueron por menos de \$10 millones de pesos; 156 de

CUADRO 16
TIPO DE OBRA Y LOCALIZACIÓN

	D.F.	ZMCM	Otros Estados	Total
Carreteras	2	9	159	170
Puentes viales	-	1	34	35
Ferrocarril	4	-	1	5
Aeropuertos	31	-	36	67
Correo, telégrafos, teléfonos	28	4	--	32
Repetidoras de señales de Radio y T.V.	2	8	1	11
Mercado	1	-	-	1
Tiendas	5	1	-	6
Infraestructura energéticos	6	2	-	8
Infraestructura eléctrica	11	1	4	16
Infraestructura industriales	--	1	-	1
Instalaciones industriales	31	1	3	35
Agua potable y alcantarillado	23	219	684	926
Drenaje pluvial	--	--	1	1
Urbanización integral	5	--	1	6
Avenidas y calles	1	--	-	1
Metro	14	5	-	19
Oficinas	119	5	13	137
Educación y capacitación	129	11	3	143
Cultura	8	--	4	12
Deportes y espectáculos	12	3	-	15
Parques y forestación	8	-	16	24
Hospitales y clínicas	230	36	3	269
Otros	20	--	52	72
Total	690	307	1015	2012

FUENTE: Cálculos elaborados en esta investigación a partir de la información publicada en la *Revista de la CNIC*.

menos de \$100 millones, y sólo 34 concursos excedieron este último monto. Las delegaciones que concentraron los concursos menores fueron la Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Azcapotzalco. La que concentró los mayores recursos fue la Benito Juárez. Los municipios de la zona metropolitana fueron destinatarios de obras de pequeño monto, de menos de \$10 millones de pesos; sólo Naucalpan y Nezahualcóyotl presentaron dos concursos por más de \$100 millones de pesos.

2. Las obras del Departamento del Distrito Federal

a) Las obras de infraestructura urbana

Agua potable y alcantarillado

Con anterioridad a la conquista española, las civilizaciones indígenas asentadas en el valle de México debieron resolver problemas derivados de la escasez de agua y de las inundaciones. El sistema hidráulico de la ciudad constituyó desde siempre un desafío que la naturaleza impuso a quienes pretendieron habitar este espacio.

A fines de los setenta se calculaba que aproximadamente 1.2 millones de habitantes de la ciudad carecían de servicios instalados de agua potable; esta población se localizaba principalmente en las colonias populares del DF. El sistema contaba entonces con 466 km. de tubería de red primaria, 10 mil de redes secundarias y 44 tanques de almacenamiento y regulación con capacidad de 1.2 millones de m³. Fuentes oficiales estimaban que el valle de México utilizaba 56 m³/seg., mientras que 38.2 m³/seg. correspondían exclusivamente al DF. De éstos, 28.1 m³/seg. provenían de fuentes propias, incluyendo el agua del Lerma

y 10.1 m³/seg. eran proporcionados por la Comisión de Aguas del valle de México.¹²⁰

Gustavo Garza (1985:272-273), analizando diferentes fuentes de información, sostiene que alrededor del 55% del gasto total de agua se destina al consumo doméstico, 14% al comercio y servicios, 14% a usos industriales y el 17% restante a consumo público. Esto lleva a afirmar que el agua potable, aún cuando constituya una condición general indispensable a la producción, es fundamentalmente un bien de consumo colectivo.

En el período que estudiamos, el abastecimiento de agua constituía uno de los principales problemas que debía enfrentar el gobierno de la ciudad. El proceso de hundimiento del subsuelo se agravaría de continuar el sostenido ritmo de sobreexplotación de los mantos acuíferos propios; la falta de mantenimiento adecuado de tuberías muy antiguas se traducía en fugas de agua permanentes. Todo ello llevó a señalar en el Plan Hidráulico del DDF la necesaria realización de un grupo de obras: construir líneas de red primaria a fin de mejorar la distribución y las presiones (se construirían 20.5 km. adicionales a los existentes y se daría prioridad a la rehabilitación de instalaciones y de control de calidad en todos los componentes del sistema); conducción y distribución de agua procedente de los ríos Cutzamala y Amacuzac (que entraría por el poniente de la ciudad), y de líneas perimetrales que darían flexibilidad a la operación del sistema.

La meta que se fijó el DDF era suministrar agua potable a todos los habitantes de la ciudad y alcantarillado a 9.3 millones. A mediano plazo se recibiría el agua del río Cutzamala, para lo cual era necesario construir dos nuevos ramales norte-sur y 42 km. de líneas primarias para reforzar el poniente de la ciudad de México.

Al finalizar el sexenio, José López Portillo informó que se habían construido 3 250 km. de tubería para

¹²⁰ Cfr. DDF: Programa Hidráulico: 1979:8. Gustavo Garza (1985:269) estima que el consumo del AUCM alcanza a 50.3 m³/seg recién en 1980.

agua potable, que abastecía a cuatro millones de habitantes más, habiéndose establecido líneas de una longitud mayor que la distancia de Cancún a Brasil o de París a Moscú. Esto era evaluado por el Presidente como un "esfuerzo titánico" (SPP:1982:213).

En octubre de 1978 se concluyeron los proyectos ejecutivos para la realización de obras de agua potable que demandaba la ciudad. Según los mismos era necesario: agregar 1 100 km. de tuberías a los 10 mil km. instalados de red secundaria, construir 137 tanques de almacenamiento y 34 plantas de bombeo.

Todas estas obras debían localizarse en un territorio de 5 380 hectáreas, en el cual se estimaba beneficiar a dos millones de habitantes.

Meses antes el DDF, a través de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, daba inicio a un Programa de Abastecimiento de Agua Potable para Colonias Populares. Éste atravesó cuatro etapas: recolección de información de campo, realización del proyecto ejecutivo, construcción de obras y operación del sistema. Las delegaciones y las juntas de vecinos colaboraron en la obtención de la información topográfica. Estas obras presentaban obstáculos físicos, puesto que las colonias populares están localizadas muchas veces en tierras no aptas para usos habitacionales y son el resultado de una urbanización no planificada. Por otra parte, la ejecución de este conjunto de obras debía realizarse dentro del período sexenal a fin de garantizar su capitalización política. Para realizarla por métodos tradicionales, se evaluaba que era necesario contar con 15 brigadas que efectuaran el trabajo continuado durante nueve meses. Frente a ello la firma ICATEC, de la División de Empresas de Ingeniería del Grupo ICA, ofreció la utilización de tecnología moderna constituida principalmente por un sistema topográfico inercial capaz de medir distancias, alturas e irregularidades topográficas. Esto permitió efectuar el recorrido de más de 30 mil puntos equivalentes a 4 mil km. de recorrido en tan sólo 56 días, con un costo reducido al 50% del que hubiera

erogado el empleo de métodos tradicionales (*Revista Mexicana de la Construcción* 1979:).

Se incorporaron 128 mil metros de redes primarias, lo cual representó un incremento del 30% respecto a las existentes, y se planeó construir seis tanques de almacenamiento, los sistemas de purificación y bombeo necesarios y dos nuevas plantas de rebombeo.

Según informaba una publicación especializada, participaban 254 empresas constructoras y 2 500 técnicos, las delegaciones y los propios usuarios. Entre 1978 y 1980 se realizaron 68 obras de agua potable y 32 de alcantarillado. La meta era proporcionar agua potable a 673 mil personas en 280 colonias y alcantarillado a 146 mil en 86 colonias más.¹²¹

De manera sistemática el DDF emprendió la realización de un conjunto de obras para lograr mejorar el abastecimiento de agua de la ciudad. Entre los años 1977 y 1979 se instalaron 156 km. de red primaria. Se crearon 220 mil m³ de capacidad de tanques de almacenamiento de agua, se realizaron 86 obras en el valle de Lerma y se construyó una nueva planta potabilizadora con capacidad de 180 lts/seg.¹²². Las otras obras de agua potable, fundamentales para mejorar el abastecimiento de la ciudad fueron las obras de Cutzamala iniciadas en el sexenio.

En 1979, la Cuenta Pública del DDF informaba que se había dado inicio a las obras del río Cutzamala, afluente del Balsas, "las que redundarán a partir de 1981, en el incremento de la captación de 19.9 m³/seg., lo que representa un incremento de 44.5% sobre el total recibido". Gustavo Garza (1985:269) sostiene que la primera etapa de ese proyecto entró en funcionamiento en 1982 con un flujo de 5.0 m³/seg. y que la construcción de esta obra se vió frenada por la repentina crisis económica.

La Cuenta Pública de 1979 detallaba la rehabilitación de 62 pozos del acueducto Alto Lerma, un incre-

¹²¹ Cfr. *Revista Mexicana de la Construcción*: 1978.

¹²² Cfr. DDF: Cuenta Pública.

mento de la red primaria de 115 709 m. en delegaciones, particularmente en Iztapalapa, donde se instalaron 50 860 y 253 496 m. de tubería de alcantarillado en 108 colonias populares para beneficio de 366 574 habitantes. Se dió término a la planta potabilizadora del río Magdalena con capacidad de 60 lts/seg. y se repararon tuberías y desviaciones en los sistemas de agua potable y alcantarillado afectados con motivo de la construcción del metro y los ejes viales.

En 1981 se llevó a cabo el proyecto ejecutivo de la planta potabilizadora del río Borracho, se ampliaron las redes de distribución de agua en 581 200 m. en su mayoría en la periferia de la ciudad, se construyeron tres estaciones de bombeo, se instalaron 12 tanques de regularización y se llevó a cabo la instalación de 120 mil tomas domiciliarias en zonas periféricas carentes de infraestructura y servicios.

Toda esta enérgica acción gubernamental llevó a realizar un balance global en el que se sostuvo que en 1975, de ocho millones sólo seis disfrutaban de agua, mientras que en 1982, 9.9 de 10 millones de habitantes tenían acceso a este bien. Es imposible corroborar la veracidad de estas informaciones oficiales; pero lo que es obvio es el elevado número de obras hidráulicas realizadas y el gran número de empresas constructoras que participaron en diferentes momentos.

Al comenzar el sexenio los empresarios de la construcción en una reunión celebrada en la CNIC con el regente de la ciudad, Carlos Hank González, manifestaron su preocupación por el hecho de que el DDF estuviese concediendo la mayoría de sus contratos a las grandes empresas que actuaban en el medio. En esa oportunidad el Regente puso de manifiesto:

Les quiero informar que el Presidente de la República dispuso la realización de 1,038 obras, para la distribución de agua potable y drenaje. Le estoy pidiendo a don Gilberto Valenzuela y a sus colaboradores, que contrate esos 1,038 proyectos con 1,038 constructoras medianas y pequeñas, para que puedan incorporarse al trabajo, y lo que es

más importante, que propicien fuentes de trabajo a miles de compatriotas que están necesitados de él" (*Revista Mexicana de la Construcción*:287:1978:11).

Esto pone en evidencia el poder de la máxima autoridad del DDF, puesto que en la época los contratos eran asignados según criterios establecidas por la dependencia. Los datos indican que existía un gran número de empresas con capacidad para disputar un contrato sometándose a concurso de obra pública. Pero el DDF sometió a concurso un número muy reducido de las obras que efectuó.

Esto lleva a buscar otras fuentes de información que den cuenta de quiénes llevaron a cabo las obras hidráulicas del sexenio. Los proyectos ejecutivos de las obras de agua potable del Programa de Abastecimiento en Colonias Populares fueron llevados a cabo por ICATEC; ahora puede agregarse que en esos trabajos participaron además otras empresas del mismo grupo ICA.

La Compañía Mexicana Aerofoto, S.A. llevó a cabo los trabajos topográficos por el sistema de posicionador inercial, "equipo que determina las coordenadas de un punto en base a vértices geodésicos conocidos, con sólo permanecer un minuto sobre la marca" (*Revista ICA*:1978:2:24). Esta firma, que forma parte de la División de Empresas de Ingeniería (EMIN) tuvo a su cargo en el período otras tareas: la fotogrametría para la instalación de agua en 1.8 millones de has., el levantamiento topográfico en colonias populares para proyectar el sistema de alcantarillado terminado en 58 días, realizando 600 km. de poligonales en 12 mil has.) y los trabajos de fotografía aérea y elaboración de un mosaico fotográfico de 180 mil hectáreas.

La empresa ICATEC realizó los proyectos ejecutivos del programa de abastecimiento de agua potable en colonias populares y la supervisión de obras de redes secundarias de agua y drenaje. Según la memoria de ICA de 1978, llevó a cabo 1 050 obras de agua y drenaje. Como parte del Plan Hidráulico realizó tam-

bién trabajos para minimizar escurrimientos superficiales causados por las lluvias y conservar y revisar el estudio para definir las necesidades prioritarias en el área metropolitana. El último año del sexenio había proyectado 1 200 has. de redes de agua potable y 500 de alcantarillado y llevado a cabo la supervisión de la construcción de 16 km. de redes de agua y 12 de drenaje. En las memorias declaraba haber contado con el apoyo del "Sistema de Diseño Interactivo" CAD, (Computer Aided Design), para la ejecución de estas tareas.

Procesos y Sistemas de Información, S.A. (PSI), empresa del grupo ICA, complementó el trabajo de ICATEC al llevar a cabo el procesamiento de la información capturada. Entre 1977 y 1978 también realizó alrededor de 600 planos para el diseño y construcción de redes de agua y alcantarillado.

Otra empresa del grupo ICA, Ingeniería de Sistemas de Transporte Metropolitano (ISTME), con una importante participación en la elaboración del Plan de Vialidad y Transporte, presentó también 146 proyectos de obras hidráulicas.

En el proceso de ejecución de las obras puede advertirse la participación de empresas de la División Construcción Pesada de ICA. Desarrollo de Recursos Naturales, S.A. participó en el programa de abastecimiento de agua entre los años 1981 y 1983 y La Victoria y Asociados, S.A. (LAVYASA) llevó a cabo la instalación de tubería para agua potable y la construcción de red primaria en la Delegación Venustiano Carranza. Concretos, S.A. y Estructuras, S.A., de la División Construcción Urbana, participó en la realización de obras de la red primaria de agua potable encargadas por la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica. Solum, otra empresa de esa misma división, llevó a cabo túneles para la Comisión de Aguas del Valle de México entre 1977 y 1978 y Pret realizó la vialidad de un acueducto en el norte de la ciudad. En cuanto a las obras del Cutzamala que se iniciaron en el sexenio contaron con la participación de la empresa Fabricaciones, Ingeniería y Montaje

SA de CV. (FIMSA), de la División Construcción Pesada de ICA, que realizó además trabajos cerca de Toluca, aunque por encargo de la SARH. En 1979 inició los caminos de acceso y operación para el sistema y al finalizar el sexenio continuaba trabajando. Finalmente, Túnel, S.A. (TUSA), un consorcio de empresas coordinado por el Grupo ICA, se dedicó a la realización de obras para dos problemas centrales de la ciudad: el abastecimiento de agua potable y el desalojo de las aguas negras.

Las obras de drenaje

Las obras de drenaje constituyen el otro componente fundamental del complejo sistema hidráulico de la ciudad de México.

El sostenido crecimiento poblacional que presentó la ciudad desde los años cuarenta llevó a que, una década después, se realizaran acciones para mejorar el desague de la ciudad de México. Obras menores para hacer frente a problemas inmediatos y construcciones de gran envergadura cuya producción requería muchos años de trabajo intenso y continuado, se fueron planeando desde entonces. De esta forma se decidió la construcción del interceptor poniente, los interceptores central, oriente y el emisor central. Estas tres últimas obras forman parte del llamado "drenaje profundo". "Su construcción se inició en 1967 y en conjunto inicialmente forman una red de 68 km. de longitud, con una profundidad de 50 a 237 m. que le permite descargar por gravedad su cauce en el río del Salto, afluente del Tula. Las obras se dieron por terminadas en 1975, aunque se consideró la construcción de 32 km. adicionales de interceptores" (DDF:1975:Tomo II:223 cit. por Garza Gustavo:1985:271).

Sin embargo, la realización de estas obras y sus complementarias (colector zona oriente, entubamiento del Gran Canal, plantas de bombeo, etc.) no eran suficientes para atender las necesidades que presen-

taba la ciudad, en los últimos años de la década de los setenta. En 1978, el Plan de Desarrollo Urbano del DF estimaba que aproximadamente dos millones de habitantes carecían de instalaciones de drenaje en sus viviendas.

Los principales problemas de drenaje que presentaba la ciudad eran atribuibles a hundimientos del terrero lacustre, lo cual dificultaba servir zonas bajas; infraestructura prematuramente obsoleta por el incremento del área drenada, consecuencia del crecimiento poblacional; incremento de la mancha urbana, que se traduce en la expansión del pavimento, una peor infiltración y un mayor escurrimiento de agua; arrastre de desperdicios y productos de la erosión de los cerros que azolvan los puntos bajos de la red y "Las obras viales y estructuras subterráneas (metro, pasos a desnivel) que han obligado a salvar los colectores a base de sifones" (Vieitez Utesa, Luis: 1979:44).

Según se informaba en el Programa Hidráulico elaborado en el sexenio, el sistema de drenaje contaba con una red primaria de colectores de 1 050 km. alimentada por 11 500 km. de atarjeas. Los caudales captados por la red primaria se concentraban y desalojaban hacia el valle de Tula con la ayuda de 39 plantas de bombeo y 14 tanques de tormenta a través de grandes conductos: el Gran Canal de desagüe, el interceptor poniente, los ríos Churubusco, Piedad, Consulado, los Remedios, Tlanepantla y el Canal Nacional. Asimismo se contaba ya con el sistema de drenaje profundo, formado en su primera etapa por 50 km. del emisor central, 18 km. del interceptor central y el interceptor oriente, los cuales desalojaban las aguas de lluvia únicamente y no operaban durante el estiaje. Las plantas de tratamiento de aguas residuales tenían una capacidad de 4.2 m³/seg., de los cuales se aprovechaban 1.1 para riego de áreas verdes y llenado de lagos. Toda esta infraestructura era insuficiente para garantizar condiciones de vida adecuadas a un elevado número de ciudadanos. En la ciudad se producían 40 m³/seg. de aguas negras en forma constante, lo cual requería la prolongación de

las tuberías y cauces existentes. Por otra parte, el escurrimiento pluvial provocaba $16 \text{ m}^3/\text{seg.}$, producto de tormentas de poca duración que generaban caudales instantáneos de $250 \text{ m}^3/\text{seg.}$ Para evitar inundaciones se construyeron precisamente los interceptores y obras de importancia del drenaje profundo.

La Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica¹²³ del DDF propuso también un conjunto de medidas para mejorar la capacidad de conducción de agua mediante el desazolve de redes y la rehabilitación de instalaciones. En materia de construcción de obras de infraestructura de drenaje se estableció como meta la realización de un nuevo sistema de drenaje profundo compuesto por las prolongaciones de los interceptores central y oriente, el interceptor centro-poniente, el oriente-sur y el centro-centro —lo cual representaba en 1977 la realización de 77 km. de túneles—,¹²⁴ y un conjunto de obras complementarias: el entubamiento del río Churubusco, el Canal Nacional y la rectificación del Canal Ameca; la sustitución del gran Canal por un colector desde el inicio al límite con el DF donde descargaba el drenaje profundo, la instalación de una planta de bombeo en ese sitio; (Miramontes y Zaragoza); la adecuación de ríos y canales (Canal Nacional, Chalco y Buenaventura) y de las lagunas de regulación (Iztapalapa y Cerro Xico).

En junio de 1975 se dió por terminada la primera etapa del conjunto de obras que formaban parte del drenaje profundo. En esa primera etapa se había construido en total una red de túneles profundos de más de 68 km. de longitud correspondientes a 50 078 m. del emisor central, 10 545 m. del interceptor oriente y 7 990 m. del interceptor central.¹²⁵

¹²³ La creación de esta Dirección en el sexenio implicó la fusión de las antiguas direcciones generales de Obras Hidráulicas y de Aguas y Saneamiento.

¹²⁴ *Revista ICA* (1980:14:16).

¹²⁵ *Revista ICA*(1979:5:7).

En septiembre de 1977 se pusieron en marcha, en la lumbrera núm. 9, próxima a la Glorieta de La Raza, los trabajos de la segunda etapa a la que corresponderían 17 600 m. de túnel correspondientes a los interceptores central y centro-poniente. El sistema, al concluirse, tendría una longitud total de 136 km. para desalojar por gravedad las aguas negras y pluviales del valle de México.

En diciembre de 1982, Túnel, S.A. informaba que aún continuaba trabajando aunque con un ritmo menor porque la recesión económica había afectado la realización de las obras del drenaje profundo (*Revista ICA:1982:26:22*). A la fecha se había realizado la excavación y revestimiento del interceptor central de 5 600 m., con lo cual se beneficiaban directamente colonias tales como Peralvillo, Buenavista y Tlatelolco. En parte de este tramo se recurrió para las obras al auxilio del aire comprimido, inaugurándose así nuevas y originales técnicas de excavación en suelos que presentaban obstáculos para ser trabajados.

Los avances que se lograron en el interceptor centro-poniente, desde 1977 en que se reinició la obra hasta finales del sexenio, alcanzaron 16 km. de túnel y 14.3 de revestimiento. Estas obras, sumadas a las que ya estaban operando, beneficiaban a los habitantes de las zonas de Azcapotzalco, Anzures, Polanco, Anahuac y Clavería (*Revista ICA:1982:26:22*).

Entre 1978 y 1979 se diseñó una nueva máquina tuneladora (con escudo de bentonita) de acuerdo a las características del suelo arcilloso. Se trata de "un escudo con frente cortador cerrado y con cámara de lodo a presión, al frente, aislada del personal, lo que permite a éste trabajar a la presión atmosférica o a los niveles de presión de aire comprimido a los que ya está acostumbrado. La extracción del suelo excavado se hace por vía hidráulica a través del sistema de circulación del lodo" (Vieltez Utesa, Luis:1979:47).

Es importante destacar también que para este tipo de obras se recurrió al apoyo y a la experiencia de empresas extranjeras; en la realización de la máquina tuneladora

El diseño estuvo a cargo de un grupo de ingenieros civiles y mecánicos que dispusieron de las más avanzadas tecnologías en su ramo: tecnología mexicana en mecánica de suelos y procedimientos de construcción, tecnología norteamericana en mecanismos de máquinas tuneladoras, tecnología japonesa en escudos con cámaras de bentonita, sellos, manejo y procesamiento de lodos y automatización (Vieitez Utesa, Luis:1979:47).

Con esta máquina podrían vencerse todo tipo de obstáculos que la naturaleza interpusiera a la técnica y la experiencia constructiva, ampliándose las posibilidades de realizar otras obras. En 1967, ICA y Solum junto con otras 10 empresas fueron convocadas para llevar a cabo la realización de las obras del drenaje profundo. Pero hasta 1970 la obra no adquirió el ritmo que requería. Según se informaba años después, "las empresas trabajaban sin la debida cooperación y los problemas no se solucionaban, por razones técnicas y económicas. Era frecuente el número de frentes suspendidos por accidentes, por derrumbes, por falta de equipo y personal".¹²⁶ Ese año el DDF decidió encomendar la continuación del túnel —que en cuatro años presentaba sólo un avance de 24% en la excavación— a Túnel, S.A. de C.V. Túnel era un consorcio encabezado por ICA y en el que participaban seis empresas. Los trabajos se reiniciarían en abril de 1971 para terminar 48 km. de excavación y revestir los 68 km. totales. Para ello, la empresa organizó seis gerencias de construcción y contrató siete mil trabajadores para los nuevos frentes. En 1975 entregó la primera etapa y dió inicio a la segunda.

Al analizar la deuda del DDF se observa que, en la época, Túnel, S.A. de C.V., era uno de los principales acreedores del organismo gubernamental. Es decir,

¹²⁶ Informe Grupo ICA-Asamblea General Ordinaria de Accionistas 1974.

no sólo se encargaba de llevar a cabo la realización técnica y la gestión administrativa de la obra sino que operaba también como organismo financiero.¹²⁷

En 1978 Tunel, S.A. contrató 2 121 personas para estas obras, de las cuales 1 742 eran obreros, 240 técnicos y 139 administrativos. En 1981 estas cifras disminuyeron notablemente pasando a ser en total 1 523 trabajadores, de los cuales 1 174 eran obreros, 37 técnicos y 212 administrativos y siguieron reduciéndose en los siguientes años.

Varias fueron las empresas del grupo ICA que actuaron en distintas etapas de la realización del drenaje profundo.

De la División Construcción Pesada: Desarrollo de Recursos Naturales, S.A. tuvo a su cargo el proyecto y construcción de sistemas de bombeo para abatir los niveles freáticos. La Victoria y Asociados, S.A. (LAVYASA), que trabajó para la iniciativa privada en la fabricación de dovelas de concreto en 1980.

De la División Construcción Urbana participaron: Solum que realizó en esos años los estudios para el diseño y proyecto del sistema de drenaje profundo. Otorgó asesoramiento en materia de mecánica de suelos y diseño de escudos para la perforación de suelos blandos de alta comprensibilidad. En 1980 participó en los trabajos de prolongación del interceptor central hasta el sur. También realizó trabajos para el colector Iztapalapa al oriente del DF. SLIPFORM de México realizó para el DDF trabajos de deslizado para el sistema de drenaje profundo entre 1977-1978.

Algunas otras empresas productoras de bienes de capital de ICA apoyaron a Túnel. Tal es el caso de DORMMA, S.A. de C.V., que trabajó en las obras de ambos interceptores de la segunda etapa.

Otra obra del sistema de drenaje de gran importancia entre las realizadas en el sexenio es el entubamiento del río Churubusco, que descarga las aguas negras y la lluvia al lago de Texcoco.

¹²⁷ En 1977 y 1978 Túnel S.A. de C.V. era el tercer acreedor del país más importante del DDF. *Cfr.* DDF Cuenta Pública: 1977, 1978, 1979.

Las obras iniciadas en 1978 pretendían poner fin a múltiples problemas de insalubridad derivados del desbordamiento de aguas negras. El entubamiento de 5.3 km. fue realizada en cinco meses y sin necesidad de suspender los servicios a la comunidad. Su beneficio era evaluado en ofrecer mejores condiciones de vida a 26 colonias y 1.16 millones de habitantes de la ciudad (*Revista Mexicana de la Construcción*:1978:283:5).

El presidente de la república, en su Sexto Informe de Gobierno, señalaba este logro recordando que las obras de entubamiento del río Churubusco fueron "por 20 años anheladas" por la ciudadanía. Esta obra se complementó con la realización de una planta de bombeo de gran capacidad ($30 \text{ m}^3/\text{seg}$), que salvaba el desnivel entre el río y el lago dándole capacidad para actuar como tanque regulador en el que pueden almacenarse 500 mil m^3 . de agua.

También se llevaron a cabo un conjunto de obras de conservación y mantenimiento tales como el desazolve de las presas del poniente y el interceptor poniente, la construcción de plantas de bombeo (Aculco), obras de rehabilitación en el Alto del Lerma, la planta potabilizadora del río Magdalena, terminación del drenaje de canales y trituración del lirio en Xochimilco, la rehabilitación de un conjunto de plantas de tratamiento de aguas negras (Ciudad Deportiva, San Juan de Aragón, Chapultepec, Cerro de la Estrella) y plantas potabilizadoras (Fc. Garay, Roberto Gayol y Marroquí y River) (DDF:Cuenta Pública:1979).

El entubamiento del río Churubusco estuvo a cargo del Grupo Mexicano de Desarrollo, por medio de sus empresas Desarrollo Industrial, S.A. e Industrias de Prefabricación, S.A. de C.V. Solum participó en 1980 también en labores de bombeo por encargo del DDF. Dormma, S.A. trabajó en la planta de bombeo del río Churubusco para constructora DEIL, S.A. en la instalación de equipos de control de agua. ICATEC fue la encargada de realizar los proyectos ejecutivos y supervisión de la construcción de 1 050 obras de agua y drenaje. También efectuó trabajos para minimizar los escurrimientos superficiales causados por lluvias

que sobrecargan el sistema de drenaje y la supervisión de obras de construcción de 12 km. de drenaje.

b) Los medios de circulación material

Al comenzar el sexenio uno de los principales problemas que presentaba la ciudad era el tránsito. La vialidad y el transporte constituían aspectos críticos de la estructura urbana. Las condiciones de vida de los ciudadanos encontraban en esta cuestión un agravamiento en las dificultades propias de la habitación. El traslado entre el lugar de residencia y el de trabajo constituía una penuria diaria. El diagnóstico oficial no ocultaba el hecho de que el cansancio, la irritación, la tensión, abrumaban al ciudadano. Estas dificultades constituían verdaderos obstáculos a las posibilidades de incrementar la productividad de la mano de obra. El incumplimiento de horarios y el cansancio eran factores ajenos a la actividad laboral y se ubicaban, en cambio, en las pésimas condiciones del transporte público.

El Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PDUDF) presentó un diagnóstico global sobre las formas de ocupación y uso del territorio de la ciudad. El Plan Rector de Vialidad y Transporte y los programas que lo componían fueron desglosando la problemática de las condiciones de traslado y plasmando propuestas específicas para mejorar sus condiciones en el corto plazo.

En relación a la vialidad, el diagnóstico del PDUDF señalaba que los problemas del sistema vial primario radicaban en la falta de continuidad de sus arterias. En 1975 la principal red se componía de seis vías en sentido norte-sur y otro tanto en sentido oriente-poniente. Algunas presentaban acceso controlado: el anillo periférico, los viaductos Miguel Alemán, Río Becerra y Tlalpan; las radiales Lázaro Cárdenas, San Joaquín y el circuito interior. Esto daba opciones de itinerarios muy limitados entre el origen y destino de los viajes. Se señalaba una inadecuada jerarquización

en el trazo. Los mayores inconvenientes estaban concentrados en la zona centro por la mayor cantidad de circulación de vehículos; esto se agravaba porque muchas personas cruzaban el centro innecesariamente, ya que sólo la mitad tenía como destino de su viaje el centro.

Pocas arterias con un limitado kilometraje eran la opción preferida por los usuarios, lo cual provocaba marcados congestionamientos en horas de máxima demanda. Los estudios realizados señalaban áreas conflictivas en las zonas del circuito interior, el periférico, el viaducto y la Calzada de Tlalpan.

Esta situación se agravaba por la escasez de estacionamientos. Según el PDUDF (1980:302) en 1977 los automóviles particulares alcanzaban la cifra de 1.2 millones y generaban aproximadamente 3.1 millones de viajes/día. En 1979 estas cifras alcanzaban 1.4 millones, es decir, un 21% más y a 3.5 millones de viajes/día, lo que representaba un incremento del 13.7%.

Cada automóvil requería por lo menos dos lugares de estacionamiento y se evaluaba que en esos momentos se disponía de 250 mil cajones en la vía pública localizados dentro del circuito interior, incrementándose la oferta de estacionamientos de uso privado en aproximadamente 35 mil lugares al año (PDUDF: 1980:303).

El servicio que ofrecían los autobuses era muy deficiente. Según el PDUDF (1980: 309) en el área metropolitana se generaban alrededor de 17 millones de viajes/persona/día. La mayor concentración se daba en la zona industrial con un total de 4.4 millones de viajes, principalmente entre Centro, Lagunilla-Calzada de Tlalpan, Iztapalapa-Los Reyes-La Paz, Xochimilco-Tlalpan, Tacubaya-San Pedro de los Pinos, Naucalpan-Tlanepantla, Ecatepec-La Villa, Coacalco, Cuautitlán-Tultitlán, Azcapotzalco y Tláhuac, formándose corredores de tránsito más intenso. De esta demanda, un 76.9% se satisfacía con transporte colectivo y un 23.1% con transporte particular privado (PDUDF: 1980: 308). Finalmente se afirmaba que la

distribución de los medios de transporte era la siguiente: autobuses 49.8%, automóvil particular privado 23.1%, metro 13.4%, trolebus 1.8%, tranvía 0.4%, automóvil de servicio público 8.1% y otros medios 3.4% (PDUDF: 1980: 310).

El diagnóstico global era contundente sobre la necesidad de mejorar las condiciones de transporte para los ciudadanos de la capital del país.

Desde un principio el Regente de la ciudad informaba que

el problema número uno a resolver es el tránsito, porque las demás dificultades —el agua, el drenaje y abastos— están más o menos funcionando; mientras el del tránsito y el transporte está a punto de paralizarnos (*Revista Mexicana de la Construcción*, núm. 284, 1978).

Las medidas propuestas se orientaban a reducir el incremento de la demanda de transporte e incrementar la oferta. El Plan de Desarrollo Urbano del DF proponía, en el marco global de otras obras urbanas

...un sistema combinado de transporte público colectivo, que toma en consideración la ampliación y construcción de nuevas líneas del metro en las zonas de mayor demanda y el establecimiento de un sistema de transporte público no contaminante de superficie.

...El sistema de transporte público seguirá una traza reticular de ejes viales que dará accesibilidad y fortalecerá el desarrollo de los centros urbanos y facilitará el desplazamiento dentro del área urbana, con un mínimo de transferencias (PDUDF-Nivel Estratégico:1980:9).

Completaba la propuesta la conclusión del sistema de terminales foráneas de pasajeros y de carga, la instalación de estacionamientos en las terminales del

metro y el incremento del número de estacionamientos públicos.

Estas obras en general ya estaban en marcha cuando se publicó el Plan de Desarrollo Urbano y el propio Plan de Vialidad y Transporte presentado por COVITUR. Las decisiones fueron tomadas con anterioridad a la acción planificadora. Esto no invalida la importancia y necesidad de la realización de determinadas obras, sino que, por un lado, indica que el proceso decisorio atraviesa una secuencia distinta a la teóricamente diseñada a partir de las instancias planificadoras y, por otro lado, que el juego de intereses económicos y políticos se dirime no sólo en la actuación institucional sino en un contexto social más amplio.

El metro de la ciudad de México

La decisión de dar continuidad a las obras del metro interrumpidas durante el sexenio anterior constituyó un paso fundamental en el intento de modificar las condiciones de traslado que ofrecía la ciudad a sus habitantes. A fines de 1975 las condiciones de operación del metro evidenciaban un alto grado de saturación.¹²⁸ Existían grupos de técnicos, políticos y empresarios de la construcción que manifestaban la intención de retomar su realización.

En una reunión nacional sobre vialidad y transporte urbano, organizada por el IEPES como parte de la campaña presidencial de José López Portillo, uno de los más importantes directivos de ICA sostenía la necesidad impostergable de dar continuidad a las obras de realización del metro interrumpidas durante el sexenio anterior:

¹²⁸ Bernardo Navarro (1984) señala que el metro en 1973 superó el límite máximo permitido de 1.5 millones de pasajeros por día sin que se construyesen más líneas; el número de pasajeros alcanzaba en 1977 a 2.3 millones de personas diarias. Véase también Rodríguez, Jesús (1982).

... como fruto de esa persistente falta de planeación, después de construidas las líneas básicas del metro, el sistema dejó de desarrollarse. Hoy ha sobrepasado su punto de saturación. Podría decirse que padecemos el estigma de las soluciones a medias en materia de transporte y vialidad urbana. Hicimos un pequeño y angustioso tramo del viaducto; luego una sección de anillo periférico; más adelante una incipiente red de metro y ahora un sector de anillo interior.

... estas obras —con excepción del metro— han sido dirigidas principalmente a la transportación individual por medio del automóvil. Su trazo no llega a las zonas de alta densidad popular. Más todavía en el viaducto y en el anillo periférico no hay facilidades de circulación de autobuses de pasajeros o de otros medios de transportación masivo. Esto es muy grave... (IEPES: 1976, el subrayado es nuestro).

Se acuñaba también una frase que en adelante sería incorporada en el discurso de técnicos, funcionarios, empresarios: "el Metro es la columna vertebral del sistema de transporte". Por otra parte, el Programa General de Gobierno del Distrito Federal (1976-1982) preparado por el CEPES, en su apartado sobre el Programa de Vialidad y Transporte prometía: "Reiniciar lo más pronto posible la construcción de 45 km de líneas del metro" (1976:82).¹²⁹

Las obras del metro pasaron a ser consideradas por el regente de la ciudad como "la primera gran obra que en el DF puso en marcha el presidente José López Portillo, por esto es la 'columna vertebral' del transporte masivo de una gran ciudad como la nuestra" (Hank González, Carlos:1978: *Revista Mexicana de la Construcción*:1978:junio:284)

¹²⁹ Cabe señalar que formaba parte del consejo consultivo del CEPES en la época Angel Borja Navarrete, vicepresidente ejecutivo de ICA. Cf. (CEPES 1976).

Los funcionarios responsables del Sistema de Transporte Colectivo (metro) del DDF expresaban la necesidad de considerar el metro como una obra que requería una planeación y una ejecución prolongada en el tiempo. A ello se agregaba el ejemplo europeo que, ante la crisis de los energéticos, impulsaba una revalorización de esta opción del sistema de transporte colectivo a mediados de los setenta.¹³⁰

Hay quienes consideran que la concreción de esta obra en sus inicios fue producto de la tenacidad, imaginación y capacidad profesional y empresarial de un constructor mexicano: el ingeniero Bernardo Quintana Arrijoja. En una entrevista televisiva Alfonso Corona del Rosal, regente de la ciudad de México entre 1966 y 1970, sostuvo que pocos días después de haber tomado posesión, un amigo común le llevó a Bernardo Quintana, quien de inmediato le dijo "vengo a verlo en relación con el Metro".¹³¹ Según el ex regente existía la opinión de que el subsuelo no permitía una obra como esa por el alto porcentaje de agua que tenía. Pero Quintana desarrolló una verdadera acción de convencimiento sobre la factibilidad técnica y financiera de la obra. De acuerdo al testimonio del ex-regente, Quintana convenció a De Gaulle de que si había un metro en Montreal, por qué no otro al sur de los Estados Unidos:

De Gaulle facilitó el crédito. La Banca Nacional de París nos dio a un interés del 7% el 80%, el otro 20% el Tesoro francés al 4%, institución gubernamental. Fue un trato de gobierno a gobierno. Quintana me presentaba no sólo la solución técnica sino la económica.

El contrato de financiamiento francés fue por 1 640 millones de pesos a 15 años.

Los documentos de la época señalan que muchos países industriales ofrecían el financiamiento de los

¹³⁰ Cfr. Espinoza Ulloa, Jorge (1975).

¹³¹ Programa televisivo conducido por Fernando Alcalá. Septiembre de 1986.

equipos. Pero Francia era el único que proponía financiar otro tanto igual para la realización de los gastos locales de la obra civil en condiciones aceptables (*Ingeniería*, vol. XXXIV:1969:Núm. 4:465).

El 29 de abril de 1967 se publicó el decreto oficial por el cual se creó el Sistema de Transporte Colectivo.

El 19 de junio de 1967 ICA comenzaba a construir el metro de la ciudad de México a un costo original de 2 500 millones de pesos, previéndose construir las líneas 1, 2 y 3. En la ceremonia correspondiente el ingeniero Quintana sostuvo:

Serán realizadas (las obras) de acuerdo con los deseos de las autoridades de nuestra ciudad, no solamente sin escatimar esfuerzos sino atendiendo a aplicar y superar los avances que las grandes urbes del mundo ya han resuelto y logrado, de ahí que sean múltiples y extensos los análisis, estudios y conclusiones que en muy diversos aspectos de este complejo y heterogéneo problema se han realizado.

... la experiencia técnica acumulada por todos los ingenieros y arquitectos mexicanos en su lucha permanente contra el elemento hostil (el suelo). A este logro colectivo de los técnicos inquietos de nuestra generación se debe fundamentalmente a la factibilidad técnica inobjetable del proyecto (ICA:1967:12 y 13).¹³²

En tres años, cinco meses y pocos días ICA entregaba las primeras obras del metro, y según se informaba, lograba ajustarse al costo planeado. La decisión de realizar la obra exigió responder a cuatro interrogantes fundamentales:

¿La tarifa podía estar al alcance de una población de muy bajo ingreso que sería la principal usuaria?

¹³² Los principales estudios eran: viabilidad del proyecto, solución de transportación masiva en vía libre, procedimientos constructivos y estudios económicos y financieros. *Cfr.* ICA:1967:13.

¿Era posible obtener un financiamiento externo adecuado que permitiera realizar la inversión? ¿Era factible conciliar un presupuesto razonable con el logro de una red que ejerciera una influencia importante en el volumen de transporte diario? y, una pregunta fundamental, ¿existía seguridad en el subsuelo de la ciudad y podía garantizarse la permanencia y estabilidad de las estructuras necesarias? (*Ingeniería*:1969;núm. 4:vol. xxxiv:465).

Todos estos interrogantes fueron resueltos por los estudios realizados. Para ello se creó en 1967 Ingeniería de Sistemas de Transporte Metropolitano (IS-TME) como empresa de ingeniería dedicada a la realización de los proyectos relativos a la vialidad y el transporte, que en adelante jugó un papel estratégico en los procesos de planeación y ejecución de las obras de este tipo, realizadas por el DDF.

Una cuestión que deberán abordar otras investigaciones que se realizan sobre la cuestión del transporte en la ciudad de México, es la relativa a las alternativas que estaban en juego para mejorar las condiciones de traslado de los sectores populares. Seguramente la propuesta de realizar, suspender y/o continuar la construcción del metro depende, desde finales de los años sesenta hasta la actualidad, de un conjunto de factores económicos, técnicos y políticos que están presentes en el proceso decisorio. En este trabajo sólo se consideran algunos relacionados con el interés que poseía determinado grupo económico de la construcción.

La primera etapa se dio por concluida con la realización de los primeros tramos de las líneas 1, 2 y 3 escogidos entre 30 opciones de trazos presentadas preliminarmente (cuadro 17). Se cumplieron objetivos muy limitados, pero trascendentales para demostrar la factibilidad de la obra: cubrir las necesidades más urgentes localizadas en el primer cuadro de la ciudad y la zona central donde los problemas de congestión eran más agudos; ensayar la factibilidad técnica, económica y financiera.

En 1969 comenzó a operar la línea 1 y al año siguiente ya estaban en operación tramos de las líneas 2 y 3 con un total de 39 km, a los que se agregó, en 1972, 1 km más de la línea 1. Desde ese momento y hasta 1978 no entró en operación ninguna línea más. Es decir, el metro de la ciudad de México, después de alcanzar 40.8 km en su primera etapa, detuvo su construcción. Sin embargo, la población había demostrado la necesidad de este sistema de transporte: el metro operaba con altos niveles de saturación, y también de riesgo para los usuarios, cuando se decidió dar continuidad a la obra. Seguramente fue el cambio sexenal lo que abrió nuevamente la posibilidad de que el proyecto metro cobrara actualidad.

Al iniciarse el sexenio y con la reorganización institucional que emprende el gobierno capitalino, se crea la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano (COVITUR), órgano desconcentrado del DDF. La función principal de COVITUR era producir la infraestructura apropiada para la operación y funcionamiento del metro. Su estructura organizativa demuestra que, bajo su responsabilidad quedaba una variedad de obras y ello se correspondió con el elevado presupuesto que manejó el organismo durante el sexenio.

En un principio se presentó el Plan Rector de Vialidad y Transporte y en 1978 se actualizó el Plan Maestro del Metro, en el cual se señaló originalmente la necesidad de dotar a los habitantes de la ciudad de México de una red de 378 km de longitud, con 807 trenes para transportar 24 millones de pasajeros diariamente. Dos años después, en 1980, se ampliaban las metas del Plan Maestro, contemplándose que para fines de siglo el metro debía alcanzar 444.09 km, requiriendo 882 trenes para transportar diariamente 26.33 millones de usuarios (COVITUR:1982:42).

El 5 de septiembre de 1969 se inauguró la línea 1 en el tramo Zaragoza-Chapultepec. El 10. de agosto de 1970 el tramo Pino Suárez-Taxqueña. El 20 de noviembre del mismo año el primer tramo de la línea 3 desde Tlatelolco a Hospital General. En el sexenio de Díaz Ordaz se construyeron 39.3 km, mientras que

en el sexenio de Luis Echeverría sólo se puso en operación 1.4 km de la línea 1 Tacubaya-Observatorio (cuadro 17).¹³³ Las obras llevadas a cabo entre 1977-1982 corresponden a la segunda etapa de extensión de la línea del transporte colectivo.

El 27 de agosto de 1977 se reiniciaron las obras del metro de la ciudad de México (cfr. Díaz Arias, Julián:1981). La prolongación de la línea 3 y la construcción de las líneas 4 y 5 constituyeron las principales obras realizadas entre 1978 y 1982. A ello se agregó un conjunto de "obras inducidas" así como otras requeridas para la operación y mantenimiento del sistema. Se construyeron en el sexenio 36.8 km distribuidos en las tres líneas mencionadas, ampliándose de forma considerable la capacidad de transitar la ciudad al incorporarse nuevas zonas más alejadas del primer cuadro y de la red original.

Según señalaba el secretario de Obras y Servicios del DDF y vocal ejecutivo de COVITUR, Gilberto Valenzuela (1978), estas obras respondían a diferentes necesidades: comunicar grandes núcleos habitacionales con importantes centros de trabajo; corresponder a la demanda que prestaban los corredores de transporte colectivo con actividades muy diversificadas, el 67% de las líneas se ubicaba en zonas con un ingreso familiar menor a 5 mil pesos mensuales y el 60% de las áreas presentaba una densidad de más de 250 habitantes por hectárea, que era de las más altas de la ciudad.

Al finalizar el sexenio, el metro de la ciudad de México contaba con 77.6 km de longitud y se proyectaba la realización de una tercera etapa en la que se prolongaría la red 23.5 km más, trazándose tres líneas más y la prolongación de algunos tramos de las existentes.

Uno de los aspectos fundamentales de la obra fue el complementar la opción del metro subterráneo con el

¹³³ Un análisis sobre los factores que estuvieron presentes en las decisiones de dar continuidad o interrumpir las obras del metro puede hallarse en Navarro, Bernardo (1984).

CUADRO 17
EL METRO, CRONOLOGÍA DE CONSTRUCCIÓN A 1982(1)

<i>Línea tramo</i>	<i>Fecha de iniciación de operación</i>	<i>Longitud (km)</i>
1 Zaragoza-Chapultepec	5 de sept. 1969	11.339
1 Chapultepec-Juanacatlán	11 de abr. 1970	1.123
1 Juanacatlán-Tacubaya	20 de nov. 1970	1.308
2 Taxqueña-Pino Suárez	10. de ago. 1970	9.507
2 Pino Suárez-Tacuba	14 de sept. 1970	7.856
3 Hospital General-Tlaltelolco	20 de nov. 1970	4.778
Longitud de vías para maniobras		3.482
Longitud construida de 1967 a 1970		39.393
1 Tacubaya-Observatorio	10 de jun. 1972	1.417
Longitud construida de 1971 a 1976		1.417
3 ⁽²⁾ Tlaltelolco-La Raza	25 de ago. 1978	1.500
La Raza-Indios Verdes	10. de dic. 1979	3.450
Hosp. General-Centro Médico	7 de jun. 1980	0.800
4 ⁽³⁾ Centro-Médico-Zapata	25 de abr. 1980	4.600
Candelaria-Martín Carrera	29 de ago. 1981	7.499
Candelaria-Sta. Anita	26 de mayo. 1982	3.268
5 ⁽²⁾ Consulado-Pantitlán	19 de dic. 1982	7.500
Consulado-La Raza	10 de jul. 1982	4.200
La Raza-Politécnico	30 de ago. 1982	4.070
Longitud construida entre 1978 y 1982		36.86
Longitud total construida a 1982		77.66

- (1) Sistema de Transporte Colectivo "El Metro de México" Primera Memoria. México, D.F. 1973.
 (2) Comisión de Vialidad y Transporte Urbano-D.D.F. Memoria 1977-1982. México, D.F. 1982.
 (3) Sistema de Transporte Colectivo. Datos a Dic. 2, 1982 incluyendo longitud de vías para maniobras.

FUENTE: DDF-COVITUR. Anuario de Vialidad y Transporte del Distrito Federal, 1982

de superficie y el elevado. La línea subterránea se diseñó a base de cajones de sección rectangular desplanados a la mínima profundidad posible, usándose el llamado Muro de Milán. La vía superficial, por su parte, ofrecía el atractivo de que era menos costosa y demandaba menor tiempo de ejecución puesto que permitía utilizar infraestructura ya existente. La operación elevada que se inauguró en esta etapa en la línea 4 presentaba ventajas en comparación con otras opciones al no afectar la vialidad y disminuir los problemas de interferencia con instalaciones subterráneas de otros servicios urbanos existentes. La realización de esta obra exigía avenidas de no menos de 35 m de ancho y demandaba la realización de un conjunto de obras adicionales indispensables para cuidar la imagen de la traza urbana en que se ubicaba. Así, la línea 4 comprende tramos superficiales y elevados sobre las avenidas FRCC, Hidalgo, Inguarán, Imprenta y Morazán.

El metro adquirió nuevamente empuje en una época en la cual la capacidad de endeudamiento del país se incrementaba. La solvencia fundada en las reservas petroleras descubiertas, ampliaba la capacidad de obtener financiamiento externo. COMETRO, empresa encargada de su construcción, afirmaba que no existían obstáculos de tipo técnico que impidieran acelerar el ritmo y llegar a cumplir para el año 2000 las metas propuestas en el Plan Maestro. Su gerente, el ingeniero Narciso Castillejos, sostenía:

esto dependerá únicamente de los recursos económicos que canalice para esta obra el gobierno capitalino —y agregaba: afrontamos un gran reto: construir la obra asignada a las etapas de ampliación segunda y tercera a un ritmo de 2.4 km mensuales. Con esto rompemos nuestro propio récord mundial, que ostentamos con la construcción de 1 km al mes desde la primera etapa del Metro (*Revista Mexicana de la Construcción*: 1981:322:27:28).

De igual forma, se señalaba que la obra en un principio introdujo tecnología extranjera, pero luego se fue nacionalizando a partir de los aportes y avances desarrollados por los constructores del país y que, en 1985, era totalmente mexicana (revista *Obras*: 1985: 50).

Al inaugurarse el tramo Tlatelolco-La Raza de la línea 3, el presidente de la CNIC, Álvarez Treviño, señaló que había sido necesario desviar el curso del río Consulado y tres colectores, obras técnicas que podían compararse al drenaje profundo y agregó:

... a base de técnica constructora, en esa obra se lograron abatir los costos por kilómetro respecto de los obtenidos en la primera etapa, las excavaciones, la obra civil y los trabajos colaterales exigieron verdaderas proezas de la ingeniería... Esta obra es muestra de la capacidad creativa de los mexicanos, y una reafirmación de que en el país existe fuerza constructora y voluntad suficiente para realizar edificación con oportunidad y eficiencia, como lo exige la época (*Revista Mexicana de la Construcción*:1978:296/9:8).

Un aspecto que constituye uno de los fundamentos de mayor fuerza para la realización de este tipo de obras, es su capacidad de generar empleo masivo para una mano de obra con escasa o nula calificación. Las organizaciones de los empresarios de la construcción recalcan reiteradamente esta característica porque constituye uno de los factores de peso en la decisión de realizar una obra pública, no obstante su elevado costo. Al inaugurarse un tramo de la línea 3, el presidente de la CNIC sostuvo que:

... con la inauguración de esta obra se rompió el marasmo de siete años de paralización de las obras del Metro, y se atacó de frente el problema de la vialidad y el transporte en la ciudad de México con objetivos claros y precisos... Hoy vivimos una nueva etapa, caracterizada por la

confianza. En sólo 12 meses se han reinstalado en la industria de la construcción 450 mil trabajadores; para fines de este año se habrán incorporado en su totalidad los desempleados en esta rama y para 1979 se crearán 100 mil nuevos empleos (*Revista Mexicana de la Construcción*:1978:286/9:8).

La Constructora Metro, S.A. de C.V., presentaba una gran variación en el número de personal ocupado. Entre 1978 y 1982 los obreros sumaron anualmente 7 202, 6 978, 5 330, 32 798 y 8 632. Pero evidentemente el conjunto de obras que llevaba a cabo otras empresas del mismo grupo, que no forman parte de COMETRO, rebasaba ampliamente esta cantidad. Esta obra constituyó, sin duda, una importante fuente de empleo para trabajadores manuales de la ciudad.

COMETRO es un consorcio inicialmente formado por 12 compañías constructoras y encabezado por el Grupo ICA. Se constituyó el 27 de septiembre de 1977 con la participación de GUTSA Construcciones S.A. de C.V.; Desarrollo de Ingeniería S.A.; Caminos y urbanizaciones S.A.; Constructora GYS S.A.; Constructora TATSA S.A.; Constructora Estrella S.A.; Constructora La Guadiana; Ingenieros Civiles Asociados S.A.; Ingenieros y Arquitectos S.A.; Estructuras y Cimentaciones; Ingeniería y Puertos S.A. y La Victoria Asociados S.A., (*revista Grupo ICA*:1978:No. 2:2/8).

Entre las obras realizadas por COMETRO en las distintas líneas entre los años 1977-1982, es posible advertir un conjunto de "obras inducidas"; las vialidades, los pasos a desnivel, los puestos de operación, son obras visibles que acompañan necesariamente la realización de un tramo de metro. Hay otras obras que no son fácilmente perceptibles a un observador: desvíos de colectores, de líneas de alta tensión, de instalaciones de teléfonos. Pero también están aquellas que parecieran no guardar relación directa con la construcción y que surgen a partir de las modificaciones que su realización imprime a la estructura urba-

na. Tal es el caso de edificios (de oficinas, comercio, habitación) construidos en los alrededores de sus estaciones o en las calles próximas a una nueva línea del metro.

En los primeros años de la construcción del metro ISTME era la principal empresa, de ICA porque asumió el proyecto y coordinación de todas las etapas. Más tarde esta empresa junto con Compañía Mexicana de Aerofoto, S.A.; Geosistemas, S.A.; Procesos y Sistemas de Información y Supervisión, S.A., constituyeron una subdivisión de Empresas de Ingeniería EMIN (metro), la cual funcionó entre 1977 y 1980.

Es importante comprobar el hecho de que el grupo de empresas de ICA estaba capacitado para operar en prácticamente todas las etapas de construcción del metro.¹³⁴ El mismo grupo confirma esta idea en sus Memorias 1977-78 al expresar:

Con la conjunción de otras firmas de ingeniería y también otras de nuestro grupo, se ha logrado realizar el proyecto de la segunda etapa del metro, de tal manera que nuestros técnicos, debidamente agrupados en sus especialidades, realizan prácticamente la totalidad de este proyecto y sólo se ha sugerido asesoría para la ejecución de los proyectos relativos a algunas instalaciones electromecánicas especiales (Memoria Grupo ICA: 1977-1978:73).

Los ejes viales de la ciudad de México

Los graves problemas de tránsito que presentaba la ciudad se podían adjudicar en gran medida a una compleja traza urbana saturada por un creciente número de vehículos. La realización de importantes y costosas obras de vialidad se llevó a cabo de manera

¹³⁴ Actualmente ICA enfrenta la competencia de otras empresas constructoras para realizar diferentes obras de este tipo. Pero entre 1976 y 1982, 20 empresas del grupo empresarial trabajaban en el metro. Véase Ziccardi, Alicia (1988).

prácticamente ininterrumpida desde los años cincuenta. En 1952 se inauguró el primer tramo del viaducto Miguel Alemán; en 1956 parte del viaducto Río Becerra y la calzada de Tlalpan; en 1962 los primeros 9.13 km del anillo periférico y a principios de la década de los setenta el circuito interior.

En 1976, en el IEPES se comparaba la relación inversión/número de usuarios atendidos según tipo de transporte público, con las siguientes conclusiones:

El metro genera 1'700,000 viajes/ persona/ diariamente con una inversión de \$5,000 millones, los autobuses urbanos 6'500,000 viajes/ persona/ diariamente con una inversión de \$2,100 millones, lo cual significa que éstos, con una inversión del 42% transportan 3.8 veces más usuarios que el Metro (IEPES:1976).

Estas afirmaciones venían a reforzar la posición de quienes sostenían que debía darse continuidad a las obras de vialidad, en particular al circuito interior, las radiales y la calzada Zaragoza. Joaquín Álvarez Ordóñez, director general de Obras Públicas del DDF, refrendaba esta posición presentando una detallada lista de vialidades necesarias al funcionamiento de la ciudad. El funcionario recordaba que:

La reducción de la semana laboral de 40 horas se contrarresta, en gran medida, por las pérdidas de tiempo de los viajes interurbanos (60 horas semanales entre trabajo y viajes). Cada hora de viaje representa un costo equivalente a la tercera parte del salario por hora.

En un área urbana de 542 km² el DF dispone de aproximadamente 4 200 km de calles y avenidas, 10% de la superficie en contraste con 20% más en ciudades de países altamente industrializados. Diariamente el 88% de los 15.4 millones de viajes/ persona se lleva a

cabo sobre esa vialidad: 2.85 millones en automóvil y más de 10.5 millones en transporte público de superficie, además del transporte de carga indispensable para el abasto de la ciudad (IEPES: 1976).

Se propuso entonces terminar o, en algunos casos iniciar, una vialidad básica constituida por el circuito interior, el anillo periférico, el viaducto, la calzada de Tlalpan y un conjunto de vías radiales.

La vialidad secundaria, constituida por las demás calles y avenidas, las líneas del metro, estacionamientos y terminales, reclamaban también —a juicio de estos expositores— la atención institucional. Es decir, mientras para unos el metro era "la columna vertebral", para otros el circuito interior era el "elemento base" para estructurar el sistema de movilidad de la gran ciudad.

Bernardo Navarro sintetiza bien los intereses que estaban presentes en el proceso decisorio sobre esta cuestión:

Fue quizá la enorme inversión de recursos económicos implicados en la ampliación del Metro, entre otras razones, lo que llevó al gabinete echeverrista a "congelar" prácticamente durante seis años (COVITUR, 1978) la construcción de nuevas líneas y la terminación de algunas de las ya existentes. Las otras razones parecían estar vinculadas con la política global de transporte de la ciudad, los intereses de la industria automotriz, la presencia de signos recesivos en la economía y, sobre todo, los vínculos políticos de los principales permisionarios con el gobierno de turno (Navarro, Bernardo:1984:92).

La ciudad presentaba una estructura vial inconclusa y el Plan de Vialidad y Transporte refrendó la decisión de que se terminara el anillo periférico y el circuito interior y se emprendiese la construcción de 34 ejes viales (17 con sentido norte-sur y 17 con sentido oriente-poniente) con una longitud de 533 km. Estas arterias contarían con carriles preferen-

ciales para que el transporte público pudiera circular en sentido contrario. Un sistema de 927 cruceros semaforizados, manejados por una computadora central completaba la enérgica acción.¹³⁵

Mejorar la estructura vial era uno de los requisitos para proveer la infraestructura necesaria al sistema de transporte automotriz. Pero una vez avanzadas estas obras de vialidad el gobierno decidió también municipalizar el transporte, hasta entonces en manos de la llamada Alianza de Camioneros. Esta medida fue considerada el complemento necesario para garantizar que el esfuerzo realizado en la construcción de infraestructura vial se tradujera efectivamente en un mejor servicio de transporte público para la población. Con ello, sin duda, se afectaba intereses de tipo económico y político presentes hasta entonces en el servicio de transporte público de pasajeros.¹³⁶

En abril de 1978 el regente de la ciudad de México afirmó que el problema de tránsito era el número uno y que la principal meta era la continuación de las obras del metro. Sin embargo, señalaba el carácter complementario que tenía la realización de los ejes viales en el proyecto global de remodelación de la estructura urbana. En su intervención en el foro internacional sobre "La construcción en el desarrollo socio-económico", en 1978, Carlos Hank González dijo que al dotar a la ciudad de 34 ejes viales, el anillo de Circunvalación, el circuito interior y el periférico, "la vialidad tendría que funcionar" y agregó:

Estas avenidas poseen la misma guarnición, la misma banquetta, es decir, el mismo tratamiento urbano y, además, el paso de peatones será de adoquín o de adocreto, también habrá reforestación suficiente; se liberarán de tantas líneas aéreas y de tanto estorbo en las banquetas y se harán ductos; durante estas operaciones se revisarán las líneas de agua y de drenaje doméstico,

¹³⁵ En 1982 se habían instalado 729 cruceros. *Cfr* COVITUR: (1982:28).

que debe efectuarse en nuestra ciudad, aprovechando esta oportunidad para hacerlo en 500 km... se dará una nueva imagen a la ciudad (*Revista Mexicana de la Construcción*:1978:284/6:39).

Este párrafo muestra la complejidad de las obras de vialidad propuestas, que demandaban la realización de otro conjunto muy amplio de "obras inducidas". En un principio se inició la construcción de 18 ejes viales, previéndose la realización de los otros 16 al año siguiente. Se trataba de no paralizar la ciudad con las obras y a la vez contar con los recursos suficientes para garantizar su continuidad. Los tiempos de realización fueron muy estrictos, no superiores a los tres años que faltaban para concluir el sexenio. Por otra parte, eran obras en las que se afectaba directamente a un número elevado de ciudadanos y a la vez ocasionaban demoras y molestias a un conjunto más amplio de personas que transitaba por esas calles diariamente. El regente, frente a las críticas dijo que:

...todo va a costar a la ciudad no sólo dinero, que será mucho; le va a costar molestias. La ciudad está en crisis; tiene un tránsito que ya hizo crisis, y para salir de la situación crítica deben aportarse soluciones de fondo, grandes esfuerzos (*Revista Mexicana de la Construcción*: 1978:284/6:39).

En junio de 1982, pocos meses antes de finalizar el período gubernamental, COVITUR informaba que se habían construido 252 km de ejes viales, es decir, poco más de la mitad de la meta propuesta originariamente. De éstos, 133 km se habían realizado hasta 1979 y 119 durante los tres años posteriores. A ello se sumaban 31 km de anillo periférico y 16.8 km de circuito interior. En 1983 se informaba que la ciudad contaba ya con 383.1 km de ejes.

La realización de las obras demandó la incorporación de un gran número de firmas, puesto que la

¹³⁶ Véase Rodríguez, Jesús (1982).

construcción no se realizaba por administración sino que se otorgaba a empresas. En 1978 el presupuesto asignado a los ejes viales ascendía a 25 mil millones de pesos incluyendo las indemnizaciones por los predios afectados. El DDF no sólo pagó el valor comercial de los bienes privados afectados por las obras sino que anunció también que estaba dispuesto a comprar cinco mil casas al contado para los habitantes de aquellos predios que debieran ser demolidos.

Toda la previsión y astucia política del regente no fue suficiente para evitar que se desataran formas de oposición social y respuestas populares de la ciudadanía frente a esta agresiva política urbana, fundada en una razón técnica que no contemplaba canales de consulta y participación ciudadana.¹³⁷

Una improvisada conferencia que el regente de la ciudad ofreció a los empresarios del ramo fue publicada por su principal órgano de difusión: la *Revista Mexicana de la Construcción*. En ella se sostenía que el profesor Hank González había arrancado la ovación de los presentes cuando afirmó:

Dicen que este bárbaro de Hank atacó simultáneamente todas las obras. No, no es cierto, atacamos sólo una parte de las que hay que hacer... se pudo haber hecho un eje vial por año y dentro de 16 años tendríamos terminados nuestros 16 ejes viales, que van a estar terminados el 30 de junio de 1979 antes de las 12 horas de la noche... Pidió a los constructores cumplir con la fecha de terminación prevista y volvió a arrancar aplausos cuando advirtió que las esposas de los constructores y la suya propia quedarían viudas si no se cumplía lo prometido (*Revista Mexicana de la Construcción*, 1979: 34).

La realización de estas vías rápidas constituía realmente un cambio de importancia en una traza en la

¹³⁷ Véase, Mercado, Angel (1978).

que hasta entonces existía sólo una avenida (Insurgentes) que cruzaba la ciudad de norte a sur.

La realización de los ejes viales demandó toda la capacidad técnica de los constructores mexicanos. Su ejecución supuso la cancelación de la circulación y del uso del sistema de tranvías que existía aún en algunos lugares. Hubo que efectuar demoliciones, remoción de instalaciones y un conjunto de obras indispensables que implicaban dar participación y coordinarse con otras empresas y dependencias del sector público (Compañía de Luz, Teléfonos de México, Pemex, Obras Hidráulicas). Los trabajos emprendidos fueron de diferente orden: eliminación de camellón central, construcción de guarniciones, construcción de una unidad de soporte múltiple, paraderos de autobuses, etc.

En esta intensa y enérgica acción, intervinieron alrededor de 60 empresas que demandaron el empleo de 30 mil trabajadores.¹³⁸ También puede apreciarse una amplia participación de las empresas del grupo ICA. ISTME tuvo a su cargo la coordinación general del proyecto geométrico de cada uno de los ejes viales que proyectaban otras empresas. En 1982 realizó el proyecto ejecutivo de ejes viales y modelos matemáticos. El apoyo en las tareas relacionadas con la elaboración de fotos, planos, trazos, fue dado por Cía. Mexicana de Aerofoto. COMETRO realizó el eje vial Inguarán-Morazán (7.8 km). En la nueva vialidad de Insurgentes participó Ingenieros y Arquitectos, S.A., que realizó otros ejes y en 1979 entregó 25 km La Victoria Asociados (LAVYASA) realizó los tramos 3 oriente, 4 sur y parte de la vía Express Tapo, avenida Presidente Calles (entre Azúcar y Churubusco) y avenida Eduardo Molina. Estructura y Cimentaciones (ECSA) realizó los ejes viales de Baja California, B. Franklin y Xola entre 1977-1979. Construcciones, Conducciones y Pavimentos los ejes 8 y 9. Solum los estudios para el diseño y proyecto de los ejes central y poniente.

¹³⁸ Detalles técnicos sobre estas obras pueden hallarse en Argüelles, Julio (1979:50).

Concretos y Estructuras, S.A., participó también en la realización de estas obras viales. Finalmente, Turismo y Desarrollo Urbano de la División Industrias Diversificadas de ICA participó con Viveros de Querétaro en la realización de los jardines de los ejes viales.

Pero las obras de vialidad del sexenio fueron mucho más allá de los ejes viales. Se edificaron las terminales de autobuses Poniente (Santa Fe y Observatorio) y Oriente (Zaragoza, San Lázaro); en el área de influencia del circuito interior quedaron comprendidas 91 terminales de autobuses y tres estaciones del metro. Por otra parte, el metro exigió la realización de un conjunto de obras de vialidad inducidas entre las cuales merecen anotarse las obras de ampliación de la línea 3 con la transformación de Insurgentes, los cruces de pasos superiores, las obras viales en la estación Indios Verdes, paraderos de autobuses, modificación de Insurgentes hacia el sur, pasos peatonales elevados; las obras en la glorieta La Raza; las vialidades de la línea 4 metro elevado, obras de vialidad para el Palacio Legislativo (puente Héroes de Nacozari) y, finalmente, modificaciones importantes en el cajón corredor Azcapotzalco .

La intensa acción gubernamental significó un particular estímulo a la industria de la construcción en tanto principal rama de actividad encargada de la ejecución de estas obras y reforzó la participación del principal grupo constructor que opera en la ciudad de México: ICA.

c) Las obras de equipamiento urbano

El espacio urbano, y en particular la gran metrópoli, se caracteriza precisamente por ofrecer a la población una importante concentración de bienes colectivos. Uno de los atractivos de las grandes ciudades que viene a sumarse al principal —la búsqueda de opciones ocupacionales—, es que permite acceder más fácilmente a los centros educativos, de salud, de

recreación. Sin embargo, en la gran metrópoli mexicana, imperan deficiencias, carencias y dificultades para que la mayoría de la población acceda a estos bienes indispensables. La necesidad que tiene el gobierno de la capital del país de dar respuesta a la creciente demanda de medios de consumo colectivo no requiere mayor fundamentación. Estos bienes son imprescindibles en la vida cotidiana de quienes viven en la ciudad.

En esta investigación se han distinguido tres tipos de obras de equipamiento urbano: los establecimientos educacionales, los establecimientos hospitalarios y las unidades de gestión.¹³⁹ El gobierno del DF tiene una injerencia limitada en su construcción, puesto que existe un conjunto de organismos de nivel federal (SEP, SSA, ST) y/o instituciones desconcentradas o descentralizadas (CAPFE, ISSSTE, IMSS, IPN, UNAM), que tienen a cargo la realización de la mayor parte de estos equipamientos. Ello beneficia directamente al DF con la asignación sectorial de los recursos de la nación. Pero su distribución en la ciudad era muy desigual. Algunas delegaciones presentaban niveles adecuados de dotación: Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo. Otras concentraban determinados tipos de bienes; por ejemplo Tlalpan posee un gran número de servicios hospitalarios. En contrapartida, las delegaciones cuyo crecimiento poblacional es más intenso y/o reciente, muestran grandes carencias: Iztapalapa, Azcapotzalco, Xochimilco, Milpa Alta.

Equipamientos educacionales, culturales y recreación

Existió en el sexenio una gran preocupación por dotar a la ciudad de los indispensables equipamientos educacionales.

La creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo reclamaba la instalación masiva de guar-

¹³⁹ La producción y administración de la infraestructura turística del DF no fue incluida en este análisis.

derías para los niños más pequeños. La ciudad sólo ofrece alternativas a aquella parcela de la fuerza de trabajo femenina inserta en el sistema productivo de manera estable; condición laboral que implica poseer el derecho a acceder a prestaciones sociales, entre ellas encontrar una vacante en los establecimientos escolares del IMSS o el ISSSTE. Pero la mayor parte de la fuerza de trabajo femenina posee empleos con alto grado de inestabilidad y en una elevada proporción en actividades de servicio doméstico remunerado. Para estas trabajadoras existen pocas opciones institucionales capaces de brindar un servicio adecuado y gratuito. Las guarderías del sector privado prestan servicio a las capas medias más acomodadas puesto que las colegiaturas tienen montos elevados.

En la época se estimaba que poco más de 66 mil niños concurrían a una guardería mientras sus madres trabajaban.¹⁴⁰ Un inventario realizado en 1978 indicaba que el sector público proporcionaba solamente 4 428 aulas, lo cual representaba de todas formas el 97% del total de la oferta. Los mayores déficits se registraban en las delegaciones Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Iztapalapa, Azcapotzalco, Iztacalco, Xochimilco y Cuajimalpa. Es decir, lugares donde los ingresos promedio de la población son más bajos y, por lo tanto, al sector privado no le interesa ofertar este servicio. En cuanto a los jardines de niños, en 1978 existían 5 074 aulas de las cuales 91% eran del sector público y atendían alrededor de 185 080 alumnos.

Las escuelas primarias ofrecían 16 458 aulas para atender a 822 900 alumnos. Sin embargo, se evaluaba que la demanda total era de 1 890 000 lugares para lo cual, incluyendo los 4 384 establecimientos privados, solamente se disponía de 1 217 460 vacantes.

Para el ciclo 1979-80 se estimaba que solamente el 5% de la población no había tenido inscripción y 6%

¹⁴⁰ Los datos han sido extraídos del Plan de Desarrollo Urbano del DF 1980: 368 a 381, y de la Cuenta Pública del DDF correspondiente a los años 1977 a 1982.

provenía de municipios vecinos del Estado de México. Teóricamente algunas delegaciones ofrecían superávit: Cuauhtémoc, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Miguel Hidalgo y Benito Juárez; otras, como Tlalpan, atendían el 100% de su población en edad escolar. Las delegaciones que presentaban mayor déficit eran Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Álvaro Obregón y Venustiano Carranza, en las cuales la evaluación oficial sostenía que sólo 40% de la población infantil en edad de asistir a la primaria obtenía una vacante en su propia delegación (SEP, Estadísticas Básicas, 1977 *cit.* PDUDF: 1980:370).

En cuanto a la educación media se deben distinguir las escuelas técnicas y las escuelas secundarias. Las primeras imparten enseñanza terminal mientras las segundas habilitan al alumno para optar por la continuación de sus estudios en el nivel medio superior. En 1978 las escuelas técnicas del sector público tenían 789 aulas que atendían a 23 670 alumnos. Las del sector privado impartían enseñanza a 29 250 alumnos. Las delegaciones centrales presentaban el mejor nivel de equipamiento escolar —particularmente la Cuauhtémoc y la Miguel Hidalgo— y existía una oferta satisfactoria en Tlalpan y Benito Juárez. En las escuelas secundarias se ofrecía educación en 4 036 aulas oficiales y 1 529 particulares, atendándose a un total de 284 105 alumnos. La Delegación Gustavo A. Madero presentaba el mayor número de establecimientos (1 084) siguiéndole en importancia las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Iztapalapa, Benito Juárez, Azcapotzalco, Venustiano Carranza y Coyoacán. Hay delegaciones en las que la composición socioeconómica de la población no hace rentable la instalación de escuelas. En Cuajimalpa, Milpa Alta, Magdalena Contreras, Tláhuac y Xochimilco, que son las delegaciones con menor número de secundarias, la responsabilidad de la educación secundaria recae sólo en el Estado (PDUDF: 1980:375). Además existían en la ciudad 51 locales de telesecundarias.

Las instituciones que prestan servicios educativos de nivel medio superior y superior cuentan con orga-

nismos o direcciones propias para la construcción de sus establecimientos. En la época, el CAPFCE realizaba los proyectos y supervisaba las obras de construcción de las instalaciones de nivel primario dependientes de la SEP. La UNAM y el IPN tenían dependencias de proyecto y construcción y en sus presupuestos figuraban partidas destinadas a ampliar sus equipamientos.

En el nivel medio superior, el DF no sólo debía abrir opciones para sus habitantes; se estimaba que en la capital residían para continuar sus estudios aproximadamente 40 mil alumnos provenientes de otros estados de la república. A fines de los años setenta, se consideraba atendida el 88% de la demanda. Las delegaciones que mayor número de establecimientos ofrecían eran Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Coyoacán, Gustavo A. Madero y Alvaro Obregón. Cada una de ellas poseía 576, 459, 396, 366 y 287 aulas respectivamente, para 50 alumnos cada una. En la Benito Juárez, la totalidad de sus 344 aulas pertenecía a institutos particulares.

Las escuelas normales ofrecían educación a un 17% del total de los alumnos normalistas del país. En 1976 se concentraban 8 240 alumnos en siete establecimientos oficiales y el resto en 37 escuelas privadas. La Delegación Cuauhtémoc concentraba 12 unidades escolares y la Miguel Hidalgo 6. Sin embargo, era evidente que se trataba de una cobertura deficiente para la demanda que potencialmente tienen estas escuelas.

El DF constituye el principal espacio urbano del país en cuanto a la oferta de educación de nivel superior. En 1979, el 41% de los estudiantes universitarios del país se encontraban en la UNAM y el IPN brindaba capacitación al 78.43% de los alumnos de enseñanza técnica. En 1977, el 22.6% de las instituciones de educación superior se hallaban en el DF. De un total de 545 182 alumnos cursando el nivel de licenciatura en el país, el 37.93% estudiaba en el DF, cifra en constante incremento. La situación era aún más marcada en el nivel de postgrado donde 77.4% de alumnos

estudiaba en el DF y 16 de las 43 instituciones que impartían alguna especialización de postgrado en el país estaban localizadas en la entidad (PDUDF:1980:379).

No sólo los equipamientos para cumplir con la educación formal se agrupaban en la ciudad. La tercera parte de las bibliotecas el país se hallaban en el DF, lo cual representaba una concentración del 40% de los libros. La Biblioteca y la Hemeroteca Nacional se localizan en el Centro Cultural Universitario, en la Delegación Coyoacán, y son las que tienen mejor equipamiento, justamente por ser asiento de la UNAM. Le seguían Tlalpan y Cuauhtémoc.

La mitad de los museos del país (34) se hallaba también en la capital, localizada principalmente en las delegaciones centrales: Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Álvaro Obregón y Coyoacán. En el centro histórico, viejos edificios coloniales fueron restaurados en el sexenio para darles un uso alternativo, como la antigua Escuela de Medicina frente a la Plaza de Santo Domingo y el viejo edificio de la Cámara de Diputados (Donceles y Bolívar).

Además existían en el DF 36 teatros y se inauguró la sala Nezahualcóyotl en el Centro Cultural de la UNAM. Se habilitó también el Teatro de la Ciudad en el que fuera el Teatro Esperanza Iris. Se estimaba que la ciudad de México ofrecía 180 centros sociales y un elevado número de salas cinematográficas.

La dotación de espacios verdes por habitantes era baja: (un promedio de 40 cm² por persona). Algunas delegaciones están mejor dotadas que otras, como es el caso de Tlalpan que presentaba 1.20 m² por habitante y Miguel Hidalgo 0.91 m². Pero era evidente la falta de mantenimiento que caracterizaba a los lugares de recreación, principalmente los tres zoológicos de la ciudad (Chapultepec, San Juan de Aragón y Bosque del Pedregal).

El DDF, junto con la Secretaría de Deportes y la UNAM, el IPN y el CREA, administraba en total 120 instalaciones deportivas, la Ciudad Universitaria, la Ciudad Deportiva, el Palacio de los Deportes, el Autó-

dromo, el Velódromo, el Gimnasio Juan de la Barrera, la Alberca Olímpica y las instalaciones en el Canal de Cuemanco y el parque del Seguro Social.

El presupuesto de la Dirección General de Obras Públicas presentó un importante incremento en la cuenta pública del DDF en 1979 para la construcción de obras de infraestructura y equipamiento urbano. Los recursos se destinaron principalmente a la realización de trabajos de adaptación y reconstrucción en edificios escolares y centros hospitalarios y de conservación y mantenimiento de instalaciones sociales. Como parte del programa escolar del DDF se realizaron proyectos de diferente tipo: cimentaciones, estructuras, fachadas, instalaciones, guías mecánicas, plantas de conjunto. En total, el DDF en ese año realizó obras en 83 escuelas de la ciudad, 10 jardines de niños, 33 primarias y 36 secundarias. Estas acciones permitieron la habilitación de aproximadamente mil aulas (80 de jardín de niños, 455 de primarias y 465 secundarias), lo que se evaluaba como un beneficio para 98 400 alumnos. Posteriormente, en 1981, se llevaron a cabo obras en 186 escuelas, también dotadas de mobiliario y equipo.

La construcción o mejoramiento de instalaciones escolares constituyó en el sexenio una de las preocupaciones centrales, tanto del gobierno de la ciudad como del federal. Según cálculos, a través del CAPFCE la SEP llevó a cabo 49 concursos en el DF y 10 en los municipios de la ZMCM durante ese período. El Instituto Politécnico Nacional, por su lado, realizó 76 concursos de obras, principalmente en los dos últimos años del sexenio (cuadro 15).

Es difícil determinar las características de las empresas que participaron en el elevado número de las diferentes obras de este tipo. Habría que realizar una investigación particular para determinar quiénes contrataron con el DDF y el CAPFCE en el período, cuestión que excede los límites de este trabajo. Sin embargo, puede intentarse una aproximación.

En primer lugar debe afirmarse que las obras de construcciones educativas no constituyen un mercado

de importancia para las grandes empresas. Según las memorias del grupo ICA, una de sus empresas —Estructura y Cimentación (ECSA)— sólo llevó a cabo trabajos en los dos primeros años del sexenio en los edificios de dos escuelas preparatorias (Zaragoza y Río Churubusco) para la UNAM. En cambio apoyó al DDF en obras de construcción del patrimonio histórico.

El *Anuario de la Arquitectura Mexicana*¹⁴¹ permite detectar algunas obras de equipamiento recogidas en esta interesante publicación por su valor arquitectónico.¹⁴²

En esos años, el IPN terminó la ciudad de las Ciencias y Técnicas Mayorazgo. En 1979 la Dirección General de Obras de la UNAM dio a conocer la Unidad de Teatros Juan Ruiz de Alarcón, participando en su construcción diferentes empresas: la constructora fue Ingeniería y Edificación, los estudios de suelo correspondieron a GHISC y la estructura a Colinas de Buen, S.A. En el mismo año la UNAM construyó la Escuela de Artes Plásticas (Camino Viejo a Santiago Xochimilco): participaron la Constructora Tres y la empresa DYS en los cálculos del suelo. La escuela Nacional de Música fue construida por Constructora y Edificadora Mexicana y DYS llevó a cabo los cálculos de suelos.

La UNAM desarrolló durante el sexenio una intensa actividad constructora. En 1978 terminó la sala de conciertos Nezahualcóyotl, en 1981 los teatros de la danza y entre 1982 y 1983 las escuelas nacionales de Educación Profesional de Aragón y Acatlán. De igual forma construyó el Centro de Lenguas Extranjeras y la Clínica Odontológica Santo Domingo, en la que participaron diferentes empresas en distintas actividades: entre otras ECSA, GUTSA, IEMPA, Constructora GHI SC, Colinas de Buen, DYS y ACEPSA.

¹⁴¹Estos anuarios fueron realizados por el IMBA-SAHOP solamente para los años 1977-1978 y 1979.

¹⁴²Véase Ziccardi, Alicia (1988). Anexos.

Para los jardines de niños que construyó el DDF, FASA realizó cálculos de suelo, así como el cálculo y el diseño estructural. La oficina de Construcción de Edificios Públicos de la DGOP del DDF tuvo a su cargo la supervisión y control.

El DDF desarrolló también importantes obras de reconstrucción de edificios culturales, algunas de ellas con apoyo de la SAHOP. En 1981 la Cuenta Pública informaba que se habían llevado a cabo un total de 616 obras de conservación y mantenimiento de edificios, monumentos y plazas típicas en 16 delegaciones. Además, en el sexenio se llevó a cabo un conjunto de obras de remodelación de edificios con valor histórico y/o arquitectónico que pasaron a formar parte de los equipamientos culturales de la ciudad. Principalmente se recuperaron predios ubicados en el centro histórico para destinarlos a usos culturales.

De igual forma se remodelaron instalaciones religiosas históricas en la Villa de Guadalupe y la SAHOP se encargó de promover los trabajos de nivelación del Templo de las Capuchinas, bajo un proyecto de Manuel González Flores Picoso. La Compañía ECSA remodeló la Iglesia de Santa Teresa la Antigua, en 1979. El DDF y la UNAM se encargaron de restaurar la fachada de San Ildefonso. Otros ex-conventos, en particular el de San Jerónimo, fue encomendado por las oficinas de Remodelación Urbana y Restauración de Monumentos del DDF a ECSA. También se restauró el de Ermitas del Desierto de los Leones. El convento de Sor Juana, y el templo y centro para visitantes en San Juan de Aragón en 1981, estuvieron a cargo de la misma empresa. El INBA también se encargó de mejorar el equipamiento cultural de la ciudad: en 1977 se inauguró la Sala Manuel Ponce de León, cuya estructura estuvo a cargo de la SAHOP y la construcción a cargo de GUTSA, Construcciones, S.A.

Importa destacar —y el terremoto de 1985 confirmó esta idea—, que existen muy pocas empresas interesadas en competir en el mercado de restauración. Muy pocas tienen capacidad para disponer de los recursos técnicos y humanos que exigen estos trabajos. La

coyuntura económica favorable que se vivió a finales de los años setenta, la existencia de una secretaría de Estado de creación reciente (SAHOP) y que debía encontrar funciones que legitimaran su existencia en el interior de la práctica interburocrática y la presencia del arquitecto Ramírez Vázquez al frente de la misma, confluyeron para que en el campo de la cultura se realizaran importantes obras de construcción y restauración.

Equipamientos de salud

El DDF presta servicios gratuitos a la población de menores ingresos privada de acceso a los establecimientos hospitalarios del IMSS o del ISSSTE. En la época se evaluaba que alrededor de 4.5 millones de habitantes poseían salario mínimo y servicios de seguridad social. Sin embargo, en 1978 sólo 1.7 millones de habitantes eran atendidos. El resto, aun sin recursos suficientes, debía acudir a servicios privados. Las delegaciones más deficitarias en relación a los servicios de salud eran Benito Juárez, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Álvaro Obregón y Venustiano Carranza.

Se evaluaba que la atención era deficiente para el 60% de población que poseía ingresos menores al salario mínimo. Dos tercios de los habitantes del DF eran atendidos por el IMSS y el ISSSTE. Se contaba con 1 700 consultorios de medicina preventiva para más de cuatro millones de habitantes, la mayor parte ubicados en las delegaciones Cuauhtémoc, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Benito Juárez y Coyoacán. La localización de este equipamiento no siempre se correspondía con la demanda. Las delegaciones más antiguas poseían mejor dotación, mientras las de fuerte crecimiento poblacional, presentaban grandes carencias.

Los equipamientos hospitalarios y para la salud, a diferencia de los educativos y culturales, estuvieron a cargo principalmente del gobierno federal. La Comi-

sión Constructora de Ingeniería Sanitaria de la SSA fue la que más se ocupó del Distrito Federal. De igual forma, la gestión del IMSS fue de gran importancia, puesto que convocó el mayor número de concursos: 215 en la capital y 39 en la ZMCM, y su actividad fue sostenida e intensa en los seis años (cuadro 15). Entre sus principales obras pueden mencionarse: en 1977 construyó la Clínica de Ginecoobstetricia 4 en la av. Río Magdalena (la Constructora Mayo realizó la obra y DICSA los cálculos de estructura); en 1978 realizó el Instituto de Salud Mental en Periférico Sur (la promoción fue del DIF, la constructora fue VIR SA y los cálculos de suelo correspondieron a Colinas del Buen); en 1979 llevó a cabo las obras del Hospital de Especialidades del Centro Médico La Raza (ICONSA realizó la construcción, OILTEC los cálculos de suelo y DICSA el diseño y la estructura).

En la construcción de estos equipamientos de salud es posible advertir una mayor presencia de empresas vinculadas a los grandes grupos empresariales. EC-SA, del grupo ICA, llevó a cabo trabajos en varias obras del conjunto de edificios del Centro Médico La Raza entre 1977 y 1979 y la remodelación del Hospital Central Militar para la Secretaría de la Defensa Nacional, en los dos últimos años del sexenio. Otra empresa del mismo grupo —Construcciones, Conducciones y Pavimentos (CYP)— participó entre 1977 y 1978 en la remodelación del antiguo Hospital de Cardiología como unidad de apoyo hospitalario general, obras concluidas en tiempo récord. También realizó trabajos en el Hospital de Cardiología y Neumología dentro del mismo centro, por encargo del IMSS. La clínica de consulta externa El Rosario y la 26 para la CFE fueron otras obras que agregó entre 1977 y 1979. SLIPFORM México, S.A., de ICA, realizó el Hospital Nacional de Concentración Sur, para PEMEX en 1981.

Unidades de gestión

El Distrito Federal, en tanto asiento del Ejecutivo federal, concentra una amplia gama de instalaciones

destinadas al cumplimiento de funciones de gobierno. En el sexenio se puso en marcha un Programa Nacional de Desconcentración de la Administración Pública Federal (PRODETAP) con la intención de crear dentro y fuera del territorio capitalino instalaciones adecuadas. A ello se agregaron los equipamientos propios de la administración pública capitalina.

Según el PDUDF (1980:345-346), el sector público federal tenía 16 dependencias de la administración central (secretarías de Estado) y 888 entidades de las paraestatales. Estas instalaciones se ubicaban preferentemente en la zona central de la ciudad (las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez y Venustiano Carranza, donde se concentraba alrededor del 85%). En el DF residía alrededor de 32% de los empleados federales, calculados entonces en más de 1.2 millones. La administración pública central del DF contaba con 61 instalaciones y con 10 929 empleados. Prácticamente su totalidad (92%) estaba localizada en la Delegación Cuauhtémoc.

El PDUDF sostenía que la centralización de funciones sobrecargaba el uso de estos servicios, a pesar de las políticas de desconcentración administrativa, obligando al usuario a grandes desplazamientos e inversión de tiempo. También evaluaba que la calidad de las edificaciones era buena, aunque existían algunas instalaciones inadecuadas. Las funciones de la administración descentralizada se prestaban en las delegaciones que disponían de 32 predios. El 60% de ellas se encontraba en las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero y Miguel Hidalgo y la concentración se correspondía al mencionado programa de edificación. En algunas delegaciones las oficinas ocupaban tres y hasta cuatro edificios lo cual entorpecía su funcionamiento.

El equipamiento destinado a la seguridad ocupaba 47 instalaciones (seis estaciones de bomberos, 31 para batallones de policía, seis edificios administrativos de seguridad y cuatro corralones para vehículos infractores). Los equipamientos administrativos de justicia

abarcaban 46 edificios, de los cuales 29 eran agencias del Ministerio Público con cobertura delegacional y 17 de nivel metropolitano. La Procuraduría del DF, por su parte, poseía cuatro edificios administrativos, 12 reclusorios (de los cuales dos eran penitenciarías, tres preventivos, tres locales y cuatro administrativos) (PDUDF: 1989: 349).

En 1978 el PDUDF pronosticaba que la tendencia a la concentración de actividades en el DF era muy marcada. El PRODETAP tenía como meta, para julio de 1979, ubicar fuera de la ZMCM el 11% del total de los empleados, en correspondencia con la descentralización administrativa. Sin embargo, los proyectos des-concentradores fueron poco exitosos.

En el sexenio se llevó a cabo una intensa actividad de construcción y remodelación de predios destinados a cumplir las más variadas actividades de función pública. Parte de ella fue el intento de modificar el funcionamiento de las actividades de gobierno del DDF. Para ello se promovió la construcción de nuevas sedes para las delegaciones. En 1978 se puso en marcha la construcción de la Delegación Miguel Hidalgo con un proyecto de Artigas Asociados. La empresa constructora fue HERMESS, S.A., y los cálculos de diseño y estructura estuvieron a cargo de la Oficina de Proyectos del DDF. La constructora Midas realizó la delegación Gustavo A. Madero, junto con DYPSA, que efectuó los cálculos de suelo. La Benito Juárez fue un proyecto de Artigas y Asociados, y realizó la construcción Midas, S.A.; los cálculos de suelo estuvieron a cargo de GEOTEC, S.A. y los de estructura a cargo de DIEPLAS.¹⁴³

También se realizaron en el DF importantes trabajos de construcción de oficinas para el gobierno federal. El edificio de la SAHOP fue un proyecto de los arquitectos Campuzano y Jorge Escalante Legorreta, lo realizó la Constructora Terranova, S.A., y los cálculos de suelo y estructura se realizaron en la SAHOP en 1978.

¹⁴³Véase Ziccardi, Alicia (1988). Anexos.

ECSA, después de muchos años de sostenida labor, culminó entre 1977 y 1978 los trabajos de remodelación del Palacio Nacional.

La mayor obra privada de construcción que se realizó en el sexenio fue el Centro Bancomer: 100 mil m² de superficie inaugurados en 1979. La división Construcción Urbana de ICA se hizo cargo de la obra durante dos años. Participaron tres empresas: Construcciones, Conducciones y Pavimentos, S.A., Estructuras y Cimentaciones, S.A. e Ingeniería y Puentes, S.A.

Finalmente, la propia CNIC sustituyó su sede de la calle Colima, construida a fines de los años cincuenta, por un nuevo edificio en Periférico Sur e Insurgentes.

XII. Las empresas constructoras en el Distrito Federal

1. La Cámara Nacional de la Industria de la Construcción

Para 1953, las constructoras nacionales disputaban el mercado a las compañías extranjeras e intentaban crear una representación empresarial propia de este segmento del capital industrial cuyas actividades son marcadamente diferentes a las desarrolladas por la industria manufacturera. Distinguiéndose del resto del empresariado, buscando y logrando el reconocimiento institucional gubernamental, surgió así la principal organización de los constructores: la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC).

Los estudios de la cuestión empresarial han señalado que las organizaciones de la burguesía se remontan al siglo pasado. Ricardo Tirado sostiene al respecto que:

Los empresarios mexicanos han constituido un conjunto de organizaciones cuyo desarrollo es parte de la historia de su formación y conformación como una de las clases fundamentales de la sociedad mexicana... amplia y compleja red de agrupaciones bien articuladas entre sí, a través

de las cuales se organiza y expresa la burguesía mexicana (Tirado, Ricardo 1986:293).

Las principales organizaciones empresariales en México en el período estudiado eran: la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) de la que forma parte la CNIC; la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO); la Confederación de la República Mexicana (COPARMEX); la Asociación de Banqueros de México (ABM); la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN). En 1975 estas organizaciones constituyeron el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) buscando fortalecer su representación ante una política gubernamental que, en la coyuntura, parecía alejarse de sus intereses.¹⁴⁴ El amplio y heterogéneo conjunto de representaciones empresariales que constituyó el CCE pretendía representar a 479 cámaras y un total de 529 486 firmas (Tirado, Ricardo 1984). La CONCAMIN, por su parte, asumía la representación de 94 227 empresas y un total de 90 cámaras y asociaciones industriales. En ese contexto la CNIC, que en 1975 agrupaba a 4 949 empresas, en 1981 pasó a representar 10 344 firmas dedicadas a actividades constructivas. Es decir, comenzaba a tener un peso creciente en el interior del amplio conjunto de empresas dedicadas a la actividad industrial en el país, agrupando a un 10% de ellas.¹⁴⁵

La CONCAMIN tenía 50.5% de sus afiliados en el DF mientras la CNIC, en 1981, registraba un 48.4% de empresas con domicilio en la capital y un 43.9 en 1982. Tanto para la industria manufacturera como para la de la construcción la ciudad de México es un espacio privilegiado, aunque debe señalarse que en algunos casos puede tratarse solamente del domicilio

¹⁴⁴ Cfr. Luna, Matilde y Ricardo Tirado (1986).

¹⁴⁵ Vicente Bortoni fue el primer presidente del gremio de los constructores que presidió la Concamin, lo cual es indicador de la creciente importancia que poseen en el interior de la representación empresarial los dirigentes de la industria de la construcción.

legal. Según Ricardo Tirado, el 86.5% de las organizaciones empresariales tienen esta localización. La capital de la república es el lugar de concentración de actividades y centro de decisiones del sector público. Las representaciones empresariales obviamente se instalan también donde se elaboran e impulsan predominantemente las políticas económicas y sectoriales.

La CNIC agrupa a las empresas constructoras formalmente constituidas; sin embargo, no existen trabajos que desde las preocupaciones de la economía y la sociología política hayan interpretado el papel que juega esta agrupación en el contexto nacional.

Hasta hoy se han estudiado poco las relaciones internas de las organizaciones empresariales así como las que establecen realmente entre sí cada una de ellas, al grado de que no puede hablarse propiamente de un conocimiento sociológico exhaustivo de la burguesía mexicana que vincule su actividad productiva, su conducta política y su pensamiento, así como la compleja red que la vincula con el poder político en todas sus instancias nacional, regional y sectorialmente en el entramado de los aparatos gubernamentales (Valdés, Francisco: 1986:369).

Uno de los principales objetivos de esta investigación es contribuir al conocimiento de las complejas relaciones entabladas entre el capital de la industria de la construcción y las políticas urbanas, como un aporte al conocimiento de la situación más general que prevalece entre las instituciones gubernamentales y el empresariado mexicano.

La creación y constitución de la CNIC

En 1894 se fundó en el país la primera asociación empresarial: la Cámara de Comercio de la Ciudad de México. Desde entonces fueron surgiendo diferentes tipos de organizaciones empresariales, pero en los

años cuarenta —inaugurado el proceso de sustitución de importaciones— la industria adquirió en el interior de la economía mexicana una importancia fundamental, y se dio a conocer una ley de asociaciones profesionales para promover la constitución de asociaciones corporativas representativas del capital.

Los documentos oficiales señalan que la industria de la construcción retoma el ritmo unos años antes, al crearse en 1926 la Comisión Nacional de Caminos y la Comisión Nacional de Irrigación. En un par de años, las carreteras ya eran proyectadas y construidas por técnicos y empresas mexicanas. Hasta entonces, y particularmente durante el auge constructivo que se vivió durante las últimas décadas del siglo pasado, habían sido empresas extranjeras (inglesas, alemanas y norteamericanas), las encargadas de realizar esas obras. A medida que el proceso revolucionario dio paso a la estabilización institucional del país, comenzaron a ejecutarse importantes obras de infraestructura productiva (hidráulicas, energéticas), de comunicación (caminos y carreteras) y de infraestructura urbana (viviendas, agua, drenaje).

En 1947, un grupo de constructores mexicanos constituyó Ingenieros Civiles Asociados (ICA), uno de los principales grupos económicos del país. En esos años el gobierno había iniciado un amplio programa de obras públicas. La creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) demandaba infraestructura para atender la salud pública. Se promovió también la construcción de los primeros conjuntos habitacionales y se creó el Comité Administrador del Programa de Construcción de Escuelas (CAPFE). Pocos años después se planeó y construyó la Ciudad Universitaria. La Comisión de Irrigación se transformó en Secretaría de Recursos Hidráulicos y dio impulso a una serie ininterrumpida de obras para transformar las condiciones naturales e integrar el territorio nacional a las actividades productivas. Para hacer frente a esta creciente demanda del sector público se constituyó un buen número de empresas

constructoras de capital nacional que desplazó definitivamente del mercado a las firmas extranjeras.

El principal antecedente de la creación de la CNIC es la constitución de la Asociación Mexicana de Contratistas, en 1945. Publicaciones de la Cámara atribuyen a esta asociación la promoción de numerosas empresas constructoras totalmente mexicanizadas que ayudaron a desplazar a las firmas extranjeras. La asociación intentaba crear condiciones básicas para la consolidación de una identidad propia entre los empresarios nacionales. Pero en tanto estaba constituida legalmente como asociación, tenía limitaciones para actuar en representación del sector empresarial con legitimidad frente a las instituciones gubernamentales. En la Ley de Cámaras de Comercio y de la Industria de 1941 se establecieron las características que debían reunir las organizaciones empresariales. Sorteando diferentes obstáculos, 130 empresas constructoras dieron origen, en 1953, a la CNIC. A partir de entonces y de manera creciente se fueron incorporando a la Cámara distintas firmas dedicadas a la actividad constructora.

El mayor número de empresas se inscribió en la CNIC en 1959: ya que de 672 empresas registradas en 1958, se pasó en un año a 1 162. Ciertamente, esto coincide con las expectativas y el auge que efectivamente adquirió la construcción en el período de gobierno de Miguel Alemán. De igual forma, durante el primer año de gobierno de Adolfo López Mateos, mientras se dio continuidad a la creación de infraestructura urbana y regional, el número de empresas asociadas creció en un 33.1%. Con el gobierno de Luis Echeverría no se dieron grandes cambios, pero a partir de 1977 creció nuevamente en forma sostenida el número de empresas constructoras integrantes de la CNIC, alcanzando el número de 10 344 en 1981 en el gobierno de José López Portillo.

La antigüedad de las empresas asociadas promediaba en 1982 en 8.2 años. Para esa fecha las firmas de más antigüedad se encontraban en el estrato de mayor capital (de 50 a 100 millones de pesos). Esto

CUADRO 18
ANTIGÜEDAD DE LAS EMPRESAS DE LA CNIC
POR ESTRATO DE CAPITAL

<i>Capital</i> <i>(en millones</i> <i>de pesos)</i>	<i>Antigüedad en Años.</i>		
	1981	1982	1983
Menor a=0.1	4.3	5.6	5.0
De 0.1 a 0.5	4.6	4.5	4.3
De 0.5 a 1	4.8	4.1	4.2
De 1 a 2	5.8	5.2	4.0
De 2 a 5	8.1	8.1	6.0
De 5 a 10	9.4	8.4	6.4
De 10 a 20	11.8	9.5	9.0
De 20 a 50	12.9	11.9	10.0
De 50 a 100	14.2	15.4	8.9
Mayor de 100	14.6	9.3	11.7

FUENTE: *Revista Mexicana de la Construcción* Núm. 355

permite suponer que las empresas más grandes permanecen como firmas afiliadas a la Cámara mientras otras entran y salen según los vaivenes del mercado constructivo y en particular de la obra pública (cuadro 18).

Organización de la CNIC

Según su propia caracterización, la CNIC agrupa a personas físicas y morales que, operando como empresarios y con carácter mercantil, se dedican a la construcción de obras, a sus estudios, a sus proyectos y a cualquier otra especialidad de esta rama industrial.¹⁴⁶ Es una asociación nacional que cuenta con cámaras regionales o locales y se propone la representación y defensa de los intereses de la industria de la construcción. En los hechos, la Cámara representa los intereses de los empresarios, de las firmas constructoras formal y jurídicamente constituidas que controlan un segmento significativo de la actividad constructiva, particularmente aquél que atiende la demanda del sector público.

El órgano supremo de la Cámara es su Asamblea General de Socios, que elige un Consejo Directivo como órgano ejecutivo. Este Consejo está constituido por un miembro propietario y uno suplente por cada 150 socios activos. Las delegaciones y representaciones que cuentan con más de 150 socios designan como consejero al presidente de su Comité Directivo Local. El Comité Directivo nombra y delega sus funciones en una Comisión Ejecutiva integrada por un presidente, tres vicepresidentes, secretario, tesorero, protesorero y prosecretario.

Una publicación de la CNIC explica que esta estructura vertical tiende a concentrar en la cúspide el poder de decisión que posee la organización:

¹⁴⁶ Cfr. *Revista Mexicana de la Construcción* núm. 315, enero de 1981, pág. 24

Dentro del desempeño de la Comisión Ejecutiva, la figura del presidente es la principal; él encabeza las acciones y representa el vértice en el que confluyen las demandas de los agremiados. La propia estructura nacional de nuestro país determina la importancia de la figura del presidente dentro de la Comisión Ejecutiva; él es quien ejerce la representación auténtica del gremio ante las autoridades, quien de acuerdo a los lineamientos de la Asamblea y el Consejo, encabeza, modera, coordina y orienta estudios y acciones ... El cumplimiento de los objetivos de la Cámara es, entonces, responsabilidad del presidente quien, como ya se dijo, establece programas que se realizan dentro de la estructura operativa..." (*Revista Mexicana de la Construcción* núm. 315: enero 1981:25).

En razón de su domicilio social se agrupan los socios en delegaciones y representaciones según el número de agremiados con que cuentan. Los socios se agrupan en comisiones mixtas de acuerdo a sus fuentes de trabajo. Los organismos gubernamentales contratantes son referentes para crear estas comisiones, coordinadas por un presidente y una comisión ejecutiva que reproducen la estructura vertical. Además existen comisiones por especialidades afines. El Comité Directivo y la Comisión Ejecutiva de la CNIC designan también comisiones para atender asuntos especiales. Éstas pueden tener atribuciones para realizar tareas de gestión o de representación y de operación interna y estudio. Dentro de la primera existían las siguientes comisiones técnicas: de Obras Públicas, Intersecretarial, de representación ante el CHIAC, ante la Confederación de Cámaras Industriales, ante el Centro de Adiestramiento de Operadores, ante el INFONAVIT, Técnica Consultiva de Construcción en el DF y del Reglamento de Construcción del DF. Todo indica que estas comisiones poseen cierto peso en el seno de la CNIC, razón por la cual el estatuto prevé que estén dirigidas e integradas por consejeros.

Finalmente, la CNIC actúa institucionalmente con un director general y directores que son los que efectúan las tareas de tipo operativo que demanda estructura organizativa.

A principio de los años ochenta, previendo que el auge constructivo se sostendría y que la demanda de servicios constructivos crecería, una publicación de la CNIC afirmaba que:

... En los próximos cinco años se prevé un incremento considerable de la industria de la construcción, la estructura actual de la Cámara puede adecuarse a este crecimiento, sin embargo se necesitará reforzar considerablemente la parte institucional y fortalecer las acciones en los tres grupos de los cuales se habló: Delegaciones y Representaciones, Fuentes de Trabajo y Especialidades. (*Revista Mexicana de la Construcción* núm. 315: enero 1981:26).

En 1981 existían 16 delegaciones y siete representaciones en el interior del país.¹⁴⁷ Para constituir una delegación hace falta demostrar la existencia de una industria de la construcción local significativa y permanente y acreditar un mínimo de 50 socios activos. Las representaciones, que son oficinas de la CNIC en el interior del país, requieren para su instalación un mínimo de 25 socios activos y su establecimiento está sujeto a la aprobación del comité directivo. No puede existir más de una representación o delegación por entidad federativa y se requiere autorización de la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial.

Los recursos que posee la CNIC provienen principalmente de las aportaciones que realizan sus aso

¹⁴⁷ Las delegaciones se localizaban en lugares estratégicos tomando en cuenta la magnitud de la obra pública y privada en la zona: BCN, Coahuila de Zaragoza, Chihuahua, Comarca Lagunera, Guanajuato, Jalisco, Monclova, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Saltillo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Yucatán. Las representaciones se encontraban en Aguascalientes, Durango, Chiapas, La Paz, Mazatlán, Tabasco y Veracruz.

ciados a través de cuotas de inscripción y otras aportaciones, como por ejemplo, programas específicos de recaudación. Según se afirmaba en la época de este estudio, más de la mitad del total de los ingresos provenían de cuotas de firmas localizadas en el DF, donde se registraba el domicilio legal del mayor número de empresas constructoras y de capital más elevado.

La Cámara Nacional de la Industria de la Construcción es representativa de un amplio conjunto de empresas cuyo principal mercado es la construcción de obras para el gobierno federal y los organismos descentralizados, infraestructura industrial y urbana, medios de comunicación material, equipamientos para la salud y educación y unidades de gestión.

Por otra parte, la CNIC ejerce desde su creación una acción de relación directa con los organismos del Estado. La obra pública, la manera en que el gobierno de turno plantea su ejecución, sus ritmos y niveles de inversión atraviesan diferentes momentos. La CNIC constituye un importante interlocutor, representante de un amplio grupo de empresas. El otro, como se verá más adelante, está constituido por los propios grupos que existen en la construcción cuyo poder económico y político no requiere intermediarios para garantizar que sus intereses encuentren eco en la realización de obras públicas.

Otras organizaciones empresariales

Para algunos empresarios, la CNIC no es su mejor representante. Por esa razón se han ido conformando otras agrupaciones en las cuales están presentes diferentes sectores del empresariado de la construcción.

La construcción financiada por los organismos habitacionales de interés social o para los ejecutores de acciones de vivienda popular, constituye un submercado particular. Las empresas que se dedican a estas actividades son las llamadas medianas y pequeñas,

que han adquirido cierto grado de especialización en función del cliente. A partir de mediados de los años setenta, INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVI fueron los principales demandantes de este tipo de obra y configuraron un submercado que subsiste hasta la actualidad. De hecho en esta investigación se ha dejado de lado la construcción de vivienda de interés social porque desde la perspectiva del producto, la normatividad, las instituciones demandantes y la localización de la acción su tratamiento se distancia marcadamente de la producción de otros bienes colectivos de la ciudad.

En 1966 se creó el Centro Impulsor de la Construcción y Habitación A.C., (CHIC) que se autodefine como

... una asociación sin fines de lucro, dedicada a coordinar y sumar esfuerzos de los organismos empresariales involucrados en el sector de la construcción y la habitación. Se integra con las instituciones, empresas y personas que actúan como empresarios, relacionados con la construcción y la habitación, y mantiene relaciones de colaboración recíproca con el Estado. (CHIC: 1982:A).

Cuando nació, el principal objetivo de esta asociación fue la vivienda, según lo expuso Gonzalo Gout presidente del Comité Ejecutivo.¹⁴⁸ El CHIC está dedicado a tareas de acopio y análisis de información relativa a la construcción (estadísticas sobre el mercado de materiales, financiero, demanda del sector público y privado), particularmente en desarrollo urbano y vivienda. También se encarga desde 1977 de organizar una reunión anual llamada "Sesión de consenso y análisis de las tendencias en la construc-

¹⁴⁸ Más tarde, en los ochenta, surgieron otras agrupaciones. Nos referimos a la Asociación Nacional de Industriales de la Vivienda, A.C. (IVAC) la cual al fusionarse con la Asociación Nacional de Promotores Privados de Vivienda (PROVIS) dio origen a PROVIVAC, que actualmente agrupa a promotores industriales de 20 entidades federativas a través de sus 14 asociaciones regionales y que generan según sus estimaciones aproximadamente unas 30 mil viviendas nuevas anualmente.

ción a corto y mediano plazo". Esta junta empresarial se efectúa conjuntamente con una gran exposición abierta al público que montan los empresarios de la construcción, en la que participan altos funcionarios gubernamentales. Su principal objetivo es ofrecer un conjunto de reflexiones sobre el comportamiento del mercado de la construcción, particularmente de la vivienda, de manera que los empresarios puedan utilizarlas para orientar su política inmediata. En una entrevista, Gonzalo Gout explicaba:

Creo que tratamos en estos eventos de tener por un lado la información del posible volumen global de obras que se van a ejecutar en este año y en el siguiente, qué tipo de obra y dónde. Esta información comparada con la que se recibe de la producción de los insumos estratégicos y de la disponibilidad de equipos permite evaluar la capacidad instalada de la industria de la construcción. Este es un elemento constante que tenemos que mantener vigilado, porque tenemos la pretensión de que algún día en México la actividad de la construcción tenga una mejor planeación y no se mueva por altibajos muy marcados y así suceda que tenga un crecimiento sostenido aunque no sea muy espectacular.

Desde nuestro punto de vista esto sería lo ideal y además que el volumen de obras siempre estuviera bien abastecido de la suficiente producción de materiales porque ha sucedido frecuentemente que a veces cuando hay mucha obra los materiales no alcanzan y en otras ocasiones sobran... Esos altibajos naturales hacen que se pierda productividad, que los costos se eleven, que las empresas sufran quebrantos, en fin, que vaya esto en una línea muy quebrantada en vez de ir en una línea ascendente muy recta. O sea que es un elemento eminentemente de planeación (*Revista Mexicana de la Construcción* núm. 320: junio de 1981:11).

El CHIAC está integrado por un conjunto de miembros institucionales que financian su existencia. Entre ellos figura la propia CNIC, las Cámaras del Cemento Acero, la del Hierro, la CONCAMIN y un conjunto de asociaciones que agrupan industriales y comerciantes de insumos y maquinarias. También cuenta con miembros patrocinadores, que son empresas o instituciones financieras, comerciales o industriales.

Otras agrupaciones en las cuales los empresarios mexicanos de la construcción tienen fuerte presencia son las de nivel latinoamericano e internacional. Tal es el caso de la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción (FIIC). México exporta servicios constructivos, particularmente a través de CONSTRUMEXICO, consorcio que agrupaba en la época a 41 empresas exportadoras de tecnología y servicios de la construcción. Los empresarios mexicanos gozan de prestigio y reconocimiento en el área, por ello han ocupado puestos de importancia en estas organizaciones. En el XI Congreso Interamericano de la Industria de la Construcción celebrado en Salvador de Bahía, Brasil, en 1978, fue nombrado presidente de esa organización Bernardo Quintana, quien permaneció en el cargo hasta 1980. La FIIC junto con las otras federaciones internacionales, la europea y la asiática, forman parte de la CICA, que es la Confederación Internacional de la Industria de la Construcción. Por primera vez la FIIC presidió la CICA y fue justamente cuando Bernardo Quintana estaba al frente de la misma.¹⁴⁹

La Cámara de la Industria de la Construcción y el Departamento del Distrito Federal

La CNIC goza de gran reconocimiento institucional a nivel nacional y constituye un interlocutor representativo de los empresarios ante las instituciones

¹⁴⁹ Cfr. *Revista Mexicana de la Construcción*, marzo 1979.

gubernamentales. La trascendencia política de los congresos mexicanos de la industria de la construcción realizados anualmente, puede medirse por la participación de figuras del más alto nivel dentro del Estado. Por ejemplo, en 1979, cuando la industria de la construcción avizoraba salir de la crisis, el XII Congreso Mexicano de la Industria de la Construcción celebrado en Acapulco contó con la presencia del entonces presidente de la república José López Portillo, acompañado por cinco secretarios de Estado y siete directores de empresas descentralizadas.¹⁵⁰ Participaron en total 1 400 personas desenvolviéndose el encuentro empresarial en un clima de optimismo generalizado respecto a las posibilidades de trabajo que se abrían en la coyuntura. En esa ocasión el presidente saliente, Pablo Álvarez Treviño, sostuvo que:

... los constructores están empezando a acostumbrarse a planear en grande porque pasaron los días en que los proyectos —cuando los había— se realizaban a corto plazo; pasaron también los tiempos en que la historia parecía comenzar cada seis años (*Revista Mexicana de la Construcción*: mayo 1979:7).

Sin embargo, el crecimiento de la demanda mostraba un comportamiento similar a lo ocurrido en cada uno de los fines de sexenios anteriores. El mismo presidente saliente expuso que, en 1976 y 1977, las estadísticas de la construcción habían presentado

¹⁵⁰ David Ibarra Muñoz, secretario de Hacienda y Crédito Público; Pedro Ojeda Paullada, secretario de Trabajo y Previsión Social; Guillermo Rossell de la Lama, secretario de Turismo; Carlos Hank González, regente de la ciudad de México; el jefe del Departamento de Pesca Fernando Rafull; Jorge Díaz Serrano, director de PEMEX; José Campillo Sáinz, director de INFONAVIT; Hugo Cervantes del Río, de la CFE; Arsenio Farrell Cubillas, director del IMSS; Carlos Sánchez Pérez, director del ISSSTE; Enrique Olivares Santana, director de BANOBRAS; Rosa Luz Alegría, subsecretaria de Evaluación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

tasas de crecimiento negativas —lo cual provocaba un proceso de descapitalización de las empresas y el desempleo de cientos de miles de trabajadores—, pero en 1978 se reportaba un crecimiento del 11.9% y que para 1979 se preveía un crecimiento del 13%. Los problemas ya no eran de estancamiento sino de una muy fuerte recuperación. Ello ocurría precisamente a partir del segundo año del sexenio, y al finalizar este período presidencial nuevamente la industria mostró una marcada retracción.

La planeación institucional inaugurada por López Portillo no logró contrarrestar las tendencias que operan en el interior de una burocracia que tiene prácticas de actuación formales e informales consolidadas. Pero en esos años se amplió notablemente la demanda del sector público y no sólo se beneficiaron las grandes empresas. Se inauguraron cambios en la adjudicación de las obras con la sanción de la Ley de Obras Públicas y se hicieron los primeros esfuerzos para elaborar su reglamento.

La industria de la construcción, por el tipo de actividades que desarrolla, se transformó en un sector clave. La realización de obras de infraestructura constituye un requisito previo para la puesta en marcha de cualquier programa de gobierno basado en la industrialización. Las respuestas a la exigencia de dotar de mayor funcionalidad a la ciudad de México y la readecuación de las grandes capitales y espacios urbanos del interior; fue posible porque el gobierno federal contó con abundantes recursos, pero también porque la industria de la construcción, ese sector formalmente estructurado de empresas que trabaja principalmente para el gobierno, estaba en condiciones de satisfacer la demanda.

Así, se pasó de una situación inicial de crisis a un auge antes no conocido, para luego enfrentar nuevamente un conjunto de dificultades económicas y financieras producto de los recortes realizados al gasto público, cuando la crisis de la economía, en 1981, era ya de gravedad.

En el período, la CNIC estableció relaciones directas con el conjunto de instituciones gubernamentales que actúan sobre el territorio del DF. Sus principales clientes fueron: PEMEX, SARH, SEDUE y el propio DDF. Con todos ellos la CNIC entabló estrechas relaciones de tipo económico.

En el DDF, las formas de contratación de la obra pública que prevalecieron en la época respondieron a una normatividad propia y a decisiones autónomas del organismo federal. Para las principales obras (sobre todo el metro) existía una restringida oferta empresarial. En una de las primeras reuniones, en octubre de 1978, con el regente de la ciudad de México, el presidente de la CNIC expresó su preocupación sobre la forma en que se asignaban las obras:

Inquieta a la Cámara la tendencia que ha comenzado a observarse, de concentrar en unas cuantas empresas, la ejecución de las obras más importantes por lo que insistimos en nuestra petición de que a las pequeñas y medianas compañías se las apoye, principalmente dándoles preferencia en la construcción de escuelas, mercados y viviendas.

(*Revista Mexicana de Construcción* núm. 287: octubre 1978).

El reclamo del principal representante de los constructores ponía en evidencia una de las contradicciones que presenta en su interior la CNIC. Por un lado, es la representación sectorial del conjunto de los empresarios de la construcción frente a su principal cliente: el gobierno. Por otro y en los hechos, esta unidad de intereses corporativos se fragmenta en función de las características que presenta la industria: el tipo de obra y el propio cliente (diferentes instituciones del Estado). Es decir, existe cierta tendencia a que las firmas constructoras diversifiquen su oferta, pero este comportamiento sólo pueden asumirlo las grandes empresas y, en menor medida, las medianas. Las pequeñas empresas —el universo mayoritario de la CNIC— tienen limitaciones de orden

tecnológico, carecen de experiencia anterior, no pueden cumplir con las garantías exigidas, etc. Estas son razones suficientes para que se especialicen en la construcción de bienes de realización más simple y de bajo costo, vivienda o vialidades menores. Es obvio que una obra como el metro de la ciudad de México demanda la participación de un conjunto de empresas constructoras que sólo un grupo poderoso como ICA puede ofertar y a la vez garantizar su realización con éxito. Sin embargo, ello no impidió al grupo ICA que sus empresas asumieran todo tipo de actividades, inclusive tareas no propias de la construcción aunque vinculadas a ella.

Pareciera entonces que hay cierta especialización en función del cliente. Tal vez es lo que estuvo detrás de las palabras del presidente de la CNIC cuando puso en evidencia la preocupación empresarial de que la política urbana en el DF sólo absorbía la oferta de las grandes empresas constructoras. Esta conjetura se afirma al observar la estructura de funcionamiento que adoptó la CNIC, que creó comisiones de gestión para relacionar a los empresarios con instituciones públicas y los organismos paraestatales.

La CNIC, no obstante, no se limitó a establecer relaciones de tipo formal; sus directivos organizaron además comidas, desayunos y reuniones de trabajo, con los funcionarios de turno para plantear las demandas de sus agremiados y ofrecer opiniones con fundamentos técnicos y empresariales sobre las acciones del sector público. Estos vínculos informales se sumaban a la relación sumamente fluida que ligaba a los dirigentes empresariales con el regente de la ciudad.

Otra preocupación de los empresarios de la construcción se refería a las dificultades de orden burocrático que, a principios del sexenio, obstaculizaban la realización de obras en el DF. Sin embargo, en 1978, Pablo Álvarez Treviño, presidente de la CNIC, sostuvo ante el regente que las acciones destinadas a eliminar las barreras burocráticas

... golpean de frente a la corrupción y a partir de las disposiciones dictadas, la contratación de obras y la entrega de anticipos es prácticamente simultánea (*Revista Mexicana de la Construcción* núm. 287: octubre 1978).

No obstante, el jefe del DDF, hábilmente responsabilizó a los propios constructores de que estas prácticas informales existiesen en el interior de los aparatos del Estado:

... los problemas de la corrupción se acaban cuando ustedes quieran. Yo creo que la mordida existe porque hay quien la recibe, y si ustedes no la dan, entonces no tiene por qué haberla... les pido que no la den... (*idem*).

Aunque la obra pública se descentralizó en gran medida al interior del país en esos años, la ciudad de México continuó siendo uno de los principales espacios para la demanda de los servicios constructivos. En este contexto la CNIC cumplió su papel de representante de las demandas de los constructores a los que expresaba sistemáticamente ante las autoridades. Desde 1978, el regente se encargó de explicar a los constructores cuál sería la orientación de la política de su gobierno, el contenido del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y sus prioridades, la adjudicación de las mismas y la premura en la construcción; y, sobre todo, depositó grandes expectativas en los constructores mexicanos y la confianza de que con su capacidad técnica y administrativa sería posible en un par de años tornar transitable y habitable a la gran metrópoli.¹⁵¹

2. Los grupos económicos de la construcción: el caso de ICA.

Ingenieros Civiles Asociados (ICA) es uno de los más

¹⁵¹ Cfr. CNIC III Congreso Mexicano de la Industria de la Construcción. (Memoria: 1979: 83).

importantes grupos económicos mexicanos. Su participación en la realización de los bienes colectivos en la ciudad de México durante el sexenio, no admite comparación con ninguna otra empresa. Por ello se ha decidido tomar como caso de estudio al grupo ICA, conjunto de empresas mexicanas (cuadro 19) dedicadas a diferentes aspectos, etapas, insumos informaciones y servicios necesarios a la construcción y —en particular— la realización de obras públicas que ha sabido entablar, prácticamente desde su creación, relaciones con funcionarios e instituciones gubernamentales en beneficio de las actividades que desempeña.

En México, como en otros países de América Latina, particularmente en Brasil, el capital privado nacional ha creado un tipo de organización que diversos autores han coincidido en llamar "grupo económico". Las principales características de los grupos económicos son las que hacen que este tipo de organización pueda

... controlar numerosas empresas o instituciones de diversas índoles: financieras, bancaria, industrial, comercial, inmobiliaria, inversora, etc., ... se diferencia sustancialmente de las empresas familiares, de las compañías estatales o paraestatales y las grandes corporaciones multinacionales. Esta diferencia radica en que los grupos invierten y producen en múltiples actividades, obtienen sus recursos de capital más allá de una familia, y reúnen cuantiosos capitales que abarcan la mayor parte del sector moderno, financiero, comercial y de servicios (Cordero, Salvador y Rafael Santín : 1986: 164).¹⁵²

¹⁵² Estos autores retoman la definición de grupo económico presentada por Mauricio Vinhaas de Queiros para el caso de Brasil, según la cual es todo conjunto estable y relativamente poderoso de firmas relacionadas entre sí por el capital y por el poder de decisión de dirigentes comunes. Véase del autor: "Los grupos multimillonarios" en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*: vol. III, núm. 1: 1965:44, cit. por Cordero S. y R. Santín, (1979).

CUADRO 19
GRUPO ICA. DIVISIONES Y EMPRESAS, 1977-1983

División Construcción Pesada (C.P.)

1. Ingenieros Civiles Asociados (ICA).
2. Ingenieros y Arquitectos, S.A. (IASA).
3. Ingeniería y Puertos, S.A. (IPSA).
(Antes en División C.U., a partir de 1979 se integra a C.P.).
4. Desarrollo de Recursos Naturales (DERNA).
5. La Victoria y Asociados, S.A. (LAVYASA).
6. ICATEC, S.A.
(Antes en División EMIN, a partir de 1980 se integra a C.P.).
7. Equipos Nacionales, S.A. y Servicios de C.P. (ENSA).

División Construcción Industrial (C.I.)

1. ICA Industrial.
2. ICA Industrial Ingeniería S.A. de C.V. (desde 1980).
3. Electrometro, S.A.
4. Bica, S.A. (1977-1979).
5. ICA Nuclear, S.A. de C.V. (1982-1983)
6. Maquinaria, Equipo y Montaje, S.A. de C.V. (MAQUEMSA).

División Construcción Urbana (C.U.)

1. Estructuras y Cimentaciones, S.A. (ECSA).
2. Construcciones, Conducciones y Pavimentos, S.A. (CYP)
3. Solum, S.A.
(Desde 1979, anteriormente era parte de la división C.P.).
4. IASA Acapulco, S.A. (1977-1981).
5. CYP Jalisco, S.A.
6. Slipform de México, S.A.
7. Pret, S.A.
8. Concretos y Estructuras, S.A. (1977-1979).
9. Maquinaria de Construcción Urbana, S.A. de C.V. (MACUSA, 1982-1983).

División Operación Internacional (O.I.)

1. Gerencia Colombia.
2. Gerencia Caribe.
3. Gerencia Guatemala.
(Desde 1981 se integran como Gerencia Centroamericana).
4. Gerencia Panamá.
5. Construxport, S.A.
6. Gerencia Argentina (desde 1982).

División Empresas de Ingeniería (EMIN).

1. **Compañía Mexicana Aerofoto, S.A.**
2. **Geosistemas, S.A.**
3. **Ingenierías de Sistemas de Transporte Metropolitano (ISTME).**
4. **Procesos y Sistemas de Información (PSI).**
5. **Supervisión, S.A. (sólo 1977-1978).**

Consortios

1. **Constructora Metro, S.A. (COMETRO).**
2. **Túnel, S.A. (TUSA).**

División Bienes de Capital (B.C.).

(Antes división Metal Mecánica, M.N.)

1. **Electroforjados Nacionales, S.A. de C.V. (EFNSA).**
2. **Industrial Dormma, S.A. (1977-1981).**
3. **Industrial Churubusco, S.A. (1977-1981).**
4. **Compacto, S.A. de C.V.**
5. **Equipos de Construcción e Industria, S.A. de C.V. (ECISA, desde 1980). (Antes Maquinaria Agrícola y de Construcción, S.A. de C.V., 1977-1979).**
6. **Fabricaciones, Ingeniería y Montajes, S.A. (FIMSA).**
7. **Industria del Hierro, S.A. (I.H.).**
8. **Turbica, S.A. de C.V. (1981).**
9. **Reconstructora de Maquinaria y Equipo Pesado, S.A. de C.V. (REMEP, 1981).**
10. **Operadora de Equipo Pesado, S.A. de C.V. (OPEP, 1981).**
11. **Ingeniería para la Industria Azucarera, S.A. de C.V. (INAZUC, 1981).**

División Inversiones Diversas (1980-1981)

(Antes División Inversiones Generales INGRA, 1977-1979).

1. **Promociones Industriales (1977-1979).**
2. **Coordinación Rural, A.C. (1977-1979).**
3. **Transmisiones y Equipos Mecánicos, S.A. (1977-1979).**
4. **Inversiones Diversas (única Empresa desde 1980).**

División Industrias Diversificadas (1981-1983).

1. **Turismo y Desarrollo Urbano (TYDU).**
De 1977 a 1980 TYDU estaba constituida como División.
Integrada por dos empresas: Desarrollo Turístico y Desarrollo Urbano.

2. Cemento y Derivados.
3. Autopartes y Otras.

FUENTE: Elaboración propia a partir de información de memorias de actividades de ICA 1978-1982.

Puede considerarse a ICA entre los más importantes grupos económicos del país. Pero a la vez, expresión de las particularidades originadas principalmente en su actividad predominante: la construcción. Como grupo, tiende a abarcar todos los componentes necesarios para la realización de una obra y sólo en el caso de la producción de bienes de capital o bienes intermedios nuclea a empresas que difícilmente podrían incluirse en el ramo de la construcción. Por ello puede decirse que ICA es un grupo económico de la industria de la construcción.

Como cualquier otro grupo económico, ICA dispone de cuantiosos recursos de capital, tecnología, maquinaria y mano de obra. Diferentes autores se han encargado de señalar las vinculaciones existentes entre ICA y el Banco del Atlántico (antes de la nacionalización de la banca) pero es difícil afirmar que la institución financiera formaba parte del consorcio constructor.

La realización de una obra de construcción demanda elevados volúmenes de capital y por lo general su conclusión demora muchos meses, incluso años. La lenta rotación del capital tiende a incrementar el costo financiero del bien producido. En la época estudiada Banobras operaba un fondo de retención del 5% para las firmas constructoras que participaran en la realización de obras públicas, que tenía el objeto de poner recursos a disposición de las empresas al inicio a las obras. Sin embargo, no fue exitoso, dada la coyuntura inflacionaria que hacía difícil contrarrestar las tendencias a la descapitalización.

La cuestión del elevado costo financiero de las obras es un problema común a varias actividades productoras también de bienes durables o de capital. La banca desempeña un papel estratégico con el volumen de inversión que requieren estos sectores de actividad.

La penuria de capitales es un problema constante de la burguesía en países como México. Superar el atraso e ineficiencia es el punto de partida para impulsar cualquier actividad moderna. Esta situación es más grave en el caso de la industria de la

construcción, donde su sector formalmente estructurado en empresas de tipo capitalista recurre a métodos y técnicas de producción anticuados, lo cual se traduce en baja productividad, elevados costos, inferior calidad del producto y, sobre todo condiciones inhumanas de explotación de la fuerza de trabajo.

ICA ha sabido incorporar maquinarias y equipos modernos y su producción cuenta con prestigio a nivel internacional. Las condiciones de trabajo y salario que ofrece a sus trabajadores no han sido estudiadas, aun cuando la empresa fue la principal fuente de empleo del sector en esos años. Perteneció al sector moderno de la economía y opera en el contexto del atraso que exhibe la industria mexicana de la construcción en su conjunto. Pero como otros grandes consorcios, debió establecer un elevado grado de endeudamiento externo a causa de la incorporación de sofisticada tecnología que requirió la realización de las obras del metro, del drenaje profundo y otras. En general, las empresas de la industria de la construcción tenían elevados pasivos en moneda extranjera. La modernidad, medida por la incorporación y uso de innovaciones tecnológicas para obtener nuevos productos o modelos, requiere fuertes inversiones de capital, circunstancia que conduce a las empresas a entablar algún tipo de relación, de dependencia o asociación, con el capital extranjero. ICA, en la época, mantuvo vínculos con el capital francés, proveedor de tecnología y financiamiento para el metro. Quienes estudian los grupos económicos empresariales que han transitado procesos similares, ponen de relieve que éstos tienen estrechas ligas con el capital extranjero aun cuando no se dé como participación directa en sus empresas. La dependencia en la transferencia de tecnología es una forma de generar coparticipación empresarial (Luna Matilde: 1986). Esta situación no es ajena al principal grupo de empresas de la construcción aquí considerado. Pero ICA no sólo se ha vinculado al capital de los países desarrollados a través de estos mecanismos sino que también se asocia a empresas cuando em-

prende la realización de una obra en países latinoamericanos.

ICA conoce el mercado de trabajo y las características de la mano de obra calificada y no calificada que emplea. El tema, sin embargo, ha sido poco tratado; la fuerza de trabajo, según las características y las formas de operación de las empresas, ha tenido escasa consideración en la investigación económica y social. Esto impide profundizar en su comportamiento, tal como ocurre con otros grupos económicos. Pero sí debe recordarse que, en el caso de la industria de la construcción, prevalece un elevado grado de explotación de la fuerza de trabajo —bajos salarios, insalubridad, accidentes de trabajo, falta de protección social.¹⁵³ Hay espacios construidos en la última década (como los enclaves turísticos de Cancún y Huatulco) donde las condiciones de vida y trabajo de los obreros son inhumanas. En estos casos construye el capital multinacional y contrata empresas mexicanas, el Estado otorga facilidades y estímulos para la realización de estas obras, pero no se preocupa de que los trabajadores tengan remuneraciones y condiciones de vida dignas.

Una última cuestión, central para los objetivos de este trabajo, son las marcadas diferencias que existen entre ICA y otros empresarios en relación a sus vínculos con el gobierno. Es obvio que si la obra pública es la principal actividad del grupo, debe verificarse una gran dependencia del mismo con el presupuesto público. Esta característica lo distingue de cualquier otra empresa económica. Difícilmente se dan relaciones de enfrentamiento u oposición a la política gubernamental, por lo que las mismas deben ser calificadas en función de otras particularidades.

Los grupos económicos en general tienden a participar en la elaboración de las políticas públicas. Como se ha señalado (Luna, Matilde y Ricardo Tirado: 1985)

¹⁵³Pocos son los estudios que existen sobre esta cuestión: véase Germidis, Dimitris (1974), Victor Slim, (1985), Connolly, Priscilla (1987).

existen formas de consulta no públicas, mecanismos directos e informales de relación con los responsables de las decisiones gubernamentales sin carácter institucional que incluso, llegan hasta lograr participación en la designación de funcionarios.

Precisamente, se ha afirmado que los empresarios fueron excluidos como representación política del partido gobernante, sin embargo, esto se compensa

con el reconocimiento de un amplísimo derecho a participar decididamente en la formulación de políticas públicas que los podrían afectar, y la validez de ejercer influencia en la designación de los más altos funcionarios: presidente, secretarios y gobernantes. ... La práctica rutinaria de esas consultas fue cristalizando en un sinnúmero de comisiones, consejos, comités, de la más diversa índole, adscritos a las múltiples dependencias, empresas y organismos del sector público federal en los que de manera poco reglamentada y con mucha discrecionalidad, los representantes públicos y privados, en concurrencia a veces con la representación obrera, resolvían una gran cantidad de asuntos de muy diversa importancia (Luna, M., R. Tirado y F. Valdez: 1986:7).

Las organizaciones empresariales y las grandes empresas constructoras, como es el caso de ICA, inciden directamente en la elaboración y realización de la política urbana, de la planeación a la ejecución de las obras.

La producción del espacio urbano es en gran medida producto de las prácticas de autoconstrucción que protagonizan las clases populares; pero también es resultado de una enérgica acción realizada por la industria de la construcción formalmente estructurada que trabaja para el gobierno. Sin embargo, pareciera ser que poco diferencia esto a los empresarios de la construcción de otros grupos empresariales. Su posibilidad de incidir en la formulación de determina-

da política pública es patrimonio de la misma condición de empresarios.

Lo que ocurre en el caso de la política urbana es que el gobierno, dentro de sus gastos, dedica importantes recursos a obras públicas como parte de su política económica y social. El cliente de las empresas que construyen bienes de consumo colectivo no es el mercado, los individuos, las clases sociales o la sociedad en su conjunto, sino el gobierno, el que compra el producto. No hay que perder esto de vista porque hay por lo menos un claro ejemplo en el que el diseño de la política urbana en el momento de la planeación y en el momento de la realización de las obras planificadas, lo efectúa el mismo agente privado. Tal es el caso de ISTME, una de las empresas de ICA que tuvo a su cargo la elaboración del Plan de Vialidad y Transporte del DDF —al que se hizo referencia—. Luego participaron en diferentes obras del metro y ejes viales distintas empresas del grupo. ITSME cumplió labores que corresponden al personal del Estado, a un aparato burocrático-institucional que ejerce funciones de planeación. Aun cuando técnicamente el plan pueda haber sido adecuado y los resultados 10 años después sirvan para demostrar —entre otras cosas—, la capacidad profesional de los planificadores privados que lo ejecutaron, constituye un ejemplo donde los intereses de la colectividad fueron depositados en propuestas y acciones realizadas por los empresarios de la construcción. Esto es todavía más contrastante si se piensa que la ciudadanía ni siquiera fue consultada al respecto.

La existencia de uno o varios grupos en la construcción implica concentración económica y control oligopólico del mercado de determinados productos; en consecuencia la fijación de sus precios (Cordero: Salvador, 1977:35). Además, ICA logró llevar a grado extremo otra idea en torno a las relaciones entre las instituciones gubernamentales y las grandes constructoras o los representantes de la cúpula empresarial:

La alianza entre el gobierno y los empresarios se recreó en las formas de unidad burocrática. La cohesión burocrática, en buena medida producto del presidencialismo, el alto grado de discrecionalidad que asume la toma de decisiones en la administración pública mexicana, el comportamiento patrimonialista de una fracción burocrática que después de acumular grandes fortunas tendió a confundirse con la burguesía, y el privilegio de la administración estatal [en detrimento de la política de los partidos] en la elaboración de las políticas públicas. Todos estos elementos de la unidad burocrática fueron en parte producto y en parte efecto del acceso de la cúpula empresarial al aparato estatal, del carácter no institucionalizado de su acción y del privilegio de una acción empresarial particularista de carácter económico administrativo. La resultante de estos elementos fue la conformación de una unidad en la que lo privado y lo público tendió a diluirse (Tirado, R. y M. Luna: 1986: 418)

Bernardo Quintana fundador de ICA, a diferencia de otros empresarios mexicanos, gozaba de gran prestigio y capacidad para ejercer influencia directa sobre la burocracia pero nunca ocupó un cargo público (Concheiro, E., Fragoso, J. y A. Gutiérrez:1979). Quintana se encargaba de despersonalizar esta imagen pública y adjudicar al prestigio del grupo su capacidad de incidir en los asuntos gubernamentales. Así lo expresaba en una entrevista de Fortson:

... si usted se refiere a la política permanente acerca de la subsistencia o utilidad de la empresa privada en el presente y el futuro, para bien o para mal de México lo que representa Bernardo Quintana— y repito que siempre se confunde a Bernardo Quintana con ICA— sí tiene un peso específico en la política mexicana...(Fortson, James: 1979).

Sin embargo, de ICA salieron importantes candidatos a ocupar los más altos cargos públicos. Los motivos por los cuales ciertos profesionales optan por abandonar la gran empresa privada e incorporarse al sector público son seguramente de índole personal y muy diferentes en cada caso. Pero ello no implica que necesariamente este hecho se traduzca automáticamente en la obtención de ventajas para el mundo empresarial de la construcción. En cambio, es suficiente indicador de la existencia de códigos comunes entre este sector empresarial y cierto segmento de la burocracia estatal.

El grupo ICA fue también escuela de capacitación de cuadros técnicos con capacidad en el desempeño de tareas de diferente nivel de responsabilidad de la administración pública y mantuvo un fuerte vínculo con la UNAM, particularmente con el Instituto de Ingeniería, dependencia académica que apoyaron abiertamente para y desde su creación. Sobre este punto, vale la pena reproducir palabras muy claras de Bernardo Quintana

Hace más de veinte años que cedimos a la Universidad los primeros laboratorios de ingeniería civil [fundamentalmente en los campos de mecánica de suelos y estructura] que se crearon en México y que formaban parte de esta empresa. Con ellos se transformó la Escuela de Ingenieros Civiles en Facultad de Ingeniería de la UNAM que hoy es, probablemente, el instituto de investigación más importante dentro de la Universidad; más (fundamentalmente en los campos de mecánica de suelos y estructura) que se crearon en México y que formaban parte de esa empresa. Con ellos se transformó la Escuela de Ingenieros Civiles en Facultad de Ingeniería de la UNAM que hoy es, probablemente, el instituto de investigación más importante dentro de la Universidad; más importante en logros, en el número de personas que

están desarrollándose en él y en su propia magnitud como fuente de creación de docencia para las ingenierías en general. Lo hemos hecho además, en el Instituto Politécnico Nacional, en la Universidad Autónoma de Querétaro y en el Instituto de Estudios Superiores del Centro, que es un organismo formado bajo el modelo del Instituto Tecnológico de Monterrey. Otro de los símbolos de ICA es que mucha gente de edad media ejerce, además de su profesión, la docencia; aquí hay más de ochenta o noventa profesores de la Universidad en los campos no sólo de Ingeniería Civil, mecánica y electrónica, sino también de la administración y las leyes (Quintana, Bernardo en Fortson, J.: 1979:321-322).

Debe destacarse la capacidad de este grupo económico para crear condiciones favorables a su trabajo en todas las instancias de la sociedad: en el aparato del Estado, su cliente; en la Universidad, su proveyedora de nuevos cuadros técnicos y de investigación; en las instituciones financieras, encargadas de garantizar el acceso al crédito. Por otra parte, se puede retomar aquí lo que ya se dijo respecto a la profesión: ser constructor es una identidad, fuerte y primera, que ICA cultiva y afianza entre sus miembros.

ICA: su constitución y estructura

La formación de los grupos económicos en México se encuentra asociada directamente a la intensificación que alcanzó el proceso de industrialización en los años cuarenta (Cordero, S. y Santin, R.: 1986). Hay quienes consideran que la constitución de estos grupos permite identificar un sector dentro de la burguesía

denominada precisamente la fracción de los cuarenta que estaría constituida por cinco grupos:¹⁵⁴

... grupos de capitalistas que se convirtieron en grandes burgueses y, muchos de ellos, en parte de la oligarquía financiera, debido a la política estatal de industrialización del país, a partir de los años cuarenta. Tienen su asiento geográfico principal en la zona metropolitana de la ciudad de México. Se caracterizan por su estrecha relación con la burocracia estatal, lo que muchas veces hace difícil distinguir a los miembros de una y de otra. Varios de los representantes de la fracción forman parte de la burocracia política o de ella han surgido (Concheiro, E. J. Fragoso, A. Gutiérrez: 1979:12).

En este contexto surge ICA, es creada el 4 de junio de 1947 por un grupo de 17 jóvenes ingenieros. Al respecto, Quintana afirmaba

... A nosotros nos tocó ser ingenieros en una época en que el país estaba desarrollando a marchas forzadas una infraestructura y por ello hemos tenido el privilegio de jugar un papel destacado en el proceso de desarrollo. Parecía muy difícil para un grupo de ingenieros jóvenes competir en ese medio, pero nuestros ideales eran lograr que predominara la eficiencia técnica y profesional sobre cualquier otro criterio, y poco a poco ICA y otras empresas mexicanas fueron ganando mercado y nacionalizando la industria de la construcción. Por ello en 1953 fundamos la CNIC y a pocos años ya no era necesario recurrir a empresas extranjeras (Entrevista, James Fortson: 1979: 311).

¹⁵⁴ Los autores incluyen tres grupos que contaban con su propio financiamiento: ICA-Atlántico, COMERMEX e Industria y Comercio. Los otros dos grupos que no poseían instituciones financieras propias pero se hallaban ligados a grandes monopolios bancarios:

En 40 años ICA ha realizado todo tipo de obras públicas, desafiando muchas veces adversas condiciones naturales, incorporando y creando nuevas tecnologías, produciendo y diversificando su presencia en las industrias de materiales, de bienes de capital y de insumos necesarios a la construcción. Antes de concluir el sexenio de López Portillo, ICA había sido el responsable de la realización de las obras de mayor envergadura de la ciudad de México: el metro, el drenaje profundo, los multifamiliares Juárez, los hoteles Presidente Chapultepec, María Isabel, Camino Real, Alameda, el Colegio Militar, la Basílica de Guadalupe, el Palacio de los Deportes (en la Magdalena Mixhuca), los centros comerciales de Plaza Universidad y Plaza Satélite. También en el interior del país, la planta hidroeléctrica El Infiernillo, la carretera transpeninsular de Baja California, el ferrocarril Chihuahua-Pacífico, la refinería de Pemex en Tula-Hidalgo, la planta nucleoelectrica de Laguna Verde en Veracruz, el gasoducto de Reforma-Chiapas a Reynosa-Tamaulipas y en general las obras de los aeropuertos del país.

De igual forma había consolidado su presencia en otros países a través de la realización de plantas hidroeléctricas y acueductos en Colombia y Guatemala, sistemas de riego en República Dominicana, el aeropuerto internacional de la ciudad de Panamá, obras portuarias diversas en Centroamérica (Nicaragua, Honduras y Panamá).

En el período estudiado ICA estaba constituido por empresas agrupadas en divisiones: la División Construcción Pesada, con siete empresas; la División Construcción Industrial, con seis empresas; la División Construcción Urbana, con nueve; la División Operación Internacional, con seis; la División Empresas de

DESC-asociado a BANAMEX y al International Mexican Bank Ltd. (INTERMEX) y Pagliali-Alemán-Azcárraga con acceso a diversas fuentes de financiamiento. *Cfr.* Concheiro, E., J. Fragoso y A. Gutiérrez: 1979: 135.

Ingeniería, con cinco; la División Bienes de Capital, con once; la División Inversiones Diversas, con cuatro; la División Industrias Diversificadas, con tres empresas y dos consorcios: Constructora Metro S.A. (COMETRO) y Túnel (TUSA) (cuadro 19). De hecho estas divisiones se fueron modificando en función de las empresas que agruparon, de la entrada o salida de otras firmas y de la importancia que adquirieron en determinado momento una división o subgrupo. Las empresas gozan de autonomía y a la cabeza de cada división se encuentra un vicepresidente, miembro del Consejo de Administración Común, del cual Bernardo Quintana Arrijoa fue su presidente hasta su muerte en 1984.

En 1979, Bernardo Quintana sostenía que ICA contaba con 1 500 profesionales y que 200 ó 250 accionistas poseían más de un millón de pesos cada uno, con lo cual ninguno tenía una mayoría de capital. Aseguraba que él tenía 12% del grupo y que eso era muchísimo. Para ser accionista de ICA había que aportar trabajo. Por ello su creador sostenía que en realidad era una especie de cooperativa de técnicos:

ICA es un equipo de trabajo muy amplio, una especie de cooperativa de producción en la que todos somos empleados y podemos ser accionistas a la vez. Somos la empresa privada con mayor número de accionistas, sin que las acciones estén a la venta. Se conquistan mediante el trabajo, la eficiencia y determinada antigüedad. Además nadie puede ser accionista sin trabajar tiempo completo en ICA; no tenemos socios puramente capitalistas; cuando se retira o fallece alguien entre todos compramos sus acciones. Así mantenemos una relación directa entre las responsabilidades que se ejercen y el monto de las acciones que se tienen. Para darle una idea de cómo está distribuido el capital de las empresas ICA, le diré que de los dos mil accionistas unos 200 tienen más de un millón de pesos, en función de sus respon-

sabilidades y trayectoria. Por otra parte, aplicamos un principio riguroso de reinversión constante; no distribuimos dividendos en efectivo; todos vivimos básicamente de un honorario que, a manera de sueldo, nos alcanza razonablemente de acuerdo a nuestros respectivos niveles. Nuestra idea es que el capital es sólo un instrumento de trabajo, un recurso para desarrollar nuevas actividades y garantizar la realización de las tareas que se nos encomienda. La riqueza por la riqueza misma, la riqueza ociosa, el despilfarro de recursos no se justifican en un país en desarrollo como el nuestro que todavía tiene muchas carencias y donde todavía hay muchísimo que hacer (Quintana, Bernardo en: Fortson, James: 1979: 307-308).

La estructura directiva de ICA es piramidal y en su tope existen los llamados socios A y socios B. Estas categorías se alcanzan en función de los años de antigüedad en el grupo, la productividad y la lealtad a la empresa.

ICA es un grupo económico constituido por empresas modernas en un contexto donde predominan las que por su organización y tipo de obra son tradicionales. Sin embargo, encierra cierta actitud conservadora en su política empresarial. La necesidad de capital que reclaman los grandes emprendimientos exige contar con un sólido respaldo financiero. Esto obliga a contar con una elevada disponibilidad de recursos financieros al iniciarse el proceso de producción y un prolongado tiempo para su recuperación al concluir la obra.

Las estadísticas del sexenio indican que las empresas que pertenecen a la llamada División Construcción Pesada son las que lógicamente tienen un mayor número de maquinaria pesada y también de maquinarias menores. Le sigue en importancia la División Operación Internacional, luego la División Construcción Urbana y la División Construcción Industrial.

Esto mismo ocurre en relación a los vehículos de que disponen las diferentes empresas. Debe decirse que ICA realiza de manera predominante la denominada obra pesada, aunque la División Construcción Urbana, por ejemplo, realiza trabajos de construcción de viviendas, escuelas y hospitales, tareas que también requieren gran cantidad de maquinaria.¹⁵⁵

El grupo es importante fuente de empleos en la ciudad de México y en otros lugares donde construye. En el año de 1981, ICA registraba un total de 107 083 empleados, de los cuales 78% eran obreros, 12% empleados administrativos y 9% técnicos (cuadro 20). Ese fue el año pico en la industria de la construcción; el volumen de obra se incrementó notablemente con los recursos que el gobierno inyectaba al presupuesto.

La industria de la construcción absorbe mano de obra no calificada e ICA particularmente adquiere un peso fundamental en el mercado de trabajo. Las empresas que tienen mayor desarrollo tecnológico y más medios de producción (las pertenecientes al grupo de División Construcción Pesada) son las que absorben más mano de obra.

Pero hay un dato que debe ser destacado. El consorcio COMETRO, en 1981, empleaba 32 798 obreros: 2 445 administrativos y 1 944 técnicos (cuadro 20). Ciertamente el metro es un tipo de bien cuya producción demanda la incorporación de sofisticados medios de producción, personal de alta calificación técnica y a la vez un elevado número de trabajadores manuales, calificados y no calificados. Un año después, con la agudización de la crisis, la contratación de fuerza de trabajo se redujo en aproximadamente una tercera parte, siendo el grupo de los obreros el que disminuyó de manera más marcada al pasar de 32 798 a 8 632 personas de un año a otro. Ello es indicador de que estas empresas constructoras no sólo están en condiciones de negociar la realización de una obra sino que inciden directamente en el comportamiento del mer-

¹⁵⁵ Véase, Ziccardi, Alicia (1988). Tomo II. Anexos.

CUADRO 20
PERSONAL EMPLEADO POR GRUPO ICA, 1977- 1983

		<i>Construc. Pesada (C.P.)</i>	<i>Construc. truc. (C.I.)</i>	<i>.Cons. Urbana (C.U.)</i>	<i>Operación Internacional (O.I.)</i>	<i>Empresas e Ingeniería (EMIN)</i>	<i>Tunel, S.A. (TUSA)</i>	<i>Construc. Metro, S.A. (COMETRO)</i>	<i>Metall Meca- nica. Bienes de Capital</i>	<i>Inversio- nes Diver- sas</i>	<i>Industrias Diversi- ficadas (I.D.)</i>	<i>Cooperativo</i>
<i>Total</i>												
Total		45 789	10 220	6 811	6 383	6 219	624	2 121	9 537	3 549	305	
1977	Técnico	4 095	853	467	348	520	500	240	835	332	---	
1978	Adminis- trativo	4 838	920	329	555	607	98	139	1,500	385	305	
	Obrero	36 836	8 447	6 015	5 480	5 092	26	1 742	7 202	2 832	---	
	Total	51 141	11 399	10 067	5 995	6 579	667	1 942	8 872	5 281	339	
1979	Técnico	4 734	844	579	418	1 020	522	109	463	779	---	
	Adminis- trativo	6 449	1 032	1 084	630	980	128	208	143	1 617	339	
	Obrero	39 958	9 523	8 404	4 947	4 579	17	1 825	6 978	3 985	---	
	Total	56 922	14 813	11 468	7 769	5 327	1 413	2 015	6 635	6 657	33	
1980	Técnico	5 674	1 429	973	484	387	931	166	415	874	---	
	Adminis- trativo	6 866	1 507	1 181	685	588	191	244	890	1 028	33	
	Obrero	44 382	11 877	9 334	6 800	4 372	291	1 805	5 330	4 755	---	
	Total	107 083	12 204	15 241	10 791	4 585	2 080	1 523	37 187	7 135	---	14 730
1981	Técnico	9 918	1 414	1 219	616	273	1 231	137	1 944	1 113	---	812
	Adminis- trativo	13 500	1 737	1 680	1 086	559	263	212	2 445	1 104	---	3 966
	Obrero	83 665	9 053	12 362	9 089	3 753	566	1 174	32 798	4 918	---	9 952
	Total	52 662	6 798	8 371	3 551	4 503	1 161	1 134	10 481	4 297	---	11 661
1982	Técnico	5 628	922	729	267	115	955	87	819	520	---	904
1983	Adminis- trativo	8 894	1 350	940	404	267	206	131	1 030	921	---	3 150
	Obrero	38 240	4 526	6 702	2 880	4 121	---	916	8 632	2 856	---	7 607

FUENTE: Elaboración propia a partir de Memorias de las Asambleas Anuales del Grupo ICA.

cado de trabajo, y como tal en las decisiones de política económica y social más generales.

3. Las empresas constructoras de la obra pública

La exploración de las relaciones existentes entre la política urbana y la industria de la construcción presenta muchas dificultades si se utiliza a la empresa como unidad de análisis. Por ello en este caso se ha recurrido a dos tipos de fuentes principales, a fin de poder avanzar en el estudio. Por un lado, se utilizó la información que ofrece la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC) sobre la base de encuestar anualmente a las empresas afiliadas. Por otro, se retomaron los datos provenientes de los concursos de obra utilizados en esta investigación. En este caso la información permite avanzar en el análisis de las relaciones existentes entre la demanda del sector público para construir obras en el DF, y las empresas que realizan estos bienes colectivos en la ciudad.

Conviene recordar que el Distrito Federal absorbió en el sexenio estudiado alrededor del 20% de la inversión pública federal. Como en otros períodos el DF fue el espacio privilegiado de la inversión pública, aun cuando la realización de obras que reclamó la intensificación de la actividad petrolera llevó a destinar cuantiosos recursos en otras partes del país. No se cuenta con una serie que indique la forma en que se distribuyó territorialmente la demanda de obra pública en el sexenio por tipo de obra y su localización. Sin embargo, tomando los datos disponibles para un año, en 1979 se advierte que el DF es el territorio que concentra mayor inversión en los rubros edificación, instalaciones, y sobre todo, estudios y proyectos (cuadro 21). Lo abultado de este último puede deberse a que durante ese año se llevaron a cabo la mayoría de los trabajos de planeación.

CUADRO 21
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA DEMANDA SEGÚN
ESPECIALIDAD. 1979
(Porcentajes)

	<i>Edificación</i>	<i>Cons-</i>	<i>Cons-</i>	<i>Empre-</i>	<i>Estu-</i>
		<i>trucción</i> <i>Pesada</i>	<i>trucción</i> <i>Industrial</i>	<i>sas de</i> <i>Insta-</i> <i>lacio-</i> <i>nes</i>	<i>dios</i> <i>Pro-</i> <i>yector</i> <i>Con-</i> <i>sulto</i> <i>ria Su-</i> <i>pervi-</i> <i>sión.</i>
Distrito Federal	27.0	4.2	6.3	30.5	45.1
Edo. de México	6.2	3.9	4.7	2.2	5.3
Jalisco	5.8	4.5	(*)	1.7	3.5
Nuevo León	5.3	*	6.8	4.4	2.0
Veraacruz	4.9	17.8	25.9	2.7	4.9
Tabasco	*	6.5	15.2	7.9	2.8
Otros	50.80	63.10	41.30	50.60	36.40
Total	100	100	100	100	100
(millones)	(35 617)	(26 797)	(25 241)	(11 626)	(9 683)

Fuente: CNIC (Revista Mexicana de la Construcción: 1980)

Observaciones: No hay información sobre otras dos especialidades de la CNIC:

Perforación de pozos y cimentación profunda. La sede de estas últimas en un 44% están en el D.F.

* Se incluye en otras.

Los rubros construcción pesada y construcción industrial, en cambio, localizan su mayor demanda en Veracruz y Tabasco y corresponde a las obras de infraestructura petrolera. Las acciones de infraestructura y equipamiento urbano que se llevaron a cabo durante el sexenio en el DF se reflejan en las estadísticas de la CNIC en el rubro "obras de edificación e instalaciones", que incluye las obras hidráulico-sanitarias, privilegiadas dentro del gasto del DDF.

Entre la obra convocada por concurso desde diferentes dependencias gubernamentales, el grueso está localizada también en este pequeño y central territorio del país. Efectivamente, del monto total concursado, el 95.8% se localizó en el DF. Las empresas constructoras encontraron en la capital de la república no sólo la mayor posibilidad de obras sino también los contratos de monto más elevado .

Debe tenerse presente que las obras de gran envergadura (que exigían máquinas, herramientas, tecnologías y mano de obra con alto grado de calificación) eran asignadas directamente. Pero es posible advertir en el período dos hechos claros sobre los resultados de los concursos registrados por la CNIC: que la mayor parte de las obras concursadas se concentraron de manera abrumadora en el DF y que la variedad de estas obras exigió la participación de un elevado número de empresas constructoras con diferentes características en cuanto a tamaño, organización, capacidad tecnológica y demanda de mano de obra.

Las empresas grandes también concursaron y, en algunos casos, obtuvieron un importante número de obras por esta vía. A nivel nacional es precisamente Ingenieros y Arquitectos (IASA), una empresa de ICA, la que concentra en el período 19 concursos, ocupando el segundo lugar después de Hidroindustrias Unidas, S.A.¹⁵⁶ Esto relativiza la idea de que pocas empresas ganan muchos concursos de obras; existe un universo relativamente grande de empresas ganando muy pocos concursos. Con mayor precisión y para

¹⁵⁶ Cfr. Ziccardi, Alicia (1988). Tomo II. Anexos.

el DF sólo una empresa ganó nueve concursos; una única firma ganó ocho; dos ganaron siete; cinco empresas ganaron seis; once ganaron cinco concursos; catorce empresas ganaron cuatro; veinticuatro sólo tres; setenta y tres únicamente dos concursos y 195 ganaron sólo un concurso en el DF, entre 1977 y 1982.¹⁵⁷

Y a nivel nacional la situación no es distinta. Esto indica que, en la construcción como en otras ramas industriales, hay concentración de la oferta de servicios constructivos, en tanto pocas empresas de los grandes grupos no admiten competencia por la capacidad técnica y administrativa, la experiencia, la solidez financiera y el prestigio ya alcanzado para realizar las grandes obras e incluso subcontratar. Pero a la vez hay dispersión, ya que un elevado número de pequeñas y medianas empresas obtiene contratos con diferentes instituciones del Estado. Cuando media un concurso, se necesita de todas formas cumplir ciertos requisitos tales como tener personalidad jurídica constituida formalmente, estar inscrito en la CNIC, cumplir las exigencias de las fianzas, etc. Construir vivienda, por ejemplo, demandaba el cumplimiento de un número menor de exigencias que imponía el Estado como cliente, pero realizar obra pública requería cierta estructura y funcionamiento previos para concursar. Esto no impidió que las empresas se constituyeran y desintegraran al final de una obra por motivos de diversa índole (financieros, técnicos, administrativos o porque desapareció la oportunidad de acceder a contactos institucionales claves) pero la entrada y salida de empresas que trabajaron para el mercado del sector público quedó registrada en la CNIC.

El proceso de producción de la obra pública

Existe gran heterogeneidad en el interior del conjunto de empresas que forman parte de la industria

¹⁵⁷ Cfr. Ziccardi, Alicia (1988). Tomo II. Anexos.

de la construcción formalmente estructurada. Esto obliga a relativizar la idea de que es una industria que presenta un comparativo atraso tecnológico. Las herramientas y formas de organización del trabajo que adoptan las pequeñas y medianas firmas dedicadas a la realización de obras relativamente sencillas, tales como vivienda, son efectivamente de tipo artesanal. Pero al mismo tiempo existen otras empresas que construyen complejas obras con sofisticadas tecnologías y modernas maquinarias. Éstas realizaron un buen número de obras en la ciudad de México donde condiciones naturales del suelo exigen la realización de actividades de cimentación, estudios, creación y adaptación de tecnologías, recursos de los que sólo dispone un pequeño número de empresas constructoras, particularmente las pertenecientes a los grandes grupos empresariales.

En el sexenio estudiado, numerosas empresas constructoras recurrieron a la incorporación de tecnologías y maquinarias del exterior. Esto provocó un endeudamiento generalizado. Ante la fuerte crisis financiera, el gobierno decretó la nacionalización de la banca. Los empresarios industriales tenían grandes dificultades para hacer frente a los compromisos contraídos durante el auge y la rama de la construcción no fue una excepción. Sus empresas se beneficiaron directamente con la nacionalización y, cuando su endeudamiento persistió, pudieron acogerse a las medidas previstas por las instituciones bancarias nacionalizadas, que mejoraron sustancialmente las formas de cumplir con los compromisos financieros contraídos en el exterior.

Las industrias proveedoras de materiales constituyen otro grupo del llamado sector construcción, aunque su análisis suele incorporarse en el de la industria manufacturera. Aquí sólo interesa recuperar algunas cuestiones respecto a los problemas y dificultades que enfrenta la industria de la construcción con el mercado de materiales.

Como es obvio, en el sexenio se incrementó la producción de los principales materiales de la construc-

ción para hacer frente al crecimiento de la demanda. En algunos casos debió recurrirse necesariamente a la importación mientras que en otros, México es exportador.

La tasa media anual de crecimiento de la industria de materiales para la construcción en general es del 9% en el periodo de 1975-1980. La tasa media anual de crecimiento del sector constructor ha crecido a una tasa apenas inferior al 8% para el mismo ciclo (*Revista Mexicana de la Construcción*, núm. 320: junio 1981).

Uno de los principales problemas que señalaban los empresarios del sector, era que el control de precios sobre algunos productos impedía realizar un ajuste acorde con la rapidez con que crecían los precios de los insumos. El problema se agravó a partir de 1978 con el incremento de la tasa inflacionaria.

Otra preocupación de los constructores era justamente la escasez de materiales en el mercado. Algunos productos, como el cemento, presentaban ya condiciones de saturación y dificultades para satisfacer la demanda. Frente a esto los proveedores de materiales se planteaban incrementar su capacidad productiva, para lo cual era necesario previamente incrementar su capacidad instalada. Por ello solicitaban al gobierno la liberación de los precios de los productos, en tanto el de insumos se incrementaba sostenidamente, y controlar el precio de los equipos de producción.

Los productores reclamaban también la posibilidad de pronosticar con cierto grado de exactitud las necesidades nacionales. Al respecto, una publicación de los empresarios de la construcción sostenía:

Podemos mencionar que en 1981, de una demanda total de 36 mil toneladas de tubería PVC aproximadamente un tercio corresponde al programa SAHOP/COPLAMAR, o sea un solo tipo de programa federal de una sola dependencia originará un tercio de la demanda. Comparado con la demanda

histórica, un solo programa requería el 50% de lo producido el año anterior (*Revista Mexicana de la Construcción* núm. 320: junio de 1981: 59).

Para los constructores, la escasez de materiales se ubicaba en el tercer lugar entre las cuestiones que exigían ser atendidas en 1980.¹⁵⁸ En orden de importancia, este problema ocupaba una posición similar al de la escasez de personal capacitado. Las principales preocupaciones de los empresarios giraban más en torno a problemas de relación con los clientes gubernamentales que con referencia al propio proceso productivo.

Una cuestión que merece señalarse es que la industria de los materiales —a diferencia de la de servicios constructivos— es un sector de actividad con importante presencia del capital extranjero. La penetración tecnológica y la inversión directa encuentran en algunos productos como el cemento una actividad que ofrece elevadas ganancias. Hay autores que han estudiado el complejo constructor desde la perspectiva de las cadenas productivas que participan en la industria y han señalado este hecho a partir de la investigación directa (Fidel, Carlos, García, B. y E. Godínez: 1985). También se ha señalado que en la producción de materiales, al igual que en la industria de la construcción, coexisten empresas que utilizan procesos de trabajo casi artesanales con empresas que han incorporado ya avanzadas tecnologías (Slim, Víctor: 1987).

El cemento es una materia prima cuya única aplicación es la industria de la construcción. La demanda de cemento en el sexenio estudiado fue de tal magnitud que hubo dificultades para su proviles. La situación era tal que, por un lado, México exportaba cemento y, por otro, entre 1977 y 1979 debió importarlo de Cuba, Colombia y Perú (Slim, Víctor: 1987). El alto precio ofrecido por el mercado internacional

¹⁵⁸Cfr. CNIC: 1981: 27.

permitía a los productores especular aunque los grupos de la industria de la construcción supieron asegurarse el aprovisionamiento. ICA, por ejemplo controla la fábrica de cemento Anáhuac desde principios de los años setenta. De todos modos, se creó un Programa Nacional de la Industria del Cemento, propuesto por la SECOM, y prácticamente se trabajó al máximo de la capacidad instalada durante todo el sexenio. En el período se realizaron incluso importantes obras para ampliar las plantas (Slim, Víctor: 1987: 95). Cuando en 1982 se produjo la retracción, el aprovechamiento industrial se redujo hasta representar el 75% de la capacidad instalada.

La industria cementera presentaba un elevado grado de concentración y centralización del capital. En total seis grupos controlaban las plantas, de los cuales uno era Cruz Azul, una cooperativa y otro era Apasco, que tiene por socio a Holderbank, el mayor grupo cementero del mundo. El DF fue el principal consumidor de este producto en el sexenio y también su principal mercado.

El elevado precio y las dificultades de abastecimiento de los materiales constituyeron problemas a los que recurrentemente se referían los constructores. La incidencia de los costos de los materiales en la determinación del precio de un bien inmueble no ha sido aún evaluada con la importancia que presumiblemente ejercen. El elevado consumo de materias primas que las obras públicas demandan permite suponer que su incidencia en el costo total es muy grande.

Otros elementos de crucial importancia para la industria de la construcción que realiza obras públicas son las maquinarias y herramientas. Este tipo de productos demanda la incorporación de las maquinarias y herramientas más sofisticadas, en muchos casos de importación. Algunas de las grandes obras requirieron, incluso, la introducción de tecnologías extranjeras, las cuales luego fueron nacionalizándose en la medida en que la industria mexicana era capaz de producir su propia industria de la construcción. También un elevado número de empresas arrendó los

equipos pagando elevadas rentas.¹⁵⁹ Así, las empresas constructoras incurrieron en un sostenido endeudamiento externo.

La cuestión del comportamiento del mercado de trabajo en la industria de la construcción es uno de los temas estudiados dentro de este sector de actividad:

La industria de la construcción absorbe un amplio número de trabajadores con escasa o nula calificación. Por ello los planes gubernamentales justifican la obra pública en tanto generadora de empleo. Esto permite que se incorporen en actividades remuneradas contingentes de trabajadores provenientes del medio rural, con escasa o nula calificación.

La mano de obra incorporada al proceso de trabajo de la construcción soporta bajos niveles salariales, elevados riesgos e inestabilidad en el empleo. Esto es así por la existencia de organizaciones sindicales no representativas de los intereses de los trabajadores (Slim, Víctor: 1985) y la abundante oferta.

La baja productividad de la industria de la construcción encuentra una de sus principales causas en las formas que adquiere el proceso de trabajo controlado por agentes intermedios (el subcontratista y el maestro de obra) son proveedores de mano de obra a la empresa constructora; con ello la empresa responsable de la obra transfiere su responsabilidad en la producción y el control, a estos agentes intermedios (Conolly Priscilla: 1986).

Hay autores que encuentran en la naturaleza misma del proceso de trabajo las causas de esta situación. Pero aunque muchas de estas características se encuentran tanto en los países desarrollados como en los países dependientes, son las condiciones económicas y sociales que prevalecen en México las que determinan que esta parcela importante de la fuerza de trabajo encuentre como principal ocupación en el medio urbano la actividad constructora, a pesar de las bajas e inestables remuneraciones.

¹⁵⁹Cfr. Briones Hernández: 1975: 99.

Cuando se estudia la obra pública, se advierten otras características que pueden complementar el cuadro trazado por otras investigaciones:

La obra pública genera un tipo de empresa que debe contratar un alto número de profesionales dedicados a las actividades de la construcción. Requiere técnicos, ingenieros, arquitectos en número mayor que obras menores como la construcción de viviendas. Por otra parte, necesita presentar presupuestos, cotizaciones, manejar la globalidad de la obra, los tiempos de producción, los requerimientos de materiales, los costos unitarios, presentar evaluaciones periódicas, especificaciones, etc. Sin embargo, todo esto no obvia la tradición del maestro controlando el proceso de trabajo en todos los aspectos, pero su labor tiene probablemente mayor supervisión técnica en el caso de la gran obra pública, por la complejidad técnica que supone.

En el caso de las obras el gobierno no controla las condiciones de trabajo que prevalecen tal como lo hace en el caso de otras industrias. Esto es posible por la ausencia de organizaciones sindicales legítimas y representativas de los intereses de los trabajadores de la construcción y por las altas tasas de desempleo y subempleo que prevalecen en la ciudad. Sin embargo, parece poco explicable el hecho de que el gobierno, siendo cliente de una determinada firma constructora, no obligue a ésta a cumplir con los preceptos legales que regulan las relaciones capital-trabajo en el país. Es sabido que en esta industria ni siquiera está garantizado el pago del salario mínimo y, en cambio, las jornadas de trabajo son de 10 a 12 horas diarias.

Cuando la intensidad de la obra pública disminuye, automáticamente se incrementa el desempleo en la ciudad de México. Esto mismo comenzó a ocurrir en el sexenio en otros territorios del país cuando la crisis obligó a detener las obras de expansión de la industria petrolera y turística. Ha habido experiencias, como el caso de los caminos de mano de obra a mediados de los años setenta, en los que el gobierno asumió ese rol de

contratista de mano de obra de manera directa (Salinas de Gortari, Raúl: 1983).

En el período que se estudió los industriales de la construcción señalaban las dificultades que provenían de la falta de personal calificado y manifestaban necesidad de capacitar personal. Por ello la CNIC decidió crear con apoyo gubernamental el Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción y dedicar en 1979 su Congreso Anual a discutir el tema en la industria de la construcción. Pero el impacto sobre la calificación de la mano de obra, a muchos años de creado este organismo, es muy limitado. En la forma de organización del proceso de trabajo, en las características de la oferta de la mano de obra, en las prácticas de administración y obtención de ganancias y sobreganancias que se generan en la actividad constructora, deben hallarse las explicaciones a esta situación.

Finalmente, otro elemento presente en el proceso de producción de una obra pública es el financiamiento. El costo financiero de las obras tiene mucho peso en el costo final, por dos razones fundamentales: a) el elevado costo y precio del producto y b) lo prolongado de su proceso de producción. Por ello, la industria de la construcción se ha vinculado directamente con otras actividades de tipo comercial y financiero. ICA estaba directamente vinculada al Banco del Atlántico antes de la nacionalización, lo mismo que casi todos los grupos productores de bienes que demandaban elevadas inversiones iniciales, su proceso de producción implicaba una lenta recuperación y mantenían relación con diversas instituciones financieras.

Uno de los pocos trabajos que aborda esta problemática es el de Alfonso Briones Hernández (1975). El autor presenta un análisis de la situación que prevalece en los años anteriores a iniciarse el sexenio aquí estudiado. Sostiene que entre las principales limitantes estaba la ausencia de programas de inversión del gobierno federal, hecho que obligaba a la industria a enfrentar discontinuidades de un sexenio a otro. Detectaba también que en las épocas de mayor demanda

del sector público se incrementaba la capacidad instalada y las inversiones en bienes de capital, lo cual no era estrictamente necesario. Se presentaban también dificultades en el aprovisionamiento de mano de obra, equipos y materiales, ocasionando retrasos en la ejecución de obras, elevación de precios e incremento de costos indirectos. La demora en la contratación llevaba a que el constructor incurriese en los gastos iniciales antes de haber regularizado formalmente la estimación y, en consecuencia, el cobro. Esta forma de operación afectaba directamente la situación financiera de las empresas y el flujo de fondos y era grave cuando la obra pública se iniciaba antes de contarse con la aprobación de presupuesto (Briones, H. 1975: 97). A esto se agregaba la fuerte dependencia de la industria con respecto al crédito bancario: al incrementarse las operaciones y no haber recursos propios se producía una continua descapitalización. Para la industria de la construcción, según los empresarios, existían pocas fuentes de crédito nacional y

...restricciones que colocan a las empresas en situaciones apremiantes. El alza en los precios de materiales, mano de obra, tasas de interés y las restricciones crediticias disminuyen las utilidades de las empresas que no tomaron en cuenta dichos factores al cotizar el costo de sus obras. (Briones Hernandez: 1975).

En realidad las empresas constructoras recurren a la sobrecotización de sus operaciones futuras, lo que hace muy difícil establecer el costo del producto en la construcción. La determinación del precio de estos bienes inmuebles, sean obras públicas o privadas, se fija sobre un conjunto de factores especulativos que van desde presiones sobre el presunto crecimiento del precio de los insumos, el supuesto incremento al salario mínimo, el previsible atraso en el pago, las posibilidades de suspensión de la obra, etc.

Es importante señalar que varios años después la encuesta de la CNIC colocaba "el retraso en el pago de

estimaciones" como el principal problema de la industria, siguiendo en importancia la inflación y luego los retrasos en formalizar los contratos. Es decir, los principales inconvenientes que según los constructores presentaban las obras públicas eran problemas de operación financiera.

El sexenio culminó con la promulgación de una nueva ley de obras públicas que intentó normar las relaciones entre las instituciones gubernamentales y las empresas en la contratación de obras para todo el sector público. Pero a principios de 1982 se dio a conocer un reglamento de dicha ley que formalizaba todas las cuestiones relativas a estas operaciones, y contemplaba muchas de las demandas empresariales.

XIII. Consideraciones finales

Las conclusiones se han organizado a partir de tres grandes grupos de cuestiones: 1) principales resultados de investigación, 2) conclusiones de orden teórico y 3) perspectivas para futuros trabajos en relación con la temática de las políticas urbanas y las empresas constructoras.

I

La política urbana estudiada aquí desde diferentes perspectivas (inversión, acciones, marco jurídico y planeación) fue observada en esta investigación a partir de la importancia que encierra la obra pública para la industria de la construcción. Se pretende inscribir este trabajo en aquella línea de investigación que en México se ha ocupado de estudiar la importancia que poseen los bienes colectivos de la ciudad para la producción y para la vida ciudadana. Se intenta aportar aquí nuevos elementos sobre un aspecto no trabajado: la industria de la construcción. Para ello fue escogida la obra pública, tomando como caso de estudio el DF en el período 1976-1982.

Las tres principales hipótesis que inicialmente orientaron la investigación y que se comprobaron en el trabajo fueron:

* La producción de bienes de consumo colectivo en tanto soportes materiales de determinados valores de uso en el ámbito urbano revela la naturaleza de la política urbana de determinada agencia encargada de su elaboración y/o implementación. En esta acción gubernamental de producción de bienes urbanos se funda la relación que entablan las instituciones del Estado con las empresas constructoras y que imprimen a la política urbana los intereses de este segmento del capital industrial.

* El análisis del comportamiento de la industria de la construcción debe otorgar particular importancia a la demanda que realiza el Estado-cliente. Los procedimientos legales e institucionales (Ley de Obras Públicas, reglamentos, procedimientos del patrón de contratistas, etc.) condicionan la forma de organización de las firmas constructoras. El tipo de obra, el monto de la inversión y su localización, permiten identificar estratos en el interior del universo de las empresas constructoras que producen el espacio construído.

*En la política urbana es posible observar la forma en que las representaciones empresariales (cámaras, grupos empresariales, firmas) inciden en los diferentes momentos del proceso de decisório. Es decir, no es únicamente en la etapa de producción de bienes urbanos donde se explica la participación de la industria de la construcción, sino que en etapas anteriores de planeación, asignación de recursos y/o elaboración de presupuestos, se van incorporando los intereses de este segmento del capital industrial.

La planeación urbana fue considerada en este trabajo como un momento de la política urbana: el de la construcción de un marco normativo para la acción. La planeación que se analizó en este trabajo no fue únicamente un ejercicio técnico-burocrático cuyos resultados hayan carecido de trascendencia en la realidad. Algunos planes (por cierto no la mayoría) venían a cumplir una función gubernamental importante al plasmar objetivos y políticas consensualmente aceptados: la elaboración de un diagnóstico oficial, la capacidad autoevaluada del Estado para incidir en aspectos centrales del desarrollo urbano, la creación de una terminología común en los organismos ejecutores, la necesidad de impulsar la elaboración de instrumentos jurídicos y normativos.

Respecto a la SAHOP pudo advertirse que este producto de la planeación debía ser interpretado necesariamente en el interior del Sistema Nacional de Planeación inaugurado con el objetivo de modernizar y racionalizar la gestión estatal. La planeación urbana y la planeación del desarrollo (a cargo de la entonces recientemente creada SPP) fueron prácticas autónomas. La posibilidad de efectivizar la política urbana escapó en consecuencia de la órbita de la principal agencia planificadora del desarrollo urbano (SAHOP) y se instaló en la agencia con capacidad para asignar los recursos (SPP).

La planeación no parece ser un instrumento suficiente para que la instancia que la elabora esté en condiciones de negociar sus propuestas para la acción con otros actores del Estado (ej. organismos como INFONAVIT, IMSS, PEMEX CFE, etc.) y de la sociedad civil (partidos políticos, sindicatos) involucrados en las prácticas urbanas.

En cuanto al DDF se han podido comprobar dos hipótesis iniciales:

***La estructura del Departamento del Distrito Federal reproduce la división existente entre la planeación urbana y la acción urbana efectivamente realizada que marca la acción del gobierno**

federal en el territorio. Es decir, su aparato planificador ofrece lineamientos generales mientras la asignación de recursos atraviesa otros canales de decisión. Sin embargo, esta observación no puede hacerse extensiva a la planeación que se vincula directamente con la realización de obras públicas (ej. transporte y agua).

*La planeación del DDF corresponde también al objetivo de modernizar y racionalizar la gestión estatal. Pero tampoco en el caso de la política urbana de la ciudad de México la asignación de recursos se corresponde con los lineamientos de la planeación. La normatividad contenida en los planes (de desarrollo urbano, parciales, de barrio) para la ciudad muchas veces es posterior a la acción gubernamental.

También debe decirse que en el período se modificó la Ley de Obras Públicas y que el DDF introdujo cambios en la normatividad. La nueva Ley Orgánica del Distrito y su Reglamento así como las disposiciones legales específicas pretendían modificar precisamente las prácticas de contratación de obras que prevalecían desde más de una década. Sin embargo, el sexenio culminó antes que se aplicaran de manera efectiva y general.

Debe decirse que la contratación de obras públicas del DDF se efectuaba a través de disposiciones fijadas por el gobierno de la ciudad, las que no se correspondían necesariamente con el marco legal vigente a nivel nacional y en el período considerado. Pero el tipo de actividades que demanda la producción de los bienes de la ciudad, exige que las empresas constructoras posean una estructura organizativa, técnica y financiera que les permita ofertar en ese mercado.

Una hipótesis de trabajo que debe revisarse a partir de los resultados de esta investigación es aquella formulada inicialmente de la siguiente manera: "La política urbana implementada, lejos de responder a las reivindicaciones de las mayorías se orientó a dar

respuesta a las necesidades del capital, ej: construcción de condiciones generales de la producción y la postergación en la satisfacción de bienes colectivos demandados por las clases populares".

Esta idea fue construida colectivamente por los investigadores en los análisis urbanos efectuados sobre el sexenio 1976-1982. Es una realidad que para las clases populares predominan en la ciudad condiciones de vida francamente precarias. También debe recordarse que el movimiento urbano popular reclama sistemáticamente mejoras en relación a la vivienda popular y a la regularización de la tendencia de la tierra. Pero el centro de las reivindicaciones urbanas es el suministro de servicios habitacionales (agua, drenaje). Sin embargo, ello no permite afirmar que la política urbana en el DF, se haya orientado a crear exclusivamente condiciones generales de la producción para el capital. Como se concluye en este trabajo, en el DF la política urbana se orientó principalmente a la producción de medios de comunicación material (metro y ejes viales) y de infraestructura urbana (agua y drenaje). Estas fueron las inversiones más importantes y las acciones de mayor trascendencia del sexenio. No puede afirmarse entonces que el destino de estas obras sea, en respuesta a las exigencias del capital, la creación de condiciones generales de la producción, del tipo infraestructura industrial y de energéticos, como lo hizo el gobierno mexicano décadas atrás en la ciudad de México o en la región del sureste petrolero durante el gobierno de José López Portillo. Sí puede decirse que en la medida que la fuerza de trabajo mejora sus condiciones de vida ello puede contribuir a incrementar los niveles de productividad y por esa vía se beneficia, en última instancia, al capital. Pero lo cierto es que los efectos inmediatos de esta política permitieron mejorar las condiciones de transporte y habitacionales de las clases populares de la ciudad.

Hay otras dos hipótesis teóricas iniciales que esta investigación no pudo comprobar puesto que su tratamiento excedía sus posibilidades. La primera se

refiere a que la necesidad de afrontar los problemas urbanos más candentes de la ciudad de México —particularmente el transporte colectivo, agua y drenaje— justificaba la producción de bienes urbanos de elevado costo. Para ello el gobierno capitalino recurrió al apoyo federal y al endeudamiento externo. Por ello, aún en los años en que la crisis económica se agudizó (1976-1977) y (1981-1982), la industria de la construcción encontró en el DDF uno de sus principales clientes, contribuyendo con su acción a cambiar la fisonomía de la ciudad.

Este tema deberá ser objeto de análisis de una investigación futura a partir de considerar la especificidad de la relación entre la obra pública y el endeudamiento externo. La otra hipótesis sobre la cual sólo se aportan algunos elementos, es aquella enunciada de la siguiente manera:

*Los vínculos económicos y políticos existentes entre altos funcionarios públicos y representantes empresariales de la industria de la construcción, garantizan la incorporación de los intereses inmediatos de esa fracción del capital en la elaboración e instrumentación de la política urbana de la ciudad.

Fue posible advertir la presencia de altos funcionarios públicos que ocuparon cargos en empresas constructoras como ICA, hecho que sin duda indica la existencia de cierta circulación de ingenieros y/o técnicos y la base de que exista cierta identidad primera, la de "constructor". También ello indica que se manejan códigos comunes, lo cual permite conciliar posiciones en la formulación y realización de la política urbana. Lo que no es comprobable es que esa presencia de representantes empresariales, en puestos claves en el proceso decisorio, garantice la incorporación de sus intereses. En México existen canales informales de consulta para los empresarios, cuestión destacada por los estudiosos de las relaciones entre las políticas públicas y los empresarios.

En el caso de la construcción de obras públicas pueden agregarse las siguientes ideas expresadas en los años sesenta por Ramón Beteta:

Hay muchas formas como un funcionario puede hacerse rico sin que necesariamente sean ilegítimas, aunque tampoco sean éticas. Por ejemplo, un funcionario que sabe que se va a abrir una nueva carretera, o el constructor que la va a hacer, o el que la va a ordenar; éstos pueden, ya sea directamente o por trasmano, comprar terrenos que van a quedar afectados con esa carretera y así obtener un provecho. Esto éticamente no es correcto; legalmente tampoco es un delito (Wilkie, James y Edna Wilkie: 1969: 67).

En este trabajo se han considerado dos niveles de la política urbana en tanto referentes necesarios para el análisis. También se pretendió descender al momento en que se materializa esa política urbana, para lo cual se llevó a cabo una aproximación a las principales instituciones que elaboraron e implementaron dicha política en el período. Inclusive, se intentó un acercamiento a otras instituciones que actuaron sobre el espacio del DF sin tener formalmente atribuciones para hacerlo de manera autónoma. A partir de ello se incorporaron algunas características de la estructura de las instituciones encargadas de la política urbana y sus funciones. La política la hacen los políticos, aunque puedan escribirla y concebirla los técnicos. La ciencia política se ha encargado de señalar la distancia que existe entre estas figuras sociales que actúan en el quehacer público. En México la división entre técnicos y políticos no parece ser la fundamental para saber cuál es el rumbo de la política urbana, o para medir la distancia entre la política urbana enunciada y la realizada. Una conclusión de este trabajo es que una relación relevante para comprender la política urbana en México es: empresarios de la construcción-tomadores de decisiones políticas. Los vínculos directos necesarios que entablen las

empresas constructoras con los altos funcionarios de la burocracia estatal, son centrales para comprender la orientación de la política urbana.

La política urbana es en gran medida producto de la asignación de recursos gubernamentales para la producción de los bienes colectivos de la ciudad. Pero esta asignación no responde sólo a criterios técnicos o de racionalidad económica sino que es producto de decisiones políticas. Se ha visto que aún un grupo poderoso de constructores (ICA), vio detenida durante un sexenio (1970-1976) la gran obra del metro.

El análisis cuantitativo poco dice respecto a estos complejos procesos. Si algo se puede concluir es la necesidad de reforzar los trabajos sobre política urbana a partir de la identificación de otros actores sociales que actúan en procesos de ocupación y uso del suelo. Esta es una tarea de tipo grupal, porque difícilmente la investigación individual puede abordar este tema y dar respuesta a todos los interrogantes teóricos y empíricos que encierra.

Una cuestión importante es que el análisis de lo urbano en general y de la política urbana en particular, debe orientarse a buscar referentes teóricos distintos a los del campo de especialidad del investigador. Las políticas públicas, los desarrollos que desde la administración pública han aportado varios científicos latinoamericanos, han permitido elaborar diferentes hipótesis en torno a la política urbana.

La relación gobierno-empresarios, abordada en este trabajo, es uno de los grandes temas de la ciencia política y de la administración pública en América Latina y en México. Cuestiones tales como la injerencia empresarial en la formulación de políticas públicas, los canales de comunicación formales e informales que existen entre instituciones y empresarios, la importancia de las políticas sociales desde la perspectiva de la economía urbana, la presencia de las organizaciones empresariales en procesos políticos, han tenido como marco de referencia los trabajos de diferentes autores de los que aquí se han tomado

muchas ideas para confrontarlas con el caso analizado en este trabajo (Oslak, Oscar; O'Donnel, Guillermo; Labastida Julio; Eli, Denis; Luna, Matilde; Tirado, Ricardo; Puga, Cristina; Cordero, Salvador; Santín, Rafael y Valdés, Francisco).

La relación gobierno-empresarios ha sido considerada en México una cuestión central para comprender las estrategias de desarrollo económico adoptadas y el funcionamiento del propio sistema político mexicano. En el caso de las instituciones que elaboran la política urbana y de los empresarios de la construcción que ejecutan la obra pública, se abrió un campo de observación muy rico. Una hipótesis inicial que se pudo corroborar en este trabajo es que: "este segmento de la burguesía sabe crear una situación armoniosa con los representantes de la clase gobernante, sus principales clientes". Pero más aún se ha demostrado que algunos grupos, como es el caso de ICA, en el sexenio estudiado, es un interlocutor fundamental para quienes formulan las políticas urbanas de las instancias gubernamentales; cuestión ésta que no comparte ningún otro sector empresarial y menos la ciudadanía que vive en la gran capital.

Se ha dicho reiteradamente que el Estado creador de las condiciones generales de la producción beneficia directamente a diferentes fracciones del capital al garantizarle el acceso a estos bienes de producción socializados, pero también indirectamente al ofrecer bienes colectivos a la fuerza de trabajo. Es decir, son los efectos que produce su acción sobre el espacio los elementos comúnmente señalados para comprender en qué medida la política urbana responde a los intereses del capital, por lo menos a algunos de sus segmentos.

En este trabajo en cambio, se opta por estudiar un segmento del capital en México que participa directamente en el momento de la producción de los bienes colectivos de la ciudad. La perspectiva adoptada complementa los temas desarrollados al mostrar la forma en que la industria de la construcción, en tanto ejecutora de obras públicas, hace del Estado su principal

cliente. Es decir esta investigación se centró en una cuestión primera de quién produce y qué bienes se producen en el espacio urbano, lo cual permitirá agregar nuevos elementos al análisis tradicional de quién usufructúa estos bienes. El caso de México es realmente rico porque, como se vio, existe en el país una importante industria de la construcción. Ésta, al igual que otras, nace y se desarrolla a partir del apoyo estatal. Sin embargo, a diferencia de otras, produce para el Estado tanto o más que para el mercado privado, según las épocas. En las primeras décadas de impulso al proceso de sustitución de importaciones le cabe la creación de bienes de infraestructura industrial y rural. En su consolidación, el capital nacional debió competir con el capital extranjero, al cual le disputó con relativo éxito el mercado nacional y luego el latinoamericano. En algunos casos recurrió a la asociación con aquel capital, principalmente cuando así lo requería la incorporación de tecnologías o financiamientos para la realización de las grandes obras.

Un corolario que surge de esta investigación es que el universo de empresas constructoras que trabaja para el Estado es muy heterogéneo. Por una parte, puede decirse que existen en la construcción los grandes grupos (ICA, Ballesteros, PROTEXA), que forman parte del sector moderno, incorporan tecnologías avanzadas y presentan un comportamiento empresarial administrativo y financiero similar a cualquier otro grupo económico que opera en el país. Por otro lado está el universo de las pequeñas y medianas empresas que ejecutan obras de menor envergadura y que presentan procesos de verdadero atraso tecnológico y de organización del proceso productivo, incorporando masivamente mano de obra con escasa o nula calificación, pagando retribuciones muy bajas y sin ofrecer a sus trabajadores los beneficios sociales que legalmente les corresponden.

En este sentido la industria de la construcción poco se diferencia de otros sectores industriales. Concentración de la producción en el sector moderno y gran

dispersión de pequeñas unidades que actúan de manera cuasi artesanal. Sin embargo, de acuerdo al tipo de obra pueden introducirse otras diferenciaciones. Las empresas constructoras que trabajan para el sector privado producen una serie de bienes inmuebles que no han sido considerados en este trabajo (viviendas, comercios, etc.). Dentro del universo que trabaja para el sector público esta investigación consideró principalmente las empresas que tienen como representante empresarial la CNIC y que son productoras de obra pública. Las empresas que producen vivienda para el sector público, participan en un submercado donde el cliente público son los organismos financieros de vivienda, los cuales tienen una política y una lógica de funcionamiento institucional particular. Una recomendación para futuras investigaciones puede ser estudiar en profundidad este universo de empresas constructoras que hace de los organismos gubernamentales financieros de vivienda su cliente. En particular deberá prestarse atención a la relación entre las empresas constructoras, las organizaciones sindicales del partido gobernante y las instituciones financieras de vivienda.

Estas apreciaciones sobre la industria de la construcción en México llevan a incorporar elementos de tipo político a las discusiones que sobre la producción del medio construido aportaron los estudiosos agrupados en el Barlett School. Sus trabajos han ayudado a distinguir etapas del proceso de producción y elementos que componen la actividad constructiva. Particularmente, las ideas de Michael Ball (1985) fueron muy sugerentes para este trabajo.

Una conclusión es que el carácter industrial-mercantil que ese autor le atribuye a las empresas constructoras en el caso inglés, no se ajusta estrictamente a la caracterización de la industria de la construcción mexicana. Se ha podido detectar aquí que los grandes grupos empresariales de la construcción tienen efectivamente capacidad para vincularse directamente a instituciones financieras. También existe un universo de empresas y despachos aquí no estudiados que

trabajan para el mercado privado y que sí afrontan los riesgos del mercado y de los elevados costos financieros que encierra el momento de la realización de este tipo de mercancías.

Sin embargo en el caso de México lo que debe destacarse es la capacidad de gestión política que poseen las empresas constructoras ante el sector público. Se trata de una actividad económica y de intereses privados que logran incorporarse en el discurso y la acción gubernamental como el interés general. La pregunta es entonces, ¿qué otro sector de la ciudadanía tiene una capacidad tan fuerte para incidir en la política urbana en términos de la realización de obras públicas?

Otro elemento distintivo es que los obreros de la construcción perciben remuneraciones en promedio más bajas que otros trabajadores manuales, situación que parecen compartir con el caso inglés (Ball, Michael: 1984). Pero en México predominan también condiciones de trabajo y de vida riesgosas y una absoluta desprotección social. Una conclusión que debe extraerse de este trabajo es que el gobierno, cuando elabora y pone en práctica una normatividad sobre la obra pública excluye el tema de la mano de obra que la va a realizar. No deja de ser llamativo que cuando se intenta otorgar legitimidad social a la obra pública se haga referencia a la importancia que la misma encierra como generadora de empleo. Pero luego, este cliente, el gobierno, se desentiende de las condiciones de trabajo que prevalecen. Es decir, contrata también para generar empleo pero luego no se ocupa de que se cumplan las disposiciones legales existentes en materia de trabajo.

II

La política urbana fue considerada en este trabajo desde la perspectiva de la realización de las obras públicas, es decir, desde la perspectiva del agente encargado de su producción: la industria de la cons-

trucción. De esta forma se intentó sumar este trabajo a aquellas líneas de investigación que han mostrado la importancia que encierra el privilegiar el estudio de las acciones y de los actores sociales sobre la conformación del espacio urbano. Aquí se ha introducido la importancia que posee la presencia empresarial en los procesos de formulación y ejecución de la política urbana. Para ello se optó por estudiar un caso en particular: la política urbana del DDF en relación con la realización de las obras públicas ejecutadas por las empresas constructoras, en el período 1976-1982. Dos recursos metodológicos han sido utilizados para estructurar el universo complejo y heterogéneo de las obras públicas.

A partir de la clasificación que ofrece Gustavo Garza (1985) sobre las condiciones generales de la producción se elaboró una tipología de obras. La identificación de los principales tipos de obras permitió contar con un instrumento clave para garantizar la factibilidad del proyecto. De otra forma: ¿cómo organizar el análisis de ese complejo y heterogéneo conjunto de bienes (soportes materiales) que constituyen las condiciones generales de la producción de la ciudad? Ciertamente existían clasificaciones ofrecidas por los organismos empresariales, pero los criterios adoptados en esos casos son poco claros porque sólo aluden a los tipos de obra en función de su envergadura (ej. pesada) o uso (comercial, residencial). Pensar en las obras de los espacios urbanos exigía un recorte previo (por ejemplo en relación a los rurales) y luego, en el interior de este conjunto, implicaba identificar agrupaciones de bienes materiales con criterios teóricos que permitiesen reinscribir el tipo de obra en conceptualizaciones más globales sobre las agencias gubernamentales encargadas de la política urbana y las empresas constructoras que trabajan para las mismas.

Otro recurso metodológico que permitió cumplir los objetivos propuestos en esta investigación, fue el elaborar una tipología sobre los vínculos que entablan los organismos gubernamentales encargados de la

elaboración y realización de la política urbana y las empresas constructoras. Se sintetizaron así algunas hipótesis preliminares y su validez fue puesta a prueba en el propio proceso de investigación. Difícilmente se hubiera podido recortar un objeto de estudio tan amplio de no haber logrado identificar tipos de vínculos. Se exploraron vínculos de tipo directo (necesarios para la realización de una obra pública) y formales (acordes en mayor o menor medida a la normatividad y legalidad vigente). Detectar la posibilidad de existencia de vínculos indirectos así como también de tipo informal, abrió toda una perspectiva de estudio que deberán tratar en profundidad futuras investigaciones.

La utilización de ciertas fuentes de información merece también algún señalamiento en estas conclusiones. Aunque parece conveniente remitir al apartado donde se detallan los principales materiales utilizados, vale la pena resaltar aquí que los concursos de obra son una fuente original para la investigación urbana. Los concursos son informaciones manejadas comúnmente en el mundo empresarial. A partir de los mismos se sabe quién es el agente convocante (instancia gubernamental), qué empresas disputan el concurso, quién gana, cuál es el tipo de obra, por qué monto y dónde se localiza. Esta información fue utilizada en el análisis de la tercera y cuarta parte de esta investigación y contribuyó a enriquecer este trabajo.

Algunas cuestiones de tipo metodológico sobre la información obtenida de los concursos merecen ser anotadas: 1) con esta información fue posible realizar una aproximación a las acciones urbanísticas que llevaron a cabo otros organismos gubernamentales, diferentes al DDF que tiene a su cargo la concreción de la política urbana de la ciudad de México. Se pudieron recuperar las obras concursadas por PEMEX, IPN, CFE, etc., información ésta imposible de ser evaluada a partir de cada institución dentro de los límites de este trabajo. 2) Se pudo comprobar que efectivamente en la época, el DDF convocó muy pocos concur-

tos públicos de obras, lo cual confirmó precisamente una de las hipótesis iniciales respecto de la autonomía del gobierno de la ciudad para diseñar, ejecutar, asignar y garantizar las obras urbanas del territorio que administra. 3) La SAHOP, que en teoría es la instancia encargada de la política urbana del sexenio, realizó un conjunto de obras importantes en el DF y más aún en los municipios metropolitanos de la ciudad de México. 4) Presentó un panorama global del tipo de obras urbanas realizadas, su localización y las instancias que promovieron su realización en el sexenio.

Hay otras observaciones de tipo metodológico que vale la pena apuntar aquí. Explorar la presencia de las empresas constructoras a partir del estudio de la política urbana, en un territorio y en un sexenio, permite reforzar la idea de que los análisis de la realidad urbana deben incorporar el comportamiento de distintos actores económicos y sociales que participan en diferentes momentos en la producción del espacio construido. Desde un principio se siguió la intuición de que la industria de la construcción era un actor de importancia; esta investigación demostró que era un interlocutor poderoso de la política urbana y que en el sexenio estudiado era un protagonista central. Algunos otros trabajos han demostrado, por ejemplo, la importancia que desplegó el movimiento urbano popular en ese mismo período. Pero queda aún mucho por investigar para conocer el conjunto de intereses, por lo general contradictorios, que están presentes en el diseño y concreción de determinada política pública. La delimitación territorial hizo posible demarcar un escenario dado. De igual forma el período escogido fue ciertamente el de una intensa actividad constructiva en el país. Pero otros trabajos deberán dar continuidad a éste, a fin de verificar el grado y nivel de aceptación de estas hipótesis cuando las mismas se ponen a prueba en otros territorios y períodos históricos.

III

En estas páginas finales se apuntarán algunas ideas sobre los límites de este trabajo y se elaborarán algunas interrogantes para ser abordadas en futuras investigaciones.

Una observación que puede hacerse a partir del presente trabajo es la relacionada con la propia naturaleza de la industria de la construcción, en particular lo referente a su participación en los procesos de producción del espacio urbano. Con anterioridad se había señalado el comportamiento especulativo del capital sobre el espacio urbano. Aquí se incorpora el carácter de productor de bienes inmuebles que posee en México un segmento del capital que actúa sobre el espacio urbano: el capital de la construcción.

En este sentido, conviene exponer algunas ideas que futuros trabajos deberán profundizar. El estudiar la obra pública, particularmente la gran obra en el DF, implicó colocarse frente a aquellas empresas que poseen mayor capacidad técnica y organizativa para producir bienes inmuebles. Pero éstas conviven con un universo de empresas que trabajan con procesos cuasi artesanales y son prácticamente "organizadoras" de diferentes servicios constructivos. Habrá que profundizar entonces las características que ofrece uno y otro conjunto empresarial en términos de: particularidades que presenta la demanda de mano de obra, condiciones de trabajo que prevalecen, el tipo de maquinarias y herramientas, los procesos de trabajo, las actividades de tipo comercial y financiero que realizan. Es decir, introducirse en el análisis de los procesos de trabajo que prevalecen en la construcción. Sólo en esa medida será posible definir en qué grado y qué empresas tienen un comportamiento que pueda calificarse como productivo o especulativo.

Puede decirse que los grupos económicos de la construcción han tendido a diversificar sus actividades y que, en determinados períodos, existieron fuertes relaciones entre estas grandes empresas y el capital financiero. Pero aún así no se puede afirmar

que las actividades de estas empresas fueron predominantemente especulativas. Es decir, esta cuestión debe distinguirse de los elevados índices de explotación que soporta la fuerza de trabajo incorporada a estos procesos productivos.

Por otra parte, existe en México una industria, un grupo de empresas, con capacidad de garantizar las obras públicas que exige la construcción del espacio urbano y rural. Este capital actúa de manera diferente al capital inmobiliario, dedicado principalmente a transacciones comerciales con terrenos y bienes inmuebles. Incluso estas fracciones del capital suelen tener intereses contradictorios. Por ello debe revisarse también la afirmación más general sobre el carácter especulativo del capital en la producción del espacio urbano, a fin de incluir los intereses de sus diferentes segmentos y los tipos de actividades que concretamente cumplen.

Ahora bien, en México la realización de grandes obras muchas veces parece impostergable. En algunos casos son requeridas para incorporar tierras a la producción agropecuaria; en otros para crear la infraestructura que requiere la extracción de determinada materia prima; no menos importantes son los requerimientos de los habitantes de las ciudades en relación a la calidad de vida. En los inicios del desarrollo capitalista, durante el porfiriato, estas obras fueron realizadas por empresas de capital extranjero. Algunos documentos de la industria de la construcción indican que a partir de los años cuarenta ingenieros mexicanos comenzaron a independizarse y constituir empresas nacionales. En otros países (Argentina, Brasil, Venezuela), en cambio, aún hoy esta es una actividad en la que existe una fuerte presencia del capital extranjero, ya sea asociado a empresas nacionales o disputando directamente contratos de grandes obras. Hoy la industria mexicana de la construcción tiene capacidad para exportar servicios constructivos a países de América Latina.

Indudablemente el capitalismo en los países latinoamericanos atraviesa por momentos de profunda rees-

tructuración ante las fuertes presiones que impone una economía internacional caracterizada por la transnacionalización y por una revolución tecnológica que altera de manera sustancial la mayor parte de los procesos de producción (Castells, Manuel, 1987). No puede decirse que los grandes grupos económicos son producto de estos cambios. Existen en Brasil y en México desde hace muchas décadas atrás y sus observadores se han encargado de demostrar las particularidades que presentan en los mercados en los que actúan.

En este trabajo se intentó hallar la especificidad de la actuación de las grandes empresas constructoras que forman parte de grupos económicos. Debe señalarse que no son precisamente monopolios aunque algunas de ellas puedan tener conductas monopólicas. Los grupos económicos son una forma de actuación que han creado los representantes de las burguesías locales para poder operar con éxito en economías en creciente proceso de internacionalización. En este trabajo se ha abordado más que el comportamiento de la empresa en el mercado, la conducta empresarial y en relación a una cuestión particular: la elaboración de la política urbana.

Finalmente cabe reiterar que en este trabajo se privilegia la relación empresarios de la construcción-gobierno, tema antes no abordado por la investigación urbana. Sin embargo, una tarea de investigación interesante sería retomar la articulación gobierno-políticas urbanas-clases populares a partir de los resultados obtenidos. La acción urbana sobre el Distrito Federal, entre 1976 y 1982, se concentró principalmente en la realización de medios de comunicación material y de infraestructura urbana, obras que benefician las condiciones de traslado de los trabajadores urbanos y de la ciudadanía en general y que contribuyen a mejorar la calidad de vida. Un aspecto que merece contraponerse a esta acción pública es el tipo de demandas populares que expresó sostenidamente el movimiento urbano popular. En principio, puede decirse que sus demandas se vincularon más con la

vivienda, aunque existieron reclamos de mejoras en la provisión de otros bienes colectivos, por ejemplo agua y transporte público.

Pero hay algo que vale la pena anotar y es el hecho de que en la elaboración de esta política urbana la presencia de las clases populares existe sólo en programas puntuales (por ejemplo, el programa de agua potable en colonias populares). El problema recurrentemente señalado es que la producción de estos bienes (el proceso decisorio, los proyectos, la concreción de las obras) responde principalmente a determinantes técnicos. Es obvio que existe un fuerte componente técnico, como también uno de tipo financiero y de factibilidad económica en cuanto a su operación, pero también hay componentes sociales. Sin embargo, estos últimos suelen ser incorporados desde las ideas que manejan los profesionistas o técnicos, las cuales no necesariamente coinciden con las de los usuarios.

La presencia popular en estos proyectos estará necesariamente mediatizada; se puede contar con apoyo de profesionistas capaces de aportar su conocimiento técnico y científico y sobre esta base elaborar una propuesta. Però buscar los canales más adecuados no implica cerrar la posibilidad de participación de la ciudadanía en los procesos decisorios.

Futuros análisis deberán profundizar también el análisis de los aparatos que participan en la elaboración de la política urbana. Por ejemplo, será importante estudiar las características que presenta el personal del Estado que toma parte en las actividades de formulación y concreción de las políticas. Una hipótesis construida en este trabajo es que los técnicos y profesionales forman parte de grupos que actúan en instituciones gubernamentales. Estos grupos circulan según sus alianzas políticas en las distintas instituciones que se encargan de formular y ejecutar la política urbana. Pero ello sólo podrá confirmarse a partir de revisar historias de vida; trabajo que enriquecerá este tipo de análisis. Es decir, se trata de continuar profundizando sobre "quiénes" hacen "qué"

política urbana. De igual forma, el haber llegado al nivel de empresas en el caso de las constructoras, ofrece una información muy rica que otras investigaciones podrán recuperar y profundizar. Se trata de conocer mucho más del mundo empresarial si es que se quiere saber más sobre la forma en que se producen los procesos de producción del espacio urbano.

Finalmente, es posible que uno de los más importantes resultados de este trabajo sea haber detectado cómo se insertan los intereses de la industria de la construcción dentro de la política urbana. El recorte territorial no ha sido una dimensión privilegiada, ni por la academia ni por quienes elaboran las políticas públicas. Existe cierta tendencia a incluir la dimensión espacial como una más en el análisis económico y social. Aquí se recortó un territorio, el DF, y se buscó estudiar el comportamiento de dos variables, de dos actores económicos y sociales en el mismo. La obra pública fue el elemento de análisis seleccionado para estudiar la política urbana. Pero lo central es el haber demostrado la existencia de grandes compañías constructoras con un poderoso aparato técnico que participan en la formulación de proyectos específicos para enfrentar problemas concretos. En cierta forma, estas firmas ejercen una actitud rectora en el proceso de conformación del espacio metropolitano, que se distancia de los procesos formales de planeación.



BIBLIOGRAFÍA TEMÁTICA

Política Urbana

Alessio Robles, Ángela, "Integración y correlación de la vialidad y el transporte previsto en la ley de desarrollo urbano del DF", en *IEPES Reunión de Vialidad y Transporte*, México, 1976.

Allub, Leopoldo y Michel Marco, "Impactos regionales de la industria petrolera en Tabasco", en Allub y Michel, *Impacto de la política petrolera en México*, CIIS, México, 1983.

Alonso, Jorge, *Lucha urbana y acumulación de capital*, Ed. Casa Chata, México, 1980.

Álvarez, Y. Vallejo, José, "Notas sobre el sistema jurídico del Distrito Federal", en *Lecturas del CEESTEM*, núm.3, México, pp. 65-76, 1981.

Álvarez Ordóñez, Joaquín, "La vialidad básica en el D.F.", en *IEPES Reunión de Vialidad y Transporte*, México 1986.

Álvarez Ordóñez, Joaquín, "El plan rector de vialidad y transporte", en *Postulados*, México, pp. 21, 1981.

Azuela, Antonio, "La legislación del suelo urbano ¿Auge o crisis?", en *Reunión nacional sobre la problemática del suelo en México*, Tlaxcala, pp. 215-223, 1982.

Azuela, Antonio, "Hacia una sociología jurídica de la urbanización popular", en *Revista A*, vol. V, núm.11, enero-abril, pp. 93-111, México, 1984.

Azuela, Antonio, "Algunos comentarios sobre la institucionalización de la planeación urbana en México" en, *Estudios de Derecho Económico*, UNAM, México, pp. 101-124, 1986.

Boils, Guillermo, "Impacto de la petrolización en la vivienda de Tabasco", en Boils, G. (coord.), *México: Problemas urbano-regionales*, IISUNAM, México, pp. 67-89, 1987.

Borja, Jordi, *Movimientos sociales urbanos*, SIAP, Buenos Aires, 1975.

Borja, Jordi, "Transformaciones territoriales e instituciones en Europa" en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, núm. 4, IISUNAM, México, pp. 225-257, 1986.

Campos Venuti, Giuseppe, *Urbanismo y austeridad, Siglo XXI Eds.*, 2a. ed. Madrid, 1981.

Caraveo, Javier, "Reorganización de centros urbanos y del sistema de transporte" en *Revista Mexicana de la Construcción*, núm. 311, septiembre, México, pp. 14-17, 1980.

Castells, Manuel, "Consumption collective, interest de classe et processus politique dans le capitalisme avancé" en *Papers* núm. 3, Barcelona, pp. 63-89 1974.

Castells, Manuel, *La cuestión urbana*, Siglo XXI Eds., 4a. ed., México, 1977.

Castells, Manuel, *Ciudad, democracia y socialismo*, Siglo XXI Eds., 2a. ed., México, 1979.

Castells, Manuel, *Crisis urbana y cambio social*, Siglo XXI Eds., 2a. ed., España, 1981.

Castells, Manuel, "La crisis, la planificación y la calidad de vida: el manejo de las nuevas relaciones histó-

ricas entre espacio y sociedad", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLI, núm. 4, octubre-diciembre, México, pp. 35-66, 1984.

Castells, Manuel, "Ocho modelos de desarrollo tecnológico", en *Nuevo Siglo*, núm. 1, pp. 4-13, Madrid, 1987.

Castillo Berthier, Héctor, "El mercado de la merced antes del cambio", en *Revista Mexicana de Sociología*, agosto-octubre, vol. XLV, núm. 2, pp. 857-875, México, 1983.

CEPES, *Programa General de Gobierno D.F.*, (1976-1982), México, 1976.

CERUR, *Sistemas para la elaboración, operación y evaluación del Plan de Desarrollo Urbano*, vol.2, doc. 2.2.1, México, s/f.

Connolly, Priscilla, "Towards an Analysis of México City's Local State (preliminary notes for discussion)", (*mimeo*). México, 1981.

Connolly, Priscilla, "El financiamiento de la capital", en *Iztapalapa*, año 4, núm. 9, junio-diciembre, pp. 97-113, México, 1983.

Connolly, Priscilla, "Finanzas públicas y Estado local: el caso del Departamento del Distrito Federal", en *Revista A*, vol.V, núm. 11, enero-abril, UAM/A México, pp. 57-91, 1984.

COPEVI: *Investigación sobre vivienda*. III tomos, México, 1977.

Coulomb Bosc, René, "Políticas urbanas en la ciudad central del área metropolitana en la ciudad de México", en *Iztapalapa*, año IV, núm. 9, junio-diciembre, 1983.

Cuenya, B, R. Gazzoli, y O. Yujnovsky, *Política de asentamientos humanos*, ed. SIAP, México, 1979.

Departamento del Distrito Federal, *Plan de Desarrollo Urbano del D.F.*, 1980.

Departamento del Distrito Federal, *Planes parciales delegacionales*, 1982.

Departamento del Distrito Federal, *Planes de Barrio*, 1982.

Departamento del Distrito Federal, *Plan Rector de Vialidad y Transporte*, 1982.

Departamento del Distrito Federal, *Programa Hidráulico*, 1979.

Departamento del Distrito Federal, *Cuenta Pública, años 1976 a 1982*.

Departamento del Distrito Federal, *Obras para el pueblo*, (mimeo). s/f.

Departamento del Distrito Federal, *Anuarios de vialidad y transporte, 1977-1982*.

Departamento del Distrito Federal, *Anteproyecto del Plan Rector de Transporte*, México, s/f.

Departamento del Distrito Federal, *Historia de la planeación y administración urbana de la ciudad de México*, s/f.

Derycke Pierre, Henri, "La economía urbana", en *Economía y planificación urbanas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, cap. iv, 1983.

Diario Oficial de la Federación, *Bases y normas para la construcción y ejecución de obras públicas*, 1970.

Diario Oficial de la Federación, *Ley de Inspección de Contratos de Obras Públicas*, 1968.

Diario Oficial de la Federación, *Ley General de Asentamientos Humanos*, 1976.

Diario Oficial de la Federación, *Ley de Obras Públicas*, 1980.

Diario Oficial de la Federación, *Modificaciones introducidas a los artículos constitucionales 27, 73, 115 del 6/febrero*, 1976.

Diario Oficial de la Federación, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 1976.

Diario Oficial de la Federación, *Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal de 1982*.

Diario Oficial de la Federación, *Ley General de Bienes Nacionales*, 1982.

Eibenschutz, Roberto, "El Plan de Desarrollo Urbano del D.F.: alternativa al crecimiento anárquico, en *Revista Mexicana de la Construcción*, núm. 311, México, pp. 18-21, 1980.

Fourquet, D., L. Murand, *Los equipamientos del poder*, G. Gilly, Barcelona, 1978.

Friedmann, John y, Clyde Weaver, *Territorio y función*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981.

García, Beatriz, "Estado y capital privado en el fraccionamiento Izcalli-Chamapa" en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLIII, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 1439-1464, México, 1981.

García, Beatriz y Manuel Perló, "Estado, sindicalismo oficial y políticas habitacionales: análisis de una década del INFONAVIT", en varios autores, *El desarrollo urbano en México*, UNAM, México, 1984.

García Pérez, Hugo, "La vialidad y el transporte en los planes de desarrollo urbano de centros de población", en *Revista Mexicana de la Contrucción*, núm. 316, febrero, México, pp.9-16, 1981.

Garza, Gustavo, "La concentración económico-espacial en el capitalismo: análisis empírico", en *Demografía y Economía*, vol. XIV, núm. 3, México, pp.275-290, 1980.

Garza, Gustavo, *Industrialización de las principales ciudades de México*, El Colegio de México, México, 1980.

Garza, Gustavo, "El proceso de industrialización de la ciudad de México 1845/2000", en *Desarrollo Urbano, Lecturas del CEESTEM*, México, pp. 103-111, 1981.

Garza, Gustavo, *El proceso de industrialización de la ciudad de México (1821-1970). Condiciones generales de la producción y concentración espacial en el capitalismo*, El Colegio de México, México, 1985.

Garza, Gustavo, "Planeación urbana en México en período de crisis (1983-1984)", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol.1, núm. 1, enero-abril, pp. 73-96, COLMEX, México, 1986.

Garza, Gustavo, (coord.) *Atlas de la Ciudad de México*, COLMEX-DDF, México, 1988.

Garza, Gustavo y Martha, Schteingart, *La acción habitacional del estado en México*, COLMEX, México, 1978.

González, Hank, intervención en el Foro Internacional "La construcción en el desarrollo socio-económico", en

Revista Mexicana de la Construcción, núm. 284, junio, México, 1978

Grajales, Carolina y Felipe Lara, "Las decisiones políticas en transporte: el caso del aeropuerto de la Ciudad de México", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLV, núm. 3 julio-septiembre, pp. 915-932, México, 1983.

Harvey, David, *Urbanismo y desigualdad social*, Siglo XXI Eds., México, 1979.

Hiernaux, Daniel, "L'état et le territoire: bilan de trois sexennats de politiques urbaines et régionales au Mexique (1970-1985)" en *Revue Internationale D'action communautaire*, París, 1987.

Hiernaux, Daniel, *Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Tijuana*, CECODES, México, 1986.

Hiernaux, Daniel, "El Estado y los grandes complejos industriales en México", en Boils, G, *México: problemas urbano-regionales*, IISUNAM, México, pp. 267-287, 1987.

Higgins, Benjamín, "La economía del bienestar y el enfoque unificado a la planeación del desarrollo" en Kuklinsky, Antonio, *Aspectos sociales de la política y de la planeación regional*, FCE, México, pp. 91-113, 1981.

Ibarra, Valentín, "La acción estatal en el transporte de personas" en *Revista Habitación*, núm. 2-3, abril-septiembre, México, pp. 15-20, 1981.

IEPES, *Reunión de Vialidad y Transporte*, México, 1976.

Iglesias, Patricio, "México, Distrito Federal ¿una ciudad en bancarrota?", (*mimeo.*), México, 1983.

Iglesias, Patricio, "La política financiera del DF 1970-1983", en *Revista A*, vol. VI, núm. 15, mayo-agosto, pp. 107-123, México, 1985.

INBA-SAHOP-*Anuarios de la Arquitectura Nacional 1978, 1979 y 1980*, México.

J.J., Martín, *El proceso de producción del medio ambiente construido Fau*, Universidad Central de Venezuela (mimeo.), Caracas, 1982.

Jacobi, Pedro, *Desigualdad no consumo colectivo o eclosao de movimientos populares urbanos*, Sao Paulo (mimeo.), 1982.

Jacobs, Michael y Alicia Ziccardi, "La política de ordenamiento territorial en México: desconcentración y crisis" en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XVIII, núm. 71, septiembre, México, pp. 178-185, 1984.

Jaramillo, Samuel, "Crisis de los medios de consumo colectivo urbanos y capitalismo periférico", en *Espacio e Debates*, año VI, Sao Paulo, pp. 19-39, 1986.

Knight, Gloria, "La infraestructura urbana y las instalaciones y servicios a la comunidad: la experiencia del Caribe", ponencia para la Asamblea Interamericana de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos, México, (mimeo.), 1978.

Kuklinsky, Antonio, "Problemas sociales en la política regional y la planeación regional" en *Aspectos sociales de la política de la planeación regional*, FCE., México, pp. 165-170, 1981.

Lefebvre, Henri, *El derecho a la ciudad*, Ed. Península, 2o ed., 1973.

Lefebvre, Henri, *De lo rural a lo urbano*, Ed. Península, Barcelona, 4a. ed., 1978.

Legorreta, Jorge, *La autoconstrucción de vivienda en México. El caso de las ciudades petroleras*, COCEDES, México, 1984.

Lipietz, Alain, *El capital y su espacio*, Siglo XXI Eds., México, cap. III y V, 1979.

Lojkin, Jean, "O papel do Estado na urbanizacao capitalista", en Forti, R., *Marxismo e urbanismo capitalista*, Sao Paulo, pp. 15-51, 1978.

Lojkin, Jean, "A analise marxista do Estado" en *Espaco e Debate*, año I, núm. 1, Sao Paulo, enero, pp. 55-59 1981.

Lojkin, Jean, *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*, Siglo XXI Eds., México, cap. III, 1979.

Lovera, Martín, "Cambios en el uso del suelo y problemática habitacional de la colonia Anáhuac", Tesis de Licenciatura, FCPyS, UNAM, México, 1987.

Low Beer, J, "Renta da terra, algumas nocoes básicas para a comprensao do caso urbano", en *Espaco e Debates*, núm. 8, pp. 31-41, Sao Paulo, 1983.

Machado, Luis y Alicia Ziccardi, "Notas para uma discussao sobre movimientos sociais urbanos", en *Cuadernos CERU*, Sao Paulo, pp. 79-91, 1980.

Mecatl, J., L. Michel y Alicia Ziccardi, *Casa a los damnificados*, IISUNAM, México, 1987.

Mercado, Ángel, *Los ejes viales de la ciudad de México. Una decisión fallida*, México, (mimeo.), 1978.

Mercado, Ángel, "Crisis económica y despliegue del movimiento urbano popular en México", en *Testimonios*, UAG, núm. 1, México, 1983.

Mier y Terán, Arturo, "Reflexiones sobre la expansión de la metrópoli en el Valle de México" en *Habitación*, año II, núm. 7-8, México, pp. 9-12, 1982.

Mier y Terán, Arturo y Alicia Ziccardi, *La vivienda en el Estado de México*, COPEVI, II tomos, México, 1981.

Mier y Terán, Arturo y Alicia Ziccardi, "Self Construction and State Participation: The Case Municipalities in the Metropolitan Area of Mexico 1966-1981", en *Regional Development Dialogue*, vol. III, núm. 2, Japan, pp. 53-71, 1982.

Mier y Terán, Arturo y Alicia Ziccardi, "Autoconstrucción y acción pública" en *Vivienda*, INFONAVIT, México, 1985.

Moctezuma, Pedro, "Apuntes sobre la política urbana y el movimiento popular en México", en *Sociológica*, año 2, núm. 4, pp. 133-142, UAM, México, 1987.

Moctezuma, Pedro, y Navarro, Bernardo, *Acumulación del capital y utilización del espacio urbano para la reproducción de la fuerza de trabajo. El caso de una colonia popular: San Miguel Teotongo*, IIE-UNAM, 1982.

Moreno Toscano, Alejandra, "La crisis en la ciudad", en *México Hoy*, Siglo XXI Eds., pp. 152-174, México, 1982.

Moreno Toscano, Alejandra (coord.), *Ciudad de México. Ensayo de construcción de una historia*, INHA, México, 1983.

Moreno Toscano, Alejandra, "A propósito del crecimiento anárquico", en *Habitación*, año 1, núm. 2-3, abril-septiembre, México, pp. 3-8, 1981.

Moreno Toscano, Alejandra, "Memoria urbana", en *Nexos*, núm. 99, pp.19, México, 1986.

Navarro, Bernardo, "El metro de la ciudad de México", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLI, núm. 4 octubre-diciembre, pp. 85-102, México, 1984.

Navarro, Bernardo, "El transporte de personas en el valle de México. El caso del sistema de transporte colectivo (metro)", en Boils, G, (coord.), *México: Problemas urbano-regionales*, IISUNAM, pp. 177-201, México, 1987.

Negrete, Ma. Eugenia y Horacio Salazar, "Dinámica de crecimiento de la población de la ciudad de México (1900-1980)", en Garza, G. (coord.), *Atlas de la ciudad de México*, pp. 125-128, México, 1988.

Oliveira, Orlandina de y Brígida García, "El mercado de trabajo en la ciudad de México", en Garza, Gustavo (coord.), *Atlas de la ciudad de México*, pp. 140-145, México, 1988.

Peloff Harvey, S., "Un marco para el tratamiento del ambiente urbano: presentación introductoria" en Kuklinskly, A., *Aspectos sociales en la política de la planeación regional*, FCE, México, pp. 378-405, 1981.

Perló, Manuel, "Política y vivienda en México: 1910-1952", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm, 3, julio-septiembre, México, pp. 769-835, 1979.

Perló, Manuel, "Algunas consideraciones sobre los problemas financieros de la ciudad de México" en *Lecturas del CEESTEM*, vol. III, México, pp. 6-10, 1981.

Perló, Manuel, *Apuntes para una interpretación en el proceso de acumulación capitalista y las políticas del DDF 1920-1980 (mimeo.)*, IISUNAM, México, 1981.

Perló, Manuel, "Estado, vivienda y estructura urbana en el cardenismo", en *Cuaderno de Investigación Social*, IISUNAM, núm. 3, México, 1981.

Perló, Manuel, "El cardenismo y la ciudad de México: historia de un conflicto", (*mimeo.*), México, 1988.

Pirez, Pedro, "Modalidades de desarrollo y política regional en México (1960-1980)", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLV, núm. 1, enero-marzo, México, 1983.

Pirez, Pedro, "Inversión federal y concentración metropolitana en la ciudad de México", en *Revista A*, vol. v, núm. 11, enero-abril, pp. 31-56, México, 1984.

Ponsioen, "La ciudad como centro de desarrollo" en Kuklinsky, A., *Aspectos sociales en la política de la planeación regional*, FCE, México, pp. 114-137, 1981.

Pradilla, Emilio, *Contribución a la crítica de la economía urbana*, UAM, México, 1984.

Preteceille, Edmond, "Políticas urbanas, equipamientos y servicios colectivos: elementos para un balanceo das pesquisas", en *Espaco e Debates*, año VI, vol.2, núm. 18, Sao Paulo, pp. 5-8, 1986.

Puente, Sergio, "Estructura industrial y participación de la ZMCM en el PIB" en Garza, Gustavo (coord.), *Atlas de la ciudad de México*, pp. 93-95, México, 1988.

Ramírez, Juan Manuel, "Carácter y contradicciones de la ley general de asentamientos humanos", en *Cuadernos de Investigación Social*, núm. 8, IISUNAM, 1983.

Ramírez, Juan Manuel, *El movimiento urbano popular en México*, Siglo XXI Eds., México, 1986.

Ramírez Vázquez, Pedro, "Facetas de una personalidad", en *Revista Obras*, año IV, vol. IV, núm. 48, diciembre, México, 1976.

Rodríguez, Jesús, "Transporte urbano de pasajeros: el caso del D.F. 1946-1981", en *Revista Habitación*, núm. 6, abril-junio, México, pp. 3-13, 1982.

Rodríguez, Jesús, "Finanzas públicas y políticas urbanas en el DF", en *Testimonios UAG* núm. 1 México, 1983.

Secretaría de Asentamientos Urbanos y Obras Públicas, *Plan Nacional de Desarrollo Urbano*, México D.F., 1978.

Secretaría de Asentamientos Urbanos y Obras Públicas, *Programa Nacional de Vivienda*, México, 1979.

Secretaría de Asentamientos Urbanos y Obras Públicas, "Información estadística sobre el sector asentamientos humanos", *Cuadernos* núm. 1, México D.F., 1984.

Secretaría de Asentamientos Urbanos y Obras Públicas, *Memoria de Actividades, 1976-1982*, México, 1982.

Saldívar, Américo, *Ideología y política del Estado mexicano (1970-1976)*, cap. IV, Siglo XXI, México, 1980.

Saltalamacchia, Rodolfo y Alicia Ziccardi, "Estado y política urbana (una revisión bibliográfica)" en *Iztapalapa*, UAM, año II, núm. 3, julio-diciembre, México, pp. 306-316, 1980.

Schteingart, Martha, "La formación y consolidación de un asentamiento popular en México: el caso de Ciudad Nezahualcóyotl", en *Revista Interamericana de Planificación*, núm. 57 México, pp. 110-114, 1981.

Schteingart, Martha, "El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis", en varios autores:, *El desarrollo urbano en México*, pp. 175-202, UNAM, México, 1984.

Schteingart, Martha, "Los grupos inmobiliarios en el área metropolitana de la ciudad de México", en varios autores, *El Estado y la clase dominante*, UNAM, México, pp. 157-184, 1984.

Suárez Parellón, Alejandro, "La colonia Guerrero, un caso de deterioro urbano en la ciudad de México", en *Revista Arquitectura Autogobierno*, núm. 8, UNAM, pp. 40-42, México, 1977.

Theret, Bruno, *Crítica de la teoría del capitalismo monopolista de Estado*, Terra Nova, México, 1980.

Theret, Bruno, "Collective Means of Consumption, Capital Accumulation and the Urban Question: Conceptual Problems Raised by Lojkine's Work", en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. VI, núm. 3, septiembre 1982, pp. 345-371, Berkeley, 1982.

Topalov, Chistian, *La urbanización capitalista*, Edicol, México, cap, IV 1979.

Unikel, Luis, *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, 1976.

Unikel, Luis y Allan Lavell, *El problema urbano en México*, El Colegio de México, (mimeo.), México, s-f.

Utria, Rubén, "Algunos aspectos sociales del desarrollo regional en América Latina", en Kuklinsky, A., *Aspectos sociales de la política y de la planeación regional*, FCE, México, pp. 191-222, 1981.

Vetter, David y Rosa Ramacho, "Quién se apropia de los beneficios netos de las inversiones del Estado en la

infraestructura urbana: una teoría de causalidad circular", en *Revista SLAP*, vol. xv. núm. 60, diciembre 1981.

Ziccardi, Alicia, "Problemas urbanos: proyectos y alternativas ante la crisis", en González Casanova, Pablo (comp.), *México ante la crisis*, Siglo XXI Eds., pp. 52-86, México, 1985.

Ziccardi, Alicia, "Política de vivienda para un espacio destruido", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XVIII, núm. 2, IISUNAM, pp. 121-193, 1986.

Ziccardi, Alicia, "Política urbana e industria de la construcción: el caso de la obra pública en la ciudad de México", tesis de doctorado en Economía, DEP, UNAM, México, 1988.

Industria de la Construcción

Acher, François, "La producción del habitat" en varios autores: *Los agentes urbanos*, Documento 3 de análisis urbano, Publicaciones del Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 13-44, Barcelona, diciembre de 1975.

Argüelles, Julio, "Los ejes viales, alarde de experiencia de la industria de la construcción", en *Revista Mexicana de la Construcción*, septiembre, México, pp. 50-53, 1979.

Ball, Michael, "The Speculative Housebuilding Industry", en *Bartlett School of Architecture and Planning*, Londres, pp. 31-51, 1981.

Ball, Michael, *Class Relations and Labour Process*, en *The Construction Industry*, (mimeo.), Gran Bretaña, 1984.

Ball, Michael, *¿Is the Construction Industry Bakward?, (mimeo.), Londres, 1985.*

Ball, Michael, *Keep in up Trofit, (mimeo.), Londres, 1984.*

Ball, Michael y Priscilla Connolly, "Capital Accumulation in the Mexican Construction Industry", en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. II, núm. 2, junio, pp. 153-171, Bekerley, 1987.

Ballesteros Franco, José L., "El mercado de la construcción", en *Revista Mexicana de la Construcción*, México, febrero, pp. 24-38 1978,

Ballesteros Ibarra, Guillermo, "Discurso inaugural del presidente de la CNIC en el XIII Congreso de la Industria de la Construcción", en *Mercado de valores*, año XL, núm. 46, pp. 1123-1125, México, 1980.

Becerra, Carlos, *Particularidades del sector construcción*, Universidad de Venezuela, Caracas, (mimeo.), 1982.

Bolívar, Teolinda y Alberto Lovera, "La industria de la construcción en Venezuela", en Pradilla Emilio, *Ensayos sobre el problema de la vivienda*, UAM, México, 1982.

Borja Navarrete, Ángel, "Metro y túnel", en *Boletín del Grupo ICA*, México, s/f.

Bortoni, Vicente H, "Mensaje del presidente de la CNIC en la Reunión Nacional de Guadalajara, Jal., diciembre 1983", en *Revista Mexicana de la construcción* núm. 351, México, pp. 15-17 1984.

Bove, J, y Torres, J., "El ingeniero civil y la industria de la construcción", en *Revista Mexicana de la Construcción*, núm. 267, México, diciembre 1976.

Bracamontes, Luis, et.al., "Las obras públicas en México", en Archivos del IEPES, núm. 2, México, 1975.

Bracamontes, Luis, "Cien años de la ingeniería mexicana" en Memorias del Primer Centenario de la Facultad de Ingeniería, UNAM, México, 1967.

Briones Hernández, Alfonso, "Industria de la construcción, el financiamiento a las empresas constructoras de obras públicas", tesis de licenciatura, Escuela de Economía, UNAM, México, 1975.

Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, *Importancia socioeconómica actual y futura de la industria de la construcción*, México, 1977.

Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, *25 años de la industria de la construcción*, México, 1978.

Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, *La Industria mexicana de la construcción*, México, 1981.

Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, *Boletín Informativo*, (quincenal).

Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, *Estatutos*, México, 1977.

Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, *Congreso de la CNIC*, Cancún, enero 1977.

Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, *Anuario de la industria de la construcción*, México, 1983.

Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, *Congreso Mexicano de la Construcción, 1955-1969*, México, 1970.

Cámara Nacional de la Industria de la Construcción,
Directorio de la industria de la construcción, México, 1972.

Cámara Nacional de la Industria de la Construcción,
Los costos de la industria de la construcción, México, 1971.

Cámara Nacional de la Industria de la Construcción,
Modelo general para el ajuste de precios unitarios de obra,
México, 1975.

Cámara Nacional de la Industria de la Construcción,
Congresos Mexicanos de la Industria de la Construcción.

Cámara Nacional de la Industria de la Construcción,
Importancia actual y futura de la industria de la construcción
(mimeo.), México, 1977.

Cámara Nacional de la Industria de la Construcción,
El desarrollo de la industria de la construcción hacia el año 2000,
(mimeo.), Congreso mexicano de la industria de la
construcción, México, 1979.

Cámara Nacional de la Industria de la Construcción,
Operaciones y sugerencias al método de relación y adjudicación
de obras por concurso a contratistas del INFONAVIT, México,
1972.

Cámara Nacional de la Industria de la Construcción,
"25 Años de esfuerzos por México", en Revista Mexicana
de la Construcción, núm. 279-4 abril, México, 1978.

Cámara Nacional de la Industria de la Transformación,
Descripción del sector industrial de productos y materiales
para la construcción, Reunión sectorial, México, 1974.

Capagnac, Elizabeth, Construction et Architecture, Métiers en
Mutation?, L'Equerre/HSF, París, 1984.

Casar, José I. "Ciclos económicos en la industria y sustitución de importaciones; 1950-1980", en *Economía Mexicana*, núm. 4, CIE, México, pp. 77-97, 1982.

Cassasus M., Cecilia, *La industria de la construcción en Chile y Argentina (estudio de casos en el sector de la vivienda económica)*, París, CNRS, 1988.

Centro de Estudios Económicos y Demográficos, *Efecto de la construcción de vivienda popular en el empleo*, El Colegio de México (mimeo.), s/f.

Centro Impulsor de la Construcción y Habitación A.C., *El mercado mexicano de la construcción*, México, 1982, 1983, 1984.

Centro Impulsor de la Construcción y Habitación A.C., *Encuesta continua de coyuntura (para medir participación del sector público)*, México, s/f.

Centro Impulsor de la Construcción y Habitación A.C., *Encuesta anual. El mercado constructor*, México, 1978.

Centro Impulsor de la Construcción y Habitación A.C., *Sesiones de consenso y análisis de las tendencias de la construcción a corto y mediano plazo*, México, 1977.

Cheetman, Rosemond, "El sector privado de la construcción: patrón de dominación", en **Castells, M.,** *Imperialismo y urbanización en América Latina*, Gustavo Gili, Barcelona, pp. 359-396, 1977.

Cilento Sarli, Alfredo, *La organización de la industria de la construcción en Venezuela: componentes y relaciones (mimeo.)*, Venezuela, s/f.

Colegio de Ingenieros Civiles de México, "Perspectiva de la Ingeniería Civil en México 1980-2000", en Congreso Nacional de Ingeniería Civil, México, 1979.

Colegio de Ingenieros Civiles de México, *Los ingenieros en el desarrollo de México. Aportación a su estudio (mimeo.)*, México, 1979.

Comercio Exterior, "La industria de la construcción se recupera plenamente", en *Comercio Exterior*, vol. XXVIII, núm. 8, México, agosto, pp. 925-929, 1978.

Connolly, Priscilla, "Productividad y procesos laborales en la industria de la construcción", en *Memorias del Primer Seminario de Economía Urbana*, IIE, UNAM, México, 1986.

Cortina S., José A. y Luis Borro, "El manejo de costos de construcción en un mercado inflacionario", en *Obras*, vol. II, México, 1980.

Cortina S., José A. y Luis Borro, *La obra pública*, México, 1980.

De Buen, Óscar, "Algunos comentarios sobre la evolución de la carrera de ingeniero civil en los últimos 50 años", en *Revista de Ingeniería Civil*, vol. XLIX, núm. 1, México, 1979.

Díaz Arias, Julián, "El metro y su importancia", en *Postulados*, México, julio, 1981.

Díaz Díaz, Daniel, "Gestión de empresas constructoras", en *Revista Mexicana de la Construcción*, México, 1967.

Espinoza Ulloa, Jorge, "El metro de México y su desarrollo", en *Política Económica*, núm. 5, México, pp. 492-498, 1975.

Fidel, Carlos y Alicia Ziccardi, "Construcción: crisis y auge de una industria", en *Primer Seminario de Economía Urbana*, IIE, UNAM, 1986.

Fidel, Carlos, B., García C., y Andrés Godínez E., "Relaciones de dominio en la dinámica del complejo de la construcción", en Varios autores, *Eslabonamientos productivos y mercados oligopólicos*, pp. 231-263, UAM, México, 1985.

Fidel, Carlos, B. García C., y S. Ortega, "La industria de la construcción: hacia su transformación," en *Habitación*, México, pp. 39-53, 1984.

Germidis, Dimitris, *The Construction Industry in Mexico*, OCDE, París, 1972.

Germidis, Dimitris, *El trabajo y las relaciones laborales en la industria de la construcción*, COLMEX, México, 1974.

González Ortiz, Javier, *La industria de la construcción y la problemática de la vivienda*, tesis de licenciatura, Economía, UNAM. México, 1980.

Grupo Editorial Expansión, *La obra pública en México: procedimientos y análisis de la contratación*, México, 1978.

Grupo Editorial Expansión, *La economía mexicana, análisis '77: Construcción y cemento*, México, 1977.

Grupo ICA, *Participación histórica de los ingenieros de México*, México, 1979.

Grupo ICA, "Se inició la construcción del metro de la Ciudad de México", en *Folleto*, 1987.

Grupo ICA, *Boletín del Grupo*, núm. 57, año II, marzo, 1972.

Grupo ICA, Memorias, 1976 a 1982, México.

Guevara Fefer, Rosa M., *La industria de la construcción en el período de crisis 1970-1980*, tesis de licenciatura, Economía, UNAM, México, 1981.

Hellzadet, Michael, "The Production of the Build Environment", en *The Production of Space*, Bartlett School of Architecture and Planning, verano, pp. 34-37, Londres, 1983.

Hiernaux, Daniel, *Los trabajadores de la construcción en Ciudad Lázaro Cárdenas*, Institute des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, (mimeo.), Doc. 17, París, 1983.

IEPES, *La obra pública en México*, México, 1975.

IEPES, *Reunión Nacional sobre Asentamientos Humanos, Xalapa*, México, 21-22 de junio de 1976.

IEPES, *Reunión sobre transporte urbano*, México, 1976.

Ire, Graham, "The Role of the Public Client in Building", (mimeo.), s/d.

Ire, Graham, "Capital Accumulation, the Build Stock and the Construction Sector: on Economic One View", en *The Production of the Build Environment*, Bartlett School of Architecture and Planning, verano, PP. 1-14, 1980.

Jacobs, Michael, "Desarrollo regional y mano de obra. Campesinos y la industria de la construcción", en *Tabasco 2000*, (mimeo.) UAM/Xochimilco, México, 1983.

Laris Alanís, Eugenio, "Relatoría del vicepresidente de la CNIC-XIII Congreso Mexicano de la Construcción", en *Mercado de Valores*, año XL núm. 46 pp. 1131-1132, México, 1980.

Lovera, Alberto, *Estado e industria de la construcción, elementos para su estudio (mimeo.)*, Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1982.

Martín, F., *El proceso de producción del medio ambiente construido (mimeo.)*, Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1982.

El mercado de valores, "Importancia económica de la industria de la construcción", en *Mercado de Valores*, año XXXVIII, núm. 15, México, 11/IV, 77, pp. 284-286, 1977.

Mercamétrica, *Manual económico de la industria de la construcción. Estadística Anual*, México, 1978.

Munguía Huato, Román, "La industria de la construcción y la acumulación capitalista en México: los monopolios constructores y la explotación de la fuerza de trabajo", tesis de maestría, FAU-UNAM, México, 1982.

Naciones Unidas, *Construction Statistics Series*, núm. 13, Nueva York, 1965.

Naciones Unidas, "La industria de los materiales de construcción", en *Monografía*, núm. 3, Nueva York, 1967.

Naciones Unidas, *La modernización de las economías a través de la subcontratación*, Nueva York, 1975.

Naciones Unidas, *Tendencias de la industrialización de la construcción*, Nueva York, 1972.

Navarro, Carlos, *La industria de la construcción en México*, COPEVI, México, 1975.

Noreña, Francisco y Carlos Castañeda, "Aspectos más importantes en la construcción del sistema de transporte colectivo (metro)", en *Revista Mexicana de la Construcción*, septiembre, México, pp. 240-29, 1979.

Puente, C. "Las obras públicas con el presidente Plutarco Elías Calles", en *Revista Mexicana de la Construcción*, núm. 272, México, mayo, 1977.

Ramírez Vazquez, Pedro, "Intervención del secretario de Asentamientos Humanos en el XIII Congreso Mexicano de la Industria de la construcción", en *Mercado de Valores*, año XL, núm. 46, pp. 1123-1125, México, 1980.

Quintana, Bernardo, Discurso, *Reunión Nacional de Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda*, IEPES, Xalapa, 1976.

Quintana, Bernardo, *Conferencia Pronunciada en el Palacio Iturbide*, el 24 de junio de 1975.

Quintana, Bernardo, entrevista en Fortson, James: *Cara a Cara II*, Posada, pp. 303-339, México, 1979.

Quintana, Bernardo, "Un mexicano presidente de los constructores", en *Revista ICA*, núm. 3, febrero, México, 1979.

Reséndiz, Daniel, "La investigación en ingeniería: consideraciones sobre su historia en México", en *Revista de Ingeniería*, vol. XLIX, núm. 1, México, 1979.

Revista Ingeniería, UNAM, México, varios números.

Revista Expansión, varios números.

Revista ICA, varios números.

Revista Ingeniería Mexicana, varios números.

Revista Mexicana de la Construcción, varios números.

Revista Panorama Económico, varios números.

Revista Mercado de Valores, varios números.

Revista Obras, México, varios números.

Riboulet, Pierre, "Una construcción primitiva para una sociedad desarrollada", en Varios autores, *Los agentes urbanos y la construcción de la vivienda*, Departamento de Geografía de la Universidad de Barcelona, España, pp. 86-99, 1975.

Salinas de Gortari, Raúl, *Tecnología, empleo y construcción en el desarrollo de México*, Diana, México, 1983.

Ruiz Blust, Delfino, *La industria de la construcción en México y sus repercusiones económicas*, tesis de licenciatura, Economía, UNAM, México, 1980.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *La actividad de la construcción en México*, México, 1980.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *La industria de la construcción y sus insumos*, México, 1981.

Slim, Víctor, *La industria de la construcción y sus trabajadores 1970-1980*, tesis de licenciatura, FCPyS, UNAM, México, 1984.

Slim, Víctor, *El complejo del cemento*, tesis de maestría, FCPyS, UNAM, México, 1987.

Sugden, John, "El lugar de la construcción en la economía", en Turín, D. (coord), *Economía de la construcción*, Gustavo Gili, Barcelona, pp. 158-176, 1979.

Tamayo, J.L. "Orígenes de la ingeniería", en *Revista de Ingeniería Civil*, núm. 174, enero-febrero México, 1973.

Topalov, Chistian, "Analise do ciclo de reproducao do capital invertido na producao do industria da construcao civil", en Forti, R., *Marxismo e Urbanismo Capitalista*, Livraria Ciencias Humanas, Sao Paulo, pp. 53-80, 1980.

Trabado, Elena, *Análisis financiero de 200 empresas constructoras*, México, CNIC, 1978.

Treviño Ridríguez, Gustavo, *Los peones de la industria de la construcción*, tesis licenciatura, Economía, UNAM, México, 1970.

Turin, Duccio, *Economía de la construcción*, Ed. Gustavo Gili, Barcelona, 1979.

Valdez, Félix, "El desarrollo de las obras públicas", en *Revista de Ingeniería Civil*, núm. 193, marzo-junio, México, pp. 45-63, 1976.

Valenzuela, Gilberto, *El ferrocarril subterráneo metro de la ciudad de México*, DDF-COVITUR, México, (mimeo.), 1978.

Vieltez Utesa, Luis, "El drenaje de la ciudad de México", en *Revista Mexicana de la Construcción*, septiembre, México, pp. 42-49, 1979.

Vitelli, Guillermo, *Competencia, oligopolio y cambio tecnológico en la industria de la construcción. El caso argentino*, Programa BID/CEPAL, monografía de trabajo, núm. 3, 1976.

Ziccardi, Alicia, "La industria de la construcción y el Estado cliente", en Boils, G., *México: Problemas urbano-regionales*, IISUNAM, pp. 339-387, México, 1987.

Alonso, Jorge, "¿Tecnocracia o democracia en el DF.", en *Papeles de la Casa Chata*, año 1, núm. 2 pp, 59-70, México, 1986.

Arreola, Álvaro, "Atacomulco, la antesala del poder", en Martínez Assad Carlos (coord.), *Municipios en conflicto*, IISUNAM-GV, México, pp. 7-26, 1985.

Aceituno, Gerardo y Rupra, Inder, "Déficit público e inflación", en CIDE, *Economía Mexicana*, núm. 4, pp. 47-75, México, 1982.

Barenstein, Jorge, *La gestión de empresas públicas*, CIDE, México, 1982.

Barker, T, y Brailovsky, "La política económica entre 1976 y 1982 y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial", en *Investigación Económica*, núm. 166, octubre-diciembre 1981.

Blanco, José, "La economía mexicana, en 1978. Informe de coyuntura", en *Nexos*, núm. 15, México, marzo, 1979.

Boils, Guillermo, "México, una ciudad sin gobierno democrático", en *Mexican Studies-Estudios Mexicanos*, vol. 3, núm. 1, Universidad de California, 1987.

Calzada Falcón, Fernando, "Apuntes para una crítica de la política económica en México: 1970-1973", en *Investigación Económica* núm. 165, vol. XLII, julio-septiembre, México, pp. 205-224, 1983.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Eds., México, 2a. ed., 1979.

Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México*, Porrúa, México, 1982.

Casar, M., Amparo y Wilson Pérez, "El discurso sobre la economía mixta mexicana: una noción tres proyectos", Documentos de trabajo serie *Estudios Políticos*, CIDE, México, 1982.

CIDE, "Evolución reciente y perspectivas de la economía mexicana", en *Economía Mexicana*, núm. 4, México, pp. 9-21, 1982.

Cordera, Rolando y Carlos Tello, *La disputa por la nación*, Siglo XXI Eds., México, 3a. ed., 1981.

Dávila, Francisco, "La economía mexicana. Sus problemas y repercusiones sociopolíticas (1976-1982)", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLV, núm. 3, pp. 751-779, México, 1983.

Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, "Quién es quién en la administración pública de México", México, 1982.

Gilly, Adolfo, "México: dos crisis", en *Nexos*, núm. 70, México, octubre, pp. 13-32, 1983.

González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coord.), *México Hoy*, Siglo XXI Eds., 6a. ed., 1982.

González Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Camín (coord.), *México ante la crisis*, Siglo XXI Eds., 2 tomos, México, 1985.

Hamilton, Nora, *México, los límites de la autonomía del Estado*, Era, México, 1983.

Huerta, Arturo, "Características y contradicciones de la industria de la transformación en México de 1970-

1976", en *Investigación Económica*, Nueva época, México, abril, 1979.

Jacobs, Eduardo y Wilson Pérez Núñez, "Las grandes empresas y el crecimiento acelerado", en *Economía Mexicana*, núm. 4, México, pp. 99-113, 1982.

Labastida Martín del Campo, Julio, "La crisis y la tregua", en *Nexos*, núm. 21 y 22, septiembre-octubre, 1979.

López Portillo, José, "Informes de gobierno 1977 a 1982", en SPP, *Legislación y documentos básicos*, México, (1982).

Madrazo, Jorge, "Reforma política y legislación electoral de las entidades federativas", en González Casanova, Pablo (coord.), *Las elecciones en México, Siglo XXI Eds.*, México, 1985.

Méndez, Sofía, "México: del petróleo a la estabilización", en *Ensayos*, vol. II, núm. 2, 2o. semestre, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, UNAM, pp. 15-22, 1984.

Nolasco, Margarita, *Ciudades perdidas de Coatzacoalcos, Minatitlán y Cosoleaque*, CECODES, México, 1979.

Pereyra, Carlos, "Estado y movimiento obrero", en *Cuadernos Políticos*, núm. 28, México, abril-junio, pp. 35-42, 1981.

Perló, Manuel, "De cómo la ciudad de México perdió su municipalidad", en suplemento *La cultura en México*, revista *Siempre!*, julio, 1980.

Perzabal, Carlos, *Acumulación capitalista dependiente y subordinada: el caso de México (1940-1978)*, Siglo XXI Eds., México, 1981.

Quijano, José Manuel, *México: Estado y banca privada*, CIDE, México, 2a. ed., 1982.

Ruiz Durán, Clemente, "El perfil de la crisis financiera (Notas para su interpretación)", en González Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Camín (org.) *México ante la crisis*, Siglo XXI Eds., México, pp.183-206, 1985.

SFP, *Plan Global de Desarrollo*, México, 1980.

Serrano, Pablo, "Algunas implicaciones del crédito del FMI a México", en *Investigaciones Económicas*, Nueva época, vol. XXXVI, núm. 4, octubre-diciembre, México, p. 92, 1977.

Szekely, Gabriel, *La economía política del petróleo en México 1976-82*, El Colegio de México, 1983.

Solórzano, María del Carmen, "Breve hojeada a la historia bancaria de México", en *Estudios Políticos*, vol. III, núm. 1, enero-marzo, México, pp. 15-21, 1984.

Tello, Carlos, "Repaso de una experiencia: el caso de México" en *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, julio-diciembre, núm. 2, 1982.

Toledo, Alejandro (coord.); *Petróleo y ecodesarrollo en el sureste de México*, CECODES, México, 1982.

Velasco Fernández, Ciro, "El gasto público en los setenta", en *Investigación Económica*, núm. 150, octubre-diciembre, México, pp. 431-467, 1983.

Wilkie, James, *La Revolución mexicana, 1910-1976: gasto federal y cambio social*, FCE, México, 1978.

Wilkie, James y Edna Wilkie, *México visto en el Siglo XX*, IIE, UNAM, México, 1969.

Wionczek, Miguel, "Antecedentes e instrumentos de la planeación en México", en Varios, autores, *Bases para la planeación económica y social de México, Siglo XXI Eds.*, México, 5a. ed., pp. 25-68, 1973.

Estado/gobierno/empresarios

Altwater, Elmar y Carlos Maya, "Acerca del desarrollo de la teoría del capitalismo monopolista de Estado después de la segunda guerra mundial", en *Cuadernos Políticos*, Era, núm.29, México, pp. 7-24, 1981.

Altwater, Elmar, "¿Reestructuración o desmantelamiento del Estado social?", en *Estudios Políticos*, Nueva época, vol. II, núm. 1, CEP, UNAM, México, enero-marzo, pp. 57-63, 1983.

Arguedas, Sol, "El neoliberalismo contra el Estado de bienestar. El Estado de bienestar y la socialdemocracia", en *Estudios Políticos*, número especial, CEP, México, 1984.

Allies, Paul, "Elementos del análisis marxista del territorio del Estado nacional", Université de Monte Pellier, Francia, (mimeo.) s-f.

Camp, Roderic Ai, *La formación de un gobernante*, FCE, México, 1981.

Cardoso, Fernando Henrique, "Las políticas sociales en la década de los años ochenta: ¿nuevas opciones?", en *El trimestre económico*, vol. L (1), núm. 197, México, enero-marzo, pp. 169-188, 1983.

Chanes Nieto, José, *La investigación sobre la administración pública*, México, FCPYS, UNAM, México, 1983.

Concheiro, Elvira, et al., *El poder de la gran burguesía*, Ediciones de Cultura Popular, México, 1979.

Cordero, Salvador, *Concentración industrial y poder económico en México*, CES, COLMEX, México, 1977.

Cordero, Salvador y Rafael Santín, "Los grupos industriales, una nueva organización económica en México", en *Cuadernos del CES*, México, 1977.

Cordero, Salvador y Rafael Santín, "Concentración, grupos monopólicos y capital financiero del sector privado en México", en Labastida, Julio (comp.) *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, Alianza, UNAM, pp. 163-220, México, 1986.

Cordero, Salvador, Rafael Santín y Ricardo Tirado, *El poder empresarial en México*, vol. 1, Ed. Terra Nova, colección Crónica de Nuestro Tiempo, México, 1983.

Cordero, Salvador, Rafael Santín y Ricardo Tirado, "El proyecto empresarial: ¿alternativa de proyecto nacional?", en Varios autores, *Clases dominantes y Estado en México*, UNAM, México, pp. 97-136, 1983.

Cuéllar, Oscar, "Estado, dominación y relaciones de producción", en *Revista Mexicana de Sociología*, IISUNAM, México, año XLII, vol. XLII, núm. 3, julio-septiembre, pp. 1033-1054, 1980.

Diniz, Eli, *Empresario, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1978.

Diniz, Eli y Boschi, Renato, "Elite industrial e Estado, una análise da ideologia do empresariado nacional nos anos '70", en Martins, Carlos, *Estado e Capitalismo no Brasil*, Hucitel, Cebrap, Sao Paulo, pp. 167-188, 1977.

Fujigaki Cruz, Beatriz, "Selección bibliográfica comentada acerca del Estado mexicano en la economía (1940-1960)", en *Ensayos, Economía política e historia*, Fac. Economía, UNAM, México, vol. I, núm. 2, segundo trimestre, pp. 66-71, 1984.

Gold, D., C. Lo. y E. Wright, "Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado capitalista", en Sonntag, H, y Valencillos, *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, Siglo XXI Eds., México, pp. 224-302, 1977.

Graciarena, Jorge, "El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, perspectiva", en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 5 A, enero-junio, Madrid, 1984.

Guiducci, R, "A cidade dos cidadaos e a sociedades dos socialistas", en Varios autores, *O marxismo e o Estado*, Graal, Río de Janeiro, pp. 69-78, 1979.

Halloway, John, "El Estado y la lucha cotidiana", en *Cuadernos Políticos*, núm. 24, México, pp. 7-28, 1980.

Jessop, Bob, "Estrategias de acumulación, formas de Estado y proyectos hegemónicos", en *Estudios Políticos*, vol. III, núm. 1, enero-marzo, México, pp. 58-75, 1984.

Labastida, Julio, "Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio", en Varios autores, *El perfil de México*, vol. III, Siglo XXI Eds., 7a. ed, México, pp. 99-164, 1980.

Labastida, Julio (comp.), *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, Alianza-UNAM, México, 1986.

Luhmann, Niklas, "El Estado de bienestar: un problema teórico y político", en *Estudios Políticos*, CEP, México, vol. II, núm. 1, 1983.

Luna, Matilde, "Los empresarios y el régimen político mexicano. Las estrategias tripartitas de los años setenta" en *Estudios Políticos*, vol. III, núm. 1, enero-marzo, CEP, México, pp. 28-34, 1984.

Luna, Matilde, "El grupo Monterrey en la economía mexicana", en Labastida Julio (comp.), *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, Alianza, UNAM, pp. 263-290 México, 1986.

Luna, Matilde y Ricardo Tirado, *Una relación problemática: los empresarios y el gobierno*, IISUNAM (mimeo.), México, 1985.

Luna, Matilde y Ricardo Tirado, "Los grupos privados nacionales y las empresas estatales en los setenta (notas para su caracterización)", en Labastida, Julio (comp.), *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, Alianza, UNAM, pp. 221-262, México, 1986.

Luna, Matilde, Ricardo Tirado y Francisco Valdés, *Los empresarios y la política en México (1982-1986)*, México, IISUNAM/CIDE, 1986.

Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi, "El municipio entre el Estado y la sociedad", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, núm. 4, octubre-diciembre, México, pp. 7-49, 1986.

Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi, "Política y gestión municipal en México", en *Cuaderno de Investigación Social*, núm. 18, IISUNAM, México, 1988.

Maya, Carlos, "Elementos para una crítica a la teoría del capitalismo monopolista de Estado", en *Ensayos*, UNAM, México, núm. 2, vol. I, pp. 23-27, 1984.

Miliband, Ralph, "Poder estatal e intereses de clase", en *Zona Abierta*, núm. 30, Madrid, enero-marzo, 1984.

Novelo, Edmundo, *La estructura económica de las 500 empresas más importantes de México*, vol. II, Grupo Expansión, México, 1981.

O'Connor, James, *La crisis fiscal del Estado*, Periferia, Buenos Aires, 1973.

O'Donnell, Guillermo, "Anatacoes para una teoría do Estado", en *Revista de Cultura e Política*, núm. 3, Sao Paulo, 1980.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell, *Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación*, CEDES/CLACSO, núm. 4, Buenos Aires, 1976.

Poulantzas, Nicos, "Las transformaciones actuales del Estado, la crisis política y la crisis del Estado", en Varios autores, *El marxismo y la crisis del Estado*, UAP, México, 1977.

Poulantzas, Nicos, *Estado, poder y socialismo*, Siglo XXI Eds., México, 3a. ed. 1980

Puga, Cristina, "Los empresarios ante la catástrofe", en *Estudios Políticos*, vol. III, núm. 1, enero-marzo, pp. 47-57, 1984.

Puga, Cristina, "Los empresarios mexicanos ante la nacionalización bancaria", en Labastida Julio (comp.), *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, Alianza, UNAM, pp. 391-410, México, 1986.

Rey Romay, Benito, *La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado*, Siglo XXI Eds., México, 1984.

Saldívar, Américo, *Ideología y política del Estado mexicano (1970-76)*, Siglo XXI Eds., México, 1980.

Sonntag, H. y H. Valecillos, *El Estado capitalista, Siglo XXI Eds., México, 1977.*

Sorj, Bernardo, "Teoría do Estado e capitalismo do Estado", en Martins, Carlos, *Estado e capitalismo no Brasil*, Hucitel-Cebrap, Sao Paulo, 1977.

Tirado, Ricardo, "Semblanza de las organizaciones empresariales mexicanas", en *Estudios políticos*, vol. III, núm. 1, enero-marzo, CEP, México, pp. 5-14, 1984.

Valdez, Francisco, "Una aproximación al análisis de las relaciones entre empresario y gobierno en México, 1970-1986", en Labastida, Julio (comp.), *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, Alianza, UNAM, pp. 369-390.

Zabludovsky, Gina, *México: Estado y empresarios*, ENEP Acatlán, UNAM, México, 1980.

Zabludovsky, Gina, "Proposiciones para el estudio de las relaciones entre el Estado y empresarios durante el período presidencial de Miguel Alemán", en *Estudios Políticos*, vol. III, enero-marzo, CEP, México, pp. 22-27, 1984.

Zermeño, Sergio, "¿De Echeverría a De La Madrid: hacia un régimen burocrático autoritario?", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLV, vol. XLV, núm. 2, abril-junio, pp. 473-506, 1983.



**Este libro terminó de imprimirse
y encuadernarse en octubre de 1991
en los Talleres de Multidiseño Gráfico, S.A.
Oaxaca núm. 1, San Jerónimo Aculco,
México, D.F. C.P. 01000
Tel: 652 52 11
La edición consta de 2000 ejemplares
más sobrantes para reposición.**

LAS OBRAS PÚBLICAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

(1976-1982)

POLÍTICA URBANA E INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN

ABORDA la relación que existe entre la política urbana y la construcción de las obras públicas. La autora analiza esta relación durante el sexenio de López Portillo, período en el que se institucionalizó en México la planeación de obras públicas con la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), y se asignaron abundantes recursos a la restructuración de los espacios urbanos. En este sexenio se retomó, en la ciudad de México, la construcción del metro, el drenaje profundo, se trazaron los ejes viales, se realizó el equipamiento de escuelas, hospitales y comercios, así como de edificios públicos. Actores importantes de este proceso fueron las distintas instancias del Departamento del Distrito Federal, la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, el grupo Ingenieros Civiles Asociados (ICA) y el amplio y heterogéneo conjunto de empresas constructoras dedicadas a la realización de las obras públicas.

Alicia Ziccardi es doctora en Economía y ha publicado, sobre el mismo tema, *Casa a los damnificados*, y en libros colectivos los siguientes ensayos: *Problemas urbanos: proyectos y alternativas ante la crisis* y *La industria de la construcción y el Estado cliente*.



ISBN 968-36-1137-0

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES