

Memoria

# Congreso Nacional de Vivienda 2013

12, 13 y 14 de marzo

## EJE TEMÁTICO 9

Desarrollo urbano y grandes conjuntos habitacionales

Coordinadores:

Enrique Soto y Héctor Padilla



Universidad Nacional Autónoma de México  
Coordinación de Humanidades  
Programa Universitario de Estudios  
sobre la Ciudad

## Eje Temático 9

### DESARROLLO URBANO Y GRANDES CONJUNTOS HABITACIONALES

#### PONENCIAS

Los Conjuntos Habitacionales como Agente de Densificación Masiva de Periferia en la Ciudad de México: Ixtapaluca	
<b>Arango</b> Miranda, Azucena.....	4
Seguridad pública y vivienda en la frontera noreste de México	
<b>Arzaluz</b> Solano, Socorro.....	17
La Madurez de los Sistemas de Gestión de la Calidad en las Empresas Dedicadas al Desarrollo de Proyectos de Vivienda	
<b>Chan</b> Arceo, Arely del Pilar; Corona Suárez, Gilberto A.....	29
El crecimiento urbano hacia las comisarías y ejidos de Mérida. Perspectivas y transformaciones en la comisaría de Chablekal	
<b>Estefan</b> Fuentes, Laila Patricia. ....	43
Cambios de uso de suelo en la ciudad de los promotores de vivienda	
<b>García</b> Gómez, Miguel Ángel. ....	57
Tenencia Responsable de Mascotas y Espacios Saludables en Unidades Habitacionales. Estudio Piloto	
<b>Gaspar</b> del Ángel, Blanca; Sánchez Dorantes, Bertha G.; Limón Cruz, David. ....	70
Relevancia de Incorporar en las Decisiones de Planeación Territorial la Política Fiscal para Dinamizar los Mercados de Suelo	
<b>Goya</b> Escobedo, Carlos.....	80
La Planeación Urbana Tradicional y los Nuevos Procesos de Urbanización	
<b>Gutiérrez</b> Chaparro, Juan José. ....	100
“Gobernanza Metropolitana y Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. El caso de los Conjuntos Habitacionales en ciudades periféricas (Huehuetoca, Zumpango y Tecámac)”.	
<b>Hernández</b> Escobedo, José Albino. ....	114
Megaproyectos Habitacionales vs Intereses Locales	
<b>Iniestra</b> Fuentes, Patricia; Castro Campos, Jaime. ....	126

La política de vivienda ante el neoliberalismo. Efectos y contrastes en el Oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010

**Linares, Jaime**..... 145

El crecimiento urbano de una ciudad fronteriza, la utopía de los suburbios en la nueva conformación del territorio.

**Lucero Mendoza, Gustavo** ..... 162

La vivienda y ciudad del siglo XXI. -Diez años de producción de vivienda en Ciudad Juárez, Chih.

**Maycotte Pansza, Elvira**..... 174

Ciudad de México y Ciudad de Querétaro, Dos Políticas Habitacionales Distintas, un Mismo Objetivo: Re-densificando la Ciudad Interior

**Monterrubio Redonda, Anavel; Pichardo Guzmán, Claudia; José Ramírez Cruz** ..... 195

Ciudad de México ¿Ciudad compacta? Los desafíos actuales del Desarrollo Urbano.

**Nájera Rodríguez, Martín** ..... 205

La Vivienda de Interés Social y su Impacto en la Pobreza

**Palma Galván, Fernando y Pérez, Eduardo** ..... 218

La producción de conjuntos urbanos en la Zona Metropolitana de Toluca

**Pedrotti, Carolina Inés** ..... 234

Teoría de Localización e Iglesia Católica: un enfoque alternativo para la identificación de necesidades de renovación de la vivienda.

**Quintana Duarte, Aydee; Llera Pacheco, Francisco Javier** ..... 252

Elementos financieros para el desarrollo urbano.....

**Ramos y Bolaños, Alberto**.....

Dos modelos de producción masiva de vivienda en las periferias urbanas: los Grandes conjuntos habitacionales en México y Les Grands ensembles en Francia

**Reséndiz Vázquez, Aleyda y Sánchez Velázquez, Pedro Azael** ..... 266

Participación de Casa y Ciudad en el Programa de Vivienda en Conjunto del INVI a través de la Supervisión de Obra

**Romero Martínez, Ma. Mónica; Morales Vázquez, Juana** ..... 281

La Nueva Vivienda en Jalisco en los Últimos 20 Años ¿Cantidad vs Calidad? una Dicotomía no Resuelta

<b>Valladares</b> García, Francisco .....	291
Metodología del Índice de Sustentabilidad de la Vivienda	
<b>Velasco</b> , Guillermo. ....	308

# Los Conjuntos Habitacionales Como Agente de Densificación masiva de periferia en la ciudad de México: Ixtapaluca

Azucena Arango Miranda <sup>1</sup>

Actualmente es posible reconocer conjuntos habitacionales en la periferia de las ciudades importantes del país, saltan a la vista por su emplazamiento aislado, carente de servicios y su diseño inconfundible. En Ixtapaluca surgieron los primeros megaproyectos que impactaron por su dimensión y las consecuencias para las familias que apostaron al sueño de la “casa propia”. Este tipo de urbanización marca una nueva era urbana en México y ofrece un amplio campo de análisis territorial.

La ponencia está estructurada en cinco temas principales:

1. Introducción: los conjuntos habitacionales en Ixtapaluca
2. La expansión urbana de la Ciudad de México
3. Mercado de la vivienda y conjuntos habitacionales
4. Ixtapaluca como primer experimento en la periferia conurbada
5. Posibles enfoques del fenómeno habitacional
6. La Perspectiva individual: el sueño de la casa propia

## 1. Introducción

El trabajo se enfoca en la periferia conurbada de la ciudad de México, escenario de los procesos actuales más dinámicos del espacio metropolitano, son también las áreas con menor inversión en infraestructura y servicios urbanos, lo cual afecta la calidad de vida de su gran número de habitantes. Desde hace algunas décadas se ha dado una reestructuración interna de la ciudad que ha relocalizado las actividades, las zonas habitacionales se han ido desplazando hacia la periferia en áreas cada vez más lejanas, hasta los municipios conurbados. La ubicación del municipio de Ixtapaluca en la periferia oriente ha sido estratégica para la expansión urbana reciente. Los procesos actuales son la continuación del crecimiento urbano iniciado por Ciudad Nezahualcóyotl en la década de 1960, posteriormente surgieron Chimalhuacán y Valle de Chalco; estos tres asentamientos conforman un manto de viviendas de autoconstrucción que alberga casi dos millones de habitantes. Recientemente, Ixtapaluca ha sido la continuación de este largo proceso de expansión urbana de la Ciudad de México mediante un

---

<sup>1</sup> Red Geocrítica Internacional Universidad de Barcelona

nuevo modelo urbanístico que son los megaproyectos habitacionales de capital privado llevados a cabo al entrar el nuevo siglo.

En la ciudad de México vivir cerca del sitio de empleo se ha vuelto un privilegio. Para el año 2000 sólo el 10% de la población vivía en la ciudad central, el resto en la periferia. El caso de los conjuntos habitacionales en Ixtapaluca nos acerca a esta realidad megalopolitana: el sueño de una vivienda propia se vuelve pesadilla cuando el recorrido al trabajo consume tres y hasta cinco horas diarias bajo condiciones de estrés e incomodidad, pues la infraestructura de transporte y mejores empleos permanecen en la ciudad central. Actualmente la demanda de vivienda se soluciona mediante conjuntos habitacionales de grandes dimensiones dirigidos por empresas privadas. Entre más lejos, más barato el suelo, más casas construidas y más clientes, la expansión de la ciudad se ha privatizado. Este modelo se ha declarado como la gran solución al rezago habitacional pero lejos de serlo es causante de diversos problemas que se mencionan en este trabajo.

El éxito de estos proyectos radica en la necesidad de vivienda y el alto valor que se concede en la sociedad mexicana a la casa propia. Por lo general la población que adquiere una vivienda en un conjunto habitacional se encuentra en una etapa de formación familiar y desarrollo profesional, surge entonces la necesidad de un espacio propio donde los hijos puedan crecer y desarrollarse sin restricciones de espacio. Hasta hace algunos años las familias jóvenes no compraban, los altos costos lo impedían, por lo general las casas “crecían” y se ampliaban según los ciclos de los miembros de la familia. Actualmente se ha facilitado el acceso a los créditos y se puede adquirir de inmediato un inmueble, la opción de rentar siempre ha sido percibida como una mala inversión, algunas personas prefieren pagar un crédito con la idea de que el sitio donde viven les pertenece.

La ciudad se expande y demanda vivienda, la cual hasta hace unos años fue satisfecha a través del Estado. Con el tiempo el mercado de vivienda se fue entregando a la iniciativa privada. Actualmente el nuevo modelo de urbanización masiva en municipios lejanos es controlado por inmobiliarias que se benefician de bajos costos del suelo para ofrecer vivienda a grupos de menores ingresos. La población que anhela tener una casa propia sin importar dónde, se muda a la periferia más externa y comienza una vida, donde el común denominador son largos recorridos al trabajo.

La ciudad de México se ha derramado sobre el Estado de México. En el 2003 el instituto Mexiquense de la Vivienda de Interés Social registró 64 605 viviendas construidas, 177 diariamente. En las últimas tres décadas los gobiernos municipales debieron dotar de infraestructura y servicios a 14 millones de habitantes nuevos, que llegaron atraídos por la metrópolis. El año 2000 marcó la transición política con un nuevo partido en el poder, y a la vez el mayor número de proyectos de vivienda llevados a cabo por inmobiliarias privadas en el Estado de México, entre 2000 y 2006 se construyeron más de 342 mil viviendas. (Vargas A. M., 2005) en los corredores norte y oriente de la periferia urbana. En la zona

oriente se han construido más de 50 conjuntos habitacionales en los municipios de Los Reyes la Paz, Ixtapaluca y Chimalhuacán y estarían en proyecto 30 mil nuevas en San Vicente Chicoloapan y Valle de Chalco (Salinas: 2004).

El municipio de Ixtapaluca, en la periferia oriental, es uno de los más afectados por este proceso. Entre 1990 y 1995 la tasa de crecimiento anual fue de 8.57, y entre el 2005 y 2006 tuvo la más alta de toda Latinoamérica (17) (Fernández: 2006). El desarrollo de los últimos diez años ha sido impactante en todos los sentidos; se construyeron los conjuntos habitacionales más grandes del país: San Buena Ventura y Cuatro Vientos que suman juntas más de 50 mil viviendas y se siguen ampliando secciones nuevas. En total hay en el municipio alrededor de 20 conjuntos.(Salinas: 2004).

La movilidad urbana es un tema ligado a este nuevo modelo de urbanización. La dimensión de la ciudad de México requiere como base al transporte y la vialidad para permitir los flujos de capital, productos y población. Según las condiciones de la infraestructura será la movilidad y la calidad de vida de sus habitantes. En esta urbe, el hecho de que la mayoría de sus habitantes viva en una periferia lejana, carente de vialidades y transporte eficientes, repercute en millones de horas perdidas en traslados diarios. Según los datos de la encuesta origen destino de 1994, los 9 millones de personas que se mueven a diario en la ciudad, destinaban 15 millones de horas/hombre para transporte (Quiroz, 2004).

El desarrollo más intenso de la ciudad se deja en manos de empresas que buscan la máxima ganancia sin atender las implicaciones territoriales en la metrópolis. La dotación de servicios, infraestructura y empleos donde se construyen los conjuntos multitudinarios no se atiende por nadie: ni por el gobierno metropolitano (inexistente), ni por los municipios, muchos de carácter rural, y menos aún por las compañías constructoras. Las consecuencias llegan a todos los niveles, para los habitantes se generan largos recorridos al trabajo y desgaste físico, en la ciudad se saturan las vialidades, para los habitantes originales, el impacto ambiental es un precio alto de la urbanización multitudinaria, estas y otras consecuencias territoriales se analizan en este trabajo, pues ofrecen un amplio campo de análisis para los estudiosos de esta metrópolis.

## **2. La expansión urbana de la ciudad de México**

La expansión urbana en la periferia conurbada ha sido básicamente para cubrir la necesidad de vivienda. Se han escrito ríos de tinta sobre la evolución de la ciudad de México, si bien pareciera repetitivo, los procesos de expansión son tan complejos que resultan ser la explicación de la realidad urbana actual; en este caso se contextualizará la expansión de la ciudad y su relación con el mercado de la vivienda, especialmente porque la periferia ha sido la principal protagonista del crecimiento urbano reciente a través de nuevas viviendas tanto formales como informales.

La ciudad de México es un laboratorio urbano interminable, los últimos 50 años han visto el crecimiento explosivo que la caracteriza. En ella se aglutina población, producción industrial, servicios y finanzas, esto y su papel histórico la han impregnado de un centralismo crónico. Esto ha sido la causa de su atracción que en la segunda mitad del siglo XX y lo que va del actual siglo, por lo que pasó de ser una pequeña ciudad capital a ser una megalópolis, a pasos agigantados. Su florecimiento se debió al auge industrial de la década de los cincuentas que consolidó el mercado interno y permitió un desarrollo urbano sin precedentes no sólo en México, sino en toda América Latina a través del modelo de sustitución de importaciones. Como efecto se dio un éxodo rural hacia la ciudad capital que muy pronto se hizo notar el crecimiento explosivo y que derivó en demandas concretas: empleo, vivienda, servicios e infraestructura para millones de nuevos habitantes en muy poco tiempo y con un presupuesto reducido, pues dicho auge no duraría para siempre ni para tantos.

El modelo de sustitución de importaciones data de la época de posguerra, su objetivo fue el crecimiento interno teniendo como base la industria nacional. Para ello era necesario anular la dependencia del exterior, se impusieron barreras a la importación y se promovió la inversión para proteger y desarrollar la industria local. A la par se generalizó una política social de apoyo a los trabajadores y una clara exigencia al capital privado para invertir en infraestructura y promover el desarrollo nacional. El periodo que cubre el modelo de sustitución de importaciones coincide con un crecimiento poblacional desmesurado, con altas tasas de crecimiento natural. Por un lado, el florecimiento económico de las capitales y, por otro, la pobreza del campo condicionaron el éxodo rural.

La dinámica demográfica de la población rural allegada a las urbes dieron la nota explosiva a su crecimiento, no sólo fue un arribo masivo, trajeron consigo las altas tasas de reproducción rural y se mantuvieron hasta que los gobiernos actuaron en contra y se discutió como problema. En este periodo los incrementos de población de una década a otra son impresionantes; en 1950 la Ciudad de México tenía casi tres millones de habitantes, para 1970 eran ya nueve y en 1990 llegó a los quince millones. (ONU, 2007). Este impulso industrial entre 1940 y 1980 permitió la consolidación urbana de la ciudad de México, concentrada en el Distrito Federal. En esta etapa se invirtió en infraestructura y equipamiento. Se construyeron ejes viales, el sistema de transporte colectivo Metro y se aplicaron programas de vivienda en áreas centrales dotadas de servicios.

Esta mejora de la ciudad de México tuvo como consecuencia posterior una reestructuración del valor del suelo. Los precios en la zona central se dispararon debido a su consolidación urbana. La accesibilidad de ciertas áreas de la urbe cercanas a vialidades y a transporte colectivo impulsó una transición del uso del suelo dirigidos al comercio y los servicios. En pocos años, los espacios para la vivienda se reemplazaron y el Distrito Federal comenzó a perder habitantes, aunque la ciudad de México en su conjunto mantuvo su crecimiento demográfico y



captó la migración que escapaba del campo en busca de mejores condiciones de vida. El veloz aumento poblacional no permitió aportar soluciones al mismo ritmo. Este crecimiento formó la periferia expandida actual y se volvió foco de atención mundial. Entre 1970 y 1980 la tasa de crecimiento natural fue de 3.4, para 1980-1990 de 2.1 que se mantuvo hasta el año 2000 (1990-2000 1.7). (CONAPO:2004)

Desde 1970 la ciudad de México sobrepasó los límites del Distrito Federal y se derramó sobre ocho municipios del Estado de México. Actualmente son 60 los municipios conurbados (GDF: 2007). La ocupación de la ciudad sobre una entidad diferente que responde a estructuras internas propias causó dificultades de gestión urbana. Las áreas conurbadas no fueron integradas a la economía metropolitana y el rezago de infraestructura y servicios condicionó la existencia de una periferia que sirvió tan sólo como “depósito” de población urbana. El fenómeno ocurrido en su periferia es una de las características más notables de la ciudad, este espacio circundante se caracteriza por las malas condiciones de vida y por que en ella se dan los cambios territoriales y procesos más dinámicos de la ciudad (Aguilar 2002).

El uso de suelo habitacional es predominante en la periferia de la ciudad de México; en ella, como el resto de los países de América Latina, el aumento de población urbana sigue siendo una de las principales presiones. La dotación de vivienda sigue sin poder resolverse a ritmos adecuados. Los programas de vivienda social del Distrito Federal se frenaron y nunca llegaron a desarrollarse en los municipios conurbados, lo que fomentó que determinados grupos buscaran acceder a viviendas mediante formas no oficiales. Ante la crisis económica de los 80s y el fuerte crecimiento demográfico, el Estado optó por abandonar la dotación de vivienda social, y otorgó su manejo al capital privado, como se ha mencionado, es el preámbulo de origen de los conjuntos habitacionales.

### ***Mercado de la vivienda y conjuntos habitacionales***

Actualmente acceder a una vivienda de precio accesible sólo es posible en la periferia, pero no siempre fue así. Durante la década de los cuarenta, bajo la protección de un gobierno modernizador, y los frutos del desarrollo industrial, se desarrolló un estado benefactor que lanzó programas de mejora para la calidad de vida, particularmente en la ciudad. En este periodo surgen los primeros programas de dotación habitacional a través de créditos tanto para la construcción de la vivienda propia, como para la adquisición de departamentos a crédito en conjuntos habitacionales. Durante los siguientes años se crearon fondos solidarios para la vivienda y organismos que atendieron la demanda de distintos sectores de la población: Fovi-Banca, Indeco, Fonhapo, DDF, Instituto Estatal de Vivienda, y los Fondos para Vivienda (FOVI). (Esquivel: 2005). En los setenta, los programas habitacionales para los trabajadores se intensificaron a través del INFONAVIT, institución de mayor participación en la política de vivienda estatal.

Otras instituciones gubernamentales importantes en este proceso a lo largo de las últimas décadas han sido FOVISSSTE y el actual INVI. Los programas de vivienda iniciados por el gobierno sólo pudieron cubrir tres décadas de beneficio social. Es notable que los mejores proyectos llevados a cabo por el INFONAVIT se desarrollaron en el territorio del Distrito Federal. La década de 1970 marcó la conurbación con los primeros municipios del Estado de México y la llegada de una fuerte crisis financiera que frenó la dotación de vivienda en la época de mayor necesidad habitacional.

Entre 1950 y 1960 en el mercado de la vivienda de la ciudad de México el Estado produjo tan sólo 5.4% del total habitacional, el sector popular 65.8%, y el privado 28.8%; para 1960-1970 las cifras fueron de 9.3% sector público, 63.9% sector popular y 26.8% el privado (Esquivel: 2005). El crecimiento urbano en los setenta no permitió consolidar el mercado de trabajo para atender la demanda de la población, bajo este contexto surge la economía informal y con ella un numeroso grupo de “trabajadores” no sujetos a crédito. Este grupo marginal tuvo que recurrir a alternativas propias no formales para acceder a una vivienda. Basados en una organización comunal se formaron numerosas colonias populares de autoconstrucción en la periferia de ciudad, que dan alojamiento a la mitad de la población metropolitana, que se aproxima a los 9 millones (Ribbeck: 2002). Las “colonias” populares más grandes son Ciudad Nezahualcóyotl, Chimalhuacán y Valle de Chalco, que se distribuyen como un manto urbano pobre en la periferia oriental de la ciudad.

A partir de 1990 el mercado de la vivienda se ha dirigido hacia a la periferia metropolitana, desde entonces y hasta la actualidad, el retiro del Estado abrió completamente el mercado al sector privado. Las inmobiliarias han descubierto la posibilidad de reducir al máximo los costos y obtener mayor ganancia. El nuevo modelo de “vivienda social” construye en los municipios más lejanos, lo que abarata costos de suelo, las miles de casas minúsculas hechas de materiales de reducida calidad hace posible acceder a la población más pobre, el grupo de mayor demanda. Bajo esta fórmula, se pueden construir miles de casas en poco tiempo (1-2 años), se entregan rápido y se venden a más clientes. Los sistemas de crédito se han flexibilizado, existe incluso crédito para captores de remesas (DAZ: 2008). Políticamente se presume que la demanda de vivienda se ha solucionado con estos megaproyectos habitacionales dirigidos por inmobiliarias que, prácticamente, han privatizado la expansión de la ciudad.

Los únicos beneficiarios del actual “programa de dotación de vivienda” son estas inmobiliarias que invierten poco y reciben a cambio una de las mayores ganancias de la bolsa mexicana de valores de los últimos años. Las economías de escala aplicadas por estas empresas implican costos mínimos y máxima ganancia, compran suelo barato a ejidatarios, venden viviendas de mala calidad a precios exorbitantes a lo largo del tiempo (créditos a 30 años), pagan poco a los trabajadores que construyen; además empeoran las condiciones locales por el exceso de población y la ausencia de equipamiento, servicios e infraestructura y la falta de empleo.

Los gobiernos locales juegan un papel importante en este proceso. Hasta hace poco estos territorios periféricos eran de carácter rural, con poca población, sin los actuales problemas que generan los nuevos asentamientos urbanos. Por otra parte, la corrupción que filtra su estructura política ha sido una condición ideal para las inmobiliarias, que buscan pocas limitantes y excesivas concesiones, situaciones inmejorables en los municipios al oriente del Estado de México. Por otra parte, las empresas constructoras cuentan con autorización federal para realizar sus proyectos por encima de las instancias locales. Los gobiernos municipales no tienen opción y se ven ante la llegada repentina de miles de habitantes nuevos que generan problemas a solucionar, sin asesoría adecuada, sin posibilidad de reaccionar y peor aún, sin presupuesto. El gobierno federal y las empresas se deslindan del problema una vez entregadas las viviendas.

Para las familias, la necesidad de una vivienda es latente, construir es muy caro y requiere de mucho tiempo de espera, por otra parte pagar renta se considera “dinero tirado a la basura”. Comprar una casa en la ciudad es inaccesible por su precio, obtener un crédito de construcción es casi imposible. La mejor opción son entonces los conjuntos habitacionales en municipios conurbados, la periferia más lejana. El secreto del gran éxito de estas viviendas es el fácil acceso a un crédito, el “enganche” es muy bajo y la vivienda se puede habitar en menos de un año. La posibilidad de recibir el inmueble casi de inmediato parece un sueño, era hasta hace poco inimaginable, de ahí el gran éxito de estos proyectos.

En la ciudad de México la construcción de megaproyectos de vivienda ha sido una de las políticas más impactantes para el desarrollo urbano metropolitano. A partir del año 2000 los corredores de salida hacia el norte y el oriente han sido los principales escenarios de este fenómeno debido a que presentan un relieve relativamente plano, ambas regiones se emplazan en antiguas zonas lacustres y son la mejor opción para la ocupación expansiva. Particularmente en la periferia oriente se han construido más de 50 conjuntos habitacionales en los municipios de Los Reyes la Paz, Ixtapaluca, Chimalhuacán y Chalco, y continúan surgiendo proyectos para más conjuntos en otros municipios de la región (Salinas: 2004).

#### ***4. Ixtapaluca como primer experimento en la periferia conurbada***

El municipio de Ixtapaluca se ha transformado completamente en los últimos años, la causa es su cercanía con la Ciudad de México. Hasta hace poco su paisaje era de carácter rural. Pertenece al Estado de México y forma parte de los municipios conurbados de la periferia oriente en la salida hacia Puebla. Esta ubicación ha condicionado su desarrollo urbano reciente, la carretera de cuota a Puebla, así como las carreteras federales a Puebla y Cuautla marcaron su territorio como la continuación urbana del corredor oriente, cuya principal representante es Ciudad Nezahualcóyotl. Esta porción de la ciudad recibió la inmigración rural atraída por el auge industrial de la metrópolis. Envuelta en este proceso expansivo, Ixtapaluca repitió la inercia de los primeros municipios conurbados de la década de 1970. La Paz, Chalco, Nezahualcóyotl e Iztapalapa (Lina y Rodríguez, 2003).

El acelerado crecimiento urbano salta a la vista y se refleja en el fuerte incremento de población. En 1950 el municipio contaba con 10 481 habitantes, para 1970 con 39 603, en los 90 llegó a tener 117 927 y para el 2005 un total de 429 033 habitantes (INEGI). En un periodo de tan sólo 15 años, entre 1990 y 2005 hay casi tres veces más habitantes (311 mil). Entre 1990 y 1995 se registro una tasa de crecimiento media anual de 8.57%. El incremento en el número de viviendas es uno de los indicadores más importantes del proceso en Ixtapaluca. Entre 1990 y 2005 el número de viviendas pasó de 26 mil a 94 mil, es decir 68 mil viviendas más.

Históricamente, Ixtapaluca siempre ha estado relacionada con la cercana ciudad de México. En la época del Porfiriato se instalaron haciendas agrícolas importantes. Las antiguas haciendas y ranchos de Ixtapaluca se han transformado en las actuales conjuntos habitacionales, como la Ex-Hacienda de Santa Bárbara, donde se encuentran las Geovillas de Santa Bárbara, en el Rancho San Jerónimo el Conjunto Cuatro Vientos, el primer conjunto se construyó en el Rancho de San José de la Palma y lleva el mismo nombre, el Rancho Jesús María es el actual conjunto Los Héroes y en año 2000 el Rancho el Canutillo se convirtió en el conjunto Habitacional San Buenaventura.

La década de 1990 marcó al municipio como el más atractivo para construir conjuntos de mayores dimensiones, la existencia de áreas de reserva de suelo y la crisis en el sector agrícola fueron la base de este modelo de urbanización. A partir de 1992 comienza una ola de construcción que disparó el crecimiento poblacional en el municipio. Entre 1990 y el año 2000, Ixtapaluca duplicó su tasa de crecimiento de 5.62 a 11.6%. Como producto de la especulación inmobiliaria, entre 1992 y 2002 los gobiernos estatal y municipal aprobaron ocho grandes desarrollos: Rancho el Carmen, Villas de Ayotla, Los Héroes, Geovillas de San Jacinto, San Buenaventura, Geovillas de Jesús María, Geovillas de Santa Bárbara y Ciudad Cuatro Vientos Sólo estos ocho conjuntos agrupan 68 625 viviendas, y llevaron un incremento poblacional al municipio de 160 213 entre 1990 y 2000 (Maya y Cervantes, 2005). En 1995 se construye la ampliación de Los Héroes, hasta ese momento el proyecto de mayor dimensión que da inicio a una nueva época no sólo para Ixtapaluca, pues se convierte en fenómeno inédito en la ciudad de México. Se cree que el conjunto Los Héroes llegó a ser el más grande de Latinoamérica con 20 mil casas. Sin embargo, pronto fue sustituido por San Buenaventura con 23 mil casas. También las Geovillas de Santa Bárbara en la ex Hacienda de Santa Bárbara y Cuatro Vientos (15 mil viviendas) son importantes por su dimensión (Salinas, 2008). En particular San Buenaventura se ha convertido en imagen reciente de Ixtapaluca y de la especulación inmobiliaria de Latinoamérica.

Este municipio ha sido uno de los más afectados por los megaproyectos de vivienda de empresas inmobiliarias privadas. Esto ha traído transformaciones veloces a un municipio que hasta hace veinte años era de carácter rural. Ixtapaluca aloja los mayores complejos de vivienda de Latinoamérica, en menos de 15 años se construyeron más de 50 mil viviendas. Estos proyectos han

descubierto un valioso mercado cautivo, la necesidad de vivienda de la numerosa población con menores ingresos. El surgimiento de megaproyectos de vivienda en la región oriente es, por su velocidad de transformación y la dimensión de los asentamientos, el fenómeno más importante de periferia de la ciudad de México.

### ***5. Posibles enfoques del fenómeno habitacional***

La densificación urbana en Ixtapaluca ha transformado el territorio en menos de dos décadas, las múltiples consecuencias rebasan las posibilidades de esta presentación, y son sin embargo el principal motivo del presente trabajo. Este nuevo modelo urbano de la periferia conurbada es un laboratorio abierto que ofrece múltiples líneas de investigación. En el municipio estudiado sólo se ha considerado la perspectiva individual del fenómeno, en este apartado se mencionarán brevemente algunos posibles temas de análisis.

La llegada de miles de habitantes nuevos al municipio implica problemas que tienen que ver con la presión sobre los recursos naturales, la infraestructura y el equipamiento urbano. Existen conflictos por el acceso al agua o la energía eléctrica. Sobre las vías de comunicación circulan miles de vehículos nuevos que saturan las pocas vías de acceso a la ciudad de México, principal centro de empleo de la población. La necesidad de transporte masivo es mal atendido por pequeñas empresas concesionadas que son causantes de caos vial, accidentes, inseguridad y el deterioro de la movilidad en la zona. Otras necesidades como comercio, servicios de salud o educación son desatendidos.

Un tema de mucha importancia es la movilidad cotidiana, los procesos de expansión están fuertemente ligados al incremento de la movilidad. Existen dos elementos claves que intervienen en ello: el empleo y la vivienda, factores esenciales en las decisiones urbanas individuales. El empleo es una condición fundamental para buscar un domicilio. La movilidad cotidiana es uno de los fenómenos urbanos actuales más importantes porque refleja el funcionamiento de la ciudad expandida. El proceso de expansión de la ciudad y de la consecuente suburbanización es la coyuntura que explica la movilidad intermetropolitana; por otra parte, la masificación de la motorización y el encarecimiento de los precios del suelo en los centros urbanos han hecho que los asentamientos se ubiquen cada vez más lejos en la periferia.

La calidad de la movilidad depende del transporte y de las vías de acceso. En Ixtapaluca la explosión demográfica ha afectado a miles de personas que “necesitan” moverse diariamente en transporte y vialidades de muy malas condiciones. La comodidad y el tiempo de traslado dependen del medio de transporte utilizado. De manera general, disponer de un auto implica un mejor traslado que en transporte público que implica un prolongado e incómodo recorrido. Por otra parte, el intenso tráfico implica estrés y cansancio físico a los automovilistas.

El transporte público es uno de los mayores problemas en los municipios conurbados de la Zona Metropolitana de la ciudad de México. Debido a que la

mancha urbana se desbordó en una entidad política distinta, la gestión de los problemas por el veloz crecimiento urbano han quedado en el aire. La necesidad de transporte no ha sido atendida por un sistema público oficial sino por transportistas informales que solucionaron el problema y han dado servicio a las zonas remotas de reciente creación. La demanda de transporte se mantuvo en incremento y las empresas se volvieron una mafia que llega a controlar la movilidad de los pasajeros y afecta gravemente la circulación en las avenidas principales. El gobierno local no ha sido capaz de atender el servicio público de transporte y cedió ante múltiples transportistas semilegales que, en parte, han solucionado el problema. Lamentablemente esta solución se ha vuelto un serio problema ya que el transporte público concesionado carece de regulación.

El fenómeno comercial también va de la mano con los mega proyectos de vivienda. En el 2006 surgieron „de la nada“ centros comerciales con dimensiones correspondientes al fenómeno habitacional que se estaba presentando en el municipio de Ixtapaluca: Plaza Sendero cuya principal tienda es Soriana (además de Woolworth, Potzolcalli y cinemas Cinépolis) se construyó velozmente y, al mismo tiempo, en el predio de enfrente se edificó Plaza el Cortijo, donde se encuentra Wal Mart, Suburbia, Office Max, Sport City, Cinemas Lumiere, algunos bancos y una terminal de transporte terrestre ADO, además de pequeños negocios de ropa, calzado y electrodomésticos. Ambas plazas, Sendero y El Cortijo, se han convertido a sus tres años de existencia en las de mayor rentabilidad por la cantidad de población que han captado en toda la región. Su ubicación resulta estratégica, a ella converge la población de Ixtapaluca, Chalco, Amecameca y Tlalmanalco, los municipios con mayor grado de integración urbana de la Región de los Volcanes. Esto ha generado cambios radicales en la estructura de consumo de una región históricamente rural, es notable la expansión del consumo urbano y un impacto económico negativo para el comercio tradicional y los negocios familiares. Históricamente los tianguis de Amecameca, Ozumba y Chalco formaban un corredor de intercambio comercial que hacía circular los productos agrícolas y artesanos desde tierra caliente hasta la ciudad de México.

En el siguiente apartado se expone la perspectiva individual-familiar del fenómeno habitacional, dentro de éste contexto es posible reconocer una diferente calidad de vida para un grupo en desventaja: las mujeres. La perspectiva de género es sin duda, una gran posibilidad de análisis de lo que ocurre en estos conjuntos habitacionales. Por ejemplo, casi siempre son mujeres las usuarias del transporte público que no les garantiza comodidad, y que incluso pone en riesgo su seguridad. Existe un importante número de madres solas, cuya principal necesidad es el empleo y la atención de los hijos. Por otra parte, las condiciones físicas de las viviendas por su reducido tamaño son una condicionante de violencia intrafamiliar que ocurre en muchos de estos hogares.

## **7. Perspectiva individual del fenómeno masivo**

Las cifras de población no reflejan lo que ocurre a diario en la gran ciudad: el hecho de que la población “vive” su rutina en el centro y duerme en la periferia, donde predomina el uso del suelo habitacional, este fenómeno requiere una nueva perspectiva de la ciudad para visualizar las consecuencias sobre la población implicada y permitir, quizás, mejores condiciones de vida.

Considerar la escala individual de la vida cotidiana es una perspectiva reciente para la geografía humana; los veloces procesos urbanos generan expresiones territoriales que pueden ser descubiertas a partir de la vida individual, por ello, hoy más que nunca la geografía se asoma a esta escala de análisis y se enfrenta a un desafío para comprender los procesos territoriales a partir de la vida cotidiana (Lindón, 2006). La incorporación del estudio del tiempo y de los cambios temporales a escala de la vida cotidiana ha tenido gran trascendencia en geografía, especialmente en estudios más recientes como los de Parkes y Thrift que enfatizan la importancia del tiempo en el estudio de los problemas espacio temporales (Capel, 2003).

Este trabajo reúne información obtenida de una investigación de doctorado que se interesa por las condiciones de vida en los conjuntos habitacionales de Ixtapaluca. Mediante entrevistas semi-estructuradas fue posible acercarse a la vida diaria de sus habitantes a través de la historia de la vivienda y la decisión de comprarla, la nueva vida en el conjunto habitacional y los cambios en la rutina de los (as) “jefes(as)” de familia, que por lo general trabajan en la ciudad de México. Los motivos para comprar una vivienda son diversos. El más importante de ellos es el sueño común de las familias jóvenes: tener una casa propia y contar con un patrimonio. Las empresas inmobiliarias hacen uso de estrategias de mercadotecnia que engañan a los compradores y les crean la ilusión de vivir en una zona residencial: vivienda unifamiliar de dos pisos, con estacionamiento-jardín y calles cerradas. El sueño se cumple rápido, pero una vez que las familias reciben su vivienda y se mudan comienzan las complicaciones, el espacio es más pequeño de lo que aparenta, la superficie promedio es de 45-70 m.<sup>2</sup>, los niveles de hacinamiento son comparables con las vecindades de la ciudad de México, la falta de espacio afecta el desarrollo individual de los miembros de la familia (Esquivel: 2005).

Más allá de la vivienda, el sueño sigue convirtiéndose en pesadilla, la lejanía de su ubicación queda clara con el diario recorrido al trabajo en la ciudad de México que consume entre dos y cuatro horas. Gran parte de los entrevistados pasa más de doce y hasta 16 horas fuera de casa cada día. Por lo general es preferible tener un automóvil, lo que facilita y reduce el tiempo de traslado. En algunos hogares, las mujeres son el jefe de familia, este grupo no puede darse el lujo de comprar un auto, aunque se hace notar como anhelo a cumplir a mediano plazo. Parte de la población se desplaza en transporte público haciendo transbordos que prolongan

el tiempo de recorrido y resultan pesados al gasto familiar. El transporte es lento, caro, inseguro y está en malas condiciones

Una vez que se cambia el domicilio y se toma posesión de la vivienda se presentan transformaciones importantes para la familia. El centro de actividades se desplaza, se crean nuevos centros de actividad social, de actividad económica, centros de consumo, se usan distintas vías de comunicación, medio de transporte y el traslado se modifica. La vivienda es un espacio nuevo al que hay que adaptarse, su interior es estrecho, el hacinamiento se hace evidente, se generan problemas de convivencia a nivel vecinal por la cercanía extrema, también a nivel intrafamiliar. Las mensualidades reducen el presupuesto, la deuda se proyecta a los siguientes 20 o 30 años. La rutina se ve impregnada de un nuevo elemento, el jefe del hogar tiene que viajar al trabajo en ciudad de México, si se trata de una pareja, las mujeres no pueden laborar, tienen que estar pendientes de los hijos, al estar lejos han perdido la red de apoyo familiar.

La desilusión de la población que emigra y habita una vivienda de conjunto habitacional en Ixtapaluca se compone de diversos factores. No hay servicios ni equipamiento urbano, las constructoras no cumplieron lo prometido en su propaganda. Las viviendas son muy estrechas y las familias viven hacinadas, existe una sensación de falta de espacio e intimidad en todo el conjunto. El deterioro de los materiales y la mala calidad del inmueble afectan el bienestar de la familia.

Al vivir lejos del sitio de trabajo, una parte importante del día se usa en el traslado. En total, la jornada de trabajo y la movilidad, hace que los jefes del hogar esté entre 10 y 16 horas al día fuera de casa. Estas rutinas perjudican la administración del hogar y la convivencia con la familia; a nivel individual, estas personas dedican sus días a trabajar y viajar, el cansancio acumulado y la falta de tiempo para actividades básicas como la ingesta de alimentos y el descanso lo vuelve un callejón sin salida, es decir, su calidad de vida ha empeorado al comprar una casa propia en Ixtapaluca.

### ***Reflexiones***

La sobreoferta de vivienda en la periferia conurbada de la ciudad de México se debe al encarecimiento del suelo en la ciudad central. Aunque los megaproyectos habitacionales solucionan la demanda, ocasionan problemas colaterales, como la movilidad cotidiana de un gran número de población bajo deficientes condiciones de transporte. Además de Ixtapaluca, la población de los municipios contiguos se traslada diariamente a la ciudad de México porque ofrece inmejorables oportunidades de empleo, el fenómeno pendular existe desde hace décadas. La construcción de miles de viviendas no se acompañó de una mejora en las vías de comunicación y menos aún en el servicio de transporte público. La población que adquirió los inmuebles mantuvo su sitio de trabajo en la ciudad central y se suma a la marcha diaria que circula con un mismo destino y sobre una sola vía de acceso.



Como consecuencia las rutinas son estresantes y el recorrido consume más tiempo.

El acceso a la vivienda en la Ciudad de México se ha transformado. La iniciativa privada se ha apropiado los procesos que deberían estar regulados por el Estado y ha traído una aparente solución al rezago de vivienda que se traduce en problemas secundarios. El sueño de la casa propia se convierte en una realidad cotidiana llena de problemas. Los tiempos de recorrido diario son cada vez más inciertos, cualquier incidente los dispara, este aspecto merma la calidad de vida de las familias, la única posibilidad de escape es vender o trasladar la vivienda y regresar a vivir con los padres, o incluso emigrar a otras ciudades del interior del país. Lamentablemente el fenómeno habitacional ocurrido en Ixtapaluca ha sido el inicio de una nueva política habitacional que recurre a la especulación inmobiliaria y se expande a lo largo del país en las principales ciudades.

## Seguridad pública y vivienda en la frontera noreste de México

Dra. Socorro Arzaluz Solano<sup>2</sup>

### ***Introducción: frontera y seguridad en México***

Son pocos los trabajos en materia de seguridad en los municipios de México, menos aún se encuentran análisis especializados sobre el tema en la zona fronteriza con Estados Unidos que es sin duda el sitio más afectado de todo el territorio nacional. Entre los escasos estudios, destaca el documento sobre los retos en materia de seguridad pública para la gestión municipal (Quintana et al. en Cabrero y Arellano, 2011). Pero, desde hace algunos años, Manuel Castells planteaba el nuevo papel de México en el crimen organizado global, en su texto *La era de la información*, revela que desde la década de los sesenta México cultivaba y exportaba marihuana, para los años ochenta, la formación de las redes de droga globales y el aumento de la presión estadounidense sobre las rutas caribeñas y centroamericanas llevó a los cárteles colombianos a compartir parte del comercio con los cárteles mexicanos. Entonces el tráfico se disparó y se organizaron poderosos cárteles mexicanos: Tamaulipas con García Abrego, Ciudad Juárez con Amado Carillo y Tijuana con los Arellano Félix (Castells, 1999: 311).

De acuerdo con un estudio reciente, los estados fronterizos del norte de México, se han visto afectados por problemas de seguridad pública, seguridad nacional y por la política de seguridad fronteriza de parte del gobierno de Estados Unidos desde 2001. Se identifican como algunos de los factores estructurales que han detonado el clima de violencia en la frontera norte, el tráfico de drogas, la migración laboral hacia Estados Unidos y el tráfico de armas y el lavado de dinero. José María Ramos enfatiza que las limitadas capacidades institucionales de los gobiernos municipales y estatales, además de la ausencia de cooperación intergubernamental en México en materia de prevención y seguridad, han llevado a que la inseguridad aumente. (Ramos, 2011: 73).

Sin duda este fenómeno de la inseguridad y violencia que se experimenta a nivel nacional, tiene manifestaciones más claras en la frontera norte, ciudades como Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Matamoros, han experimentado índices superiores a la media nacional.

Fernando Escalante (2009:35): alude a la existencia de patrones territoriales característicos del delito o una geografía de la violencia que no obedece a ningún

---

<sup>2</sup> Dra. en sociología, adscrita a El Colegio de la Frontera Norte, Dirección Regional Noreste en Monterrey, correo electrónico: [sarzaluz@colef.com](mailto:sarzaluz@colef.com). Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Vivienda, Ciudad de México, 11-14 de marzo de 2013, agradezco el apoyo de Rosalía Chávez y Gabriela Zamora en el procesamiento de datos.

principio en general, pero ante la imposibilidad de saber qué factores tienen mayor peso para definir esta geografía de la violencia, resulta importante observar cómo han ido variando las cifras de la criminalidad a través del tiempo.

No se ha determinado en forma suficiente el tema del impacto que tienen estos hechos en poblaciones grandes como la misma Ciudad Juárez, Tijuana y Reynosa a diferencia de lo que sucede en municipios pequeños como Mier o Valle Hermoso. En las primeras, el tamaño de las ciudades y sus vías de comunicación hacen que en algunos sectores la población pueda vivir en relativa calma y realizar sus actividades cotidianas, a diferencia de lo que sucede en poblaciones pequeñas donde un suceso violento impacta a casi toda la población.

El documento tiene la siguiente estructura: en la primera parte se describe la conformación de la frontera México-Estados Unidos y se presentan los principales indicadores sociodemográficos, en el siguiente apartado se describe a los principales grupos criminales que operan en Tamaulipas, en la última parte del documento se presentan algunas hipótesis que relacionan el abandono de viviendas en municipios del Noreste y el éxodo de habitantes de Monterrey a Estados Unidos.

## 1. Conformación de la frontera México-Estados Unidos

México tiene tres mil kilómetros de frontera con Estados Unidos la cual presenta enormes contrastes: seis entidades son consideradas fronterizas en el norte; se trata de Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Sonora y Baja California, estos estados contemplan 38 municipios fronterizos en el norte de México.

**Cuadro 1. Estados y municipios fronterizos en el norte de México**

Baja California	Coahuila de Zaragoza	Chihuahua	Nuevo León	Sonora	Tamaulipas
1.Mexicali	4.Acuña	11.Ascensión	18.Anáhuac	19.Agua Prieta	29.Camargo
2.Tecate	5.Guerrero	12.Guadalupe		20.Altar	30.Guerrero
3.Tijuana	6.Hidalgo	13.Janos		21.Cananea	31. Gustavo Díaz Ordaz
	7.Jiménez	14.Juárez		22.Naco	32.Matamoros
	8.Nava	15.Manuel Benavides		23.Nogales	33.Mier
	9.Ocampo	16.Ojinaga		24.Puerto Peñasco	34.Miguel Alemán
	10.Piedras Negras	17.Praxedis G. Guerrero		25.San Luis Río Colorado	35.Nuevo Laredo
				26.Santa Cruz	36.Reynosa

Baja California	Coahuila de Zaragoza	Chihuahua	Nuevo León	Sonora	Tamaulipas
				27.Saric 28. Plutarco Calles 29. Gral. Elías	37.Río Bravo 38.Matamoros

Fuente: elaboración con datos de CONAPO, 2010

**Figura 1. Frontera México-Estado Unidos**



Como se observa, hay una gran disparidad en el número de municipios en entidades fronterizas. Los datos del INEGI establecen que la población total de esa zona para 2010 era de casi siete millones de habitantes, cuando en el año 2000, ésta había contabilizado 5, 564 070 personas, es decir se detecta el aumento de más de un millón en 10 años. Esto da idea del dinamismo de esa zona.

Pero esta población se distribuye en forma desigual en estos 39 municipios, por un lado, Tijuana tiene más de millón y medio de habitantes y Ciudad Juárez casi la misma cantidad, Mexicali, casi un millón. En Tamaulipas las ciudades con mayor población son Reynosa (608.891), Matamoros (489.193) y Nuevo Laredo (384.033). Estos seis municipios concentran casi el 80% de la población fronteriza de México.

De acuerdo con el índice de marginación generado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en 2010, estos municipios fronterizos tienen niveles de vida superiores a los de otras zonas de México, esta fuente indica que de los 38, 24 presentan índices de muy baja marginación, 11 de baja y sólo 4 se ubican en el rango medio.

Respecto a las actividades económicas predominantes, encontramos que en casi todos estos municipios domina la actividad terciaria, mientras que con actividad económica secundaria aparecen Juárez, Matamoros, Nuevo Laredo, Reynosa, Nogales y Ciudad Acuña que destacan por la producción industrial. Estos casos contrastan con los otros territorios donde predomina la actividad primaria, como Santa Cruz, Saric y Ascención ubicados en Sonora, Janos y Manuel Benavides en Chihuahua, y Guerrero en Coahuila.

## **2. Seguridad en la frontera noreste: un relato de Tamaulipas**

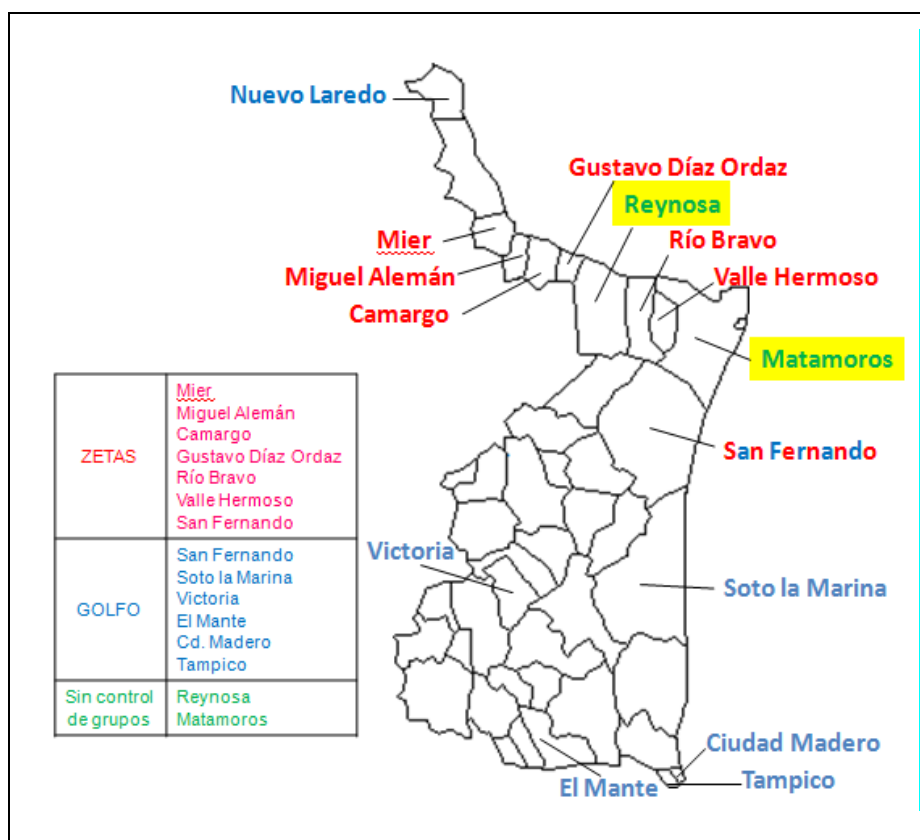
Después de realizar esta descripción dedicamos este apartado a relatar la historia del deterioro de la seguridad, especialmente en la frontera entre Tamaulipas y Texas. No olvidemos que se trata de una zona con gran extensión, con gobiernos locales de dimensiones pequeñas y donde tres ciudades sobresalen (Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros).

El narcotráfico es uno de los grandes problemas que México tiene actualmente, la complejidad de la realidad merece un análisis exhaustivo que sobrepasa los objetivos de este documento, no obstante se apuntan algunos elementos para entender la situación que se vive en los municipios de Tamaulipas.

Por su ubicación geográfica Matamoros y Valle Hermoso son municipios “estratégicos” para los carteles de la droga. Valle Hermoso colinda al norte, al este y al suroeste con el Municipio de Matamoros y al oeste y suroeste con el río Bravo. Por ser una zona dedicada predominantemente a la agricultura, tiene caminos rurales y brechas que son utilizadas como rutas alternativas de acceso a la frontera chica (Gustavo Díaz Ordaz, Camargo, Miguel Alemán, Mier y Guerrero, Tamaulipas). Matamoros colinda al este con el Golfo de México, al oeste con Valle Hermoso y Río Bravo, al sur con San Fernando y al norte con el río Bravo y Texas.

El narcotráfico en la zona tiene presencia desde hace décadas sin embargo tras la captura de Osiel Cárdenas (líder del Cártel del Golfo) en 2003, la disputa por el territorio entre el actual líder del cartel de Golfo, los simpatizantes de la familia Cárdenas, el cartel de los Zetas (derivado del propio cartel del Golfo) y, las fuerzas armadas mexicanas contra los carteles de las drogas, agravan la situación en la entidad. Así, mientras que cada grupo lucha contra los otros y contra las fuerzas armadas y, el ejército mexicano contra todos los carteles, las comunidades de Valle Hermoso y Matamoros—como muchas otras de México— permanecen relegadas en medio de todos los bandos.

**Figura 2. Cárteles de la droga en Tamaulipas**



Fuente: elaboración propia con datos del Periódico *El Norte*, 2010

En el caso de Tamaulipas, la disputa entre el Cártel del Golfo y "Los Zetas" se ha centrado en 15 de los 43 municipios de la entidad, que son los que resultan clave para el trasiego de droga hacia EU, de acuerdo con por Guadalupe Correa-Cabrera, académica de la Universidad de Texas en Bronswille. Esos municipios son Nuevo Laredo, Mier, Camargo, Reynosa, Matamoros, San Fernando, Hidalgo, Victoria, Altamira, Tampico, Mante, Xicoténcatl, González, Valle Hermoso y Madero.

### **3. Repercusiones de la violencia en el tema de la vivienda: un contraste entre Tamaulipas y Nuevo León (ZMM)**

En esta parte se examina el tema de la vivienda en Nuevo León y Tamaulipas, que son dos casos diferentes en los que la incursión del crimen ha repercutido sobre este tópico.

Las fuentes utilizadas son los diagnósticos sobre violencia realizados realizados en el 2012 por el COLEF para los municipios de Acuña, Piedras Negras (Coahuila) y Matamoros y Valle Hermoso (Tamaulipas), en estos documentos se dedicó un

apartado especial al tema de la vivienda. La otra fuente utilizada son los censos y conteos de vivienda que arrojan las siguientes cifras:

<b>Cuadro 2</b>							
<b>Viviendas deshabitadas en las ciudades del Noreste (Coahuila y Tamaulipas) 2005-2010</b>							
Ciudad/entidad	CONTEO 2005		CENSO 2010		2005	2010	Incremento Deshabitada
	TVP*	Deshabitada	TVP*	Deshabitada	% Deshabitada/TVP	% Deshabitada/TVP	
Tamaulipas	995,823	161,528	1,135,418	211,746	16.22	18.65	50,218
Matamoros	151,942	27,087	172,321	35,415	17.83	20.55	8,328
Reynosa	170,663	31,075	212,686	51,895	18.21	24.40	20,820
Nuevo Laredo	113,645	21,671	125,740	26,531	19.07	21.10	4,860
Valle Hermoso	21,551	4,079	22,505	3,843	18.93	17.08	-236
Coahuila	777,965	113,288	887,999	131,042	14.56	14.76	17,754
Piedras Negras	47,659	7,833	51,985	7,686	16.44	14.79	-147
Acuña	41,161	8,843	46,297	8,665	21.48	18.72	-178

(\*) =Total de Viviendas Particulares;

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, II Conteo de Población y Vivienda 2005 y Censo de Población y Vivienda 2010.

Como se observa, en Tamaulipas hay un alto número de viviendas abandonadas, según el registro de INEGI, pero lo más significativo es que la mitad de éstas se encuentran en ciudades fronterizas: Reynosa, Matamoros y Nuevo Laredo.

Entrevistas realizadas en la zona reiteran que este éxodo empezó desde hace algunos años con la crisis de la maquila. En el tema específico de la vivienda se contemplan dos aspectos: el abandono de éstas y la pérdida de apoyo a las OSC dedicadas a este tema. Rescatamos el testimonio de los actores involucrados:

“Eso inició desde 2007, la reacción en la industria de Matamoros por la recesión en los bienes raíces de E, U. Le pegó a la industria automotriz. Somos maquiladores, las maquiladoras hacen ensamblaje, 20 000 se quedaron sin trabajo en un año. Se abandonaron las casas del INFONAVIT, esto tuvo un impacto negativo para la ciudad, la gente comenzó a dejar sus casas. Entre 2008-2009 seguían construyendo casas que se quedaron aparte de las abandonadas, esto tuvo impacto en la clase más baja. (Funcionario Municipal 2) ”.

“Matamoros, pues tenemos la fama que aquí nació todo ¿no?, la mayoría de las organizaciones tienen más de 25-30 años trabajando. Nosotros en especial, la

fundación ya tiene 32. Y de alguna u otra manera hemos cerrado los ojos y los resultados han sido estos verdad: vivimos en un clima de incertidumbre, inseguridad. A la mejor ya no lo captamos porque ya estamos acostumbrados a ellos.” (OSC2).

“La inseguridad, es un tema que nos afecta a todos. Nosotros teníamos un ritmo de reuniones y tuvimos que suspender algunas porque no puedo salir. La gente me habla y me dice “aquí esta peligroso, mejor no vengas”, y hemos perdido el hilo de cómo íbamos trabajando, la gente no está segura si va a venir o no, si va a ver reunión o no. Y una reunión equivale a autorizar un crédito, equivale a un pago, equivale a muchas cosas... Sí, sí nos ha afectado a toda la gente, a la gente de las comunidades les da miedo salir a la calle, Dios es muy grande conmigo porque a mí no me ha pasado nada, pero la gente tiene miedo de salir, es no salgas, no vengas, pero tenemos que seguir trabajando, que salir adelante... Por la ola de sucesos en cuanto a la inseguridad, nos vimos en la necesidad de decirles (a los americanos), que no podemos recibirlos porque no queremos que algo les pase y tener problemas como organización. Desde hace dos años ya no hemos recibido grupos... Si nos ha afectado, y como siempre, la gente más afectada es la gente de más bajos ingresos... Sí, si me han tocado cosas feas, por ejemplo vamos en la carretera y hay dos muertitos a la orilla...” (OSC4).

“Problemáticas bien grandes y no sólo es para este municipio, ni para el estado de Tamaulipas, yo creo que es a nivel nacional, es el desempleo y creo que eso es lo que ha encaminado a lo que en un momento dado ha originado todo lo que se está viviendo [...] el problema principal es la falta de empleo, los empleos mal pagados, están demasiado mal pagados y eso no es suficiente, no te alcanza, y si a eso le vas agregando que las casas de Infonavit, los descuentos que te hacen, pues no te queda nada de un sueldo” (Funcionario Municipal 4).

“Efectivamente, dos años para acá la maquila tuvo un descalabro muy fuerte, el 90 % de la gente con la que trabajamos son empleados de maquiladoras, empezaron desde hace dos años para acá a trabajar medio tiempo, 60 %, entonces su ingreso se vio afectado mucho, esos son los que directamente, después nos vamos a los servicios, como son meseros en restaurantes, en hoteles, vendedores ambulantes... al afectarse la industria maquiladora se afectó tremendamente la economía y eso es de dos años para acá. Antes había tiempo extra, pasaba el camioncito con el altavoz: ‘quién quiere trabajar acá’ o, ‘yo te pago \$100 más’... De dos años para acá mucha gente se quedó sin trabajo, a muchos les cambiaron el contrato, estaba a 40 horas, se los hicieron a 48 y con un sueldo más bajo, por lo tanto muchos tuvieron que acceder, de quedarse sin trabajo a ganar poco, mejor ganar poco y a todos en general nos afectó, a la organización también le afectó, tenemos gente atrasada en sus pagos, nadie nos dice: ‘no te voy a pagar, pero por lo pronto no puedo’ (OSC4).

En Nuevo León se observan dos fenómenos: uno es el crecimiento desmesurado de la vivienda en la ZMM y el abandono de ciertas zonas por la clase media alta.



En cuanto al primer caso, la fuente son nuevamente los censos de población, mientras que para el segundo, los agentes inmobiliarios en E.U. dan su versión.

En el primer tema, los datos de INEGI aportan las siguientes cifras:

<b>Cuadro 3</b>							
<b>Viviendas deshabitadas en la Zona Metropolitana de Monterrey 2005-2010</b>							
Ciudad/entidad	CONTEO 2005		CENSO 2010		2005	2010	Incremento Deshabitada
	TVP*	Deshabitada	TVP*	Deshabitada	% Deshabitada/TVP	% Deshabitada/TVP	
Nuevo León	1,227,916	156,652	1,509,866	230,677	12.76	15.28	74,025
ZMM	1,000,668	121,458	1,210,386	173,026	12.14	14.30	51,568
Apodaca	125,905	23,506	165,318	28,790	18.67	17.41	5,284
García	20,551	6,791	65,197	21,320	33.04	32.70	14,529
Monterrey	312,672	34,058	341,921	37,069	10.89	10.84	3,011
San Nicolás	126,810	9,511	127,272	10,914	7.50	8.58	1,403
San Pedro	32,329	2,673	33,188	3,053	8.27	9.20	380
Juárez	52,208	14,127	97,317	26,042	27.06	26.76	11,915
Santa Catarina	66,695	6,267	76,766	8,912	9.40	11.61	2,645
Guadalupe	182,767	16,452	194,143	20,061	9.00	10.33	3,609
Escobedo	80,731	8,073	109,264	16,865	10.00	15.44	8,792

(\*) =Total de Viviendas Particulares;

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, II Conteo de Población y Vivienda 2005 y Censo de Población y Vivienda 2010.

<b>Cuadro 4</b>					
<b>Viviendas deshabitadas en la Región Periférica de Nuevo León 2005-2010</b>					
	CONTEO 2005	CENSO 2010	2005	2010	Incremento

Ciudad/entidad	TVP*	Deshabitada	TVP*	Deshabitada	% Deshabitada/TVP	% Deshabitada/TVP	Deshabitada
Región Periferica	78,223	11,769	130,603	31,772	15.05	24.33	20,003
Abasolo	974	129	1,038	138	13.24	13.29	9
Cadereyta de Jiménez	25,962	3,877	34,811	7,069	14.93	20.31	3,192
Ciénega de Flores	5,118	764	12,692	4,636	14.93	36.53	3,872
Dr. González	1,568	243	1,818	201	15.50	11.06	-42
Gral. Zuazua	3,309	1,136	24,442	6,365	34.33	26.04	5,229
Higueras	783	140	813	101	17.88	12.42	-39
Marín	2,027	333	2,012	317	16.43	15.76	-16
Mina	2,433	373	2,438	524	15.33	21.49	151
Pesquería	4,664	692	13,572	6,024	14.84	44.39	5,332
Salinas Victoria	10,404	1,605	14,140	3,819	15.43	27.01	2,214
Hidalgo	4,811	490	5,101	507	10.18	9.94	17
Santiago	16,170	1,987	17,726	2,071	12.29	11.68	84

(\*) =Total de Viviendas Particulares;

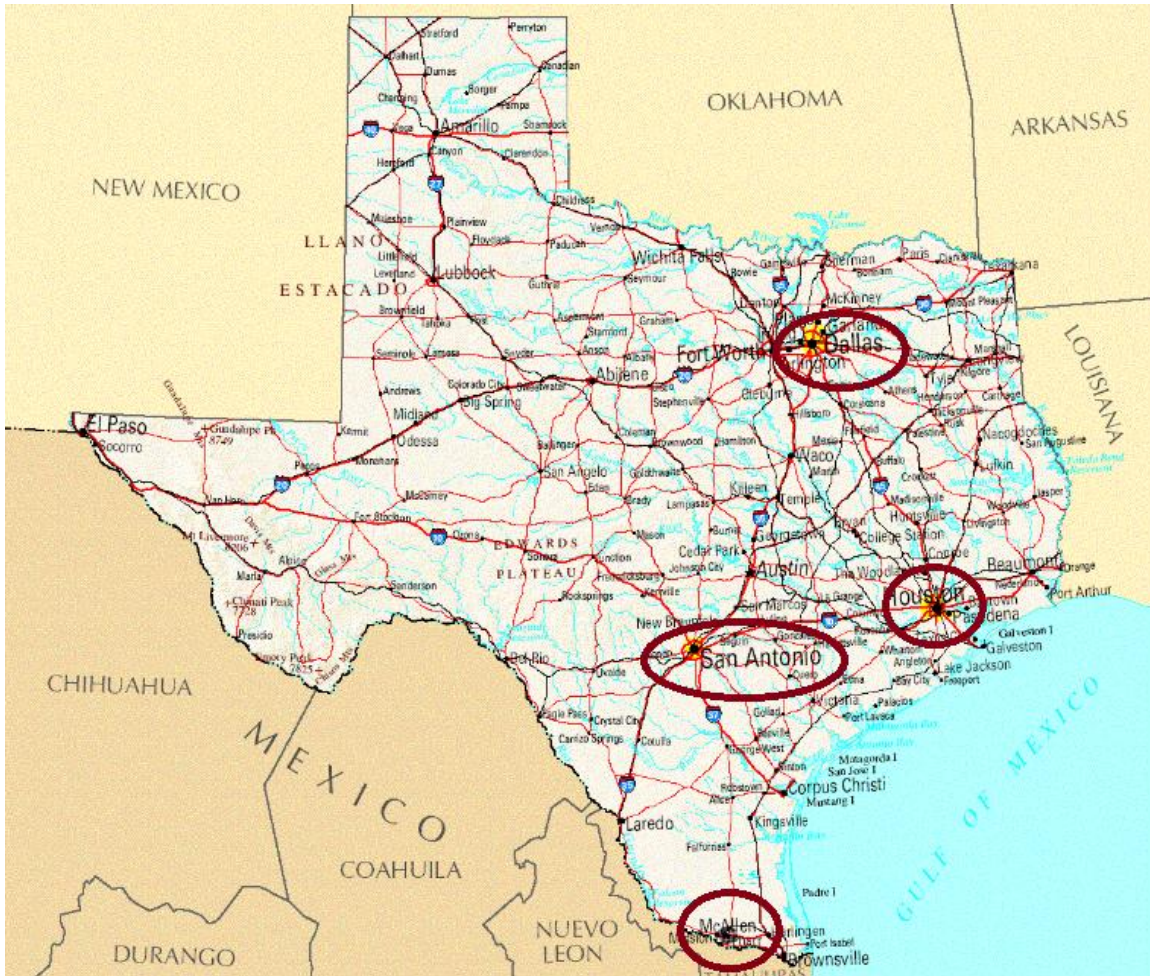
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, II Conteo de Población y Vivienda 2005 y Censo de Población y Vivienda 2010.

Por otra parte, datos de la Asociación Nacional de Agentes Inmobiliarios (NAR, siglas en inglés). En sus reportes estadísticos de 2012, señala que los mexicanos son el tercer grupo internacional que más compra viviendas en Estados Unidos, y el principal motivo que los lleva a adquirirlas es la inseguridad que se vive en México. Los compradores mexicanos tienden a buscar inmuebles en Arizona y Texas, posiblemente por la proximidad geográfica.

Los regiomontanos con recursos económicos tienen preferencia por determinadas ciudades en Texas, con las que de antaño ha existido gran proximidad comercial: McAllen, Austin, Houston, Dallas y sobre todo San Antonio. Tal ha sido la diáspora de regiomontanos a San Antonio que existe una zona residencial llamada Sonterra, mejor conocida como "Sonterrey". Además de esta, otras zonas de niveles socioeconómico alto como El Dominion, La Cantera, Alamo Heights, Cibolo

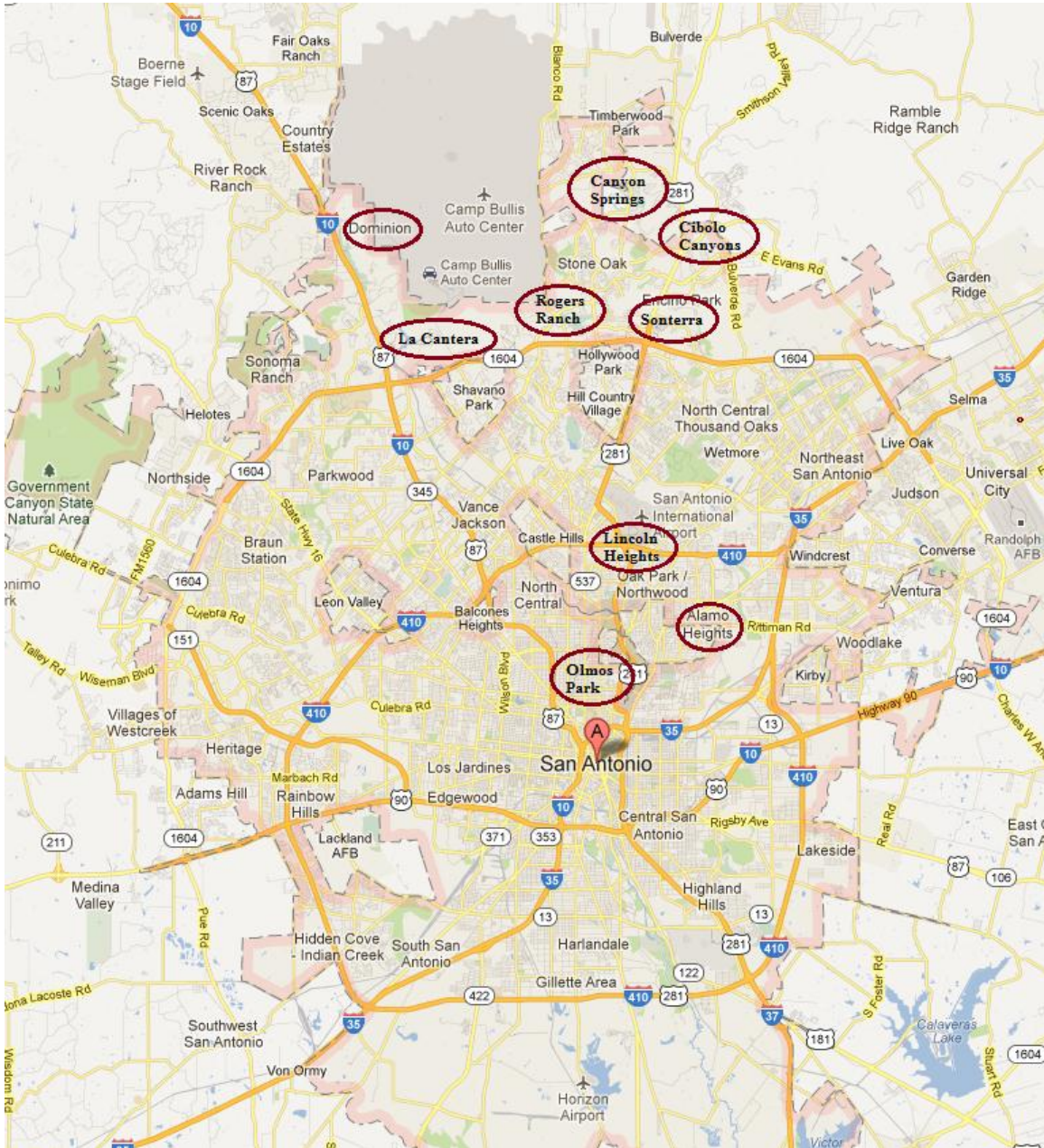
Canyons, Olmos Park, Lincoln Hights, Rogers Ranch y Canyons Springs son las elegidas de los regiomontanos. Cabe destacar que, a diferencia de los migrantes que cruzan sin documentos, estas personas entran a Estados Unidos de manera legal -con visa de turista-, pertenecen a estratos económicos elevados, cuentan con niveles educativos altos, poseen recursos económicos para invertir no sólo en la vivienda y, en la mayoría de los casos buscan arreglar su situación migratoria de manera permanente.

**Figura No. 3. Ciudades texanas habitadas por migrantes de Monterrey**



Fuente: [http://www.google.com.mx/imgres?imgurl=http://local-news.ws/images/tx.gif&imgrefurl=http://periodicos.ws/mapas/txmap-es.html&h=1176&w=1540&sz=560&tbnid=ti7IBJoOb6yKiM:&tbnh=90&tbnw=118&zoom=1&usq=\\_\\_uSnXMBMI0GBv\\_XOCovILRbhbw8=&docid=aBHb93s4FfjcJM&hl=es-419&sa=X&ei=4Ss6UY2vl4Pq2QXTvYHgDw&ved=0CDAQ9QEwAQ&dur=71](http://www.google.com.mx/imgres?imgurl=http://local-news.ws/images/tx.gif&imgrefurl=http://periodicos.ws/mapas/txmap-es.html&h=1176&w=1540&sz=560&tbnid=ti7IBJoOb6yKiM:&tbnh=90&tbnw=118&zoom=1&usq=__uSnXMBMI0GBv_XOCovILRbhbw8=&docid=aBHb93s4FfjcJM&hl=es-419&sa=X&ei=4Ss6UY2vl4Pq2QXTvYHgDw&ved=0CDAQ9QEwAQ&dur=71) [Visitada el 08 de marzo de 2013]

**Figura No. 4 Barrios en San Antonio**



Fuente: Elaboración propia con base en Google Maps.

[https://maps.google.com.mx/maps?hl=es-419&q=mapa+san+antonio,+texas&ie=UTF-8&hq=&hnear=0x865c58af04d00eaf:0x856e13b10a016bc,San+Antonio,+Texas,+EEUU&gl=mx&ei=izM6Ub\\_KB6bC2AWXp4H4BQ&ved=0CC8Q8gEwAA](https://maps.google.com.mx/maps?hl=es-419&q=mapa+san+antonio,+texas&ie=UTF-8&hq=&hnear=0x865c58af04d00eaf:0x856e13b10a016bc,San+Antonio,+Texas,+EEUU&gl=mx&ei=izM6Ub_KB6bC2AWXp4H4BQ&ved=0CC8Q8gEwAA) [Visitada el 08 de marzo de 2013]

## Referencias Bibliográficas

Arzaluz Solano, Socorro y Gabriela Zamora (2011), Frontera, seguridad y gobiernos locales en México, Revista Estudios Fronterizos: Bolivia, Agencia para el desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas (ADEMAF)

Castells, Manuel, (1999), *La era de la Información, Vol. II, El poder de la identidad*, México, Siglo XXI

Escalante, Fernando (2009), *El homicidio en México entre 1990 y 2007: aproximación estadística*, El Colegio de México, Secretaría de Seguridad Pública Federal, México.

Quintana Navarrete Miguel, et al., 2011, “Los retos en materia de seguridad pública en la gestión municipal en México”, en *Cabrero Enrique y David Arellano coord., Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, CIDE.

Ramos, José María, (2011), *Gestión de la seguridad en la frontera norte e iniciativa Mérida: antecedentes y desafíos*, <http://www.seguridadcondemocracia.org/mys/cap4.pdf>. Consultado el 3 de noviembre de 2011

#### **Otras fuentes:**

Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2010, Índices de marginación municipal

INEGI (2010), Censo de Población y Vivienda

National Association of Realtors, 2012, “2012 Profile of International Home Buying Activity” <<http://www.realtor.org/reports/profile-of-international-home-buying-activity>>, consultado el 25 de septiembre, 2012.

# LA MADUREZ DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LAS EMPRESAS DEDICADAS AL DESARROLLO DE PROYECTOS DE VIVIENDA

Arq. Arely del Pilar Chan Arceo y Dr. Gilberto A. Corona Suárez<sup>3</sup>

## Resumen

Este trabajo reporta un estudio llevado a cabo para determinar el nivel de madurez de los sistemas de gestión de la calidad (SGC) en las organizaciones dedicadas al desarrollo de proyectos de vivienda. Se diseñó y aplicó un instrumento para evaluar la madurez de los SGC en una muestra estratificada de empresas de la ciudad de Mérida, seleccionada de acuerdo a dos factores: su permanencia (años de experiencia) y su tamaño (pequeña, mediana, grande). Los resultados preliminares muestran que las organizaciones participantes tienen en promedio un enfoque reactivo para la gestión de la calidad, más bien informal y basado en acciones correctivas, ya que la disponibilidad de datos e información para la mejora de sus procesos es muy limitada.

## Introducción

La industria de la construcción es un sector de suma importancia para el desarrollo de un país debido a la fuerza de trabajo que emplea, los proyectos que desarrolla, además del avance tecnológico y económico que detona. En México, la construcción es una de las actividades económicas más importantes y el producto interno bruto nacional está fuertemente ligado a la construcción. Por eso, es importante que las organizaciones dedicadas a la construcción logren un mejor desempeño de manera continua. Varias industrias han logrado esto mediante la adopción de una cultura de la calidad en sus organizaciones y, especialmente en las últimas décadas, el mundo industrializado ha sido testigo de una revolución de la calidad (Feigenbaum, 1991; Hiam, 1992; Walton, 1992), que ha ido permeando en la construcción (Griffith, 1990; Ashford, 1992; Buratti y Oswald, 1993; Deffenbaugh, 1993).

El estándar internacional ISO 9000:2008 define a la calidad como la totalidad de las características que describen la capacidad de una entidad para satisfacer necesidades explícitas o implícitas. De acuerdo con el estándar ISO 9000:2005, la calidad requiere ser gestionada y estar integrada en los procesos administrativos y productivos de una organización (Nee, 1996; en Rosenfeld, 2009). Los enfoques modernos de gestión de la calidad abogan por las acciones preventivas, tal como

---

<sup>3</sup> Universidad Autónoma de Yucatán

la capacitación adecuada del personal (Fazzi, 1994; Smith, 1996; en Rosenfeld, 2009), en lugar de meramente aplicar acciones de evaluación tales como la inspección. La mejor manera de llevar a cabo estas acciones preventivas es mediante la implementación de un sistema de gestión de la calidad.

El hecho de abordar el tema de la madurez de los sistemas de calidad en las organizaciones dedicadas a la construcción de viviendas es relevante, ya que la implementación de estándares como el ISO 9000 se ha vuelto el modelo a seguir para muchas organizaciones que buscan la mejora de la calidad (Coleman y Douglas, 2003). Los efectos de esta implementación sobre la calidad del producto y la competitividad de las ventas puede ser incluso más claro después de registrar el sistema de calidad basado en dicho estándar (Huang y Lin, 1996). En la actualidad, no tener la certificación de la norma ISO se está convirtiendo en una barrera para la entrada al mercado global (Mittelstaedt et al., 2003).

Por otro lado, La vivienda es parte fundamental de la estructura socioeconómica y política de México y, por lo mismo, es una de las cinco necesidades fundamentales (educación, salud, alimentación, vivienda y protección a sus derechos humanos) que, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, se deben satisfacer para el logro del desarrollo humano sustentable de los mexicanos (Plan Nacional de Desarrollo, 2007). Es importante entonces resaltar la relevancia social dado que constituye un elemento fundamental para el bienestar de la familia al proporcionar seguridad y sentido de pertenencia e identidad a una comunidad, así como la relevancia económica de la construcción de vivienda, pues es una de las actividades productivas más importantes en México. De ahí que se haya considerado pertinente identificar oportunidades para mejorar la administración de las organizaciones que se dedican a la construcción de proyectos habitacionales, mediante el estudio de los sistemas de gestión de la calidad que han implementado. De acuerdo a la Codificación de Vivienda 2010 emitida por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI, 2010a), se identifica como proyecto o conjunto habitacional a toda unidad, fraccionamiento o agrupamiento de viviendas, en cualquiera de sus modalidades y regímenes de tenencia, que implica la división de un terreno en manzanas y lotes para vivienda, equipamiento, comercio y servicios, y que incluye vías públicas y obras de urbanización. En esta etapa del proyecto reportado, el área de estudio quedó circunscrita a la ciudad de Mérida únicamente. Además, esta investigación partió de la premisa de que las empresas constructoras dedicadas a la construcción de vivienda en Mérida, cuentan por lo menos con un sistema de calidad con cierto grado de madurez, aunque sea incipiente. Se evaluará entonces qué tan maduros son dichos sistemas para obtener información que permita realizar comparaciones e identificar oportunidades de mejora en la administración de estas organizaciones.

### **Metodología**

Para los propósitos de este estudio, se formuló y desarrolló un instrumento con el que se midió el nivel de madurez de los sistemas de gestión de la calidad (SGC) de las empresas constructoras. Para esto, se tomó en cuenta la estructura del

modelo de gestión de la calidad descrito por Yasamis et al. (2002), el cual considera que en las organizaciones dedicadas a la construcción la calidad se debe administrar en dos diferentes niveles: el nivel corporativo y el nivel de proyecto. Por lo tanto, en este caso, la madurez de los SGC se evaluó en estos dos niveles.

La evaluación en el nivel corporativo se basó en los aspectos establecidos en los estándares internacionales ISO 9001:2008 e ISO 9004:2009, ya que sus directrices se refieren a la gestión de la calidad en el nivel organizacional; mientras que la evaluación en el nivel de proyecto se basó el estándar ISO 10006:2003, debido a su enfoque en la calidad de los procesos de gestión del proyecto. Para el instrumento de evaluación en el nivel corporativo se adaptó el modelo de madurez y la herramienta de autoevaluación que propone el estándar ISO 9004:2009 para determinar el grado de madurez del sistema de gestión en una organización. La herramienta de autoevaluación del ISO 9004:2009 propone parámetros para evaluar cada uno de los apartados que incluye este estándar. Para cada uno de estos apartados se formuló una pregunta que los entrevistados tendrían que responder con una de las cinco opciones de respuesta proporcionados. Cada una de estas opciones de respuesta describe un nivel de madurez para el proceso de gestión relacionado con el apartado al que se refiere la pregunta. El entrevistado debía escoger la opción que más se apegue a las prácticas de gestión de la calidad llevadas a cabo en su organización. Por ejemplo, en la Figura 1 se muestra una sección de este instrumento con la pregunta y las opciones de respuesta correspondientes para evaluar uno de los apartados del estándar ISO 9004:2009. En total se formularon 26 preguntas agrupadas en seis diferentes secciones, cada una de las cuales corresponde a las secciones principales del estándar. En la Tabla 2 se enlistan estas secciones principales que incluye el estándar ISO 9004:2009, junto con sus respectivos apartados e identificación de las preguntas del instrumento que se refieren a cada uno de estos apartados. Como parte de este instrumento también se formuló una sección para recabar los datos generales y antecedentes de la empresa y del entrevistado; el principal propósito de esta sección fue poder determinar el estrato en el que se debe clasificar la empresa. En otra sección, se explicaron el propósito y contenido del instrumento, la confidencialidad de la información recabada y el uso que se le daría a la misma, así como las indicaciones de cómo debía ser respondido el instrumento.



1	<b>¿En cuál de los siguientes enfoques se basa el sistema de gestión de calidad en esta organización?</b>	
	• El sistema de gestión está orientado funcionalmente (por departamentos).	<input type="radio"/>
	• Hay un sistema de gestión de la calidad que se enfoca en procesos específicos relevantes para la operación de la organización.	<input type="radio"/>
	• Hay un sistema de gestión de la calidad basado en los ocho principios de gestión de la calidad y que aplica a toda la organización.	<input checked="" type="radio"/>
	• El sistema de gestión de la organización se ha ampliado para integrar otras disciplinas, por ejemplo, la gestión ambiental, gestión de la salud y la seguridad, etc.	<input type="radio"/>
	• El sistema de gestión logra un despliegue completo de la política de calidad de la organización.	<input type="radio"/>

**Figura 1.** Sección del instrumento que ilustra la evaluación de la madurez del sistema de gestión de la calidad en el nivel corporativo

Por otro lado, el instrumento para evaluar la madurez de los SGC en el nivel de proyecto se basó en el estándar internacional ISO 10006:2003. En la literatura no se encontró un instrumento que se pudiera adoptar para este propósito, (tal como se hizo para la evaluación en el nivel corporativo), por lo que hubo que formular un instrumento desde cero. El instrumento diseñado incluye una serie de 36 preguntas formuladas a partir de los aspectos que incluye el estándar ISO 10006:2003, las cuales fueron agrupadas de acuerdo a las once secciones correspondientes al estándar. Posteriormente, en base a la escala de niveles de madurez que proponía el estándar ISO 9004:2000, se establecieron los niveles de madurez para evaluar los diferentes aspectos del estándar 10006:2003. A diferencia del instrumento para evaluar el nivel corporativo, estos niveles de madurez, mostrados en la Tabla 3 con su respectiva definición, se utilizaron de manera genérica para que los entrevistados evaluaran todos los aspectos cuestionados. La Figura 1 muestra una sección del instrumento, en la cual se puede observar que para cada pregunta se proporcionaron aclaraciones acerca del apartado del estándar que se está cuestionando, esto con el fin de que el entrevistado entendiera el sentido de la pregunta planteada.

El análisis de los datos obtenidos mediante la aplicación del instrumento de nivel corporativo incluyó el cálculo de un índice de madurez de gestión de la calidad (Kumar et al 1992), el cual se obtuvo en base a los valores numéricos asignados a cada uno de los cinco niveles de madurez establecidos para evaluar los diferentes aspectos del instrumento correspondiente. Estos valores, mostrados en la Tabla 4, fueron asignados correspondientemente de acuerdo a las respuestas dadas a las preguntas del instrumento por el entrevistado. Los valores fueron entonces sumados y el resultado fue dividido entre la suma máxima posible. Por ejemplo, en el caso de la evaluación en el nivel corporativo, el instrumento incluyó 26 preguntas y por lo tanto la suma máxima posible es 104 (= 26 x 4); de tal manera que si de acuerdo a las respuestas dadas la suma fuera 83 entonces el índice en

términos de porcentaje sería 80.0% (=83/104). Un índice de este tipo fue obtenido no sólo de manera global para el SGC en el nivel corporativo de una empresa, sino que también se calcularon índices para cada una de las secciones principales enlistadas en la Tabla 2. La Figura 2 muestra un ejemplo del cálculo para una de estas secciones; en este caso la suma obtenida de acuerdo a las respuestas dadas para las preguntas de esta sección fue 6, mientras que al tratarse de tres preguntas el valor máximo que se podría sumar sería 12 (4 x 4), por lo que el índice de la sección sería 50.0% (= 6/12).

**Tabla 2. Relación de apartados del ISO 9004:2009 con la identificación de las preguntas asociadas a cada uno de éstos**

<b>Secciones principales del estándar ISO 9004:2009</b>	<b>Apartados asociados</b>	<b>Identificación de las preguntas</b>
4. Gestión para el éxito sostenido de la organización	4.1 Generalidades	Pregunta 1
	4.2 Éxito sostenido	Pregunta 2
	4.3 El entorno de la organización	Pregunta 3
	4.4 Partes interesadas, necesidades y expectativas	Pregunta 4
5. Estrategia y política	5.1 Generalidades	Pregunta 5
	5.2 Formulación de la estrategia y la política de calidad	
	5.3 Despliegue de la estrategia y la política de calidad	Pregunta 6
	5.4 Comunicación de la estrategia y política de calidad	Pregunta 7
6. Gestión de los recursos	6.1 Generalidades	Pregunta 8
	6.2 Recursos financieros	Pregunta 9
	6.3 Personas en la organización	Pregunta 10
	6.4 Proveedores y aliados	Pregunta 11
	6.5 Infraestructura	Pregunta 12
	6.6 Ambiente de trabajo	Pregunta 13
	6.7 Conocimientos, información y tecnología	Pregunta 14
	6.8 Recursos naturales	Pregunta 15
7. Gestión de procesos	7.1 Generalidades	Pregunta 16
	7.2 Planificación y control de los procesos	
	7.3 Responsabilidad y autoridad relativas a procesos	Pregunta 17
8. Seguimiento, medición, análisis y revisión	8.1 Generalidades	Pregunta 18
	8.2 Seguimiento	
	8.3 Medición	Pregunta 19
	8.3.1 Generalidades	
	8.3.2 Indicadores clave de desempeño	Pregunta 20
	8.3.3 Auditoría interna	
	8.3.4 Autoevaluación	
	8.3.5 Estudios comparativos con las mejores prácticas	Pregunta 21
8.4 Análisis	Pregunta 22	
8.5 Revisión de la información obtenida del seguimiento, la medición y el análisis	Pregunta 23	
9. Mejora, innovación y	9.1 Generalidades	Pregunta 24
	9.2 Mejora	

aprendizaje	9.3 Innovación	Pregunta 25
	9.4 Aprendizaje	Pregunta 26

**Tabla 3. Categorías correspondientes al escalamiento Likert del Instrumento de evaluación de madurez de los SGC en el nivel de proyecto**

CATEGORÍAS	
1	No hay un procedimiento formal para atender este aspecto del proyecto
2	Este aspecto del proyecto se atiende de manera reactiva
3	Hay un procedimiento formal para atender este aspecto del proyecto
4	Se enfatiza la mejora del procedimiento establecido para atender este aspecto del proyecto
5	Hay un procedimiento que es "modelo a seguir" en la atención de este aspecto del proyecto

ACLARACIONES		NO HAY UN PROCEDIMIENTO FORMAL PARA ATENDER ESTE ASPECTO DEL PROYECTO	ESTE ASPECTO DEL PROYECTO SE ATIENDE DE MANERA REACTIVA	HAY UN PROCEDIMIENTO FORMAL PARA ATENDER ESTE ASPECTO DEL PROYECTO	SE ENFATIZA LA MEJORA DEL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO PARA ATENDER ESTE ASPECTO DEL PROYECTO	HAY UN PROCEDIMIENTO QUE ES "MODELO A SEGUIR" EN LA ATENCIÓN DE ESTE ASPECTO DEL PROYECTO
SECCIÓN I:						
30	¿Cómo se llevan a cabo los procesos de planificación y control de las compras que incluye la realización de cada proyecto?					
31	¿Cómo se documentan los requisitos de las compras necesarias para la realización de un proyecto?					
32	¿Cómo se evalúan los proveedores del proyecto?					
33	¿Cómo se lleva a cabo el proceso de contratación de los contratistas y subcontratistas que intervienen en la ejecución de un proyecto?					
34	¿Cómo se lleva a cabo el control de los contratos realizados para la ejecución de un proyecto?					
SECCIÓN II:						
35	Con respecto a la mejora de los procesos de gestión de los proyectos que lleva a cabo la organización ¿cómo se lleva a cabo la medición y análisis del desempeño en cada uno de los proyectos realizados?					
36	¿Cómo se lleva a cabo la mejora continua en la realización de los proyectos?					

**Figura 1. Sección del instrumento para evaluar la madurez de los SGC en el nivel de proyecto**

**Tabla 4. Valores asignados a cada uno de los niveles de madurez establecidos para evaluar los aspectos de los SGC en el nivel corporativo**

Niveles de madurez	Valor cuantitativo
1	0
2	1

3	2
4	3
5	4

Para establecer el nivel de madurez de una organización se utilizó la escala de Likert mostrada en la Tabla 5, la cual está basada en los niveles de madurez que propone el estándar ISO 9004:2000. Con esta escala se puede interpretar los índices de madurez obtenidos para una organización; por ejemplo, para el caso del ejemplo anterior en donde para la sección VI del instrumento (ver Figura 2) se obtuvo un índice de madurez del 50%, se debe considerar que “hay procedimientos formales para atender este aspecto”. Esta misma escala se utilizó para interpretar los índices obtenidos tanto de manera global como por secciones, en el nivel corporativo y de proyecto.

**Tabla 5. Escala de Likert establecida para definir el nivel de madurez de los SGC evaluados**

Nivel de madurez	Términos lingüísticos	Rango del índice de madurez
1	No hay procedimientos formal para atender este aspecto	0 – 20%
2	Este aspecto se atiende de manera reactiva	21 – 40%
3	Hay procedimientos formales para atender este aspecto	41 – 60%
4	Se enfatiza la mejora de los procedimientos establecido para atender este aspecto	61 – 80%
5	Hay procedimientos que son un "modelo a seguir" por otras organizaciones	81 – 100%

SECCIÓN VI			
24	¿Cómo se lleva a cabo la mejora de los procesos o productos realizados por la organización?		
	• Las actividades de mejora son para casos puntuales basadas principalmente en las quejas de clientes o relacionadas con aspectos reglamentarios.	<input type="radio"/>	Valores 1
	• La mejora está integrada como una actividad de rutina en toda la organización, así como para sus proveedores y aliados. Hay evidencias de una fuerte relación entre las actividades de mejora y el logro de resultados superiores al promedio del sector.	<input checked="" type="radio"/>	→ 4
	• Se han implementado procesos de mejora básicos, basados en acciones correctivas y preventivas. La organización proporciona formación para la mejora continua.	<input type="radio"/>	2
	• Actualmente se considera innecesaria la mejora de los procesos o productos realizados por la organización.	<input type="radio"/>	3
	• Los procesos de mejora se revisan de manera sistemática. Los procesos de mejora están alineados con la estrategia y los objetivos. La mejora se aplica a los productos, a los procesos, a las estructuras de la organización, al modelo operativo y al sistema de gestión de la organización.	<input type="radio"/>	0
25	¿Cómo se lleva a cabo la innovación en los procesos o productos realizados por la organización?		
	• La innovación en los procesos o productos es limitada ya que se realiza para casos puntuales, sin que haya una planificación.	<input type="radio"/>	Valores 1
	• Se desarrollan planes preventivos para evitar o minimizar los riesgos identificados que acompañan a las actividades de innovación. La innovación se aplica a los productos, a los procesos, a las estructuras de la organización, al modelo operativo y al sistema de gestión de la organización.	<input type="radio"/>	4
	• Las actividades de innovación se basan en los datos relativos a las necesidades y a las expectativas de los clientes.	<input type="radio"/>	2
	• Actualmente no se considera necesaria la innovación en los procesos o productos realizados por la organización.	<input type="radio"/>	3
	• Las innovaciones se clasifican por orden de prioridad, basándose en el equilibrio entre su urgencia, la disponibilidad de recursos, y la estrategia de la organización. La innovación se utiliza para mejorar el funcionamiento de la organización.	<input checked="" type="radio"/>	→ 0
26	¿Qué acciones de aprendizaje lleva a cabo la organización para fomentar la mejora e innovación en sus procesos o productos?		
	• El aprendizaje se realiza principalmente a partir de las quejas y de un modo individual, sin compartir los conocimientos.	<input type="radio"/>	Valores 1
	• La cultura del aprendizaje permite asumir riesgos y aceptar el fracaso, siempre que esto lleve a aprender de los errores y a encontrar oportunidades de mejora.	<input type="radio"/>	4
	• Se ha implementado un sistema para reconocer los resultados positivos a partir del análisis sistemático de los problemas y de otros datos. También existen procesos para compartir la información y el conocimiento.	<input checked="" type="radio"/>	→ 2
	• Actualmente la organización no implementa acciones de aprendizaje para fomentar la mejora e innovación en sus procesos o productos.	<input type="radio"/>	3
	• El aprendizaje se reconoce como un tema clave. La alta dirección promueve la constitución de redes, la conectividad y la interactividad para compartir el conocimiento. El aprendizaje es fundamental para la mejora y la innovación de los procesos.	<input type="radio"/>	0
			<hr/> 6

Figura 2. Ejemplo del cálculo del índice de madurez de gestión de la calidad para una de las secciones del instrumento de evaluación en el nivel de corporativo

## Resultados

El instrumento se ha aplicado hasta el momento a una muestra seleccionada aleatoriamente de 9 empresas constructoras desarrolladoras de proyectos de vivienda en la ciudad de Mérida. Estas empresas constructoras fueron identificadas debido a que se encuentran asociadas tanto a la CANADEVI como al Infonavit.

Los siguientes son algunos de los antecedentes de las empresas participantes:

- Estas empresas en su mayoría son pequeñas, de acuerdo a la clasificación propuesta por la Secretaría de Economía.

- Hasta el momento solo se ha aplicado el instrumento a una empresa grande.
- De estas empresas entrevistadas, dos de ellas cuentan con una antigüedad de entre los 5 a 8 años, seis cuentan con una antigüedad de más de 12 años de la cuenta y una con una antigüedad que oscila entre los 9 y 12 años.
- La aplicación del instrumento se hizo de manera personal.
- El número promedio de empleados en las empresas constructoras es de 21 empleados.
- Respecto a los proyectos realizados por las empresas constructoras el 77% de ellas realiza actividades de diseño y construcción de la vivienda, planificación, diseño y construcción de urbanización y ventas y el 23 % restante solo se dedica a la construcción exclusivamente o al diseño, construcción y ventas.
- En cuanto al tipo de proyectos que realizan las empresas constructoras, el 100% de ellas hacen proyectos de vivienda y el tipo de vivienda que construyen es el siguiente:
  - El 44% construye viviendas cuyo precio oscila entre los \$374,000 y los \$654,500.
  - El 22% construye vivienda cuyo precio es de más de \$2,804,900
  - El 11% construye viviendas de un precio de \$654,000 a \$1,402,500
  - Otro 11% son de viviendas cuyos precios oscilan entre los \$220,000 a \$373,000
  - El otro 12% se encuentra dividido entre empresas que construye viviendas de menos de \$220,000 o viviendas cuyo precio oscila ente \$1,402,500 a \$2,804, 900

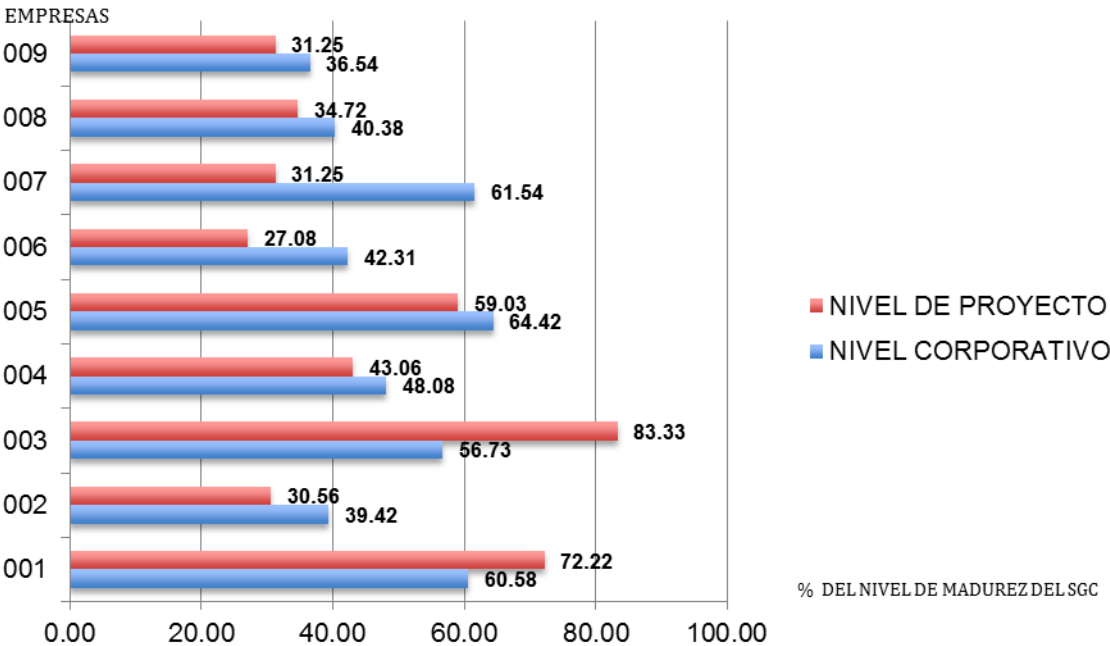
Igualmente, los siguientes son los antecedentes de los empleados que respondieron el instrumento:

- Con respecto a las personas que respondieron el instrumento 7 son gerentes de del departamento de gestión de obra, 1 jefe de proyectos y 1 residente de obra.
- El tiempo que los entrevistados tienen trabajando en sus respectivas organizaciones fue 8 años en promedio.
- El tiempo de experiencia profesional que tenían los entrevistados fue de 14 años, fluctuando entre los 5 y 30 años.
- El análisis de los datos se realizó en base a los valores porcentuales

El análisis de los datos se realizó en base a valores porcentuales obtenidos a través de del instrumento aplicado en donde los encuestados respondieron sobre le nivel de madurez de los sistemas de gestión de calidad de sus organizaciones.

Para lo cual primero se realizó un análisis de los datos por cada organización encuestada en donde se obtuvieron los valores cuantitativos correspondientes a cada pregunta contestada, se sumaron y así se obtuvieron las puntuaciones totales que posteriormente fueron dividirlas entre las puntuaciones máximas posibles, obteniendo así los porcentajes correspondientes a los niveles de madurez de cada organización tanto para el nivel de proyecto como para le nivel corporativo.

Una vez obtenidos los niveles de madurez se promediaron los niveles de madurez del nivel corporativo y los niveles de madurez de los proyectos obteniendo porcentajes globales del 45% y 41.25% respectivamente. Ver Figura 3.



**Figura 3. Nivel de madurez por organización encuestada**

Posteriormente se obtuvo para cada organización participante el porcentaje del nivel de madurez de cada uno de las 6 secciones (Gestión para el éxito sostenido de la organización, Estrategia y política, Gestión de recursos, Gestión de procesos, Seguimiento, medición, análisis y revisión y Mejora, innovación y aprendizaje) que abarca el instrumento del nivel corporativo y para las 11 secciones que componen el instrumento en el nivel de proyecto (responsabilidad de la dirección, Procesos relacionados con los recursos, Procesos relacionados con el personal, Procesos relacionados con la interdependencia, Procesos relacionados con el alcance, Procesos relacionados con el tiempo, Procesos relacionados con los costos, Procesos relacionados con la comunicación,

Procesos relacionados con el riesgo, Procesos relacionados con las compras y Procesos relacionados con la mejora).

Se obtuvo el valor cuantitativo por cada sección contenida en cada uno de los instrumentos y posteriormente se promedió. Ver figuras 4 y 5. Posteriormente se ilustraron estos resultados en una gráfica radial, mostrando el índice del nivel de madurez del sistema de gestión de la calidad obtenido por cada sección referente a cada uno de los aspectos de los ISO 9004:2008 y 10006:2003 cuestionados en ambos instrumentos.

En la gráfica correspondiente a los niveles de madurez del SGC del nivel corporativo de las organizaciones entrevistadas, se puede observar que el aspecto o sección en el que el SGC muestra deficiencias es en la gestión de los recursos, este resultado es porque la mayoría de las organizaciones se enfocan especialmente en los recursos financieros y descuidan los recursos humanos, los recursos naturales y los recursos de información, comunicación y tecnología debido a que la mayoría de las veces no visualizan las mejoras y ganancias que podrían obtener si invierten en la capacitación de su personal o en la integración de tecnologías en su organización.

Por otra parte, el nivel de madurez de los otros aspectos evaluados fluctúa entre los 47.22 % y el 61.11%, este último correspondiente a la sección de Mejora, innovación y aprendizaje, este nivel se alcanza porque por lo general las empresas cuentan con tecnología, la cual la enfocan para la eficacia y eficiencia de los procesos que reportan recursos financieros, como podrían ser algunos software para la presupuestación y programas de obra.

En lo que respecta a los resultados obtenidos para el nivel de proyecto, se puede observar que la sección correspondiente al aspecto que se refiere a la responsabilidad de la Dirección fue la que obtuvo un nivel de madurez deficiente. Esta deficiencia puede darse porque la dirección no fomenta una cultura de la calidad que garantice el éxito del proyecto, debido a que la dirección no considere muy necesario tener un proceso estratégico que rija el proyecto.

Esto se evidenció en la aplicación de los instrumentos ya que la gran mayoría de las organizaciones entrevistada son cuentan con un sistema de gestión de la calidad formal.

En lo que respecta a los otros procesos evaluados en el instrumento se obtuvo que los procesos relacionados con los riesgos también obtuvieron un nivel de madurez deficiente, lo cual se puede dar debido a que la construcción de vivienda representa menos riesgos por ser un proyecto repetitivo en el cual ya se tienen identificados los posibles riesgos y si se trata de un riesgo debido a la naturaleza se puede prever.

Los procesos relacionados con las interdependencias, con el personal, con los recursos, con la comunicación, compras y mejoras tienen niveles de madurez que fluctúan entre los 42.36% y 44%. Los procesos relacionados al alcance y a los tiempos obtuvieron un nivel de madurez del 52.78% para ambos y los procesos



relacionados con el costo son los que obtuvieron un nivel de madurez más elevado, esto porque la estimación de los costos, la elaboración de los presupuestos y el control de los costos son actividades en las que más se enfocan las organizaciones en realizar bien ya que de ellos depende en gran medida la rentabilidad de la empresa.

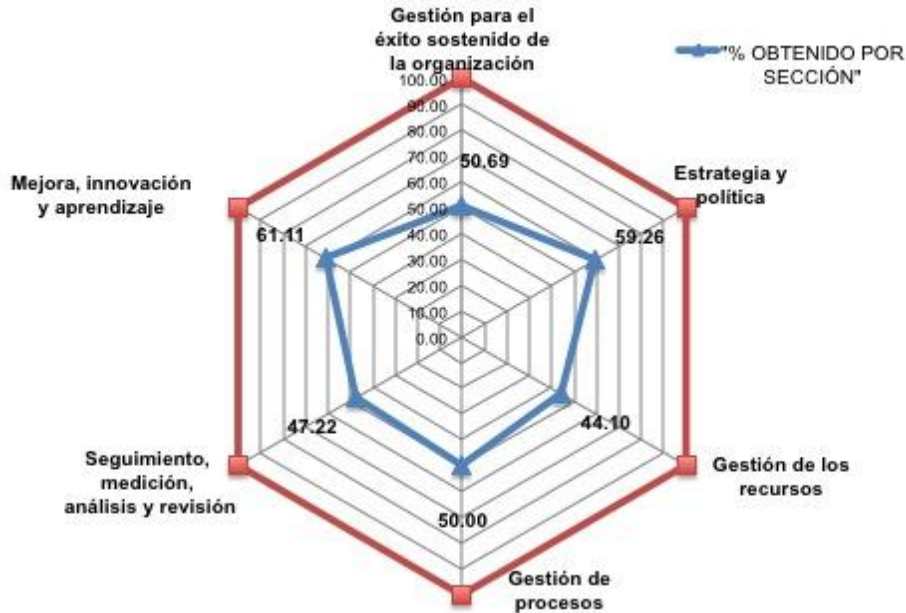


Figura 4. Porcentaje del nivel de madurez por sección en el nivel corporativo.

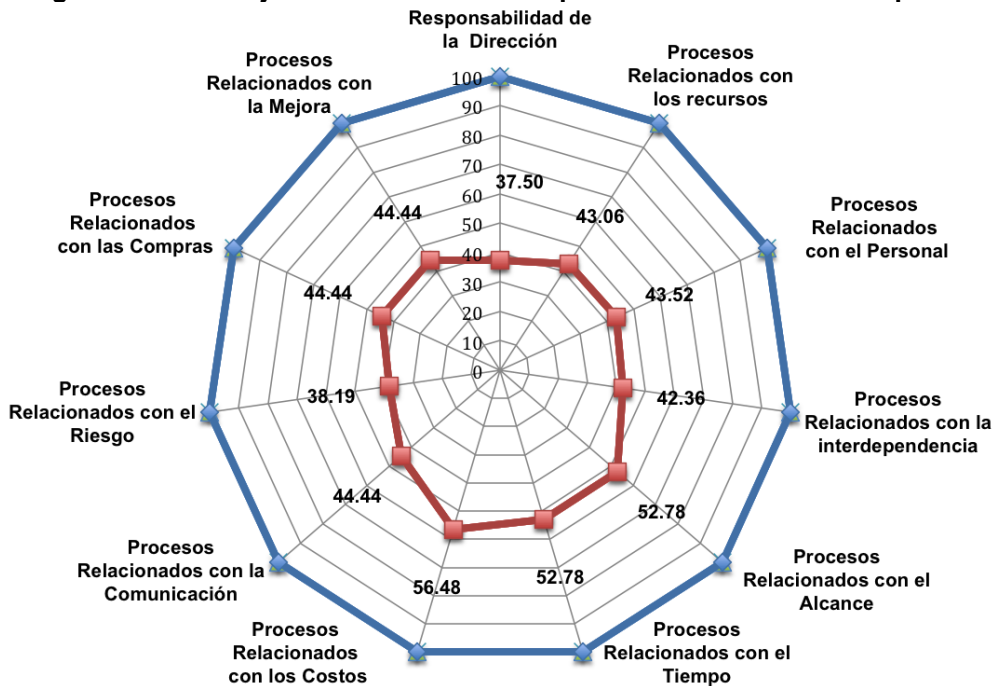


Figura 5. Porcentaje del nivel de madurez por sección en el nivel de proyecto

## Conclusiones

Los resultados preliminares obtenidos proporcionan una idea general del nivel de madurez en el que se sitúan las organizaciones dedicadas al desarrollo de proyectos de vivienda, en la cual se muestra que el nivel de madurez de la calidad de cada organización es medio, lo que correspondería según las escalas establecidas previamente en esta investigación que en las organizaciones “hay una aproximación a un sistema formal estable” en el caso del nivel corporativo y “Hay un procedimiento formal para atender este aspecto del proyecto” para el nivel de proyecto. Aunque es importante mencionar que los procesos que conforman los sistemas de gestión de calidad los llevan a cabo con ciertas limitaciones ya que muchos de estos procesos no se encuentran debidamente documentados contrario a como debería de ser.

Es necesario considerar que en el contexto local existen limitantes importantes para poder implementar un sistema de gestión de Calidad de manera formal, debido a la falta de una cultura de calidad en las organizaciones.

Por lo general estas organizaciones se preocupan más por la etapa de construcción de las vivienda y en cumplir los requisitos que les pide instituciones como el Infonavit que en implementar procesos que abarquen a todas los aspectos que componen un Sistema de Gestión de la Calidad.

## Referencias

- Ashford, J.L. (1992). The Management of Quality in Construction, E&FN Spon, London.
- Carillo, R.(2008). La importancia de los Sistemas de gestión de Calidad en empresas Agrícolas. Tesis de Maestría. Universidad Veracruzana. México.
- Camisón, C.; Cruz, S. y González, T. (2007).Gestión de la Calidad: Conceptos, Enfoques, Modelos y Sistemas. Primera Edición. Pearson Educación. Madrid.
- Coleman, S. & Douglas, A. (2003). Where next for ISO 9000 companies?, The TQM Magazine, 15, pp. 88–92.
- CONAVI (2010a). Disponible en: <http://www.conavi.gob.mx>. Recuperado en enero 2012.
- CONAVI (2010b). Disponible en: <http://www.conavi.gob.mx>. Recuperado en enero 2012.
- Deffenbaugh, R.L. (1993). Total quality management at construction job sites. Journal of Management in Engineering, **9**(4), 382–9.
- Feigenbaum, A.V. (1991). Total Quality Control, McGraw-Hill, New York.
- Griffith, A. (1990). Quality Assurance in Building, Macmillan. London.
- Hiam, A. (1992). Closing the Quality Gap, Prentice Hall, Englewoods Cliffs, NJ.
- Huarng, S. L. & Lin, B. F. (1996). ISO in Taiwan: a survey, Total Quality Management, 7, pp. 681–690.
- INEGI (2010).Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/economia/secundario/construccion/default.aspx?tema=E>. Recuperado en mayo 2012.
- Kumar, C., Prabhu, C. y Wolf, C. (1992). Assessing Project Quality. American Association of Cost Engineers, Transactions of the American Association, ABI/INFORM Global. 2. 40.
- Martínez, R. (2011). Modelos para la implementación de la gestión de la calidad total en las pymes latinoamericanas. Gestión y Gerencia, 5 (1), 68-86.

- Mittelstaedt, J. D., Harben, G. N. & Ward, W. A. (2003) How small is too small? Firm size as a barrier to exporting from the United States?, Journal of Small Business Management, 41, pp. 68–84.
- NMX-CC-9000-IMNC-2008. Fundamentos y Vocabulario- Requisitos. Norma ISO 9000:2005. Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A. C. México, DF., 2008.
- NMX-CC-9001-IMNC-2008. Sistemas de gestión de la calidad- Requisitos. Norma ISO 9001:2008. Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A. C. México, DF., 2008.
- NMX-CC-9004-IMNC-2000. Gestión para el éxito sostenido de una organización- Recomendaciones para la mejora del desempeño. Norma ISO 9004:2000. Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A. C. México, DF, 2000.
- NMX-CC-9004-IMNC-2009. Gestión para el éxito sostenido de una organización- Enfoque de gestión de la calidad. Norma ISO 9004:2009. Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A. C. México, DF, 2009.
- NMX-CC-10006-IMNC-2005. Sistemas de gestión de la calidad- Directrices para la gestión de la calidad en los proyectos. Norma ISO 10006:2003. Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A. C. México, DF, 2005.
- Secretaría de Economía (2009). Disponible en: <http://www.economia.gob.mx>, Recuperado en mayo 2012.
- Walton, M. (1992) Deming Management at Work, Putnam, New York.
- Yasamis, F., Arditi, D., Mohammadi, J. (2002). Assessing contractor quality performance. Construction Management and Economics, 20(3), 211–223.
- Yehiel Rosenfeld, Y. (2009). Cost of quality versus cost of non-quality in construction: the crucial balance. Construction Management and Economics February, 27, 107–117.

## El crecimiento urbano hacia las comisarías y ejidos de Mérida. Perspectivas y transformaciones en la comisaría de Chablekal

Por: Laila Patricia Estefan Fuentes <sup>4</sup>

### Abstract

*Mérida, como polo de atracción a nivel regional, ha tenido un importante crecimiento urbano en los últimos veinte años. Gran parte de la expansión territorial de su Zona Metropolitana (ZM) se ha dado a través del uso de tierras ejidales, principalmente de comisarías en las periferias de la ciudad. El caso de Chablekal es revelador porque las otrora tierras de labranza se han convertido en espacios en los que se construyen desarrollos inmobiliarios de gama alta.*

¿Qué ha pasado con las tierras ejidales de los límites las urbes en México 20 años después de las reformas al artículo 27? ¿Cuál ha sido el impacto de las reformas a tal artículo frente al crecimiento urbano en las comisarías del norte de Mérida? ¿A qué perspectivas de desarrollo se enfrentan hoy en día? El objetivo principal de este trabajo, desprendido de mi tesis de licenciatura, busca contextualizar el caso de una comisaría de Mérida para analizar el impacto de cómo se vive hoy en día la transformación del uso de suelo ejidal para la construcción de vivienda destinada para un mercado de clase media y alta.

Como en casi cualquier país de Latinoamérica, en México la atropellada transformación de espacios rurales a urbanos es un hecho. Mérida, como capital regional del Sureste, ha tenido un importante crecimiento urbano que se ha caracterizado por transformar y ofertar un mayor mercado inmobiliario, basado en desplazamiento hacia las otrora tierras ejidales situadas la periferia. Por esta razón, podría decirse que la propia ciudad y su población experimentan constantes cambios en cuanto a las perspectivas de consumo, gustos y las propias percepciones que puedan tener de su entorno.

Situándonos en contexto, en Yucatán el crecimiento demográfico y la diversificación de actividades generadas a partir de la década de los cuarentas, parece haber aumentado las diferencias en cuanto al crecimiento de la gran urbe yucateca con respecto a otras localidades del estado: de ser un estado meramente agrícola se comienza a dar una diversificación económica importante (Canto Sáenz, 2001) en sectores tales como el turismo, maquila y la industria de la construcción, ligada con la especulación de tierras.

Tal escenario, la especulación de tierras, se ha agudizado en los últimos años, pues el desarrollo de la industria constructora ha sido notorio a partir de las décadas posteriores a los ochenta, esto a pesar de experimentar una importante

---

<sup>4</sup> Pasante de la licenciatura en Desarrollo y Gestión Interculturales

crisis económica en la década de los noventa generada, entre muchos otros factores, por la apertura de créditos inmobiliarios que no pudieron ser solventados.

Sin embargo, fue a partir de la década de los setenta cuando el declive en el sector agrícola del país fue notorio, el caso de Yucatán (con la zona henequenera situada en las periferias de Mérida) enfrentó también constantes crisis, teniendo como resultado el abandono de los campos.

De modo paralelo, el crecimiento de la capital yucateca (y su ZM) a partir de esta misma década comenzó a generar nuevos polos de atracción y fuentes de empleo para los pobladores de las localidades y comisarías que se encontraban cercanas – y hoy en día muchas de ellas incorporadas – a la urbe (López Santillán, 2011).

Por esta razón, el cambio de uso del suelo ejidal para el crecimiento urbano es un hecho en casi todas las comisarías y ejidos situados alrededor de la capital yucateca. Particularmente, la zona norte presenta características muy definidas que permiten hacer un análisis particular sobre cómo se viven estas transformaciones en las comunidades y, más aún, las perspectivas que se tienen en cuanto al crecimiento de la urbe.

El norte de la ciudad ha representado en las últimas dos décadas un importante mercado para los desarrollos inmobiliarios de sectores medio, medio alto y alto pues, por lo general, se ofrece un concepto de “mayor comodidad con un sinfín de amenidades” que permiten a sus habitantes, prácticamente, no salir de sus entornos salvo para acudir a sus empleos o escuelas o para aspectos ligados al abasto.

Teniendo el caso de una comisaría situada al Norte como antecedente, podría decirse que Mérida, casi como cualquier ciudad media (y ZM) del país en crecimiento, se ve inmersa en un modelo de expansión masiva hacia los ejidos de su periferia que ya no se mantienen productivos en materia agropecuaria, y no tanto al aprovechamiento de los espacios y terrenos dentro de la ciudad para un óptimo crecimiento.

Ahora bien, ¿por qué debería de interesar estudiar el caso de una comisaría ubicada en el norte de la Ciudad Blanca? En primer lugar, Chablekal, ubicada al norte del municipio de Mérida, ha sido uno de los pocos ejidos de las comisarías pertenecientes a Mérida que no se encuentran adheridos a programas federales como PROCEDE o FANAR, lo cual revela cómo se han desenvuelto las negociaciones a pesar de no estar adherido.

Asimismo, los antiguos suelos ejidales se ofertan para un exclusivo mercado de clase media alta y alta (tal vez con excepción del fraccionamiento Las Américas ubicado en la comisaría de Dzitya, que algo variado implica vivienda de interés social y de interés social medio).

De modo casi imperante, los conjuntos residenciales en esta comisaría ofrecen seguridad, casas con amplios terrenos, calles pavimentadas y áreas verdes comunes, así como otro tipo de amenidades como casa club, etcétera; además los accesos viales para arribar son diversos y amplios (la carretera a Progreso o el

periférico, por ejemplo) que permiten un flujo dinámico y sin problemas de congestión.

La clara relación entre estos dos aspectos, transformación del uso de suelo y crecimiento de la mancha urbana, nos permite descifrar cómo a partir del uso de tierras ejidales, la ciudad se expande. Por esta razón, podría decirse que, el contexto en el que se desenvuelve el esparcimiento de la mancha urbana en la capital yucateca, expresa una efervescencia económica generada por la creciente inversión de capitales en diversos ámbitos industriales. Tanto el sector secundario como el terciario han tenido un óptimo desarrollo en la oferta de servicios, esto no sólo se expresa en los datos duros ofrecidos por distintas instituciones, es también la viva voz de la población quien nos permite afirmar que, en efecto, existe un cambio notable en el gusto y acceso a los nuevos mercados.

Siguiendo estas mismas voces, y al ser los ejidatarios actores principales en esta problemática fue vital analizar de qué modo se ha transformado su vida a dos décadas de las reformas de 1992. Es decir: hasta qué punto el desarrollo de estos conjuntos y la transformación del suelo ejidal han beneficiado las condiciones de vida de los pobladores de las comunidades que eran posesionarias de las tierras. En un acercamiento preliminar, los contrastes entre los fraccionamientos residenciales y las poblaciones originales son evidentes, principalmente en lo que respecta al acceso a ciertos servicios públicos como iluminación pública, vías de comunicación ampliadas o el drenaje, las cuales parecen ser las más comunes en el caso presentado en el pero, ¿en materia socioeconómica y cultural ha sucedido lo mismo?

En el caso de Chablekal, a pesar de existir un franco avance en materia educativa pues un número importante de jóvenes cursan niveles de educación media superior o superior, resulta común que suspendan sus estudios para trabajar en los nuevos desarrollos inmobiliarios, aun cuando esto no les ofrezca una certeza en empleo y salario. Los jóvenes tampoco han optado por la búsqueda de nuevas alternativas de ocupación basadas en el desarrollo de proyectos innovadores en el ejido.

Por lo expuesto, existe de facto una amplia diversificación en los empleos por los que han optado gran parte de los ejidatarios; se podría decir que, con el paso del tiempo, se ha visto a la *milpa* como una actividad complementaria y de autoconsumo,<sup>5</sup> realizada por un pequeño número de pobladores, pues hoy en día, tanto hombres como mujeres han encontrado nuevas fuentes de empleo en Mérida a partir de diversos sectores, gran parte de ellos relacionados con el

---

<sup>5</sup> Atendiendo a los testimonios, un reducido número de la población total de la población se dedica a esta actividad que ellos mismos denominaron tradicional, todos los entrevistados coincidieron con el hecho de que no más de diez personas en todo el pueblo se dedican a actividades relacionadas con la milpa y la ganadería. Llama la atención que, a través de las diferentes entrevistas, mencionaron que a diferencia del sur y oriente del estado, zonas que se expresó siguen manteniendo íntegras estas actividades, la zona henequenera parece haber desincorporado estas actividades de su vida diaria.

terciario, tales como la albañilería, jardinería, vigilancia o intendencia, por mencionar algunos, tanto dentro de la comisaría como en la capital yucateca.

El contraste de opiniones con respecto las causas y consecuencias de la compra venta de tierras ejidales y la creación de nuevos centros urbanos (o *gated communities*) para sectores de clase media-alta y alta se desglosa desde distintas ópticas, una de las que más interesan aquí es la participación del tercer sector de la economía. Desde su incipiente nacimiento en 1970, la promoción del tercer sector en Mérida tuvo como efecto que gran parte de su población se trasladara de modo abrupto, y sin mediación, del sector agrícola al de servicios (Conan, 2011).

Aunado a lo anterior, las nuevas fuentes de empleo que muchos jóvenes encuentran, bajo la lógica del modelo económico neoliberal, más satisfactorias y mejor remuneradas que si se incorporaran al campo laboral bajo el cual se han preparado, algunos de ellos con licenciaturas, y otros tantos una carrera técnica.

El ejemplo más notorio es la contratación de jóvenes como *caddies*, asistentes de los jugadores que les asesoran a lo largo de la práctica, pues aunque son modestamente remunerados obtienen, al mismo tiempo, altas propinas por parte de los jugadores.

Por otro lado, la historia de Chablekal ha sido punto y aparte de las adhesiones a los programas institucionales. Contrario a la participación activa y completa de otros núcleos en los dos programas mencionados en el párrafo anterior, el ejido ha permanecido al margen de este tipo de acciones de gobierno, o al menos de modo parcial aunque, contradictoriamente, es común observar dentro de la comisaría diversos anuncios que ofrecen terrenos en venta, especialmente en fechas cercanas a las fiestas del pueblo, celebradas en el mes de febrero.

Bajo esta óptica, definitivamente uno de los casos más destacados, que explica el crecimiento inminente de la mancha urbana en Mérida y su ZM hacia estos antiguos núcleos agrarios y ejidales a través de transacciones desventajosas, sea la compra venta de tierras del ejido de Chablekal para el desarrollo de alto nivel es el *Yucatán Country Club*.

En este sentir, si el citado ejido no se encuentra adherido a esos programas de certificación de tierras, ¿entonces como se ha procedido a la venta de terrenos para el desarrollo de fraccionamientos como son los desarrollos inmobiliarios Yucatán Country Club, Las Fincas y Las Américas?

El caso específico de Chablekal y el desarrollo inmobiliario *Yucatán Country Club* se ha expresado como paradigmático a través del cual se establecen negociaciones desventajosas para los ejidatarios al obtener una baja ganancia de las tierras vendidas y, por otro lado, en un amplio número de casos no existe una próspera inversión de lo obtenido en las transacciones.

No está de más aclarar que para algunos de los ejidos y comisarías ubicados alrededor de Mérida, algunos de estos factores fueron decisivos en la venta de sus tierras, las cuales, posteriormente, serían utilizadas como zonas industriales de

alto impacto por su cercanía al puerto de Progreso; o bien, para el crecimiento de nuevos desarrollos inmobiliarios de interés social bajo, medio y alto. Todo lo anterior a partir de dos vías, preponderantemente: la venta de sus tierras a un precio muy bajo o bien, a cambio de automóviles o ganado, en el mejor de los casos.

En esta misma lógica, ocurre también otra situación que no debe aislarse del análisis de la compra venta de ejidos que sucede tanto en Chablekal como en las diversas comisarías, subcomisarías y pueblos ubicados en el *continuum* urbano, concepto que hace alusión a aquellas localidades que, conurbadas o no, aún con su condición geográfica, continúan realizando sus fiestas patronales y vaquerías (López Santillán, 2011). Es decir, siguen teniendo esa vida y costumbres de pueblo que, paulatinamente, parecen perderse. (Véase el mapa 3)

Tal fenómeno ha sido definido por algunos estudiosos como *nueva ruralidad* o *rurbalidad*, conceptos que hacen referencia a aquellos pueblos que en años anteriores eran denominados como rurales pero que, hoy en día, debido al crecimiento de los núcleos urbanos, los procesos globalizadores y con el inminente desarrollo de los medios masivos de comunicación han permitido que las diferencias entre los dos núcleos fueran desdibujándose cada vez más con el paso de los años, aunque bien delimitadas y caracterizadas según las regiones donde se desarrollan los núcleos (Fernández, 2008).

Dos cuestiones más sobre las transformaciones del suelo ejidal valdría la pena incorporar a este trabajo, aunque sea de modo tangencial: la apertura de créditos y la sobreoferta de vivienda en la ZM, especialmente en la zona norte, pues se distinguen una explosión de la industria inmobiliaria para sectores definidos con la premisa de ofrecer ambientes fuera del bullicio de la ciudad, pero con todos sus servicios dentro bajo la premisa de estar “tan lejos pero tan cerca” de la ciudad.

Desde el municipio de Conkal hasta parte de las comisarías de Diztyá y Komchén, todos situados en el idílico norte de la ciudad, albergan un importante número de desarrollos que ofrecen una oferta diversa de vivienda: desde departamentos de lujo con un amplio número de servicios (gimnasios, bussines center, zonas sociales, e inclusive algunos venden su cercanía con la playa y la ciudad al estar situados en un punto medio, como es el caso del Yucatan Country Club), hasta fraccionamientos residenciales ubicados en las zonas de mayor crecimiento del *norte* de Mérida.

No sería, por tanto, aventurado afirmar que existe un crecimiento desmesurado en la construcción de este tipo de vivienda pues no parece haber una relación entre lo que a todas luces es una sobreoferta, con el porcentaje de la población que por su ingreso salarial pudiera tener acceso a este tipo de propiedades. Dicho en otros términos, no hay sustento demográfico y socioeconómico entre la población meridana que pueda ser capaz de vivir en esos espacios.

A esto habría que añadir el elemento que se ha destacado a lo largo de este trabajo, ¿hasta qué punto el desarrollo de estos conjuntos y la transformación del suelo ejidal han beneficiado las condiciones de vida de los pobladores de las



comunidades que eran posesionarias de las tierras? Son claros los contrastes entre los fraccionamientos residenciales y las poblaciones originales, principalmente en lo que respecta al acceso a ciertos servicios públicos como iluminación pública, vías de comunicación ampliadas o el drenaje, las cuales parecen ser las más comunes en el caso presentado en el pero, ¿en materia socioeconómica y cultural ha sucedido lo mismo?

Atendiendo a las publicaciones más recientes realizadas conjuntamente por la Agenda Hábitat y Sedesol, se resalta que la ZM de Mérida es, de facto, una de las más dinámicas a escala nacional en conjunto con Ciudad Juárez (ONU HABITAT, Sedesol, 2011). Además, la inversión en la industria de todo tipo – como la instauración de maquiladoras en los pueblos, comisarías y cabeceras municipales dentro y fuera de la ZM – ha sido uno de los puntos clave en la expansión tanto en materia poblacional como de límites, pues mientras que Juárez no ha rebasado sus límites municipales, la capital yucateca ha hecho de la ciudad un núcleo urbano que integra diversos ayuntamientos.

Esta lógica de la expansión urbana masiva tiene su máxima expresión en la zona norte, donde se evidencia la existencia de baldíos dentro de la ciudad (situando como límite al periférico) para la construcción de vivienda. Los flujos de movilidad hacia los nuevos fraccionamientos fuera del periférico de la ciudad hacen aún más evidente que, independiente de la una demanda de vivienda destinada a estos sectores socioeconómicos<sup>6</sup>, se trata también de un proceso de crecimiento y replicación del capital financiero invertido en la industria de la construcción; es decir, de especulación y de sobrevaloración de tierras, destinada a atraer más inversionistas y completar el círculo de mayor apreciación de las tierras de la zona en cuestión, más no de una visión de desarrollo integral y armónico de la urbe.

El precio fijado de las tierras, la transformación de las vocaciones laborales entre los pobladores y ejidatarios de Chablekal basadas en las reestructuraciones económicas del Estado mexicano (Rodríguez Oropeza, s/f), así como una vinculación del desuso de las tierras (con la idea de que éstas son parte del monte, aparentemente sin valor comercial, social y cultural) han incrementado aún más las condiciones del crecimiento urbano y polarización social, especialmente debido a la construcción de fraccionamientos residenciales de gama alta.

¿Por qué a pesar de contar con ejemplos más claros de otras comisarías localizadas alrededor de la ciudad de Mérida las condiciones no parecen mejorar? ¿En qué situación se encuentra este tipo de problemáticas en los planes de desarrollo urbano? ¿Cuáles son las perspectivas a largo plazo para el uso y destino de los ejidos?

---

<sup>6</sup> Como se ha mencionado, la zona norte es el espacio donde las clases medias, medias altas y altas habitan, consumen y se recrean, por lo cual cuando se hable de *el norte* de Mérida (con sus comisarías) se hará mención de un mercado seleccionado para este tipo de población.

Estas interrogantes nos permiten exponer que el problema de la compra venta de ejidos no sólo responde a una cuestión de la falta del funcionamiento de instituciones ligadas tanto al desarrollo rural como social (SRA, SAGARPA, SEDESOL, entre otros organismos), también se han incorporado nuevos aspectos como la percepción sobre la falta de utilidad de las tierras, la inaccesibilidad a la información por parte de la ciudadanía, así como la falta de planeación de programas que incentiven a la diversificación de actividades – ya no sólo agropecuarias – en los ejidos restantes de la ZM de Mérida,.

Con ello, la venta de tierras ejidales sigue siendo hoy en día uno de los principales afluentes y opciones de acceso a recursos económicos para la población que se encuentra dentro de la estructura ejidal. De hecho, es claro que el desuso de actividades agrarias en la ZM de la capital yucateca, y la hegemonía que ha ejercido la presencia de empleos en el sector terciario, han determinado que dicha situación se agudice cada día más.

Aunque el uso de tierra ejidal para permitir el crecimiento espacial de las ciudades no es un caso aislado, después de la década de 1970 se volvió algo ya notorio, al grado de convertirse en la norma en el país en la medida que éste iba siendo más urbano (ONU HABITAT, Sedesol, 2011). ¿Hasta qué punto este esquema de urbanización ha estado basado en la polarización de las posibilidades de acceso a servicios? La lógica de expansión de la urbe, tal como se ha presentado, no garantizó la cobertura de servicios ni acceso al empleo ni que asegure una mejor calidad de vida para los habitantes de las comisarías ejidales.

La cuestión del despojo de tierras y calidad de vida no se encuentran exentas al análisis de cómo la estructura y barreras sociales de la ZM son una realidad latente, especialmente en el sur de la ciudad y las comisarías ubicadas en su periferia (Mapa 4). Por este motivo, tanto en el norte como en el sur, gran parte de estos núcleos ruralizados van integrándose a la mancha urbana con grandes desarrollos inmobiliarios para diferentes sectores socioeconómicos y que, tal como el caso de Chablekal, las transformaciones socioculturales son notables.

El continuo cambio que se ha presentado de la transformación del suelo ejidal en Mérida exige que se formule lo siguiente: ¿la compra venta de tierras se ha dado por la marginación y pobreza de sus antiguos poseedores? ¿Se han hecho aún más evidentes los contrastes –tanto en materia socioeconómica y cultural como de acceso a servicios básicos– entre los habitantes de estos nuevos fraccionamientos y los antiguos ejidatarios?

Para responder a tales interrogantes se podrían considerar diversos aspectos, comenzando por la presión de ampliar la dimensión de la ciudad a costa de suelo barato, sin que necesariamente el aumento de la población haga necesario este crecimiento territorial<sup>7</sup>. Ciertamente es que, Mérida es una capital estatal que concentra

---

<sup>7</sup>Se debe incluir en este punto las migraciones tanto de habitantes de núcleos rurales hacia la ZM como de foráneos en busca de nuevas oportunidades laborales aunque también escolares.

en su ZM cerca de la mitad de la población de Yucatán, además de ser un importante polo regional, por ello se ha convertido en un núcleo importante de inversiones en los últimos años, entre las que destacan las inmobiliarias.

Como eje importante para invertir, la ciudad también expone una problemática clara a partir de la privatización de los ejidos y el dinámico crecimiento de la mancha urbana, aunada a la globalización del mercado: el evidente crecimiento de una polarización social en los nuevos polos de desarrollo residencial al norte de Mérida (Pinkus Rendón, Pacheco Castro, & Lugo Pérez, 2011- 2012).

Para adentrarnos más en cómo esta industria de la construcción ha incrementado sustancialmente su participación en algunos de los municipios de la ZM y, específicamente, en Mérida, resulta importante destacar que en todos los casos se duplicó su actividad en tres rubros: unidades económicas, producción bruta total y valor agregado censal bruto (cuadro 12). Ello nos permite sustentar que, tan sólo en el periodo 2004-2009, la construcción ha tenido un óptimo desarrollo, de modo casi paralelo con aquellos municipios donde la zona ejidal ha sido prácticamente desplazada para formar nuevas zonas habitacionales.

Parece ser que el impacto de la industria de la construcción en materia social brinda cargos temporales a la población flotante, ya que emplea a un número importante de albañiles que posiblemente también habiten estos núcleos. No obstante, los impactos de largo plazo y los beneficios económicos directos e inmediatos en monetario por la venta de tierras tienen profundos efectos y de mayor peso en las poblaciones originarias

Se trata no sólo de una somera transición entre la ciudad y el pueblo, también les ha conferido nuevas experiencias y estilos de vida en cuanto a su consumo; del mismo modo a la organización familiar, pues las mujeres al igual que los hombres se han vuelto importantes en la economía familiar y su propia percepción y modos de pertenencia identitaria han cambiado al encontrarse en esta situación ambigua “tan lejos y a la vez tan cerca” de la ciudad.

Si bien estas percepciones podrían resultar contradictorias, más bien hacen evidente que los ejidatarios de una comisaría localizada en la periferia como Chablekal mantengan constantes acomodos sobre los cambios generados por las formas de urbanización neoliberal que se han dado en Mérida. Lo que aquí resulta más notorio es cómo en un breve lapso, casi veinte años de la introducción de las reformas neoliberales en México, se han recrudecido para mostrar escenarios de contraste y polarización social.

A partir de las nuevas dinámicas sociales derivadas de la privatización de los ejidos y el proceso de urbanización de Chablekal con su reciente pasado rural, ¿cómo actuar y trabajar con esta población recientemente rural? Es claro que el impacto de la mancha urbana no sólo integra aspectos económicos o de infraestructura, de hecho, como se ha mostrado en los apartados anteriores, las transformaciones más profundas y notorias han sido las de carácter socioeconómico y también cultural.

Los modos de vida en los ejidatarios parecen responder a un estilo más ciudadano que vive en las dinámicas globalizadoras, donde el acceso a ciertos bienes como automóviles modernos, por ejemplo, parece primar en las necesidades de los habitantes ya sea a partir de la venta de las tierras y, consecuentemente, con la entrecomillada ganancia del resultado de este tipo de transacciones.

Frente a esta vida que emana lo urbano se presenta lo rural como una especie de sujeto que, antes de ser antagónico frente al primero (como se consideraba hasta hace unos años para los estudiosos), se complementan para dar lugar a situaciones ya dadas en el actual contexto: las fiestas patronales, las tradiciones todavía internadas en la comunidad, es decir, la vida de pueblo que presenta esos remanentes del reciente pasado rural, y que aún sigue en contacto con los otros núcleos que presentan estas mismas características a la periferia de Mérida frente a la actualidad regida en un modelo neoliberal (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Dirección de Desarrollo Rural, 2000).

Esta cara de la urbanización ubica a Mérida como una *ciudad difusa* (Wejebe Shanahan, 2011), es decir, que tiene todo tipo de servicios, pero de modo diferenciado, discontinuo y segregado socialmente, donde las comisarías al encontrarse tan cercanas (en inclusive dentro) de la ciudad muchas veces carecen de acceso para una buena parte de los beneficios que ésta tiene (Rueda y García Canlini, *op cit* Wejebe Shanahan, 2011).

A manera de conclusión, se puede decir que en el análisis documental y sobre todo en el trabajo de campo la incorporación de ejido a la zona urbana de Mérida es una realidad, y que con las reformas de 92 presenciamos no sólo la privatización de la tierra sino, la transformación – y desaparición – misma del ejido a suelo urbano desde una perspectiva que integra desde el modo de vida hasta cuestiones de carácter económico.

La forma mediante la cual se han llevado a cabo las enajenaciones de tierras tiene como principio una producción agrícola en franco retroceso antes de formulación de las reformas constitucionales, es claro que con la promulgación de éstas se terminan de sentar las bases para su privatización. Antes y después, por despojo, por compra-ventas irregulares o por pagos a precios irrisorios, los ejidatarios han sido (desde antes de las reformas y aún con ellas) víctimas de transacciones desiguales y asimétricas, en las que los grupos de poder – que en este caso bien podrían ser los grandes consorcios de constructoras e inmobiliarias— buscan ampliar su margen de ganancias.

Los ejidatarios que venden sus tierras, o bien que han dejado el empleo agrícola, han transformado radicalmente sus estilos de vida y sus patrones de consumo. Se vuelven más ciudadanos y globalizados, donde el acceso a ciertos bienes cobra un sentido importante. El caso más evidente entre los otrora ejidatarios que vendieron sus tierras está el gusto por los automóviles y las *pick-ups*.

Desde las perspectivas culturales, económicas y laborales se puede concluir a partir de las entrevistas efectuadas a los ejidatarios en la comisaría de Chablekal, que los beneficios económicos de la venta de la tierra fueron efímeros y fueron

principalmente para las autoridades ejidales, por lo que no beneficiaron a todos los poseedores, por ello se puede afirmar que la venta de tierras ejidales, en el caso tratado, a mediano plazo creó más pobreza y marginación porque no todos los ejidatarios tuvieron buenas ganancias y quienes las tuvieron, la mayoría la dilapidó.

Finalmente, en estas circunstancias es evidente que el cambio cultural y laboral, estrechado con lo económico, ha generado una mancuerna interesante sobre las perspectivas de desarrollo laboral y mejoras en el status social: el trabajo del campo (que hasta hace unos años era tradicional) es visto como una actividad marginal frente a las nuevas fuentes de empleo, sin hablar de la transformación de las estructuras de género, donde la mujer tiene una participación importante en la aportación económica al hogar.

### **Bibliografía**

Aboites Aguilar, L. (2006). El último tramo 1929-2000. En P. Escalante Gonzalbo, & e. al, *Nueva historia mínima de México* (págs. 262-302). México: Colegio de México.

Augé, M. (1992). *Los no lugares, espacios del anonimato. Una antropología sobre la modernidad*. (M. Mizraji, Trad.) Barcelona: Gedisa.

Baños Ramírez, O. (1994). Del antipaternalismo al neopopulismo. El caso de la zona henequenera de Yucatán. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, XV (59), 113-133.

Baños Ramírez, O. (1993). Reconfiguración rural urbana en la zona henequenera de Yucatán. *Estudios sociológicos*, XI (32), 419-433.

Boffil Gómez, L. A. (30 de Noviembre de 2007). *Ordenó Patrón Laviada el fraude con tierras ejidales*. Recuperado el 26 de 11 de 2011, de La Jornada: <http://www.jornada.unam.mx/2007/11/30/index.php?section=estados&article=040n1est>

Boffil, L. A. (4 de Agosto de 2008). *Patrón Laviada vendió 300 hectáreas para complejo de lujo*. Recuperado el 16 de Noviembre de 2011, de La Jornada: <http://www.jornada.unam.mx/2008/08/04/index.php?section=estados&article=040n3est>

Cadena de Valor de la Industria de la Construcción, Yucatán. (Mayo de 2012). Desarrollo de infraestructura, futuro de Yucatán. *Propuestas de la cadena de valor de la industria de Yucatán*. Mérida, Yucatán, México.

Canto Sáenz, R. (2001). *Del henequén a las maquiladoras. La política industrial en Yucatán 1984-2001*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Carrillo Nieto, J. J. (2010). La transformación del proyecto constitucional mexicano en el neoliberalismo. *Política y cultura* (33), 107-132.

Castillo Rendón, M. J. (1986). *Centro histórico de Mérida, estructura del programa de rescate*. Mérida: Ayuntamiento de Mérida.

Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas. (s/a). *Ejidatarios y comuneros que lucharon contra el PROCEDE: Hoy cuidense del FANAR*. Recuperado el 24 de Agosto de 2012, de <http://www.maderasdel pueblo.org.mx/archivos/pdf/fanar-procede.pdf>

Chávez González, M. E., Valladares Anguiano, R., & Cárdenas Munguía, F. J. (2007). El ordenamiento urbano local como experiencia de vinculación con la comunidad. El caso Ixtlahuacan-Las Conchas. En R. F. González Sanchez, M. A. Barrón Pérez, & (coords.), *Experiencias de desarrollo rural. Dos visiones de vinculación universitaria: Colima y Iowa* (págs. 111-138). México: USAID, RNIU, UdeC, HED, Iowa State University.

Conan, Y. (2011). El impacto socioespacial y sociocultural de la metropolización. *Península*, VI (1), 19 - 46.

CONAPO. (2005). *Delimitación de Zonas Metropolitanas de México 2005*. México: Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

CONAPO. (2010). *Índice de marginación urbana 2012*. México: Consejo Nacional de Población - Secretaría de Gobernación.

Consejo Nacional de Población. (2009). Dispersión de la población y desarrollo rural. En CONAPO, *Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2009* (págs. 219-240). México: CONAPO, UNFPA.

Córdova, A. (2010). Demandas y logros de la Revolución Mexicana. En P. Galeana, & (coord.), *Impacto de la Revolución Mexicana* (págs. 295-303). México: Siglo XXI, Senado de la República, UNAM.

Díaz, A. (14 de Abril de 2012). *México, primer lugar en importación de maíz en el mundo, advierte la CNPAMM*. Recuperado el 3 de Noviembre de 2012, de La Jornada: <http://www.jornada.unam.mx/2012/04/14/sociedad/035n1soc>

Domínguez Aguilar, M. (2011). Avances en el estudio territorial de la Zona Metropolitana de Mérida, Yucatán. *Península*, VI (1), 184-200.

Domínguez Aguilar, M., & Maldonado Repetto, A. (2012). Indicador de Crecimiento Urbano. En A. García de Fuentes, M. Domínguez Aguilar, & (coords.), *Indicadores de desarrollo. Zona Metropolitana de Mérida. Reporte 2012* (págs. 137-142). Mérida: Cinvestav Mérida.

Echeverría V., P. (2005). *Las haciendas henequeneras a través de la historia*. Mérida: Instituto de Cultura de Yucatán.

Embriz Osorio, A. (2001). Propiedad, propietarios, pueblos indios y reforma agraria en la región purépecha, 1915-1940. En A. Escobar Omhstede, T. Rojas Rabiela, & coord., *Estructuras y formas agrarias en México, del pasado y del presente* (págs. 231-272). México: CIESAS, Secretaria de la Reforma Agraria.

Esteva, G. (1980). *La batalla en el México rural* (4º edición ed.). México: Siglo XXI.

Fernández, E. (2008). La sociedad rural y la nueva ruralidad. En M. Chiappe, M. C. Fernández, & (coords.), *El campo uruguayo, una mirada desde la sociología rural* (págs. 33-48). Montevideo: Facultad de Agronomía.

González Patiño, R. (2011). Certeza jurídica a la inversión de ejidos. *Estudios Agrarios*, 9-34.

González, S. (27 de Agosto de 2012). *Importación récord de maíz; en 6 meses se gastaron 1,931 mdd*. Recuperado el 3 de Noviembre de 2012, de La Jornada: <http://www.jornada.unam.mx/2012/08/27/economia/027n1eco>

IICA. (2000). *Nueva Ruralidad*. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - Dirección de Desarrollo Rural Sustentable.

Indignación A.C. (Diciembre de 2006). *Mix Máak (Los nadie)*. Informe especial, Mérida.

INEGI. (1988). Atlas Ejidal Nacional. Encuesta Nacional Agropecuaria. México: INEGI.

INEGI. (2010). *Censo de población y vivienda*. INEGI.

INEGI. (2000). *Núcleos agrarios. Tabulados básicos por municipio. PROCEDE 1992-1999. Yucatán*. México: INEGI.

INEGI. (2007). *Núcleos agrarios. Tabulados básicos por municipio. PROCEDE 1992-2006. Yucatán*. México: INEGI.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Dirección de Desarrollo Rural. (2000). *Nueva Ruralidad*. San José: IICA.

Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana . (1990). *Nuestra constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. De las garantías individuales, artículo 27°* (Vol. 11). México: INEHRV.

López Santillán, R. (2011). *Etnicidad y clase media*. Mérida: Instituto de Cultura de Yucatán (ICY), CONACULTA, UNAM.

López Santillán, R. (2011). La metrópoli meridana, principales tendencias socioespaciales. *Península*, VI (1), 47-81.

Lugo Pérez, J. A., & Tzuc Canché, L. (2011). Las comisarías y subcomisarías del municipio de Mérida: entre la tradición y la modernidad. *Estudios de Cultura Maya*, XXXVIII, 181-198.

Macossay Vallado, M. (1995). *Henequén*. Mérida: Universidad Autónoma de Yucatán.

Maya González, L. N. (2004). El Procede y el Piso en la incorporación del suelo de propiedad social a usos urbanos en los municipios conurbados de la ZMCM. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 19 (2 (56)), 313-375.

Montalvo Ortega, E., & Vallado Fajardo, I. (1997). *Yucatán: Sociedad, Economía, Política y Cultura*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades - UNAM.

Morales Jurado, M., & Colín Salgado, A. (s/a). Tabulados básicos sobre la medición de ejidos y comunidades. *Estudios Agrarios*, 131-148.

Nava Vázquez, T. (Enero-Junio de 1988). El ejido como forma de propiedad y como forma de producción agrícola. *Iztapalapa*, 105-127.

Notimex. (2 de Agosto de 2012). *EU realiza mega venta de maíz a México*. Recuperado el 3 de Noviembre de 2012, de El Economista: <http://eleconomista.com.mx/industria-global/2012/08/02/eu-realiza-mega-venta-maiz-mexico>

Notimex. (3 de Agosto de 2012). *Importación histórica de maíz enciende alarma en México*. Recuperado el 3 de Noviembre de 2012, de El Economista: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2012/08/03/importacion-historica-maiz-enciende-alarma-mexico>

Olivera Lozano, G. (2005). La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México. *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, IX (194).

ONU HABITAT, Sedesol. (2011). *Estado de las ciudades de México 2011*. México: ONU HABITAT.

Ordoñez Cifuentes, J. E. (2010). Antecedentes y naturaleza del derecho social y la Revolución Mexicana. En P. Galeana, *Impacto de la Revolución Mexicana* (págs. 113-142). México: Siglo XXI, Senado de la República, UNAM.

Pinkus Rendón, M. J., Pacheco Castro, J., & Lugo Pérez, J. A. (2011- 2012). Las poblaciones rurales de Mérida y sus relaciones interétnicas con esta ciudad. *Revista Pueblos y fronteras digital*, 6 (12), 236-267.

Procuraduría Agraria. (2012). *Nucleos Agrarios*. México: Secretaría de la Reforma Agraria.

Reed, N. (1971). *La Guerra de Castas en Yucatán*. (F. Blanco, Trad.) México: Era.

Registro Agrario Nacional. *Carpetas básicas*. Mérida.

Reyes Ramos, M. E. (2008). La oposición al Procede en Chiapas: un análisis regional. *El cotidiano*, 23 (147).

Rodríguez Oropeza, T. E. (s/f). Reforma Agraria Y Mercado de tierras: el caso del norte de Morelos, México. *Tesis de maestría "Construcción de una nueva ruralidad en los Altos de Morelos a partir de los cambios en el uso del suelo"*. México.

Rodríguez Pavón, J. (2011). Conurbación, cambio sociocultural e identidad comunitaria en la periferia de la ciudad de Mérida: el caso de Cholul. *Península*, VI (1), 83-110.

Sobrino, J. (2011). La urbanización en el México contemporáneo. *Población, territorio y desarrollo sostenible* (págs. 1-20). Santiago: Naciones Unidas - CEPAL.

SRA, INEGI, RAN, PA. (2003). *Procede. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares*.



Vega, M. (2012 de Enero de 24). *México requerirá de importación de maíz: FAO*. Recuperado el 4 de Noviembre de 2012, de El Financiero: [http://www.elfinanciero.com.mx/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1823&Itemid=26](http://www.elfinanciero.com.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1823&Itemid=26)

Wejebe Shanahan, M. (2011). Rasgos identitarios y estigma: La nueva ruralidad en San José Tzal. *Península*, VI (1), 111-135.

Zepeda, G. (2000). *Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*. México: CIDAC, Centro de Investigaciones para el Desarrollo A.C. - Porrúa.

## **Cambios de uso de suelo en la ciudad de los promotores de vivienda**

**Dr. Miguel Ángel García Gómez**<sup>8</sup>

### ***Introducción***

Como parte del proceso de planeación iniciado en 1978 a nivel nacional, en mayo de 1981 es aprobado el Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de León, y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato el 10 de julio. Este plan de Desarrollo Urbano recogía los resultados de los ejercicios de planeación realizados en la ciudad, que culminarían con la llamada primera versión del Plan Director, realizada en 1976 y que no tendría efecto legal debido a que se terminó simultáneamente a la publicación de la LAHOP, y tuvo una vez elaborado, que adecuarse a ésta, así como al Plan de Desarrollo Urbano del estado de Guanajuato, del que en teoría debía ser consecuente. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano se publicó en mayo de 1978, y en ese mismo año se estableció el compromiso a nivel nacional de que en los estados sería adecuado el marco legal correspondiente para que pudiera ser posible la elaboración de los Planes Estatales y los Planes Municipales de Desarrollo. (Aguilar, 1995:86-99). De forma paralela al proceso que a nivel nacional se emprendía para la formalización tanto de los planes nacional y estatales, así como del Sistema Nacional de Planeación, en León se hacían esfuerzos por ordenar el crecimiento de la ciudad que ya presentaba problemas relacionados con la expansión intensiva que a partir de la cuarta década del siglo XX presentaba, de la misma forma que la mayoría de las ciudades mexicanas. Los primeros instrumentos de planeación se convirtieron en los referentes que se pueden ahora contrastar con la realidad observada en las ciudades, no sólo con fines de evaluación, sino para intentar conocer los procesos que propiciaron que las ciudades tomaran, en muchos de los casos, orientaciones diferentes a los pensados en los primeros ejercicios de planeación.

Se presenta en esta ponencia, la lectura de dos casos de cambio de usos de suelo que han ocurrido en la ciudad de León Gto., que han significado no sólo una modificación importante en la planeación urbana, sino que pueden ser también la evidencia de la influencia que las fuerzas del mercado han cobrado en la materialización de la ciudad de León, que ha alcanzado escala metropolitana en el proceso de expansión orientada precisamente por la actuación del mercado en los cambios de uso del suelo para vivienda.

### ***León y la ciudad de los promotores***

En el México de los inicios de la década de 1980 se iniciaban dos procesos que, debiendo ser complementarios, apuntaban a orientaciones diferentes cuyos

---

<sup>8</sup> Departamento de Arquitectura, Universidad de Guanajuato

resultados se han reflejado en el territorio como efecto de las prácticas de apropiación y uso del suelo en las ciudades que se reproducen desde entonces de forma más significativa, con la particularidad del abandono del Estado a su papel de regulador de las actuaciones de la sociedad a través de sus distintos actores y grupos. El primero de ellos se había iniciado a partir de la Ley de Asentamientos Humanos de 1976, y es lo que se ha conocido como *planeación institucionalizada*, que tuvo en el Plan Nacional de desarrollo Urbano de 1978, el motor de inicio a través del que se pretendía *Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país*. El Estado mexicano se proponía a partir de ese instrumento, tomar en sus manos la planeación y previsión de la enorme demanda de satisfactores territoriales que ya entonces presentaba un marcado déficit y rezago en un proceso de urbanización que había iniciado al menos treinta años antes en el país, cuando la mayor parte de las ciudades mexicanas iniciaron un proceso de expansión intensiva, producto de las políticas industrializadoras y demográficas aplicadas como parte del proyecto posrevolucionario. El segundo de ellos es el proceso que llevó al país a abandonar el modelo económico vigente en el momento en que se dispone a iniciar la planeación del territorio; como efecto del proceso histórico que tiene en la crisis de la deuda de 1976, con la devaluación de mayo de ese año que llevó al peso mexicano a devaluarse casi el 100% respecto del dólar norteamericano, al que le siguió tras la crisis del petróleo de 1982, lo que se ha conocido como la década perdida de los 80's, caracterizada por altas tasas de inflación, pérdida del poder adquisitivo de los salarios, todo como marco a un proceso de cambio estructural que llevó al estado mexicano a adoptar las políticas económicas neoliberales, con lo que dejaba atrás el viejo modelo que había dado marco al llamado milagro económico de México. Cambio de modelo económico<sup>9</sup> hacia el libre mercado y estado impulsor y rector de la planeación, son los dos ingredientes de la historia de fin del siglo XX en México que dan marco a las ciudades que inician el siglo XXI con un estado disminuido que todavía intenta hacer planeación, y un sector privado que gana espacios en la gestión urbana, espacios que lo ubican dentro y fuera del propio gobierno (donde sea necesario), para llevar adelante sus propios planes e impulsar sus intereses que se materializan en las ciudades en fraccionamientos de alta demanda de suelo<sup>10</sup>.

Las orientaciones diferentes que se apuntaban, corresponden por una parte, a un Estado que inicia su proceso de planeación institucionalizada, en la que es precisamente el estado, el que se encargaría, por medio de su rectoría, del

---

<sup>9</sup> El cambio de modelo que se refiere aquí, es el paso del keynesiano al neoclásico, siempre en el marco amplio del modelo capitalista de acumulación.

<sup>10</sup> La demanda de suelo no es sólo por el ocupado propiamente por el fraccionamiento que se construye, sino por los grandes vacíos de suelo que van generando entre ellos en el proceso de construir asentamientos en el suelo más barato de las periferias, pero también en generar plusvalías en el suelo intersticial, del que se van apropiando en el proceso de mercantilización

ordenamiento del territorio y de la planeación económica, y por la otra, a ese mismo Estado que adopta políticas de liberalización de la economía, trasladando progresivamente a la iniciativa privada no sólo las tareas de planeación (ya para los 90's, los inversionistas justificaban los cambios de uso del suelo urbano mediante planes parciales elaborados por ellos mismos)<sup>11</sup>, sino también la posibilidad real de orientar el sentido de la expansión y el orden urbanos. En estas dos vertientes, un Estado que pretende orientar el sentido del desarrollo urbano, no puede sino permitir que sea la iniciativa privada la que decida el futuro del propio desarrollo, creando de esta forma actores económicos que de facto, se apropian de las decisiones que orientan la planeación o la inversión en infraestructura urbana, o influyen en ellas de manera definitiva.

La ciudad de los promotores es, de acuerdo con Hall (1989), la que sigue al desmantelamiento del sistema de planificación heredada del movimiento moderno. En México en realidad, por lo expuesto antes, no se habría logrado desarrollar un verdadero sistema de planeación en los términos del movimiento moderno: si en los diagnósticos de los primeros planes de desarrollo se hablaba de un alto déficit de vivienda popular, por ejemplo, en el cambio estructural la construcción de vivienda se dejaba en manos de los promotores inmobiliarios, esto quería decir que si bien el estado podría asumir los planes de vivienda como una necesidad instrumental para promover el desarrollo, al mismo tiempo la dejaba en manos privadas, de la misma forma en que a partir de los años 80's se hacía en el mundo industrializado, *en donde la consigna era markets lead planning* (García Vázquez, 2004:17). Hall habla de que los planes de desarrollo en los que se tenía al Estado como regulador del ordenamiento territorial, se convertirían en lo que llamó *planeación-como-proyecto*, o *planeación-como-desarrollo inmobiliario*<sup>12</sup> (Hall, 1989:21).

La globalización como proceso cultural, así como el neoliberalismo económico impulsaron los cambios en los modos de vida y en las estructuras sociales: la ciudad se transforma superando sus propios umbrales de complejidad, los territorios metropolitanos se adecúan a los nuevos mecanismos sociales de movilidad, consumo y nuevas prácticas territoriales. La proliferación de fraccionamientos cerrados, como *islas de urbanización* se da en las periferias de las ciudades, cada vez más alejadas de la aglomeración principal; la individualización de los destinos (Touraine) y la necesidad de alejamiento del riesgo que el otro supone, modifican las formas de materializar y gestionar el territorio urbano. Todo esto genera nuevas prácticas en la materialización urbana, en donde la promoción inmobiliaria privada actúa, no sólo por la construcción de

---

<sup>11</sup> En León, los promotores de un gran hospital privado que se localizaría en una zona marcada para uso habitacional lograron el cambio de uso gracias a un plan parcial que ellos mismos elaboraron y que la autoridad municipal en turno validó.

<sup>12</sup> Los conceptos de Hall son: *Planning-as-project*; *planning-as-real-estate-development*, que se han reducido por el autor como aparecen aquí.

vivienda, sino también en el equipamiento o la infraestructura de movilidad. Los grandes proyectos urbanos, que se entendían como una necesidad social y que el Estado asumía como compromiso de gestión social y presupuestal, ahora son medidos en términos de beneficio o perjuicio financiero; la infraestructura carretera, por ejemplo, se construye con fondos privados que de esta forma transforman la estructura del territorio regional, en una oportunidad de beneficio financiero antes que en una necesidad de enlace y movilidad colectivas<sup>13</sup>.

Las nuevas formas de participación público-privada van ganando terreno progresivamente a medida que nos adentramos en el siglo XXI, con lo que el Estado de Bienestar da paso a las nuevas formulaciones de mercado. La ciudad de los promotores es entonces, de acuerdo con la literatura urbana, aquella en la que el estado tiende a abandonar los mecanismos de regulación y control urbanos en favor de la iniciativa de los promotores, principalmente inmobiliarios que, al convertirse en un factor de poder político y económico real, orientan el sentido de las decisiones gubernamentales a favor de las definiciones orientadas por la inversión.

### ***La Planeación urbana en León***

La base normativa del desarrollo urbano en México fue el detonador legal para la realización de planeación en muchos lugares del país, desde luego que esto no significa que ésta se haya iniciado a partir de la norma; en febrero de 1976 se publica para su aplicación legal a nivel nacional a partir de enero de 1977 la Ley General de Asentamientos humanos; este 1976 es también cuando se realiza en Vancouver la reunión de Hábitat I, a la que asistió México, y en cuyas conclusiones se enfatiza la necesidad de que los países y las ciudades cuenten con instrumentos normativos que velen por el crecimiento ordenado de los centros de población, atendiendo al progresivo incremento de los problemas derivados de los procesos de urbanización y de incremento poblacional. También hacia finales de la década de 1970 se inicia en México el cambio en la orientación del sistema económico, a partir de un ambiente de intranquilidad social que, pasando por el movimiento estudiantil de 1968, llega a un período populista que coincide con la crisis mundial de déficit fiscal que propicia, en el caso mexicano, las crisis económicas de la deuda, en 1976, y del petróleo, en 1982, que llevan a implementar los ajustes primero, y los cambios estructurales después, que en los ochenta y noventa propician el abandono del intervencionismo del estado para apoyar la apertura del mercado en los términos que el modelo neoliberal en proceso de implantación persigue, y que ha puesto a México *en línea con las tendencias globales...como una manera de forzar el desmantelamiento del régimen de gobierno desarrollista* (Baab, 2003: 256-257). Los cambios

---

<sup>13</sup> Ejemplo de esto: en el caso de Guanajuato, la autopista Irapuato-León se tenía en el plan de la zona prioritaria del Bajío de 1978, como uno de los proyectos importantes del enlace regional, hasta el momento no se ha construido porque la posibilidad de soporte vehicular de la carretera federal 45 resta posibilidades financieras a la autopista, haciéndola poco atractiva para la inversión privada.

estructurales referidos se han materializado en las ciudades actuales; si en el Estado de Bienestar se buscaba orientar el crecimiento de las ciudades de manera planificada<sup>14</sup>, en el nuevo modelo es el mercado, principalmente inmobiliario y de promotoría de vivienda y suelo urbano, mediante el principio liberal de *dejar hacer, dejar pasar*, el que define la orientación no solamente del crecimiento, sino del destino de las ciudades y la agenda de los gobiernos locales; la traza de la ciudad histórica se vuelve inoperante ante la agudización de los problemas asociados al crecimiento de las ciudades, las nuevas trazas son de fraccionamientos cerrados unidos por vialidades metropolitanas y regidos por su propio reglamento, generando ciudades orilla plenamente diferenciadas de las ciudades históricas, y diferenciadas también en función del grupo social al que alojan, en una estructura de autosegregación, que divide de manera definitiva el antiguo sentido comunitario del espacio público, todo esto como manifestación visible de fenómenos de orígenes más profundos y consecuencias que pueden ser más importantes en la materialidad de la ciudad.

El camino recorrido durante el tiempo que en León se tiene de cultura de planeación urbana, se ha consolidado tanto por los resultados obtenidos por las sucesivas revisiones y adecuaciones que se han hecho al primer documento de planeación, como por las acciones que en materia de planeación se realizan en la actualidad. Si bien se puede partir de considerar los documentos de planeación como los objetos de análisis, también tendremos que partir del reconocimiento evidente de la ausencia de mecanismos formales de seguimiento y evaluación de los mismos planes y programas urbanos, de tal forma que solamente la referida confrontación con la ciudad actual, podrá mostrarnos la utilidad que pudieron haber tenido en los procesos de transformación urbana del último cuarto del siglo XX, y en la primera década del siglo XXI.

A partir del primer Plan Director de 1981 en León, la planeación urbana ha sido una herramienta importante en la toma de decisiones de políticas urbanas. En 1994 se crea el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), que al día de hoy tiene entre sus funciones la de elaborar y dar seguimiento a los planes de ordenamiento territorial. La expansión y dispersión de la materialidad urbana hasta escala metropolitana se inició en la década de 1980 entre otras cosas por la estructuración de la actual red vial que propició un incremento en el suelo urbano incorporado, que creció 2.24 veces en esa década, pasando de las 4,500 Has. en 1980, a poco más de 10,000 Has. en 1990.

Si consideramos que en el mismo periodo, y siempre de acuerdo a los mismos datos oficiales, la población creció de 1990 solamente en un tercio (33.03%) con relación a la de 1980, entonces la incorporación de suelo urbano al crecimiento de la ciudad como resultado de la configuración de la estructura vial propició no

---

<sup>14</sup> Desde luego que la experiencia de las ciudades mexicanas en relación con la planificación centralizada ha tenido resultados y particularidades no siempre favorables a la ciudad, el caso de León puede ser referente..

solamente la expansión urbana, sino también la disminución considerable de la densidad de ocupación y la dispersión de las nuevas ocupaciones, principalmente desarrollos habitacionales que, en su dispersión, generan también los fenómenos asociados como dificultad de movilidad de los habitantes, principalmente en desarrollos de tipo medio, bajo o inclusive, al generarse el fenómeno asociado a la expansión urbana. Las 10,000 has. de ocupación urbana de los inicios de la última década del siglo XX, se convirtieron en un poco más de 15,000 para finales de la misma, ubicándose actualmente en poco más de 16,000 has. La distribución de la población en el actual territorio metropolitano de León, es el resultado de los procesos de apropiación entendida como la obtención en uso y propiedad del territorio con fines de satisfacción de las necesidades de habitabilidad o de acumulación, según el sector de la sociedad que se haya apropiado del suelo urbano, en un fenómeno que a partir de los cambios estructurales referidos, ha propiciado que su configuración urbana se vea impactado *por fuerzas externas más allá de su control* (Iracheta, 1997: 38), y estas fuerzas serían entre otras, las de los promotores.

En este proceso de apropiación del territorio se presenta una competencia social por la obtención del espacio en el que se materializará la ciudad, y esta competencia, entendida por Castells (1974: 289), como poder, o capacidad de una clase social o parte de ella, para realizar sus objetivos a expensas de otras clases finalmente se traduce en la materialidad de la ciudad; en el caso de León entonces, la actual zona metropolitana ha sido la materialidad estructurada a partir de los procesos de apropiación territorial de los diversos grupos sociales que en el tiempo han propiciado el surgimiento, reproducción y materialización de los fenómenos urbanos del siglo XX. La marcada diferenciación de las áreas de crecimiento disperso, por tipo sociales, provocan que sea cada vez más notoria la distancia entre los distintos segmentos de la sociedad, y los problemas urbanos se concentran en las ciudades-orilla que ahora han resultado del proceso de metropolización de la ciudad. En este contexto entonces, se da la tendencia a hacer coincidir las fronteras sociales (como clase), con las fronteras físicas (como espacio urbano) (Cabrales, 2002: 12), fenómeno que principalmente se acentúa en los llamados fraccionamientos residenciales. Para la comprensión de la actuación de los promotores inmobiliarios en la materialización de la ciudad actual y en la ocupación del suelo urbano, se presentan dos casos de estudio en la ciudad de León, el primero es la propuesta de expansión hacia el sur de la actual área urbanizada en la zona metropolitana de León, y el otro, es la expansión que de forma sostenida se ha dado hacia la zona norponiente. Ambos casos, en su análisis, pueden mostrar de manera empírica los elementos para identificar el papel que toman los distintos grupos sociales, precisamente en función del interés que representan, y la forma como el gobierno de la ciudad ha actuado.

Desde el primer Plan Director de Desarrollo Urbano de 1978, se consideraron las áreas de expansión material de la ciudad en función de la vocación del suelo. La parte norte, en la que se ubica desde la mitad del siglo XX la Presa del Palote<sup>15</sup> era

---

<sup>15</sup> Importante cuerpo de agua que recoge los escurrimientos pluviales de las partes altas localizadas al norte del municipio, en la sierra de Lobos, y que se construyó para el abastecimiento

entonces un área de una importante reserva forestal en la que se buscó desde la planeación, limitar los asentamientos intensivos, permitiéndose en principio sólo el desarrollo de fraccionamientos campestres de baja densidad poblacional, con el fin de mantener la zona como reserva ecológica, que esa fue la definición dada por los planes territoriales. Por su parte, la zona sur, por su vocación de alta potencialidad agrícola, se reservó para estos fines limitándose el uso para asentamientos humanos, es una zona en la que se localizan un gran número de localidades rurales (ver gráfico 1).



Gráfico 1. Plano de la Primera versión del Plan de desarrollo Urbano de León, 1978<sup>16</sup>

### Expansión al sur

En 2004 Se planteó por parte del gobierno local representado por el presidente municipal de León, la posibilidad de que se ocupara para vivienda, un uso diferente a lo que establecía en ese momento el Plan de Ordenamiento vigente, la zona ubicada al sur del actual territorio urbanizado (ver gráfico 2), ante lo cual se generaron opiniones en contrario que situaron al tema en la agenda de los temas urbanos y propiciaron la organización de foros, análisis académicos, periodísticos, encuestas, etc., que pretendían aportar datos en alguno de los dos sentidos: expansión o no expansión, por lo que se han vertido en el proceso, argumentos que pretenden

---

de agua a la ciudad. Actualmente, probablemente como efecto de la intensidad de ocupación urbana en sus

alrededores, se encuentra en riesgo grave de perderse, este año, 2012, se secó completamente y no se tiene la certeza de su recuperación plena.

<sup>16</sup> Las leyendas de PRESA y PRESERVACIÓN ECOLÓGICA son agregados propios, aquí se indica cuál era la visión de la ciudad en la época, actualmente la presa está seca y alrededor de ella proliferan los asentamientos habitacionales, de tipo residencial alto en los márgenes norte y poniente, y medio bajo en el margen oriental



soportar la posibilidad de la expansión hacia en sur, así como otros que pretenden anular esta misma posibilidad.

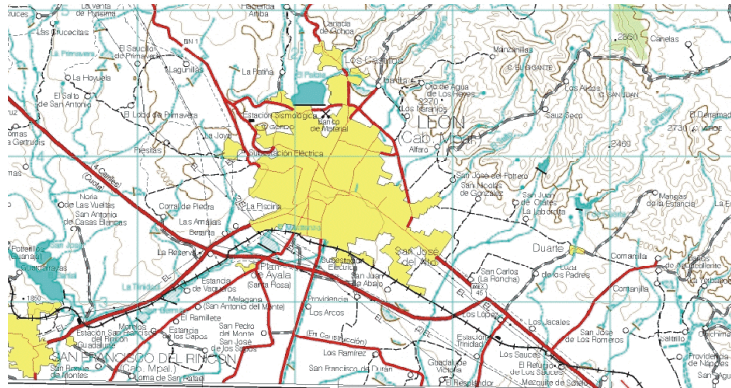


Gráfico 2 Area propuesta para la expansión

El documento del Plan Estratégico Urbanístico Municipal llamado León al futuro, era el documento normativo vigente<sup>17</sup>, elaborado en 1997 y que siguiendo los criterios de planeación urbana en vigor desde la década de 1980, mantiene la política de controlar la expansión a esa zona del territorio municipal, sustentando esta disposición principalmente en las características de la vocación del suelo, de alta potencialidad agrícola. Por este motivo, la propuesta del presidente municipal a ocupar territorio no contemplado en la normativa urbana, se sitúa en un contexto contrario al documento de planeación vigente lo que propicia una posición encontrada con la del organismo municipal encargado de promover el ordenamiento urbano, el IMPLAN (Instituto Municipal de Planeación), para quien la propuesta de expansión hacia una zona diferente a la contemplada por la planeación urbana no puede ser admitida a menos que se modifique el propio marco de planeación sustentándolo en un estudio urbano previo. De esta manera se abrió la polémica (ver gráfico 3) cuyo análisis permitió identificar la influencia que los grupos de poder económico asociados al mercado inmobiliario tienen en la conformación de nuevos espacios de transformación urbana.

---

<sup>17</sup> Para la Ley de Desarrollo Urbano el Plan de ordenamiento territorial es el “Conjunto de normas y disposiciones para ordenar, regular y planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; así como para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios, con objeto de mejorar la estructura urbana, proteger al medio ambiente, regular la propiedad en los centros de población y fijar las bases para la programación de acciones, obras y servicios de infraestructura y equipamiento urbano;”



Gráfico 3. Publicaciones que registran la polémica

En realidad, la intención de expansión al sur fue un posicionamiento propiciado por un proyecto inmobiliario llamado La Primavera, impulsado por promotores inmobiliarios, que se convierten en poder de facto. Como se evidenció entonces, la expansión hacia el sur no era un tema de análisis urbanístico, sino un tema de emprendimiento económico que pretendía la materialización urbana en una zona de reserva agrícola. El argumento presentado por los promotores en la polémica fue que: *“La Primavera es la respuesta del sector privado a la más importante prioridad del Gobierno Nacional: la creación de viviendas para las clases menos favorecidas. Este proyecto cuenta con el aval del presidente municipal, cuyo juicio está basado en estudios realizados por importantes urbanistas mexicanos y el dictamen a favor del desarrollo del sur de la ciudad”*. En la misma polémica, el posicionamiento de los empresarios en el sentido de apoyar la iniciativa del presidente que buscaba apoyar al grupo inmobiliario, se manifestó en desplegados en los periódicos y en declaraciones como la de un importante empresario, quien sintetiza en cierta forma este posicionamiento cuando dice: *El desarrollo de las ciudades tiene una motivación económica, y las motivaciones económicas en este país son motivaciones legítimas* (Periódico A.M. 14 Ago.: p.1).

El resultado en la dinámica del territorio ha generado que, a partir del inicio de la polémica, se intensificara la movilidad de los fenómenos urbanos asociados: especulación con el precio del suelo, que alcanzó en los primeros meses del año 2004 un precio similar al de las zonas aptas para la urbanización en el oriente (Periódico Heraldo, 7 de sept.: p. 1); la aparición de asentamientos informales se ha detonado y se propició que actualmente en la zona se estén presentando los fenómenos asociados al proceso de expansión metropolitana, que también muy probablemente rebasen la posibilidad del gobierno local de atender los requerimientos que en materia de atención a estos fenómenos se pueda esperar.

### ***El Molino y la ciudad de los promotores***

En el marco de la polémica por la referida expansión al sur, el propio diario a.m.<sup>18</sup> reportó hacia el mes de agosto de 2003, que el municipio habría concedido la

<sup>18</sup> Este diario que se publica en León y tiene una gran influencia en la formación de opinión pública en el estado de Guanajuato y la región del Bajío, era parte del grupo impulsor del proyecto inmobiliario de La Primavera, en el sur.

certificación de uso de suelo<sup>19</sup> para un predio ubicado al norte de la actual área urbanizada, considerada en el Plan Estratégico vigente como zona de reserva ecológica, esto era posiblemente un posicionamiento del interés inmobiliario por presionar a las autoridades con un: “si allá lo permites (en el norponiente), por qué acá no (en el sur). El proceso de poblamiento de la zona norponiente comenzó a partir de la década de 1990 desde dos modos de ocupación: la rivera oriente de la presa fue ocupada por asentamientos precarios, de ocupación informal del suelo, mientras que en la rivera poniente se comenzaron a materializar fraccionamientos con altos niveles de calidad de urbana, los primeros surgen de forma irregular, al margen de toda normativa urbana, y en ausencia de mecanismos de actuación oficial que permitan la orientación del fenómeno en un marco de menor impacto al territorio; los segundos, como emprendimientos empresariales plenamente legalizados, en los que se pasa por alto el instrumento de planeación, o bien, se le adecúa gracias a la influencia del poder del mercado, para orientar la ocupación del territorio en el sentido perseguido por los promotores de estos emprendimientos.



Gráfico 4. La zona norponiente, ciudad de los promotores

El 2 de marzo de 2006, en sesión ordinaria del H. Ayuntamiento de León, por unanimidad, según se lee en el acta correspondiente a la sesión, se aprueba el Plan Parcial de Crecimiento Urbano para una extensión de 607-05-00 hectáreas en los que se ubicaría un gran fraccionamiento residencial que se define a sí mismo en el propio plan parcial aprobado, de esta forma: *El Molino, Residencial & golf es un impresionante desarrollo integral de 607 hectáreas, diseñado con el cuidado a los detalles, para engrandecer la estadía de sus habitantes. Ubicado en*

<sup>19</sup> De acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, la “Certificación de usos, destinos y políticas de ordenamiento territorial: La constancia expedida por la autoridad municipal a solicitud de una persona física o moral en la cual se certifican los usos permitidos o el destino asignado en el plan de ordenamiento territorial a un inmueble determinado.”

*la zona norte de la ciudad de León, Guanajuato, integrado con la mejor área residencial, comercial y de centros educativos de la región y construido con tecnología de punta, provisto de espacios funcionales y servicios de primer orden a nivel mundial<sup>20</sup>.*

El acceso a los fraccionamientos residenciales localizados en la zona se logra a través de una única vialidad de cuatro carriles (ver gráfico 4), dos en el sentido del ingreso y dos en el sentido de la salida. La densificación progresiva de los cada vez más numerosos fraccionamientos existentes, hace insuficiente la vialidad, por lo que, para la autorización del fraccionamiento el Molino: *...el H Ayuntamiento... autorizó el plan en mención, sujeto al cumplimiento de: ... Realizar el proyecto y la urbanización a tres carriles por sentido de la vía de acceso al fraccionamiento en el tramo comprendido desde el Blvd. Camino a Comanja hasta el límite con el fraccionamiento...*

La ampliación de la vialidad es no sólo una necesidad para la movilidad y enlace de la zona norponiente con la ciudad de León, sino que en el plan parcial elaborado por los propios promotores, que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato el 4 de julio de 2006, se asienta que:

*...específicamente para la primera etapa del desarrollo programada entre el año 2006 y 2009, se deberán realizar por parte del desarrollador las siguientes obras y acciones: ...proyecto y la urbanización del complemento de dos a tres carriles por sentido...proyecto y la urbanización del distribuidor vial que permita conectar el Blvd. Camino a Comanja y el Libramiento Norte Blvd. José Ma. Morelos...*

Hasta este momento, ninguna de las obras mencionadas se ha realizado, y el fraccionamiento El Molino no sólo ha continuado su proceso de venta con alto nivel de demanda, sino que actualmente se encuentra en proceso de ocupación por vivienda residencial, campo de golf y casa club, todo como una realidad en la ciudad de los promotores.

### **Reflexiones finales**

La ocupación de suelo informal por parte de los grupos sociales de bajos recursos que reivindican su posibilidad de acceder a suelo para vivienda, constituye una parte importante del estudio del proceso de urbanización, pero seguir los procesos por los que se materializa en el mercado formal, constituye otra de las aristas de la temática en la medida en que el análisis y seguimiento de ambas formas de materialización urbana, permitan la debida caracterización del fenómeno de ocupación del suelo urbanizable en las ciudades.

En el caso de la ciudad de los promotores en León, el seguimiento de la expansión hacia el norponiente y al sur de su territorio urbano, pueden dar una muestra

---

<sup>20</sup> Tomado de <http://www.el-molino.com.mx/residencial.html>, última consulta 30 de abril 2012

empírica de la forma como el mercado inmobiliario actúa en la materialización de sus proyectos; en el caso de la zona sur, las propias autoridades promueven la expansión convirtiéndose en parte actuante de la ciudad de los promotores. En el caso de la zona norponiente, originalmente de preservación ecológica que ahora es de ocupación habitacional intensiva de tipo residencial, y después con la materialización del fraccionamiento El Molino, que le agrega un nivel alto de impacto, no solo vial en el que la autoridad le permite el incumplimiento de las medidas de mitigación a que estaría obligado el promotor, sino el impacto irremediable a la ecología (la presa está hoy seca, ver gráfico 5) por la pérdida de la reserva que la planeación urbana había visualizado como necesaria para el futuro de la ciudad, que por lo observado, llegó de manera diferente, impactada fuertemente en la ciudad de los promotores.



Gráfico 5. La Presa del Palote completamente abatida. Foto tomada del periódico a.m., primavera 2012

La incorporación de suelo urbano por la dotación diferenciada de infraestructura, genera transformaciones también diferenciadas que, al enmarcarse en el modelo que privilegia la lógica del mercado sobre la lógica del ordenamiento espacial del crecimiento, propicia que las áreas incorporadas queden en manos del sector privado, quien desarrolla según sus propios intereses y lógica mercantil, dejando al margen la resolución de los problemas de habitabilidad generados por el crecimiento demográfico y las demandas urbanas que, como consecuencia se presentan, Es por todo esto que la problemática urbana como generadora de contradicciones que deben ser resueltos por el movimiento de la sociedad en la resolución de estas contradicciones (Castells,1974), ha estado presente también en la ciudad de León.

## **Bibliografía citada:**

- Aguilar Narváez, J.A. 1995. Ramírez Vázquez en el Urbanismo. Instituto Mexicano de Administración Urbana. México, 160 p.
- Baab, Sara. 2003. Proyecto: *México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. Fondo de Cultura Económica, México, 395 p.
- Castells, Manuel, 1974. La cuestión urbana, Siglo XXI, Mex, 517 p.
- García Vázquez, Carlos (2004). Ciudad hojaladre. Visiones urbanas del siglo XXI.
- G. Gili, Barcelona, 229 p.
- Hall, Peter, 1989. *The Turbulent Eight Decade: Challenges to American City Planning*, publicado en *The Journal of the American Planning Association*, 55,3 -.
- *Summer 1989*, en Jay M. Stein, 1995, Classic Readings in Urban Planning, an introduction, Mc. Hraw Hill. USA.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso X., 1997. *Planeación y desarrollo, una visión de futuro*, Plaza y Valdés, México, 261 p.
- Touraine, Alan, 1994. *Crítica de la modernidad*. FCE, México, 391 p.

## Tenencia responsable de mascotas y espacios saludables en unidades habitacionales. Estudio piloto

Blanca Gaspar del Angel; Bertha G. Sánchez Dorantes. David Limón Cruz. <sup>21</sup>

### Introducción.

La ciudad de México ha consolidado su crecimiento urbano desde los años setenta, época en la que los grupos populares exigían el acceso a la vivienda, generando asentamientos irregulares dentro de la ciudad dentro de la ciudad y la creación de acciones gubernamentales en materia habitacional. <sup>22</sup>

La Procuraduría Social (Prosoc) del Distrito Federal al 2012 señala reporta la existencia de 7,300 unidades habitacionales reportadas.

En materia de vivienda, las unidades habitacionales han traído consigo una serie de problemas sociales en función del propio habitar, de los habitantes, de las características físicas de la vivienda, las formas de relación social que permite establecer y los aspectos político administrativos.

Con el paso del tiempo se ha incrementado considerablemente el número de viviendas de carácter social, especialmente de las unidades habitacionales, sin embargo estas formas de habitar han venido generando una serie de problemas sociales relacionados con la organización y administración, mantenimiento, funcionamiento para mantenerse a su vez habitables.

Cuando la vivienda comenzó a constituirse por unidades habitacionales, se establecieron dos tipos de espacios vitales los de uso privado o doméstico y los espacios de uso colectivo<sup>23</sup> áreas verdes, canchas de juegos, andadores y pasillos, que cumplen con funciones de vías de comunicación dentro del complejo habitacional pero que socialmente contribuyen a la disminución de las tensiones psicológicas que provoca la vida diaria en la gran ciudad; esta doble propiedad que caracteriza a los conjuntos habitacionales ha sido punto de confrontación entre vecinos por diversos problemas derivados de ello, por ejemplo cuando estos espacios se encuentran contaminados por heces fecales de los perros (con o sin

---

<sup>21</sup> Escuela Nacional de Trabajo Social. Departamento de Salud Pública Facultad de Medicina UNAM.

<sup>22</sup> III. Beatriz Santiago Meza\*Unidades habitacionales, concentración y dispersión de la violencia social. Caso: Unidad Habitacional Vicente Guerrero, Iztapalapa. Instituto ciudadano de estudios contra la inseguridad a.c; <http://www.seguridadpublicaenmexico.org.mx/iztapalapa/documentos/Unidades.pdf>

<sup>23</sup> Rodríguez D. (2007) Inventario de áreas verdes urbanas, Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal. Secretaria del medio ambiente del DF <http://www.sma.df.gob.mx/sma/index.php?opcion=26&id=112>

dueño) ya que se convertirán en fuentes propicias para la aparición de enfermedades zoonóticas.<sup>24</sup>

## **JUSTIFICACIÓN**

Entre los hechos que han caracterizado al panorama urbano y habitacional de América Latina y el Caribe en la década de los setentas se encuentra la consolidación del proceso de urbanización. Actualmente esta región se sitúa hoy entre las regiones más urbanizadas del planeta con una población que alcanza el 73.4% del total de sus habitantes.<sup>25</sup>

Hoy la mayoría de los pobres son urbanos y las ciudades se han constituido en el principal asiento de esta pobreza regional, además en los centros urbanos de América Latina y el Caribe se agravan los problemas ambientales tales como la contaminación atmosférica e hídrica o la polución.<sup>4</sup>

La Ciudad de México está considerada como una de las seis grandes metrópolis con más de 5 millones de habitantes; le siguen Sao Paulo, Buenos Aires, Río de Janeiro, Lima y Santafé de Bogotá. Para 1995 las cuatro primeras pertenecían a mediados de la década al grupo de las quince urbes más pobladas del mundo.<sup>4</sup> Wally N'Dow refiere que los problemas mundiales ambientales, económicos y sociales a los que nos enfrentamos en este siglo se producirán en las ciudades. Entre las causas se encuentran la precariedad en el alojamiento, y la deficiente gestión de los recursos urbanos.

Las ciudades y los centros urbanos se han convertido en motores del desarrollo económico y son un elemento indispensable de la cadena de valores que va desde la producción al consumo, dado que definen las relaciones sociales, políticas y económicas. Los centros urbanos han pasado a ser el hábitat predominante de la humanidad.

La Organización de las Naciones Unidas en *Actividades del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos* y la *Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible* establece que en las ciudades existen riesgos y desafíos en las zonas urbanas, dada la rápida expansión de los asentamientos urbanos, un aumento de la fragmentación espacial y social, la pobreza y la desigualdad en las ciudades.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Chávez HT. (2001). Estudio Epidemiológico de la frecuencia de enfermedades zoonóticas en el hospital de pequeñas especies de la Facultad de medicina veterinaria y zootecnia de la Universidad Autónoma de México durante los años 2000-2001. Facultad de Medicina veterinaria y Zootecnia, UNAM.

<sup>25</sup> Mac Donald J., Otava F., Simioni D., Komorizono I M. (1998) desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe. NACIONES UNIDAS COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Santiago, Chile.

<sup>26</sup> ONU. Habitat (2011) Informe Asentamientos Humanos y Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible. Sitio en internet.



Entre los riesgos ambientales podemos encontrar lo de origen antropogénico.

Las ciencias ambientales, reconocen la importancia de la dimensión social y humana en temas relacionados al ambiente debido a que el componente social y los comportamientos humanos son en muchas ocasiones factores de riesgo.

Dentro de los principales problemas ambientales que se presentan en el Distrito Federal (DF) se encuentra la afectación de áreas verdes; de acuerdo a Esquivel (2007)<sup>27</sup> los conjuntos habitacionales se crearon como una alternativa de habitación urbana favorable para la modernización de la metrópoli; espacios que con el tiempo se han deteriorado y han causado conflictos entre los habitantes.

La afectación de áreas verdes es un problema de salud y ambiental en el Distrito Federal, los espacios compartidos o áreas verdes en las unidades habitacionales se han vuelto fuente de contaminación. Entre otras razones la nula responsabilidad de la tenencia de mascotas hace se incremente el problema. De acuerdo a OPS si se siguen los deberes del cuidado de animales de compañía, mejorará sustancialmente los índices de salud pública. El Distrito Federal presenta problemas de zoonosis por fecalismo canino; el manejo inadecuado de las heces de perro originan 620 toneladas de excremento diario. De acuerdo a la Ley Condóminos, las áreas verdes son espacios comunes que promueve entre otras cosas la salud.

Desde la perspectiva de la promoción de la salud, en el Distrito Federal ha sido poco abordado como problema de salud pública y cultura cívica; por todo lo anterior, para la promoción de la salud el abordaje de este tema se hace fundamental dado que la dignificación de la vida de los seres humanos viene relacionada necesariamente con la mejora de las condiciones de vida de sus acompañantes animales. Es decir el ser humano al dignificar la vida de los seres vivos que le rodean también dignifica su hábitat y su convivencia.

### **OBJETIVO.**

Conocer los comportamientos saludables y cívicos relacionados con la tenencia responsable de mascotas (TRM) para mantener las áreas verdes en una unidad habitacional como espacios saludables.

### **METODOLOGIA.**

Se aplicó un estudio transversal, observacional, descriptivo con enfoque multimétodo. Como una estrategia en la que conjunto dos procedimientos para la

---

<sup>27</sup> Esquivel MT (2007). *La convivencia condominal: problemática, análisis y débil legislación*. Metropoli. Año 2; número 22. <http://www.metropoli.org.mx/htm/areas0/boletin22.pdf>

recolección de la información; en tres momentos diferentes a) conocer las percepciones respecto a los espacios saludables en la unidad habitacional b) documentar los hábitos saludables y sociales adecuados en la tenencia responsable de mascotas c) realizar intervención educativa respecto al tema.

Se utilizaron dos estrategias de investigación: a) documental bibliográfica a través de la revisión de monografías, informes, estadísticas, investigaciones, memorias, anales, leyes y reglamentos para obtener datos socio demográficos de UH.

Fue una muestra por conveniencia dado que se conocía a las personas que eran dueñas de una mascota. Se utilizaron técnicas de observación y entrevista de entrevista.

Se utilizó un mapa de riesgo para obtener un diagnóstico situacional ambiental y espacios saludables.

Se aplicaron dos instrumentos: una guía de entrevista (para datos cualitativos), y dos cuestionario (para datos cuantitativos). En ambos instrumentos se recolectaron variables de datos generales del propietario, tenencia de perro (s), hábitos de una tenencia responsable y motivos para esterilizar o no a la mascota, actividades cívicas y percepciones y creencias respecto a la TRM

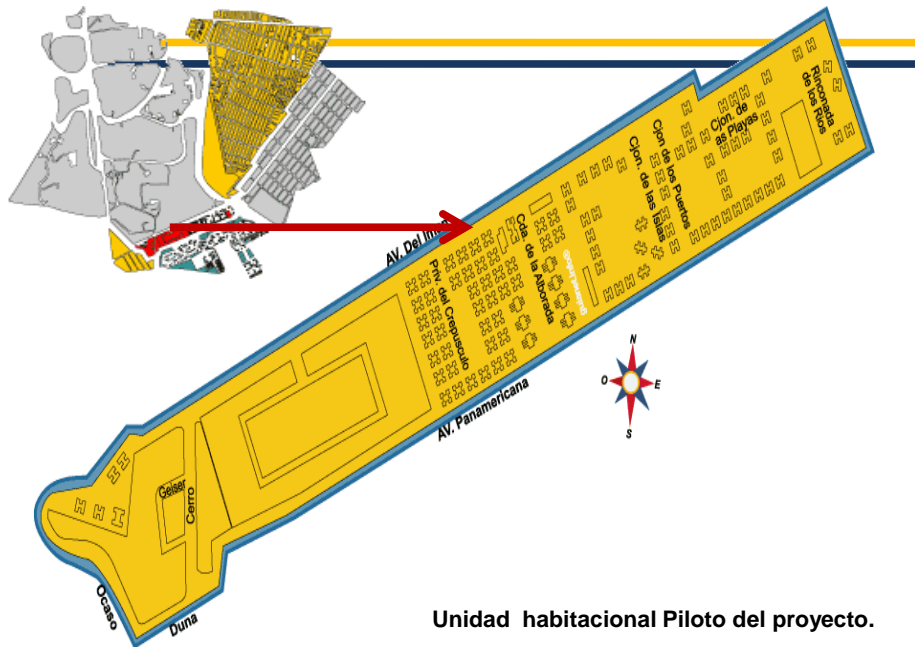
Para el análisis de los datos se utilizaron programas de cómputo para los tipos de datos cualitativos y cuantitativos; se apoyo de una matriz de categorías y operacionalización de las variables para ambos análisis.

La muestra tuvo una variación en los tres momentos de la intervención.

Se realizó una intervención educativa ambiental mediante un taller de diez sesiones, el universo de trabajo fueron niños de entre 4 y 9 años de edad que vivan en la Unidad Habitacional. El objetivo fue informar sobre los daños a la salud y al medio ambiente que provocan las heces caninas así como fomentar una conducta adecuada en salud y medio ambiente en los niños que viven en la Unidad Habitacional.

Se hizo una evaluación pre y post mediante un test proyectivo intervención a través de guías de entrevista grupal para evaluar el cambio en el conocimiento.

## Resultados.

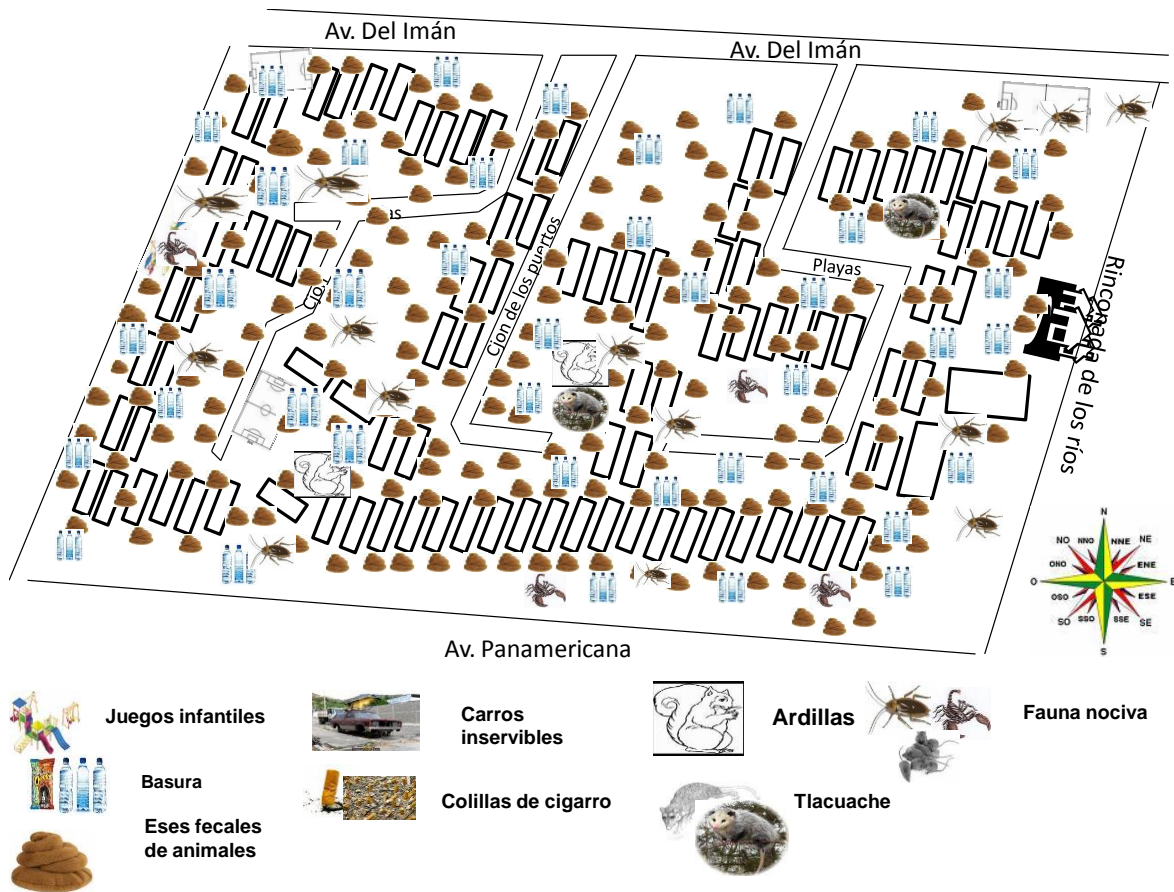


La UH Av. Del Imán se ubica al sur de la delegación Coyoacán, pertenece a una de las 103 zonas territoriales clasificada con un grado de marginación muy bajo, en el 2000 había 6,029 habitantes 52% eran mujeres, 67% eran derechohabientes a un servicio de salud. Hay un total de 1940 viviendas ocupadas con un promedio de 1.5 habitantes. 99% de las viviendas disponen de los servicios básicos. En el 2005, a nivel delegacional se producían 943 toneladas de basura diarias, se estima que en la UH se producen 15,072 kg de basura al día.

La población entrevistada fue adulta cuyas edad promedio era 41 años, la edad mínima era de 23 años y la máxima de 68 años y en su mayoría masculina (59%). Los problemas que los habitantes entrevistados reconocen son los relacionados con la salud y la fauna nociva.

En el mapa de riesgos se logró identificar las necesidades ambientales que habría de trabajar en la intervención. Se ubicó fauna silvestre y fauna nociva; así como el exceso de heces fecales caninas.

**Mapa de riesgo de la unidad habitacional. 1era etapa del proyecto. Identificación de necesidades ambientales.**



Del total de departamentos (999) se encontró que en 100 de ellos viven 377 personas y tenían como animal de compañía un perro, fueron entrevistadas 100 personas, todos ellos mayores de 18 años de edad; hubo un total de 128 perros.

La edad mínima de los perros fue de dos meses, la edad máxima fue de 18 años y la edad promedio de 4 años nueve meses. La importancia de saber la edad de los perros radica en el estimado de la esperanza de vida mayor de 5 años y su alta capacidad reproductiva y con ello el riesgo de incremento en la población canina. En cuanto al sexo de los canidos había 61 hembras (48%) y 67 machos (52%).

Del total de las personas encuestadas, 30.8% afirmó ser dueño de un perro. Más de la mitad de los dueños son mujeres adultos o adultos mayores. Tablas 1 y 2.

**Tabla 1.** Edad de los dueños responsables de un perro. Diagnóstico situacional Tenencia responsable. U.H Av. del Imán. Mayo 2011.

<i>Edad de los dueños de un perro</i>	<i>Frecuencia</i>
<12 años*	1
De 13 a 18	1
De 19 a 28	0
De 29 a 38	2
De 39 a 48	5
De 49 a 58	7
De 59 a 68	3
Más de 69	1
<b>Total</b>	<b>20</b>

\*según la Ley de Protección Animal y la Ley de Cultura Cívica. Edad para ser sancionado e infraccionado por la LCC. En el DF  
 Fuente: Cuestionario II. Para evaluar conocimientos y creencias sobre la esterilización. Mayo 2011.

**Tabla 2.** Sexo de los dueños responsables de un perro. Diagnóstico situacional Tenencia responsable. Mayo 2011.

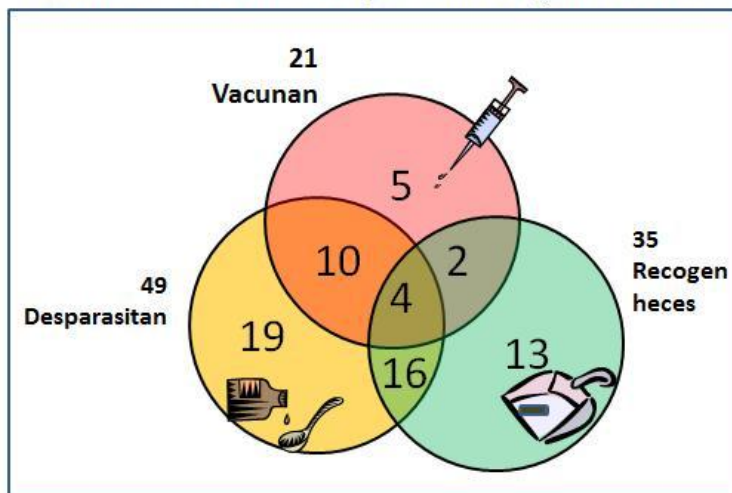
Sexo	tiene perro		Total
	si	no	
Femenino	<b>11</b>	23	34
Masculino	<b>9</b>	21	30
<b>Total</b>	<b>20</b>	44	64

Fuente: Cuestionario II. Para evaluar conocimientos y creencias sobre la esterilización. Mayo 2011.

Solo 4% de los dueños llevaban a cabo las actividades de salud y cultura cívica en la TRM (vacunación antirrábica, la desparasitación y la recogida de las heces) como favorecedores de un ambiente saludable, el diagrama de Venn representa estas actividades (figura 1).

**Figura 1**

**Actividades de tenencia responsable. Diagrama de Venn.**



En relación a otras actividades responsables, el lugar donde comen los perros es en la zotehuela; este dato nos permite inferir que podría ser el único lugar con cierta privacidad para el perro a la hora de su comida, 38% duermen en la recámara, lo que hace a los dueños sujetos de mayor riesgo de zoonosis, 36% de los canes lo hacen en distintas áreas del departamento, sin embargo 26% de ellos lo hacen regularmente en la zotehuela, espacio que pudiera afectar su salud dadas las condiciones ambientales ya que es una área que permite la entrada de corrientes de aire y en ocasiones el exceso de humedad o calor.

Respecto a los parámetros que establece la Ley de Cultura Cívica (LCC) y la Ley de Protección Animal (LPA) un poco más de la mitad de los dueños dijeron que el perro siempre sale con correa, ocho de ellos declararon que la mascota sale sin ningún tipo de vigilancia.

72 por ciento de las mujeres responsables de un perro y 55 por ciento de los hombres tienen se hacen cargo de un macho.

70% de los responsables de un perro no lo han esterilizado. Se esteriliza más a las hembras que a los machos (4:2). Tabla 3

**Tabla 3.** Sexo del perro que esta esterilizado. Diagnóstico situacional Tenencia responsable. Mayo 2011.

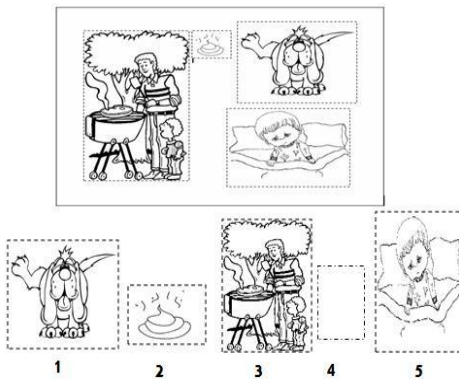
Sexo del perro	Está esterilizado		Total
	si	no	
Macho	2	11	13
Hembra	4	3	7
Total	6	14	20

Fuente: Cuestionario II. Para evaluar conocimientos y creencias sobre la esterilización. Mayo 2011.

Entre las razones que se mencionaron para no esterilizar a la mascota se encuentran: mitos o creencias, la mala información, por negocio ó empatía. Entre los mitos y creencias más frecuentes que la gente menciona para no esterilizar: “...porque le hace daño al perro, está cachorro aún, no quiere que se vuelva débil o que engorde, que primero tenga un “celo o una camada antes de esterilizarse, porque no se mete con las hembras, por tiempo, porque no lo han cruzado, Porque siente que es inhumano y porque si uno es responsable no es necesario, es el primer perro que tiene, no pienso en esterilizarlo, le ocasiona muchas enfermedades, su mama (dueña) quiere que tengan perritos...”

De las actividades del taller, al inicio del mismo se desconocía las áreas relevantes del medio ambiente, se tenía una creencia de su medio ambiente como ideal sin contaminantes, durante el transcurso del mismo, se observaron cambios en el conocimiento y en el comportamiento hacia la TRM específicamente en la recogida de heces fecales. Se utilizaron diferentes estrategias de enseñanza educativa en relación al ambiente y el proceso de enfermar por heces fecales, a continuación se presenta dos imágenes de la técnica del rompecabezas utilizada para medir conocimiento al respecto de este proceso.

**Imagen 1 y 2. Rompecabezas sobre el tema de transmisión de enfermedades por heces fecales.**



Formato del rompecabezas para valorar los conocimientos sobre heces fecales caninas y daños a la salud.

Trabajo terminado de un participante

**Conclusiones y Discusión.**

La población considera que no existen problemas ambientales que puedan afectar su salud, sin embargo con el mapa de riesgos se puede contrastar la existencia de estos problemas y el no reconocimiento de los riesgos relacionados con su salud y el medio ambiente, ya que para ellos no representa ningún problema grave la cantidad de ardillas, ratas, alacranes, cucarachas, perros y gatos. A pesar de la existencia de servicio recolector de basura la gente continúa tirando la basura en las calles.

Los dueños de perros de esta unidad habitacional no llevan a cabo tres acciones básicas para favorecer el ambiente y proteger la salud humana dependiente de la salud animal. Estas medidas mínimas son: vacunación antirrábica, desparasitación y recogida de las heces de sus mascotas.

Cabe mencionar que la necesidad expresada por los vecinos fue la contaminación por heces caninas; la cual se comprobó no se debe a la presencia de perros callejeros sino a la falta de responsabilidad de los dueños de perros que viven en esta unidad habitacional. La gravedad del problema radica en que la gran mayoría de los perros no están desparasitados y no cumplen con su esquema de vacunación por lo que la materia fecal eliminada por ellos puede llegar a contener parásitos, por otro lado las heces se secan, se pulverizan y son respiradas por el ser humano dando lugar a diversas enfermedades por esta causa.

La tenencia responsable de mascotas implica además de alimentarlo y sacarlo a pasear, una serie de acciones que protejan y procuren la satisfacción de sus necesidades físicas y ambientales, prevenir el riesgo potencial de ciertas enfermedades.

Cuatro de los indicadores que se analizan en esta investigación son resueltos de manera gratuita o a bajo costo mediante las acciones que la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal realiza.

Es inaplazable crear una cultura cívica de cuidado y tenencia responsable de mascotas para promover un nuevo modelo de convivencia. y contar con espacios saludables

Es necesaria la creación de políticas de inclusión del tema en los diferentes niveles de educación formal que fomenten los valores y ética ambiental, establecer convenios y/o alianzas con el sector público, instituciones de investigación y organizaciones de la sociedad civil que vinculen el estudio, conocimiento y resolución de problemas sanitarios y sociales derivados del vínculo humano/mascota.

Destacar la importancia de hacer investigación social (cualitativa) de las dinámicas que favorecen y perpetúan las situaciones de tenencia responsable de mascotas y su relación con los problemas sociales, en salud y ambientales.



## Relevancia de Incorporar en las Decisiones de Planeación Territorial la Política Fiscal para Dinamizar los Mercados de Suelo

Mtro. Carlos Goya Escobedo <sup>28</sup>

### NOTA INTRODUCTORIA:

La iniciativa de realizar este Congreso resulta muy oportuna por diversos factores, entre los que destacan que: el momento corresponde con el inicio de una administración del Gobierno Federal; que esa administración ha hecho patente su inquietud de que el ámbito territorial sea atendido con una visión integradora<sup>29</sup>; y que se tiene la clara visión de la necesidad de reorientar al sector vivienda y las políticas públicas que lo respalden dado el antecedente inmediato de una gran actividad en la producción de vivienda institucional que arroja saldos negativos a pesar del determinado apoyo que le fue brindado al sector. Dicho saldo negativo se hace patente a través de haber derivado múltiples problemas para las propias instituciones crediticias, para los compradores-beneficiarios de las viviendas producidas, así como para las localidades en que se ubicaron los grandes conjuntos en los que se realizó la mayor proporción de la vivienda producida en los últimos años.

La elección de las grandes corporaciones productoras de vivienda que florecieron en la última década, de construir fuera de las áreas urbanas y en sitios cada vez más lejanos<sup>30</sup>, pudo haber obedecido primordialmente -y a pesar de su discurso ante las autoridades-, a preferencias asociadas a sus modos de producción que buscan minimizar costos a través de procesos basados en la repetición y la gran escala de las iniciativas de construcción. No obstante, la dificultad de obtener suelo accesible en precio y volumen en las áreas urbanas seguramente jugó también un papel importante para conformar el patrón de desarrollo arriba descrito que se usó en la última década; en esa medida el fenómeno se asocia con el eje temático del derecho a la vivienda, a través del derecho al suelo en el cual se asienta.

---

<sup>28</sup> UAM – Xochimilco y Grupo Daadro, Foropolis

<sup>29</sup> Como lo hace patente la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, situación que tiene antecedente sólo con el énfasis dado a la atención de la dimensión físicoespacial en los años setentas y ochentas con la creación y amplio apoyo operativo dado a la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

<sup>30</sup> Fuente: Eibenschutz, Roberto, y C. Goya (2009), coordinadores, *Estudio de la integración urbana y social reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones*, México, SEDESOL-PUEM-UAM-Miguel Ángel Porrúa.

La situación de “apremio” en materia de ingresos que enfrentan los órdenes de gobierno municipal y estatal representa también una oportunidad para que se promuevan políticas y acciones más comprometidas en el ámbito fiscal, las que a su vez pueden incidir en que los mercados inmobiliarios sean más dinámicos y se evite -o por lo menos mitigue- la valoración especulativa e improductiva del suelo que redundan en la dificultad de acceder a él. Es de destacarse que según las disposiciones constitucionales corresponde al orden de gobierno municipal la determinación y cobro del Impuesto Predial y otras contribuciones asociadas con la propiedad raíz<sup>31</sup>. Gravámenes que por su directa vinculación con diversos factores de producción de la vivienda -suelo, construcción, comercialización-, pueden tener impactos determinantes en el comportamiento del sector, lo que a la vez los hace relevantes en la consideración de las políticas públicas que puedan incidir en ese ámbito con mayor eficacia.

Finalmente se refiere que la presentación de esta ponencia parte de la base de aprovechar la experiencia directa del expositor tanto como partícipe desde la óptica de la autoridad político-administrativa en procesos de planeación territorial, y en el ámbito fiscal institucional<sup>32</sup>; así como y como consultor y desarrollador privado en el sector inmobiliario. Conjunta así los dos “extremos” de la práctica profesional en la materia: por un lado las tareas de conceptualizar las determinaciones en materia de normas y disposiciones para imponer las modalidades y limitaciones de utilización de zonas específicas del territorio; y en el otro extremo estructurar desarrollos inmobiliarios sujetándose a las “reglas” que imponen esas disposiciones. Su experiencia institucional directa en la materia fiscal le ha permitido también conocer y evidenciar la desarticulación entre las disposiciones fiscales y aquellas propias de la planeación territorial. La ponencia resulta así más pragmática que teórica, y más que ofrecer resultados levanta cuestionamientos y preguntas, a la vez que busca sensibilizar sobre áreas de oportunidad para orientar mejor las políticas públicas en materia de suelo que puedan redundar a su vez en mayor accesibilidad a la vivienda.

---

<sup>31</sup> Artículo 115 Constitucional

<sup>32</sup> El autor cuenta con formación académica en materias de planeación físico-espacial y financiera, y tuvo la oportunidad de participar en la integración del primer Plan Director para el Distrito Federal realizado en el año de 1979 y puesto en vigor en 1980; para pasar a formar parte de la Dirección General de Planificación, como Subdirector de Instrumentos para el Desarrollo Urbano, periodo en que se inició la aplicación de dichas disposiciones y se generaron y pusieron en vigor los primeros Planes de Desarrollo Urbano de cada una de las Delegaciones Político-administrativas del D.F. En época posterior fue el titular de la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial del propio D.F., periodo en que tuvo oportunidad de participar en la reforma hacendaria local llevada a cabo en el año de 1990, la cual además de recuperar al Impuesto Predial como segunda fuente de recaudación local -sólo superado por el Impuesto sobre Nóminas de mucha más imple aplicación-, incluyó la disposición de gravar de manera diferenciada a los predios sin construcciones bajo la óptica del desaprovechamiento que hacen de la acción social y de la inversión pública en infraestructura.

## POSTULADOS

La experiencia reciente de la producción de la vivienda institucional<sup>33</sup> en el país se ha caracterizado en los últimos años por desarrollos de gran dimensión que se han hecho en zonas cada vez más lejanas de las áreas urbanas, y en general también carentes de la infraestructura básica de servicios. Se estima que no obstante que en gran medida dichas ubicaciones obedecen a estrategias de minimizar costos por parte de las empresas productoras de la vivienda, el fenómeno hace patente también una creciente dificultad para acceder al suelo dentro de las áreas urbanas que si cuentan con servicios, en particular para los estratos socio económicos menos favorecidos.

La siguiente tabla muestra el comportamiento de la ubicación de los “conjuntos urbanos” en cuanto a sus distancias al centro de las ciudades en que se han producido en la década comprendida del año 1996 al 2006.<sup>34</sup>

**Distancia Promedio de los "Conjuntos" al Centro Urbano por Tipo de Ciudad**

	Distancia en Km
En Megaciudades	21.90
En Ciudades Grandes	12.69
En Ciudades Medianas	6.16
En Ciudades Pequeñas	4.81

(\*) La categorización de las ciudades corresponde con los siguientes rangos en número de habitantes: “megaciudades”, mayores a 3 millones; “ciudades grandes”, con entre 1 millón y 3 millones; “ciudades medianas”, de cien mil a 1 millón; “ciudades pequeñas”, entre 15 mil y cien mil.<sup>35</sup>

El alejamiento de los conjuntos de vivienda respecto de las áreas urbanas ha tenido también un comportamiento sistemático que marca una clara tendencia creciente a lo largo del tiempo. En el periodo comprendido por el estudio antes referido, las distancias promedio al centro de las ciudades de todos los conjuntos

---

<sup>33</sup> Se refiere como vivienda institucional aquella destinada a los sectores menos favorecidos económicamente de nuestra sociedad, la cual se produce con el apoyo prioritario de las instituciones financieras de vivienda de la federación: INFONAVIT, FOVISSTE, FONHAPO e Hipotecaria Nacional.

<sup>34</sup> Fuente: Eibenschutz, Roberto, y C. Goya (2009), coordinadores, *Estudio de la integración urbana y social reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones*, México, SEDESOL-PUEM-UAM-Miguel Ángel Porrúa; Pg. 18. El estudio analizó cien “conjuntos” de vivienda en todo el país, que hubieran sido producidos y ocupados entre los años 1996 y 2006; la muestra fue diseñada con especial cuidado para asegurar su confiabilidad y representatividad dada la percepción del creciente problema que se generaba por tal modalidad de producción de la vivienda.

<sup>35</sup> Fuente citada en Nota N° 6, Pg. 219.

estudiados, pasaron del rango de 6 km, a distancias en el rango de los 45 km<sup>36</sup>. Si bien este acelerado cambio en los patrones de adquisición del suelo para la producción de la vivienda sugiere procesos especulativos por sí mismo en las áreas periféricas de las ciudades, en ninguno de los casos observados se produjo vivienda en proporciones cercanas dentro de las zonas urbanas, lo que sugiere que los precios en dichas áreas eran aún mayores, por lo que se prefirieron las ubicaciones lejanas.

Diversos factores inciden en la falta de dinamismo del mercado de suelo urbano y en su valoración extraordinaria y especulativa; aquí se abordan sólo algunos en obvio de espacio y por considerar que los elegidos tienen mayores posibilidades de articularse en líneas de política pública con alguna expectativa de éxito a pesar de que persista el vacío legal que impide el reconocimiento de que el valor del suelo tiene componentes creados por la acción social y pública, y que la recuperación de dicha parte del valor debe -y puede- ser recuperada en favor del bien común.<sup>37</sup>

Para la consideración de estos factores en este documento, se destaca que si bien el autor estima que la planeación debiese tener una expresión y alcance más amplio que la simple “zonificación” del territorio, que determina básicamente usos, densidades y criterios de ocupación del suelo, la gran mayoría de los planes y programas de desarrollo urbano se circunscriben en la práctica a dichas determinaciones de zonificación. Los comentarios subsecuentes parten de esa situación por considerar necesario reconocer el entorno inmediato en que se desenvuelve la planeación para poder plantear alternativas de acción que puedan resultar accesibles para su aplicación.

- **La ausencia de considerar de manera explícita los impactos económicos que las decisiones de planeación territorial tienen sobre la propiedad raíz limita las posibilidades de la vinculación de ésta con instrumentos fiscales, a la vez que provoca que la planeación pierda un recurso importante de racionalidad y disciplina en su ejercicio y en la toma de decisiones.**

Por una parte destaca la “reticencia” de los responsables de la planeación territorial de asumir los impactos que las disposiciones que promueven tienen sobre la valoración de la propiedad. Si bien los cambios a los usos del suelo que promueven los particulares ante definiciones existentes de zonificación se encuentran limitados por los procesos exigidos por las leyes y por la activa

---

<sup>36</sup> Fuente citada en Nota N° 6, Pg. 20.

<sup>37</sup> Ver Carlos Morales Schechinger, *La indemnización por expropiación: el contenido económico de la propiedad del suelo en México*; documento presentado en una primer versión en el Primer Congreso Nacional De Suelo Urbano ¿Cuáles Políticas, Con Qué Instrumentos?, organizado por el programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM, el Lincoln Institute of Land Policy y otras instituciones mexicanas. México, D.F. 23-25 Noviembre, 2005

participación de los vecinos –casi siempre opositora a todo cambio-, cuando los ajustes surgen por la propia participación de la autoridad en la revisión y/o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, ocurren cambios que en ocasiones implican impactos desmesurados sobre el valor expectante de los predios.<sup>38</sup> Tales cambios pueden ser a la alza o a la baja desde el punto de vista del valor, por lo que resultan con esta óptica, erráticos.

Como ejemplo de lo anterior se refiere la introducción de una norma especial de vialidad en beneficio de los predios con frente a Periférico Sur que por lo visto busca compensar los efectos del Segundo Piso para evitar que se detenga la dinámica de inversión que se ha hecho presente en la zona.<sup>39</sup> Esta norma permitirá que en los inmuebles con frente a Periférico se realicen desarrollos: con hasta 15 niveles; que el área libre se reduzca al 20% del total de la superficie del predio; a la vez que se eliminan condicionantes de área mínima para las viviendas y/o correspondencia mínima de superficie de terreno por vivienda; la categoría de usos pasa de H /habitacional a HM / habitacional-mixto, por lo que adiciona al uso exclusivamente habitacional, usos comerciales, de servicios , industria e infraestructura; (lo anterior corresponde con la categorización HM/15/20/Z).

La zonificación “base” del terreno del ejemplo es H/3/40, y una correspondencia de un mínimo de 50 m<sup>2</sup> de terreno por vivienda. Para el predio cuya superficie es de aproximadamente 2,500 m<sup>2</sup>, lo anterior implica los siguientes cambios:

<b>Cambios en las Capacidades de Desarrollo y Precio del Predio base de Ejemplo</b>			
		Zonificación "Base"	Zonificación con Norma Especial de Vialidad
Superficie del terreno	m <sup>2</sup>	2,500.00	2,500.00
Nº de niveles permitidos	Nº	3	15
Área abierta mínima	%	40.00%	20.00%
Área abierta mínima	m <sup>2</sup>	1,000.00	500.00
Superficie de desplante	m <sup>2</sup>	1,500.00	2,000.00
Área construible sobre nivel banqueteta	m <sup>2</sup>	4,500.00	30,000.00
<i>Incremento: número de veces</i>			<i>6.67</i>
Precio unitario de venta esperado Vivienda	\$/m <sup>2</sup>	28,000.00	26,000.00
Precio Venta Tot Estim (Vendible @ 80%)	\$	100,800,000	624,000,000

<sup>38</sup> El contexto de las referencias de planeación territorial se basa en la situación propia del Distrito Federal, el cual es quizás el ámbito más evolucionado en el país en esa materia, pero que puede no corresponder con la situación en otras entidades. No obstante y ya que por su nivel de sofisticación propia de la dimensión de la urbe, frecuentemente es el modelo a seguir, se estima que resulta suficientemente ejemplificativa para abordar los temas en discusión.

<sup>39</sup> El ejemplo que se cita corresponde con un terreno de una promoción en proceso; se omite empero la identificación específica del inmueble por temas de confidencialidad y seguridad, y por no ser un elemento relevante para los efectos de la ejemplificación. El terreno se ubica sobre Periférico Sur, entre la Calle de Las Flores y la calle de Barranca del Muerto.

Proporción Valor Terreno / Precio Venta	%	20.00%	18.00%
Valor expectante del suelo (total)	\$	20,160,000	112,320,000
Valor expectante del suelo (unitario)	\$/m2	8,064.00	44,928.00
<i>Incremento: número de veces</i>			<i>5.57</i>

No obstante lo anterior la introducción de la norma especial de vialidad citada no conllevó ningún cambio en la base gravable del predio para efectos del Impuesto Predial; tampoco implicó la aplicación directa de derecho alguno -con efectos al cambio o en fecha posterior- por el beneficio recibido.<sup>40</sup>

El segundo ejemplo conlleva un impacto en el sentido inverso: una afectación negativa al valor de la propiedad respecto de una decisión previa de zonificación, la cual también es desatendida al no considerarse en términos explícitos por la propia determinación oficial.

Este caso corresponde con terrenos ubicados igualmente en la zona sur de la ciudad en un área externa al Periférico, los cuales corresponden con una colonia que tiene atractivo para parejas y familias jóvenes de nivel socioeconómico medio, (Colonia Olivar de los Padres). El mercado de la zona ha evolucionado hacia la producción de viviendas con precios cada vez más cerrados en torno a los \$2.7 millones, precio para el que con la condiciones generales de los créditos hipotecarios se requieren ingresos familiares mensuales del orden de ochenta y tres mil pesos.

Los terrenos en referencia, cuyas superficies promedio están en el rango de los 400 m2, tenían una zonificación base H/3/40, que permitía la producción -cómodamente- de seis viviendas, que con aproximadamente 115 m2 de superficies podrían colocarse en ese mercado conforme a los precios por unidad imperantes.

---

<sup>40</sup> El “mercado” en cambio sí percibió el cambio, el cual se ha hecho patente por el alud de ofertas de compra que se ha presentado por el predio, las cuales además tienen la deformación de que la parte compradora asume ignorancia de la parte vendedora y busca apropiarse del incremento del valor expectante del predio generado por la introducción de la norma.

No obstante, con la actualización del PDDU (de la Delegación Álvaro Obregón), llevada a cabo en el año de 2011 se “introdujo” una disposición adicional que sin cambiar la zonificación base, requiere ahora que se cumpla una relación de “muy baja densidad” de 200 m2 de terreno por cada vivienda, con el resultado de que para aprovechar ese suelo en condiciones de eficiencia análogas a las proyectadas y ya referidas, se requerirían producir dos casas de 345 m2 cada una, para las cuales no existe demanda efectiva alguna en la zona ya que sus precios rondarían en los \$8.3 millones, y requerirían ingresos del comprador del orden de doscientos cincuenta y cinco mil pesos al mes. Ello compromete la viabilidad del tal proyecto, o que se ajuste severamente a la baja el valor expectante del suelo.

Tomando como en el caso anterior la referencia de la práctica general de que el suelo represente aproximadamente el 20% del valor del desarrollo inmobiliario que se realice en un terreno, el comportamiento de dichos valores según lo referido sería para este caso aproximadamente el siguiente:

<b>Cambios en el Valor / Precio Expectante del Predio base de Ejemplo</b>			
		Zonificación “Base”	Zonificación con Norma de “Muy Baja Densidad”
Superficie del terreno	m2	400.00	400.00
Nº de viviendas permitidas	Nº	6	2
Valor de venta de las viviendas (mercado)	\$	2,700,000	2,700,000
Valor de venta del desarrollo	\$	16,200,000	5,400,000
Proporción Valor Terreno / Precio Venta	%	18.00%	20.00%
Valor expectante del suelo (total)	\$	2,916,000	1,080,000
Valor expectante del suelo (unitario)	\$/m2	7,290.00	2,700.00
<i>Decremento en el valor: factor</i>			<i>0.37</i>

Los casos antes descritos presentan el comportamiento en sus valores que se refiere a continuación, con la sola variable de las determinaciones de zonificación promovidas y puestas en vigor por la autoridad competente.

<b>Cambios en el Valor Expectante Producidos por Decisiones de Zonificación</b>			
		Predio “A”	Predio “B”
Área construible antes del ajuste de norma	m2	4,500.00	690.00
Valor total de venta estimado del desarrollo	\$	100,800,000	16,200,000
Proporción del valor del terreno	%	20.00%	18.00%

Valor expectante del terreno (suelo)	\$	20,160,000	2,916,000
Área construible con el ajuste de norma (1)	m2	30,000.00	230.00
Valor total de venta estimado del desarrollo	\$	624,000,000	5,400,000
Proporción del valor del terreno	%	% 18.00%	20.00%
Valor expectante del terreno (suelo)	\$	112,320,000	1,080,000
Cambio: V. después Ajuste / V. antes Ajust.		5.57	0.37
(1) Se refiere el área construible según la demanda "efectiva" para el desarrollo			

### **Observaciones y conclusiones:**

Si bien los comentarios que se vierten se apoyan sólo en unos ejemplos casuísticos y no cuentan con una base de observaciones suficiente para poder apoyar conclusiones o inferencias con validez estadística, se estiman indicativas de un comportamiento general, por lo que se adelantan para orientar recomendaciones tanto de investigación como de enfoques convenientes a dar a las políticas públicas en el sector.<sup>41</sup>

\_ Los efectos de estos ajustes hechos a la zonificación a través de los procesos formales de actualización de los Programas de Desarrollo Urbano sobre el valor del suelo son asistemáticos y de dimensión desproporcionada: el parangón más cercano es el de una "lotería".

\_ Los motivos de fondo de los ajustes referidos a la zonificación no parecen tener una lógica homogénea no obstante ubicarse en zonas cercanas entre sí en la ciudad: en un caso se elevan de manera directa las densidades de ocupación del territorio de forma muy agresiva; en el otro se impone, de manera oblicua, una limitante que resulta en la disminución de la densidad de ocupación del suelo urbano. Ante ello se estima que la influencia de la opinión vecinal se impuso sobre la lógica técnica de las determinaciones de la planeación.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Es conveniente señalar que por motivos de espacio y tiempo las consideraciones que se hacen en este ensayo se inscriben en la temática de planeación y desarrollo urbano del D.F., por lo que no reflejan necesariamente las condiciones de otras áreas urbanas. Así mismo se destaca que tampoco se aborda el tema del cambio del uso de suelo de rural a urbano, fenómeno que es quizás aún más arbitrario en cuanto a la toma de decisiones que el observado en zona urbanas, y para los cuales tampoco existen consideraciones asociadas en el ámbito fiscal.

<sup>42</sup> <sup>14</sup> La más frecuente manifestación de vecinos ante iniciativas de cambio en la zonificación se orienta a



\_ El no incorporar los aspectos de índole económica en el proceso de planeación territorial -impactos sobre el valor de la propiedad raíz, entre otros-, tiene varios impactos negativos sobre la acción del planificador:

\_ Se prescinde del rigor metodológico que le puede aportar dicha disciplina.

\_ Hace más vulnerables sus determinaciones ante la participación de agentes exógenos -como los vecinos- por no contar con elementos tangibles y cuantificables para mostrar los efectos de sus exigencias, y en su caso la compensación de las mismas.

\_ Coarta las posibilidades de vincular la planeación territorial con el sistema fiscal local, primordialmente respecto del Impuesto Predial, que demanda una plataforma clara de determinación de valores para el establecimiento de bases de tributación, la cual debe de ser homogénea en sus criterios de asignación de valor y estable en cuanto a su evolución en el tiempo. Tal falta de claridad también limita la posibilidad de contar con contribuciones que se asocien de manera directa y “funcional” a la “causal” de desarrollo urbano para que permitan alinear los diversos gravámenes existentes que, principalmente como derechos, tratan de lograr recuperaciones de parte del valor que genera el desarrollo inmobiliario, pero que actúan en forma desarticulada y que en ocasiones causan deformaciones en el propio proceso de desarrollo; (ver punto siguiente).

• **Las posibilidades de lograr esquemas fiscales que formen parte integral de una política pública que sea instrumental de las prioridades de un desarrollo urbano eficiente, justo y eficaz, confrontan limitaciones desde ambos ámbitos de la actividad pública: el de la planeación territorial y el fiscal.**

Si bien el discurso de los planificadores territoriales contiene de manera casi invariable llamadas a vincular el sistema fiscal como parte del instrumental para tener una política pública más eficaz en la materia, en la realidad la mayoría de las

---

preservar las condiciones de que ya gozan quienes ahí se asientan, lo que resulta en general contradictorio con la necesidad de hacer un mejor uso del suelo urbano a través de la densificación paulatina del territorio. Estas manifestaciones han derivado a lo largo del tiempo, en el “diseño” e incorporación en planes y programas de desarrollo, de “normas” y “criterios” orientados claramente a restringir el acceso a ciertas zonas de la ciudad a estratos económicos de menor capacidad económica; si bien en un inicio éstas fueron ideadas por agentes privados, *(el primer antecedente conocido del autor fue la solicitud de los vecinos de Las Lomas de incorporar la equivalencia de 750 m2 por vivienda al presentárseles el primer Plan Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación, en los años ochenta)*, al incorporarlas en las disposiciones de planeación las autoridades se vuelven partícipes de medidas que se estiman inaceptables por su contenido de segregación y discriminación social. Tal es el caso de las normas que exigen en áreas claramente urbanas, la equivalencia de grandes extensiones de suelo para el asentamiento de una vivienda, así como la imposición de dimensiones mínimas de la propia vivienda en determinadas zonas; mecanismos que además con frecuencia se contraponen a la realidad de mercado de esas áreas.

veces tales expresiones son sólo enunciativas y no conllevan intentos serios para lograr tal integración de dichos instrumentos y ámbitos.<sup>43</sup>

Desde el ámbito fiscal se enfrenta la misma situación, con la diferencia de que desde su óptica este tema no merece atención o francamente les resulta opuesto: prevalece en general la escuela que considera que la materia impositiva debe atender sólo los aspectos de recaudación.

Al considerar las oportunidades de que instrumentos fiscales se integren a la lógica y la funcionalidad que buscan las disposiciones de planeación territorial, se deben distinguir los gravámenes que actúan en forma paulatina y permanente, de aquellos de tipo transaccional que sólo operan cuando ocurren actos por parte de sus propietarios de inversión-promoción o enajenación (entre otros), ya que la naturaleza de sus efectos puede ser altamente diferenciada respecto de los primeros.

En el primer grupo destaca el Impuesto Predial, que es el que se comenta aquí (y en segundo término), con mayor amplitud por considerar que, independientemente de las complejidades que conlleva el intentar vincularlo al cumplimiento de objetivos de desarrollo urbano, es al cual se le ven mayores posibilidades de integrar como un instrumento que pueda coadyuvar a la instrumentación de políticas públicas efectivas

Las contribuciones de tipo transaccional se estima resultan más limitadas para la inducción de acciones por parte de terceros, (salvo la evidente de intentar su evasión por alguna vía que permita su no cumplimiento a pesar de haberse causado), por lo que se refieren básicamente con la inquietud de ejemplificar que sus efectos pueden ser no sólo inocuos desde la perspectiva de un objetivo o política pública de desarrollo urbano, sino que incluso pueden resultar contrapuestas a éste dados los impactos “erráticos” que pueden llegar a tener sobre los costos del desarrollo inmobiliario.

\_ Los asociados con la enajenación de bienes inmuebles, entre los que destacan en el ámbito local: el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI), y los derechos por Inscripción en el Registro Público de la Propiedad; y en el

---

<sup>43</sup> En la mayor parte de los planes y programas de desarrollo urbano recientes -y en todos los que el autor ha tenido oportunidad de participar como consultor o revisor en los últimos seis años-, se contiene el “llamado” a “imponer tasas diferenciales de predial a baldíos” para desincentivar la subutilización del suelo urbano, y con ello tratar de que ese mercado cobre mayor dinamismo para hacer accesible el recurso a las necesidades de poblamiento en general, así como para la vivienda en particular, y para promover la densificación en la ocupación del territorio. También ha sido evidente que en ninguno de los casos se contienen planteamientos específicos para promover esa acción, u otra de índole impositivo para lograr tales propósitos; en contraste con ello se destacan los ejemplos referidos en el punto anterior, que hacen ver que en las determinaciones de la planeación territorial se es omiso o incluso errático, en cuanto a las consideraciones de los impactos en la economía de los bienes raíces, y del suelo en particular.

ámbito federal el Impuesto Sobre la Renta (ISR) que se causa por la utilidad generada por las transacciones de compra-venta de inmuebles.<sup>44</sup>

Este grupo de gravámenes se estima son relativamente “neutrales” en cuanto a sus efectos sobre la toma de decisión de la ubicación y temporalidad de la inversión inmobiliaria, la cual da mayor prioridad a las condiciones del mercado y del financiamiento disponible; por ello también relativamente “inocuos” como instrumentos de política pública para la inducción de acciones en materia de desarrollo urbano en lo general, y del mercado de suelo en particular.

Los intentos de vinculación de estos gravámenes con políticas públicas se han orientado primordialmente a tratar de brindar beneficios económicos a sectores específicos o a la población de menores recursos a través de descuentos, o por la exención total de los derechos.<sup>45</sup> La efectividad de estas estas medidas, incluso en relación exclusivamente con su capacidad de reducir los costos finales de las transacciones para los participantes en ellas, se cuestiona.<sup>46</sup>

\_ Los gravámenes asociados con la promoción inmobiliaria, en particular en cuanto a su fase de “conformación del suelo”, y en complemento los asociados con la construcción que permite la generación de los productos inmobiliarios finales, entre los que destacan los derechos por la autorización de construcciones<sup>47</sup>, y los derechos por la subdivisión, fusión o relotificación de predios, obligación a la que se suma la obligación de donar una porción de los terrenos si estos tienen más de 5,000 m2.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Dado el largo plazo asociado con la mayoría de las transacciones inmobiliarias que no se asocian de manera directa con la actividad de promoción comercial en la materia, el ISR contempla mecanismos que permiten la actualización de los costos e inversiones hechas en la propiedad, con índices que en general siguen la inflación, a efecto de hacer proporcional el gravamen con la lógica de utilidades fiscales determinada para los ingresos anuales. A diferencia del ISR, tanto el ISAI como los derechos por Inscripción en el Registro Público de la Propiedad toman los valores nominales procedentes para aplicarse (en el caso del ISAI: el mayor entre el valor de transacción, valor de avalúo o el valor catastral del inmueble); su estructura contempla sólo variaciones en el tributo por el rango de los valores, así como algunos descuentos o exenciones en beneficio del sector social.

<sup>45</sup> Como es el caso de la previsión contenida en la Ley del Impuesto Sobre la Renta para exentar del pago del ISR a la primera enajenación de parcelas desincorporadas del régimen agrario.

<sup>46</sup> Tal es la percepción de académicos como Carlos Morales Schechinger, que visualiza que la estructura de precios en materia de vivienda y suelo se encuentra en una situación de equilibrio extremo, que se basa en la “extracción” de la capacidad máxima de pago que tiene la población objetivo de cada mercado para sufragar los bienes inmobiliarios que le son necesarios. Así el “sacrificio fiscal” que implica una exención de un gravamen -como en el caso de la exención del pago del impuesto sobre la renta a la primera enajenación de parcelas desincorporadas del régimen agrario-, será rápidamente sustituido en beneficio de los otros agentes participantes en el mercado que se apropiaran de dicho beneficio fiscal, sin que el precio varíe para el enajenante o para el consumidor final por tal exención. Opiniones vertidas en ocasión de la reunión de discusión de FORÓPOLIS sobre el tema del impacto de esta exención, llevada a cabo en la Ciudad de México el 6 de junio de 2012.

<sup>47</sup> Los derechos por la expedición de licencias de conjunto o condominio se establecen en el Art. 187 del Código Fiscal, con los siguientes parámetros: a) para desarrollos de vivienda con más de 10,000 m2 construidos: \$40.50 x m2; b) si las construcciones contienen oficinas, comercios o industria, y son mayores de 5,000 m2: \$93.00 x m2; c) por la licencia de condominio \$12.50 x m2.

<sup>48</sup> El Art. 188 del Código Fiscal del D.F. impone la obligación del pago de derechos por la autorización de la subdivisión, fusión o relotificación de los predios; éstos son del 0.5% del valor de avalúo del terreno si su superficie es de hasta 3,000 m2; y del 1.0% del valor de avalúo si la superficie del predio es mayor a 3,000 m2. En complemento a ello el Art. 64 de la Ley de

Los derechos citados, en contravención de la lógica que deben observar para su determinación y cobro que por disposición jurídica debiese asociarse con el costo administrativo de su expedición, se asocian en cambio con valores determinados por las superficies a construir en un esfuerzo por generar mayor ingreso.<sup>49</sup>

Para algunos especialistas en materia de desarrollo urbano en México, el elevado costo que representan estos derechos constituye un mecanismo “alternativo” de recuperación de parte del valor inmobiliario creado -al suelo en particular- por la sociedad o por la inversión pública, por lo cual los consideran positivos. No obstante en opinión del autor, nuestra sociedad no debiese conformarse con este tipo de mecanismos ya que representan modos oblicuos de enfrentar problemas que tienen una base legítima que debiese ser suficiente para su reconocimiento formal, y con ello lograr la mejora instrumental para atenderlos. A la vez por encontrar que por su desarticulación de la causal que los genera -la planeación y la orientación del desarrollo urbano-, en ocasiones actúan en contra de los propios principios u objetivos de esa planeación.

Se presenta un ejemplo de tal efecto contrapuesto a los objetivos base.

La ahora muy conocida zona urbana de Santa Fe ha tenido un gran dinamismo de promociones inmobiliarias de manera casi ininterrumpida de varios años atrás; en un principio se orientó primordialmente al mercado de oficinas, y en la época más reciente hay una profusión de desarrollos de vivienda.<sup>50</sup>

Santa Fe, como es conocido, fue promovida como un desarrollo integralmente planeado por el propio Gobierno del D.F. Entre sus objetivos iniciales se tuvo el de eliminar el gran tiradero de basura que ahí operaba, así como terminar con las explotaciones de arena que erosionaban drásticamente el entorno.<sup>51</sup>

La planeación integral del desarrollo, en especial por haber sido realizada por un organismo con participación pública, hace suponer que todos los parámetros urbanísticos, las reglas de diseño y la provisión de servicios y equipamientos entre otros, se hayan cubierto cabalmente y con particular eficacia dada la capacidad de planificar de una empresa del gobierno de la ciudad. Como en toda operación inmobiliaria, los costos de las inversiones -entre las que figuran

---

Desarrollo Urbano del D.F., y el Art 75 de su Reglamento imponen la obligación de donar el 10% de la superficie del predio, o pagar el equivalente a su valor económico.

<sup>49</sup> Es claro que el costo administrativo de expedir una licencia, aun cuando conlleve la revisión de los proyectos -la cual ya está asociada con la participación de terceros, a través de la figura del Perito Responsable y a costa del contribuyente-, no guarda relación directa con la superficie por construir ni con el uso que se le dé a ésta; el criterio recaudatorio se sobrepone incluso a la disciplina jurídica fiscal.

<sup>50</sup> La estrategia sigue la lógica de que una vez arraigadas ahí un volumen importante de empresas, ahora se ofrece vivienda para acercar el domicilio de las personas a sus fuentes de trabajo.

<sup>51</sup> El impulso inmobiliario real de la zona ocurrió muchos años después de la gestión inicial del proyecto. El agente de esa iniciativa fue la empresa de participación pública del Gobierno del D.F., SERVIMET, la cual inició la planeación de la zona y la adquisición de diversos terrenos mineros. Al término de la administración del presidente López Portillo, noviembre de 1981, la zona tenía ya una conformación ática de sus manzanas y las obras primarias de vialidad que le daban ya una urbanización incipiente.

todos los derechos causados y pagados- se habrían transmitido a los particulares a través de los precios de los terrenos, para así tener un mercado final de promociones “eficiente”, cuyos costos de transacción partieran de la base de las enajenaciones iniciales.

En fecha reciente conocimos de la situación que guarda uno de esos grandes terrenos de Santa Fe para lograr su “incorporación efectiva” al mercado, la cual encuentra dificultades que se asocian con la aplicación múltiple y repetitiva de gravámenes que debieron ser descargados en la fase inicial de ejecución del desarrollo que produjo los “lotes” para el mercado zonal: lo que se interpreta como la incidencia “errática” de una norma por no estar debidamente articulada con la causal que la origina.

El terreno con el que se ejemplifica<sup>52</sup> tiene una superficie aproximada de 140,000 m<sup>2</sup>; en él se asienta un edificio de oficinas que abarca aproximadamente 40,000 m<sup>2</sup> y el restante se encuentra sin construcciones. La empresa propietaria decidió vender dicho terreno, y logró una primera oferta promisorio -por la gran dimensión del suelo solicitado- por una porción de aproximadamente 30,000 m<sup>2</sup> (que representan el 21.43% de la superficie total). Los precios unitarios iniciales de la negociación conforme el mercado zonal estaban en el rango de los \$12,000 / m<sup>2</sup>, por lo que la posible venta implicaría una transacción del orden de \$360 millones.

Para poder enajenar esa porción del terreno se hace necesaria la subdivisión del mismo; los derechos a pagar por tal autorización -sin considerar ningún otro costo representan un monto que resulta totalmente desproporcionado con los flujos que generaría la transacción, lo que ha provocado que tal operación no se lleve a cabo, -en el mejor de los casos solamente retrasándola-, pero por lo pronto provocando el impacto de que este suelo no “entre” al mercado.

Las proporciones de ingreso y costos de estos derechos son los que se refieren a continuación.<sup>53</sup>

<b>Ejemplo: Incidencia "Errática" de Derechos</b>			
Superficie total del predio	m <sup>2</sup>	140,000	

<sup>52</sup> Por los mismos motivos de confidencialidad y seguridad, el terreno con el que se ejemplifica no se identifica de manera precisa; se hace constar sin embargo que al igual que los casos anteriores, es un caso real del cual tiene conocimiento directo el autor.

<sup>53</sup> Los derechos referidos sólo cubren los estrictamente asociados con la autorización de la subdivisión; en tal tipo de trámite se generan diversos gastos complementarios, entre los que están la práctica del avalúo y los derechos registrales para formalizar el efecto jurídico de la subdivisión sobre la propiedad. A estos habría que añadir la posible incidencia complementaria del ISR, ya que independientemente de lo elevado del gravamen por los derechos de subdivisión, solo aplicaría como “costo” la parte proporcional que la superficie vendida represente del predio total. Los otros derechos que se han referido en una nota previa, ocurrirían en adición a éstos, pero ya en asociación con la iniciativa de construir en el predio, por lo que no se tratan en este análisis que se enfoca sólo a la parte de suelo urbano.

Valor comercial total ( <i>estimado</i> ) del predio	\$	1,680,000,000	
<i>(*) Valor unitario equivalente</i>	<i>\$/m2</i>	<i>12,000</i>	
<b>Porción solicitada en venta</b>	<b>m2</b>	<b>30,000</b>	
<b>Precio de la porción solicitada</b>	<b>\$</b>	<b>3 60,000,000</b>	
Valor de avalúo del terreno ( <i>estimado</i> )		1,344,000,000	
<i>(*) Valor unitario equivalente</i>	<i>\$/m2</i>	<i>9,600</i>	
<b>Gravámenes por subdividir el predio</b>	<b>\$</b>	<b>147,840,000</b>	
<i>Derechos por subdivisión</i>	<i>\$</i>	<i>13,440,000</i>	
<i>Valor de la donación</i>	<i>\$</i>	<i>134,400,000</i>	
<b>Flujos logrados por la venta:</b>			
Precio de la transacción	\$	360,000,000	<i>100.00%</i>
<b>Derechos totales por la subdivisión</b>	<b>\$</b>	<b>147,840,000</b>	<b><i>41.07%</i></b>
Flujo remanente por la venta <i>(*)</i>	\$	212,160,000	<i>58.93%</i>
<i>(*) Sin considerar ningún otro derecho que los de la autorización de la subdivisión.</i>			

Si bien es claro que estos costos se pueden mitigar con una estrategia adecuada de subdividir en una sola operación la totalidad del predio<sup>54</sup>26, por lo pronto han causado que todo este suelo urbano quede fuera del mercado a pesar de que el propietario decidió hace ya más de dos años su venta.

La estrategia de un proyecto de lotificación general del predio en múltiples porciones tendría como límite inferior el de imponer por concepto de derechos de subdivisión, un costo adicional del 11% a los precios de los terrenos. A pesar de los principios Ricardianos sobre la capacidad de tasar la renta del suelo sin distorsionar las variables económicas, parte de ese costo será pagado por los consumidores finales; costos que serán aún mayores si se considera que la falta de oferta facilita la valoración complementaria del suelo que si ingresa al mercado bajo su componente especulativo por la oferta más restringida.

---

<sup>54</sup> Ya que conforme a la estructura que actualmente tienen en la ley los derechos referidos, resultarían en el mismo monto de derechos y donación si el predio se parte sólo en dos porciones, que si se parte en un número mayor de fracciones.

Es de mayor relevancia empero, considerar que este costo se está piramidando con los que debieron causarse y sufragarse al momento de la promoción del desarrollo urbano “integral” inicial de Santa Fe. Ello hace patente que el depender de disposiciones que buscan la recaudación pero que no se articulan de manera explícita con los objetivos de fondo, que en este caso serían el de tener una capacidad de conducción del desarrollo urbano que sea justo y eficiente a todo lo largo de sus procesos -desde aquellos de planeación hasta los de la ejecución de las obras que permiten satisfacer las necesidades del consumidor final-, (lo que el autor refiere como el depender de mecanismos oblicuos), si distorsiona los procesos y los propios efectos sobre la estructura de costos que debe enfrentar el consumidor final.

Para el caso del Impuesto Predial en cambio se visualizan posibilidades muy distintas respecto de su capacidad de tener una incidencia mayor -en particular- en las decisiones de inversión-desinversión que tomen los particulares respecto de la propiedad inmobiliaria. Por ello también de su capacidad de constituir un instrumento funcionalmente útil en materia de políticas públicas vinculadas con el desarrollo urbano.

Como se podrá ver por las consideraciones hechas en la primera parte de este documento y por las que se refieren a continuación, para contar con esa capacidad de incidencia del Impuesto Predial como un instrumento auxiliar eficaz de política pública asociada con el desarrollo urbano, deben variar aspectos críticos en dicho gravamen, los que son poco previsible que ocurran si no hay una decisión política de fondo que lo apoye, y una amplia labor técnica que lo sustente y lo convierta en un “tema” a considerar de manera seria. El llamado que se hace con esta ponencia en el Congreso es de que se transite de la fase “enunciativa” que los planificadores territoriales han venido realizando, a una fase “ejecutora” de acciones concretas que permitan que se cobre conciencia de su potencial, así como de la necesidad de utilizarlo en el sentido positivo que se “sugiere” -casi invariablemente- en los planes y programas de desarrollo urbano.

Se visualizan dos modificaciones de fondo para que el Impuesto Predial pueda llegar a constituirse como un instrumento eficaz y funcionalmente operativo del desarrollo urbano a través de incidir en la dinamización del mercado de suelo, y en su caso en las decisiones de ubicación y temporalidad de la inversión inmobiliaria.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Se destaca que el autor reconoce que el grado de dificultad de mover al alza cualquier impuesto es muy grande -especialmente desde la perspectiva política-; a la vez que reconoce que ello es difícil en particular para un impuesto que como el Predial incide sobre bienes patrimoniales familiares en la mayoría de los casos, y que se aplica por el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía, y por tanto el más sensible también a la crítica-rechazo de ésta. Reconoce también que el grado de dificultad de implantar un esquema de tributación que además esté vinculado con las determinaciones de la planeación territorial, es “exponencialmente” mayor, en particular si se intenta en una urbe de gran dimensión como lo es la Ciudad de México-D.F., territorio en el cual se apoyan todos los análisis aquí referidos. No descarta sin embargo tal posibilidad, la cual como se refiere en el texto, hace necesaria una acción mucho más vasta y comprometida que la que visualiza se realiza hasta ahora desde el lado de los planificadores territoriales, a quienes en general pareciera que con insistir enunciativamente en la relevancia del tema, lograrán su solución.

El primer ajuste corresponde con la necesidad de hacer que el monto del gravamen sea realmente significativo en su cuantía para que logre incidir en las decisiones de inversión y des-inversión en inmuebles, y en suelo en particular. La otra es de lograr una vinculación efectiva con la planeación territorial, aspecto que fue abordado en la primera parte de este documento, y para el cual se ven también grandes requerimientos de trabajo y promoción por delante para pensar puedan llegar a hacerse realidad.

Se aborda brevemente el primero de los aspectos arriba citados, reiterando que el segundo de ellos fue tema prioritario en la primera parte de este documento.

¿Qué tan alto debiese ser el Impuesto Predial para que tenga alguna incidencia en las decisiones de inversión y des-inversión en inmuebles, y en suelo en particular?<sup>56</sup>

Para ubicar el tema se refiere nuevamente con un caso real, las relaciones observadas en una operación inmobiliaria de tipo simple (adquisición y venta de un terreno en el que no se logró realizar el desarrollo buscado por los propietarios), el cual fue de su propiedad durante 27 años, y en el que el impuesto predial resultó irrelevante como carga financiera respecto de la revaloración lograda por el inmueble en el mercado a pesar de su “mediocre” comportamiento como inversión inmobiliaria.

El predio en referencia fue adquirido en el año 1982 y vendido -igualmente como terreno sin construcciones-, en el año de 2009. No obstante que la evolución del “mercado” al que podía acceder el terreno tuvo un desempeño negativo<sup>57</sup>29, esta propiedad logró revalorarse en el tiempo significativamente

---

<sup>56</sup> Se han hecho múltiples referencias, en medios incluso, de comparaciones internacionales sobre la baja incidencia que tiene el Impuesto Predial en las cuentas nacionales en el caso de México. Tales referencias indican una participación del total de los impuestos a la propiedad en el PIB nacional de 3.7% en Inglaterra, de 3.0% en los Estados Unidos, de 2.7% en Australia, y 2.3% en Francia entre otros; para el caso de México la participación de los impuestos a la propiedad -de entre los cuales el Impuesto Predial es el más significativo-, era de 0.3% del PIB lo que hace patente la gran brecha a cubrir por nuestra sociedad para lograr índices similares a los de los países más avanzados: implica que requerirían crecer en el orden de entre ocho y doce veces el rango actual de participación de dichos impuestos en la economía nacional. (Fuente: documentos preparatorios para el simposio sobre *La indemnización por expropiación: el contenido económico de la propiedad del suelo en México; documento presentado en una primer versión en el Primer Congreso Nacional De Suelo Urbano ¿Cuáles Políticas, Con Qué Instrumentos?*, organizado por el programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM, el Lincoln Institute of Land Policy y otras instituciones mexicanas. México, D.F. 23-25 Noviembre, 2005. Si bien ello indica que el nivel de incidencia de este impuesto es extremadamente bajo, y por ende que el camino por recorrer resulta especialmente complejo, se destaca que la actual discusión pública y política sobre la necesidad de que los estados, y en particular los municipios, fortalezcan sus finanzas públicas propias a través de una recaudación más efectiva, representa una oportunidad para lograr cambios significativos en la materia.

<sup>57</sup> El caso usado en el ejemplo es también real; como en los otros casos y por la mismas razones, se omite la identificación puntual del inmueble. La evolución negativa del mercado que se refiere afectó al predio tuvo entre otros factores: la mala evolución comercial del fraccionamiento en que se ubica (Paseos del Sur, en la Delegación Xochimilco); el que los programas de desarrollo urbano expedidos posteriormente hayan desconocido la propia zonificación otorgada al predio por el convenio de autorización del fraccionamiento,



por arriba de la inflación. Se adquirió en el año de 1982 a razón de \$3.80 / m<sup>2</sup>; en el año 2009 fue enajenado a razón de \$2,912.38 / m<sup>2</sup>. Incluyendo la conversión necesaria de los viejos pesos, la propiedad se revaloró 1,631 veces, cuando la inflación acumulada en el periodo habría actualizado su valor sólo 765 veces: la revaloración fue de 2.13 veces la de la inflación.

Los valores anteriores implican una revaloración equivalente a haber aplicado una tasa constante por los 27 años transcurridos de 30.86% anual. El impuesto predial pagado en el periodo resultó irrelevante, tanto en forma absoluta como respecto de las cuentas de “retorno” a esta inversión.

¿Qué carga implica hoy el Impuesto Predial a una propiedad promedio, desde el punto de vista de “inversión”?

Para identificar la carga en el sentido señalado es necesario estimar el impuesto que causa una propiedad y comparar dicho monto contra el valor comercial de la propiedad. Para lo primero hay que aplicar el valor catastral y la tarifa del impuesto<sup>58</sup>; para lo segundo hay que contar con un dato -o una estimación razonable- del valor comercial del inmueble, destacando el que los valores catastrales no parecen guardar una relación sistemática con los valores comerciales.

Al efecto anterior se refiere un ejercicio de estimar la carga fiscal de tres terrenos para los cuales se cuenta con ambos valores de manera cierta: los que refleja la boleta predial, y los que se han pactado para la promoción de vivienda por desarrollar en ellos. Para efectos del ejemplo se estima el incremento que debiese tener la carga fiscal que representa el Impuesto Predial para que igualara la revaloración nominal del inmueble por la simple inflación.<sup>59</sup>

<b>Ejemplo 3: Comparativa de Valores: Catastral y Comercial</b>					
Terrenos	Superficie	Valor Catastral		Valor para el Desarrollo Inmobiliario	
		Unitario	Total	Unitario	Total
	m <sup>2</sup>	\$/m <sup>2</sup>	\$	\$/m <sup>2</sup>	\$
Predio 1	322.54	2,211.00	713,135.94	11,500.00	3,709,210.00
Predio 2	315.00	2,211.00	696,465.00	8,500.00	2,677,500.00
Predio 3	248.00	2,211.00	548,328.00	9,500.00	2,356,000.00
		23.27%		100.00%	

reduciendo su uso “departamental” a unifamiliar; así como el haber padecido la imposición extemporánea de una norma que le requirió un área abierta del 80% de su superficie, cuando inicialmente era de sólo del 20%.

<sup>58</sup> La tarifa del Impuesto Predial para el D.F. en el año 2013 se determina por el Art.130 del Código Fiscal del Distrito Federal.

<sup>59</sup> El autor desconoce si existe algún consenso sobre el rango que debiese representar la carga fiscal de un gravamen como el Impuesto Predial, por lo que la proporción seleccionada para el ejemplo -el que iguale la inflación-, representa un punto de referencia que tiene como aspecto positivo el sensibilizar el tamaño del esfuerzo incremental de tributación que se requeriría sólo para “compensar” la valoración esperada de los inmuebles suponiendo que mantienen un valor constante en el tiempo.

<b>Ejemplo 3: Estimación de la Carga Fiscal Actual del Impuesto Predial</b>					
	Valor Catastral Suelo	Impuesto Bimestral	Impuesto Anual	Valor Comercial	Carga Fiscal Anual: Imp. Predial / Valor Comercial
	\$	\$	\$	\$	%
Predio 1	713,136	3,690.09	22,140.57	3,709,210	0.60%
Predio 2	696,465	3,576.82	21,460.91	2,677,500	0.80%
Predio 3	548,328	2,608.06	15,648.34	2,356,000	0.66%

<b>Ejemplo3: Estimación de la Carga Fiscal Necesaria para Igualar Inflación</b>					
	Valor Comercial	Carga Fiscal Anual Actual (A)		Carga Fiscal Anual para Igualar Inflación (B)	Incremento en Carga Fiscal: Nº de Veces Impuesto Actual (B / A)
	\$	\$	%	\$	
				4.50%	
Predio 1	3,709,210	22,140.57	0.60%	166,914.45	7.54
Predio 2	2,677,500	21,460.91	0.80%	120,487.50	5.61
Predio 3	2,356,000	15,648.34	0.66%	106,020.00	6.78

De tenerse una carga fiscal del rango señalado por el ejemplo, seguramente se reduciría grandemente el manejo especulativo del suelo al hacer preferible su enajenación que su guarda pasiva en espera de la oportunidad de su desarrollo, o de la oportunidad de venta con ganancias acumuladas por la ausencia de una carga fiscal significativa, como ocurre hoy.

El ejemplo debe tomarse con cautela (además de que no se basa en una muestra estadísticamente válida), ya que las distorsiones y efectos negativos que pueda generar en el universo amplio de casos de una urbe se desconocen. No obstante es indicativo del orden de magnitud del cambio requerido para que este gravamen pudiera tener una incidencia “real” en el comportamiento del mercado de suelo a través de alterar la ecuación actual de rendimientos esperados de quienes invierten en dicho recurso, sea para desarrollarlo en el corto plazo o en el largo plazo.

Da una idea también de la dificultad de lograr el impulso político para abordar un cambio de la dimensión señalada, así como del trabajo técnico para soportarlo.

## **Observaciones y conclusiones:**

El enfoque de la presentación en este último apartado del documento se ubica en el contexto de la inquietud presente en la mayoría de los instrumentos de planeación territorial recientes, de lograr incidir en el comportamiento de los mercados, en particular del suelo, para lo cual se piensa en el ámbito fiscal como recurso. Se hace referencia en particular a ese contexto por estimar que se ha caído en el lugar común de visualizar que tales instrumentos fiscales son una solución idónea, suficiente y previsiblemente “simples” de aplicar. Es de especial preocupación el que se haya ya generalizado la propuesta de introducir sobre cuotas de predial a baldíos como expresión base de este instrumental, cuando ello conlleva la razón de su segura impugnación: tratar de manera diferente a los contribuyentes.<sup>60</sup>

Como se hace patente por las referencias contenidas aquí, el trabajo por hacer en la materia es muy extenso y complejo: requiere de lograr cambios de visión y una ardua tarea de preparación y gestión.

Se destacan algunos aspectos de lo comentado en esta última parte del documento.

\_ Las herramientas del ámbito fiscal sin duda pueden tener incidencia en variables relevantes para la consecución de los objetivos de la planeación territorial. Deben reconocerse empero, las grandes diferencias de impacto en la toma de decisiones de inversión de los particulares que pueden tener los diversos gravámenes.

\_ Desde el lado de los responsables de las políticas fiscales existe reticencia a que se utilicen los gravámenes para fines distintos a los estrictamente recaudatorios. Ello conlleva una dificultad complementaria para lograr su uso en el sentido que se visualiza desde el lado de la planeación territorial, a la vez que impone trabajo adicional a este último sector para lograr revertir tal visión fiscal.

\_ Se estima que la visión que tienen los profesionales de la planificación territorial de los instrumentos fiscales que pueden resultar operativos para fortalecer sus estrategias y objetivos es en general simplista, lo que conlleva una dificultad adicional para lograr su incorporación efectiva en tales instrumentos.

\_ Los planes y programas de desarrollo urbano tienden a concentrar su atención a los aspectos normativos del territorio -distribución de usos, densidades y criterios de ocupación de los terrenos, a través de la zonificación-,

---

<sup>60</sup> El ejercicio ya se intentó en el D.F. con la actualización profunda que se logró en el año 1990 a las leyes fiscales, que introdujo ese esquema de sobre cuotas a baldíos y predios con muy poca construcción (menor al 10% de la superficie de los terrenos), con el efecto de la desaparición posterior de dicha disposición.

y en esa medida limitan su alcance y dificultan su vinculación con otros ámbitos instrumentales como el fiscal. Destaca en ello la “reticencia” a hacer consideraciones explícitas sobre los componentes económicos de las propias decisiones de zonificación, y de los impactos que éstas tienen en los valores y el comportamiento inmobiliario. Dicha ausencia hace particularmente difícil sumar los instrumentos fiscales a las estrategias y objetivos de la planeación territorial, a la vez que la hace más vulnerable a la intervención vecinal interesada en evitar cambios en los patrones de desarrollo que gozan y a los que ya están acostumbrados.

\_ El alcance y la dimensión de los cambios necesarios en instrumentos como el Impuesto Predial, para que lleguen a ser significativos como instrumento de la planeación territorial, son muy significativos por lo que su logro demanda un gran esfuerzo técnico y de promoción para lograr la voluntad política indispensable para que estos valiosos instrumentos se vuelvan operativos en el ámbito de la planeación territorial.

*(\*) Nota final: no obstante la visión crítica, y hasta poco optimista, que se hace patente en el presente documento, el autor desea destacar que es un entusiasta convencido del potencial de los instrumentos fiscales para la planeación territorial.*

# LA PLANEACIÓN URBANA TRADICIONAL Y LOS NUEVOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN

Dr. Juan José Gutiérrez Chaparro <sup>61</sup>

## Resumen

La complejidad urbana del siglo XXI ha puesto en evidencia las debilidades de la Planeación Urbana (PLU) tradicional tanto desde la perspectiva disciplinaria como desde el ámbito de la acción pública. A nivel mundial surgen cada vez más evidencias de que el estilo de Planeación vigente debe renovarse para dar respuesta a las exigencias de los nuevos espacios urbanos y sus habitantes.

La emergencia de un nuevo territorio en el contexto global del siglo XXI ha provocado un cambio en la escala de comprensión e intervención sobre los hechos urbanos multiplicando las dimensiones de su complejidad por lo que nuevos instrumentos y estilos de planeamiento se constituyen como alternativas mediante las que en principio se materializaría el interés por la búsqueda de formas innovadoras de incidir sobre la nueva realidad urbana y territorial.

Afortunadamente, ésta y otras inquietudes que cuestionan la forma en que hemos venido actuando en la ciudad son reconocidas por el Programa Hábitat de Naciones Unidas cuando en su Reporte Global sobre Asentamientos Humanos 2009 señala que la PLU del siglo XXI debe renovarse con el objeto de recuperar su papel de instrumento de conducción del desarrollo urbano. No obstante, en el Reporte se reconoce que la Planeación poco ha cambiado y que en países como el nuestro la perspectiva tradicional persiste por lo que hoy más que nunca, es necesario iniciar un proceso de reflexión acerca de los alcances del modelo vigente.

Esta tarea requiere de una profunda revisión y análisis de los fundamentos de la PLU con el objeto de adaptarlos a las exigencias que se advierten a nivel internacional y, con esa base, identificar cuáles son las rutas emergentes por las que habremos de transitar en el caso de la PLU mexicana, objeto de análisis de este trabajo.

Palabras clave: *Planeación Urbana, Urbanización, Desarrollo Urbano*

---

<sup>61</sup> Doctor en Urbanismo en Urbanismo – UNAM. Profesor Investigador, Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca. e-mail [urbania\\_jj@hotmail.com](mailto:urbania_jj@hotmail.com)

## **1. El Proceso de Urbanización: nociones y tendencias**

Las nuevas expresiones de la urbanización se manifiestan como una crisis que hoy, como en el pasado, sitúan a la cuestión urbana como amplio tema de debate y reflexión. En el marco de esta amplitud temática, analítica e interpretativa este trabajo tiene como propósito evaluar la pertinencia y actualidad de las intervenciones territoriales en México en el contexto de la complejidad urbana del siglo XXI y desde una perspectiva disciplinaria.

Desde diferentes puntos de vista, se reconoce que en nuestro país las actuaciones públicas en la ciudad y el territorio han estado sumergidas en una crisis asociada con la obsolescencia instrumental de la acción territorial cuyas respuestas han logrado resolver parcialmente la complejidad urbana presente no obstante, creemos que poco se ha explorado en el ámbito de la generación de conocimiento porque también los limitados resultados de la acción territorial tienen que ver con el hecho de que en México, el conocimiento disponible en este campo es insuficiente para explicar, y/o atender los problemas urbanos observados en la ciudad contemporánea.

Y es precisamente reconociendo las limitaciones presentes en la acción territorial, ya sea desde el ámbito de la acción pública o desde la perspectiva disciplinaria, que en este trabajo se enfatiza la necesidad de renovar los actuales esquemas de intervención desde las aportaciones de nuestra disciplina. La base argumentativa de la discusión se sostiene en avances de una investigación en marcha sin embargo, es importante destacar que la directriz principal se desprende de las conclusiones del Reporte Global sobre Asentamientos Humanos 2009 (UN-Hábitat) que señala que la PLU del siglo XXI debe renovarse con el objeto de recuperar su papel de instrumento de conducción del desarrollo urbano pero ahora, más que nunca, acompañado de criterios asociados con la sustentabilidad y la justicia social.

Se reconoce que la Planeación poco ha cambiado pero que especialmente en países en desarrollo como el nuestro, la perspectiva tradicional persiste por lo que es necesario iniciar un proceso de reflexión acerca de los alcances del modelo vigente. Se trata de una afirmación categórica basada en un extenso análisis de la PLU a nivel mundial y si bien el Reporte contiene orientaciones vinculadas con la intervención práctica, también nos ofrece elementos para la discusión desde la perspectiva teórica que es desde donde formulamos nuestro planteamiento.

Para alcanzar nuestro propósito, partimos necesariamente de considerar que el proceso de urbanización es hoy una tendencia mundial irreversible que se manifiesta con tiempos y características propias para cada una de las ciudades a lo largo del mundo. Las diferentes concepciones que hoy conocemos acerca de este proceso coinciden en señalar que la urbanización significa un proceso global de cambio que, condicionado por el desarrollo y transformación de las actividades productivas, modifica las diversas estructuras sociales y territoriales de ahí que el

estudio de la ciudad y su proceso de desarrollo y crecimiento, se constituya como un tema vasto y complejo que durante décadas ha sido objeto de numerosos abordajes desde igual número de perspectivas y corrientes de pensamiento en ocasiones, contrapuestas.

En este contexto, mientras algunos coinciden en señalar que la ciudad surge en el momento en que el hombre primitivo se vuelve sedentario dado el aumento en la oferta de productos agrícolas <sup>62</sup> otros, refieren que el surgimiento de la ciudad viene acompañado del fenómeno de concentración de población y actividades y la consecuente especialización productiva argumentando que la expansión urbana fue notablemente dinamizada debido a la presión ejercida por las invenciones mecánicas en el marco de la industrialización (Max-Neef, 1988 y Mumford, 1979).

Y aunque evidentemente desde ambas perspectivas se han generado múltiples posturas, en una revisión de los trabajos de Sjoberg (1965), Lezama (1998), Garza (1985), Castells (1988), Bairoch (1990) y Soja (2000) en los que se aborda desde distintas perspectivas lo relacionado con la naturaleza histórica de la ciudad y los asentamientos humanos, es evidente que el fenómeno de la urbanización durante los diferentes periodos y etapas consideradas por cada autor se encuentra íntimamente relacionado con el desarrollo económico tal y como hoy explicamos sus más recientes manifestaciones en la ciudad y la consecuente apropiación del territorio.

En relación con lo anterior, la perspectiva de Ascher (2007) es muy clara cuando en su trabajo analiza este largo periodo a partir de identificar tres momentos coyunturales en el proceso de evolución de la sociedad moderna y, con fines de identificar los cambios producidos en la ciudad a lo largo de la historia, fundamenta su análisis en lo que él denomina *revoluciones urbanas modernas*. Así, este autor identifica a la ciudad del Renacimiento como el ejemplo claro de la primera revolución urbana al ser concebida de forma racional bajo la rectoría del Estado mientras que la ciudad de la Revolución Industrial, es el ícono de la segunda revolución urbana al ser resultado del enorme crecimiento demográfico favorecido por la irrupción del capitalismo industrial; debemos destacar en este punto que el urbanismo moderno aparece como el medio para la organización de las ciudades a partir de modelos diversos e instrumentos como la zonificación <sup>63</sup>.

Y aún cuando estos dos momentos en la historia de la ciudad se distinguen por su gran riqueza analítica, por los fines que se persiguen en este trabajo interesa destacar la tercera revolución urbana porque ha significado un cambio en la forma en que pensamos, construimos y conducimos la ciudad contemporánea. Ascher

---

<sup>62</sup> Perspectiva de análisis que, en opinión de Soja (2000), es tal vez una de las más controvertidas porque su abordaje significa la interpretación de múltiples supuestos asociados con la historia de la humanidad.

<sup>63</sup> Probablemente Le Corbusier y la Carta de Atenas sean de los referentes más representativos sin olvidar que entre otros Haussmann, Cerda, Howard y Sitte compartieron también la preocupación de adaptar de las ciudades a la sociedad industrial.

analiza los profundos cambios observados en la ciudad sobre todo, aquellos relacionados con las nuevas formas de pensar y actuar de la sociedad que sin duda están asociados con el desarrollo tecnológico y de las comunicaciones; la influencia multidimensional de las nuevas estructuras sociales y el desarrollo tecnológico junto con la indiscutible influencia de la economía global no hacen sino multiplicar los desafíos presentes en la ciudad.

A este respecto, en la literatura especializada encontramos diversas aportaciones acerca de las nuevas formas de organización del territorio y de las nuevas expresiones de la urbanización que sin duda nos refieren a una recomposición espacial de la población y sus actividades como resultado de la crisis urbana del siglo XX conduciéndonos a un cambio radical en nuestras formas de entender la ciudad y de interpretar los nuevos procesos de urbanización.

Por mencionar sólo una de las aportaciones más representativas del estudio de este fenómeno, se destaca el trabajo de Edward Soja (2000) porque sobre la base de seis *discursos*, nos ofrece seis formas distintas de interpretar la reestructuración de la metrópolis moderna tomando como base el caso de Los Ángeles.

El primero, la *Metrópolis industrial postfordista*, tiene como marco explicativo la reestructuración de la economía mientras que el segundo, la *Cosmópolis*, se fundamenta en la influencia global y sus consecuencias al generar espacios urbanos cada vez más heterogéneos. La reestructuración espacial que desafía las formas tradicionales de entender la ciudad se explica en el discurso de la *Exópolis* aunque también, reconociendo la reestructuración social, Soja propone el concepto de *Ciudad Fractal* para exponer las causas y efectos de la fragmentación y polarización presentes. Los dos últimos *discursos* se refieren a procesos de urbanización en los que están presentes nuevas formas de regulación social siendo las *Ciudades Carcelarias* donde se observa un encerramiento de la vida cotidiana bajo estrictas reglas de seguridad mientras que las *Simcities* hacen referencia a la simulación del imaginario urbano y la vida cotidiana.

Para el caso de México, en el trabajo de Emilio Duhau y Ángela Giglia (2008) encontramos una interesante interpretación de los nuevos procesos de urbanización en la ciudad de México. A semejanza de Soja cuando interpreta los fenómenos presentes en la ciudad sobre la base de seis *discursos*, los autores identifican lo que ellos consideran las seis *ciudades* presentes en la metrópoli mexicana. “Cada una constituye un orden urbano diferente donde son posibles algunas experiencias específicas de la metrópoli...” (2008:17).

Sin ser exhaustivos las seis *ciudades* reflejan a la vez seis formas distintas de apropiación del espacio: el *espacio disputado*, referido a aquellas áreas que por su localización y usos del suelo presentes funcionan como áreas centrales provistas de las mejores condiciones de habitación urbana; el *espacio homogéneo* caracterizado por su expansión regulada bajo la figura del fraccionamiento a partir de normas e instrumentos urbanísticos; el *espacio colectivizado* que adquiere su forma bajo la lógica de los conjuntos habitacionales y su realidad cotidiana



producto de su dinámica interior.; el *espacio negociado* surgido de la informalidad y la autoconstrucción; el espacio *ancestral* que hace referencia a la presencia de pueblos y comunidades locales al interior de la metrópoli que subsisten coexisten con la compleja dinámica de la ciudad y por último el espacio *insular*, como el proceso más reciente de producción del hábitat residencial bajo la forma de urbanizaciones cerradas, en oposición a la concepción moderna de la ciudad y el espacio.

Ya sea desde la abstracción de las *revoluciones urbanas modernas* planteadas por Ascher o por los *discursos* de Soja que se fundamentan en la experiencia Los Ángeles como caso paradigmático o bien por el análisis que presentan Duhau y Giglia para el caso de la ciudad de México hemos identificado pautas generales que nos indican que la naturaleza del proceso de urbanización crea su propia forma a partir del patrón de aglomeración de la población en el territorio generando distintos tipos de ciudades que se configuran y reconfiguran permanentemente; se sitúa a la cuestión urbana como amplio tema de debate y reflexión y no obstante que hasta este punto sólo se han señalado algunas de sus manifestaciones recientes, es indudable que es un proceso de gran envergadura que desde la antigüedad ha transformado progresivamente la vida del hombre en sociedad y que sin duda, enfatiza la necesidad de intervención.

## **2. Los retos para la intervención urbana desde la agenda internacional**

En el contexto de esta revisión general del discurso interpretativo de las nuevas expresiones de la urbanización donde fueron presentadas las aportaciones de mayor consenso, por los fines que se persiguen en este trabajo interesa destacar que la complejidad urbana de la ciudad del siglo XXI ha puesto en evidencia las debilidades PLU tradicional tanto desde la perspectiva disciplinaria como desde el ámbito de la acción pública.

A lo largo del mundo surgen cada vez más evidencias de que el estilo de PLU vigente debe renovarse con el objeto de dar respuesta a las exigencias de los nuevos espacios urbanos y sus habitantes. En efecto, en la sección anterior se destacaba que las nuevas expresiones de la urbanización se manifiestan en distintas formas de organización del territorio que sin duda, nos refieren a una recomposición espacial de la población y sus actividades provocando un cambio radical en las formas de entender la ciudad y de interpretar estos nuevos procesos de urbanización.

Desde esta perspectiva no hay duda de que la crisis urbana contemporánea de la ciudad se relaciona principal, aunque no exclusivamente, con la emergencia de un nuevo territorio en el contexto global del siglo XXI. No hay duda tampoco que este fenómeno cambia la escala de comprensión e intervención sobre los hechos urbanos y multiplica las dimensiones de su complejidad por lo que nuevos instrumentos y estilos de planeamiento hoy se convierten en ésas alternativas

mediante las que en principio, se materializaría el interés por la búsqueda de formas innovadoras de incidir sobre la nueva realidad urbana y territorial.

Afortunadamente, ésta y otras inquietudes que cuestionan la forma en que hemos venido actuando en la ciudad han sido reconocidas por el Programa Hábitat de Naciones Unidas (UN-Hábitat) que en su Reporte Global sobre Asentamientos Humanos 2009, señala que la PLU del siglo XXI debe renovarse con el objeto de recuperar su papel de instrumento de conducción del desarrollo urbano pero ahora, más que nunca, acompañado de criterios asociados con la sustentabilidad y la justicia social.

En el Reporte se comenta que el nuevo estilo de PLU debe reconocer y en esa medida, incorporar nuevos elementos que surgen de al menos cinco de los principales fenómenos observados en la ciudad contemporánea: el cambio climático y la sustentabilidad; el cambio demográfico y la rápida urbanización; los cambios en la dinámica económica; los cambios socio espaciales especialmente aquellos asociados con la desigualdad y; los cambios institucionales relacionados con la gobernanza y el cambio de roles de los gobiernos locales.

No obstante es importante destacar que, en particular, en el Reporte se reconoce que la PLU poco ha cambiado y que en muchos de los países en desarrollo como el nuestro la perspectiva tradicional persiste por ello, hoy más que nunca, es necesario iniciar un proceso de reflexión acerca de los alcances del modelo vigente.

En efecto, el colapso de PLU tradicional en países como el nuestro es más evidente no sólo por la complejidad urbana que lo ha caracterizado además, porque históricamente hemos estado al margen de los nuevos desarrollos conceptuales y no se logra más que la aplicación fragmentada de teorías y modelos urbanos desarrollados en el exterior dejando al descubierto no sólo su obsolescencia conceptual además, su limitada relación con la cambiante realidad.

Desde esta perspectiva, en el Reporte se enfatiza sobre la necesidad de iniciar un proceso de reflexión y reforma de los fundamentos de la PLU con el objeto de adaptarlos a las exigencias que se advierten a nivel internacional tanto desde la perspectiva disciplinaria como desde el ámbito de la acción pública y con esa base, siguiendo los propósitos de este trabajo, identificar cuáles son las rutas emergentes por las que habremos de transitar en el caso de la Planeación Urbana mexicana.

En este sentido, es necesario aclarar que no profundizaremos en el análisis del Reporte porque a partir de considerar las exigencias que subyacen en sus orientaciones, compartimos sus afirmaciones respecto a la necesidad de repensar las bases teórico-conceptuales que respaldan el ejercicio de la PLU. Nuestro respaldo se basa no sólo en la seriedad del análisis realizado por el Programa de Naciones Unidas además, se fundamenta en resultados de investigación previos en los que se ha demostrado la obsolescencia de la PLU mexicana; corresponde ahora evaluar en qué posición nos ubicamos respecto de las exigencias internacionales.

### **3. La crisis del Planeamiento**

El principal problema al que nos enfrentamos en el estudio de la historia y evolución de la PLU es conocer cuándo y dónde surgió, y aunque sin duda sus orígenes están estrechamente asociados con las más importantes civilizaciones de la antigüedad, la PLU Moderna surge en el contexto de la ilustración cuando los planificadores *soñaron* con la ciudad racional (Sandercock, 1998).

En la pretensión de la PLU Moderna de crear ciudades basadas en los principios de la Ilustración se hizo manifiesta su visión holística, su énfasis en la lógica, el orden, la ciencia y la racionalidad así como la creencia en una intervención pública eficiente a favor del bienestar común. En efecto, el estado moderno tuvo la encomienda de proveer a la sociedad satisfactores como la salud, la educación, el empleo, la vivienda entre otros.

En materia de PLU, alcanzar el orden social que se había propuesto el Estado moderno tuvo su más clara manifestación en los planes urbanos porque fueron instrumentos que integraron un serie de principios de racionalidad a partir de los cuales la ciudad estaría alcanzando el orden pretendido desde el proyecto modernista destacando, sin duda, un conjunto de regulaciones para el ordenamiento de las ciudades.

En opinión de Sandercock (2003) el máximo exponente de esta línea de pensamiento fue Le Corbusier, quien en el seno de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) entre los años 20 y 40 del siglo pasado, difundió una serie de principios orientados al orden y control del crecimiento de las ciudades plasmados en la *Carta de Atenas*, iniciativa que daría lugar a una profunda renovación de las ideas urbanísticas de la época destacando, sin duda, que el espacio se debía organizar de acuerdo con las principales actividades humanas: habitación, esparcimiento, trabajo y circulación <sup>64</sup>.

Desde esta perspectiva, la metodología de la *ciudad racional* propuesta por la *Carta* se convertiría en un factor de notable influencia madurándose la idea de que el desarrollo de la ciudad debía insertarse en el marco de planes de distinto orden formulados a partir del análisis integral de los principales factores influyentes en el desarrollo de la ciudad.

En consecuencia, la realidad urbana de la ciudad quedaría plasmada en un Plan lo cual se constituye como uno de los logros metodológicos más avanzados del proyecto modernista generalizándose el empleo del Plan Regulador y perfeccionándose paulatinamente sus dispositivos de aplicación. “El trabajo de los

---

<sup>64</sup> El componente racional de la PLU moderna no sólo se explica desde la perspectiva de la experiencia europea adicionalmente, en los trabajos de Fainstein (2010) y Sandercock (2003) identificamos como fundamento paralelo para el caso norteamericano, el modelo de la Universidad de Chicago desarrollado a mediados de la década de los años 40 del siglo pasado.

planificadores era hacer planes, desarrollar normativas para que los planes pudieran llevarse a la práctica y posteriormente hacer que estas normativas se cumplieran...”.(Hall, 1996:334).

No obstante, este carácter de prefiguración de la ciudad que con el tiempo se fortalecería y que sin duda prevalece en el planeamiento contemporáneo, condujo a ignorar los aspectos dinámicos de la realidad dejando al Plan sólo como marco espacial de ordenación siendo a partir de la década de 1960 que empiezan a realizarse diversas críticas a la PLU Moderna especialmente el estilo inspirado en la *Carta de Atenas* porque si bien resolvió en buena medida y durante largo tiempo el problema de la vivienda, a la vez provocó el surgimiento de problemas relacionados con el hacinamiento, la salud pública, el deterioro del entorno y las edificaciones, así como la segregación social al interior de la ciudad.

Esta conflictiva situación social que lejos de resolverse aumentaba llegó a ser tan compleja que fue analizada y puesta en evidencia en los trabajos de Henry Lefebvre y Christopher Alexander pero sobre todo, en la conocida obra de Jane Jacobs hacia 1961 “Muerte y Vida en las grandes ciudades” en la que Jacobs presenta una crítica decidida al carácter racionalista con el que se condujo el destino de las ciudades norteamericanas.

En efecto, a partir de la segunda mitad del siglo XX el estilo de PLU inspirado en la *Carta* y forjado en el contexto de la modernidad entra en crisis al enfrentarse, a partir de ese momento, a entornos cada vez más dinámicos que condicionaron notable y progresivamente su actuación. Entre otras razones, la crisis del planeamiento se explica porque los principios con los que la PLU fue concebida la habían perfilado como un instrumento de intervención estático con una clara orientación hacia lo físico-espacial producto de un estilo de intervención pensado para una realidad estacionaria y con actuaciones planteadas desde una perspectiva estético-formal.

En consecuencia, y como resultado de estudios acerca de la evolución del pensamiento urbano en el mundo, en trabajos como el de Healey y otros (1983) o el de Taylor (2001) se destaca la ruptura del modelo tradicional en el marco de la crítica a su orientación físico-espacial siendo a partir de los años sesenta del siglo pasado cuando se observa un cambio radical en el pensamiento planificador y entre otras alternativas, el enfoque racional-sistémico emerge como una opción de consenso mediante la cual se perfila el modelo de PLU que se mantuvo vigente al menos hasta finales de los años setenta.

Desde la perspectiva del enfoque racional-sistémico a la PLU se le consideró como el medio para promover el cambio mediante la utilización de procedimientos racionales de pensamiento y acción sin embargo, en los hechos no significó una alternativa viable para la solución de los problemas observados en la ciudad sobre todo, porque debido a su alto nivel de abstracción y generalidad se mostró muy vulnerable a la dinámica del entorno con serias deficiencias para la instrumentación y concreción de las acciones previstas además, así como en los años sesenta el *blueprint* característico del modelo físico-espacial reflejaba el

carácter estático de la PLU, la elaboración del *master plan* en el marco de la noción de proceso tampoco significó un avance en términos de asignarle el carácter dinámico que históricamente ha demandado de cualquier forma, es el problema en torno a sus debilidades para la implementación el eje que orientó la crítica al modelo inspirado en el pensamiento racional.

En efecto, años más tarde el soporte teórico de la PLU sería sujeto de un nuevo debate sólo que ahora estuvo orientado a cuestionar la rigidez implícita en su carácter racional, porque se trataba de un modelo cuya abstracción no reflejaba en toda su magnitud la realidad de la situación u objeto a planificar, y aunque había adquirido un carácter normativo-instrumental, en la práctica no considero mecanismos para su implementación efectiva entre otras razones, porque su marcado formalismo condicionó la comprensión efectiva de la realidad urbana, haciéndose evidente el desconocimiento que la PLU tenía - y tiene - de la ciudad y sus problemas.

En este contexto, evidentemente el cambio se torna igualmente complejo que la realidad y en esa medida, la PLU se enfrenta a un reto todavía mayor cuando lo comparamos con la transformación ocurrida hacia 1960 cuando el modelo físico-espacial de la posguerra se complementa, porque no se sustituye del todo, con el racional-sistémico y si en esos años evidentemente el pensamiento planificador cambia, la complejidad urbana contemporánea demanda de un cambio todavía más radical porque se ubica en el contexto de ruptura entre el pensamiento Moderno y el Posmoderno evidentemente asociado con la historia de las ideas pero, sin ser la excepción, la PLU no escapa de su impacto.

En efecto, el enfoque Posmoderno define un nuevo rumbo en los ámbitos rectores de la PL - y de la PLU - y con un marcado énfasis en la diversidad y la diferencia, pone especial atención en el hecho de que la complejidad de los procesos de cambio recientes revelan la necesidad de un estilo de PL más plural y heterogéneo consciente de las relaciones de poder y a la vez, más sensible a las necesidades y demandas sociales lo cual, encuentra respuesta en una escuela de la Teoría de Planeación (TPL) que ha dominado el discurso en nuestro campo de conocimiento la que, influenciada por el pensamiento Posmoderno, se perfila como el paradigma emergente de la PL contemporánea: la PL Comunicativa (PLC).

Y aún cuando en la última sección abordaremos el tema desde una perspectiva propositiva, conviene destacar que este modelo se caracteriza por favorecer el diálogo y la negociación como vía para el logro de consensos y así como años atrás los temas de debate giraban en torno a la implementación y la acción, a partir de los años noventa del siglo pasado la discusión resalta las ventajas de la comunicación y la negociación como componentes centrales de este enfoque.

Así planteado, el escenario de las transformaciones que ha experimentado la PLU durante al menos la segunda mitad del siglo XX nos ubica en un contexto de cambio de paradigma según los planteamientos de Kuhn porque mientras en 1945 se limitaba a la concepción físico-espacial de la ciudad, en coincidencia con el fin

de siglo se enfrenta al reto de incorporar, como complemento de la visión adquirida en los años sesenta en el marco del enfoque racional-sistémico, una concepción bastante más amplia que además es puesta en evidencia por una nueva visión del mundo: el pensamiento Posmoderno.

#### ***4. el estado de la Planeación Urbana Mexicana***

No obstante la generalidad de los planteamientos expuestos en la sección anterior es posible identificar que como cualquier otro campo del conocimiento, la PLU ha evolucionado en paralelo con los cambios observados en su objeto de estudio perfeccionando sus métodos e instrumentos de acción pero sobre todo, fortaleciendo su marco conceptual y metodológico desde diferentes perspectivas destacando los desarrollos recientes de la TPL.

En efecto, la evolución que ha sido sucintamente comentada coloca a nuestro campo del conocimiento en un contexto de cambio de Paradigma y ahora, como en el pasado, busca dentro de su propio ámbito direcciones alternativas de reforma no obstante, en el caso de México es posible afirmar que la PLU ha sido ajena a la innovación y en este sentido el supuesto principal indica que el conocimiento disponible en este campo es insuficiente para explicar y/o atender los problemas urbanos observados en las ciudades mexicanas en el nuevo milenio.

En particular, y como resultado de un trabajo de investigación más amplio, conviene mencionar que los rasgos del modelo vigente de la PLU mexicana se asocian con las características del enfoque racional-sistémico que se mantuvo vigente al menos hasta los años ochenta del siglo pasado, además de mostrar similitudes con el enfoque físico-espacial característico de los años sesenta.

En particular, y con base en los aportes de Sandercock (2003) considerada como uno de los autores más influyentes en el contexto de la PLU Posmoderna, es posible afirmar el modelo de PLU vigente en nuestro país se fundamenta en los preceptos de la PLU Moderna identificados por este autor destacando, entre otras características principales, su carácter racional, normativo y centralizado con el Estado como responsable de la conducción del proceso y, sin considerar mecanismos para su implementación efectiva, se ha limitado a la elaboración de distintos tipos de Planes que lejos de conducir el desarrollo sano y ordenado de las ciudades, se han constituido en el más claro reflejo de su carácter estático siendo el Plan y la Zonificación sus principales instrumentos.

Sin duda, esta concepción Moderna de la PLU mexicana que se asocia con la notoria influencia de modelos y escuelas de pensamiento post industriales donde destacan la Europea y Norteamericana, se expresa en la histórica tendencia a utilizar el Plano Regulador como medio de intervención y la Zonificación como mecanismo de control del crecimiento asignándole a la PLU en nuestro país un carácter funcional-espacialista con una importante carga racional que sin duda se ha traducido en un complejo andamiaje normativo-institucional con el Estado como actor principal.

En estos términos la PLU y sus Planes con la zonificación y los usos del suelo como sus componentes principales, se ha limitado no sólo a la *producción en serie* de estos instrumentos además, considerando su importante sesgo institucional, aparece como el medio para proveer una continua legitimidad política por lo que la oportunidad de avanzar en el conocimiento, se desvanece.

En este sentido, desde que se establece el marco normativo, la obligatoriedad, la institucionalidad y la metodología de la PLU en México a mediados de los años setenta del siglo pasado, se racionaliza y se estandariza la forma de hacer PLU en México sin que se haya avanzado en su reconceptualización al menos durante los últimos 35 años. Tenemos una PL *vieja* que fue concebida para una realidad distinta y al considerar los caóticos procesos urbanos contemporáneos, se afirma que la PLU vigente ya no opera en un país que también es distinto.

En este contexto, no hay duda de que el Plano Regulador y la Zonificación como fundamentos del *Modelo SAHOP* han prevalecido por décadas teniendo aceptación institucional como instrumentos normativos y de control para la ocupación, evidentemente superados por la realidad que caracteriza a las ciudades mexicanas y por los desarrollos recientes en nuestro ámbito disciplinario aún cuando, paradójicamente, en numerosos foros se ha advertido la obsolescencia del modelo de PLU vigente en nuestro país;

Entre otros argumentos, desde distintos puntos de vista los profesionales de la ciudad han advertido que este estilo de PLU ha hecho *crisis* en todo el mundo en la medida que las ciudades y las fuerzas que las configuran se han transformado y sin ser la excepción reconocen, entre otros aspectos, que en México el carácter rígido y prohibitivo de la zonificación razón de ser de los Planes en nuestro país, ha dado lugar a un estilo de PLU ineficaz para las ciudades mexicanas.

### **5. Las respuestas desde el campo de la Teoría**

Frente a un escenario como el descrito, y en apego a los planteamientos del Reporte Global sobre Asentamientos Humanos 2009 referido al comienzo de este trabajo, conviene preguntarse acerca del estado que guarda la PLU en México. La respuesta no es sencilla porque al menos desde la perspectiva de este trabajo poco hemos avanzado así que el reto permanece abierto y a la espera de futuras contribuciones.

En particular, nuestra contribución se fundamenta en los desarrollos recientes de la TPL identificándose distintas alternativas que tienen por objeto perfilar el rol de la racionalidad en el nuevo contexto.

Desde esta perspectiva, y como se había anticipado en la tercera sección de este trabajo, la PLC emerge como el modelo de la TPL que ha dominado el discurso en nuestro campo de conocimiento durante los últimos años de hecho, es una tendencia reconocida en compilaciones recientes sobre las nuevas direcciones de la TPL en las que se señala que el campo de la TPL de principios de siglo ha

estado dominado por el paradigma emergente de la PLC como una alternativa para superar las debilidades heredadas de los anteriores e incluso vigentes paradigmas que han dominado nuestro campo del conocimiento desde los años sesenta del siglo pasado.

Sin ser exhaustivos, en este conjunto de trabajos se reconoce que PLC se entiende como un esfuerzo por encontrar una vía para que la PL avance en un contexto por demás dinámico caracterizado por un orden social que está cambiando rápidamente; es un estilo alternativo estrechamente vinculado con las nociones de democracia y progreso cuya contribución radica en la construcción de una nueva capacidad institucional con mayores posibilidades de acción, fomentando más y mejores alternativas de pensamiento y acción en torno a situaciones concretas. Reconoce la diversidad y el cambio que es producto de la dinámica del mundo real y hace énfasis en la generación de alternativas de acción desde una perspectiva colaborativa, en lugar del carácter de comando y control característico de las instituciones basadas en la racionalidad instrumental (Healey, 1997 y 1998).

Y aún a pesar de las críticas y ambigüedades que persisten en torno a este enfoque, Sandercock (1998) identifica cinco principios a seguir a efecto de que la PLU se acerque a una forma posmoderna y pluralista como la que se propone en este modelo:

1. *Justicia Social* que atienda la creciente diversidad sin limitarse al campo material y/o económico y que incluya, por ejemplo, cuestiones raciales, étnicas, de género y responsabilidad ambiental
2. *Políticas de Diferencia* que consisten en la definición de políticas renovadas basadas en un compromiso de inclusión y justicia social según lo señalado en el punto anterior
3. *Ciudadanía* rechaza enfoques homogeneizadores y se inclina, como los dos puntos anteriores, a una ética inclusiva
4. *el Ideal de Comunidad* basado en una nueva concepción de ciudadanía se propone transitar, bajo el mismo criterio de inclusión, hacia la concepción unificada de la colectividad y;
5. *del Interés Público a una Cultura Cívica* lo que supone, especialmente para el planificador, un alto grado de uniformidad e identidad dentro de la sociedad pasando, de la noción de interés público unificado del modernismo, a una concepción de interés público heterogéneo e incluyente.

Como complemento de lo anterior, el mismo autor (Sandercock, 2003) comenta que la racionalidad continúa siendo un concepto central de la PLU sólo que ahora debe adquirir un rol más flexible en asociación con un mayor conocimiento de las diferentes dinámicas y actores presentes en el entorno a planificar. En el contexto de las ideas Posmodernas se revela la necesidad de un nuevo modelo el cual, aún en etapa de maduración, comienza a manifestarse por la eventual sustitución de la



perspectiva tradicional por el enfoque Comunicativo que encuentra sustento en los desarrollos recientes de la TPL.

En este contexto, el abordaje de la TPL como campo disciplinario de base adquiere especial relevancia porque a partir de su estudio estaremos en condiciones de identificar el proceso de transformación de nuestro campo del conocimiento a partir del análisis de diferentes tradiciones y escuelas de pensamiento pero sobre todo, será posible conocer el tránsito hacia modelos alternativos en respuesta a la complejidad del mundo actual.

Asimismo, el estudio de la TPL tiene por objeto sentar las bases para iniciar la discusión en este campo del conocimiento y contribuir al mejoramiento y actualización técnico-científica de la PLU en México porque aún cuando desde la TPL se fundamenta teóricamente nuestra disciplina, en nuestra realidad es notoria la insuficiencia del aparato científico mexicano en el campo de la investigación en materia de PLU registrándose solamente aportes en el campo de los estudios urbanos y regionales dirigidos básicamente a la solución de problemas como el de la vivienda, la infraestructura, el equipamiento y la expansión metropolitana entre otros.

### ***Bibliografía***

- Ascher, François (2007). “Los nuevos principios del Urbanismo”. Alianza Ensayo. Segunda reimpresión. Madrid, España.
- Bairoch, Paul (1990). “de Jericó a México. Historia de la Urbanización”. Ed. Trillas. México.
- Castells, Manuel (1988). “Problemas de Investigación en Sociología Urbana”. Ed. Siglo XXI. Decimosegunda edición. México.
- Duhau, Emilio y Giglia, Ángela (2008). “las reglas del desorden: habitar la metrópoli”. Siglo XXI UAM-Azcapotzalco. México.
- Fainstein, Susan (2010). “The Just City”. Cornell University Press. USA.
- Garza, Gustavo (1985). “El proceso de industrialización en la ciudad de México 1821-1970”. El Colegio de México. México.
- Hall, Peter (1996). “Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX”. Ediciones del Serbal. Colección La Estrella Polar. Barcelona, España.
- Healey, Patsy McDougall, Glen & Thomas, Michael (eds.) (1983). “Planning Theory. Prospects for the 1980’s”. Pergamon Press. Primera reimpresión. UK.
- Healey, Patsy (1997). “Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies”. University of British Columbia Press. Vancouver, Canada.
- Healey, Patsy (1998). “Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning”. en *Environmental and Planning A*. Vol. 30 Num. 9.

- Lezama, José Luis (1998). "Teoría social, espacio y ciudad". El Colegio de México. Primera reimpresión. México
- Max-Neef, Manfred (1988). "La ciudad: magnitudes y ritmos". en Hardoy, Jorge y Morse, Richard (Comps.) *Repensando la ciudad de América Latina*. Grupo Editor Latinoamericano. Argentina.
- Mumford, Lewis (1979). "La Ciudad en la Historia". Ediciones Infinito, Tomo II. Segunda edición en castellano. Buenos Aires, Argentina.
- Sandercock, Leonie (1998). "Towards Cosmopolis. Planning for multicultural cities". Ed. Wiley. London – New York.
- Sandercock, Leonie (2003). "Cosmopolis II. Mongrel Cities in the 21st century". Ed. Continuum. London – New York.
- Sjoberg, Gideon (1965). "Origen y evolución de las ciudades". en *La Ciudad*. Scientific American Alianza Editorial. España.
- Taylor, Nigel (2001). "Urban Planning Theory since 1945". SAGE Publications. Second reprint. London.
- Soja, Edward (2000). "Postmetropolis. Critical studies of cities and regions". Blackwell Publishers. USA.
- UN-Hábitat (2009). "Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009". London. UK.

## Gobernanza Metropolitana y Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. El caso de los Conjuntos Habitacionales en ciudades periféricas (Huehuetoca, Zumpango y Tecámac)

Mtro. José Albino Hernández Escobedo <sup>65</sup>

### **Abstracto:**

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México requiere de Gobernanza Metropolitana, que impulse la planeación del desarrollo habitacional de ciudades periféricas para enfrentar su acelerada urbanización e identificar las controversias de los actores relevantes que intervienen en su solución y con ello evitar el regreso de la población a la Ciudad de México.

### **Introducción**

No es casual que se inicie resaltando los escasos estudios sobre los desarrollos habitacionales desde la óptica de los municipios conurbados, porque las investigaciones en vivienda, desarrollo urbano, conjuntos habitacionales y la propia gobernanza metropolitana, predominan en las grandes ciudades.

Más aún, si se considera que nivel municipal, existe una regulación estatal genérica-ambigua que deja a la autoridad municipal los detalles de su implementación, ello puede conducir a abusos de poder, desviación de recursos y conflictos para ajustar a la ley a ciertos grupos en localidades con heterogeneidad de actores; pero donde pocos deciden.

Por ello es conveniente llamar la atención a los tomadores de decisiones para hacer de la dimensión territorial constitutiva de políticas de vivienda, de acuerdo con un desarrollo urbano planeado y competitivo en zonas conurbadas (Iracheta, 2006).

Porque tradicionalmente la población de menores recursos se asentaba irregular la periferia conformando anillos de pobreza. Ahora se han generado sistemas de producción masiva e industrializada de vivienda social, lo cual ha dado origen a la ciudad de asentamientos populares formales. Mismas que fueron prohibidos en Chile por generar monótonas extensiones de vivienda con una tendencia al deterioro.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Planificación Regional y Administración para el Desarrollo de la FES Acatlán.

<sup>66</sup> Duccí, María Elena, "Políticas de Vivienda en América Latina: Creando la ciudad sin Alma", en Ziccardi Alicia, Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social,

El presente ensayo pretende analizar la política de vivienda en los últimos años en el Estado de México, a fin de determinar si las inmobiliarias (quienes compran suelo barato, reciben incentivos y construyen vivienda de baja calidad) han propiciado desorden urbano en municipios periféricos y el abandono relativo de vivienda.

## **1. La Gobernanza Metropolitana**

Para los fines de este estudio toma la conceptualización de gobernanza de José Juan Sánchez González,<sup>67</sup> para quien no es una fórmula mágica, sino una praxis diferente del gobierno, orientada en función de la sociedad civil y de la ciudadanía, que utilizará la negociación, el pacto y el consenso, antes que la jerarquía, la fuerza y la imposición.

Todo ello requiere civilidad de los actores, cultura, poder y participación ciudadana para aprovechar la inteligencia existente en el territorio y en la dinámica del avance económico, en donde el gobierno es actor principal.

La gobernanza reconoce que las órdenes de gobierno no son más apéndices del poder central, sino pesos y contrapesos por tomar en cuenta los esquemas de mayor pluralidad y participación.

De ello depende la transparencia del gobierno municipal, que no tenga cortinas que impida conocer lo que realiza, para no fomentar la opacidad. Se publicita el poder, el público ciudadano conoce costos y beneficios de la acción pública. En una administración pública municipal transparente y de rendición de cuentas.

Una posibilidad de hacer efectiva la gobernanza en los territorios es el producto de algún grado de consenso comunitario en la localidad, el municipio, la región o la nación como espacios de identidad social ya que es necesario avanzar con la construcción de capacidades para gobernar en cooperación, concertación y/o coordinación entre los actores.<sup>68</sup>

A continuación se integra un cuadro de la Gobernanza y su relación con lo territorial con el fin de destacar la importancia que tiene dicho concepto con las acciones espaciales, la coordinación y cooperación de los distintos niveles de gobierno.

---

México, UNAM, 2012. En este ensayo, se pueden apreciar problemas colaterales como salud mental, pandillismo, drogadicción e inseguridad.

<sup>67</sup> Sánchez González José Juan (2002), *Gestión Pública y Gobernanza*, México, IAPEM.

<sup>68</sup> Iracheta Cenecorta, Alfonso (2009), *Políticas Públicas para Gobernar las Metrópolis Mexicanas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 76 y 77

LA GOBERNANZA Y SU RELACIÓN CON LO TERRITORIAL			
ENFOQUES	DESCRIPCIÓN GENERAL	ENFOQUES	DESCRIPCIÓN GENERAL
Desterritorialización, Intensificación de relaciones supraterritoriales, (Scholte, 2000).	Transacciones disociadas de toda lógica territorial, el espacio de las relaciones sociales ya no puede ser cartografiado en lugares, distancias y fronteras territoriales.	Administraciones Públicas Cooperativas (Régies Coopératives), Lamberneg(1914)	Miembros son parte del derecho público fincadas en economías de escala para reducir precios en beneficio de las comunidades.
Metropolitanismo Global, Red Plux Clúster. Porter, Michael E. y Kramer, Mark R. (2006).	El efecto gubernamental de la globalización es la reorganización urbana a expensas de instituciones rurales y provincianas que tienden a colapsarse con sus economías.	Gobernanza, Maynetz, Meneguzzo, Aguilar Villanueva, Alcántara, Amadeu, ClausOffe, Guy Peters y Luciano.	El gobierno se alía a organizaciones de voluntarios y ciudadanos) para consultar, incluir y representar en políticas públicas.
Interconectividad (Tomlinson; 1999; Castells; 2000).	Basada en las TIC´s a alta velocidad e incluso “en tiempo real”, los términos claves son interconexiones, redes y flujos.	Ambigüedad en el Acto Decisorio (Del Castillo; 2000; 226 y 269)	Complejidad. Actores control limitado de consecuencias de sus decisiones.
Hinterland- Umland, Alix(1914), Van Cleef (1941) y Zubieta (1978).	Termino geográfico de ciudades en puertos y su área de influencia.	Transversalidad Félix Guattari(1974).	Políticas que se coordinan entre diferentes niveles de gobierno.
Zonas Conurbadas (intraestatales e interestatales)	En México, áreas que se someten a programa de ordenación de zonas conurbadas, para dar coherencia a las acciones de los diferentes niveles de gobierno.	Gobernanza y Zonas Metropolitanas, (Ortegón 2009).	Participación incluyente de personas en de decisiones, más allá de fronteras para democracia en corresponsabilidad.
Cohesión Territorial (INTERREG) Programas Comunitarios de Cooperación y (ORATE) Observatorio en Red Ordenación del Territorio Europeo.	Estrategias de entes territoriales para integrar diversidad, competencia, sustentabilidad, sinergias de crecimiento e innovación, reducir las desventajas de territorios y reforzar cooperación transfronterizas.	Multi-Level-Governance (gobernanza con varios niveles institucionales) Rhi-Sausi, J. L	Relaciones entre competencias de los niveles de gobierno, requiere acción desde abajo y arriba, las decisiones estratégicas son concertadas.
Mancomunidad Metrópoli. (Giraldo;2011;10).	Asociación de Municipios para atender problemas, potenciar y construir alternativas comunes.	“Governancia Global”.	Organizaciones supranacionales y con políticas globales.
Redes supraterritoriales	Ciudades Mundiales de interfase entre lo global y lo local. Disponen de equipamiento para canalizar recursos.	Gobernanza Metropolitana (Sellers; 2002).	Acciones e instituciones que regulan, condiciones en economía y política urbana.

Fuente: Elaboración propia, con información seleccionada.

## 2. Planteamiento del Problema

La expansión metropolitana continúa incorporando nuevos municipios adyacentes en una expansión de la megaciudad policéntrica, con redes, límites y fronteras menos precisas; con tendencias de dispersión urbana que incorpora progresivamente pequeños pueblos, periferias rurales dentro de un sistema metropolitano, cada vez más complejo y globalizante.

La zona metropolitana, que además del área construida, abarca una franja rural vinculada a la ciudad central por flujos de población, uso del suelo, vínculos económicos y cuyo probable límite se puede definir por los movimientos diarios de carácter laboral de la población en este esquema destaca la presencia las ciudades emergentes, como HZT.

Así términos la región colindante adyacente constituyen la estructura del policéntrismo en la periferia metropolitana y desempeñan funciones como núcleos urbanos emergentes, abastecen de mano de obra barata, proveen servicios y sirven de ciudades dormitorio a la gran ciudad y su economía metropolitana; con mala calidad de la vivienda, deficiente dotación de servicios y bajos niveles de consumo e indirectamente vinculada a la globalización.

A rededor de la ZMVM, por ejemplo, se presentan manchas urbanas (Cuernavaca, Pachuca, Toluca); cabe mencionar que en su dirección al sur y poniente existen barreras naturales; en tanto al oriente y norte se facilita la expansión en un relieve menos accidentado.

Se carece de estudios de vivienda en las ciudades periféricas de la Cd. de México al incorporarse información de la Administración Pública Local, su sistematización adquiere aún mayor relevancia, porque permite analizar la ciudad y, asimismo, establecer comparaciones con los municipios de HZT del año 2005 al 2011.

HZT, son Municipios conurbados a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), son débiles en su modo de gobernar, reflejan el cambio que está viviendo la región de rural a urbana; de local a metropolitana y de monopartidista a la alternancia.

La región en estudio ha incrementado su población, tanto por la reciente llegada de migrantes y las salidas de residentes del D. F. por controles de uso de suelo más estricto en las laderas de las zonas montañosas del sur<sup>69</sup>.

En 2010, HZT se integraban por 624, 249 habitantes; con solo 274 centros de trabajo, un ingreso bruto de 1, 512, 522,000. Lo que hizo ineficiente la prestación de las obras y servicios públicos. Más aún si se cuenta con 31,893 hogares de jefatura femenina se puede deducir las transformaciones y nuevos retos

---

<sup>69</sup> Una decisión que incrementara el flujo de población a la región en estudio, es que en DF ponen freno a vivienda popular; Sed uvi modifica la norma 26, Evitarán la construcción indiscriminada de casas de interés social en zonas de conservación patrimonial.

Dichos Municipios crecen con rapidez<sup>70</sup> transitando a ciudades suburbanas que se combinan con espacios agrícolas, limitados en sustentabilidad y carentes de planes a largo plazo. Obsérvese el siguiente cuadro:

<b>Superficie Urbanizable y Potencial de Viviendas</b>
--

CIUDADES CONURBADAS	SUPERFICIE URBANIZABLE	POTENCIAL DE VIVIENDAS 2010	POTENCIAL DE VIVIENDAS 2020	EMPLEOS (SECTOR SECUNDARIO)
TECÁMAC	6,095	87,700	155,300	52,300
ZUMPANGO	7,831	47,500	111,000	72, 400
HUEHUETOCA	4,203	30,800	104,100	61,600

Fuente: Gobierno del Estado de México, Ciudades Bicentenario, Comisión de Coordinación para el impulso de la Competitividad, IV. Sesión Ejecutiva, 2011

Se puede considerar que si bien estos municipios conforman una región (e intentan convertirse en un clúster) el Gobierno del Estado de México los ubica en diferentes regiones, ver siguiente cuadro:

Municipios colindantes en Regiones Diferentes	
REGIÓN	MUNICIPIOS POR REGIÓN
IV. Cuautitlán Izcalli	Coyotepec, Cuautitlán Izcalli, <b>Huehuetoca</b> , Tepetzotlán y Villa del Carbón.
V. Ecatepec	Acolman, Axapusco, Ecatepec, Nopaltepec, Otumba, San Martín de las Pirámides, <b>Tecámac</b> , Temascalapa y Teotihuacán.
XVI. Zumpango	Apaxco, Hueypoxtla, Jaltenco, Nextlalpan, Tequisquiac, Tonanitla y <b>Zumpango</b> .

Fuente: Elaboración propia de los Programas Regionales del Gobierno del Estado de México.

<sup>70</sup>Ello se debe a la llegada de unidades familiares con hijos pequeños, atraídos por la oferta de espacios, pero con dependencia en relación al trabajo y a los servicios colectivos de la Zona Metropolitana. También se observa el desplazamiento de hogares de clase media y la proporción de inmigrantes de Zonas Rurales pobres o bien son urbanos pobres en búsqueda de alojamientos menos caros, aunado al fenómeno del regreso a la metrópoli.

### 3. Los Actores Locales y Regionales

Se pueden agrupar en tres grandes grupos los actores relacionados con las políticas de vivienda: a) La inversión inmobiliaria, busca mayores rentas y aprovecha subsidios; pero no se compromete con los intereses locales; b) La comunidad local, tiene una limitada cultura de participación en las políticas de vivienda, intervienen en bajo nivel en la planeación del desarrollo urbano; y, c) El gobierno municipal y el personal de la administración pública del ayuntamiento.

#### El Rol de Inmobiliarias en la Política de Vivienda Local

Existe una competencia por el suelo y sus inversiones, quienes predominan son elites que tienden a ejercer el poder, determinar el patrón de desarrollo urbano, legitimado con la idea de que el crecimiento económico beneficia a todos.

Los procesos de aceleración en la construcción de viviendas por inmobiliarias modifica la acción de gobierno municipal, en un territorio donde la aplicación de la política de vivienda no empata con un desarrollo urbano planeado; en donde las desarrolladoras cuentan con varias ventajas en los municipios periféricos: disponibilidad y bajo precio del suelo, escasa regulación que permite construcción de vivienda sin dotar de condiciones mínimas de urbanización; arreglos políticos entre los agentes locales de distintos niveles de gobierno y las empresas constructoras.<sup>71</sup>

Por ello, ahora, las empresas desarrolladoras de vivienda que cuenten con finanzas sanas y una visión sustentable, tendrán acceso a mejores condiciones crediticias para la construcción de vivienda...“los beneficiarios del programa de garantías Sociedad Hipotecaria Federal para la construcción de vivienda serán todos los desarrolladores eficientes con balances sanos y proyectos viables, quienes podrán acceder al financiamiento”.<sup>72</sup>

Según el Director General de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), Alejandro Nieto, no se trata de un rescate. Sin embargo, el anuncio de hace unas horas de la SHCP provocó que las acciones de las desarrolladoras de vivienda que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV); títulos de Urbi registraron un aumento de 18.52%, mientras que Geo terminó con un alza de 14.09%. Homex ascendieron 13.65%, en tanto que las de Sara subieron 9.99%.

Asimismo representantes del gobierno federal promueven al sector vivienda ante inversionistas internacionales en la realización del Mexican Housing Day, que se

---

<sup>71</sup> Isunza Vizuet, Georgina, (2011) “Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México”, Revista EURE, vol. 37, No. 111, p. 109.

<sup>72</sup>Cruz Vargas, Carlos, México, Revista proceso, 8/3/13, 6 de marzo de 2013



está realizando en Nueva York esta semana y en Londres la siguiente e invitan a todas las empresas que participan en el sector a que de manera voluntaria, confidencial, suban su reserva territorial a un Registro Nacional de Reservas Territoriales públicas y privadas.

Una de las medidas que se busca reforzar en el Housing Day es que las reservas con las que hoy se construye vivienda se considerarán dentro los polígonos donde se están otorgando subsidios y créditos.

### **Participación Ciudadana**

La participación social en los asuntos de política de vivienda en los municipios de HZT resulta limitada, lo que origina una población insatisfecha y con laxas oportunidades de incorporarse al desarrollo urbano planeado.

Recientemente Integrantes de la Coordinadora Nacional por la Defensa de los Trabajadores realizaron una marcha sobre avenida Insurgentes Sur, en protesta por el incremento en el crédito de sus viviendas. Exigen la derogación del Artículo 44 de la Ley del Infonavit, la cual incrementa el costo de la vivienda durante el periodo del crédito.<sup>73</sup>

Sin embargo las instancias de consulta o los consejos ciudadanos municipales generalmente quedan a nivel del formalismo, en la realidad no funcionan en su calidad representativa.

### **Acción Gubernamental en la Política de Vivienda**

Otro ingrediente relevante es la baja valoración que desde el estado se ha dado a la planeación (particularmente la territorial) desde hace más de tres décadas el advenimiento del nuevo modelo de gobierno orientado a que sean los mercados los que decidan lo que antes hacían los gobiernos, ha tenido fuertes repercusiones en el desarrollo de ciudades y metrópolis.<sup>74</sup> Sin embargo el Ejecutivo Federal, recientemente presento las Estrategias de la Política de Vivienda<sup>75</sup>, que tienden a:

- I. Lograr coordinación interinstitucional. La alineación de programas y acciones en materia de tierra, financiamiento y vivienda convenios con los gobiernos estatales y autoridades municipales.
- II. Transitar a un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente mediante financiamiento de vivienda para orientar el desarrollo urbano

---

<sup>73</sup> González Jorge, .CIUDAD DE MÉXICO, 6 de marzo, 2013. Periódico Excélsior, México.

<sup>74</sup> Iracheta Cenecorta, Alfonso (2012), *Metrópolis en Crisis* (una propuesta para la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala, México, El Colegio Mexiquense, 17.

<sup>75</sup>Resumido de la Presentación de la Política de Vivienda, Lic. Enrique Peña Nieto, Presidente de la República (2013) <http://www.conavi.gob.mx/pnv-presidente>

del país, rescate de espacios, la construcción de viviendas verticales y desarrollos certificados.<sup>76</sup>

- III. Reducir, el rezago de vivienda. Fortalecer el papel de la banca privada en el otorgamiento de créditos a la vivienda.
- IV. Procurar una vivienda digna, cómoda y con servicios básicos, y ayude a elevar la calidad de vida.

Tales acciones serán focalizadas en la Cruzada Nacional contra el Hambre (400 municipios) y alineadas al Programa de Prevención del Delito. Para que el mejoramiento de la viviendas sea motivo de orgullo, identidad, incentive la cohesión social, prevenga el delito y eleve el valor de su patrimonio. En razón que el sector vivienda, es motor del mercado interno; fuente de empleos y promotor del crecimiento económico.

#### **4. El Fenómeno de Desocupación o Abandono de la Vivienda**

El Infonavit empezó la subasta y de ser necesario el remate de 45 mil viviendas abandonadas que fueron adquiridas con sus créditos; En razón que el problema de abandono representa ya 144 mil 323 unidades detectadas, hasta ahora (mayo de 2012).El instituto acudirá a los principales desarrolladores para realizar la venta, en paquetes de una y como máximo 10 viviendas. Se señala<sup>77</sup> que casi cinco de cada diez viviendas abandonadas se concentran en los estados de Tamaulipas (13 mil 251); Chihuahua (12 mil 414); Nuevo León (11 mil 385); Estado de México (11 mil 300); Jalisco (10 mil 254), y BC (9 mil 689).

---

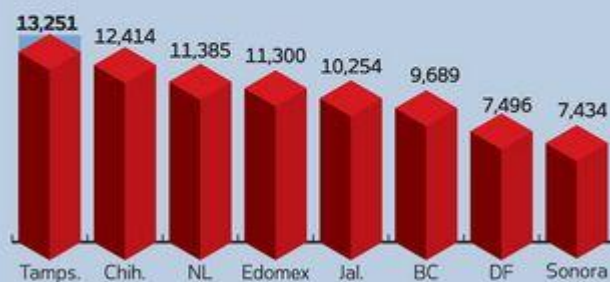
<sup>76</sup> Todo ello para evitar la expansión de manchas urbanas, que hacen prácticamente, hoy en día, inviable e insostenible para muchas familias, tener que trasladarse a sus lugares de residencia a grandes distancias, con problemas y carencias de servicios básicos, como el transporte, seguridad y, sobre todo, las muchas horas que dedican para poder ir y regresar a sus lugares de residencia.

<sup>77</sup> Periódico el Financiero, México, Miércoles, 06 de Marzo de 2013.

# DESOCUPACIÓN

Hay más de 144 mil viviendas que están abandonadas en el país

Vivienda abandonada por estado (unidades)



Fuente: Infonavit

Vivienda abandonada por municipio (unidades)



Las próximas subastas involucran 4 mil 400 viviendas más distribuidas en el municipio de Cajeme/Obregón, Sonora; en Tlajomulco de Zuñiga, Jalisco; en Zumpango y Tecamac, estado de México; y, en el municipio de Mexicali, BC.

El Infonavit también evalúa la opción de crear un Modelo de Regeneración Urbana Social a partir de 450 viviendas abandonadas o 15% del abandono en cualquier desarrollo.

## ***El desempleo y el elevado costo del transporte público, las causas.***

Cerca de 700 mil viviendas ubicadas en la ZMVM están abandonadas por la falta de planeación urbana sustentable, que ha generado desarrollos habitacionales cada vez más alejados de la ciudad y los centros laborales. En el Estado de México se contabilizaron 403 mil 971 viviendas en el olvido, principalmente en HZT<sup>78</sup>. El surgimiento de comunidades abandonadas en la periferia de las ciudades es una realidad que obedece a la ausencia de un ordenamiento territorial y al otorgamiento de un gran número de créditos hipotecarios en municipios de escasa competitividad en materia de vivienda.

En el Estado de México es donde se agudiza el problema, se contabilizan 403 mil 971 viviendas abandonadas, principalmente en los municipios de HZT, Sergio Armando Hernández Flores Peña,<sup>79</sup> En la zona metropolitana habitan 21 millones

<sup>78</sup> Ana Salazar Cd. de México Sin habitar, cerca de 700 mil casas en zona metropolitana Estados • 5 Noviembre 2012, Periódico Milenio.

<sup>79</sup> <http://www.puec.unam.mx/site/index.php/publicaciones/publicaciones-digitales> Se encuentra en forma digital el Programa de Ordenación de la ZMVM, actualizado 2012 (síntesis Ejecutiva) México, Sedesol, Gobierno de los Estados de Hidalgo, México y de la Ciudad de México. En él se propone

de personas, más de un tercio de la población total del país, de las cuales 53 por ciento vive en los 59 municipios conurbados del Estado de México.

La dispersión no es impulsada por las colonias populares, sino los nuevos proyectos de vivienda institucional que se ubican a distancias crecientes de los centros urbanos, dejando grandes vacíos entre éstos y los territorios urbanos continuos, como es el caso de HZT, donde se reportan viviendas abandonadas por sus propietarios.

Esta región ha crecido discontinua y eso obstaculiza el acceso a los bienes y servicios públicos. Los desarrollos urbanos ya no son una solución, pues ahora la política de vivienda es cuestionada. Más de 10 por ciento de las viviendas de la zona metropolitana están vacías y aun así siguen construyendo, por una inercia institucional y compromisos, por HTZ hay muchas casas vacías.

La expansión discontinua de la zona genera condiciones de aislamiento que dificultan el funcionamiento cotidiano de sus habitantes y se obstaculiza la creación de economías de proximidad fundamentales para mejorar las condiciones de bienestar. Lo anterior es particularmente grave en el caso de los conjuntos habitacionales, donde es frecuente encontrar viviendas desocupadas.

Las calles de la unidad habitacional La Trinidad, en Zumpango, lucen desiertas. Los camiones transitan para prestar el servicio a los que aún habitan algunas viviendas.

El desempleo y el elevado costo de transporte público propiciaron el abandono por sus propietarios de las casas de interés social para regresar a su lugar de origen. Aunque el problema no es nuevo y estaba arraigado en las zonas rurales, es un fenómeno que está llegando a las grandes urbes del país.

Enrique Ortiz Flores, presidente de Hábitat International Coalition, aseveró que conjuntos habitacionales de este tipo no constituyen realmente una ciudad, sino que son dormitorios o almacenes lejanos de la fuerza de trabajo, por lo que sus pobladores tienen que hacer recorridos de hasta cuatro horas o más para acudir a laborar.

Cálculos oficiales indican que del total de viajes, 63.5 por ciento responde a dos motivos: trabajar y estudiar. Una familia integrada por cuatro personas gasta en promedio 56 pesos diarios, es decir, mil 680 pesos al mes, que representan al año un desembolso 20 mil 160 pesos. Si cada familia gasta esto en transporte y cada conjunto habitacional tiene un universo de 7 mil viviendas, los gastos de traslados se elevan hasta en 141 mil 120 pesos.

---

una estructura poli céntrica, que impulse a entidades en dos categorías: Primarias: Naucalpan-azcapolzalco; Santa Fé-Huixquilucan; Tlalpan; Ixtapaluca; Nezahualcóyotl-Iztapalapa; Ecatepec y Cuautitlán Izcalli. Y secundarias: Texcoco, Zumpango, Tecámac, Pachuca y tula.

## Conclusiones

1. Se debe hacer una regulación estatal más específica para ajustar a la ley a ciertos grupos, contar con personal profesional, diseñar sistemas de viviendas de interés ingeniosos que eviten la monotonía, deterioro, descuido y lo sucio.
2. La gobernanza se orienta a la ciudadanía, la negociación, el pacto y el consenso, antes que la jerarquía, la fuerza y la imposición; las órdenes de gobierno son pesos y contrapesos para mayor pluralidad, participación y consenso comunitario con identidad social.
3. La expansión metropolitana; municipios adyacentes expansión policéntrica y mega-ciudades; ciudad central; región colindante adyacente; núcleos urbanos emergentes; ciudades dormitorio; manchas urbanas; desigualdades intrametropolitanas; municipios conurbados...clúster son ejemplo de la complejidad de problema habitacional.
4. La acelerada construcción de viviendas por inmobiliarias en periferias, exigen una mejor acción de gobierno, en un territorio donde la aplicación de la política de vivienda no empata con un desarrollo urbano planeado.
5. Las inmobiliarias cuentan con bajos precio del suelo, escasa regulación y arreglos políticos entre los agentes locales con graves perjuicios públicos territoriales.
6. Se impulsará a desarrolladoras de vivienda con finanzas sanas, cimientos, visión sustentable y proyectos viables.
7. La escasa participación social en política de vivienda en los municipios de HZT genera insatisfacción, falta de identidad y mediatización ciudadana.
8. Las estrategias de políticas de vivienda del actual gobierno federal se sustentan en de coordinación interinstitucional; desarrollo sustentable e inteligente; reducción del rezago de vivienda y vivienda digna; orientadas en la lucha contra el hambre y al Programa de Prevención del Delito.
9. Las viviendas abandonadas cada vez más alejados de la ciudad (dejando grandes vacíos) y de los centros laborales, el otorgamiento de créditos hipotecarios en municipios de escasa competitividad en vivienda, el desempleo, el elevado costo de transporte propician el regreso al lugar de origen.
10. Conjuntos habitacionales en HZT son dormitorios o almacenes lejanos de la fuerza de trabajo, por lo que sus pobladores tienen que hacer recorridos de hasta cuatro horas o más para acudir a laborar.

## Bibliografía

Duccí, María Elena, "Políticas de Vivienda en América Latina: Creando la ciudad sin Alma", en Ziccardi, Alicia, *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, México, UNAM, 2012.

Iracheta Cenecorta, Alfonso (2009), *Políticas Públicas para Gobernar las Metrópolis Mexicanas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 76 y 77.

Iracheta Cenecorta, Alfonso (2012), *Metrópolis en Crisis (una propuesta para la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala*, México, El Colegio Mexiquense, 17.

Sánchez González José Juan (2002), *Gestión Pública y Gobernanza*, México, IAPEM.

### **Fuentes Electrónicas**

Rafael de Miguel González, 2008, Boletín de la A.G.E. N.º 48 -, págs. 355-374 PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, GOBIERNO Y GOBERNANZA METROPOLITANA EN LAS GRANDES CIUDADES ESPAÑOLAS, Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio Universidad de Zaragoza <http://age.ieg.csic.es/boletin/48/14%20DE%20MIGUEL.pdf>

Política de Vivienda, Lic. Enrique Peña Nieto, Presidente de la República <http://www.conavi.gob.mx/pnv-presidente>

Programa de Ordenación de la ZMVM, actualizado 2012 (síntesis Ejecutiva) México, Sedesol, Gobierno de los Estados de Hidalgo, México y de la Ciudad de México, <http://www.puec.unam.mx/site/index.php/publicaciones/publicaciones-digitales>.

### **Hemerografía**

Cruz Vargas, Carlos,... México, Revista proceso, 8/3/13, 6 de marzo de 2013

Ana Salazar Cd. de México Sin habitar, cerca de 700 mil casas en zona metropolitana Estados • 5 Noviembre 2012, Periódico Milenio.

González Jorge, .CIUDAD DE MÉXICO, 6 de marzo.- Excélsior, México.

Ramírez Kenya, 25/01/2013, México, Periódico Excélsior.

Periódico el Financiero, México, Miércoles, 06 de Marzo de 2013.

## MEGAPROYECTOS HABITACIONALES vs INTERESES LOCALES

M en PPM Patricia Iniestra Fuentes y M en C Jaime Castro Campos<sup>80</sup>

### **Resumen**

La política urbana de la ciudad de México en los últimos años ha planteado el aprovechamiento de terrenos baldíos o zonas subutilizadas como una alternativa que asegure la utilización de la infraestructura existente sin riesgos de saturación, además de las ventajas de contar con una mejor localización y con los servicios que brinda la ciudad.

La lógica del desarrollo urbano de la ciudad se ha basado en impulsar nuevas inversiones y nuevos edificios que remplazan a otros que ya no son productivos. Esta política ha tratado de buscar un reaprovechamiento de la ciudad interior, en donde se considera existen edificaciones obsoletas, es decir, inmuebles susceptibles de ser reemplazados.

Un ejemplo de esta política de reciclamiento del suelo es la construcción de megaproyectos habitacionales en zonas de vocación fabril que se encuentran en un proceso de decadencia y abandono, esto con el fin de realizar acciones para revalorizar y reaprovechar el espacio.

Esta investigación tiene como objetivo identificar cómo se ha dado el proceso de construcción de conjuntos habitacionales en la ciudad de México, a partir de la implementación del Bando 2, observando en que zonas de la ciudad se han realizado construcciones de megaproyectos de tipo habitacional y cuál ha sido la postura que han tomado los antiguos residentes de estas zonas.

Palabras clave: Megaproyectos, reciclamiento del suelo, intereses locales.

### **Abstract**

Urban policy in Mexico City in recent years has raised the use of vacant or underutilized areas as an alternative to ensure the use of existing infrastructure without risk of saturation, as well as the advantages of having a better location and services provided by the city.

The logic of urban development of city is based on driving new investments and new buildings that replace others that are no longer productive. This policy has tried to look for a redevelopment of the inner city, where buildings are considered obsolete, namely, properties that can be replaced.

---

<sup>80</sup> Instituto Politécnico Nacional

An example of this policy is soil recycling construction of mega housing in areas of industrial vocation found in a process of decay and neglect, this in order to take actions to enhance and reuse the space.

This research aims to identify how the process has construction of housing in the city of Mexico, from implementation of Bando 2, noting that areas of city have made construction of mega projects and housing type which position has been taken by former residents of these areas.

Keywords: Megaprojects, soil recycling, local interests.

### ***Problemática de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)***

El crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) se ha dado en una forma vertiginosa y sin una política de ordenamiento territorial efectiva; la superficie ocupada por la zona metropolitana se ha expandido drásticamente. Alrededor de la década de los treinta, la población de la ZMVM aumentó a tasas relativamente altas, superiores a las del resto del país. De 1950 a 1980 el Valle de México triplicó su población y superficie, es relevante señalar que alrededor de la tercera parte de la población se ubicó en los municipios conurbados; asimismo la superficie del área urbana pasó de 117 km<sup>2</sup> en 1950 a más de 1,000 km<sup>2</sup> en 1980; se inició así la conurbación con el Estado de México, perfilándose lo que sería la ZMVM. Actualmente la ZMVM se encuentra delimitada por 59 municipios del Estado de México, 16 delegaciones de la ciudad de México y un municipio de Hidalgo (Tizayuca) sumando en total, según los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010, de 20.1 millones de habitantes.

Sin embargo, hoy en día se están trascendiendo sus límites territoriales, alcanzando numerosos municipios del estado de Hidalgo, consecuencia de los procesos de intercambio económico, traslado de personas, así como de la continuidad geográfica y urbana. Según el Programa para Mejorar la Calidad del Aire de la ZMVM 2002-2010, el gobierno del estado de Hidalgo considera en el corto plazo la incorporación de 29 municipios a la ZMVM, los cuales concentran el 50 por ciento de la población total del Estado, en una superficie aproximada del 25 por ciento del territorio de la entidad. La posible incorporación de estos 29 municipios es una muestra clara de cómo la sustentabilidad y la constante incorporación de territorio y población a la ZMVM son incompatibles, pues su crecimiento horizontal se haría a costa de la incorporación de territorios, aumentando las necesidades de transporte y disminuyendo la cubierta vegetal existente. El incremento de la población del Estado de México, según datos de PROAIRE 2002-2010, tendrá un crecimiento de 587 por ciento entre 1970 y 2020, de acuerdo con la proyección, en el mismo periodo la ciudad de México sólo tendría un crecimiento de 35 por ciento.



Esta expansión ha tenido un alto costo social y ambiental, que además ha repercutido en el continuo despoblamiento de las áreas centrales que se ha venido presentando y que se ha dado principalmente por los siguientes factores: a) elevados costos de implantación y mantenimiento; b) Las restricciones al normal desarrollo de las actividades económicas (normativa ambiental, dificultades de ampliación); c) Deterioro de las condiciones de movilidad (congestión de circulación, limitaciones al tráfico pesado, problemas de estacionamiento); d) Las expectativas de beneficio generadas por la recalificación del suelo hacia usos más intensivos, junto al deterioro y la baja calidad de algunos espacios fabriles heredados (poco adecuados a las actuales necesidades de las empresas) desaniman nuevas implantaciones (Caravaca y Méndez, 2003). Además las oportunidades en las áreas periurbanas con menores costos, mayor oferta de suelo urbanizado y de inmuebles para la actividad productiva, menor restricción de circulación y estacionamiento; así como los incentivos económicos para la instalación de empresas generadoras de empleos.

La distribución territorial de la población del Valle de México ha repercutido en la sostenibilidad de la ciudad y la pérdida de vocación habitacional del espacio urbanizado, generando la subutilización de equipamiento, infraestructura y servicios urbanos en la zona central.

Una causa del crecimiento desordenado de la ciudad ha sido la incorporación masiva de suelo para la construcción habitacional, sin contar con una adecuada planeación. La tendencia ha sido la compra de suelo barato en la periferia sin tener que invertir en infraestructura y servicios. Frente a esta problemática, con el fin de aprovechar el espacio construido y revertir las tendencias de crecimiento expansivo el Gobierno del Distrito Federal (GDF) ha implementado una serie de políticas que han tratado de impulsar el crecimiento habitacional en la ciudad de México (Castillo, 2005). La estrategia de ordenamiento urbano del GDF ha sido construida básicamente a partir del Bando Informativo No. 2, el cual fue dado a conocer el 5 de diciembre de 2000, buscando revertir el despoblamiento de la ciudad central.

### ***Ordenamiento Urbano de la Ciudad de México***

Desde el año 2000 el GDF favoreció la producción masiva de vivienda nueva por parte del sector privado, a fin de incidir en la solución de la problemática habitacional y urbana de la ciudad; en diciembre del año 2000 dio a conocer el Bando Número 2, directriz de la estrategia de ordenamiento urbano, la razón de ser de este Bando radicó en el despoblamiento que había sufrido la llamada “ciudad central”, conformada por las delegaciones Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, así como la excesiva presión urbana del suelo de conservación y barrancas ubicadas en los lugares de recarga de mantos acuíferos en el sur y poniente de la capital.

El Bando Número 2 fue el instrumento de la política de ordenamiento urbano que tuvo como objetivo principal revertir el crecimiento desordenado de la ciudad, para lo cual restringió la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales, que demandaban un gran consumo de agua e infraestructura, en las delegaciones del poniente y sur, de la Ciudad de México; específicamente Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. A su vez, esta política buscó fomentar el crecimiento poblacional en las delegaciones de la “ciudad central” para aprovechar la infraestructura y servicios que se consideró estaban subutilizados. Las delegaciones que quedaron al margen de estas políticas fueron Gustavo A. Madero, Azcapotzalco e Iztacalco.

Posteriormente, el 31 de diciembre de 2003 se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Decreto por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF). Uno de los principales objetivos del PGDUDF 2003, se enfocó a disminuir el proceso de migración hacia los municipios conurbados, propiciando el arraigo de la población y revirtiendo las tendencias de despoblamiento en las delegaciones centrales. El PGDUDF 2003 establece entre sus prioridades la política de reciclamiento de suelo urbano en áreas que se considera cuentan con una inversión histórica acumulada en infraestructura, propiciando así la optimización del uso del suelo, la redensificación de los espacios habitables y ampliando el acceso a la vivienda.

De acuerdo con las características y la vocación del territorio y conforme a la Ley de Desarrollo Urbano para el DF, el suelo de la ciudad se divide de forma primaria en dos zonificaciones generales: suelo urbano y suelo de conservación. El área definida como suelo urbano comprende las demarcaciones territoriales de Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez y Coyoacán, así como las porciones ubicadas al norte de esta línea, correspondientes a las delegaciones de Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac e Iztapalapa (PGDUDF, 2003:75).

Asimismo el PGDUDF 2003 señala que el suelo urbano se encuentra con un alto grado de saturación, salvo en las áreas destinadas a parques y espacios abiertos, por lo que se prevé que la construcción de vivienda nueva puede ubicarse en los terrenos baldíos o subutilizados o en las zonas que permitan potenciar su utilización. Así se establecen las **Áreas de Actuación en Suelo Urbano con Potencial de Reciclamiento**, que son aquéllas que cuentan con infraestructura básica y servicios urbanos adecuados, localizadas en zonas de gran accesibilidad vial, generalmente ocupadas por vivienda popular unifamiliar de uno ó dos niveles de altura y con grados importantes de deterioro estructural. Además de contar con viviendas que podrían captar población adicional a través de la ampliación, un uso más densificado del suelo, transferencia de potencialidades de desarrollo y ofrecer mejores condiciones de rentabilidad. Considera, además, el aprovechamiento de predios subutilizados con estacionamientos, talleres y bodegas que operan bajo la informalidad o que representan un mayor potencial del suelo. Se aplica también a

zonas industriales deterioradas o abandonadas donde los procesos urbanos y económicos deben reconvertirse y evitar impactos negativos al medio ambiente (PGDUDF 2003:96).

Dentro del Primer Contorno,<sup>81</sup> conformado por las demarcaciones territoriales de Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco; la política urbana está orientada a restablecer el equilibrio en la utilización y capacidad de la infraestructura y el equipamiento, así como a potenciar el aprovechamiento del suelo en sus diversos usos, dando prioridad al habitacional y al industrial. Fuera de la ciudad central se considera a las delegaciones Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco e Iztapalapa como las más aptas para la construcción de vivienda de “interés social”. Por tal razón los grandes conjuntos habitacionales, de 2 mil a 4 mil viviendas con un tamaño promedio de 30 a 65 metros cuadrados por vivienda, construidos entre el 2001 y 2005 se localizan en la delegación Gustavo A. Madero (Benlliure, 2008:76-83).

Con lo que respecta a las delegaciones del primer contorno (Azcapotzalco, Iztacalco y Gustavo A. Madero), que quedaron excluidas del Bando 2, se permitió una cierta flexibilidad en cuanto al contexto político y la forma de operar, esto con el propósito de llevar a cabo acciones de vivienda en estas delegaciones, sólo condicionándose a la dotación de agua y a la existencia de infraestructura. En el caso de la delegación Gustavo A. Madero, al tener una posición importante entre la ciudad central y los municipios conurbados del Estado de México, se pretendió restablecer el equilibrio en la utilización y capacidad de la infraestructura y equipamiento para así potenciar la utilización del suelo, siendo prioridad el uso habitacional (Tamayo, 2007), lo que originó que los grandes conjuntos habitacionales se ubicaran en esta delegación.<sup>82</sup>

### ***Dinámica sociodemográfica en que se establece la política de redensificación***

La dinámica demográfica que se ha dado en la ciudad de México ha mostrado que las delegaciones que conforman la ciudad central<sup>83</sup> han presentado un fuerte proceso de despoblamiento, en 1950 la ciudad de México contaba con 3, 050,442 habitantes, de este total, las delegaciones que fueron objeto de una estrategia de re-densificación tenían el 73.26 por ciento (2,234,795 habitantes), mientras que las

---

<sup>81</sup> Su delimitación obedece fundamentalmente a la posición estratégica que guardan estas delegaciones en relación con la Ciudad Central y los municipios conurbados del Estado de México, territorios estrechamente vinculados por la existencia de una infraestructura vial y por la presencia de las principales actividades industriales del DF (PGDUDF, 2003:92).

<sup>82</sup> Para el 2007 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), tenía 120 solicitudes por parte de desarrolladores privados para construir vivienda media, residencial y sobre todo social en delegaciones como Coyoacán, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero y Azcapotzalco, lo cual nos muestra el impacto que ha tenido la política de redensificación en estas delegaciones.

<sup>83</sup> Conformada por las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza.

delegaciones con política de restricción al crecimiento albergaban sólo 12.75 por ciento (389,005 habitantes) y las delegaciones del primer contorno<sup>84</sup> tenían 13.99 por ciento (426,642). Para 1970, la distribución poblacional había cambiado, la ciudad de México había duplicado su población, ya contaba con 6, 874,165 personas, pero las delegaciones centrales habían perdido participación relativa al quedarse con 42.23 por ciento (2, 902,969 habitantes) (cuadro I). En el caso de las delegaciones del primer contorno la población disminuyó en 110,121 habitantes en el periodo de 1970 a 2000; para la década de 1990 a 2000 el primer contorno presentó una tasa de crecimiento poblacional negativa que se situó en -0.5. En el caso de la delegación Gustavo A. Madero la tasa de crecimiento poblacional, durante este mismo periodo, fue de -0.2. Lo anterior nos muestra que pese a que estas delegaciones sufrieron un decremento de población no formaron parte de la política de re-densificación del Bando 2, lo que implicó que no existieran reglas claras para la producción de vivienda en estas demarcaciones (cuadro I).

**CUADRO I. TASA DE CRECIMIENTO POBLACIONAL DE LAS DELEGACIONES DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

Demarcación	POBLACIÓN				TASA DE CRECIMIENTO		
	AÑO				AÑO		
	1970	1980	1990	2000	1970-1980	1980-1990	1990-2000
<b>Ciudad de México</b>	<b>6,874,165</b>	<b>8,831,079</b>	<b>8,235,764</b>	<b>8,605,239</b>	<b>2.2</b>	<b>-0.7</b>	<b>0.4</b>
<b>Delegaciones Centrales</b>	<b>2,902,969</b>	<b>2,595,823</b>	<b>1,930,267</b>	<b>1,692,179</b>	<b>-1.2</b>	<b>-2.6</b>	<b>-1.2</b>
Benito Juárez	605,962	544,882	407,811	360,478	-1.1	-2.5	-1.2
Cuauhtémoc	927,242	814,983	595,960	516,255	-1.4	-2.7	-1.4
Miguel Hidalgo	648,236	543,062	406,868	352,640	-1.9	-2.5	-1.4
Venustiano Carranza	721,529	692,896	519,628	462,806	-0.4	-2.5	-1.1
<b>Primer Contorno</b>	<b>2,197,992</b>	<b>2,685,261</b>	<b>2,191,078</b>	<b>2,087,871</b>	<b>1.8</b>	<b>-1.8</b>	<b>-0.5</b>
Azcapotzalco	534,554	601,524	474,688	441,008	1.1	-2.1	-0.7
Gustavo A. Madero	1,186,107	1,513,360	1,268,068	1,235,542	2.2	-1.6	-0.2
Iztacalco	477,331	570,377	448,322	411,321	1.6	-2.1	-0.8
<b>Delegaciones con Restricción</b>	<b>1,773,204</b>	<b>3,549,995</b>	<b>4,114,419</b>	<b>4,825,189</b>	<b>5</b>	<b>1.6</b>	<b>1.7</b>
Álvaro Obregón	456,709	639,213	642,753	687,020	2.9	0.1	0.6
Coyoacán	339,446	597,129	640,066	640,423	4.3	0.7	0
Cuajimalpa	36,200	91,200	119,669	151,222	6	3.1	2.3
Iztapalapa	522,095	1,262,354	1,490,499	1,773,343	5.9	1.8	1.7
Magdalena Contreras	75,429	173,105	195,041	222,050	5.6	1.3	1.3
Milpa Alta	33,694	53,616	63,654	96,773	3.7	1.9	4.3
Tláhuac	62,419	146,923	206,700	302,790	5.8	4.1	3.9
Tlalpan	130,719	368,974	484,866	581,781	6.5	3.1	1.8
Xochimilco	116,493	217,481	271,171	369,787	4.6	2.5	3.1

<sup>84</sup> Conformado por las delegaciones Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco.

Fuentes: Estimaciones propias con base en el IX Censo General de Población 1970 (INEGI, 1970), X Censo General de Población y Vivienda 1980 (INEGI, 1981), XI Censo General de Población y Vivienda 1990 (INEGI, 1991) y XII Censo General de Población y Vivienda 2000 (INEGI, 2001).

El Bando 2 dispuso restringir la producción habitacional y de servicios en las delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, así como promover la redensificación en la delegaciones Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, pero al no hacer referencia las delegaciones del primer contorno (Azcapotzalco, Iztacalco y Gustavo A. Madero), se permitió una cierta flexibilidad en cuanto al contexto político y de la forma de operar, esto con el propósito de llevar a cabo acciones de vivienda en estas delegaciones, sólo condicionándose a la dotación de agua y a la existencia de infraestructura. Al tener una posición importante entre la ciudad central y los municipios conurbados del Estado de México, se pretendió restablecer el equilibrio en la utilización y capacidad de la infraestructura y equipamiento para así potenciar la utilización del suelo, siendo prioridad el uso habitacional e industrial (Tamayo, 2007).

A diferencia de la dinámica sociodemográfica en las delegaciones centrales y del primer contorno, podemos observar que las delegaciones con estrategia de restricción a las construcciones incrementaron su población absoluta y su tasa de crecimiento fue positiva; sobresalen dentro de las más altas Milpa Alta y Tláhuac, con tasas de crecimiento poblacional de 4.3 por ciento y 3.9 por ciento respectivamente, en el periodo de 1990 a 2000.

**CUADRO II. VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS EN DELEGACIONES CON ESTRATEGIA DE REDENSIFICACIÓN.**

	Viviendas Particulares Habitadas			
	Números Absolutos		Diferencia	Porcentaje
	1990	2000		
<b>Ciudad de México</b>	<b>1,789,410</b>	<b>2,103,752</b>	<b>414,581</b>	<b>17.58</b>
<b>Delegaciones Centrales</b>	<b>486,772</b>	<b>472,383</b>	<b>-14,389</b>	<b>-2.96</b>
Benito Juárez	114,002	113,741	-261	-0.23
Cuauhtémoc	157,079	147,181	-9,898	-6.3
Miguel Hidalgo	98,051	94,475	-3,576	-3.65
Venustiano Carranza	117,640	116,986	-1,535	-0.56

Fuentes: Estimaciones propias con base en el XI Censo General de Población y Vivienda 1990 (INEGI, 1991) y XII Censo General de Población y Vivienda 2000 (INEGI, 2001).

Este fue uno de los fundamentos para la puesta en marcha del Bando 2, ya que de continuar con esta dinámica se pondría en riesgo la sustentabilidad de la ciudad de México, pues precisamente las delegaciones con estrategia de restricción son zonas donde existen reservas forestales.

Es importante señalar que el descenso demográfico registrado en las delegaciones centrales estuvo acompañado de una disminución en el número de viviendas particulares habitadas en el transcurso de 10 años (cuadro II). De 486,772 viviendas particulares habitadas en el año de 1990, las delegaciones pasaron para el año 2000 a 472,383, es decir, hubo una reducción de 2.96 por ciento; se perdieron en total 14,389 viviendas particulares habitadas.

Contrariamente en las delegaciones del primer contorno donde la pérdida de población no significó la disminución de viviendas particulares habitadas, en el periodo de 1990 a 2000 se presentó un aumento de 42,946 viviendas particulares habitadas (cuadro III), lo que significó un aumento del 9.34 por ciento, esto puede ser entendido por los cambios en la estructura demográfica, y como parte de ella, la reducción del tamaño medio de los hogares. Cabe destacar que la delegación que presentó un aumento significativo en el número de viviendas habitadas fue Gustavo A. Madero con un incremento del 12.33 por ciento.

**CUADRO III. VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS EN DELEGACIONES DEL PRIMER CONTORNO.**

	Viviendas Particulares Habitadas			
	Números Absolutos		Diferencia	Porcentaje
	1990	2000		
<b>Primer Contorno</b>	<b>459,850</b>	<b>502,796</b>	<b>42,946</b>	<b>9.34</b>
Azcapotzalco	103,130	109,233	6,103	5.92
<b>Gustavo A. Madero</b>	<b>262,905</b>	<b>295,329</b>	<b>32,424</b>	<b>12.33</b>
Iztacalco	93,815	98,234	4,419	4.71

Fuentes: Estimaciones propias con base en el XI Censo General de Población y Vivienda 1990 (INEGI, 1991) y XII Censo General de Población y Vivienda 2000 (INEGI, 2001).

En cuanto a las delegaciones con estrategia de restricción de construcciones, éstas mostraron un crecimiento del número de viviendas particulares habitadas durante el periodo de 1990 a 2000; en el año de 1990 existían 842,549 viviendas particulares habitadas, para el año 2000 la cantidad aumentó a 1,128,573 viviendas particulares habitadas, vemos entonces que se incrementó en un 33.95 por ciento, sobresalen Milpa Alta y Tláhuac con un incremento del 74.17 por ciento y 79.96 por ciento respectivamente (cuadro IV).

En resumen, se puede observar que mientras las delegaciones con estrategia de restricción de construcciones crecieron en términos poblacionales y de vivienda, aquellas con estrategia de re-densificación presentaron hasta el año 2000, de acuerdo a los datos del Censo de Población y Vivienda, un descenso bajo los mismos términos, es decir, de población y viviendas particulares habitadas. Mientras que las delegaciones del primer contorno, que no contaron con una estrategia específica de re-densificación, se situaron en una posición distinta, por un lado presentaron un aumento en el número de viviendas particulares habitadas,

pero por otro lado, perdieron población; es claro que al permanecer sin una política específica esto implicó que la promoción de vivienda en estas delegaciones se realizara bajo un esquema diferente.

**CUADRO IV. VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS EN LAS DELEGACIONES CON RESTRICCIÓN.**

	Viviendas Habitadas			
	Números Absolutos		Diferencia	Porcentaje
	1990	2000		
<b>Delegaciones con Restricción</b>	<b>842,549</b>	<b>1,128,573</b>	<b>286,024</b>	<b>33.95</b>
Álvaro Obregón	133,937	163,481	29,544	22.06
Coyoacán	142,533	163,036	20,503	14.38
Cuajimalpa	23,422	33,163	9,741	41.59
Iztapalapa	294,738	403,922	109,184	37.04
Magdalena Contreras	40,247	51,831	11,584	28.78
Milpa Alta	12,258	21,350	9,092	74.17
Tláhuac	39,311	69,564	30,253	79.96
Tlalpan	103,137	140,148	37,011	35.89
Xochimilco	52,966	82,078	29,112	54.96

Fuentes: Estimaciones propias con base en el XI Censo General de Población y Vivienda 1990 (INEGI, 1991) y XII Censo General de Población y Vivienda 2000 (INEGI, 2001).

Por otro lado, se calcula que el déficit de vivienda en la ciudad de México de 1995 a 2000 fue de 294,459 unidades, incluyendo necesidad de vivienda nueva y por mejoramiento. Las áreas donde las condiciones de la vivienda se presentan poco satisfactorias se ubican en las delegaciones Venustiano Carranza, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo en la ciudad central; Gustavo A. Madero en el primer contorno; así como casi la totalidad de las delegaciones con restricción: Iztapalapa, Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta. En la mayoría de los casos la precariedad o el mal estado coinciden con su ubicación en zonas de alto riesgo (PGDUDF, 2003: 35).

Luego entonces, el programa de vivienda en el marco del Bando 2 se definió con base a la pérdida de población y vivienda de las delegaciones centrales, el impacto del crecimiento desordenado, la pérdida de suelo urbano con vocación habitacional y la exigencia de preservar la zona de conservación.

### ***Conjuntos habitacionales en la ciudad de México después del Bando 2***

La política de re-densificación implementada por el Gobierno de la ciudad de México a partir del año 2000 ha propiciado una importante participación del sector inmobiliario en la producción de vivienda, concretándose en la construcción de conjuntos habitacionales de diversas escalas. Para realizar este análisis se utilizara la clasificación según el número de viviendas (Esquivel y Durán, 2006):

- Conjuntos pequeños: De 40 a 150 viviendas
- Conjuntos medianos: De 151 a 600 viviendas
- Conjuntos grandes: De 601 a 1,300 viviendas
- Conjuntos muy grandes: De más de 1,300 viviendas

La producción de conjuntos habitacionales en la ciudad de México durante el periodo 2000-2010, esto es después de la implementación del Bando 2, se ha presentado con mayor importancia en las delegaciones centrales: cómo podemos observar en la cuadro 5. En la delegación Benito Juárez se construyeron 200 conjuntos habitacionales, que equivalen al 26.18 por ciento del total de los conjuntos producidos en el DF; mientras que en la delegación Miguel Hidalgo se edificaron 194, lo que representa el 25.39 por ciento del total construido en el DF; en tercer lugar se situó la delegación Cuauhtémoc con 100 conjuntos construidos, constituyendo el 13.09 por ciento total del DF; en cuando a la delegación Venustiano Carranza, se construyeron 67 conjuntos, con una participación de sólo el 8.77 por ciento del total del DF; es decir las delegaciones centrales representaron el 73.43 por ciento del total de conjuntos habitacionales construidos en la ciudad de México (2000-2010).

No obstante, estas acciones representaron sólo el 59.59 por ciento del total de las unidades de vivienda construidas en el DF (59,059 viviendas). Esto nos muestra que la promoción de vivienda en esta zona se dio principalmente a través de la implementación de conjuntos habitacionales de pequeña escala que consolidaron la recuperación del uso habitacional en esta zona. Con respecto a las delegaciones del primer contorno podemos observar que se construyeron, durante el periodo 2000-2010, sólo 118 conjuntos habitacionales, lo que representa el 15.45 por ciento del total de conjuntos construidos en el DF; sin embargo en cuanto a unidades de vivienda el número total fue de 26,767, conformando el 27.01 por ciento de las viviendas construidas en el DF. Es importante destacar que pese a que la delegación Gustavo A. Madero tiene una participación del 1.83 por ciento del total de conjuntos del DF, con relación a las unidades de vivienda construidas, se situó en tercer lugar con el 14.86 por ciento (14,726 viviendas), sólo por debajo de las delegaciones Miguel Hidalgo y Benito Juárez (cuadro V). Esto se debe a que en la delegación Gustavo A. Madero las acciones de vivienda estuvieron enfocadas a la promoción de megaproyectos habitacionales que se ubicaron en predios que habían tenido un uso industrial y que posteriormente quedaron totalmente abandonados.

En el mapa 1 podemos observar que los conjuntos habitacionales más pequeños se concentraron en las delegaciones centrales, mientras que los megaproyectos habitacionales se construyeron en la delegación Gustavo A. Madero (de 1,250 a 4,123 viviendas).

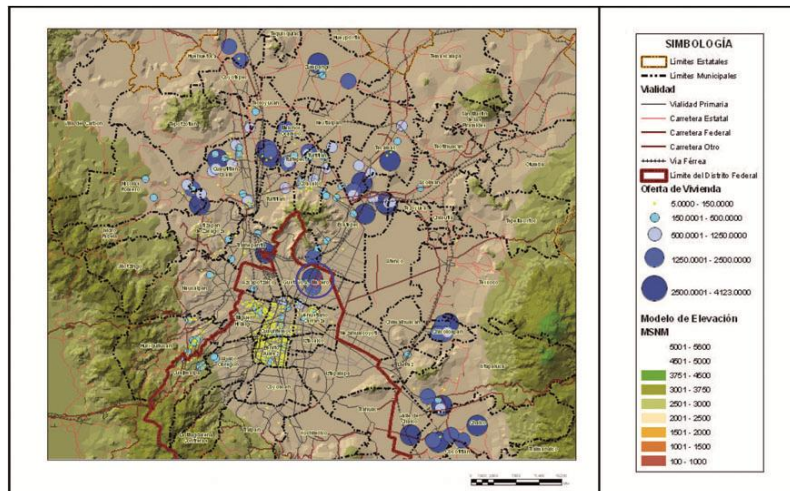


**CUADRO V. CONJUNTOS HABITACIONALES CONSTRUIDOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO (2000-2010).**

DEMARCACIÓN	PEQUEÑOS	MEDIANOS	GRANDES	MUY GRANDES	TOTAL DE CONJUNTOS	TOTAL DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS	% TOTAL DE CONJUNTOS	% TOTAL DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS
<b>DELEGACIONES CENTRALES</b>								
BENITO JUÁREZ	185	14	1	0	200	16,309	26.18	16.46
MIGUEL HIDALGO	158	34	2	0	194	21,643	25.39	21.84
CUAUHTÉMOC	81	17	2	0	100	12,250	13.09	12.36
VENUSTIANO CARRANZA	53	11	3	0	67	8,857	8.77	8.94
<b>TOTAL</b>	<b>477</b>	<b>76</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>561</b>	<b>59,059</b>	<b>73.43</b>	<b>59.59</b>
<b>PRIMER CONTORNO</b>								
AZCAPOTZALCO	45	16	1	0	62	7,658	8.12	7.73
<b>GUSTAVO A. MADERO</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>14,726</b>	<b>1.83</b>	<b>14.86</b>
IZTACALCO	34	8	0	0	42	4,383	5.5	4.42
<b>TOTAL</b>	<b>84</b>	<b>28</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>118</b>	<b>26,767</b>	<b>15.45</b>	<b>27.01</b>
<b>DELEGACIONES CON RESTRICCIÓN</b>								
ÁLVARO OBREGÓN	26	10	0	1	37	6,827	4.84	6.89
COYOACÁN	4	0	0	0	4	258	0.52	0.26
CUAJIMALPA	18	7	1	0	26	4,263	3.4	4.3
IZTAPALAPA	6	3	0	0	9	1,324	1.18	1.34
MAGDALENA CONTRERAS	0	0	0	0	0	0	0	0
MILPA ALTA	0	0	0	0	0	0	0	0
TLAHUAC	3	0	0	0	3	236	0.39	0.24
TLALPAN	6	0	0	0	6	377	0.79	0.38
XOCHIMILCO	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>63</b>	<b>20</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>85</b>	<b>13,285</b>	<b>11.13</b>	<b>13.4</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por las delegaciones políticas a través del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

**MAPA 1. CONJUNTOS HABITACIONALES CONSTRUIDOS (2000-2005) SEGÚN NÚMERO DE VIVIENDAS**



Fuente: Benlliure, 2008 con base en datos de Desarrolladora Metropolitana, S.A. de C.V.

Esto se puede entender debido al uso de suelo industrial que había predominado en la zona; a finales de la década de los setenta la ciudad de México contaba con 44 zonas industriales, clasificadas de la siguiente forma: Tipo 1. Zonas industriales con áreas habitacionales, Tipo 2. Zonas industriales con viviendas mezcladas y Tipo 3. Zonas exclusivamente industriales. En la Delegación Gustavo A. Madero existían zonas industriales de tipo 1 al norponiente en las colonias Santa Rosa, San Juan de la Escalera, Guadalupe y Ampliación Progreso Nacional; más al sur y colindando con la Delegación Azcapotzalco estaba la colonia Vallejo; al norte en las colonias González Romero, Villa Hermosa, Del Obrero, Nueva Atzacolco, Unidad Habitacional el Coyoil; y en la parte centro la colonia Aragón. La zona industrial tipo 2 se situaba al poniente la colonia Granjas México. La zona tipo 3, o sea exclusivamente industriales, eran al norponiente las colonias Pipsa, San Bartolo Tenayuca y Vallejo Patera; en el centro las colonias Gustavo A. Madero y Díaz Mirón; al oriente, Constitución de la República y al poniente de esta colonia, Granjas México, DM Nacional, Ampliación San Juan de Aragón y Santa Coleta; y al sur las colonias Guadalupe Tepeyac, Bondojito, ampliación La Joyita y en forma de corredor urbano sobre Ferrocarril Hidalgo y avenida Ferrocarril Industrial (Espinosa, 2003: 256 y 257).

Sin embargo debido al cierre de industrias o la relocalización de éstas, en otros ámbitos territoriales con mayores ventajas de localización con relación a los mercados externos, ha dejado el camino libre a los cambios de usos del suelo industrial a otros usos, particularmente de vivienda. Los grandes predios abandonados, que sin duda tienen una ubicación privilegiada, han originado la necesidad de identificar dichos espacios y establecer propuestas tendientes a aprovechar el potencial que representan. Esto ha generado que empresas

inmobiliarias produzcan viviendas en serie a bajo costo. La población objetivo de estos agentes inmobiliarios ha sido el sector que puede acceder a estas viviendas a través de los créditos que otorgan las instituciones públicas. Es así que, para contrarrestar el incremento de precios del suelo y reducir el impacto por vivienda, los desarrolladores han optado por incrementar las densidades en los conjuntos habitacionales.

Este aumento en la densidad de vivienda en los conjuntos habitacionales se ha dado reduciendo el tamaño promedio de las viviendas, sobre todo en el caso de la delegación Gustavo A. Madero, que van de 30 a 65 m<sup>2</sup>, lo que nos indica que se construyeron más viviendas en un solo predio pero con una menor dimensión, esta dinámica en el tamaño de las viviendas puede estar relacionada con la oferta, que va dirigida a familias con menores recursos económicos y que pueden adquirir una vivienda dentro de los límites del DF, a través del financiamiento que otorgan instituciones públicas, como el FOVISSSTE o el Infonavit.

Sin duda con esta reducción de las dimensiones de la vivienda los desarrolladores han conseguido incrementar la densidad y compensar parte del incremento del costo de suelo. No obstante, esto ha representado problemas para las familias que habitan estos conjuntos ya que la falta de espacio para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros lleva a un hacinamiento crítico, con espacios internos poco funcionales, lo cual afecta la privacidad y calidad de vida de sus habitantes.

### ***Conflicto de intereses***

El PGDUDF 2003 contempla que la vivienda requerida en la ciudad de México puede ser construida en las delegaciones con Áreas con Potencial de Reciclamiento, esta política da por hecho que estas delegaciones cuentan con infraestructura urbana y servicios públicos “subutilizados”.

Hoy en día los megaproyectos habitacionales son un claro ejemplo de la forma como se ha intentado potenciar la utilización del suelo en la ciudad de México, a través del reciclamiento y reconversión urbana. Financiados por capital privado y articulados por el proceso de desindustrialización, los megaproyectos han impactado las zonas urbanas preexistentes y han impulsado la desregulación de las normas urbanas.

La reestructuración del espacio urbano que ha derivado de la política de reciclamiento y reconversión del suelo en las delegaciones de la ciudad de México con uso de suelo industrial han generado el incremento de megaproyectos habitacionales, que son en la actualidad una de las modificaciones espaciales más representativas.

Se habla de los beneficios que este tipo de proyectos trae consigo, como un mayor aprovechamiento del suelo urbano, mejora de la imagen urbana, refuncionalización del espacio y sobre todo proporcionar vivienda a la población que se pretende permanezca en la ciudad de México y la que se trata de atraer

para re-densificar las delegaciones que han perdido población. No obstante se ha podido constatar la inconformidad por parte de la población residente, que ha intentado evitar que prosperen las gestiones de las inmobiliarias para que se les permita construir este tipo de proyectos habitacionales.

Roberto Camagni (2005) reconoce la importancia de los vínculos entre el análisis territorial (alcance de las políticas) y los objetivos de la gestión urbana (valores-objetivos de gestión urbana). En términos del primero, se refiere a los efectos locales sobre colectividades y la necesidad de desarrollar estrategias de gestión urbana para mitigarlos. Para el segundo, se refiere principalmente a las sinergias entre habitabilidad y funcionalidad urbanas, que unen varios componentes. Para alcanzar niveles de lo que se llama sostenibilidad interna, se requiere la incorporación de dimensiones regulatorias o normativas, financiamiento, institucionalidad, y participación e involucramiento ciudadano.

La construcción y operación de conjuntos habitacionales de grandes dimensiones muestran una intervención que genera impactos directos e indirectos, así como externalidades positivas importantes, no obstante, también se generan externalidades negativas. Este tipo de intervenciones de escala local tienen la capacidad de cambiar las condiciones del área en la que sitúan. Reflejan, entonces, la relación entre las dimensiones: social-ambiental-económico-institucional, y la temporalidad de las inversiones requeridas. Por lo tanto, este tipo de proyectos requieren aceptación social y estudios de costo-beneficio que valoren las múltiples variables que co-existen en la zona. Sin embargo, estos grandes proyectos no son suficientes sin transformaciones substanciales, ya que sin cambiar la cobertura de servicios, la infraestructura, el uso de los modos de transporte, el uso per cápita de agua potable, entre otros, se corre el riesgo de un deterioro en la calidad de vida, tanto de los nuevos habitantes, como de los antiguos residentes.

Por ejemplo el 9 de septiembre de 2005 los vecinos bloquearon el cruce de las avenidas Eduardo Molina y San Juan de Aragón, en protesta por la construcción de cuatro conjuntos habitacionales, que implicaban 11 mil 683 viviendas. Le exigieron a la jefa delegacional de Gustavo A. Madero, en ese entonces Patricia Ruiz Anchondo, la cancelación de dichas obras, que representaba la llegada de cerca de 50 mil nuevos habitantes. Representantes de las colonias Salvador Díaz Mirón y Vasco de Quiroga, entre otras, mencionaron que la situación era "caótica" desde el 2004, cuando se iniciaron esas obras (La Jornada, 2005).

Según algunos vecinos la protesta fue por la falta de estacionamiento, saturación de vialidades, así como deficiente suministro de agua y luz que afectan no sólo a los residentes antiguos, sino también a los nuevos pobladores.

En 2006 vecinos de las colonias Vasco de Quiroga y Salvador Díaz Mirón, del perímetro de la delegación Gustavo A. Madero, bloquearon la avenida Eduardo Molina, en protesta por el aumento de las licencias de construcción de complejos habitacionales. (Notimex, 2006). Sin embargo este tipo de protestas no

prosperaron y se continuó con la construcción de estos espacios habitacionales en la Delegación Gustavo A. Madero que actualmente se encuentra operando.

Los gobiernos locales y los promotores privados, como las constructoras, deben enfrentarse a la toma de decisiones sobre la construcción de megaproyectos habitacionales, debiendo contar con indicadores específicos, en este caso de tipo cualitativo, pero a su vez complementarse con otras variables decisionales “asociadas” que les permita contar con una visión más amplia de las repercusiones que traerá consigo el proyecto.

Sin duda se debe contar con la participación pública y privada ya que los impactos negativos que provocan este tipo de proyectos urbanos minimizan en muchas veces los impactos positivos en todas sus variedades. Se deben reducir al máximo los impactos negativos producidos por este tipo de intervenciones urbanas o replantear el proceso de la toma de decisiones para que éste permita interiorizar las externalidades negativas, es decir que el gobierno estableciera medidas de orden y control para regular ciertos comportamientos negativos a través subvenciones.

### **Conclusiones**

La vivienda ha sido un factor importante dentro de la industria de la construcción de la ciudad de México, que ha estado en evidente desventaja frente a la vivienda construida en el Estado de México, asimismo el déficit y la precariedad en este rubro han generado desafíos a la política urbana. Con la política de redensificación y la recuperación de la vocación habitacional del suelo se ha impactado favorablemente, se ha impulsado la actividad inmobiliaria, se ha generado mecanismos que facilitan y reducen los trámites, además de otorgar incentivos y subsidios para la construcción de vivienda de interés social y popular. Asimismo se ha optimizado la utilización del suelo con la recuperación de predios que se encontraban en total abandono, se ha reubicado la población que se localizaba en zonas de alto riesgo o en inmuebles en alto riesgo estructural y se ha dotado de vivienda de interés social en zonas con buena ubicación.

Sin embargo está presente la oposición de los ciudadanos, ya que se tiene una percepción negativa que está centrada en la premisa de que “cuando existe un mayor número de habitantes esto se traduce en el deterioro en la calidad de los servicios públicos”. Esto es, que no se puede brindar el mismo servicio, para un mayor número de consumidores, cuando la capacidad sigue siendo la misma, originando una cobertura deficiente. Esta percepción es comprensible, ya que la saturación y el uso más intenso de la infraestructura urbana, así como el consumo de los bienes públicos locales, las redes de servicios y el espacio público, determina que la provisión sea insuficiente, traduciéndose en una externalidad negativa. De este modo las imperfecciones de los mercados del suelo urbano generan fallas en su funcionamiento que se traslada en desequilibrio entre los beneficios individuales y el bienestar general. El aprovechamiento del suelo

urbano, basado en lo que se considera “infraestructura adecuada” y con capacidad de dotación de servicios (economías de escala) para la producción de vivienda en conjunto permite ahorros en los costos de urbanización, sin embargo la inversión en la ampliación, mantenimiento y mejora de las redes de infraestructura es una condición indispensable para que el proceso de re-densificación se de manera óptima; si estos costos no son internalizados se traduce en una afectación al bienestar de la comunidad.

Los megaproyectos habitacionales se han visto sobrestimados por la rentabilidad que generan sin tomar en consideración la factibilidad, así como los beneficios y perjuicios como resultado del impacto que ocasionara en los grupos interesados. No se valoran los costos y beneficios, no se identifican las repercusiones indirectas (externalidades). Estas externalidades son el resultado de las fallas del mercado, no siendo fáciles de identificar, ya que se requiere de una evaluación en términos multidimensionales. Los impactos negativos que provocan este tipo de intervenciones anulan en muchas ocasiones los beneficios que pudieron generar.

El reto es buscar los mecanismos para reducir los impactos negativos, el impacto va a depender de la escala y la complejidad. Sin duda el sector público y la participación ciudadana tienen una función muy importante en la regulación de de estos proyectos. Se debe contar con reglas claras que permitan garantizar el bienestar de la comunidad sin que se favorezcan los intereses privados. Como señalan Lungo y Smolka (2005) la esencia del problema radica en lograr un equilibrio adecuado entre controles efectivos ex ante (formulación, negociación y diseño) y ex post (implementación, gestión, explotación y efectos).

Los impactos negativos se han presentado sobre todo en el sentido de la problemática que existe con la infraestructura pública, que presenta un grado de deterioro importante originado por su antigüedad y por la falta de mantenimiento. Tal vez el conflicto más crítico se centra en la red de agua potable, que presenta una serie de fugas que tiende a incrementarse a medida que aumenta su antigüedad. Dado este escenario es un hecho que la población padece falta de agua, y que la llegada de nuevos habitantes ha repercutido en una menor dotación per cápita.

A partir de esta situación los costos para el mejoramiento de las redes y servicios públicos están siendo asumidos con el dinero de los contribuyentes, cuando deberían de ser financiados, al menos parcialmente, por medio de la recuperación de la plusvalía que se genera en las zonas en las que se permite mayor intensidad del uso del suelo.

Otro factor importante sobre la oposición de los vecinos es la escala del proyecto, ya que por ejemplo en la Delegación Gustavo A. Madero se han construido los conjuntos habitacionales de mayor número de viviendas, sobre todo en áreas fabriles en abandono, los grandes terrenos baldíos que ocupaban estas fábricas han sido destinados a la construcción de vivienda, lo que sin duda ha influido en la muestras de rechazo de la comunidad, ya que se han dado otras acciones de vivienda, de menor escala, que no han provocado un rechazo tan marcado.

No obstante puede destacarse que esta política de recuperación y reciclamiento de predios abandonados ha traído consigo una mejor imagen urbana y un aumento en la oferta de comercios y servicios, además se han rehabilitado algunos espacios públicos y áreas recreativas. Esto ha tenido una buena aceptación por parte de la comunidad, ya que se vincula con el mejoramiento de la seguridad pública y de las zonas abandonadas.

Las ventajas en las que se fundamenta la política de re-densificación son: preservación del suelo de conservación, aumento en la eficiencia y utilización del transporte público, reducción de las emisiones contaminantes, reducción de la distancia y el tiempo de los trayectos, servicios públicos menos costosos, mezcla de usos del suelo, inclusión social, entre otros. No obstante existe el otro lado de la moneda, la oposición a la llegada de un mayor número de habitantes, en especial por el presunción de que las infraestructuras y servicios públicos sean insuficientes para soportar un aumento en la demanda, aunado a esto, existe la convicción de que la dinámica social va a ser alterada por la llegada de nuevos pobladores que tengan costumbres y tradiciones diferentes a las de la comunidad existente. La percepción de la comunidad es que la calidad de vida se deteriora cuando llegan “otros” a invadir el espacio que habitan.

Como menciona Coulomb (2006) es posible que los vecinos estén expresando su inconformidad para aceptar cambios en su entorno construido que impliquen lo que consideran, a veces con fundamento, una desvalorización de sus propiedades.

El problema que trae consigo que las autoridades autoricen la inclusión de megaproyectos habitacionales es que se realizan sin una visión lógica de que existe la necesidad de fortalecer los servicios públicos para que sigan operando con igual o mejor calidad que antes. El gobierno local debe garantizar a los vecinos que el suministro de agua potable, la seguridad pública, la recolección de basura, etcétera, se mantendrán sin impactos negativos, esto a través de la internalización de costos por parte de los promotores de vivienda.

Pero cómo articular los intereses de la ciudad con los intereses del barrio o colonia, un elemento fundamental para el adecuado establecimiento de estos megaproyectos habitacionales, una opción es realizar una correcta evaluación de impacto urbano, donde a partir de los datos obtenidos se estableciesen los criterios adecuados para su ejecución, esto es, tomar en consideración las condiciones reales de infraestructura y servicios en la zona y cómo se verían afectadas con la llegada de un determinado número de nuevos pobladores, para que ya con estos datos previo a la construcción del proyecto se generara la infraestructura y servicios requeridos para atender a la nueva población y en este sentido se buscaría la corresponsabilidad entre autoridades, y empresas inmobiliarias, para que se conviertan en detonantes de desarrollo y no de un crecimiento que sólo generara problemas sociales y políticos en el corto plazo.

Otro factor importante que se debe destacar es la escasa participación ciudadana que es fundamental durante todo el proceso de planeación, no sólo durante

algunas etapas, así como a la falta de compromiso de las autoridades que pretenden involucrar a la comunidad cuando ya se han tomado las decisiones, esto sin duda produce frustración y enojo entre la comunidad, que ha desembocado en abiertas confrontaciones entre autoridades y vecinos. En este sentido las autoridades se justifican señalando la apatía por parte de la población para involucrarse en la toma de decisiones, pero también es evidente que en ocasiones se descalifican las demandas de la comunidad, por considerar que no está bien informada y que no es posible integrarlas todas ya que pueden ser contradictorias, sin embargo deben considerarse seriamente todos los puntos de vista; por eso es necesario establecer mecanismos de mediación que permitan acercarse a soluciones aceptables para todos.

Es necesario incorporar la participación ciudadana como parte fundamental para realizar implementar este tipo de proyectos, garantizando un esquema flexible para cada proyecto y para cada tipo de comunidad. La toma de decisiones compartidas debe hacerse de manera responsable para que los impactos que se generen en términos ambientales, sociales y económicos, no recaigan sólo en una de las partes involucradas, la comunidad, el sector privado y el sector público son los responsable de las externalidades positivas y negativas que implica cualquier proyecto urbano.

Para realizar un proyecto con estas características, se debe mantener una adecuada relación entre usos privados y usos públicos de acceso gratuito; evitar su ubicación en zonas donde se localicen núcleos de población de gran densidad; excluir zonas que requieran grandes inversiones previas de infraestructura; buscar soluciones consensuadas con los actores involucrados; garantizar absoluta transparencia en las negociaciones entre actores públicos y privados; garantizar una participación significativa de la delegación en la recuperación de las plusvalías con sentido de redistribución social; así como crear instrumentos e instancias para el control ciudadano de la gestión.

Como señala Coulomb (2006) la política urbana, la legislación y la normatividad deben ser eficientes para que los conflictos sociales no afecten el desarrollo de la ciudad, es importante trabajar a escala menor la ciudad de México o las delegaciones políticas (barrio o colonia) para poder contar con una planeación urbana con la participación de los vecinos.

### ***Bibliografía***

- Benlliure, Pablo (2008). "La expansión urbana. Reciclamiento o desbordamiento". En Legorreta, Jorge (coord.) *La ciudad de México al debate*, Ed. EÓN y UAM Azcapotzalco.
- Caravaca, Inmaculada y Méndez, Ricardo (2003). *Trayectorias industriales metropolitanas: nuevos procesos, nuevos contrastes*, EURE. Revista de Estudios Regionales y Urbanos, Universidad Católica de Chile, Santiago, vol. 29, nº 87, p. 37-50.



- Castillo, L. (2005). Regreso a la Ciudad Central, 5° Seminario Internacional de Suelo Urbano. La redensificación de la Ciudad Central a debate. ¿para qué, para quién, cómo?, Ciudad de México, 29 y 30 de septiembre de 2005.
- Coulomb, René (2006). "La democracia ciudadana, entre el barrio y la ciudad". En Álvarez, Lucía, Carlos San Juan y Cristina Sánchez Mejorada (Coord.). *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*. Comité Editorial del CEIICH. UNAM, UAM-A, UACM, INAH y Plaza y Valdés. pp. 131 a 151.
- Espinosa; Enrique (2003). *Ciudad de México Compendio cronológico de su desarrollo urbano (1521-2000)*, Instituto Politécnico Nacional, México, D.F.
- Esquivel, Ma. Teresa y Durán, Ana María (2006). *Conjuntos y Unidades Habitacionales en la ciudad de México: En busca de espacios sociales y de integración barrial*, Villavicencio, Judith (coordinadora), UAM-Azcapotzalco y Red de Investigación Urbana, A.C., 204 pp.
- Gobierno del Distrito Federal. Bando Informativo No. 2
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2006.
- Lungo, M. y Smolka, M. (2005). *Suelo y grandes proyectos urbanos: La experiencia latinoamericana*, Land Lines. Volumen 17, no. 1.
- Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2003.
- Tamayo, Sergio (2007). "La política del bando 2 y el debate público". En *Los Desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas ambientales en el Distrito Federal 2000-2006*, Gobierno del Distrito Federal, SEDUVI, INVI, Centro de Estudios de la Ciudad-UACM y Centro de Estudios Sociales y Culturales "Antonio Montesinos A.C", México, pp. 31-76.

## Hemerografía

- *Bloquean vecinos Eduardo Molina*, Notimex, México, Abril 5 de 2006.
- Periódico La Jornada, Laura Gómez, México, DF, Octubre 25 de 2005.

## La política de vivienda ante el neoliberalismo. Efectos y contrastes en el Oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010

Jaime Linares<sup>85</sup>

Una de las primeras manifestaciones de la nueva estructura de la economía mundial, se observa en el papel que comienzan a desempeñar algunas ciudades localizadas en países desarrollados, denominadas también ciudades mundiales o globales, y las cuales se han constituido en ejes con un fuerte impacto a nivel global, tal es el caso de Nueva York, Berlín, París y Tokio.

Ciudades globales que enfrentan la paradoja de estar conectadas globalmente y desconectadas localmente, tanto física como socialmente,<sup>86</sup> y cuyas características son concebidas no como un lugar si no como un proceso, que al combinar la dispersión espacial y la integración global han logrado fortalecer su papel estratégico mundial, con el desarrollo e integración de cuatro formas nuevas: primero, como puestos de mando altamente concentrados en la organización de la economía mundial; segundo, como emplazamientos clave para las finanzas y las firmas de servicios especializados; tercero, como centros de producción, incluida la de innovación en los sectores punta; y cuarto, como mercados para los productos y las innovaciones producidos<sup>87</sup>.

Lo anterior, se desprende de la dinámica que el mismo sistema ha desarrollado desde su aparición, con la denominada ley del desarrollo desigual y combinado, que crea simultáneamente espacios-económicos muy ricos, que conviven con asentamientos donde se concentra la pobreza, en muchas ocasiones ancestral, y en otras que se provoca con los cambios económico-espaciales y político-sociales que introduce la denominada globalización.

El principal objetivo del presente ensayo consiste en evaluar los alcances y limitaciones que ha tenido la política nacional de vivienda en las últimas dos décadas, así como los efectos y contrastes que ésta ha producido en los ámbitos económico, político, social, cultural y ecológico, en donde se ha aplicado.

Para cumplir los objetivos señalados, se parte de las preguntas centrales siguientes: ¿Con la ejecución de la política nacional de vivienda, se ha logrado disminuir el déficit habitacional que ha prevalecido en el país desde hace décadas?

---

<sup>85</sup> FES, Aragón. UNAM

<sup>86</sup> Castells Manuel, "La era de la información", vol. I, México, Siglo XXI, 1996, p. 438.

<sup>87</sup> *Ibíd.*, p.417.

¿Los principales beneficiarios de la política de vivienda construida durante cuatro sexenios han sido los sectores de bajos ingresos?

¿Cuál ha sido el costo de oportunidad que la sociedad ha pagado por el desplazamiento del Estado por parte del mercado, en la planificación del espacio territorial en México?

En respuesta a estas interrogantes sugiero las hipótesis siguientes:

Con la aplicación de la política nacional de vivienda en los últimos cuatro sexenios, se ha logrado incrementar la oferta de vivienda en términos cuantitativos; sin embargo, dichas viviendas, no han cumplido en lo general, con los diversos servicios, obras e infraestructura, que permitan traducirse en una mejor calidad de la vivienda.

Los trámites engorrosos, los esquemas de financiamiento y la crisis económica, han influido para que los principales beneficiarios de la política de vivienda, no hayan sido los sectores de bajos ingresos.

El costo de oportunidad que la sociedad ha pagado por la gradual sustitución del Estado por parte de las empresas desarrolladoras, ha sido muy elevado, primero, porque ello ha significado la privatización de miles de hectáreas de tierras comunales o ejidales, con los riesgos que ello conlleva; segundo, con la construcción de cientos de conjuntos habitacionales en la periferia del centro de la ciudad, se han incrementado las distancias, los tiempos de traslado, los costos, el cansancio, los accidentes de trayecto y los índices delictivos.

### ***El Estado y la planeación urbana***

La intervención del Estado mexicano en el diseño de la política de vivienda, es una obligación constitucional que señala el Artículo 4, al encomendarle la definición de los instrumentos y apoyos necesarios para coadyuvar a que todas las familias, cumplan su derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.<sup>88</sup>

De igual forma, el Estado se encarga de llevar a cabo una política desreguladora en el marco de un modelo neoliberal, que consiste en una simple eliminación de restricciones, partiendo del principio de que existe una intervención en la actividad por parte de una entidad no involucrada directamente en el desempeño de la misma;<sup>89</sup> es decir, que el Estado deberá dejar en manos de los agentes privados (empresas y familias) y del mercado la fijación de los precios y la oferta de vivienda.

---

<sup>88</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México, 2007, p. 10.

<sup>89</sup> Álvarez Villalobos Luis F. “Nuevo modo de regulación y producción de vivienda”, en *Revista Ciudades*, No. 44, Octubre-Diciembre de 1999, RNIU, México, p. 49.

La necesidad de responder a una demanda masiva de viviendas en áreas urbanas, ha llevado al Estado a promover y fomentar la construcción de grandes conjuntos habitacionales por parte de las empresas inmobiliarias. El concepto de conjunto habitacional hace referencia a una muy conocida tipología habitacional caracterizada por la construcción de viviendas unifamiliares integradas en un elemento multifamiliar, que se emplaza, junto con otros similares, en un área libre destinada a equipamiento y expansión de las viviendas.<sup>90</sup>

La construcción de grandes conjuntos habitacionales en México se inició hacia mediados del siglo XX, como resultado del impulso del modelo industrializador por sustitución de importaciones, que generó grandes flujos de migración campo-ciudad, y que pronto se tradujo en una fuerte concentración de la población en unas cuantas ciudades del país, entre ellas, la Ciudad de México.

Desde entonces, la edificación de grandes conjuntos habitacionales comenzaron a surgir como la solución a la creciente demanda de vivienda y de múltiples servicios; además de la construcción de grandes obras de infraestructura y de equipamiento colectivo que dichos conjuntos habitacionales requerían para su funcionamiento; obras que en su totalidad fueron financiadas por el Gobierno, con aportaciones de los empresarios y los trabajadores, completadas con recursos federales., incluso antes de que fueran creadas las instituciones sociales como el IMSS y el ISSSTE.

Otro mecanismo muy valioso de intervención del Estado en la política de vivienda, era mediante la conformación de reservas territoriales, instrumento fundamental de regulación en el mercado del suelo y de planeación urbana, que incidía en el abaratamiento del suelo para vivienda en el mercado formal.

Paralelamente a la política de conformación de reservas territoriales por parte del Estado, surgió la vivienda irregular autoconstruida como única alternativa de solución habitacional para los millones de pobres concentrados en la periferia de las ciudades. Se ha calculado que aproximadamente el 60% de las viviendas existentes en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, surgió como resultado de procesos de autoconstrucción o del surgimiento de fraccionamientos irregulares.<sup>91</sup>

### ***El Estado y la política urbana ante el neoliberalismo***

Si bien durante el gobierno de De la Madrid se produjeron algunos cambios que permitieron impulsar reformas estructurales y macroeconómicas, como el cambio de modelo económico, de un gobierno intervencionista a un gobierno facilitador; así como la apertura comercial de nuestras fronteras y el ingreso de México al

---

<sup>90</sup> Villavicencio Blanco Judith, "Aciertos y errores de una política habitacional", en *Revista Ciudades*, No. 44, Octubre-Diciembre de 1999, RNIU, México, p. 15.

<sup>91</sup> *Ibid*, p. 16.

GATT en 1986; no fue sino hasta el gobierno de Salinas de Gortari cuando se efectuaron el mayor número de reformas en política urbana y de vivienda, como la reforma al Artículo 27 Constitucional en 1992, mediante la cual se permite la venta de tierras ejidales y comunales.

Además de la promulgación de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos formulada en 1993, que otorga mayores facultades a los gobiernos locales para elaborar los planes y programas sectoriales, de acuerdo con los lineamientos propuestos por el Banco Mundial, en relación al rol que debe cumplir el gobierno para promover el derecho al acceso a la propiedad por parte de las familias, tanto al suelo como a la vivienda, procurando simplificar los trámites o desregular su intervención en ambos mercados, a fin de encontrar el equilibrio entre los costos y los beneficios sociales.<sup>92</sup>

Con incentivos y estímulos provenientes del Banco Mundial, los regímenes de propiedad privada son celebrados como recursos que facilitan la seguridad económica de largo plazo, al argumentar que los derechos de propiedad seguros, transparentes y obligatorios constituyen un requisito crítico para la inversión, el crecimiento económico y la disminución de la pobreza.<sup>93</sup>

Lo anterior lo plantea el Banco Mundial bajo la creencia de que al promover el Estado la regularización de los asentamientos informales, y otorgar todas las facilidades para que las empresas inmobiliarias construyan grandes complejos habitacionales, financiados con los recursos ahorrados por los trabajadores, administrados por las compañías aseguradoras y la banca comercial; las familias de escasos recursos, al ser propietarios individuales de una casa, pueden aspirar a mejorar su nivel socioeconómico y calidad de vida.

### ***Concentración económica y urbana de la ZMCM***

La urbanización y en general, el patrón de los asentamientos humanos está determinado, en primera instancia, por los procesos productivos, que son la base de los modelos de desarrollo que se han aplicado a nivel mundial en general y en México en lo particular.

Estos modelos de desarrollo se complementan, con una serie de disposiciones de tipo institucional, jurídico y normativo que permiten establecer una regulación al sistema en lo general, lo cual lleva a que se incida en la organización espacial, bien promoviendo ciertas tendencias o reprimiendo otras, que se consideran no adecuadas.

---

<sup>92</sup> Puebla Cadena Claudia. “Del Estado interventor al Estado facilitador”, en Revista Ciudades, No. 44, Octubre-Diciembre de 1999, RNIU, México, p. 24.

<sup>93</sup> Davis D y M Charlene, “El fideicomiso de propiedad comunitaria como recursos para reducir la pobreza urbana”, en Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social, Ed. UNAM. México, 2012, p. 405.

De esta manera se puede afirmar que a cada modelo de desarrollo corresponderá una forma de estructura y tendencias urbanas; no siendo automático, ni terminándose con el modelo. Esto por lo factores históricos, localizacionales y la tendencia del capital por concentrarse preferentemente en algunas áreas o regiones en detrimento del atraso de otras.

En México, en términos generales, se pueden identificar tres modelos de desarrollo: que se conforman hacia finales del siglo XIX hasta el siglo XXI: desde el primario exportador de finales del siglo XIX hasta 1930; el industrializador por sustitución de importaciones, que se extiende desde 1940 a 1970; y el neoliberal o de economía abierta, que prevalece desde 1980 hasta la fecha.

A cada uno de ellos corresponde específicamente, analizándolos como partes de un proceso evolutivo, una forma de organización o patrón de organización territorial, que tiene que ver con la forma de ocupación del espacio, siendo éstos cuatro:

a) De 1890 a 1940, en el cual hay un predominio de un territorio en donde prevalece la dispersión con una gran cantidad de pequeñas entidades que se dedican primordialmente a labores rurales, como reflejo de un patrón de acumulación primario-exportador.

b) De 1940 a 1970, periodo en el que se lleva a cabo una modernización industrial del país, que produce una expansión urbana y la consolidación de un proceso de concentración de la misma entre unas cuantas ciudades, como producto del desarrollo estabilizador con altas tasas de crecimiento económico.

c) De 1970 a 1990, periodo en el que se lleva a cabo, de acuerdo con Gustavo Garza, la desruralización absoluta y un proceso de concentración policéntrica, acompañada de crecientes flujos de migrantes campo-ciudad; quienes se dirigen primero hacia el interior del país y posteriormente hacia diversas regiones y ciudades de los E.U., conforme se profundiza la crisis económica.

d) De 1990 a 2010, se observan dos tendencias, que de alguna manera son complementarias, un proceso de desconcentración, sobre todo de la población, que provoca una disminución porcentual en el crecimiento de las tres grandes zonas metropolitanas, Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey del país; y un aumento de la población de las ciudades medias y de las localidades urbanas de las periferias; con lo que surge la concentración metropolitana policéntrica<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup> Mandujano Arroyo Humberto. "Reconvención industrial, cambios institucionales y desarrollo urbano en México (1980-2000), estudio de caso; ciudades de Aguascalientes y Querétaro", UNAM-Porrúa, México 2010. p.128.

## ***Proceso de Metropolización***

El fenómeno de metropolización, es definido por primera ocasión por Luis Unikel y Gustavo Garza en 1978<sup>95</sup>, señalando que se presenta “cuando el crecimiento de una ciudad rebasa su límite político administrativo territorial para conformar un área urbana ubicada en dos o más municipios”. Este concepto aparece en México en la década de los cuarenta cuando las ciudades centrales de México, Monterrey, Orizaba, Tampico y Torreón rebasaron sus límites político-administrativos.

A este proceso se incorpora, en los 50's la ciudad de Guadalajara. Para el año 2000, de acuerdo a CONAPO, el sistema urbano nacional estaba constituido por la megalópolis del centro, integrada por ocho zonas metropolitanas siendo estas: Ciudad de México, Puebla, Toluca, Cuernavaca, Cuautla, Tlaxcala, Querétaro y Pachuca; seis metrópolis; 18 ciudades medias conurbadas; 37 ciudades medias no conurbadas; 47 ciudades pequeñas y 248 ciudades pequeñas, menores a 50,000 habitantes.

Sin embargo, ya desde la década de los noventa del siglo XX, surgen las megalópolis, como reflejo del crecimiento urbano acelerado que padece nuestro país, de tal forma que la megalópolis es definida por Gustavo Garza como la unión de dos o más zonas metropolitanas sobre un mismo espacio geográfico, lo cual constituye un proceso urbano más complejo y difícil de estudiar.<sup>96</sup>

Un rasgo importante, a nivel de tendencia, en la mayor parte de las zonas metropolitanas, es su transformación de zonas industriales a zonas prestadoras de servicios, lo anterior demuestra como señala el Dr. Orlando Moreno<sup>97</sup>, que esta concentración de servicios “constituye una refuncionalización del papel que estas han jugado en el proceso de urbanización nacional, al mismo tiempo que se ha modificado la distribución de las actividades económicas en otras ciudades, teniendo que compartir el papel predominante que tradicionalmente tenían las grandes metrópolis”.

Conjuntamente con los cambios en la estructura económica, en la ZMCM ha habido modificaciones en la estructura demográfica, que han llevado a que se presente una menor participación de la misma, en el conjunto del sistema urbano nacional, pero sin que pierda su nivel de preponderancia.

En lo anterior, ha tenido una fuerte influencia el cambio de patrón de acumulación mundial, que es introducido en nuestro país a partir de la década de los ochenta; el cual fue reinsertado a la nueva dinámica de internacionalización del capital con sus nuevos procesos técnicos-productivos, su nueva división del trabajo y sus

---

<sup>95</sup> Unikel Luis, et al., “El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras”, Ed. Colegio de México, 1976, p. 33.

<sup>96</sup> Garza Gustavo, “Metropolización en México”, en *Revista Ciudades*, No. 6, abril-junio de 1990, p. 10.

<sup>97</sup> Moreno Pérez Orlando, “Desarrollo económico y Urbanización en el oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (1980-2010)”, UNAM-Porrúa, México, 2010, pp. 108-109.

mercados de mercancías y servicios que giran en torno a ejes hegemónicos transnacionales.

De esta forma entre 1940 y 2010, el porcentaje de la población urbana se incrementó de 22% hasta alcanzar 73%, en contraste con la población rural que decreció de 78% a 27% en 2010. Asimismo, el número de comunidades urbanas con más de 15 mil habitantes se incrementó de 55 a 584 comunidades en total; de ellas, las comunidades entre 15 mil y 49,999 habitantes pasaron de 41 a 369 comunidades, empero el porcentaje de habitantes concentrados disminuyó en forma relativa de 25.4 a 15.2%; mientras que las comunidades entre 50 mil a 99,999 habitantes, aumentaron de 8 a 84 comunidades, aunque su porcentaje también disminuyó relativamente de 15 a 8.4%, durante ese periodo.

Caso contrario encontramos en las comunidades entre 100 mil a 499,999 habitantes, cuyo número creció de 5 en 1940 a 94 en el 2010, al igual que su proporción que pasó del 19.9 al 31.7% en el mismo periodo. También las comunidades entre 500 mil a 999,999 habitantes crecieron de 2 en 1960 a 25 en el 2010, mientras que su porcentaje relativo se elevó del 11.9 al 23.4% en el 2010.

Finalmente las urbes con 1 millón de habitantes o más, aunque pasaron de 1 que representaba 39.7% en 1940 a 12 urbes en el año 2010, su participación porcentual disminuyó a 21.2% en el último año.

**Cuadro N°2 Distribución de la población por tamaño de ciudades, 1940 -2010**  
(Población en miles)

Año	CONCEPTO	URBANA TOTAL	15,000 a 49,999	50,000 a 99,999	100,000 a 499,999	500,000 a 999,999	1'000,000 y más
1940	Población	3,928	998	589	781	0	1,560
	Porcentaje	100.0	25.4	15.0	19.9	0	39.7
	Ciudades	55	41	8	5	0	1
1950	Población	6,647	1,818	928	1,666	0	2,235
	Porcentaje	100.0	27.4	14.0	25.0	0	33.6
	Ciudades	93	69	14	9	0	1
1960	Población	11,198	2,955	1,731	2,346	1,334	2,832
	Porcentaje	100.0	26.4	15.4	21.0	11.9	25.3
	Ciudades	158	117	24	14	2	1
1970	Población	18,176	4,576	2,357	5,707	1,439	4,097
	Porcentaje	100.0	25.2	13.0	31.4	7.9	22.5
	Ciudades	252	184	34	30	2	2
1980	Población	34,605	4,928	2,338	11,353	9,158	6,828
	Porcentaje	100.0	14.2	6.8	32.8	26.5	19.7
	Ciudades	300	196	33	52	14	5
1990	Población	46,675	6,751	3,855	18,233	8,878	8,958
	Porcentaje	100.0	14.4	8.3	39.1	19.0	19.2
	Ciudades	416	263	55	77	14	7
2000	Población	59,252	8,628	4,491	20,430	12,462	13,241
	Porcentaje	100.0	14.6	7.6	34.5	21.0	22.3
	Ciudades	508	331	63	84	20	10
2010	Población	69,794	10,589	5,891	22,120	16,363	14,829
	Porcentaje	100.0	15.2	8.4	31.7	23.4	21.2
	Ciudades	584	369	84	94	25	12

Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO, "Evolución de las ciudades de México, 1940 - 1990", 1994, p. 18 y XII, XIII Censo General de Población y de Vivienda 2000, 2010.



De esta manera, a partir de la década de los ochentas, se ha acelerado la conurbación de varios municipios, al interior de la ZMCM, que integran un sistema generando un fenómeno de jerarquización de algunos de ellos en donde se ejerce una hegemonía, sobre los demás. Lo anterior se lleva a cabo, conjuntamente, con la atracción que tienen las delegaciones políticas del D.F., con una tendencia del centro hacia la periferia, configurándose este fenómeno, como una característica del proceso de urbanización de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Estas transformaciones tiene su base a partir de las concentraciones de las actividades industriales, comerciales y de servicios en determinados municipios del Estado de México, siendo una de las zonas más representativas, de lo anterior, la denominada zona oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

### ***Región o zona Oriente de la ZMCM***

La región o zona oriente del Estado de México está integrada por 37 municipios de la entidad, muchos de los cuales han generado nodos que trabajan entre sí, determinando el grado de jerarquía de algunos municipios y su centralidad urbana.

En el estudio antes referido se establecen como universo de estudio 27 de los 37 municipios de la región oriente, siendo el criterio de selección la importancia que tienen los municipios de Ecatepec, Nezahualcóyotl, Texcoco y Chalco, Ixtapaluca, La Paz, Valle de Chalco, tanto por su número de población, como por su actividad económica y jerarquía urbana.

La región oriente de la ZMCM, constituye parte de lo que podemos llamar la gran megalópolis del centro del país. Se localiza al oriente del Estado de México, entre los límites con el Distrito Federal y el Estado de Morelos al poniente y los estados de Hidalgo, Tlaxcala y Puebla al oriente. Se integra por los siguientes municipios:

La Región Oriente del Estado de México, ocupa 3,745.5 kilómetros cuadrados que representan casi 16.7% de la superficie total de la entidad. Comprende 35 municipios que incluyen 653 localidades que representan 16.3% del total existente del estado, de las cuales 86 son urbanas con 2,500 habitantes o más y 567 rurales.

Para 2010, la región alcanzó los 5,026,018 habitantes, que representó el 33.1% del total estatal, y el 25% del total de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, es decir, una cuarta parte. El 39.6% de la población de la Región Oriente nació en otra entidad federativa, lo que refleja su importancia como receptora de migrantes.

Es en esta región hacia donde se ha orientado buena parte del crecimiento metropolitano de las últimas décadas, siendo la principal receptora de población que se traslada fundamentalmente del Distrito Federal, así como de los estados de Morelos, Hidalgo, Puebla y el mismo Estado de México.

La mayor parte de estos pobladores de esta región son pobres y se asientan en cualquier espacio que les sea permitido, independientemente de la legalidad de asentamiento o de la existencia de servicios públicos o equipamientos para la vida urbana.

Estos asentamientos han sido producto de la falta de voluntad política para atender las contradicciones que genera el mercado inmobiliario especulativo, incapaz de ofrecerles lotes habitacionales con los servicios y las características que exige la legislación y el sistema de planeación del desarrollo urbano, ya que los pobladores son “expulsados” por la vía del incremento sistemático del costo de vida dentro del Distrito Federal, encontrando en el Estado de México y especialmente en los municipios de la Región Oriente, espacios urbanos “baratos” que por ello, son ilegales y carecen de los servicios públicos y equipamientos para el bienestar social.

Históricamente esta región ha padecido los más graves problemas de urbanización de la entidad y de la ZMCM, no sólo por la multitud de asentamientos espontáneos que han dado origen a grandes ciudades como Nezahualcóyotl y Valle de Chalco, sino por la caótica localización de fábricas y servicios, que han llegado a límites territoriales y ambientales que exigen solución inmediata.

Cuadro N°4. Población total de la región Oriente del Estado de México por municipio, 1990-2010

Municipio	1990	2000	2010
Acolman	43,276	61,250	132,703
Amecameca	36,321	45,255	48,079
Atenco	21,219	34,435	55,448
Atlautla	18,993	25,950	27,408
Axapusco	15,803	20,516	25,511
Ayapango	4,239	5,947	8,828
Coacalco de Berriozábal	152,082	252,555	275,157
Chalco	282,940	217,972	307,343
Chiautla	14,764	19,620	26,050
Chicoloapan	57,303	77,579	173,730
Chiconcuac	14,179	17,972	22,819
Chimalhuacán	242,317	490,772	614,453
Ecatepec de Morelos	1,218,135	1,622,697	1,656,107
Ixtapaluca	137,357	297,570	467,361
Jaltenco	22,803	31,629	26,328
Juchitepec	14,270	18,968	23,497
Nezahualcóyotl	1,256,115	1,225,972	1,110,565
Nextlalpan	10,840	19,532	34,374
Nopaltepec	5,234	7,512	8,895
Otumba	21,834	29,097	34,232
Ozumba	18,052	23,592	27,207
Papalotla	2,387	3,469	4,147
La Paz	134,782	212,694	253,845
San Martín de las Pirámides	13,563	19,694	24,851
Tecámac	123,218	172,813	364,579
Temamatla	5,366	8,840	11,206
Temascalapa	19,099	29,307	35,987
Tenango del Aire	6,207	8,486	10,578
Tepetlaoxtoc	16,120	22,729	27,944
Tepetlixpa	12,687	16,863	18,327
Texcoco	140,368	204,102	231,110
Tlalmanalco	32,984	42,507	46,130
Zumpango	71,413	99,774	158,118
Valle de Chalco Solidaridad	-	323,461	355,281

Fuente: Elaboración propia con base al IX, XII y XIII Censo de población y vivienda. [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

En la región existen importantes recursos agrológicos y un amplio volumen de producción agropecuaria en permanente riesgo de deterioro o destrucción. No ha existido una política que defina y controle los usos del suelo a favor de las áreas productivas, las que generalmente pierden ante la especulación inmobiliaria.

Un ejemplo que pone en evidencia la poca racionalidad que ha privado en la ocupación del suelo en la región, es que se han canalizado inmensas cantidades de recursos financieros en los últimos 25 años al lecho del ex-lago de Texcoco para recuperar suelo y lograr que algunas plantas y animales vuelvan a habitar el área. Paralelamente se están gastando recursos igualmente inmensos, en destruir por la vía de la urbanización las mejores áreas agrícolas del valle ante la falta de una decisión clara y firme sobre los usos del suelo.

En este sentido ha jugado en contra de los esfuerzos estatales, el hecho que los asentamientos humanos y la urbanización son mucho más rentables para los propietarios de la tierra que cualquier proyecto productivo agropecuario; situación

que explica por si misma, el auge inmobiliario que se ha presentado en los últimas dos décadas en los diversos municipios de la región.

La importancia agropecuaria de la región se evidencia ya que representa el 99.3% del volumen de producción de nopal tunero, el 81.7% de trigo, el 46.8% de cebada, el 46.5% de alfalfa, el 43.5% de frijol y el 37.5% de avena forrajera; así como el 41% de las existencias de conejo, el 39.9% de las de aves de corral y el 28% de las de ganado porcino de todo el estado.

En el sector industrial, la Región Oriente concentra el 33% del total de establecimientos, destacando las microempresas con el 39.3% del total estatal. Los principales sectores corresponden a alimentos con el 44.4% de las empresas estatales; minerales no metálicos con el 42%; productos metálicos con el 40%, además de los relativos a la industria química, eléctrica y electrónico, textil, hule y plástico y equipo de transporte y partes que representan entre el 22 y el 26% del total de empresas de cada sector en la entidad. La región concentra del orden de 11 mil empresas manufactureras que representan el 49% del total estatal; sin embargo, solo concentran el 25.7% del personal ocupado y el 20.5% de los ingresos totales estatales. Mientras que el promedio de personal ocupado por empresa en el estado alcanza del orden de 18.5%, en la región el promedio es de 9.7%.

En el sector comercio, la región concentra el 53% del total de unidades económicas estatales, el 42% del personal ocupado y el 28.5% de los ingresos totales. De ahí que mientras que en la entidad el promedio de personas ocupadas por comercio es de 2.2%, en la región es de 1.7%, lo que denota la presencia de muchos más comercios en promedio, pero menos productivos que el promedio estatal. Es de notarse que la región tiene el 71% de los mercados públicos del estado, el 49.2% de los tianguis, el 33.3% de las centrales de abasto y el 22.4% de los rastros mecanizados, lo que muestra desequilibrios entre estos equipamientos con relación a su proporción de la población estatal. La región cuenta con sólo el 19.4% de los establecimientos de hospedaje temporal, destacando con el 78% del total de la región, los de calidad dos estrellas y clase económica.

Algunos indicadores de bienestar social para ubicar la situación de la región con relación a la entidad, muestran que en lo general presenta mejores condiciones que el promedio de la entidad. Por ejemplo 38.5% de los municipios del estado presentan condiciones de marginalidad alta o media, frente a solo 10.8% de los de la Región Oriente. El estado cuenta con 9% de población analfabeta (de 15 años y más) mientras que la región solo tiene 6.3%. En el caso de acceso a servicios de salud, la región concentra el 23.3% de las unidades médicas en servicio del sector salud. De estas, en un extremo se tiene el 22.5% de las consultas externas y, en el otro extremo el 83.3% de las hospitalizaciones especializadas.

***Desarrollo inmobiliario en el oriente de la ZMCM: del auge al caos urbano***

En el Estado de México, si bien ya desde mediados del siglo XX se empezó a manifestar el impacto de la concentración económica en la periferia de la Ciudad de México, con el crecimiento demográfico e incorporación de varios municipios del Estado de México a la ZMCM; no es sino hasta fines de la década de los 80's e inicios de los 90's, cuando se acelera el proceso de conurbación y urbanización de los municipios de la zona oriente del Estado de México; hasta constituirse en los más dinámicos del país en lo que va del siglo XXI.

Haciendo un recuento de los conjuntos urbanos autorizados en la zona oriente del Estado de México, observamos que durante el periodo 1958-1987, el mayor número de fraccionamientos autorizados y viviendas construidas se produjo en los municipios de Ecatepec, Coacalco y Nezahualcóyotl, con 66, 14 y 9 fraccionamientos autorizados, que se tradujo en 119,062; 43,835 y 25,516 viviendas construidas, respectivamente. (Ver cuadro No. 3)

Años después, durante el lapso 1993-2002, observamos que Ecatepec ya había sido desplazado por la febril actividad inmobiliaria que se manifestaba en Ixtapaluca, al registrara 69 nuevos fraccionamientos y la construcción de 94,399 nuevas viviendas; seguido por Tecámac con 24 y 54,210; Ecatepec con 8 y 36,707; Coacalco con 36 y 26,394; Chicoloapan con 7 nuevos fraccionamientos y 22,070 viviendas nuevas, respectivamente.

<b>Cuadro No. 3.</b> Conjuntos urbanos autorizados en la Zona Oriente del Estado de México, 1958-2012						
Municipio	1958-1987		1993-2002		2003-2012	
	Fraccionamientos urbanos <sup>1/</sup>	Total de viviendas	Fraccionamientos urbanos <sup>1/</sup>	Total de viviendas	Fraccionamientos urbanos <sup>1/</sup>	Total de viviendas
Acolman					7	18,606
Chalco			7	7,185	14	39,233
Chicoloapan			7	22,070	20	35,203
Chimalhuacán	3	1,041				
Coacalco	14	43,835	36	26,394	9	3,077
Ecatepec	66	119,062	8	36,707	8	17,564
Ixtapaluca	3	7,379	69	94,399	12	15,272
Jaltenco			1	316	1	641
La Paz	1	751	17	1,264	1	930
Nextlalpan					5	10,000
Nezahualcóyotl	9	25,516	1	30		
Tecámac			24	54,210	51	102,365
Texcoco	5	1,027	2	120	2	678
Valle de Chalco					3	4,336
Zumpango					40	89,073
<b>Total</b>	<b>101</b>	<b>198,611</b>	<b>172</b>	<b>242,695</b>	<b>171</b>	<b>336,978</b>

<sup>1/</sup> El concepto corresponde al número de fraccionamientos o promociones inmobiliarias autorizadas, ya sea nuevas o la construcción de otra etapa de uno previamente autorizado.

Fuentes: Schteingart Martha, "Los productores del espacio habitable- Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México", Ed. El Colegio de México, México, 1989. Martínez Anguiano Julieta, "El sector inmobiliario privado como un agente promotor en la urbanización de la periferia metropolitana de la Ciudad de México. Estudio de caso: municipio de Ixtapaluca, Estado de México", tesis, Lic. En Geografía, 2004. Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México.

[http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion\\_de\\_interes/conjuntos\\_urbanos/2012/index.htm](http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion_de_interes/conjuntos_urbanos/2012/index.htm)

Finalmente en el segmento 2003-2011, se registra una mayor actividad inmobiliaria en varios municipios más, encabezados por Tecámac con 47 fraccionamientos autorizados que implicaron la edificación de 99, 908 nuevas viviendas; seguido por Zumpango con 37 fraccionamientos y 84, 129 viviendas; Chalco con 14 y 39,233; Chicoloapan con 20 y 35,203; Acolmán con 7 y 18,606; Ecatepec con 8 y 17,564 e Ixtapaluca con 12 fraccionamientos y 15,272 viviendas construidas.

En términos generales, el crecimiento de la mancha urbana de la ZMCM ha sido constante en las últimas seis décadas; sin embargo, es en la primera década del siglo XXI, cuando se observa una mayor dinámica en el crecimiento de los fraccionamientos autorizados y en el número de viviendas construidas. Sólo en el caso de las nuevas viviendas edificadas, se observa que a la propia dinámica de la ciudad le bastaron 10 años para incrementar en más de 22% el número de viviendas construidas entre 1993 y 2002, con respecto a las que se construyeron entre 1958 y 1987; mientras que durante el periodo 2003-2011, se edificaron 35.4% más viviendas respecto a las que se construyeron durante 1993-2002.

### ***Finanzas municipales y política de vivienda***

En el último lustro se ha venido reportando el incremento acelerado de la deuda de los estados y municipios del país, así como el deterioro de sus finanzas, a un grado tal, que han paralizado sus actividades administrativas ante la falta de recursos presupuestales para pagar la nómina de sus empleados. Dicha situación tiene diversas causas, desde la opacidad en el manejo de recursos, malversación de fondos, actos de corrupción y fuga de recursos, así como la escasa recaudación de ingresos; situación que ha provocado que el 83% de los municipios en México estén en crisis, debido a que sólo reciben el 4% de los impuestos generados en el país, según declaraciones del director de la FENAMM.<sup>98</sup>

Si bien el problema no lo es tanto por el tamaño de la deuda, puesto que apenas representa el 2.5% del PIB total del país, sino más bien, por la velocidad con que crecieron esos préstamos en los últimos años, según declaraciones de José Ángel

---

<sup>98</sup> [El Universal](#) 22/Febrero/2013, p. C7.

Gurria Treviño;<sup>99</sup> lo preocupante es el efecto multiplicador que dicha deuda tiene sobre el sector productivo en general y el de la industria constructora en lo particular, puesto que diversos gobiernos estatales y municipales adeudan más de 5 mil millones de pesos a más de dos mil pequeñas y medianas constructoras, desde hace dos años aproximadamente, según denunció el presidente de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción.<sup>100</sup>

Adicionalmente, la deuda de los estados y municipios también ha crecido, debido en parte, a que la acelerada construcción de conjuntos habitacionales en la periferia de las ciudades, sobre terrenos ejidales que antes fueron de cultivo, supone una demanda acelerada de servicios urbanos que incluyen transporte, electricidad, agua, drenaje, vialidades, que ejercen presión sobre el presupuesto del estado y en mayor medida sobre el de los municipios,<sup>101</sup> quienes en última instancia se encargan de atender los reclamos de la ciudadanía, a través del financiamiento de obras públicas diversas, provenientes de la banca privada y de la Federación, a través de BANOBRAS.

El Estado de México se ubicó en el cuarto lugar entre las entidades más endeudadas del país, únicamente por encima del D.F., Nuevo León y Veracruz; mientras que el Municipio de Naucalpan, aparecía como el más endeudado del estado con 1,800 mdp, que significaba el 62% de su presupuesto actual; situación que incluso lo llevó a ser boletinado en el Buró de Crédito.<sup>102</sup>

### ***Externalidades de la política de vivienda***

La ejecución de la política de vivienda ha derivado en los hechos en una serie de externalidades o efectos externos, producto de las interrelaciones existentes entre gobierno, inmobiliarias y familias. Para Hirsch, una externalidad existe siempre que la decisión de un agente económico afecte directamente a través de transacciones, las funciones de producción o utilidad de otros agentes económicos. Las externalidades resultan entonces del intercambio de recursos bajo situaciones que no son de mercado.<sup>103</sup>

Una gran cantidad de los nuevos desarrollos inmobiliarios edificados en las recientes dos décadas, presentan una mala calidad en los materiales de construcción, debido al afán capitalista de minimizar costos para maximizar ganancias; además de la falta de equipamiento suficiente para áreas verdes, espacios comerciales, escuelas, iglesias, clínicas, esparcimiento, deporte y cultura, así como la ausencia de espacios productivos que retengan a la mano de obra en su lugar de residencia.

---

<sup>99</sup> El Financiero, 24/Enero/2013, p. 7.

<sup>100</sup> El Financiero, 22/Enero/2013, p. 28.

<sup>101</sup> Davis D. y Charlene M., Op. cit. p.412.

<sup>102</sup> El Universal, 23 /febrero/3013, p. C4

<sup>103</sup> Hirsch Werner, "Análisis de economía urbana", Instituto de Estudios de Administración Local, España, 1977, p. 46.

El problema de la localización de estos nuevos barrios no ha mejorado en los últimos 20 años, sino por el contrario, la mayor parte de las nuevas viviendas se están construyendo en ubicaciones cada vez más alejadas, dado que éstas siguen siendo definidas por los precios del suelo.<sup>104</sup>

Para el caso de estudio, en la zona oriente de la ZMCM se observan grandes conflictos vehiculares y saturación de vialidades en horas pico, debido en parte, a la explosiva demanda de transporte que registran los millones de nuevos habitantes que viven en los 343 nuevos fraccionamientos urbanos y en las más de 580 mil viviendas nuevas, que se han construido durante el periodo 1993-2012.

Adicionalmente a esta lejanía, se agregan los tiempos de traslado de cuatro horas de viaje redondo en promedio, desde sus casas hacia sus áreas de trabajo y viceversa; mientras que los costos de transporte público oscilan entre 40 a 80 pesos según la distancia; además de exponerse a mayores accidentes de trayecto, cansancio y asaltos a mano armada en el transporte público.

Finalmente, la falta de arraigo, solidaridad e identidad, entre los habitantes de estos conjuntos habitacionales, representan otras externalidades más, producto de la falta de tiempo e interés que tienen los vecinos de conocerse entre sí, lo cual tiene efectos negativos sobre su autopercepción y estima, que influye sobre su calidad de vida.<sup>105</sup>

### ***Empresas inmobiliarias vs patrimonio cultural y ecológico***

Gran parte de la política habitacional de las grandes inmobiliarias también se ha desarrollado sobre ruinas prehispánicas, monumentos coloniales y zonas de reserva ecológica, algunas veces con la autorización de las autoridades estatales, o la omisión del INAH, convirtiéndose de facto en una amenaza para la memoria e identidad colectiva, así como en empresas depredadoras que no reparan en los medios para conseguir mayores utilidades.

En este sentido, el caso más difundido por la prensa fue el de Valle de Chalco, donde la empresa ARA construyó más de 2,400 viviendas en más de 40 hectáreas en las laderas del cerro de Xico, en donde a pesar de haberse descubierto un entierro prehispánico con más de 2,500 años de antigüedad, la obra continuó arrasando a su paso vasijas de barro, entierros, plataformas, pirámides y terrazas, además del entorno ecológico.<sup>106</sup>

Una situación similar ocurrió en Ecatepec, en donde una empresa constructora de establecimientos habitacionales y comerciales, junto con la acción de propietarios privados, han provocado una paulatina destrucción del Albarradón, que a lo largo de medio kilómetro, se encuentra sobre la carretera federal México-Pachuca, sin que

---

<sup>104</sup> Ducci María Elena, "Políticas de vivienda en América Latina: creando la ciudad sin alma", en Ciudades del 2010... Op. cit. p. 506.

<sup>105</sup> Ibid, p. 510.

<sup>106</sup> El Universal 23/Noviembre/2007, p. C10.



hasta el momento se haya dado alguna prohibición o restauración por parte del gobierno mexiquense.<sup>107</sup>

Otro caso similar se produjo en el municipio Melchor Ocampo, en donde la inmobiliaria Casas Beta edificó un conjunto habitacional de 4,500 viviendas y un centro comercial sobre un terreno de dos hectáreas, que se encuentra en litigio con el municipio de Cuautitlán desde hace ya varios años y en donde a pesar de haberse localizado una importante zona arqueológica de origen tolteca, la obra continuó hasta su conclusión.<sup>108</sup>

De esta manera y para evitar situaciones complejas de manejar en el aspecto presupuestal y urbanístico, desde hace algunos años el Ayuntamiento de Texcoco negó la autorización de solicitud a las inmobiliarias GEO, ARA y Ksafácil, para la construcción de cuatro desarrollo que implicaban 10 mil viviendas de interés social, ante lo cual se declaró una moratoria de 20 años para la expedición de licencias, con el fin de llevar a cabo la planeación de un desarrollo urbano sustentable.<sup>109</sup>

En múltiples ocasiones estas empresas inmobiliarias desacatan los reglamentos y acuerdos municipales, con el apoyo y complicidad de las autoridades estatales, quienes por intereses políticos y económicos, otorgan licencias de uso de suelo y dictámenes favorables a las inmobiliarias para el desarrollo de proyectos habitacionales, pasando por encima de los derechos y facultades de los gobiernos municipales.

Tal fue el caso de la construcción del conjunto habitacional, comercial y de servicios denominado Rancho La Capilla, que al ser autorizado por el gobierno de Arturo Montiel en el 2005, violó la Constitución, puesto que el otorgamiento de permisos, licencias y dictámenes son facultad exclusiva del municipio de Tecámac. En consecuencia, se produjo una controversia constitucional, que fue resuelto por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dándole la razón al municipio de Tecámac y sentenciaron al gobierno del Estado de México a pagar una indemnización al municipio, al haberse detectado una imposición desde el poder.<sup>110</sup>

## ***Bibliografía***

*Castells Manuel, "La era de la información", vol. I, México, Siglo XXI, 1996.*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México, 2007.*

---

<sup>107</sup> El Universal 19/Diciembre/2010, p. C5.

<sup>108</sup> El Financiero 27/Junio/2003, p. 50.

<sup>109</sup> El Financiero 22/Febrero/2001, p. 20.

<sup>110</sup> El Financiero 15/Octubre/2008, p. 30.

Davis D y M Charlene, "El fideicomiso de propiedad comunitaria como recursos para reducir la pobreza urbana", en *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, Ed. UNAM. México, 2012.

Hirsch Werner, "Análisis de economía urbana", *Instituto de Estudios de Administración Local, España, 1977.*

Mandujano Arroyo Humberto. "Reconvención industrial, cambios institucionales y desarrollo urbano en México (1980-2000), estudio de caso; ciudades de Aguascalientes y Querétaro", UNAM-Porrúa, México 2010.

Moreno Pérez Orlando, "Desarrollo económico y Urbanización en el oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (1980-2010)", UNAM-Porrúa, México, 2010.

Unikel Luis, et al., "El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras", Ed. Colegio de México, 1976.

### **Hemerografía**

Revista Ciudades, No. 6, abril-junio de 1990.

Garza Gustavo, "Metropolización en México".

Revista Ciudades, No. 44, Octubre-Diciembre de 1999, RNIU, México.

Álvarez Villalobos Luis F. "Nuevo modo de regulación y producción de vivienda"

Puebla Cadena Claudia. "Del Estado interventor al Estado facilitador"

Villavicencio Blanco Judith, "Aciertos y errores de una política habitacional"

Periódicos (Varias fechas)

El Financiero

El Universal

## El crecimiento urbano de una ciudad fronteriza, la utopía de los suburbios en la nueva conformación del territorio.

Arq. Gustavo Lucero Mendoza<sup>111</sup>

### **Resumen:**

Se analizara el tema del surgimiento de los suburbios en la ciudad fronteriza de Juárez, los cuales se desarrollaron a partir de la década de los cincuenta para dar consolidación al desarrollo urbano, en terrenos de grandes latifundistas acogidos al apoyo de los gobiernos municipales, donde el surgimiento de estos conjuntos habitacionales, pauto el nuevo crecimiento de la ciudad en base a la decisión de unos cuantos empresarios que generaron nuevos polos de economía en Ciudad Juárez, la industria Maquiladora.

**Palabras clave:** Suburbio, vivienda y planeación urbana.

### **Introducción:**

Ciudad Juárez lugar fronterizo del estado de Chihuahua, ha experimentado cambios en su desarrollo, desde la búsqueda de la economía en la agricultura, hasta la introducción de zonas de diversión e introducción posterior de la Industria Maquiladora, como estimulador de la economía regional, pero sin duda, su excepcionalidad fiscal la caracterizo en su crecimiento.

No hay que negar que Ciudad Juárez ha pasado por distintas fases de crecimiento y desarrollo, tanto en cuestiones urbanas como de factores económicos que activaron su progreso como ciudad media de México a comienzos del siglo XX, siendo sin duda un detonante en este desarrollo la introducción del ferrocarril, ya que permitió que las rutas comerciales llegaran hasta esta ciudad, generando mayores posibilidades de crecimiento, introduciéndose pequeñas industrias en nuestra comunidad.

El entender el desarrollo urbano de Ciudad Juárez, es una percepción básica para el alcance de su evolución, con sus aciertos y desventajas.

El incremento poblacional trajo consigo la necesidad de crear más vivienda en la ciudad, factor que favoreció a grandes propietarios de extensiones de tierra que habían acumulado por décadas y que en ese momento les permitió fraccionar y vender con grandes ganancias.

De esta manera se analizara en esta ponencia las perspectivas que se generaron en nuestra ciudad a mediados del siglo XX, en base al surgimiento de un nuevo patrón de desarrollos habitacionales suburbanos, que se vieron inmersos en

---

<sup>111</sup> Docente de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, alumno de la Maestría en Planificación y Desarrollo Urbano. Correo electrónico [arq\\_gustavolm@yahoo.com.mx](mailto:arq_gustavolm@yahoo.com.mx)

decisiones políticas, sociales, y de transformación urbana, donde al final el beneficiado o perjudicado es el crecimiento pautado e implementado a la ciudad.

Es importante entender la diferenciación y clasificación en la lotificación de la tierra, generándose esta estratificación en colonias, fraccionamientos o suburbios, en referencia a un estatus social de quienes habitan el suelo, convirtiéndose así en una segregación social del espacio urbano, donde se ve inmerso el tipo suelo, costo, ubicación y candidatos a su compra, de esta manera la clasificación en colonias, fraccionamiento y suburbios funciona como disposición urbana.

De esta manera se generan lotificaciones para desarrollos suburbanos populares, de clase media y para la elite de Ciudad Juárez. Como colonias populares podemos encontrar colonias al poniente de la ciudad, de clase baja media, encontramos colonias como Satélite, El Granjero y La Cuesta y de clase alta el Campestre Juárez.

Los nuevos proyectos habitacionales de Ciudad Juárez que surgen a inicios de 1950, son proyectos que van asimilando características similares a los conjuntos suburbanos, ya que se crearon en áreas muy distantes del desarrollo de la ciudad y con la finalidad de generar propuestas nuevas que coadyuvaran a la problemática de la falta de vivienda en la ciudad.

### **Desarrollo:**

Es importante entender lo que se concibe en nuestro país por colonias, fraccionamientos y suburbios. Se han conocido de esta manera de acuerdo a su significado físico como conjuntos habitacionales.

Así podemos encontrar que colonias son los proyectos planeados y que por sus características representan el inicio del proceso de urbanización mercantil en la ciudad y de la promoción inmobiliaria, con cambios substanciales en varios campos, por otro lado, los suburbios son los que se encuentran en una zona despoblada o muy poco habitada que efectivamente si se encontraba en los límites de la ciudad, pero dentro de su perímetro.<sup>112</sup>

Para García Canclini, el modelo de fraccionamiento suburbano tiene su origen en la materialización del proyecto habitacional en un ambiente que define un tipo de calidad de vida, logrando ser posible si solo se mantiene control sobre el asentamiento.<sup>113</sup>

Por otra parte, los fraccionamientos se conocen como la subdivisión de un terreno en donde el propietario asume la responsabilidad de proveer los servicios e infraestructura y donar al municipio un porcentaje de la tierra para uso común. El

---

<sup>112</sup> Definición que hacen Eduardo López Moreno R., Xóchitl Ibarra Ibarra en el artículo "Barrios, colonias y fraccionamientos -historia de la evolución de una familia temática de palabras que designa una fracción del espacio urbano -México" en 1997.

<sup>113</sup> Néstor García Canclini, "La antropología urbana en México", pág. 160.

uso de la palabra fraccionamiento también alude a una legalidad de la posesión, al tipo de tierra y de urbanización.

Para llegar a comprender como estos nuevos desarrollos habitacionales de Ciudad Juárez pueden llegar a considerarse como suburbanos, es necesario comprender como fue desarrollándose la ciudad, hasta llegar a estas propuestas.

En diversos estudios se ha discutido que Juárez llevo un crecimiento concéntrico por décadas, y que este se interrumpe al momento en que la búsqueda de nueva vivienda y nuevos subcentros se hacen presentes en la necesidades de la ciudad de la década de 1950.

Fue importante el observar como a partir de la década de 1940, el centro va modificando su fisionomía, generando grandes espacios de transición, donde las viviendas del centro se abandonan, se deterioran y se anexan al área nuevos espacios comerciales y de diversión.

La ciudad va formando patrones de zonificación donde se observan marcados sectores sociales, áreas de vivienda para población de escasos recursos, la cual se va incrementando en el poniente de la ciudad, residencia intermedia y alta para los que pudieran adquirir ese tipo de lotes urbanos, como ejemplo la colonia Silvias, pero como consecuencia de lo anterior la zona agrícola queda reducida en su territorio.<sup>114</sup>

Definitivamente el inicio del siglo XX a Ciudad Juárez le permitió crecer en todos sus aspectos, generados por la introducción del ferrocarril y posteriormente por la prohibición de la venta de alcohol en los Estados Unidos de Norteamérica, motivando a sus ciudadanos a cruzar la frontera para obtener lo que en su país se les negaba. Esto genero que Juárez fuera una zona de clubes nocturnos, cabarets, bares y cantinas, que acumulo muy buenas divisas por unas décadas a la ciudad.

Otro factor que influyo de manera determinante en el crecimiento de la ciudad, fue las políticas del programa bracero, en donde genero una gran migración a esta ciudad del norte con la expectativa de obtener trabajo en el vecino país, pero que al cerrar Estados Unidos sus políticas de trabajo en los campos agrícolas, genero que muchos de estos trabajadores fueran repatriados, decidiendo estos residir en nuestra ciudad, con la esperanza de volver a cruzar y trabajar.

Por vez primera se experimenta en Juárez un crecimiento poblacional de 48 mil habitantes en 1940 a 262 mil habitantes en 1960, y por ende se agravan las necesidades de vivienda, empleo y servicios, generando graves problemas para la ciudad.

---

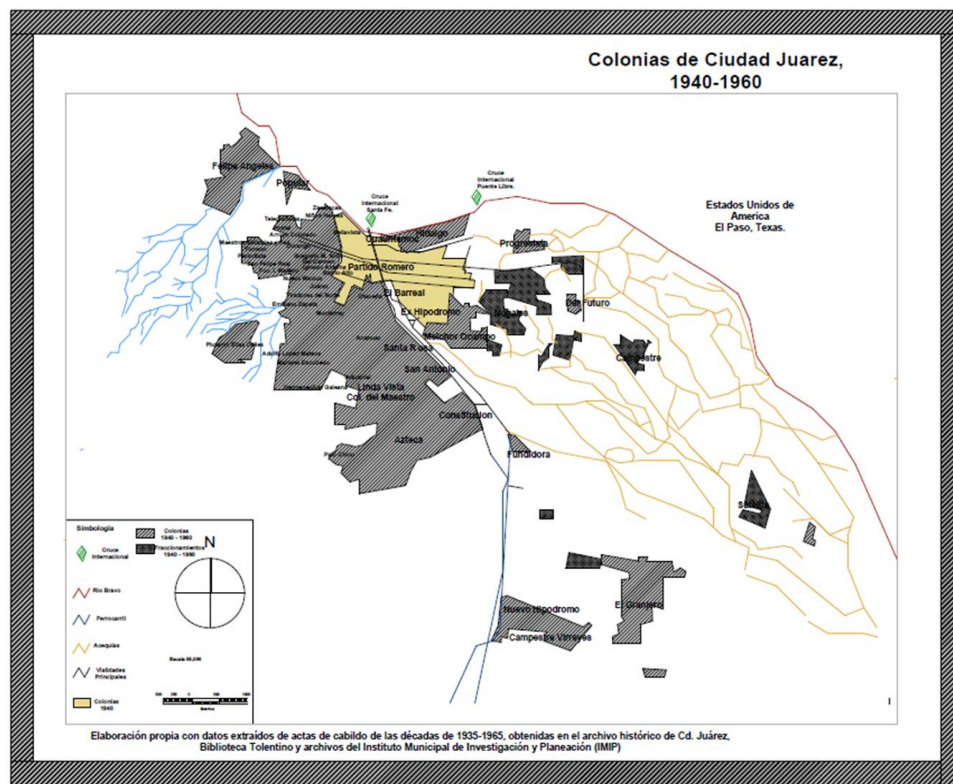
<sup>114</sup> Ernest W. Burgess propuso el análisis del crecimiento urbano de la ciudad de Chicago a través de la utilización de un patrón concéntrico formado por cinco anillos, mismo que se convirtió en un referente para estudiar las ciudades. "The Growth of the City: An Introduction to Research Project" en Jan Line y Christopher Mele, *The Urban Sociology Reader*, Routledge Taylor&Francia Group, 2005.

Se necesitó incrementar la extensión urbana legal de la ciudad, obligando el crecimiento de la ciudad hacia el poniente, oriente y sur. Se tiene registro que entre 1950 y 1960 se incorporaron a la traza de la ciudad 60 colonias y fraccionamientos. (Observe Plano 1)

Debido al incremento poblacional, el municipio decide apoyar la iniciativa de construcción de nuevas colonias y fraccionamientos, permitiendo una relajada política de permisos para la edificación de estos.

Pero esto solo dio pie a que varios propietarios de extensiones de tierras buscaran el perfecto motivo para fraccionar sus predios y venderlos, en terrenos a grandes distancias del desarrollo de la ciudad, ya que hacia estas ubicaciones es donde los terratenientes deseaban impulsar el crecimiento de la ciudad, surgiendo así colonias suburbanas a partir de 1955 bajo el amparo del gobierno municipal.

**Plano 1.** Colonias de Juárez que se desarrollaron entre 1940 y 1970.



La mayor parte de estos predios no contaban con el acceso a los servicios básicos de infraestructura, como se puede identificar en varios anuncios de periódicos<sup>115</sup>

<sup>115</sup> ¡Lotes, lotes, lotes, lotes! Los vendo... sí, pero con todos los servicios. Agua, drenaje, luz, gas natural, banquetas, calles pavimentadas. Estos sí son lotes con servicios. *El Fronterizo*, 8 de diciembre de 1955.

en donde se ofrecían otras opciones contiguas al crecimiento de la ciudad pero con altos costos.

Para la década de 1950, se había conformado un grupo compacto de empresarios y terratenientes, que amparados en negociaciones y amistades, e incluso en la intervención en el mismo gobierno municipal, decidieron en la proyección y formación de la ciudad que requerían.

Otro factor que impacto en el desarrollo urbano de Ciudad Juárez, fueron el sinfín de transformaciones de las actividades productivas ya que estas fragmentaron el espacio y destinaron la nueva lotificación urbana según su adquisición económica, dando pauta a la especulación en sitios que antes de edificar no valían más que como predios rurales o ejidales.

Lo que fue evidente en este nuevo patrón de fraccionar la tierra suburbana para edificar colonias y fraccionamientos, es la concertación entre propietarios de la tierra, gobierno municipal y empresarios, desarrollando proyectos económicos a distintas regiones de la ciudad, que en un principio no estaban contempladas en el desarrollo de la ciudad.

Es importante estipular que el municipio de Ciudad Juárez, no contaba con un Plan de Desarrollo Urbano, solo se regía por los planes reguladores que se elaboraban en base a las directrices de planeación nacional y en la normatividad o reglamentos vigentes en el estado de Chihuahua, donde se observa que pocos fueron aplicados.

Es indignante que por un largo periodo, las compañías inmobiliarias y los propietarios de la tierra estipularan el crecimiento de la ciudad, aun que no existiese servicios o infraestructura básica disponible que posibilitara un buen crecimiento urbano, en donde la figura del municipio no participaba, al no disponer de recursos adicionales para la introducción de los servicios públicos e infraestructura necesaria.

Por desgracia no existían la forma legal de regular el crecimiento urbano de Ciudad Juárez, no había manera de hacer cumplir los planes reguladores que se elaboraron antes de 1979.

La idea de crear colonias y fraccionamientos fue la más importante actividad que se genero a partir de 1955, en donde se observa en las actas de cabildo municipal, que estos proyectos en primera se topaban con el problema de la inexistencia de infraestructura hasta esa ubicación, motivo por el cual el municipio exigía como parte de la aprobación de los proyectos, la perforación de pozos para abastecimiento de agua a la colonia o fraccionamiento, introducción por medio de los propietarios del trazado de avenidas y calles con las medidas que el municipio estipulaba, introducción de tuberías necesarias, cordones y banquetas, y la donación del 15% del predio al municipio para la instalación de equipamiento.

Todo esto permitió al municipio solventar el problema en un inicio, pero generando la necesidad de que el municipio extendiese hasta ese punto la infraestructura

necesaria, motivo que daría la posibilidad de elevar el costo de la tierra que quedaba intermedia entre la ciudad y el nuevo conjunto habitacional.

El problema de vivienda se vio dividido en dos divergencias, donde la Dirección de Obras Publicas exponía que la necesidad de vivienda requería de una solución inmediata, en donde no se podían detener con una serie de disposiciones legales. Por absurdo que parezca para el director de la Dirección de Obras Publicas el Ing. Orozco, sostenía que se debía exigir solo la instalación de todos los servicios públicos a las compañías fraccionadoras que tuviesen grandes capitales, y que se dedicaran a la edificación de vivienda para la clase alta. Pero que para resolver el problema de vivienda de tipo popular, lo básico era edificar casas, ya posteriormente con el apoyo de los colonos se podrían recolectar fondos para la instalación de la infraestructura necesaria.<sup>116</sup>

Pero aunque la necesidad de vivienda era importante, la Unidad Sanitaria y Asistencial puso un alto en la edificación masiva de vivienda, esto debido a lo precario de las construcciones y de la falta de servicios públicos.<sup>117</sup> Estipulaba que era necesario edificar vivienda debido a las necesidades que requería la población, pero que no debían construirse sin la dotación de todos los servicios públicos, incluyendo líneas de gas.

De esta manera se estipulo por medio de la disposición de la Dirección de Servicios Coordinados de Salubridad y Asistencia de todo el país, que todas las inmobiliarias dedicadas a fraccionar grandes extensiones de tierra debían sujetarse a lo que especificaba el Código Sanitario Federal, que de lo contrario deberían de ser multados severamente, entre las normas se estipulaba que:<sup>118</sup>

- 1) Los fraccionadores deberán reservar el 15% de la superficie total para superficies comunes.
- 2) Las calles deberán tener un ancho de 12 metros y las banquetas 2 metros.
- 3) Para que una empresa pueda anunciar la venta de lotes deberá contar con tomas para conectar todos los servicios públicos.

Es así que la creación de estos conjuntos habitacionales, denominados colonias, fraccionamientos o suburbios se convierten en la utopía de la nueva generación de vivienda, ya que para 1950 la idea de nuevos desarrollos habitacionales en donde se dispusiese de un jardín al frente, una disposición arquitectónica aceptable de la vivienda, la idea de vivir alejado del ruido y contaminación de la ciudad, etc., resulto ser una nueva problemática para sus nuevos residentes, ya que lo alejado

---

<sup>116</sup> *El Mexicano*, 26 de noviembre de 1955.

<sup>117</sup> La Secretaría de Salubridad y Asistencia fue creada en 1943, cuando se fusionaron el Departamento de Salubridad (1917) y la Secretaría de Asistencia (1937). Véase Secretaría de Salud, *De Secretaría de Salubridad y Asistencia a Secretaría de Salud*, Talleres de Complementos Editoriales, México, 1985, p. 27 [Cuadernos 9].

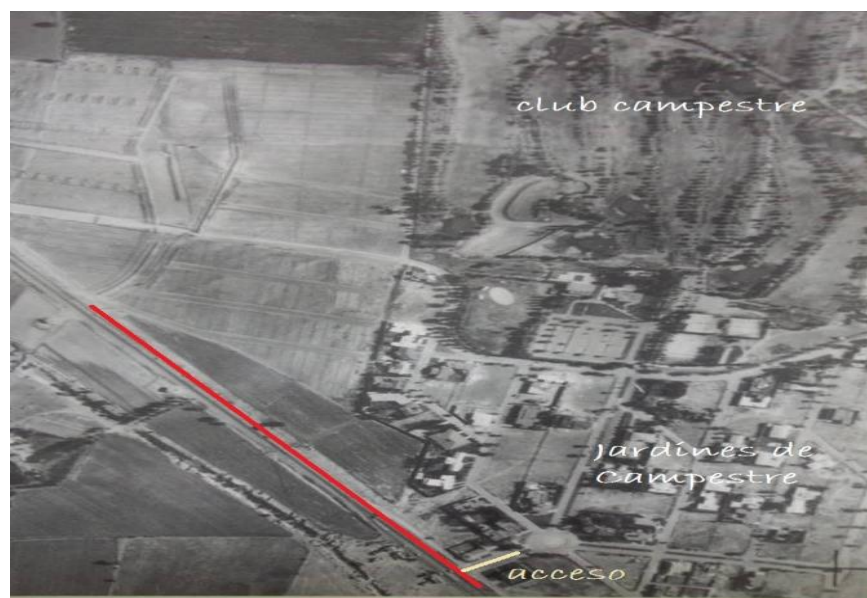
<sup>118</sup> *El Fronterizo*, 16 de diciembre de 1955.



del desarrollo de la ciudad, la inadecuada infraestructura y la mala transportación pública reafirmaron la mala planeación de estos desarrollos, y mostraron el lado oscuro de los fraccionadores, su mero interés de generar especulación inmobiliaria y desarrollo hacia sus extensiones territoriales.

Pero estos conjuntos habitacionales se extendieron hacia varias regiones de la ciudad y para sustentar la necesidad de diversos estratos de la sociedad. Dentro de estos proyectos sobresale el Fraccionamiento Campestre Juárez, el cual fue planeado por un número importante de empresarios de la sociedad juarense, los cuales buscaban esa utopía de la vida campestre, al estar desarrollado el proyecto alrededor de un gran campo de golf, y casa club. (Obsérvese Figura 1)

El Campestre Juárez, como los fraccionamientos San Lorenzo y Los Nogales, y las colonias formadas por la Federación de Colonias Populares así como los proyectos desarrollados por el gobierno federal, fueron absorbiendo los campos agrícolas del valle, formaron parte de este nuevo proceso de ocupación.



**Figura 1:** Foto aérea del Campestre Juárez en 1954.

FUENTE: Archivo Histórico Ciudad Juárez, Biblioteca Tolentino, foto de 1954.

El fraccionamiento Campestre fue creado con la idea de unir a la comunidad empresarial, que ya había comenzado a planear el desarrollo de la ciudad, donde se manejaban temas como el proyecto del Programa Nacional Fronterizo (PRONAF), que dio pauta a un sinnúmero de proyectos de reestructuración urbana en la ciudad, con la finalidad de instituir y defender la idea de la economía turística, pero que también sirvió de apoyo en la consolidación de un gran número de nuevas avenidas que debían articular la ciudad con los dos cruces internacionales, esto para poder generar un proyecto de mayor impacto en Ciudad Juárez, que

tardaría en llegar pero que consolidó y reforzó la teoría antes manejada de que el surgimiento de estas colonias y fraccionamientos pautó el desarrollo y crecimiento de la ciudad a partir de la década de 1950.

Este proyecto de reestructuración de Ciudad Juárez a inicios de la década de 1960, se comenzó a manejar entre los empresarios de la ciudad como Bermúdez, Murguía, Zaragoza, Fuentes, Borreguero y otros, así como de las instancias de gobierno municipal, estatal y federal, para gestar la posibilidad de crear el primer parque Industrial Maquilador en la ciudad, que imprimiría un nuevo gestor en el desarrollo económico de la ciudad.

Fue así que, se introducen las primeras maquiladoras en Ciudad Juárez en suelos agrícolas, que hasta ese momento habían sido respetados, y donde se generaron dos tipos de modificaciones en el patrón de ocupación de la ciudad:

- 1) Adaptando edificios de acuerdo a los requerimientos de las empresas y a las demandas de los inversionistas.
- 2) Construyendo parques industriales.

Algo evidente es que no se tomó en cuenta la zonificación de la ciudad que se había estipulado anteriormente en diversos planos reguladores del crecimiento urbano, y por tanto no se consideró utilizar el área asignada para la industria, que en un principio buscaba la cercanía con las vías ferroviarias en beneficio de la fácil transportación de productos elaborados en la plantas maquiladoras.

Con esto aumento la demanda de mano de obra, y la localización de la industria no partió de la ubicación de los nuevos conjuntos habitacionales, ni de los recorridos de su trabajo a sus hogares, se observa que el primer parque industrial que fue el Antonio J. Bermúdez,<sup>119</sup> se decidió de una manera congruente a las distancias de los directivos como el mismo Bermúdez lo describe:

*... llevé al amigo éste y le pregunté ¿dónde vamos a instalar la planta? Pues vamos a ver dónde y los traje por todo Ciudad Juárez. Entonces pasamos por el Campestre. El Campestre ya existía, todo verde, los árboles, el campo de golf y dijo “yo quiero un lugar cerca del Campestre porque no quiero estar allá en aquella zona (en las colinas del oeste de la ciudad)”. [...] Esa tierra era rancho de Tomás [Fernández] y mío y sembrábamos algodón, en medio había una casa de una señora. Así fue como se puso la primera planta, entonces Tomás y yo compramos otros terrenos de mi papá y de mi tío y de otra gente, para [luego] hacer el parque [industrial].<sup>120</sup>*

---

<sup>119</sup> En sesión de Cabildo se autorizó la construcción del Parque Industrial Antonio J. Bermúdez, con una superficie de 387 mil 229 m<sup>2</sup>. AMCI, *Actas de Cabildo*, 12 de junio de 1972, pp. 394-397.

<sup>120</sup> Véase entrevista a Jaime Bermúdez en Samuel Schmidt, *En busca de la decisión...*, op. cit., p. 159.

A partir de ese momento, la creación de nuevos parques industriales fue la nueva motivación de los empresarios que observaban como este proyecto crecía y demandaba mayores espacios para su instalación, fue así que los parques industriales se establecen al sur poniente y oriente de la ciudad, para poder aprovechar las vialidades que comunicaban a estos predios con los cruces internacionales, para poder exportar de una manera sencilla sus productos ya manufacturados.

Aunque parezca algo poco usual, el haber permitido ese descontrol en la ubicación de los nuevos conjuntos habitacionales, permitió que grandes familias incrementaran sus ingresos, ya que en las grandes extensiones de terreno que poseían encontraron la manera de invertir poco, donar otro poco, para garantizar ganancias que de otra manera tardarían años en poder obtener.

Ahora, la proyección y ejecución del Fraccionamiento Campestre Juárez, como se observa en la cita del mismo Ing. Bermúdez, pauto un enlace en el entramado destino que tenía la industria maquiladora, generada en una ubicación exclusiva para terrenos agrícolas, y que por gestiones de los mismos interesados se vio en la necesidad de modificar para hacer surgir el primer proyecto industrial de Ciudad Juárez.

De esta manera, se puede apreciar como tres áreas definieron de alguna manera el desarrollo de un sector importante de la ciudad, el Pronaf, El Campestre Juárez y el nuevo Parque Industrial Antonio J. Bermúdez.

Los desarrollos suburbanos siguieron creciendo en el extremo oriente de la ciudad, muy cercano al puente internacional Zaragoza se creó el fraccionamiento Ciudad Río Bravo, donde el fraccionador buscó la manera de impactar en las necesidades de los compradores. Este desarrollo contó con servicios, y la misma lejanía del centro económico y de los nuevos subcentros fue aprovechado como eslogan de venta, “la frontera del futuro”.<sup>121</sup>

### **Conclusiones:**

Ciudad Juárez se vio afectada por un sinnúmero de factores que alteraron su desarrollo, desde un acelerado crecimiento de su población por políticas ajenas a la propia ciudad o país, como los programas bracero de nuestros vecinos, hasta la

---

<sup>121</sup> El fraccionamiento Ciudad Río Bravo fue autorizado en agosto de 1976. Ofreció casas construidas. AMCJ, *Actas de Cabildo*, 18 de diciembre de 1978, p. 284. La propaganda del fraccionamiento señalaba las ventajas de este fraccionamiento nuevo: “NUESTRAS CASAS le darán satisfacción que usted necesita: confortables, frescas como el campo y con todas las comodidades de la ciudad. FRACCIONAMIENTO CIUDAD RÍO BRAVO, la frontera del futuro Nuevo Zaragoza Waterfil. Adquiera con facilidades y pague poco a poco a poco”. *El Fronterizo*, 29 octubre 1978.

introducción de la Industria Maquiladora, que género la necesidad de una gran cantidad de mano de obra.

El incremento de esta población anticipó el desarrollo habitacional de la ciudad, que para ese momento no contaba con instrumentos de regulación, generando así que los latifundistas pudieran distribuir y planear el desarrollo de la ciudad sin que nadie los detuviese, ya que estaban coludidos con las instituciones gubernamentales.

Surgen así los nuevos conceptos de fraccionamientos y colonias en la ciudad, los cuales dentro de sus características podían considerarse como suburbios, lo que mayormente marcaba la diferenciación entre ellos, era su estatus social, localización e inclusive dimensiones del proyecto.

Se puede entender que para estos desarrolladores habitacionales, les fue imprescindible el contar con el apoyo del municipio en la edificación de estos proyectos, el cual debido a la necesidad de vivienda autorizó y pactó muchos de estos desarrollos dando grandes ventajas a los terratenientes, quienes debieron en todo momento seguir con un plan urbano, mismo que por desgracia no existía.

En la investigación se han consolidado estas teorías sobre las ventajas que los terratenientes encontraron ante la solución de un problema social, del cual se aprovecharon e hicieron que Ciudad Juárez se desarrollara en el interés de unos pocos.

Intereses que después brindarían grandes frutos al revalorizar la tierra intermedia entre el casco urbano y los nuevos proyectos habitacionales, dando cabida a proyectos posteriores en algunos casos como serían los grandes parques Industriales, que ya habían sido estudiados por la cúpula empresarial de la ciudad.

El aislamiento y la segregación de las diversas modalidades de habitar en las periferias mexicanas conducen a modos distintos de gestionar el ambiente y de relación con el poder.<sup>122</sup>

Así podemos concluir que las colonias y fraccionamientos suburbanos además de ser la utopía de la vivienda en Juárez, ya que los habitantes de estas colonias no obtuvieron grandes beneficios en la gran mayoría de los proyectos, fueron así los detonantes del desarrollo de la ciudad.

---

<sup>122</sup> Néstor García Canclini, "La antropología urbana en México", pág. 161.

## **Bibliografía**

**Bellet Sanfeliu, Carmen**, “*Los espacios residenciales de tipo privativo y la construcción de la nueva ciudad: Visiones de Privatopia.*” España, Departamento de geografía y sociología, Universidad Lleida, España. Consultado en: [c.bellet@geosoc.udl.es](mailto:c.bellet@geosoc.udl.es) fecha: 6-Mayo-2012

**Boils, Guillermo, (2005)**, “*Pasado y presente de la colonia Santa María la Ribera*”, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Casa Abierta al tiempo.

**Chávez, B. Armando (1970)**. “*Historia de Ciudad Juárez, Chih.*”, México, Ex Libris.

**Crawford, Margaret (1995)**, “*Building the workingman’s paradise, The design of American Company Towns*”, Estados Unidos, First published by Verso

**De las Rivas Sáenz, Juan Luis (2011)**, “*Estrategias del habitar. Sobre la adaptación del espacio urbano*” Madrid (España), Consultado en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n49/ajriv.html>, fecha: 24 –Noviembre- 2011.

**Duhau, Emilio y Giglia Ángela (2009)**, “*Las Reglas del desorden: habitar la metrópoli*”

Instituto de Investigaciones Sociales.

**Fishman, Robert (1987)**, “*Bourgeois, Utopias. The Rise and Fall of Suburbia.*” Estados Unidos, Basic Books, Library of Congress cataloging in Publication Data.

**Fuentes, Cesar (2001)**, “*Los cambios en la estructura interurbana de Ciudad Juárez, de monocéntrica a policéntrica.*” México, Colegio de la Frontera Norte

**García Ramos, Domingo, Villa, Víctor, De la torre, Miguel**, “*Plano Regulador de Ciudad Juárez*”, Revista Arquitectura México 62

**García Canclini, Néstor**, “*La antropología urbana en México*”. México, Conaculta, UAM, FCE, 2005.

**Gómez Pintus, Ana** “*Modernización territorial, operaciones inmobiliarias e imágenes suburbanas, 1910-1940 Suburbios Residenciales.*” Argentina, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional de la Plata. CONICET, RIURB, Revista Iberoamericana de Urbanismo, No. 5

**Gómez Pintus, Ana, (2009)**, “*Suburbio jardín y pintoresquismo. Una mirada historiográfica*” Colombia, Revista Bitácora Urbano Territorial, Vol. 14, Núm.1, Universidad Nacional de Colombia

**González de la Vara, Martin (2002)**. *Breve Historia de Ciudad Juárez y su región*

México, Colección Paso del Norte

**Hall, Peter (1997)**, “*Ciudades del Mañana, Historia del Urbanismo en el Siglo XX.*”, España, Ediciones del Serbal

**Lindón, Alicia y Hiernaux, Daniel (2004)**, “*La Periferia: voz y sentido en los estudios urbanos.*”Papeles de población, Octubre-Diciembre, núm. 42

**Lindón, Alicia- Aguilar, Miguel Ángel y Hiernaux, Daniel (coord.), (2006)**, “*Lugares e imaginarios en la Metrópolis.*” Cuadernos, Temas de Innovación Social

**López Moreno, Eduardo (1996)** “*La vivienda social: una historia*”, México, Editorial de la red nacional de investigación urbana.

**López Moreno, Eduardo e Ibarra Ibarra, Xóchitl**, “*Barrios, colonias y fraccionamientos, historia de la evolución de una familia temática de palabras que designa una fracción del espacio urbano,*

México” México, Consultado en: <http://www.unesco.org/most/p2wpfr2.htm#integral>, fecha: 12-  
Octubre-2011.

**Martínez, L. José Samuel, (2004).** *“Estrategias Metodológicas de la Investigación Social”*. Asesorías en el Área de Investigación. Universidad Metropolitana. México. Consultado en: <http://mx.geocities.com/seguimientoycapacitacion/> fecha: 3-Abril-2012

**Mijares, Rafael.** *“Los planes y programas de desarrollo urbano de Ciudad Juárez 1958-2010”* Secretaria de Bienes Nacionales/ Inspección Administrativa, Junta Federal de Mejoras Materiales de Ciudad Juárez, Chihuahua.

**Rykwert, Joseph, (2002),** *“The seduction of place, The history and future of the city”*, Estados Unidos, First Vintage Books Edition

**Santiago Quijada, Guadalupe (2002),** *“Propiedad de la tierra en Ciudad Juárez, 1888-1935”*, México, Colección Paso del Norte.

**Santiago Quijada, Guadalupe (2012),** *“Tesis doctoral: “Políticas Federales e Intervención Empresarial en la Configuración Urbana de Ciudad Juárez, 1940-1992”*. Trabajo por publicar por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

## La vivienda y ciudad del siglo XXI. Diez años de producción de vivienda en Ciudad Juárez, Chih.

Elvira Maycotte Pansza<sup>123</sup>

### **Resumen**

Las políticas de vivienda implantadas hacia el año 2002 detonaron el crecimiento de las ciudades mexicanas ante un marco normativo incapaz de dirigirlo frente a las presiones y hasta acatamiento de los intereses privados: el resultado a nivel nacional y en Ciudad Juárez no fue la excepción; hoy día la enfrenta situaciones de fragmentación social y urbana; segregación socioespacial, marginación y un parque habitacional abandonado en zonas consolidadas y de reciente creación que rebasa el 20% de su parque habitacional total.

Ante este contexto, la propuesta que ahora se somete a evaluación expone a detalle indicadores sobre la producción de vivienda durante el periodo 2000 a 2010 y los patrones de ocupación del suelo; la congruencia que los emprendimientos de vivienda han tenido respecto a los planes de desarrollo y una aproximación a la fluctuación del valor en el mercado de las viviendas en el periodo señalado y a las condiciones de vida de los residentes de vivienda social, entre ellos, quienes moran en el fraccionamiento Riberas del Bravo, el mayor de los desarrollos habitacionales promovido en Ciudad Juárez por el gobierno estatal donde se emplazan más de 12,000 viviendas.

### **Introducción**

Entre la Ciudad Juárez de 2000 y del 2010 hay una diferencia. Si nos situáramos en dos puntos en el tiempo tendríamos perspectivas opuestas: por un lado veríamos una ciudad progresista, polo económico a nivel nacional y hasta internacional y un pujante crecimiento poblacional. Transcurridos los primeros diez años del siglo XXI el panorama es sombrío y el paisaje luce desolador; una suerte de reclamo ante el abandono que las crisis económicas y de inseguridad motivaron, y la sobreoferta de vivienda que las políticas de corte habitacional le cargaron a costas.

Hacia 1990 Ciudad Juárez, cabecera del Municipio de Juárez, contaba con 789,522 habitantes y para 2000 alcanzó 1,187,275; es decir, en esa década el incremento poblacional fue de 397,753 personas, casi 40,000 habitantes en promedio por año. Durante los primeros cinco años del siglo XXI el crecimiento disminuyó a un ritmo de 22,850 habitantes por año y esta tendencia a la baja tuvo

---

<sup>123</sup> Profesora investigadora adscrita al Departamento de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Correo electrónico emaycott@uacj.mx

su máxima expresión en el periodo 2005 a 2010 ya que, en esos cinco años, la población sólo aumentó en 19,552 personas, unas 3,900 en promedio por año. Lo anterior nos habla de una drástica contracción en el crecimiento de la población que mucho tuvo que ver con las crisis económicas de los años 2001 y 2008, así como con el incremento de la inseguridad que experimentó también a partir del 2008. En la Tabla 1 se puede apreciar el comportamiento demográfico de Ciudad Juárez en el periodo 1990 a 2010, incluyendo el porcentaje que representó la población del municipio de Juárez respecto a la total del Estado de Chihuahua.

**Tabla 1. Población por quinquenios de Ciudad Juárez para el periodo 1990 a 2010**

Año	Población	Incremento de población	Incremento de población %	% respecto a la población total del Estado de Chihuahua
1990	789,522	---	---	32.70
1995	995,770	206,248	26.12	36.22
2000	1,187,275	191,505	19.23	39.92
2005	1,301,452	114,177	11.63	40.52
2010	1,321,004	19,552	1.5	39.11

*Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía*

El cambio en el aspecto laboral también fue significativo: en el año 2000, solo el 0.9% de la población masculina y el 0.6% de la femenina económicamente activa, PEA, estaba desocupada. Sin embargo, si bien se vivía una situación prácticamente de pleno empleo, 77.5% de la PEA percibía menos de 5 salarios mínimos y, es preciso destacar también, que 39.8% apenas tenía ingresos de hasta dos salarios mínimos:<sup>124</sup> había trabajo y ello, aun cuando que no hubiera una distribución equitativa de la riqueza, colocó a Juárez como un polo de atracción no solo a nivel estatal o nacional, sino internacional.

Los siguientes diez años significaron un cambio permanente en lo económico y también en lo social. En el año 2001 como un efecto de la crisis económica que vivió Estados Unidos, se perdieron 64,275 empleos y la tendencia en ese mismo sentido de los siguientes años motivó que para el censo económico del año 2004 dejara fuera los datos de Ciudad Juárez para no afectar negativamente los indicadores de la economía a nivel nacional. En ese mismo año inició una recuperación y para el año 2008, cuando pareciera que al fin se lograría

<sup>124</sup> De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía.



recuperar los empleos perdidos en relación al año 2000, la nueva crisis económica de Estados Unidos provocó que repuntara la pérdida de numerosos empleos – principalmente en la industria de la transformación- a grado tal que en el año 2009 Juárez experimentó su más aguda crisis al registrar 91,650 empleos perdidos respecto al año 2000 (IMIP, 2009). En la Tabla 2 se puede apreciar a detalle la información anterior; para dimensionar esta crisis cabe mencionar que los empleos perdidos en Juárez entre 2000 y 2009 representaron el 91.42% del total en el Estado de Chihuahua en ese periodo.

**Tabla 2. Pérdida acumulada de empleos en Ciudad Juárez respecto al año 2000**

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Empleos perdidos</b>	64,275	81,250	83,074	69,679	43,580	23,211	12,029	67,605	91,650

*Fuente: Instituto Municipal de Investigación y Planeación con base en datos del Instituto Mexicano del Seguro Social*

Más el año 2008 es un punto de inflexión para Ciudad Juárez no solo en términos económicos; durante ese año se registraron cerca de 1,200 actos delictivos y para el 2010 llegaron a 3,500. Esta situación de inseguridad se sumó a la ya crítica y casi permanente crisis económica que sus habitantes sobrellevaban dando por resultado una ciudad desolada, fragmentada y con un crecimiento disperso que se caracteriza por una elocuente presencia de viviendas cuyo abandono se adjudica al regreso de migrantes a su lugar de origen; al alto índice de delincuencia; a la crisis económica que se agudizó hacia los últimos años de la década, la movilidad residencial intraurbana que la nueva oferta de vivienda propició dejando abandonadas zonas antes consolidadas de la ciudad, a los espacios que circundan a las viviendas, la falta de accesibilidad de equipamiento y servicios de los nuevos fraccionamientos, pero también, como veremos más adelante, a la sobreoferta de vivienda de interés social producidas en el marco de las políticas habitacionales de nuestro país.

### ***La política de vivienda y la Ciudad Juárez del siglo XXI***

La visión neoliberal de las políticas de vivienda actuales la podemos anclar en al año 1992 con la modificación del Art. 123 constitucional y los organismos nacionales de vivienda dejaron de supervisar directamente los programas y crear su propia bolsa de suelo para tornarse en instituciones eminentemente financieras abriendo la pauta hacia la incursión de la vivienda social en el mercado inmobiliario.

El Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, PSV, como toda política pública, consignaba acciones que estaban dirigidas a mejorar las condiciones de una problemática específica; en este caso, para incidir en materia habitacional. Estableció como objetivo atender a quienes desearan adquirir, construir, rentar o mejorar su vivienda y coordinar la participación de los diferentes niveles de

gobierno y la sociedad civil, así como consolidar el mercado habitacional para hacer del sector vivienda un agente para el desarrollo del país. Las líneas de acción serían: elevar la producción de vivienda y ofrecer mayor calidad a menor precio; estimular la movilidad habitacional de las familias a través de la compra, venta y mejoramiento de su vivienda y, finalmente, consolidar la demanda real de vivienda a través de elevar la capacidad de compra y la facilidad para obtener créditos.

Aún cuando establecía atender necesidades para construir, rentar o mejorar vivienda, se caracterizó por introducir la vivienda económica, favorecer predominantemente la adquisición de vivienda nueva e incentivó y privilegió la participación del sector privado en la producción de la vivienda social. En este marco se crea la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, CONAFOVI, organismo que se atribuye a sí mismo el logro de las metas en materia habitacional, y que impulsó, entre otras acciones, el fortalecimiento del sector de la construcción de vivienda al promover el nacimiento en el año 2002, de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de la Vivienda, CANADEVI. Este organismo, que se ha convertido en un órgano de consulta del Consejo Nacional de Vivienda, CONAVI, -institución que en el marco de la Ley de Vivienda del 2006 sustituyó a CONAFOVI- se constituyó como miembro del Consejo de Administración de INFONAVIT, órgano de consulta de la Sociedad Hipotecaria Federal y del FOVISSSTE y representa la participación del sector privado en la generación de vivienda a nivel nacional.

La puesta en marcha del PSV en el 2001 encontró en Ciudad Juárez tierra fértil gracias a seis factores que favorecieron la producción de vivienda:

- *Déficit histórico de vivienda* acumulado tanto por el crecimiento natural, como por la ganancia de población por los importantes movimientos migratorios<sup>125</sup> y efectos de las políticas habitacionales anteriores al 2001 que atendieron mayoritariamente a la población con ingresos iguales o superiores a 5 vsm.
- *Nuevas políticas y programas de vivienda*, que introdujeron novedosas propuestas como la vivienda dirigida a segmentos de población no atendidos –vivienda económica- y programas subsidiarios. La introducción de la vivienda social al mercado inmobiliario también puede considerarse como un efecto de las políticas aplicables ante su promoción y apoyo para la adquisición de una segunda vivienda que pudiera incorporarse al mercado de la vivienda en renta.
- *Perfil sociodemográfico de la población*, en el año 2005 su población era eminentemente obrera: el 82% de los trabajadores eran empleados - obreros o peones- y el 56% percibía de 1 a 3 salarios mínimos, siendo

---

<sup>125</sup> Esta situación trajo consigo que el perfil demográfico de la ciudad esté constituido por un amplio porcentaje de población migrante procedente del resto del país –y hasta de centro y América del Sur- que arriba con la expectativa de mejorar sus condiciones de vida.

preciso apuntar que los ingresos de la mayor parte de este grupo oscilaba entre 1 y 2 salarios mínimos, lo cual colocó los como potenciales destinatarios de créditos para adquirir vivienda económica otorgados bajo el esquema del PSV.

- *Normatividad aplicable*, que por sus vacíos, obsolescencia y ambigüedad invita a quebrantarla, y además de obstaculizar la administración urbana, propicia el déficit de equipamiento y servicios urbanos.
- *Especulación de suelo urbano*, a través de reservas de suelo de propiedad privada previstas para ser incorporadas al uso urbano.
- *Prácticas neoliberales* como política adoptada por las instancias gubernamentales, el cual privilegia la inversión privada sobre el espacio y los bienes comunes, de modo tal que pareciera perderse la línea entre una aparente pasividad y una real y decidida intervención a favor de actores privados.

Esta política y su prolongación en el Programa Nacional de Vivienda, PNV, 2007-2012, sentaron la plataforma para que en solo diez años, durante el periodo 2001 a 2010, se construyeran 175,145 viviendas; 126 el 37.47% de las 467,151 registradas en el censo 2010 para el municipio de Juárez.

### ***Las viviendas del siglo XXI en Ciudad Juárez***

De acuerdo a CONAFOVI, el rezago de vivienda nueva en el Estado de Chihuahua para el año 2000 sería de 44,851 viviendas y reconocía que la mayor parte del déficit correspondía a Juárez. Sin embargo, estas proyecciones fueron plenamente superadas por las que se autorizaron para su construcción sólo en Juárez en el periodo 2001-2010, aun considerando las que se requerirían por el crecimiento de la población en esos diez años.

Por su parte, la política de vivienda del gobierno del Estado de Chihuahua se basó en la proyección que elaboró respecto a necesidades específicas para nuestra ciudad hacia el periodo 2005-2010: estimó 129,557 acciones de vivienda nueva y 39,963 para mejoramiento proyecciones que resultaban muy distorsionadas de acuerdo a los indicadores demográficos y económicos que prevalecieron y que con el paso del tiempo derivaron en una sobreoferta de vivienda, origen del numeroso parque habitacional abandonado.

La euforia por la construcción de vivienda nueva llevó a que de 2001 a 2010 se autorizaran las 175,145 viviendas que representaron el 37.49% respecto a las 467,151 viviendas particulares registradas en el censo del 2010 en Juárez. Para dimensionar este crecimiento insostenible basta decir que en solo diez años la ciudad creció la tercera parte de lo que le llevó crecer durante tres siglos y medio: la ciudad se desbordó.

---

<sup>126</sup> Número de viviendas que integran los fraccionamientos autorizados para su edificación por el H. Cabildo del Municipio de Juárez para el periodo 2001 a 2010.

Del total de las acciones aprobadas por el Cabildo en la primera década del siglo XXI, el 86.80%, respondió directamente a vivienda social, sin embargo no se debe pasarse por alto que el 10.98% de la vivienda media edificada fue, al igual que la social, financiada bajo esquemas crediticios emanados del PSV bajo programas como Cofinavit<sup>127</sup> o Apoyo Infonavit<sup>128</sup> promovidos por el propio Instituto. Sólo un 2.22% de las acciones de vivienda respondieron a vivienda residencial, en la Ver Tabla 3.

La ocupación del suelo urbano de uso habitacional en relación al tipo de vivienda social, media y residencial, se dio bajo un patrón que hace evidente tres cuestiones muy importantes: la anuencia del Estado en procesos de especulación del suelo, una clara manifestación de la segregación socioespacial, y el encauzamiento de los planes de desarrollo municipales y estatales para propiciar, además, el crecimiento disperso de la ciudad.

**Tabla 3. Número y porcentaje de acciones de vivienda aprobadas por Cabildo, y ocupación de suelo urbano por año y por tipo de vivienda para el periodo 2001 – 2010**

Año	Vivienda social		Vivienda media		Vivienda Residencial		TOTAL	
	Viviendas aprobadas	Suelo (m <sup>2</sup> )	Viviendas aprobadas	Suelo (m <sup>2</sup> )	Viviendas aprobadas	Suelo (m <sup>2</sup> )	VIVIENDA APROBADA	SUELO OCUPADO (m <sup>2</sup> )
2001	10,412	3,020,050.61	3,037	906,868.43	339	304,500.57	13,788	4,231,419.61
2002	15,012	4,644,917.44	577	187,322.58	240	71,854.33	15,829	4,904,094.35
2003	19,667	4,388,407.40	3,435	900,638.28	437	176,358.48	23,539	5,465,404.15
2004	20,664	3,203,063.04	1,062	455,570.13	406	63,523.48	22,132	3,722,156.65
2005	16,257	4,220,042.25	2,921	1,112,993.23	615	262,135.97	19,793	5,595,171.45
2006	15,422	5,709,639.68	1,296	426,112.13	1,000	415,807.79	17,718	6,551,559.60
2007	31,486	10,873,819.17	4,917	1,258,325.02	600	308,777.56	37,003	12,440,921.75
2008	8,392	1,754,630.80	1,240	337,839.47	161	65,553.25	9,793	2,158,023.52
2009	9,598	2,265,377.99	382	93,060.09	16	4,343.84	9,996	2,362,781.93
2010	5,122	1,346,918.04	366	83,162.23	66	29,889.80	5,554	1,459,970.07
<b>Total para 2001-2010</b>	<b>152,032</b>	<b>41,426,866.41</b>	<b>19,233</b>	<b>5,761,891.60</b>	<b>3,880</b>	<b>1,702,745.06</b>	<b>175,145</b>	<b>48,891,503.07</b>

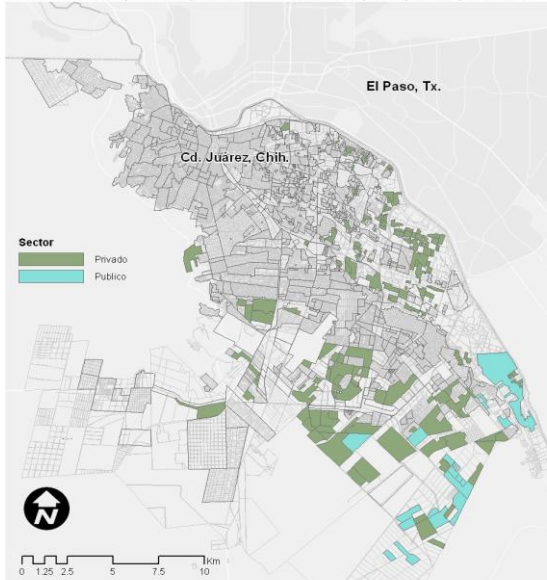
<sup>127</sup> Esquema de financiamiento que consiste en un crédito otorgado por el Infonavit de forma conjunta con un banco, o bien, Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofol). Ambos créditos están amparados por un solo contrato cuya garantía es un solo inmueble.

<sup>128</sup> Programa para la adquisición de vivienda nueva o usada al amparo de la subcuenta de Infonavit y créditos Sofoles. Las aportaciones patronales se utilizan en el pago del adeudo.

% respecto al total del periodo	86.80%	84.73%	10.98%	11.79%	2.22%	3.48%	100%	100%
--	--------	--------	--------	--------	-------	-------	------	------

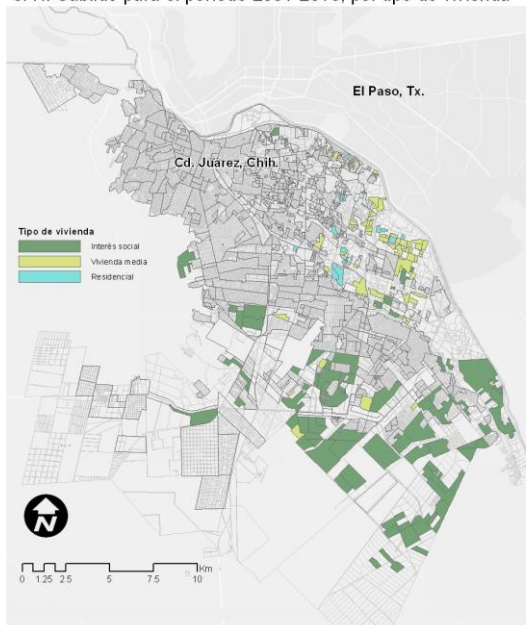
Fuente: Elaboración propia con base a información proporcionada por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Municipio de Juárez.

Desarrollos habitacionales autorizados en Ciudad Juárez por el H. Cabildo para el periodo 2001-2010, por tipo de promotor



En la Figura 1 podemos apreciar la ubicación de los desarrollos habitacionales producidos en el periodo analizado por parte del sector público y el privado. Aquellos promovidos por el sector público se emplazaron en la periferia para propiciar la valorización de los predios ubicados en el intersticio entre los límites de la mancha urbana y los fraccionamientos habitacionales promovidos por el Instituto de la Vivienda, tales como El Mezquital, Águilas de Zaragoza y Riberas del Bravo, entre otros, (Maycotte y Maya, 2009). La promoción de estos desarrollos motivó ampliaciones en el fondo legal del municipio y a elaboración de nuevos planes parciales, entre ellos el Plan Parcial San Isidro Zaragoza y el Oriente XXI, para insertar estos emprendimientos al marco legal.

Desarrollos habitacionales autorizados en Ciudad Juárez por el H. Cabildo para el periodo 2001-2010, por tipo de vivienda



En cuanto al patrón de uso del suelo que resultó de la ubicación de los fraccionamientos respecto a su tipo: vivienda social, media y residencial, la vivienda social se ubicó eminentemente hacia el sur y sureste, donde el precio del suelo es menor y la propiedad de los predios de unos cuantos particulares, (Velázquez y Vega, 1993).

Mientras tanto, la vivienda media y residencial se edificó en las áreas mejor servidas de la ciudad, en suelo de

**Figura 2**

Ubicación respecto al área urbana de fraccionamientos, por tipo de vivienda, aprobados por el H. Cabildo durante el periodo 2001 a 2010

precio alto que esperó décadas hasta alcanzar el mayor usufructo. En estas zonas se realizaron varias gestiones para cambiar el uso del suelo de una amplia superficie ya que los planes de desarrollo la consignaban como reserva ecológica. Las gestiones tenían como

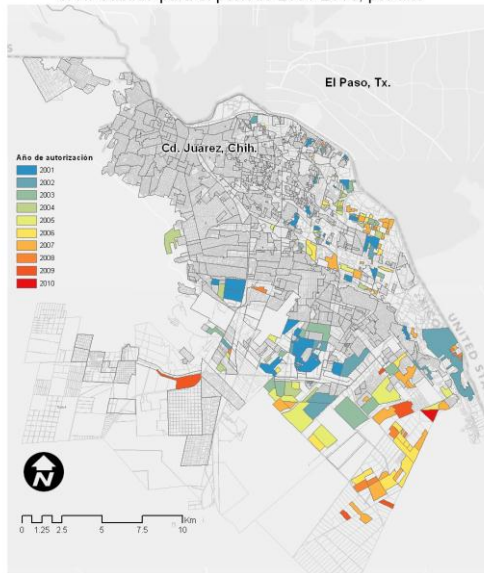
finalidad promover y desarrollar vivienda media en predios con una superficie mucho menor a la establecida e insertarse, de esta forma, a los programas de financiamiento que INFONAVIT ofrecía, en este caso, a través del programa COFINAVIT. En la Figura 2 se puede observar la segregación socioespacial que presenta diferencias de fondo con patrones de otras ciudades del país (Maycotte y Lara, 2010) y que resultó también en una franca fragmentación territorial y polarización social.

Respecto a los planes de desarrollo, la actualización publicada en el año 2003 funcionó muy poco tiempo como el marco legal que dirigiría el ordenamiento territorial de Juárez. En el año 2004 fue declarado obsoleto por las autoridades municipales que se negaron a respetarlo procurando con su anuencia un crecimiento anárquico y fuera de la legalidad. En esa temporalidad se sitúa la invasión inducida de El Mezquital y su posterior autorización para legalizarla e introducir la infraestructura necesaria que inevitablemente debía atravesar predios de propiedad particular que vieron, con esta maniobra, elevar el precio de sus terrenos sin arriesgar inversión alguna.

En la Figura 3 se observa la temporalidad de la edificación de los fraccionamientos que fueron autorizados por el Cabildo durante los años 2001 a 2010 y podemos cotejar también la correspondencia de entre la ubicación de los desarrollos promovidos por el sector público y la edificación de fraccionamientos promovidos por empresas privadas que obtuvieron para ello suelo legal a bajo costo. Por otra parte y sobre el tema de la injerencia de los planes de desarrollo en la morfología de la ciudad, tenemos que la forma como ha definido los usos de suelo y su densidad habitacional, ha sido un factor sustancial para “acomodar” territorialmente a los diferentes grupos sociales en áreas específicas donde el acceso a los servicios o facilidades que brinda la ciudad no es igual para un grupo en relación a otro.

Estudios realizados en torno a este tema muestran la clara diferencia entre las diferentes zonas de la ciudad, con marcados contrastes a su interior (Jusidman y Almada, 2008; Sánchez et al, 2009, Maycotte y Chávez, 2012). Observamos, así mismo, la dispersión que caracteriza a Ciudad Juárez pese que a la letra los planes de desarrollo manifiestan la necesidad de favorecer el crecimiento compacto.

Desarrollos habitacionales autorizados en Ciudad Juárez por el H. Cabildo para el periodo 2001-2010, por año



**Figura 3**

Ubicación de desarrollos habitacionales autorizados por el H. Cabildo por año, durante el periodo 2001 a 2010

*Fuente: Elaborado por Gabriel García Moreno en base a información proporcionada por la Dirección General de*

Además del crecimiento disperso, la densidad habitacional promedio que resultó en términos reales del modelo de edificación estuvo por debajo de los estipulados en el propio plan de desarrollo, excepto en los fraccionamientos conformados por viviendas de tipo económico, (Maycotte y Maya 2009), donde el suelo ocupado para uso habitacional alcanza el 80.6%, porcentaje que hace evidente la carencia de equipamiento y servicios accesibles a sus habitantes, (Sánchez et al, 2009). En la Tabla 4 se muestra la densidad promedio que prevaleció en los fraccionamientos edificadas en el periodo 2001 a 2006.

**Tabla 4. Rangos de densidad (viv/ha) de desarrollos habitacionales por tipo de vivienda para el periodo 2001 a 2006**

TIPO DE VIVIENDA	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Residencial	10 a 15	26 a 32	18 a 30	17	18 a 35	15 a 37
Media	20 a 36	28 a 30	15 a 37	16 a 34	15 a 49	24 a 39
Social tradicional	41 a 44	27 a 45	38 a 59	31 a 98	33 a 43	41 a 47
Social tipo económica	61 a 81	66 a 107	33 a 118	37 a 94	36 a 39	50 a 60

*Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Juárez*

Las imágenes de la Figura 4 dan cuenta del crecimiento disperso y poco denso de la ciudad hacia el sur y suroeste de la ciudad; también muestra parte de los fraccionamientos que quedaron inconclusos ante la crisis del año 2008.



**Figura 4**

Imágenes aéreas hacia el sur de Ciudad Juárez

Todo lo anterior derivó, obviamente, en indicadores de urbanización en torno al tema de la vivienda. Al analizar la información oficial que nos ofrece INEGI como resultado de los censos generales de población y vivienda, destaca la falta de continuidad de información sobre ciertos indicadores además de la forma de medir algunos otros de un ejercicio a otro. Uno de ellos de vital importancia es precisamente la carencia de información en el año 2010 respecto al estatus de propiedad de la vivienda, lo cual nos impide evaluar la pertinencia de las políticas de vivienda respecto a este rubro para el periodo analizado. Con base al número de viviendas autorizadas y la prioridad que guardaron las instituciones gubernamentales para apoyar la adquisición de vivienda nueva –aún como segunda propiedad- podemos suponer que se incrementó notablemente, pues recordemos que 86.80% de las viviendas que se autorizaron fueron de interés social financiadas en el marco del PSV.

**Tabla 5. Evolución de indicadores de vivienda y urbanización respecto al número de viviendas particulares habitadas en Ciudad Juárez para el periodo 2001 – 2010**

	1990		2000		2010		Diferencia para el periodo 1990-2000 (puntos porcentuales)	Diferencia para el periodo 2000-2010 (puntos porcentuales)
Viviendas particulares habitadas	170.6		293.5		364.6		+123.2 (72.04%)	+ 89.7 (32.63%)
Vivienda propia*	73.5		73.0		ND*		-0.50	ND*
Con piso de cemento	79.2	46.43%	201.4	68.62%	332.5**	91.20%	+ 22.19	+ 22.58**
Muros de tabique, ladrillo, block, cemento y concreto	61.4	35.99%	215.2	73.32%	ND	---	+ 37.33	ND
Losa de concreto, tabique, ladrillo y terrado con vigería	27.8	16.29%	127.1	43.30%	ND	---	+27.01	ND
Disponen de agua entubada en el ámbito de la vivienda	159.4	93.46%	259.1	88.28%	332.6	91.23%	- 5.18	+ 2.95
Disponen de drenaje	132.4	77.60%	256.3	87.33%	335.6	92.05%	+ 14.45	+ 4.72
Disponen de energía eléctrica	163.0	95.56%	270.9	82.01%	339.0	92.99%	- 2.57	+ 10.99

*Número de viviendas expresados en miles*

\* *En el censo del año 2010 no se publicó el rubro de "vivienda propia"*

\*\* *A diferencia de los censos de los años 1990 y 2000, en el censo del 2010 se establece "viviendas particulares habitadas con piso diferente a tierra" y no existe el rubro "viviendas particulares habitadas con piso de cemento".*

*Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía*



En la Tabla 5 se consignan los indicadores que muestran los censos para los diferentes años, incluyendo el correspondiente al año 1990 para ayudar a construir una perspectiva histórica. Podemos ver que el auge en el crecimiento de la población durante la década de 1990 a 2000 trajo consigo que el porcentaje de viviendas con servicio de agua potable y energía eléctrica bajara al final del periodo; tras estos números se pudiera dilucidar el aumento en los asentamientos irregulares que la migración motivó, pues en este periodo el número de viviendas particulares habitadas aumentó 72.04%. Este es un indicador muy importante que cobra importancia cuando se contrasta con el que corresponde al periodo 2000 a 2010 porque, pese al gran número de viviendas producidas en la primera década del siglo XXI, el porcentaje de viviendas particulares habitadas en este periodo solo aumentó 32.63%. Ello es congruente con el gran número de viviendas abandonadas que Juárez posee y la premisa que sostiene a la sobre oferta de viviendas como el problema estructural que lo produjo, tema que se abordará más adelante.

De forma general podemos aseverar que la evolución de los indicadores de vivienda y urbanización es tímida y de poco impacto en el desarrollo respecto a la gran producción de vivienda que tuvo lugar, el modelo de crecimiento que impulsó y el suelo que consumió, toda vez que la calidad de vida que procuró a los residentes de las nuevas áreas de crecimiento es más baja que en el resto de ciudad (Maycotte, 2010).

### ***El abandono y la ciudad devaluada***

El auge en la construcción de vivienda significó el abandono no solo de las áreas de nuevo crecimiento, sino también el de aquellas históricamente consolidadas. Todo aquél que deseaba acceder a una vivienda en propiedad no tuvo otra opción que adquirir una vivienda nueva ubicada en zonas alejadas de los bienes y servicios que la ciudad ofrece.



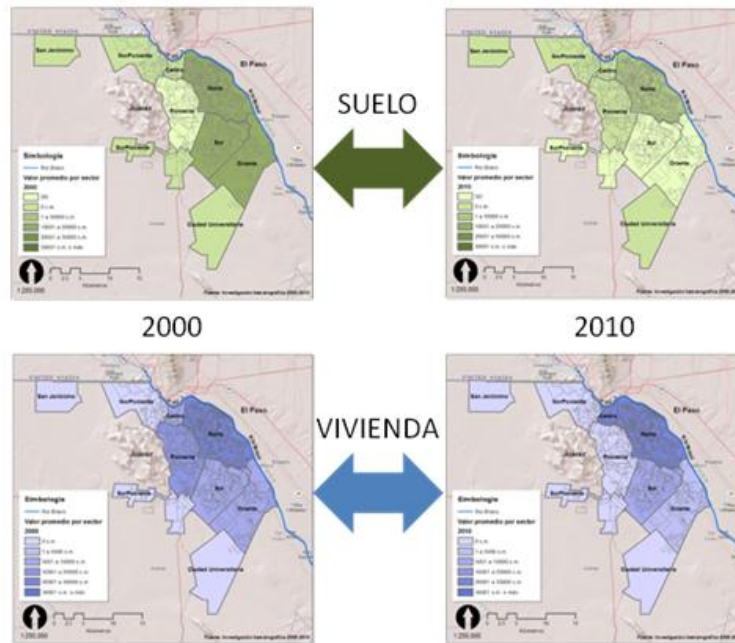
**Figura 5**

Viviendas abandonadas en el sur y suroriente de Ciudad Juárez

Si bien en diez años la ciudad creció en cuanto a vivienda una tercera parte de lo que había hecho en toda su historia, en ese mismo periodo una cuarta parte de ella lucía un sombrío abandono que algunos adjudican a la falta de accesibilidad

de las zonas de nueva creación a equipamiento y servicios; a la baja calidad y habitabilidad de los espacios que circundan a las viviendas; al alto índice de delincuencia y al regreso de los migrantes a su lugar natal; sin embargo, sostenemos que los principales factores que produjeron el abandono que hoy vive la ciudad es la crisis económica del 2008 y, de forma por demás importante, la sobreoferta de vivienda.

El efecto del abandono de la ciudad trajo consigo una baja en los precios del suelo y vivienda en el mercado inmobiliario. A partir de una investigación hemerográfica realizada a lo largo del periodo en estudio, se observó que el precio promedio del suelo y vivienda transformado a su equivalencia en veces el salario mínimo mensual para cada año decreció, particularmente hacia el suroriente de la ciudad, donde se emplazan los fraccionamientos de reciente creación, como se puede observar en la Figura 6. La sectorización de la ciudad en los mapas corresponde a la propuesta por el Plan de Desarrollo de Juárez 2010.



**Figura 6**

Valorización del suelo y vivienda en el mercado inmobiliario en veces el salario mínimo mensual durante el periodo 2000 a 2010 en Ciudad Juárez

Durante el proceso de la investigación llamó la atención que en el periodo 2004 a 2007 –cuando Juárez se distinguió cuatro veces consecutivas como el municipio que mayor número de viviendas económicas edificó a nivel nacional- coincidaran los altos niveles de producción de vivienda social y los registros de bajos precios de vivienda. Esta situación motiva a establecer una relación entre producción de

vivienda social en el marco de las políticas públicas y la afectación negativa en la valorización de la ciudad que experimentó Ciudad Juárez en esos años.

**Tabla 6. Indicadores de la valorización de Ciudad Juárez por sectores para el periodo 2000 a 2010**

	Suelo	Año	Vivienda	Año
Valorización del para el periodo	4.8%		-4.29%	
Sector con valorización positiva para el periodo	Sector Norte	40.2%	Sector Norte	151.69%
Sector con valorización negativa para el periodo	Sector Norponiente	- 27.9%	Sector Oriente	-57.38%

*Fuente: Elaboración propia con base en investigación hemerográfica para el periodo 2000-2001*

Los hallazgos principales se resumen en la Tabla 6 y en ella se puede observar que la valorización promedio de la ciudad para el periodo en cuanto al tema del suelo fue de 4.8%, mientras que para la vivienda el resultado es desfavorable: la valorización fue negativa en 4.29%. El sector norte, el mejor servido y donde se ubica la vivienda media y residencial, fue el que tuvo mayor plusvalía principalmente en el tema de la vivienda, mientras que el sector norponiente fue el menos afortunado (Maycotte y Chávez, 2012). Sin embargo, la zona más afectada en cuanto a la pérdida del valor patrimonial de las viviendas fue el denominado Oriente, donde también se ubican los fraccionamientos de reciente creación y el caso de estudio que a continuación se abordará: Riberas del Bravo.

### **El estigma de Riberas del Bravo**

En julio de 2002 se aprobó el fraccionamiento Riberas del Bravo, promovido por el Instituto de la Vivienda del Estado de Chihuahua y que fue desarrollado en nueve etapas por varias empresas del sector privado a partir de ese año y hasta el 2005. Se ubica al suroriente de la ciudad y ocupa un predio antes ejidal de 372.86 Ha en el que se edificaron 12,062 viviendas, suficientes para alojar poco más de 45,000 personas. Los registros en la Dirección de Desarrollo Urbano consignan un área de donación de 59.97 Ha lo cual representa el 14.76% del predio desarrollado.<sup>129</sup> La Figura 7 muestra su ubicación respecto al área urbana de Juárez.

<sup>129</sup> El reglamento de construcción determina que el área de donación para fraccionamientos de vivienda social será 14% del total de la superficie del predio a desarrollar, por lo que Riberas del Bravo cumple apenas suficientemente con esa norma, sin embargo, es importante cuestionar el tratamiento como fraccionamiento que se le dio a este desarrollo que potencialmente puede alojar un número de ciudadanos que correspondería a una ciudad media.



**Figura 7**

Ubicación y plano de conjunto del fraccionamiento Riberas del Bravo



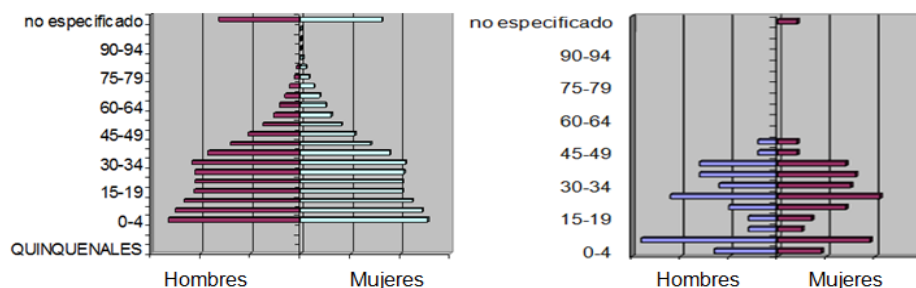
**Figura 8**

Gobierno y residentes: visiones contrastantes sobre el fraccionamiento Riberas del Bravo

En su momento, Riberas del Bravo fue presentado por el gobierno estatal como un modelo único en el país, sin embargo, tiene algunas características que han atraído la mirada hacia él. Una de ellas es que, paradójicamente, en encuestas realizadas tanto en 2007 y 2009 los residentes manifiestan vivir tranquilos más, por otro lado, sus elevados índices delictivos y de abandono de vivienda parecen decir lo contrario. Ya desde 2006, a la vez que se presumía como un desarrollo modelo y un logro gubernamental, los vecinos aludían el abandono que padecían por parte de las autoridades, como lo muestra la

imagen de la Figura 8. De hecho, la IX y última etapa no se promocionó bajo el nombre de Riberas del Bravo pues ya había antecedentes de los problemas sociales que se vivían allí.

Sus residentes son eminentemente migrantes pues solo el 40% de ellos son originarios de Juárez; adicionalmente, su pirámide poblacional es muy diferente a la que se puede construir para la población de Juárez con los datos brindados por INEGI para el año 2005 (Fierro, 2008), ya que de acuerdo a estudios realizados en el año 2007 en la Etapa IV está compuesta por familias jóvenes y un grupo muy amplio de población infantil, según se muestra en la Figura 9. Los resultados del ejercicio en campo realizado en el 2007 es acorde al que se efectuó en el 2009 en el marco del proyecto de rescate del fraccionamiento implementado por los tres niveles de gobierno, en el cual se indica que la población de 18 años y menores representa el 46.02%.



**Figura 9**

A la izquierda se muestra la pirámide poblacional para Ciudad Juárez según el INEGI para el año 2005 y a la derecha la correspondiente a la Etapa IV del Fraccionamiento Riberas del Bravo en el año 2007

*Fuente: El equipamiento como factor de calidad de vida para residentes de vivienda social. Caso de estudio: Riberas del Bravo en Ciudad Juárez, Chih. 2006-2008. Daniel Ulises Fierro Lara, 2008.*

Se trata entonces de atender las necesidades actuales y del corto plazo de familias jóvenes, con hijos pequeños que además de espacios para educación, requieren además servicios como guarderías y acceso a servicios médicos. Al mismo tiempo, podemos pensar desde ahora en la necesidad de planteles de educación media y media superior. Por otra parte, los padres que ahora son jóvenes, dentro de algunos años requerirán de equipamiento y servicios para población adulta. Un ejemplo crucial respecto al rezago social que actualmente viven los residentes del fraccionamiento es que solo el 54.2% de los jóvenes de 16 a 18 años asisten a la escuela preparatoria, un porcentaje muy superior al promedio para la ciudad.

En el año 2009 el 82.3% de la población manifestó su agrado hacia la colonia y el 89% respondió que piensa quedarse a residir en ella. Sin embargo, en 2010 INEGI registró solo 1500 viviendas habitadas, lo cual nos habla de una grave situación de abandono y despoblamiento que se comprueba al recorrerla, proceso que ya se veía venir si consideramos que en el año 2005, había solo 7,052 viviendas habitadas, el 58%. Lo anterior lleva a pensar que los pocos habitantes que aún permanecen y que participaron en la encuesta ciertamente encontraron mejores condiciones de vida en comparación a su lugar de residencia anterior, pues, habremos de recordar, una buena parte de ellos son migrantes que fueron expulsados de su lugar natal por las condiciones precarias en las que vivían.

Respecto al ámbito urbano, tenemos que se elaboró un plan parcial expreso para este desarrollo; sin embargo, al cotejarlo con la realidad encontramos que las áreas de donación marcadas en él frecuentemente aparecen sin utilizar, ocupadas por franquicias de tiendas de conveniencia o con usos distintos a los previstos. Una característica del proyecto urbano es que destina una buena parte de los predios para áreas verdes y deja de lado la consideración de escuelas de nivel medio superior, clínicas, guarderías, y otros elementos básicos podrían evitar la dependencia de los residentes de Riberas del Bravo a equipamiento y servicios que se ubican lejos de lugar de residencia y que, a su vez, presentan también un déficit a nivel ciudad.

Sin embargo no debemos pensar que el tema de los espacios destinados a áreas verdes es un punto resuelto: quienes realizaron el proyecto urbano consideraron en este rubro el trayecto del canal abierto de aguas negras y un parque lineal contiguo llamado “corredor ecológico” -nombrado de así en los planos del Instituto de la Vivienda- cuya superficie toma buena parte de la total asignada a este fin. El resto de los espacios destinados a áreas verdes guardan un aspecto de descuido y dan evidencia de la mala calidad de los materiales utilizados para su construcción. En la Figura 10 se pueden apreciar, a la izquierda, el estado ruinoso de los parques; las fotografías del centro y a la derecha corresponden al canal abierto de aguas negras y los espacios adyacentes a su curso considerados como áreas verdes por el plan maestro.



**Figura 10**

Imágenes del estado de los espacios destinados a áreas verdes y el canal abierto de aguas negras

*Fuente: Elaboración propia*

La mayor problemática que enfrentan, según el 34% de la población, es la presencia de los cholos; en segundo término es la falta de vigilancia en el fraccionamiento de acuerdo al 18% de los encuestados. Los residentes mencionaron la falta de un centro de policía y el mal olor del canal. Otro de los más los más recurrentes son la invasión de espacios para estacionarse y tener más de dos carros por vivienda. Una carencia muy sentida que también enfrentan aún cuando los residentes tienen cobertura médica, es la falta de accesibilidad a clínicas.

Solo el 14% mencionó la falta de limpieza en parques y otro porcentaje similar de la refirió la falta de guarderías dotadas por parte del estado; las existentes son particulares y el servicio resulta caro para los habitantes que en su mayoría trabajan en la industria maquiladora. Un problema que cada día toma mayor relevancia entre los vecinos es la presencia de viviendas abandonadas, ya que no solo afectan la imagen del fraccionamiento, sino son focos de insalubridad, objeto de vandalismo y fuente de inseguridad. La imagen del tianguis que funciona los fines de semana pero que ocupa permanentemente con sus estructuras el espacio

destinado a la plaza cívica, del estado lamentable de los parques y de una de muchas series de viviendas abandonadas se muestran en la Figura 11.



**Figura 11**

Problemas que aquejan a residentes del fraccionamiento Riberas del Bravo.

*Fuente: Elaboración propia*

En cuanto al servicio de transporte, el 55% expresó que la calidad es buena mientras que el 45% manifestó lo contrario. Desean que las corridas sean más rápidas y un número mayor de unidades. La prestación del servicio de transporte se da con camiones en mal estado, con más de 10 años de antigüedad. Adicionalmente, un amplio grupo de la población refirió la necesidad de un servicio más eficiente y económico. Se observó también que la terminal de unidades de servicio del transporte público se ubica en un área destinada a parque urbano; además las paradas para abordar y descender de los camiones no tienen una ubicación y diseño ex profeso para ello. De entre los residentes se recogió el comentario de que no conocían el centro de la ciudad ya que tenían utilizar el transporte público porque, ante la irregularidad del servicio y de los horarios, podrían quedarse sin regresar a casa.

En cuanto a la satisfacción de su vivienda y el fraccionamiento, 57% de los encuestados manifestaron estar de acuerdo con su vivienda y fraccionamiento y que por esta misma razón si lo recomendaría, mientras que el 40% no lo está y no lo recomendaría. Se encontró también que en el 32.5% de las viviendas residen más de cuatro personas –la vivienda solo tiene una recámara- y en hubo casos hasta con 13 habitantes. El promedio de habitantes por vivienda es de 4.18 mientras que 3.7 es el indicador a nivel ciudad. Por último, se cuestionó a los vecinos de Riberas del Bravo acerca de su percepción en cuanto a la atención brindada y el cumplimiento de las expectativas que les fincaron por parte la empresa que le construyó su casa y de la dependencia (Instituto de la Vivienda) que la promovió: sólo el 25% manifestó que se cumplió con lo que les prometieron y un 17% está satisfecho con la atención recibida.

Esta problemática alcanzó su clímax también en el 2008 y en el año 2011 dentro del marco del programa “Todos somos Juárez” INFONAVIT -que había otorgado

financiamiento para la adquisición de las viviendas- contrató a la consultora colombiana Unión de Normalización Evaluación y Seguimiento, UNES, para generar una estrategia encaminada a la recuperación social. Esta empresa generó el “Plan Estratégico Vecinal para Riberas del Bravo 2011-2015” y un manual de convivencia.

Por su parte, el gobierno municipal propuso un programa de regeneración urbana en el que consideró una clínica, una biblioteca, un plantel para educación media superior, la construcción de espacios deportivos y de un centro de atención a adicciones, cabal dotación de servicios públicos limpieza, alumbrado público y mantenimiento de pozos de absorción, repavimentación, edificación y operación de centros de desarrollo comunitario, intervención de la Secretaría de seguridad Pública Municipal y la intervención continua de dependencias del gobierno municipal y estatal tales como el Instituto Chihuahuense de la Cultura, la Dirección de Educación y Cultura.

Hasta la fecha se ha rehabilitado un parque, se construyó una guardería y se habilitó una biblioteca utilizando dos casas abandonadas; bajo la misma práctica, se tiene previsto reutilizar propiedades no ocupadas y recuperadas por procedimientos controversiales para habilitar otros equipamientos, como centros comunitarios y guarderías, entre otros. En la Figura 12 se muestran imágenes de la ceremonia de inauguración de la biblioteca a la que asistieron algunos vecinos, autoridades del gobierno estatal, municipal y del INFONAVIT; la fotografía a la derecha muestra la biblioteca habilitada, la cual permanece cerrada por falta de presupuesto para su operación.



**Figura 12**

Ceremonia de inauguración de la Biblioteca Municipal en Riberas del Bravo y fachada de las instalaciones habilitadas a partir de dos viviendas abandonadas

*Fuente: Elaboración propia*

### ***Tras doce años de recorrido***

Todo lo anterior expuesto suscita reflexiones en torno a la pertinencia de las políticas públicas y el rol que tuvieron en el crecimiento de las ciudades en nuestro país a partir de los primeros años del siglo XXI. También cuestiona los estilos y condiciones de vida que los residentes de los fraccionamientos producidos en este



periodo han tenido que adoptar a causa del tamaño de las viviendas, de su ubicación y de los espacios adyacentes a ella.

De lo general a lo particular, es decir, de la política y aspectos generales que aplican a todo el país, a las reflexiones puntuales que aplican a Ciudad Juárez, tenemos lo siguiente:

De lo general...

- Es necesario abordar la problemática de vivienda desde sus causas: las políticas y el marco legal que se desprende de ellas. De lo contrario se tendrá una posición reduccionista y no se estará en condiciones de proponer soluciones;
- Es lamentable que ahora se deban invertir recursos públicos para arreglar lo que el sector privado a la par del público produjeron: ¿cuál es la responsabilidad que ambas partes deberán asumir?;
- Se anuncia que habrá grandes esfuerzos por recuperar el tejido social, más no se trata de un problema que haya devenido por sí mismo, sino de una realidad provocada;
- El sector gubernamental solo debe hacer lo que se debe –dotar de espacios y equipamiento- para evitar situaciones similares en el futuro;
- Una cuestionable participación del sector público: ¿realmente su posición puede calificarse como neoliberal, cuando realmente actuó no de una forma gris y desdibujada, sino a la par del sector privado?;
- La normatividad como letra muerta, un ejemplo: Artículo 73 de la Ley de vivienda;
- Ante la perspectiva de procurar la densificación: evaluar factibilidad y actores para prevenir impactos no esperados ni deseados;
- Los organismos públicos de financiamiento de viviendas han dejado a los municipios la facultad plena de administración, acorde al Artículo 115 constitucional, sin embargo y ante la evidencia de que las políticas públicas han construido las ciudades en los últimos diez años, es necesario que fijen parámetros dirigidos a la mejora; con ello, seguramente motivarán cambios en las normatividades locales;
- Diversificación de programas y esquemas de financiamiento, pues no toda la población puede acceder a los productos y modelos actuales;
- Necesidad de acompañar la política de vivienda con su correspondiente política de suelo;
- Es evidente la pérdida del valor de uso y patrimonial de las viviendas, con su consecuente impacto a la desvalorización de las ciudades.

En cuanto a lo particular:

- Ciudad Juárez: su condición de frontera la hace vulnerable al ser sensible a las crisis globales y nacionales;
- Poca o nula necesidad de vivienda nueva, pero sí de otros esquemas para acceder a vivienda social y popular;
- Recursos públicos subutilizados: infraestructura en zonas donde predomina la vivienda abandonada;
- Alto costo social y económico para recuperar los espacios y comunidades producidas en el marco de las políticas de vivienda;
- Las áreas a recuperar son residuales por la mala calidad de la vivienda, carencia de equipamiento, la inaccesibilidad a servicios y una imagen urbana deteriorada: ¿quién quisiera ir a vivir en ellas?;
- Planeación e instrumentos normativos sin elementos que favorezcan el desarrollo urbano y la calidad de vida;
- Suelo urbano: recursos insustituible y no renovable cuyo uso, en conjunción con la forma de producir vivienda, ha mermado el valor de la ciudad;
- La movilidad residencial intraurbana afectó áreas consolidadas, por lo que ahora hay crecimiento disperso y viviendas abandonadas a lo largo de toda la ciudad;
- La situación actual de las zonas habitacionales de interés social se convirtieron en un pasivo que hipoteca el desarrollo de la ciudad;
- Las soluciones aportadas solo son paliativos: resultados cuestionables, pues no tienen la fuerza requerida para generar un cambio;
- Lo más importante: la historia de Ciudad Juárez muestra de lo que sucedió –y puede suceder- a las ciudades mexicanas

### ***Bibliografía***

- Fierro, Daniel Ulises. *El equipamiento como factor de calidad de vida para residentes de vivienda social. Caso de estudio: Riberas del Bravo en Ciudad Juárez, Chih. 2006-2008. Daniel Ulises Fierro Lara*, Tesis de Maestría sin publicar, Maestría en Planificación y Desarrollo Urbano, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2008.
- Jusidman, Clara y Hugo Almada, *La realidad social de Ciudad Juárez*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Ciudad Juárez, 2008.
- Maycotte, Elvira. *Espacios abiertos y calidad de vida en conjuntos habitacionales organizados en condominio. El caso de la vivienda económica en Ciudad Juárez, Chihuahua*. Infonavit/Redalyc, México, 2010.

- Maycotte, Elvira y Javier Chávez, *Efectos de la especulación del suelo y sobreoferta de vivienda en la valorización de Ciudad Juárez y la movilidad social de sus habitantes durante el periodo 2000-2010*, Ponencia presentada en el marco del Primer Congreso Iberoamericano de Suelo Urbano, Buenos Aires, Arg., 2012.
- Maycotte, Elvira e Ileana Lara, *Imaginarios, utopías y ciudades reales: las urbanizaciones cerradas en Ciudad Juárez y Mérida*, Ponencia presentada en el marco del IV Foro Internacional de Investigación en Arquitectura, Aguascalientes, Mex., 2010.
- Maycotte, Elvira y Esther Maya, *El Rol del sector público y la política de vivienda en la expansión y especulación de suelo urbano en las ciudades mexicanas. Caso de estudio: Ciudad Juárez, Chihuahua*, En Iracheta Cenecorta, Alfonso y Enrique Soto, Impacto de la vivienda en el desarrollo Urbano, El Colegio Mexiquense, 2009.
- Sánchez, Erick, Elvira Maycotte, Javier Chávez y Miguel A. Argomedo. *Análisis espacial de la ocupación unifuncional del suelo urbano en Ciudad Juárez, Chihuahua*. En Iracheta Cenecorta, Alfonso y Enrique Soto, Impacto de la vivienda en el desarrollo Urbano, El Colegio Mexiquense, 2009.
- Velázquez, María del Socorro y Rosalba Vega. *La guerra de las hectáreas. Historia del Lote Bravo. Unidad de Estudios Regionales, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez*, 1993.

## **Ciudad de México y Ciudad de Querétaro, dos políticas habitacionales distintas, un mismo objetivo: redensificando la ciudad interior**

**Dra. Anavel Monterrubio Redonda, Lic. Claudia Pichardo Guzmán y Lic. José Ramírez Cruz**<sup>130</sup>

### **Resumen**

El trabajo es el resultado de un análisis comparativo entre dos ciudades mexicanas, Ciudad de México y Querétaro, que orientan su política habitacional y de desarrollo urbano hacia un objetivo compartido: la re-densificación de la ciudad interior; el análisis se lleva a cabo mediante revisión documental de instrumentos programáticos.

### **Introducción**

En las últimas tres décadas las ciudades latinoamericanas, experimentaron cambios profundos en su estructura urbana como, la desaceleración de las tasas de crecimiento poblacional, la situación cada vez más crítica del medio ambiente y su sustentabilidad económica, la segregación residencial, etc., esto llevo a cuestionar, el patrón de urbanización, cuya lógica estaba dirigida hacia la expansión periférica; dentro de las consecuencias de ello

Por lo anterior, la planeación en las ciudades focalizo gran parte de su atención hacia la urbe consolidada, a partir de lo cual las áreas centrales, adquieren una relevancia singular, implicando una reforma en la tradicional tendencia del desarrollo urbano.

En la agenda de las políticas urbanas, la reorientación de la dinámica urbana de la ciudad se está llevando a cabo mediante políticas urbanas que plantean el “reciclamiento”, la “recuperación” o la “regeneración” de las estructuras urbanas existentes, visión que, desde la década de los noventa, se fue imponiendo poco a poco hasta ser incluida en los diferentes textos programáticos de los instrumentos normativos del ordenamiento territorial en diferentes ciudades mexicanas (Coulomb, 2006).

Una de las razones por las cuales se lleva a cabo la reorientación de las políticas urbanas es el reconocimiento de problemáticas comunes en todas las áreas centrales de las ciudades mexicanas a) el despoblamiento, b) re-funcionalización o cambio de vocación, c) tercerización, d) pérdida de dinámica habitacional e) deterioro de la vivienda o tugurización, etc.

Actualmente, estas formas de intervención encaminadas al aprovechamiento de las condiciones que brinda la ciudad construida se plantean a partir del proyecto de “ciudad compacta”, se trata de un “modelo urbano que propicie el uso racional

---

<sup>130</sup> Universidad Autónoma Metropolitana –UAM- Azcapotzalco

del espacio construido, diversifique y mejore de manera permanente el equipamiento y la infraestructura pública y aproxime el empleo y los hogares a las redes de transporte público” (Miguel Ángel Mancera). La propuesta es llevarlo a cabo mediante estrategias de re-densificación, intensificación, reciclamiento y verticalización del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos.

Las ventajas de este “proyecto de ciudad” consisten en la reducción de los costos de transacción, de los gastos en infraestructura y servicios, e incremento de la viabilidad económica de la ciudad, facilidad para la generación y difusión de los conocimientos, etc. Dando como resultado un aumento en la calidad de vida de los habitantes y asegurando de este modo la sustentabilidad de las ciudades de nuestro país.

De esta manera se plantea el reto de reformar las ciudades existentes, para hacerlas sustentables, este concepto más allá de su sentido ambiental implica también la rehabilitación de los edificios, la regeneración de los barrios históricos y la recuperación de paisajes. Es decir una acción que conlleva por sí misma la revalorización de la centralidad histórica y el proyecto de ciudad. (SEDESOL, 2011)

Aunque la “ciudad compacta” se plantea en un esquema de desarrollo urbano nacional, como estrategia para impulsar el ordenamiento del territorio, con base en las ventajas competitivas y sustentabilidad de cada una de las regiones del país, la hipótesis es que ese proyecto urbano tiene diferentes posibilidades relacionadas con la aplicación de los instrumentos de planeación urbana, de la acción de los promotores inmobiliarios (privados y públicos) y de las condiciones específicas económicas, sociales, morfológicas e históricas de cada ciudad, de modo que se pone en el centro del debate la viabilidad de la aplicación de estas políticas urbanas.

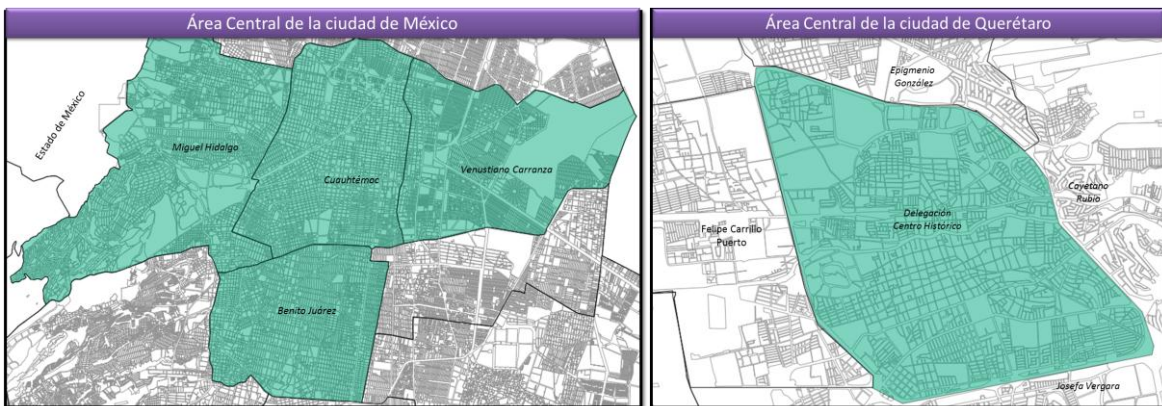
Esta investigación propone comparar el esquema de planeación urbana y su relación con la re-densificación de las áreas centrales de dos ciudades mexicanas: la ciudad de Querétaro y la ciudad de México. Con el propósito de indagar si las políticas de desarrollo urbano propuestas para la ciudad de México, son replicadas de manera indistinta en otras ciudades del país, como es el caso de Querétaro, sin tomar en cuentas las especificidades propias de esta zona urbana.

### ***Elemento conceptual***

La (re)densificación, por su parte, que tiene como propósito el mejoramiento del espacio habitable y su mejor aprovechamiento, consiste en “el incremento de las áreas construidas o el crecimiento vertical de las construcciones, o el mayor poblamiento por metro cuadrado construido” (Cenvi, 1986, p. 8), lo cual es presentado con un fundamento aparentemente indiscutible: repartir los costos entre un número mayor de habitantes. Así, es una acción pública de mejoramiento y, al mismo tiempo, una estrategia para asegurar la permanencia de los habitantes de menores recursos

### ***Delimitación del área de estudio***

Nuestras áreas de estudio se enfocaran a dos áreas centrales, las cuales se caracterizan por tener una gran heterogeneidad de funciones y de usos del suelo, un alta concentración de infraestructura y sedes del poder político, alojan los cascos histórico de la ciudad, un actividad económica importante y están perdiendo población considerablemente; las zonas de estudio son: el área central de la Ciudad de México conformada por cuatro delegaciones: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y el área central de la Ciudad de Querétaro conformada por una delegación Centro Histórico.



Fuente: Elaboración propia

### ***La planeación urbana federal***

La institucionalización de la planeación como una práctica de la política urbana tiene un papel fundamental para la organización del espacio urbano en función de los diferentes intereses que se gestan en torno al territorio, regulado por las disposiciones normativas derivadas de la Constitución Mexicana como son la Ley de Planeación, Ley General de Asentamientos Humanos y Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; en las cuales establecen los principios del ordenamiento urbano territorial, la regulación a los usos del suelo, la competencia de los tres niveles de gobierno en materia urbana y ecológica concernientes a los derechos de usos, disfrute y disposición del suelo susceptible de ser urbanizado.

Además de otorga facultades a los estados y municipios para la generación de sus normas y mecanismo de planeación en su territorio, como se verá a continuación.

### ***Estructura de planeación urbana en el Distrito Federal***

La Ley de Desarrollo Urbano para el D.F. establece las bases de la política urbana del Distrito Federal para la regulación de su ordenamiento territorial el cual “comprende el conjunto de disposiciones que tienen por objeto establecer la

relación entre la zonificación y los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal, los asentamientos humanos, las actividades de los habitantes y las normas de ordenación. Comprende asimismo las disposiciones en materia de construcciones, de paisaje urbano y de equipamiento urbano” (art. 48)

Establece además que, la planeación del desarrollo urbano se ejecuta a través de los siguientes instrumentos:

- I. El Programa General de Desarrollo Urbano
- II. Los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano
- III. Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano
- IV. Las Áreas de Gestión Estratégica
- V. Las Normas de Ordenación

Los tres primeros refieren la parte conceptual de la planeación urbana, y los dos últimos, la parte operativa (normativa) de la planeación.

En estos instrumentos se definen los lineamientos, estrategias, acciones y proyectos en relación con el objetivo rector del ordenamiento territorial.

En los programas delegacionales y parciales se especifican las Normas en Áreas de Actuación que definen la orientación prioritaria que, con base en las políticas de desarrollo, se da a diversas zonas del DF que sean objeto de un tratamiento urbano específico. Se clasifican según sea suelo urbano o suelo de conservación.

En el perímetro de la Ciudad Central (Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza), aplican la totalidad de las normas de actuación en suelo urbano: Áreas con Potencial de Desarrollo, Áreas con Potencial de Mejoramiento; Áreas con Potencial de Reciclamiento, Áreas de Conservación Patrimonial y Áreas de Integración Metropolitana. La zonificación y usos de suelo permitidos en suelo urbano: Habitacional; Comercial; de Servicios; Industrial; Espacio Abierto; Áreas Verdes, y los demás que se establezcan en el reglamento de la Ley.

Además de estas áreas de actuación, en las delegaciones centrales se localizan 17 Programas Parciales de Desarrollo Urbano.

Las 28 normas de ordenación<sup>131</sup>, por su parte, regulan la intensidad, ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el espacio urbano, así como

---

<sup>131</sup> Normas de ordenación del territorio urbano en la ciudad de México: 1. Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS) y Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS), 2. Terrenos con Pendiente Natural en suelo urbano, 3. Fusión de 2 o más predios cuando uno de ellos se ubica en zonificación habitacional, 4. Área libre de ocupación y recarga de aguas pluviales al subsuelo, 5. Área construible en zonificación denominada Espacios Abiertos (EA). 6. Área en zonificación denominada

las características de las edificaciones, las construcciones la transferencia de potencialidades de desarrollo urbano y el impacto urbano.

En estos instrumentos, se plantean como principales objetivos

Esta política se formalizó en el Programa General de Desarrollo Urbano 2003, el cual, en materia de ordenación del territorio y vivienda para la Ciudad Central, prevé como políticas fundamentales las siguientes:

- Generar mecanismos para re-densificar, reciclar y aprovechar las áreas no saturadas, que contribuyan a reducir el despoblamiento de las áreas urbanas consolidadas y aprovechar de manera eficiente la infraestructura acumulada.
- Arraigar a la población, reciclando la base material de este territorio para recuperar su función social-habitacional, mediante el mejoramiento de las condiciones de la infraestructura básica y los servicios.
- Reutilizar los inmuebles desocupados o sub-ocupados, y potenciar su uso a través de la generación de estímulos fiscales y de su integración a proyectos integrales de desarrollo.
- Concentrar en estas áreas, el esfuerzo institucional y la participación del sector privado en la adquisición de predios e inmuebles para promover programas de vivienda.
- Rescatar edificios, calles, barrios o plazas, incluyendo los monumentos históricos, a través de acciones de rehabilitación habitacional, de la promoción para construir vivienda nueva y del otorgamiento estímulos fiscales; procurando mantener los usos originales u otros compatibles.

Los instrumentos para esta política urbana fueron:

---

Áreas de Valor Ambiental (AV), 7. Alturas de edificación y restricciones en la colindancia posterior del predio, 8. Instalaciones permitidas por encima del número de niveles, 9. Subdivisión de predios, 10. Alturas máximas en vialidades en función de la superficie del predio y restricciones de construcción al fondo y laterales, 10. (continuación) Alturas de edificación y restricciones en la colindancia posterior del predio, 11. Cálculo del número de viviendas permitidas e intensidad de construcción con aplicación de literales, 12. Sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo urbano, 13. Locales con uso distinto al habitacional en zonificación Habitacional (H), 14. Usos de suelo dentro de los conjuntos habitacionales, 15. Zonas federales y derechos de vía, 16. Predios con dos o más zonificaciones cuando una de ellas sea área de Valor Ambiental (VA) o Espacio Abierto (EA), 17. Vía pública y estacionamientos subterráneos, 18. Ampliación de construcciones existentes, 19. Estudio de impacto urbano, 20. Suelo de conservación

21. Barrancas, 22, 23, 24 y 25 derogadas, 26. Norma para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano, 26. (continuación) Norma para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano, 27. Requerimientos para la captación de aguas pluviales y descarga de aguas residuales, 28. Zonas y usos de riesgo. (GO, 2005)



- El Programa de Vivienda a cargo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal.
- Reducciones fiscales y subsidios para promover la inversión y la recalificación en las delegaciones centrales: reducciones fiscales en pago de derechos para inversionistas que desarrollaran programas de interés social; reducción por suministro de agua, manifestaciones de construcción o licencias; exoneración del pago de contribuciones a los desarrolladores que invirtieran en la construcción o remodelación de inmuebles ubicados en los “corredores integrales de comercio y servicios en Paseo de la Reforma, Alameda-Centro Histórico y Catedral Metropolitana-Basílica de Guadalupe.
- El Programa de Revolución Administrativa para la planeación del ordenamiento territorial y trámites, en torno al cual se estableció la emisión de un Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo Específico y Factibilidades y la creación de un sistema de información geográfica; desaparecen las licencias de construcción para obra nueva, ampliación o modificación, reparación, de registro de obra ejecutada, de conjunto, de condominio, y se reclasifican en manifestaciones A, B, C y Licencia de Construcción Especial (Castillo Juárez, 2005).
- Además, se hicieron reformas y adiciones al marco jurídico para el desarrollo urbano: emisión de los nuevos Reglamentos de Construcciones; de Desarrollo Urbano; Impacto Ambiental; y Riesgo y Verificación Administrativa; nueva versión del Programa General para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2003); disposiciones para el ordenamiento del paisaje urbano; se revisaron y modificaron las Leyes de Desarrollo Urbano, Ambiental, Vivienda, del Notariado, de Procedimiento Administrativo, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Código Penal y el Código Financiero, todos del Distrito Federal; al igual que modificaciones a las normas de ordenación general, entre otras (Castillo Juárez, 2005).

### ***Estructura de la planeación urbana en Querétaro***

El Código Urbano del Estado de Querétaro, establece las directrices que ordenen y regulen el desarrollo urbano de la entidad y marca como uno de sus principales objetivos:

- Regular la planeación, fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población del Estado de Querétaro.
- Establecer la concurrencia entre el Estado y Municipios que lo integran, a

efecto de proveer la ordenación y regularización de los asentamientos humanos en el territorio estatal.

El artículo 28 del Código, establece que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del Estado se llevará a través de:

I.- El Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

II.- Los planes municipales.

III.- Los planes que ordenen las zonas conurbadas en los que participe el Estado con una o más entidades federativas.

IV.- Los planes que ordenen y regulen las zonas conurbadas dentro del territorio del Estado.

V.- Además de los planes anteriores, se podrán elaborar los siguientes planes que son derivaciones o modalidades de los previstos en las fracciones anteriores:

En la ciudad de Querétaro no se cuenta con un programa municipal de desarrollo urbano, pues el territorio municipal se encuentra dividido en siete delegaciones, cada una de las cuales cuenta con su propio plan parcial de desarrollo urbano, de manera adicional existen las Normas Complementarias de Ordenación<sup>132</sup>

El Plan Parcial de Desarrollo Urbano Delegacional Centro Histórico esboza una política de re-densificación para buscar una optimización de los recursos involucrados en el desarrollo urbano y una compactación de la mancha urbana, con base en las siguientes acciones:

- Conservación: propone que el Plan de Manejo del Centro Histórico cuente con un reglamento que otorgue un mayor respaldo legal para mantener el equilibrio ambiental y de otros elementos que constituyen el acervo histórico y cultural.
- Crecimiento: identifica dos tipos de áreas fuera de la zona patrimonial, por un lado las áreas aptas para la redensificación y por otro las áreas donde el crecimiento debe ser regulado.
- Mejoramiento: las áreas centrales deben contar para su buen funcionamiento, con una adecuada dotación de mobiliario urbano y otros elementos materiales de equipamiento e infraestructura, para mejorar las zonas en cuales exista un deterioro urbano.

Para llevar a cabo lo anterior se proponen los siguientes instrumentos:

---

<sup>132</sup> Tabla de usos del suelo, Normatividad por zonificación, Fusión de dos o más predios, Coeficiente de ocupación del suelo (COS) y Coeficiente de utilización del suelo (CUS), Altura máxima construida, Norma técnica complementaria por colonia, Nuevos fraccionamientos, Imagen urbana (anuncios autosoportados).

Programa Sectorial de Vivienda por medio del cual se establecerán convenios entre el municipio y los particulares para llevar a cabo acciones de mejoramiento y mantenimiento a las viviendas. Rehabilitando de este modo la imagen urbana y evitando la formación de áreas pauperizadas.

Programa para el aprovechamiento integral de los inmuebles que se encuentren en la zona patrimonial, mediante el cual las autoridades y la comunidad definan un plan táctico que atienda el problema de deterioro de las viviendas plurifamiliares

Restricciones para la construcción y ornato de edificios dentro del territorio delegacional, es necesario regular la altura de los letreros luminosos para que esta no sobrepase los edificios existentes (cúpulas de iglesias y edificios históricos) alterando con esto la estructura e imagen de estos.

Proyecto integral para promover la recuperación y mejora de condiciones del Río Querétaro mediante estrategias ecológicas, turísticas, comerciales, recreativas y habitacionales. Durante la última administración municipal se promovieron acciones y estrategias para la creación de nueva vivienda en los corazones de manzana que actualmente se encuentran subutilizados.

### **Conclusiones**

Este documento se constituye un primer acercamiento exploratorio de las condiciones particulares de dos ciudades mexicanas, La Ciudad de México y Querétaro, con el objetivo de conocer que han hecho para asimilar la política nacional en materia de planeación urbana, es decir, la planeación hacia una “ciudad compacta” y la re-densificación de las áreas urbanas. Los principales temas donde se encontraron las diferencias y similitudes más importantes son los siguientes:

En la ciudad de Querétaro no existe un marco jurídico claramente establecido, al carecer de una ley de desarrollo urbano y su correspondiente reglamento, la gestión y administración se torna complicada, a diferencia de la ciudad de México la cual si cuenta con un marco establecido, haciendo a la administración más eficiente en relación a las cuatro delegaciones centrales.

Los mecanismos formales de participación ciudadana son similares, en ambas ciudades se convoca a una consulta pública para la aprobación de los planes de desarrollo urbano, sin embargo los resultados no son óptimos, pues las autoridades le confieren un carácter informativo limitando la interacción con la ciudadanía.

Las nuevas tecnologías de información han facilitado la difusión de los sistemas de información geográfico los cuales son utilizados en ambas ciudades en dos vertientes, la primera es informar a la ciudadanía sobre las disposiciones que afectan a determinado predio o zona de la ciudad, el segundo permite una interacción con el usuario, facilitando con ello la gestión de los uso del suelo.

En la Ciudad de México destaca una norma para la regulación del territorio, que hace especial hincapié en la producción de vivienda, la re-densificación y no permite la expulsión de población de escasos recursos; por el contrario en la Ciudad de Querétaro existe un menor número de normas las cuales solo inciden de manera general en el territorio y no impiden la expulsión de la población de escasos recursos.

En la Ciudad de México la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda es la encargada de la administración del desarrollo urbano, haciendo que esta actividad se realice de manera centralizada y deja un margen muy limitado a los gobiernos delegacionales. En la Ciudad de Querétaro el municipio cuentan con una mayor autonomía en cuanto a las decisiones sobre la regulación y administración del suelo, constituyendo de esta manera una diferencia fundamental.

Como un mecanismo de control y vigilancia en la Ciudad de México se cuenta con la Procuraduría Ambiental y Ordenamiento Territorial para la gestión de los conflictos relacionados con el desarrollo urbano y el ambiente; en la Ciudad de Querétaro se carece de este mecanismo.

En la Ciudad de México los programas son ordenados para una escala de trabajo más amplia, lo contrario pasa en la ciudad de Querétaro, el esquema es aplicado a un territorio pequeño y específico, lo cual facilita la orientación de las políticas e instrumentos hacia una ciudad compacta, por ende, la re-densificación, la zonificación y la normatividad facilitan la optimización de las infraestructuras existentes y la reconversión de usos industriales existentes a usos habitacionales

Es necesario plantear una reforma urbana de los ordenamientos jurídicos que actúan en la planeación de las ciudades mexicanas, la ciudad compacta no solo se debe interpretar como una vía para re-densificar el área central sino como una oportunidad para la modificación de los instrumentos y los usos del suelo que permitan una transición hacia un modelo de ciudad eficiente, competitiva y sustentable.

### ***Referencias bibliográficas***

Castillo Juárez, Laura Itzel (2005) "Regreso a la Ciudad Central", 5to. Seminario Internacional de Suelo Urbano. La re-densificación de la Ciudad Central a debate. ¿Para qué, para quién, cómo?, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal, México, 15 pp.

CENVI, 1986 El Programa de Vivienda del Molino. 8pp. Centro de la vivienda y estudios Urbanos A.C.

Coulomb, René (coord.). 2006. Proyectos Estratégicos para las Áreas Centrales de las Ciudades Mexicanas, México, UAM AZCAPOTZALCO y SEDESOL.

GEQ (2010) Plan Estatal de Desarrollo del estado de Querétaro, 2010-2015, Soluciones cercanas a la gente. Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

SEDESOL (2011) “Guía para la Redensificación Habitacional en la Ciudad Interior”  
Secretaría de Desarrollo Social y Comisión Nacional de la Vivienda. Gobierno Federal.

SDUOP (2012) “Programa de Ordenamiento de la zona metropolitana de Querétaro”.  
Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

----- (2012) “Programa Estatal de Desarrollo Urbano”. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

**Fuentes electrónicas:**

*Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda*

<http://www.seduvi.df.gob.mx>

*Gobierno del Municipio de Querétaro*

<http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/>

*Consulta de planes parciales de desarrollo urbano delegacional*

<http://www2.municipiodequeretaro.gob.mx/modules.php?name=Menu&archivo=desarrollo urbano>

*Instituto Municipal de Planeación*

<http://www.implanqueretaro.gob.mx/productos.php>

## Ciudad de México ¿Ciudad compacta? Los desafíos actuales del Desarrollo Urbano.

Martín Nájera Rodríguez <sup>133</sup>

**Resumen:** Luego de décadas de crecimiento horizontal de la Ciudad de México sus autoridades plantean impulsar un crecimiento vertical, a través de la utilización de los espacios vacíos y de la intensificación de las construcciones. En el presente texto se pretende reflexionar sobre las implicaciones que este modelo de desarrollo representa.

### **Antecedentes**

El Distrito Federal (D.F.) cuenta con una superficie urbana de más de 63,000 hectáreas y más de 80,000 hectáreas de suelo de conservación ecológica<sup>134</sup>; es habitado por aproximadamente 9 millones de personas (alrededor del 8% de la población nacional), con una densidad de población de aproximadamente 14,000 personas por km<sup>2</sup>. Casi el 50% de la población del D.F. son niños y jóvenes<sup>135</sup>, con una creciente población de adultos mayores (la esperanza de vida de sus habitantes es de 76.3 años, una de los más altos del país). Se calcula que del 2005 al 2010 dejaron la ciudad 737,742 habitantes, mudándose principalmente a las zonas conurbadas, mientras que la inmigración en el mismo periodo fue de 239,125<sup>136</sup>.

El D.F. forma parte de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)<sup>137</sup> la cual concentra el 18.77% de la población total del país, al igual que en el D.F., en la ZMVM el crecimiento poblacional ha disminuido en los últimos años, pero en las décadas anteriores creció de manera exponencial tanto la población como el área urbana. En 1980, la población de la ZMVM era de 13,734,654 con una tasa de crecimiento de 4.36%, para el 2010 se registró una población de 21, 081,487 con una tasa de crecimiento de 0.85%. La ZMVM ha crecido en los últimos 30 años en

---

<sup>133</sup> Sociólogo y Maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas, candidato a Doctor en Sociología en la línea de investigación Sociedad y Territorio en la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: najerarodriguez@yahoo.com.mx

<sup>134</sup> Territorio que alberga una importante diversidad de flora y fauna, equivalente al 11% de la riqueza biológica nacional y al 2% de la riqueza biológica mundial.

<sup>135</sup> Lo que implica un incremento en la conformación de nuevos hogares y en consecuencia una correspondiente demanda de vivienda, servicios y empleo.

<sup>136</sup> INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Básico.

<sup>137</sup> De acuerdo con INEGI (2004) la ZMVM está conformada por las 16 delegaciones del D.F., 58 municipios del Estado de México y 1 del Estado de Hidalgo.

un 65%, concentrando la mayoría de este crecimiento en los municipios conurbados, dado que en 1980 eran tan sólo el 36% y en el 2010 concentran el 58% de la población<sup>138</sup>.

La expansión urbana de la ZMVM se debe en una primera instancia a la reproducción de la ciudad informal por parte de familias pobres que no pueden adquirir una vivienda en el mercado formal<sup>139</sup> a la cual se agrega un proceso de urbanización basado en la producción de vivienda de interés social en grandes conjuntos habitacionales, promovido por las instituciones de gobierno a través de la industria inmobiliaria. Estas viviendas producidas de manera masiva además de estar lejos de las infraestructuras y de los equipamientos, no facilitan a sus ocupantes una accesibilidad a sus centros del trabajo, por lo que no resuelven el problema de la vivienda generando la no ocupación de los inmuebles; según datos del Consejo Nacional de Vivienda de México (CONAVI), el 15% de las viviendas financiadas por las sociedades financieras hipotecarias están abandonadas, mientras que en el caso de las instituciones para fondos de vivienda, reportan que el 25% de las viviendas financiadas han sido desocupadas (Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis: 2011, 11).

Una tercera manifestación de poblamiento en las periferias son los nuevos barrios residenciales y zonas de servicios corporativos localizadas en las periferias, que genera un proceso de desplazamiento de la población original que generalmente es de escasos recursos.

### ***¿El quiebre del mercado de vivienda en la periferia?***

El proceso de crecimiento urbano disperso en las ciudades mexicanas actualmente es objeto de análisis de investigadores, inversionistas del sector inmobiliario, así como de los responsables de la política de vivienda. El diagnóstico “Estado Actual de la Vivienda en México de 2012” (Sociedad Hipotecaria Federal: 2012) cita una encuesta realizada por el INFONAVIT en 2010, la cual arrojó que 2 de cada 10 viviendas que financió en la zona conurbada fueron deshabitadas, ya que los acreditados laboran lejos del lugar de la vivienda, lo cual implica un gasto de transporte y del crédito. Ante la falta de opciones los trabajadores emplean su ahorro y adquieren créditos para adquirir viviendas ubicadas en sitios muy remotos, viviendas que no ofrecen la posibilidad de ser habitadas o ser puestas al menos en el mercado de vivienda en arrendamiento.

---

<sup>138</sup> XII y XIII Censos Generales de Población y Vivienda de 1980, 1990 2000 y 2010.

<sup>139</sup> Actualmente se contabilizan en el D.F. 835 asentamientos irregulares con una extensión de aproximadamente de 2,800 hectáreas en el suelo de conservación, principalmente en la delegaciones Xochimilco (295), Tlalpan (191) y Milpa Alta (114); la mayoría de los cuales han surgido en los últimos 20 años y están formados por más de 50,000 viviendas. Anualmente se pierden entre 150 y 200 hectáreas de ecosistemas naturales debido a la urbanización ilegal de zonas forestales y agrícolas.

De acuerdo con datos del último censo del INFONAVIT, en la zona conurbada del Valle de México existen 5 mil 235 viviendas vacías que fueron financiadas por este instituto. Sin embargo, el INEGI ha contabilizado 93 mil 645 viviendas deshabitadas tan sólo en los municipios mexiquenses de Huehuetoca, Zumpango, y Tecámac.

Ante esta situación vale reflexionar si se trata del quiebre del mercado de vivienda en la periferia, y sobre lo que Borja (2008) ha manifestado acerca del mercado inmobiliario, “hemos vivido una época de despilfarro, de sobreproducción de viviendas que los que las necesitan no podían adquirir, de estímulo al endeudamiento al cual muchos no podrían hacer frente si se reducían lo más mínimo sus ingresos, de destrucción ambiental y crecimiento insostenible, de segregación y desigualdad sociales crecientes.

### ***La Ciudad Compacta frente a la Ciudad Extendida***

La vivienda tiene un lugar relevante en la planeación y gestión urbana, pues constituye uno de los principales satisfactores sociales, participa activamente en los procesos económicos y es un estructurador determinante del ordenamiento territorial. El Gobierno Federal se ha planteado los objetivos y estrategias en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, como en el Programa Nacional de Vivienda 2008-2012, de reaprovechar la infraestructura instalada, así como a propiciar un desarrollo habitacional sustentable.

A nivel internacional existe un reconocimiento de que una ciudad extendida no es conveniente, es una ciudad más cara, diferenciada, individualizada, segregada; tiene altos costos a la sociedad y atenta contra la naturaleza. Las políticas de desarrollo urbano y vivienda recientemente han dejado de impulsar el crecimiento expansivo de las ciudades para promover el crecimiento en su interior, orientación del desarrollo urbano a la que se ha calificado como “crecimiento inteligente de las ciudades” (CONAVI; 2010). Las directrices que se están adoptando en el D.F. para dar viabilidad a la ciudad se basan en nuevas políticas orientadas a lograr una ciudad más compacta que tenga una integración social y espacial, una ciudad de usos mixtos. Se reconoce principalmente que la normativa vigente no corresponde a la realidad y se manifiesta la necesidad de tener una edificación vertical, mayor densidad y reciclaje urbano. Con ello se busca la posibilidad de una movilidad integral.

El siguiente cuadro expone los argumentos sobre los que se sostiene la pertinencia de promover el crecimiento vertical de las ciudades frente al crecimiento horizontal.

	<b>Ciudad compacta</b>	<b>Ciudad extendida</b>
<b>Densidad</b>	Más densidad, mezcla de usos de suelo compatibles y actividades.	Densidad baja.



<b>Crecimiento</b>	Uso intensivo del suelo ocupado (densificación).	Es dispersa (urbanización de la tierra).
<b>Escala</b>	Escala humana, diseño que favorece al peatón y al transporte público.	De gran escala y con diseño para automóvil privado.
<b>Infraestructura</b>	Es local, de menor escala, distribución equitativa, accesible.	Es regional, de gran escala, concentrado y para acceder en automóvil.
<b>Transporte</b>	Es público y multimodal, movilidad no motorizada.	Automóvil particular.
<b>Conectividad</b>	Favorece la conexión y la movilidad no motorizada.	Se da de manera lenta, con obstáculos para peatones y bicicletas.
<b>Espacios públicos</b>	Parques, caminos peatonales, diseño orientado al público en general.	Centros comerciales, áreas cerradas y privadas.
<b>Equipamientos</b>	Cercanos, a distancias caminables.	Lejanos, accesibles en automóvil privado.

Fuente: SEDESOL (2012).

Impulsar una política de desarrollo urbano basada en el crecimiento vertical en cualquier ciudad debe responder a su dinámica de crecimiento poblacional y demanda efectiva de vivienda, servicios y empleo. En el caso del D.F. el crecimiento poblacional ha disminuido significativamente en las últimas décadas, en 1980 el crecimiento poblacional era de 2.54% con 8,831,079 habitantes, mientras que para el 2010, el crecimiento decreció hasta un 0.27% con una población de 8,851,080<sup>140</sup>, lo cual sin duda implica una disminución en la demanda anual vivienda y representa una oportunidad para dirigir una mayor inversión pública hacia programas de mejoramiento de la vivienda existente y de sustitución de la vivienda precaria, así como a programas de vivienda nueva para los sectores pobres, a los que se deben de sumar acciones tendientes a mejorar los servicios públicos y a hacerlos accesibles, así como acciones de mejoramiento del espacio público y de desarrollo económico que redunden en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

El D.F. no cuenta con reservas de suelo urbanizable, su territorio concentraba en 2010 un total de 2´745,180 viviendas, mientras que la ZMCM registró 6´510,180. El crecimiento del área urbana de la ZMVM ha estado conformado en su mayoría por vivienda social y popular, que en el D.F. enfrenta los altos costos de suelo en

<sup>140</sup> XII y XIII Censos Generales de Población y Vivienda de 1980 y 2010.

áreas centrales, por lo que su desarrollo ha estado a cargo de los programas de vivienda del gobierno del D.F.

### **El desarrollo urbano y la actualización de sus instrumentos en la última década en el D.F.**

Una temática presente en la vida de las ciudades es la planificación urbana y el ordenamiento territorial como instrumentos para llevar a cabo la política urbana de un gobierno. Hasta el inicio de la administración del jefe de gobierno del D.F. Miguel Ángel Mancera (2012-2018), el último Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU) del D.F. aprobado era el publicado en la Gaceta Oficial del D.F. el día 31 de diciembre de 2003, a pesar de que el artículo 25 de la Ley de Desarrollo Urbano del D.F., publicada el 29 de enero de 1996, dictaba la revisión del programa por lo menos cada seis años, a partir de su entrada en vigor<sup>141</sup>.

El PGDU del 2003, junto con los Programas Delegacionales y Parciales de esa época, buscaba responder a la problemática del crecimiento expansivo y desordenado de los asentamientos humanos hacia suelo agrícola o de reserva ecológica, y del abandono de los espacios urbanos consolidados; política de desarrollo urbano que ya había sido decretada desde el año 2000 por el entonces Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrados, con su controversial *Bando 2*. Al final de la administración 2000-2006 de acuerdo a los informes de gestión del año 2006 realizados por el Gobierno del D.F. Los resultados generales de esta política fueron entre otros: más de 14 millones de metros cuadrados construidos en suelo habitable (iniciativa privada y gobierno); inversión privada en vivienda mayor a 22 mil 500 millones de pesos; provisión de vivienda social, con una inversión pública local en vivienda de 12 mil 500 millones de pesos. A septiembre de 2006, se habían concluido 142 mil 660 acciones de vivienda, en más de 1,000 frentes, es decir, un 95.10% de la meta (69 mil 896 viviendas nuevas, y 72 mil 764 a acciones de mejoramiento y ampliación).

La administración del Gobierno del D.F. correspondiente al periodo 2006-2012 a cargo de Marcelo Ebrard, heredó un marco normativo de desarrollo urbano caracterizado por políticas de reciclamiento y redensificación<sup>142</sup>. Luego de una valoración de la política urbana y de vivienda ejecutada por la anterior administración, Ebrard anunció el fin de la aplicación del Bando 2 y la posibilidad de construir vivienda en las 16 demarcaciones territoriales, conforme a los programas de desarrollo urbano de cada una; desarrollo una política urbana encaminada a establecer un “Nuevo Orden Urbano”, basado en el rescate del espacio público y del fomento del mercado de infraestructura en el D.F.,

---

<sup>141</sup> Cabe aclarar que la Ley de Desarrollo Urbano del D.F. fue modificada el 15 de julio de 2010, entre, entre las modificaciones ya no se establece un periodo mínimo para la revisión de los programas de desarrollo urbano.

<sup>142</sup> Varios de los programas delegacionales de desarrollo urbano se encontraban en procesos de revisión y actualización.

promoviendo la inversión pública y privada, en nuevas zonas de desarrollo dentro del tejido urbano. De acuerdo con el informe de gestión de Marcelo Ebrard durante su administración (2006-2012) el Instituto de Vivienda del D.F. destinó 40,000 millones de pesos para el financiamiento de 18,752 acciones de vivienda nueva en el programa *Vivienda en Conjunto* y 53,465 acciones de mejoramiento y ampliación en el programa *Mejoramiento de Vivienda* (Gobierno del D.F., 2012).

La información del II Censo de Población y Vivienda 2005, y el Censo General de Población y Vivienda del 2010, permiten constatar que el despoblamiento de las delegaciones centrales se detuvo e incluso se revirtió, respecto a las delegaciones periféricas se logró frenar el crecimiento poblacional a excepción de Milpa Alta y Cuajimalpa que destacan por su alto crecimiento poblacional (3.23% y 2.46%). En el mismo periodo el DF incrementó el número de viviendas de 2'215,451 a 2,745,180. Uno de los principales obstáculos a los que se ha enfrentado esta política de repoblamiento ha sido el precio del suelo en el DF, que impide que muchos habitantes logren adquirir una vivienda en esta entidad, y su única opción sean las viviendas ubicadas en los municipios conurbados de la ZMVM.

Para establecer estas acciones de desarrollo urbano en un marco legal y programático en el año 2008 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), “involucrando a los sectores gubernamental, legislativo, social, académico, económico y organismos internacionales” conformó el Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable de la Ciudad de México (CONDUSE)<sup>143</sup> como un espacio de planeación participativa para elaborar el “Programa General de Desarrollo Urbano Sustentable de la Ciudad de México”, ideado como un “instrumento de consenso social”, rector de “la correcta aplicación del Nuevo Orden Urbano”.

El CONDUSE fue integrado por varios cientos de personas representantes de diversos sectores de la sociedad del D.F., organizados en mesas temáticas trabajaron durante varios meses en distintas fases del proceso de planeación (Diagnóstico, Imagen Objetivo y Estrategia General) coordinados por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. Los trabajos del CONDUSE fueron suspendidos ante la falta de convocatoria por parte del equipo coordinador y de la misma SEDUVI en el 2009, mismo año en que fue publicado el 24 de julio en la Gaceta Oficial el *Aviso de Inicio de la Revisión y Actualización del Programa*

---

<sup>143</sup> La Ley de Desarrollo Urbano del D.F. de 1996, establecía al Consejo Asesor de Desarrollo Urbano y Vivienda (CADUVI) como “un organismo permanente de participación social que asesora en la emisión de estudios, propuestas, opiniones, consultas y análisis en materia de desarrollo urbano y vivienda para su impulso, fomento, desarrollo y mejoramiento”. Es con las modificaciones a la Ley de Desarrollo Urbano del D.F. de 2010 que se establece el CONDUSE como “un órgano permanente de participación plural de los sectores público, social, académico, gremial, empresarial, entre otros, cuyo objeto es asesorar con estudios, propuestas, opiniones, consultas y análisis en materia de desarrollo urbano sustentable; respecto a quienes deben de integrar este consejo la ley únicamente señala “Se procurará incorporar a este Consejo cuando menos a dos miembros del movimiento social y a dos miembros de las organizaciones no gubernamentales con conocimientos en el tema”.

*General de Desarrollo Urbano del D.F. y el 22 de octubre el Aviso de Inicio del Proceso de Elaboración del Programa General de Desarrollo Urbano del D.F..*

Es hasta el 3 de octubre de 2012 que la SEDUVI publica el *Aviso por Medio del cual la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda da a conocer el Inicio de la Consulta Pública sobre el Proyecto de Programa General de Desarrollo Urbano del D.F.*, estableciendo un cronograma de audiencias para difundir el proyecto de Programa y un calendario para un módulo itinerante; lo cual generó una serie de cuestionamientos por parte de diversos actores sobre la celeridad que se pretendía dar al proceso de aprobación del programa antes de que terminará la gestión de Marcelo Ebrard al frente del Gobierno de la Ciudad.

En el texto del programa dado a conocer como PGDU-CDMX+10 se argumenta que es producto de los trabajos llevados a cabo por el CONDUSE, aunque algunas de las personas que formaron parte del consejo no han visto plasmadas sus aportaciones en el documento, mientras observan que contiene acciones y proyectos que más bien responden a intereses inmobiliarios y mercantiles.

La consulta pública del PGDU-CDMX+10, los términos en los que se estableció y la falta de capacidad de los funcionarios de la SEDUVI para justificar los tiempos de aprobación así como su contenido, generó una amplia conflictividad entre los actores interesados, por lo que la SEDUVI se vio obligada a realizar una *Ampliación y Reprogramación de la Consulta Pública sobre el Proyecto de Programa General de Desarrollo Urbano del D.F.* y ya durante la actual administración del Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera, a la *Cancelación del Proceso de Elaboración del Proyecto de Programa General de Desarrollo Urbano del D.F.*, iniciado el 22 de octubre de 2009.

La abrogación de la Ley de Desarrollo Urbano del D.F. del 29 de enero de 1996 por la del 15 de julio de 2010, representa otro esfuerzo parcial por establecer un sistema de planeación del desarrollo urbano en el D.F., pues hasta la fecha no cuenta con un reglamento, por lo que según su transitorio tercero, hasta la fecha es vigente el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del D.F. publicado en la Gaceta Oficial el 29 de enero de 2004, lo cual ha generado diversas discusiones e inconformidades entre los actores involucrados en los procesos de planeación del desarrollo urbano en esta ciudad, como entre los actores involucrados en el desarrollo urbano como tal.

El 23 de enero de 2013 el Jefe del Gobierno del Distrito Federal decretó las Políticas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial Sustentable en Materia de Desarrollo Social, Ambiental y Económico de la Ciudad de México, donde establece que “el Concepto de Ciudad orientará el desarrollo hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa”, dando especial énfasis a lograr la competitividad territorial de la ciudad, pues el mandatario se ha propuesto que el D.F. sea reconocido como una Ciudad Alfa en la comunidad internacional. Además señala que “se creará una cultura urbana responsable y proactiva que coadyuve al desarrollo sostenido de la ciudad, creando nuevos y mejores vínculos

con la ciudadanía, por medio de mecanismos que promuevan y garanticen la participación social en el proceso de planeación y gestión del desarrollo urbano”.

Estos procesos de definición de los instrumentos de planeación del desarrollo urbano en el D.F. durante los últimos diez años han sido acompañados de una amplia gama de conflictos entre los actores que ocupan el territorio, a los que se suman los intereses de aquellos actores que buscan ocupar el espacio urbano. La administración de Marcelo Ebrard al frente del Gobierno del D.F. concluyó con la inauguración de importantes obras de infraestructura, entre las que destaca la Línea 12 del metro y con un discurso oficial que elogia “La Gran Transformación de la Ciudad de México”, transformación que se llevó a cabo en muchas ocasiones en oposición a los intereses de los habitantes de los territorios intervenidos y al marco legal del desarrollo urbano, poniendo en entredicho la sustentabilidad de la ciudad.

### ***¿Y mientras se definen los instrumentos de planeación urbana en el D.F.?***

La expectativa por el crecimiento vertical de la ciudad, así como el inconcluso proceso de actualización de los instrumentos de planeación del desarrollo urbano y ordenamiento territorial en el D.F., generó entre otras cosas: el engordamiento de predios en manos de sus antiguos ocupantes; la compra de suelo barato para engorda; la edificación de inmuebles que no cumplen con la normatividad a sabiendas de que esta se modificaría; la construcción de vivienda en predios con uso de suelo distinto al habitacional<sup>144</sup>; la violación a la norma 26 produciendo vivienda inalcanzable para las personas pobres; aumento en el precio de la vivienda construida; además de que los precios del suelo se dispararon y las hipotecas facilitaron que los sectores acomodados de las clases medias accedieran al mercado libre y se mantuvieran en la ciudad junto a los barrios residenciales de las minorías ricas.

Los gobiernos delegacionales a veces han sido cómplices de estos procesos, otras veces se han mostrado impotentes. Todo lo anterior nos demuestra que los procesos de implementación de la política del desarrollo urbano en el D.F. pasan por alto la normatividad y aprovecha las lagunas de la misma, a base de decretos se establecen mecanismos y áreas institucionales de operación que se alejan del marco legal<sup>145</sup>.

---

<sup>144</sup> De mil 250 denuncias que la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) recibe al año, 30% son violaciones al uso suelo.

<sup>145</sup> Basta con señalar que ante la falta de claridad de las funciones de la Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México creada por decreto del actual jefe de gobierno, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del D.F. se vio obligada a publicar una interpretación administrativa del decreto de creación de dicha agencia. Sin que esto elimine la percepción en algunos actores de que se trata de una agencia que duplica algunas de las funciones de la SEDUVI, resta o limita algunas funciones de los jefes delegacionales y robustece la burocracia del Gobierno del D.F. que muestra claros signos de ineficiencia.

### ***Ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa***

El Gobierno de la Ciudad de México teniendo la responsabilidad de actualizar el PGDU, ha planteado un crecimiento compacto de la ciudad que proteja el espacio natural, que amplíe el espacio público y las opciones de movilidad sustentable para la nueva estructura social (**PGDU CDMX+10, 2012**).

En este documento el Gobierno del D.F. establece entre otras las siguientes estrategias con las que se pretende orientar del Desarrollo Urbano de la Ciudad de México:

Salvaguardar las áreas naturales protegidas y del suelo de conservación, reubicación de asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo y suelo de conservación. Consolidación de asentamientos humanos en zonas de conservación de bajo riesgo bajo dictamen y programa de infraestructura integral. Reconstitución de vivienda ambiental en poblaciones rurales.

- Reciclar el suelo industrial redensificando y generando equipamientos y servicios.
- Aprovechar al máximo el suelo ocioso, reactivar las zonas en semi-abandono con potencial de desarrollo.
- Reforzar la infraestructura de redes de movilidad, de agua, drenaje y viales.
- Concentrar los servicios urbanos y la vivienda en un modelo mixto a distancia peatonal (vivienda cercana a la red de transporte público masivo).
- Aumentar y diversificar la oferta de vivienda para la nueva estructura social. Reconversión de inmuebles de valor patrimonial en vivienda para jóvenes y adultos mayores. Vivienda de servicios compartidos para Adultos Mayores. Vivienda joven.

### ***Requerimiento de vivienda en el D.F. y la política de impulso del mercado inmobiliario***

De acuerdo con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Ponce, 2011) se estima que en el D.F. se requiere de 608,745 acciones de vivienda por rezago y déficit habitacional: 7,064 (1.2%) viviendas requieren ser remplazadas, 568,282 (93.4%) mejoradas (ampliación y reparación o ambos) y se requieren 33,399 (5.5%) viviendas nuevas; se debe considerar que en la entidad existen 2,453,031 viviendas habitadas y 211,245 viviendas deshabitadas. La Sociedad Hipotecaria Federal (2012) calculó una demanda de vivienda para el año 2012 en el D.F. de 64,545 unidades, mientras que el actual titular de la SEDUVI se pronuncia por una demanda de vivienda de 300,000 unidades anuales (SEDUVI, 2013). Este último dato nos indica la magnitud del mercado inmobiliario que las autoridades del D.F. pretenden impulsar.

La planeación urbana está ligada a la mezcla de diferentes fuentes económicas y modelos de financiamiento que dinamizan y hacen eficiente la inversión pública y privada. Aunque la política de desarrollo urbano del Gobierno del D.F. busca impulsar a la iniciativa privada, para que invierta en la construcción de vivienda cercana a los servicios y el empleo, algunos líderes del ramo sostienen que “construir en un terreno intraurbano en ciudades supone un alto costo por el precio de la tierra y la infraestructura que requiere la vivienda vertical” y que este modelo de construcción inhibirá las posibilidades de la población que tiene ingresos menores a cuatro salarios mínimos, por lo que “los grandes volúmenes de vivienda seguirán construyéndose fuera de las metrópolis”<sup>146</sup>.

Aunque el modelo encuentra su justificación en un discurso que se pronuncia en nombre de la sustentabilidad de la ciudad se identifican otros elementos que podrían tener un mayor peso y que responden a las lógicas del mercado inmobiliario; ya que como Borja (2008) lo ha señalado “*los gobiernos, imbuidos por la creencia que solo el mercado capitalista puede reactivar la economía, se colocan decididamente al lado de bancos y empresas constructoras y promotoras, especialmente las grandes*”.

La ciudad de México luego de varias décadas de crecimiento urbano horizontal no cuenta con reservas de suelo urbanizable, ante la demandas del capital inmobiliario para su desarrollo, sino se puede crecer horizontalmente el crecimiento vertical es la única opción. Las autoridades de la ciudad de México empeñadas en hacer del D.F. un espacio competitivo y atractivo a la inversión, al no contar con reserva de suelo que sea la base de la inversión del mercado inmobiliario, promueve el crecimiento vertical de la ciudad como una estrategia para competir con otras ciudades que si cuentan con territorios urbanizables.

Algunos actores que se han dedicado por décadas al sector de la vivienda, promotores del modelo expansivo y de la construcción de grandes conjuntos habitacionales en la periferia de la ciudad, son quienes hoy promueven la construcción de torres de ocho pisos en la ciudad consolidada, lo cual genera importantes dudas sobre la posibilidad de que con esta orientación del desarrollo urbano se logre la sustentabilidad de la ciudad y se mejore la calidad de vida de sus habitantes.

### ***Ciudad de ciudadanos frente a una ciudad compacta y competitiva***

La dinámica de desarrollo urbano que sufrió la Ciudad de México durante la administración anterior es la base para que el gobierno actual desarrolle una serie de acciones en busca de la competitividad mundial del D.F., proceso que ha sido y seguirá siendo objeto de conflicto entre los distintos actores que ocupan el

---

<sup>146</sup> Luis Orvañanos, presidente de la Corporación GEO. Primera plana del diario El Financiero el 06/03/2013.

Autores: Claudia Alcántara y Eduardo Jardón.

territorio, a lo que se suman los intereses de quienes buscan ocupar el espacio, por lo que representa una lucha entre perdedores y ganadores.

Las organizaciones sociales y ciudadanos informados e interesados en el futuro de sus comunidades y de la ciudad han demandado su incorporación a los procesos de definición de los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial del D.F.. Ante la intención de la administración anterior de establecer un PGDU han manifestado su posición sobre el procedimiento de realización de este instrumento como sobre sus contenidos.

Han señalado el no tomar en cuenta para sustentar los incrementos de densidad propuestos para las diversas áreas de actuación: la vulnerabilidad de la ciudad ante eventos de alto riesgo como: sismo, inundaciones, estabilidad de laderas, consistencia y resistencia de suelos, fallas, grietas y fisuras tanto activas como pasivas; la disponibilidad, capacidad y condiciones de la infraestructura (agua, drenaje, energía eléctrica, vialidades, disposición de residuos).

Por lo que exigen que la definición de densidades, alturas y usos de suelo sea a partir de una revisión de los Programas Delegacionales y Parciales (y no del Programa General) que tome en cuenta las condiciones reales de la zona de su aplicación y garantice tanto la seguridad, como el abasto equitativo y suficiente de los servicios básicos. Que las características de las construcciones no se den de acuerdo a criterios de barreras físicas (Circuito Interior, Anillo Periférico), sino de las características del suelo: lacustre, de transición, lomerío, minado, barrancas, pedregales y de recarga de acuíferos y de conservación.

Así mismo demandan llevar a cabo una revisión integral de toda la normatividad en especial de la Ley de Desarrollo Urbano, su reglamento, el reglamento de construcciones los Programas y sobre todo de las Normas Generales de Ordenación y Normas Técnicas Complementarias, que en muchos casos distorsionan el marco normativo y son discrecionales.

Exigen que las atribuciones de revisión, vigilancia y sanción sean de la autoridad delegacional correspondiente, en forma exclusiva y sin que SEDUVI, tenga la facultad para hacer excepciones a nadie. Eliminar la afirmativa ficta para aprobar modificaciones en usos de suelo y programas delegacionales, por lo que se deberá consultar tanto al delegado como a la ciudadanía afectada y tomar en cuenta de manera vinculante las observaciones que se formulen con argumentos sustentables.

Eliminar la posibilidad de cambiar usos de suelo y modificar los programas de desarrollo urbano a solicitud de particulares o autoridades y apegarse a la temporalidad del programa (corto, mediano o largo plazo). Respeto a los programas parciales acusan que gran parte de la política de desarrollo urbano los últimos 9 años ha estado dirigida a eliminar los programas parciales que han puesto candados en las zonas a los desarrolladores inmobiliarios.



## **Consideraciones finales**

El modelo de ciudad que ofrece el Gobierno del D.F. orientado a la competitividad, no genera un consenso entre los habitantes de la Ciudad, por lo que diversos grupos han emprendido la lucha por defender su espacio, ya sea a través de canales institucionales de participación como a través de otras formas no institucionalizadas. Ante los esfuerzos del Gobierno del D.F. por establecer los elementos que hagan de la Ciudad de México una ciudad competitiva en el contexto global, vale recordar que los ciudadanos siempre han sido parte en la construcción de lo urbano y que las acciones que han emprendido para participar en la definición del modelo de ciudad a seguir, es muestra de su lucha por el Derecho a la Ciudad.

No se puede generar ciudad y ciudadanía cuando los que toman las decisiones son burócratas que desconocen las especificidades de cada colonia y orientan su trabajo a ofrecer las mejores condiciones para el mercado inmobiliario y no a resolver las problemáticas de los habitantes.

Para lograr una gestión pública equilibrada, es necesario un conjunto de instrumentos y mecanismos diseñados para contar con un marco de referencia dentro del cual las negociaciones entre los diferentes actores urbanos permitan decidir la visión de la ciudad. El diagnóstico de nuestra ciudad nos indica que se deben de mejorar las actuales estructuras de modo que ofrezcan una alternativa atractiva a la mayoría de la población, el modelo de ciudad compacta puede ser la opción más recomendable, pero es imprescindible abrir a la participación de los ciudadanos el diseño de la ciudad, de modo que sean ellos los que expliquen qué demandan a la ciudad y equilibren el peso de las expectativas especulativas de los grupos promotores.

De ser la ciudad compacta la forma crecimiento del D.F. debe llevarse a cabo la redensificación, intensificación, reciclamiento y verticalización de forma equilibrada y sustentable, manteniendo un equilibrio entre el ámbito macroeconómico, las posibilidades de gasto público y el desarrollo social. Los precios altos del suelo en el D.F. es una manifestación de injusticia social. Se debe analizar si la infraestructura de estas ciudades podrá soportar una alta demanda de servicios básicos. La ordenación del territorio debe de responder a las necesidades reales de crecimiento de la población en general y no a la imposición de los proyectos de grupos de presión y visión de unos cuantos.

### **Bibliografía:**

Borja, Jordi (2008). "La ciudad contra el capital." Extracto de *Viento del Sur*.

Comisión Nacional de Vivienda (2010). *Guía para la Redensificación Habitacional en la Ciudad Interior*.

INEGI (2004). *Delimitación de la Zonas Metropolitanas de México*. México.

Metrópolis, Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (2011). *Megaciudades. Informe de Comisión 4*.

Ponce, Gabriela (2011). *Habitar en México: Calidad y rezago habitacional en la primera década del milenio*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo núm. 112.

SEDESOL (2012). Ponencia: "Redensificación y aprovechamiento del suelo para hacer ciudades" en XXI Reunión Nacional CONOREVI, Chihuahua; México.

SEDUVI (2013). Versión estenográfica del discurso del Ing. Simón Neumann, Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, durante el "Foro De Políticas Urbanas: Hacia Una Ciudad Compacta, Dinámica Poli-Céntrica y Equitativa".

Sociedad Hipotecaria Federal (2012). *Estado Actual de la Vivienda en México 2012*. Fundación CIDOC.

## La vivienda de interés social y su impacto en la pobreza

Fernando Palma Galván y Eduardo Pérez <sup>147</sup>

La vivienda es un bien que satisface la necesidad de habitar, que es fundamental para el ser humano y a la vez representa un mosaico de características entre ellas la ubicación, las dimensiones y la calidad que influyen de manera total en el ¿cómo? sus moradores hacen y recrean su cultura, su economía, así como también su manera de pensar y de concebirse dentro de una sociedad determinada.

El nivel de ingresos de una persona o un grupo es el que permite la adquisición de un determinado tipo de vivienda al igual que el lugar de su ubicación, con lo cual el sujeto hace suya la idea de tener un patrimonio de un bien inmueble así como uno intangible el cual se refiere al sentido de pertenencia y identidad de un determinado estrato social.

Desde el principio del capitalismo con la revolución industrial, se ha generado un proceso de urbanización insalubre con destrucción del entorno natural y de asentamientos que van dispersando la convivencia social, colectiva e individual de sectores importantes de la población.

Todos estos focos de epidemia, esos agujeros y sótanos inmundos, en los cuales el modo de producción capitalista encierra a nuestros obreros noche tras noche, no son liquidados, sino solamente... *desplazados*. F. ENGELS, 1873

El hacinamiento en las ciudades, tiene como consecuencia que gran parte de los trabajadores del mundo, en aras de una mejor vida, migren de ciudad a ciudad de manera constante y sin importar fronteras ni distancias.

De esta manera las primeras construcciones de vivienda obrera obedecieron a más delimitar un espacio para que las familias de los trabajadores realizaran las actividades más necesarias para vivir como hacer alimentos y pernoctar, que a una morada. Es así como se limitó a los trabajadores y se frenaron las aspiraciones a una mejor vivienda y por ende a una mejora en su forma de vida.

... el hecho de que los obreros tengan a menudo que recorrer una gran distancia desde la localidad más próxima hasta la fábrica y lleguen a su trabajo ya cansados, lo que se traduce en una producción insuficiente, incitó particularmente a los patronos a construir viviendas para sus obreros. F. ENGELS<sup>148</sup>, 1873

---

<sup>147</sup> FES, Aragón. UNAM

<sup>148</sup> ¡Santa ingenuidad y todavía más santa ignorancia! ¡Sólo en estos «últimos tiempos» es cuando los fabricantes rurales ingleses han construido viviendas obreras! Pero no es cierto, querido Sr. Sax; los capitalistas ingleses son unos verdaderos grandes industriales, y no sólo por sus bolsas, sino también por su cerebro. Mucho antes de que Alemania hubiese conocido una verdadera gran industria, se habían dado

La vivienda al inicio del capitalismo en su mayoría era de alquiler lo cual obedecía a tres razones: el obrero necesitaba tener una movilidad constante para buscar mejores condiciones de empleo, mejor salario y/o simplemente trabajo y estas eran compatibles con del modelo capitalista.

Por su parte el capital requería tener la mano de obra necesaria en donde se instalara la industria por lo que arraigarlo fuera de ella resultaba improductivo así que este, brindo alojamiento (de baja calidad) a los obreros dentro de las mismas fábricas o en los patios traseros, las viviendas, no eran del obrero eran prestadas y este tenía que seguir una serie de normas impuestas por el capitalista las cuales, en su mayoría resultarían ridículas para nuestro tiempo.

Además el monto del salario de los trabajadores no les permitía acceder a la adquisición de una vivienda “propia” tener la suma de dinero con la cual el obrero pudiera hacerse de un terreno y mucho menos comenzar la construcción adecuada que resultara confortable, la única alternativa factible fue la autoconstrucción pero esta era en condiciones irregulares y precarias.

Es absolutamente cierto que la clase obrera, considerada en conjunto, invierte y tiene forzosamente que invertir sus ingresos en artículos de primera necesidad. Una subida general del tipo de salarios determinaría, por tanto, un aumento en la demanda de estos artículos de primera necesidad y provocaría, con ello, un aumento de sus precios en el mercado. C. Marx, 1865

De esta forma tenemos una situación económica y cultural que asocia al obrero con una vivienda de autoconstrucción en la periferia que sirvió solamente de dormitorio mientras el capitalista vivía en grandes viviendas con todos los servicios para su bienestar en el centro de las ciudades.

Esta perspectiva de la vivienda para los trabajadores nos aporta datos fundamentales, por un lado nos permite medir la situación económica de un grupo o un individuo y por otro nos muestra como se concibe dentro de una cultura determinada.

En nuestro país en los albores del México pos- revolucionario podemos ver una serie de medidas establecidas para dotar de vivienda digna a los trabajadores ver cuadro (1), aunque hay que mencionar que varias de ellas fueron de índole o promoción política de los diferentes caudillos revolucionarios que buscaban puestos y brindaban estas obras para afianzarse y legitimar su poder.

<p>Cuadro (1) Leyes y propuestas entorno a la vivienda 1913 -1915</p>
---

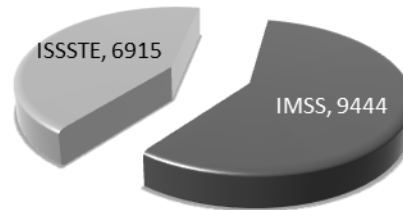
---

cuenta de que, en la producción fabril rural, el capital invertido en viviendas obreras constituye directa e indirectamente una parte muy rentable y necesaria del capital total invertido.

<b>Año</b>	<b>Ley</b>	<b>Lugar</b>	<b>Contenido</b>
1913	Proyecto de reformas a las fracciones VII y XXII del artículo 73 y el 309 del Código de Comercio		Se indicaba que los contratos de trabajo celebrados entre patrones y empleados, aquéllos quedaban obligados a "dar a los dependientes, trabajadores y aprendices, habitaciones sanas y cómodas, siempre que tuvieran que permanecer en el campo o en el lugar inmediato a la fábrica o taller.
1914	Ley de Obreros	Estado de Chiapas	Los dueños, administradores o encargados de negociaciones industriales, fabriles o mineras, están obligados a proporcionar a sus obreros y peones habitaciones con las comodidades posibles.
1915	Proyecto Ley Obrera		En su artículo 24 se decía: "las habitaciones de los sirvientes de las fábricas, fincas de campo, minas, estaciones de ferrocarriles y demás establecimientos industriales, estarán dotadas cuando menos con tres piezas secas y aseadas y, además de agua potable.
1915	Proyecto de Ley sobre Contrato de Trabajo	Federal.	El patrono queda obligado a proporcionar habitación cómoda e higiénica al obrero, si éste, para prestar sus servicios debe residir fuera de las poblaciones.
Fuente: Elaboración propia con base al libro "Apuntes para la historia de la vivienda obrera en México 1992 INFONAVIT" México. D.F.			

Algunas acciones ejemplares durante este periodo son las viviendas en renta construidas por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (ISSSTE) en dicha renta se descontaba directamente en el talonario de pago o se aplicaba una renta módica, estas instituciones se hacían cargo del mantenimiento preventivo y correctivo edificio de las áreas comunes de la unidad lo cual lo dejaba con un amplio margen de movilidad de su salario al no tener que aportar de su dinero para las reparaciones tanto externas como internas, servicio de recolección de basura etc.

**Viviendas construidas  
IMSS y ISSSTE 1940 - 1950**



Fuente: elaboración propia con base en datos de "100 años de de la vivienda en México, 1994"

En cuanto a la cultura el obrero de las décadas de los 50s y 60s se veía así mismo como una fuerza social capaz de generar cambios mediante su organización social en sindicatos y lo más importante tenían la esperanza de que sus hijos subieran dentro de la escala social mediante la educación pública y su sociabilidad.

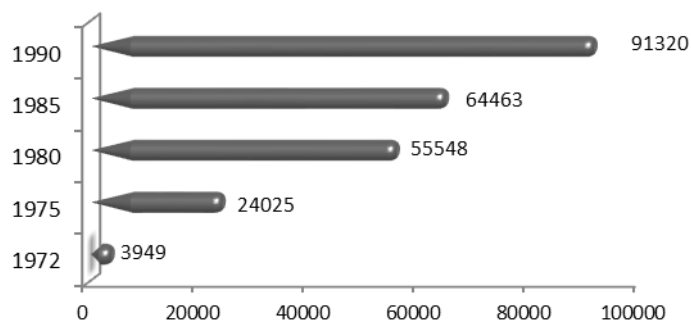
Estas primeras viviendas de interés social que se vieron ubicadas dentro de unidades multifamiliares fueron habitadas por obreros de distintos niveles de ingreso y de todos los estratos sociales, además de tener las escuelas de educación básica en el interior de las propias unidades habitacionales y las de media superior y superior cercanas, esto les permitía tener otro enfoque y percepción de la vida y su futuro.

En si la vivienda en esos primeros intentos busco brindar una economía y una cultura diferente al obrero. Pero sobre todo su construcción y diseño estaban de acuerdo con su entorno.

Después que este intento que fracasó debido a cuestiones económicas como el impacto de las crisis a acompañadas de la mala administración dio paso a que estas se pusieran en venta sus habitantes principio de los 90 lo que dio como resultado un patrimonio para las familias de estos trabajadores debido a la plusvalía que género su vivienda.

De ahí en adelante podemos encontrar una serie de viviendas construidas por el INFONAVIT institución creada en 1972 para solventar la demanda de vivienda y pese a las muchas fallas de índole administrativa, intento dotar a las viviendas de un sentido social esto fue por medio de la supervisión de la construcción, terreno y la urbanización.

### Creditos ejercidos 1972 - 1990



Fuente: elaboración propia con base en datos de, "Para entender. El INFONAVIT, Instituto del fondo nacional de la Vivienda para los trabajadores. 2009" \*total de créditos ejercidos del año 1972 a 1990

Lo que dejaba al trabajador con un amplio sentido de movilidad ya que la renta no representaba más del 10% de su salario y a mediados de la década de los 90s el INFONAVIT pasó a ser banca de segundo piso y el capital inmobiliario se encargó de la construcción total de la vivienda.

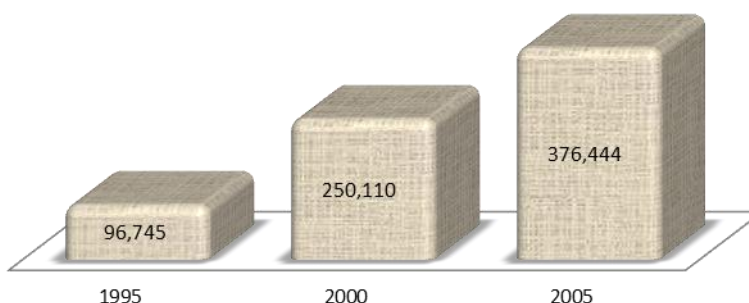
El estado es la entidad política, el organismo político, más capacitado para orquestar los dispositivos institucionales y manipular las fuerzas moleculares de la acumulación de capital a fin de preservar la pauta de asimetrías en el intercambio más provechoso para los intereses capitalistas dominantes que funcionan en su marco (David Harvey, 2003).

A partir de la década de los 90s podemos ver un retroceso en las políticas de vivienda y en apariencia regresamos a la vivienda en renta y la estratificación cultural de la clase obrera.

El INFONAVIT pasó de ser una institución comprometida con satisfacer la demanda de vivienda de los trabajadores a ser sólo un promotor de ella que sólo busca apoyar y satisfacer los deseos de ganancia del sector inmobiliario, olvidando la calidad, ubicación, diseño, dimensiones e infraestructura de las viviendas por una rentabilidad elevada.

La inserción del capital en la construcción de la vivienda de interés social trajo consigo un auge económico al Estado el cual sobrepasó el doble de créditos ejercidos del año de 1972 a 1990 ver gráfica () y su consiguiente factura al trabajador el cual, a diferencia de los periodos revolucionarios y pos revolucionario ya no genera movimientos sociales reivindicativos ni demandas importantes para los trabajadores como clase.

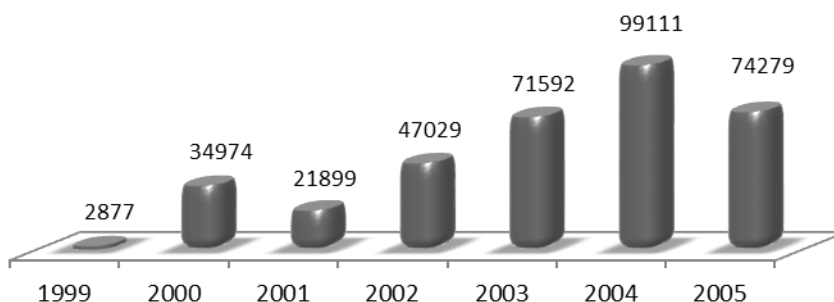
### Creditos ejercidos 1995 - 2005



Fuente: elaboración propia con base en datos de, "Para entender. El INFONAVIT, Instituto del fondo nacional de la Vivienda para los trabajadores. 2009" \*total de créditos ejercidos del año 1991 a 2005

Lo anterior lo podemos constatar hoy en la zona conurbada de la Ciudad de México la cual ha crecido de manera exponencial abarcando la mayoría de los municipios del estado de México y uno del Estado de Hidalgo.

### Viviendas construidas en Estado de México de 1999 a 2006



Fuente: elaboración propia con base en datos de INFONAVIT. 2011

La migración hacia los municipios conurbados de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) no se dio de la noche a la mañana ni muchos menos por planes de urbanización que los integran de manera armoniosa a la vida urbana.

La urbanización se dio de forma "salvaje" en los municipios del Estado de México, transformando la vida económica social y cultural de la población originaria y trayendo consigo toda una nueva dinámica en la cotidianidad y también en el trabajador. Todo esto tiene como común denominador la invasión masiva de la vivienda de interés social, la cual fue pensada para solventar las necesidades de vivienda de una creciente clase media asalariada.

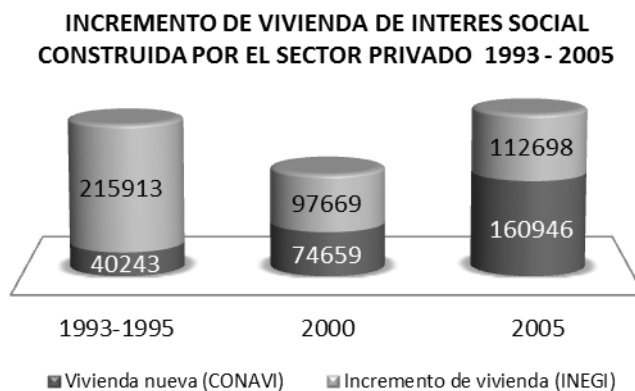
Por un lado, la economía del trabajador se ve mermada al tener que disponer de una cantidad quincenal o mensual (según sea el caso) como aportación al INFONAVIT y por otro lado al momento de tener una puntuación determinada se le



concede un crédito, el cual se calcula de acuerdo a su capacidad económica y está acorde con su nivel de salario.

El crédito que obtiene el trabajador lo puede utilizar para vivienda nueva o vivienda usada, aquí es donde la economía del trabajador empieza a verse afectada, esto por lo siguiente:

La opción del crédito para vivienda nueva tiene como característica que no rebase una determinada cantidad, que la vivienda cuente con todos los servicios: drenaje, agua, luz, teléfono y en algunos caso conexiones de internet y tener una vida útil de no menos de 30 años, características cumplidas de manera satisfactoria en las viviendas edificadas por los grandes consorcios de construcción como ARA, GEO, SADASI, etc., haciendo muy fácil el acceso a una vivienda de este tipo.



Fuente: elaboración propia con base en datos de CONAVI, INFONAVIT y ENEGI.

En cuanto a la vivienda usada es mucho más complicada la obtención de un crédito, dado que el número de estos representa solo el 10% y el trámite es mucho más lento y complejo, además de requerir un desembolso extra como el pago de avalúos y escrituras. “Por el contrario, debemos de promover la venta de la vivienda usada, pues el que vende una vivienda usada puede eventualmente comprar una vivienda nueva. No podemos condenar a los trabajadores a vivir en una casa de 250 mil o 300 mil cuando a los 3 o 4 años, puede comprar una de 500 mil o 700 mil, Bitácora de vivienda vol. 1 CMIC 2010”

Así tenemos una oferta de vivienda nueva de interés social “De suerte que resulta falso que al hacerse de un bien inmueble la clase media está construyendo un patrimonio en las circunstancias presentes su patrimonio...no vale realmente, pues es muy difícil el convertirlo en dinero”. (100 años de vivienda en México, 1994)

El retiro paulatino del Estado mexicano de la política habitacional ha propiciado la intensa, incontrolada y voraz participación del sector privado inmobiliario en la producción de vivienda de interés social, la cual se ha cristalizado en la construcción de enormes desarrollos habitacionales que, por su tamaño y densidad, equivalen a la conformación territorial de una ciudad, aunque planeada como un fraccionamiento cerrado o ciudad amurallada.

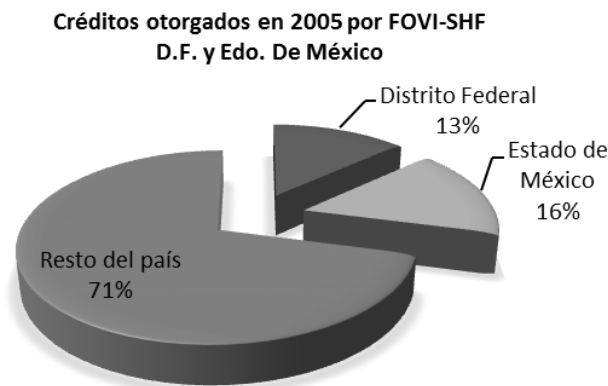
El accionar del mecanismo de precios y de la motivación lucrativa, el aumento del número de automóviles de propiedad individual, y el aumento de los valores de la tierra y de los requerimientos de zonificación, se combinan para perpetuar la existencia de suburbios interminables y desiguales. (Lauchlin Currie, año 1992, p.94)

Las compañías constructoras de vivienda de interés social buscan sólo dotar a las viviendas de los servicios básicos (agua, drenaje y electricidad), así como de estructura y equipamiento urbano (calles y avenidas pavimentadas, alumbrado público y plantas de tratamiento de agua) el cual presenta serias fallas en su funcionamiento y son de alto costo para el municipio

Los nuevos conjuntos habitacionales en su mayoría se localizan en la periferia de las áreas urbanas, ya que ahí es mayor la disponibilidad de suelo para ser adquirido por las grandes constructoras, tanto por la extensión como por su bajo precio además, no desarrollan grandes obras de infraestructura vial ni de servicios que se requieren para proyectos de tales dimensiones, ni llevan a cabo estudios de impacto urbano, social y ecológico, y sin embargo, tienen una influencia determinante en el proceso de expansión de las áreas urbanas.

El espacio urbano no es un objeto en sí, sino el resultado de procesos complejos y con múltiples centros de generación. Este resultado reviste la forma de la sociedad que lo crea, lo cual implica que al menos lo caracterizan tres dimensiones: La política, la cultural y la económica. Así, a la vez que las sociedades conforman sus espacios, las formas resultantes nos ayudan a conocer los valores, lógicas, fuerzas y relaciones de poder que las animan. (Cabrales, 2002:18).

Las entidades federativas que absorben el mayor número de los créditos otorgados a nivel nacional para la adquisición de vivienda nueva por FOVI-SHF en 2005, el 28.92 % se distribuyó entre el DF y Estado de México, lo cual nos muestra que la concentración de esta es para la ZMVM y se puede observar en la siguiente.



Fuente: elaboración propia con base en datos de FOVI 2005

Tomando en cuenta las estadísticas, podemos observar un fuerte crecimiento de la población urbana en la ZMVM, de forma particular en los municipios conurbados del Estado de México, lo cual se muestra con el crecimiento de la construcción de vivienda por parte del gobierno federal.

### Viviendas particulares construidas en 2005



Fuente: elaboración propia con base en datos de FOVI 2005

Lo anterior muestra la importancia que tiene para el capital inmobiliario la construcción de vivienda nueva en la ZMVM, dado que es el espacio más atractivo para las empresas constructoras de vivienda de interés social y en general del capital, pero también se manifiestan las consecuencias negativas de una urbanización sin planeación salvaje y anárquica, donde se construye sin la existencia de la infraestructura y el equipamiento adecuados para soportar las necesidades de los habitantes de estas viviendas las cuales además no reúnen las condiciones de calidad y durabilidad en su construcción.

<b>Cuadro 3</b>			
<b>Organismos que han proporcionado créditos para vivienda nueva y mejoramiento de vivienda 2006</b>			
Organismo	Adquisición de vivienda	Mejoramiento y otros	Total
INFONAVIT	242,134	2,564	244,698
SHF	24,884	395	28,279
FOVISSSTE	47,945		47,945
FONHAPO	49,069	79,946	129,015

BANCA	42,983		42,983
SOFOLES	30,480		30,480
OREVIS	4,114	9,429	13,543
OTROS	4,982	12,449	17,431
FINANCIAMIENTOS	449,591	104,783	554,374
REDUCCION	-48,828		-48,828
EQUIVALENCIA	400,763	104,783	505,546

Fuente: Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006 etapa 3: Informe de actualización de los resultados alcanzados en la segunda etapa del 01 de julio al 31 de agosto de 2006. CONAVI

Uno de los municipios que conforman la ZMVM en el cual el fenómeno de urbanización a través de la construcción de vivienda de interés social es en Ixtapaluca, el cual ha visto crecer su población de manera exponencial

Lo cual es a través de la intensiva construcción de viviendas de interés social, aglomeradas en los Macro desarrollos habitacionales. Ejemplo de ello son las unidades Los Héroes, Cuatro Vientos, San Buenaventura, Jesús María, Santa Bárbara, entre otras cuadro (4).

<b>Cuadro 4</b>			
<b>Crecimiento de la población y densidad de habitantes por Km<sup>2</sup></b>			
Año	Hectáreas urbanizadas	Población total	Densidad
1984	1,170.72	97,707	83
1985 - 1995	2,805.70	187,790	67
1996 - 2000	4,359.00	297570	71
2001 - 2005	-----	429033	-----
2006 - 2010	-----	467,360	-----

Fuente: elaboración propia con base al Censo de Población y Vivienda INEGI 2005

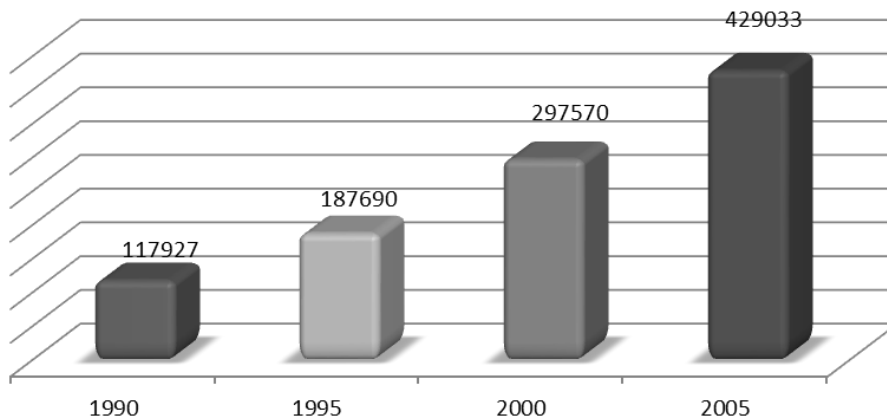
\*no hay datos ----

El desarrollo y edificación de estos grandes conjuntos habitacionales contribuyó con alrededor de 1,000 hectáreas al crecimiento urbano del municipio en los últimos 10 años, con patrones de asentamiento totalmente distintos a los tradicionales de la población originaria. A pesar de la gran cantidad de vivienda nueva construida y de los nuevos pobladores no se ha mejorado ni la cantidad ni la calidad de los servicios públicos que tiene que dar el municipio y en particular de las vialidades y el transporte público

Por tanto las autoridades locales no se encuentran en condiciones de incidir en el control de la demanda metropolitana de suelo y vivienda para la población de menos recursos, pero su actuación sí es determinante en la regulación de la oferta y con ello incidir directamente en el acelerado ritmo de crecimiento urbano del municipio.

Queda entonces evidente que Ixtapaluca no tiene realmente los recursos humanos y económicos para enfrentar el problema de equilibrar la demanda y la oferta de satisfactores urbanos, porque en este contexto, la demanda siempre es muy superior a sus posibilidades de atención y por lo tanto los problemas se agudizarán.

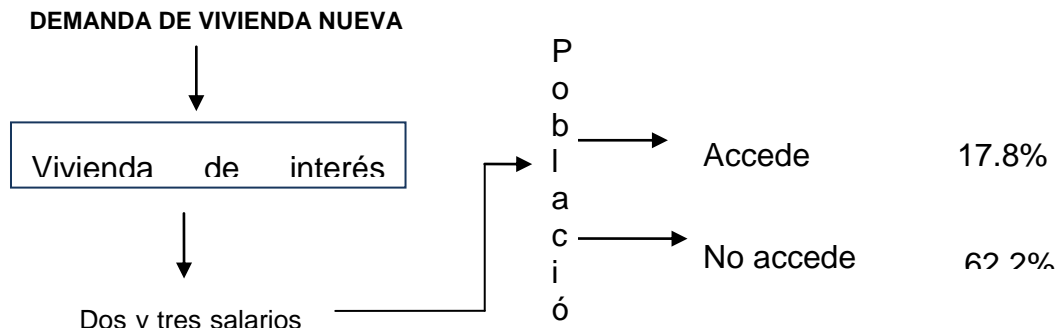
### **Población de Ixtapaluca 1990 - 2005**



La construcción de grandes desarrollos habitacionales en los últimos años refleja la existencia de una gran oferta de suelo para la construcción de viviendas de interés social, sin embargo actualmente no existen las condiciones económicas que permitan una urbanización acorde a las necesidades de los pobladores.

Es importante considerar que la mayor demanda de vivienda por parte de la población, en más del 80% está por debajo de los tres salarios mínimos, pero sólo el 17.8% se encuentra entre dos y tres salarios mínimos. Esto implica que más del 62.2% de la población gana menos de 2 salarios mínimos, lo cual los imposibilita para acceder a la mayoría de los créditos de vivienda formalmente instituidos por el Estado. (Ver esquema)

Diagrama 1



Fuente: Elaboración propia

Habitualmente se concibe la pobreza como la falta de capacidad económica para la adquisición de un bien o servicio, mientras que la extrema pobreza de acuerdo a la definición del Banco Mundial es aquella en donde las personas o familias viven con menos de un dólar diario, lo cual les impide satisfacer de manera adecuada sus necesidades básicas de alimentación.

Pero analizando lo anterior podemos aseverar que es un error medir la pobreza únicamente por el ingreso económico cuando debe ser tomada en cuenta la calidad de vida de los individuos tanto en bienes tangible como intangibles que usufructo.

Los habitantes de las viviendas de interés social sufren lo siguiente

#### Economía

- A. Pago por más de 25 años de su vivienda
- B. La vivienda no genera un plusvalor
- C. Toma más del 25% del sueldo del trabajador
- D. A 2 y/o 3 horas de transporte hacia el trabajo y otro tanto de regreso son horas no pagadas

#### Cultura

- a) Se emigra a una determinada vivienda y aun determinado espacio
- b) Se aleja de las ciudades
- c) Se crean barreras simbólicas

- d) La educación y salud son servicios con los que cuentan de manera precaria
- e) Se genera un nuevo tipo de individuo dentro de su unidad habitacional la cual funge como un “feudo” amurallado simbólicamente y físicamente.

### ***En conclusión***

Si bien es cierto que la política de vivienda, la cual ve su accionar en el INFONAVIT ha distribuido un par de millones de créditos para la vivienda también hay que analizar que costo social y cultural tiene que pagan estos habitantes.

Con estos mega conjuntos habitacionales de más de 20 mil viviendas donde nadie se conoce todos se amurallan y la convivencia familiar se ve reducida a los sábados y domingos y en algunos casos, exclusivamente a los domingos estamos generando una cultura obrera pasiva la cual ve con agrado el endeudarse por 25 ó 30 años, comprando la idea de hacerse de un patrimonio y encima de ello, ver como sus hijos siguen sus mismo pasos.

### **Referencias**

“ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL: Estudio teórico doctrinal, de antecedentes, derecho comparado, e iniciativas presentadas en los dos primeros años de ejercicio de la LIX Legislatura para su modificación, enfocados al ámbito del Derecho Agrario,” Cámara de Diputados. LIX Legislatura, Congreso de la Unión, México, 2005.

“Delimitación de las zonas metropolitanas de México”, INEGI.

“Desarrollo económico y urbanización 1950-2002”

“El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: medio siglo de desarrollo humano en México”

“Historia del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos: BANOBRAS”, [www.banobras.com.mx](http://www.banobras.com.mx), 25/04/2011

“INFONAVIT: veinte años de evolución”

“Papeles de Población”, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población UAEM, Nueva época año 15, no. 61, julio-septiembre, México 2009.

“Plan de Desarrollo Municipal”, Gaceta Municipal, Acciones y Obras 2006-2009.

“Planeación estratégica de la infraestructura en México: 2010-2035”, Ediciones Universidad Tecnológica del Valle de Chapingo, México 2009.

“Situación inmobiliaria”, [www.serviciodeestudios.bbva.com](http://www.serviciodeestudios.bbva.com)

AGUADO, Herrera Emma E., “Tierra social y desarrollo urbano: experiencia y posibilidades”, Dirección General de Estudios y Publicaciones de la Procuraduría Agraria.

AGUILAR, Guillermo Adrián, “Las mega-ciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de México”.

- ALBA, Aldave Cristina, “Cronología de la Banca Mexicana”.
- ARTEAGA Basurto Carlos, “Estado, economía y pobreza en México” serie problemática rural y urbana número uno, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.
- ASCHER, François, “Los nuevos principios del Urbanismo”, Ediciones de l’Aube, España, 2001.
- BARRAGÁIN, Juan Ignacio, “100 años de vivienda en México: Historia de la vivienda en una óptica económica y social”, Instituto de investigaciones estéticas Urbis Internacional, UNAM, México, 1994.
- CASTELLS, Manuel, “La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional”, Editorial Alianza, Madrid, 1995.
- CERVANTES, Sánchez Enrique, “El Desarrollo de la Ciudad de México”,
- CHOAY, Françoise, “El urbanismo: utopías y realidades”, Editorial Lumen, 2ª edición, 1976, España.
- CILENTO, Sarli Alfredo, “Penuria habitacional y vulnerabilidad urbana. Una revisión necesaria”.
- CONAFOVI, “Estudio de Evaluación del impacto de las políticas de vivienda en la producción habitacional durante el periodo 1990-2005”,
- CORDERA, Rolando, “Las políticas sociales de México en los años noventa”, Plaza y Valdez editores, México, 1986.
- CORRABIO, José Luis, “Ciudades sin Rumbo”, Ediciones SIAP, México, 1991.
- DAVIS Diane E., “El Leviatán urbano, la Ciudad de México en el siglo XX”, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- DE ALBA, Ceballos Aurelio, “Suicidio o Renacimiento: metrópoli y naturaleza”, Plaza y Valdez editores, México, 2004.
- DE ALBURQUERQUE, Llorens Francisco Carlos A., “Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva”, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1990.
- DELGADILLO, Macías Javier, “El Desarrollo regional de México ante los nuevos bloques económicos”, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1993.
- DERBEZ, Muro Julio, “Examen crítico de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones auxiliares”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).
- DUHAU, Emilio, “Las reglas del desorden: habitar la metrópoli”, Siglo veintiuno editores, México, 2008.
- DUHUA, Emilio, “La ciudad y la modernidad”, Revista Sociológica, número 12, año 5, UAM-Azcapotzalco, pp. 9 a 31, México, enero-abril, 1990.
- ERIA, “Urbanizaciones cerradas en Latinoamérica”.
- FOO KONG Dejo Herminia C., “Problemas sociales y humanos” volumen 1, Editorial ITACA, México, 2007.
- GARZA, Gustavo, “La Ciudad de México en el fin del segundo milenio” El Comité Editorial del Gobierno del D.F. y la Dirección de Publicaciones de El Colegio de México, México, 2000.
- GIGLIA, Angela, “Privatización del espacio, auto segregación y participación ciudadana en la Ciudad de México: el caso de las calles cerradas en la zona Coapa (Tlalpan, D.F.)”, Revista del Centro de Estudios Mexicanos y Centro Americanos, pp 13 a 15, diciembre, México 2002.



- GONZÁLEZ, Pedrero Enrique, “México: transiciones múltiples, gobernabilidad y Estado Nacional”, Fondo de Cultura Económico, México, 2003.
- GREENE, Castillo Fernando, “Urbanismo y Vivienda”, Centro de Investigaciones y Estudios de Posgrado UNAM, México, 2005.
- HARVEY, David, “Breve historia del Neoliberalismo”, Lavel S.A., Madrid, 2005.
- HIRSCH, Joachim, “Globalización, capital y Estado”, UAM, 2ª reimpresión, 2000, México.
- INFONAVIT, “Apuntes para la Historia de la vivienda obrera en México”, Ediciones INFONAVIT, México, 1992.
- INFONAVIT, “La vivienda comunitaria”, Consorcio Editorial de Comunicación S.A., México, 1988.
- INFONAVIT, “PLAN FINANCIERO 2011-2015: innovar para consolidar”, México, 2011.
- IRACHETA, Alfonso X., “Hacia una Planeación Urbana Crítica”, Ediciones UAM, México 1988.
- JARAMILLO, Samuel, “Tendencias recientes y principales cambios en la estructura espacial de los países latinoamericanos” Revista Interamericana de Planificación, volumen XXIII, número 90, abril-mayo, 1990.
- KULA, Witold, “Problemas y Métodos de la Historia Económica”, Ediciones Península, Barcelona, 1973.
- LEDEZMA, José Luis, “Teoría, Sociedad y Espacio”, Editado por el Colegio de México.
- LEFEBVRE Henri, “De lo rural a lo urbano”, Ediciones Península, Barcelona, 1971.
- LENIN, V.I., “El imperialismo, fase superior del capitalismo”, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pekin, 1966.
- LIPIETZ, Alain, “El Capital y su Espacio”, Siglo Veintiuno editores, México, 1977.
- MADRIGAL, Chávez Jorge, “Los efectos del valor del suelo producto de inversiones inmobiliarias en el municipio de Ixtapaluca, Estado de México”, México, 2007.
- MAX Karl, “El Capital, Tomo I/ volumen 1, libro primero, El proceso de producción del capital”, Siglo Veintiuno Editores S.A., edición 28ª, México, 2008.
- MAX Karl, “El Capital, Tomo I/ volumen 3, libro primero, El proceso de producción del capital”, Siglo Veintiuno Editores S.A., edición 18ª, México, 2000.
- MAX Karl, “El Capital, Tomo III/ volumen 6, libro tercero, El proceso global de la producción capitalista”, Siglo Veintiuno Editores S.A., edición 28ª, México, 2008.
- MAX Karl, “El Capital, Tomo III/ volumen 8, libro tercero, El proceso global de la producción capitalista”, Siglo Veintiuno Editores S.A., edición 28ª, México, 2008.
- MAYA, Pérez Esther, “La producción de vivienda del sector privado y su problemática en el municipio de Ixtapaluca”, Plaza y Valdez editores, España, 2005.
- MAYCOTTE, Pansza Elvira, “Nuevas tipologías de vivienda de interés social financiadas por programas gubernamentales: el caso de la vivienda económica en Ciudad Juárez, Chihuahua”, XXVIII Encuentro de la Red Nacional de Investigadores Urbanos, 22 y 23 de septiembre de 2005.
- MORENO, Héctor, “Un gigante silencioso: El infonavit” Editorial Océano de México, México, 2006.
- MÚLAS, Alonso Alberto, “Vivienda, hacia una visión de Estado”, Ediciones Centro Urbano, México, 2006.
- PRADILLA, Cobos Emilio, “Capital, Estado y vivienda en América latina”, Distribuciones Fontamara, México, 1987.
- RAMÍREZ, Reynoso Braulio, “La vivienda obrera y la empresa en México”.

RIBERA, Carbó Eulalia, "Casas, habitación y espacio urbano en México. De la Colonia al liberalismo Decimonónico", Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Volumen VII, número 146, Barcelona, 1º de agosto de 2003.

SÁNCHEZ, Rodríguez Raúl, "El municipio promotor de su desarrollo urbano", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y municipal.

TOPALOV, Christian, "Hacer la historia de la investigación. La experiencia francesa desde 1965", Revista Sociológica, número 12, año 5, UAM- Azcapotzalco, pp. 175 a 207 México, enero-abril, 1990.

TOPALOV, Christian, "La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis" Editorial Edicol, México, 1979.

TREJO, Luis Manuel, "El problema de la vivienda en México", Fondo de Cultura Económico, México, 1974.

TREJO, Luis Manuel, "El problema de la vivienda en México", Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

UTRILLA, Quiroz Víctor Manuel, Ponencia: "Valuación de inmuebles y Feudos modernos", Mazatlán, Sinaloa, 22 de mayo de 2008.

VILLAR, Calvo, "Políticas de vivienda en México de la Constitución de 1917 a la Globalización" Tesis Doctoral, Madrid, noviembre de 2007.

## La producción de conjuntos urbanos en la Zona Metropolitana de Toluca

Carolina Inés Pedrotti<sup>149</sup>

### *Resumen*

La ponencia que se presenta forma parte de una investigación de tesis doctoral, que busca explicar los vínculos entre las condiciones de producción del espacio establecidas en la política habitacional reciente en México (desde sus enunciados, hasta su operación local) y la calidad residencial de los espacios producidos.

El referente espacial es la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT), y los conjuntos urbanos autorizados en el periodo 2001- 2011 son la unidad de análisis.

### *Introducción*

La revisión histórica que realizaron Sepúlveda y Fernández Wagner sobre las políticas nacionales de vivienda en América Latina, propone una clasificación que sitúa a la política habitacional reciente dentro de la “tercera generación de políticas” en la región, gestada más menos en los últimos 20 años, en el marco del profundo cambio que implicó el fenómeno de la globalización, con la implementación de políticas de corte neoliberal, los consecuentes cambios en las condiciones de empleo, la supremacía de los mercados financieros, y la reforma del Estado, acompañado de la importancia creciente que adquirieron las agencias del sistema global, y la relevancia de las ciudades en este proceso (2006: 27).

En este sentido, el estudio de las políticas habitacionales no puede desvincularse del contexto general de cambios en la políticas territoriales de los últimos veinte años, que tanto México como otros países de Iberoamérica han experimentado, donde la intervención del sector desarrollador inmobiliario en las ciudades, y particularmente en la producción de los espacios residenciales, ha reportado una acción sumamente relevante (De Mattos, 2008; Del Castillo Daza, 2007; Montaner y Muxí, 2011; Rodríguez y Sugranyes, 2006).

Por otra parte, se ha señalado que para el caso de la política habitacional mexicana, es importante – para efectos del avance y la profundización en el conocimiento - trabajar sobre ciertas tareas pendientes: una de ellas tiene que ver con las acciones de los organismos de vivienda en los diferentes estados de la república, y la otra con la operación del sector desarrollador inmobiliario en distintas ciudades del país, “para conocer qué ocurre con la territorialización, a nivel urbano, de las acciones de vivienda” (Coulomb y Schteingart, 2006:10).

---

<sup>149</sup> Profesora – Investigadora de El Colegio Mexiquense, A.C; estudiante de 4° semestre en el Programa de Doctorado en Urbanismo – UNAM. Contacto: [cpedrotti@cmq.edu.mx](mailto:cpedrotti@cmq.edu.mx)

En razón de lo anterior, esta ponencia expondrá parte de una investigación más amplia sobre la operación de la política habitacional en el territorio concreto del Estado de México, y la relación entre *condiciones de producción y calidad residencial* de las acciones habitacionales en la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT).

La parte sobre la que este trabajo hará referencia contempla una caracterización de la producción realizada por el sector inmobiliario en dicha zona metropolitana, utilizando como referencia la información estadística sobre autorizaciones de *conjuntos urbanos* que ha generado la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la entidad desde 1999, y que permite tener conocimiento sobre *quiénes, dónde y cuánto* han producido.

### ***Del conjunto habitacional al conjunto urbano: origen y características***

Tal como se indicó en la introducción, la incorporación del sector privado desarrollador en la producción habitacional fomentada desde las instituciones públicas en la primera década del siglo XXI ha resultado contundente. Al respecto, cuando hablamos de *producción habitacional* no nos estamos refiriendo sólo a la construcción de la vivienda, sino a todo el proceso relativo a la planeación, promoción, construcción y distribución de los espacios habitacionales en las ciudades, que incluyen la vivienda y su entorno físico próximo. No en vano se ha nombrado a este sector como *los nuevos productores del espacio habitable* (Duhau, 2008).

Para el Estado de México, la operación de la política habitacional en años recientes transitó por modificaciones varias al marco jurídico de autorización de división y fraccionamiento del suelo, así como el marco operativo - administrativo de autorización y vigilancia del crecimiento urbano, y se orientó a la legitimación de una tipología de espacio residencial, el *conjunto urbano*, que se crea en 2001 como nueva figura jurídica que define al conjunto habitacional como “una modalidad en la ejecución del desarrollo urbano” que tiene por objeto estructurar como “unidad” el trazo de la infraestructura vial, la división del suelo, la zonificación de normas, usos y destinos del suelo, la ubicación de edificios y la imagen urbana de un cierto sector del territorio.<sup>150</sup>

Los *conjuntos urbanos* en el estado se han producido en su gran mayoría en los municipios de las dos zonas metropolitanas que éste alberga, la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT), reportando volúmenes de producción considerables. Con esto, se convirtió en el espacio residencial más recurrente para buena parte de los hogares jóvenes asalariados que componen la población urbana mexiquense, toda vez que, en la

---

<sup>150</sup> Código Administrativo del Estado de México, Libro quinto, Título Cuarto, Capítulo Segundo, Artículo 5.40.

adquisición de una vivienda, la familia no sólo está obteniendo el acceso a este bien, sino al lugar residencial que conlleva (entorno físico y social).

En su expresión material, los *conjuntos urbanos* responden de algún modo a la tipología del conjunto habitacional, incorporando una gran cantidad de unidades de vivienda unifamiliar, en modelos idénticos y contiguos<sup>151</sup>; contienen además obras de urbanización (infraestructura), y equipamiento colectivo –particularmente recreativo y de educación básica, que es el exigido en el marco normativo-; por su tamaño y densidad, pueden equivaler entonces a la conformación territorial de una ciudad, “aunque planeada como un fraccionamiento”, (Esquivel et.al., 2005), ya que su producción se rige por una serie de normas que obligan al desarrollador a construir las obras, proveer los servicios, edificar y abastecer de mobiliario el equipamiento<sup>152</sup>.

Con lo anterior, el *conjunto urbano* rescata en su conformación físico-espacial algunos elementos del conjunto habitacional de vivienda unifamiliar, no así en las condiciones establecidas para su administración en el proceso de ocupación y consolidación del mismo como parte de un territorio concreto.

En este sentido, una diferencia relevante entre un conjunto habitacional “tradicional” y el *conjunto urbano* es que, mientras este último se ocupa, no necesariamente se encuentran completas todas las unidades de vivienda que contendrá, ni las obras de equipamiento que –se supone- servirán a la población residente; y en ese lapso de tiempo, todo lo que acontece en términos de administración de los servicios y del equipamiento, es competencia del desarrollador. Luego, cuando las obras están completas, y la venta de las viviendas está dada en un alto porcentaje, el conjunto urbano debe “municipalizarse”<sup>153</sup>, por lo que los equipamientos y áreas públicas, así como la infraestructura, pasa a ser propiedad y competencia –en su administración y mantenimiento- del gobierno municipal (siendo que todas estas obras han sido ejecutadas por el desarrollador), y se transforma, al menos en el aspecto jurídico que lo rige, en parte del área urbana que la autoridad local debe administrar y regular.

---

<sup>151</sup> El límite mínimo de viviendas que puede contener un conjunto urbano es de 61 unidades, ya que si este número es menor, se trata entonces de un *condominio*; no está estipulado un límite máximo, de hecho algunos de los conjuntos –particularmente los de interés social- alcanzan cifras extraordinarias, como son los casos del conjunto *San Buenaventura* en Ixtapaluca, con 20 mil viviendas; *Los Héroes*, en Tecámac, con 18 mil viviendas, o Colinas del Sol en Almoloya de Juárez, el más grande de la Zona Metropolitana de Toluca en el periodo de estudio, con 10 mil 535 viviendas autorizadas en dos etapas.

<sup>152</sup> En el Título quinto, capítulo IV del Reglamento del Libro Quinto se establecen las obligaciones de los titulares de conjuntos urbanos (los desarrolladores) respecto de las áreas de donación, obras de urbanización y equipamiento urbano exigidos.

<sup>153</sup> En el Título sexto, capítulo II del Reglamento del Libro Quinto se establece el procedimiento de entrega y recepción formal de las obras de urbanización y equipamiento urbano, del titular del desarrollo, o sus legítimos representantes, al municipio respectivo.

## ***La producción de conjuntos urbanos en la Zona Metropolitana de Toluca. Una caracterización***

Para caracterizar la producción habitacional a través de la figura de *conjuntos urbanos* en la Zona Metropolitana de Toluca, se conformó una base de datos con las *Estadísticas de conjuntos urbanos* que publica en su página electrónica la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México<sup>154</sup>, y que cuenta con información concerniente a todas las autorizaciones de conjuntos urbanos realizadas desde 1999 a la fecha. En esta página se proporcionan datos sobre la fecha de la autorización, el nombre del conjunto, la empresa promotora, el municipio y la región donde se localiza, la tipología de vivienda –según la establecida en el Código Financiero del Estado de México y Municipios-, y la fecha de publicación en la gaceta de gobierno.

Con base en ello, se procedió a una tarea de organización y limpieza de los datos, buscando eliminar duplicidades y revisando sobre todo la diferencia entre autorizaciones y conjuntos (en varios casos se ha otorgado más de una autorización para un solo conjunto, en donde se manejan secciones o etapas). Finalmente, quedó conformado el universo de conjuntos urbanos autorizados –y por ende producidos<sup>155</sup>- en la ZMT.

El corte que se ha hecho para esta investigación es de enero de 1999 a julio de 2011, tomando en cuenta las dos administraciones sexenales en la entidad mexiquense, que de alguna manera coinciden con los sexenios panistas a nivel federal, donde esta política de vivienda con fuerte intervención del sector privado se hizo visible. Para la Zona Metropolitana de Toluca, la revisión de los datos indica que el primer conjunto urbano se autorizó en 2001, por lo que la base entonces se acota, de 2001 a 2011.

A continuación se presentan algunas mediciones relevantes, así como la presentación de cartografía que se ha trabajado con el fin de localizar la producción.

---

<sup>154</sup> [http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion\\_de\\_interes/conjuntos\\_urbanos/index.htm](http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion_de_interes/conjuntos_urbanos/index.htm).

<sup>155</sup> Actualmente, dicha información se está verificando empíricamente a través de la localización de conjuntos en la cartografía disponible, para comprobar que en efecto todos los conjuntos autorizados en la ZMT en el periodo de estudio se han construido. Hasta el momento se ha comprobado la coincidencia autorización-construcción en más de 90% del total autorizado, lo que estaría indicando que se trata de una base actualizada y válida para caracterizar la producción.

**Tabla 1: Estado de México. Conjuntos urbanos autorizados según localización en municipios y zonas metropolitanas (ZMT-ZMVM), 1999-2011**

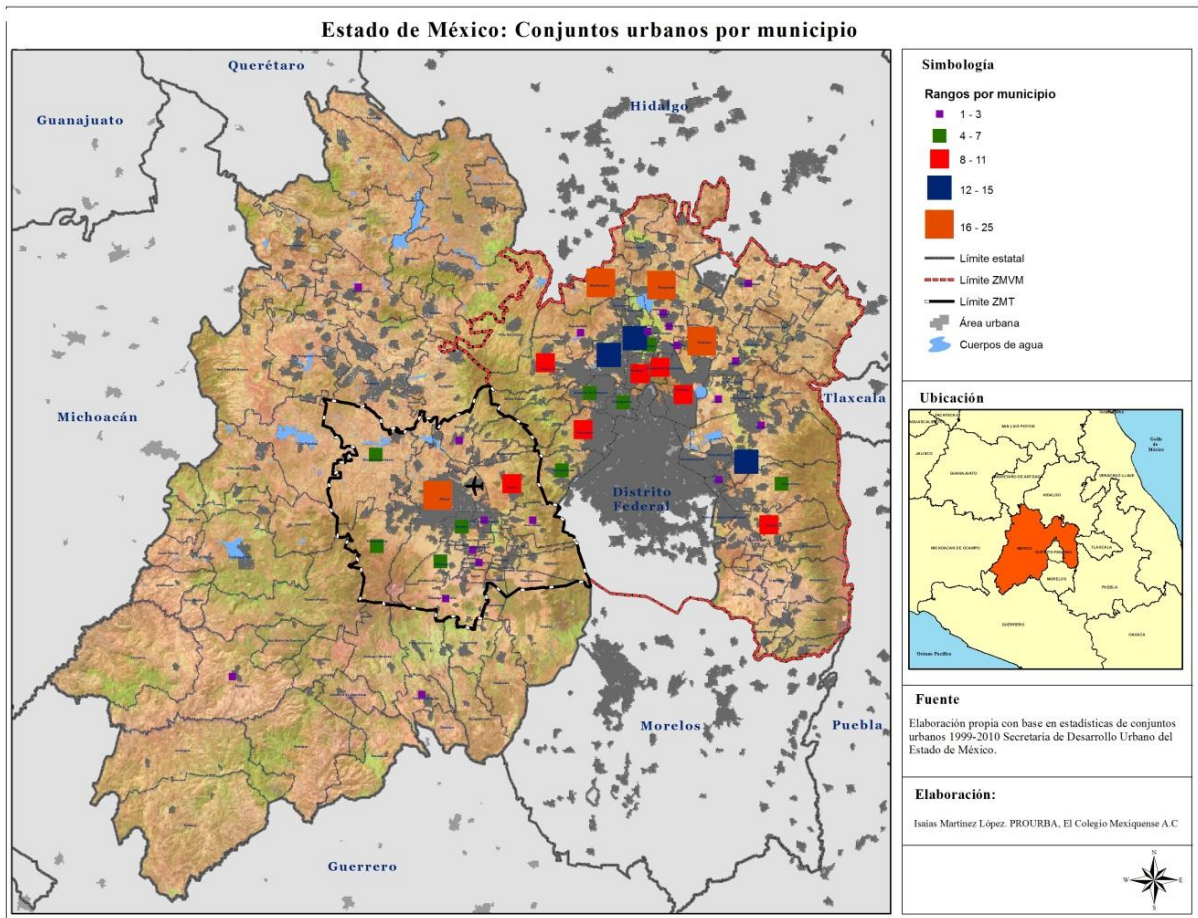
Localización	Autorizaciones	Conjuntos urbanos	Viviendas
Zona Metropolitana del Valle de México (27 de 59 municipios)	320	218	555,308
Zona Metropolitana de Toluca (12 de 22 municipios)	100	73	107,266
Resto del estado (5 municipios)	7	6	1,614
<b>TOTAL</b>	<b>427</b>	<b>297</b>	<b>664,188</b>

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de conjuntos urbanos publicadas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México, [http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion\\_de\\_interes/conjuntos\\_urbanos/index.htm](http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion_de_interes/conjuntos_urbanos/index.htm).

La tabla 1 da un panorama general de la producción en el Estado de México, e indica que la autorización de conjuntos urbanos se ha ubicado casi en su totalidad en las dos zonas metropolitanas que la entidad alberga, con 320 autorizaciones que corresponden a 218 conjuntos en la ZMVM, 100 autorizaciones que corresponden a 73 conjuntos en la ZMT, y 7 autorizaciones que corresponden a 6 conjuntos en otros 5 municipios. El total nos indica casi 300 conjuntos (297), y más de 650 mil viviendas en el periodo 1999-2011.

Una observación que conviene hacer es la diferencia entre autorizaciones y conjuntos, ya que cuando las primeras superan considerablemente a los segundos, está indicando que se han autorizado conjuntos de varias secciones, y que por lo tanto se trata de espacios residenciales de gran escala. En este sentido, la diferencia presentada en el caso de la ZMVM es mayor que la de la ZMT.

## Mapa 1



En el mapa 1 puede observarse la localización de conjuntos urbanos en la entidad, y una idea de la producción por municipio. En este sentido, también puede evidenciarse dónde se ha generado mayor producción y por ende, hacia dónde se han dirigido las tendencias de expansión de la mancha urbana de las metrópolis. Mientras que para la ZMVM los municipios que mayor cantidad de conjuntos han recibido son los que se encuentran al norte de la ciudad de México (Huehuetoca, Zumpango, Tecámac), en la ZMT, el propio municipio de Toluca ha alojado la mayoría de los conjuntos; asimismo, la tendencia de expansión no es unidireccional, sino que se presenta distribuida más o menos regularmente alrededor de la ciudad central, reflejando cierto peso hacia el oriente (en comunicación con el DF).



**Tabla 2: Estado de México, Zona Metropolitana de Toluca. Representatividad de la producción habitacional, 1999-2011\***

Área	Autorizaciones		Conjuntos		Viviendas	
	Nº	% respecto del total	Nº	% respecto del total	Nº	% respecto del total
Zona Metropolitana del Valle de Toluca	100	29.2	73	24.6	107,266	16.1
Estado de México **	427	100	297	100	664,188	100

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de conjuntos urbanos publicadas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México, [http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion\\_de\\_interes/conjuntos\\_urbanos/index.htm](http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion_de_interes/conjuntos_urbanos/index.htm).

\* Se han contabilizado las autorizaciones de conjunto urbano de la Zona Metropolitana de Toluca que corresponden exclusivamente para uso habitacional.

\*\* Zona Metropolitana del Valle de México, Zona Metropolitana de Toluca, y otros municipios donde se registraron autorizaciones en el periodo de estudio.

La tabla 2 permite conocer cuánto representa la producción habitacional a través de conjuntos urbanos en la ZMT, respecto de la totalidad en el Estado. En efecto, dicha producción no ha sido la que reporta un mayor volumen (29% de las autorizaciones; 24.6% de los conjuntos; 16% de las viviendas). Sin embargo, no deja de ser conveniente conocer sus particularidades, puesto que la ZMT puede compararse con otras metrópolis mexicanas que han reportado la producción de conjuntos, mientras que la ZMVM resulta un caso de escala particular, y que prácticamente no ofrece comparación con otra ciudad mexicana.

**Tabla 3: Estado de México, Zona Metropolitana de Toluca. Conjuntos urbanos autorizados según localización en municipios, 2001-2011**

Municipio	Autorizaciones	Conjuntos urbanos	Nº de Viviendas
Almoloya de Juárez	9	5	24,985
Calimaya	9	9	11,837
Chapultepec	1	1	2,488
Lerma	9	8	6,543
Metepec	8	6	6,032

Ocoyoacac	2	2	1,265
San Antonio la Isla	7	3	7,280
San Mateo Atenco	1	1	355
Temoaya	4	3	7,743
Tenango del Valle	1	1	222
Toluca	39	28	30,263
Zinacantepec	10	6	8,253
<b>Total ZMVT</b>	<b>100</b>	<b>73</b>	<b>107,266</b>

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de conjuntos urbanos publicadas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México, [http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion\\_de\\_interes/conjuntos\\_urbanos/index.htm](http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion_de_interes/conjuntos_urbanos/index.htm).

En la tabla 3 pueden observarse a detalle las autorizaciones por municipio en la ZMT. En efecto, es en el municipio de Toluca – ciudad central- donde precisamente se han autorizado la mayor cantidad de conjuntos (28), lo que representa 30 mil 263 viviendas.

Ahora bien, otra observación que se desprende de la tabla es que la cantidad de conjuntos no es precisamente un indicador directo de la cantidad de viviendas autorizadas en cada municipio. En algunos, el número de conjuntos es bastante menor que en Toluca, no así el número de viviendas. Es el caso, por ejemplo, de Almoloya de Juárez, con tan sólo 5 conjuntos autorizados, y un total de 24 mil 985 viviendas; o los casos de San Antonio la Isla o Temoaya, donde en tan sólo 3 conjuntos –respectivamente- se concentran más de 7 mil viviendas. Este es un indicio de la escala de los conjuntos que se han autorizado allí, y que en efecto se trata de espacios residenciales grandes o muy grandes (miles de viviendas).

Un ejercicio de comparación que permite verificar si en efecto la relación oferta-demanda en cada municipio presenta cierta lógica o equilibrio, es aquella que puede establecerse entre la cantidad de nuevas viviendas autorizadas -y los habitantes que implican<sup>156</sup>- en el periodo de estudio, y el crecimiento poblacional por municipio registrado en los últimos diez años, según los censos de población y vivienda que realizara INEGI en 2000 y 2010.

En este sentido, destaca nuevamente Almoloya de Juárez, que según datos de los censos, registró entre 2000 y 2010 un crecimiento de 37 mil 490 nuevos habitantes (INEGI, 2000 y 2010). En el mismo periodo, se autorizaron viviendas en

<sup>156</sup> En la estadística de conjuntos urbanos de la SEDU, este dato aparece como “Población beneficiada”, y prácticamente resulta de multiplicar por 4.5 la cantidad de viviendas del conjunto al que se hace referencia.

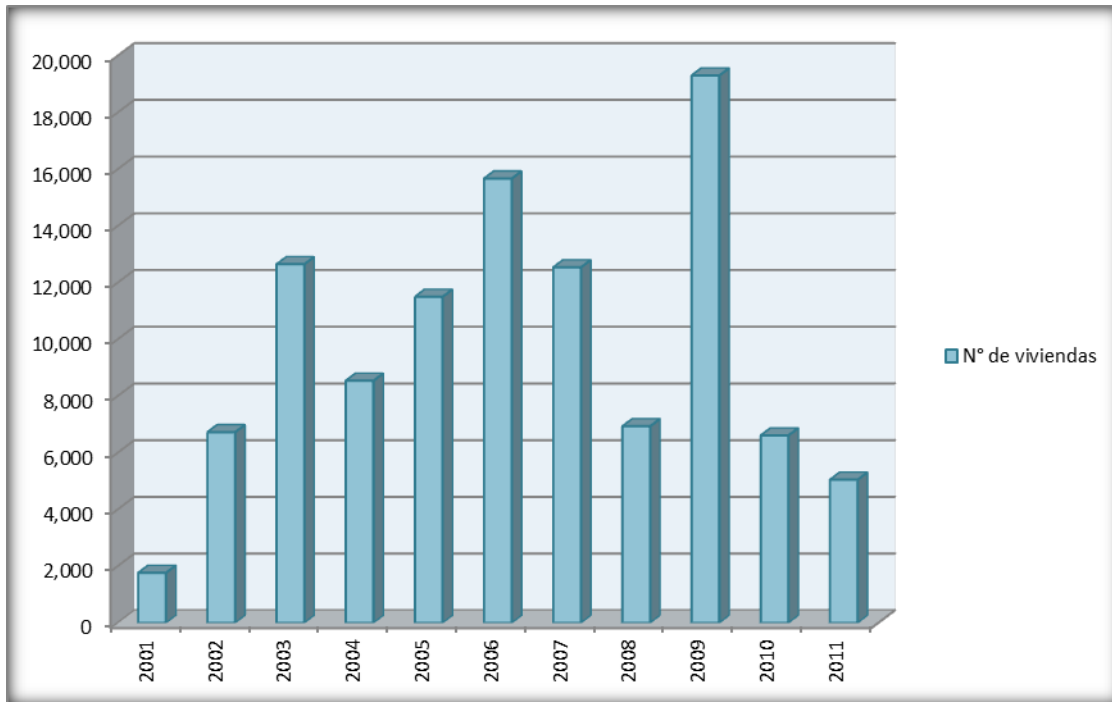
conjuntos urbanos que pueden alojar hasta 112 mil 433 nuevos habitantes, equivalentes a prácticamente la población que el municipio tenía en 2000 y multiplicando por 2 y media veces el crecimiento demográfico decenal; otro caso es Calimaya, con 11 mil 837 nuevos habitantes (INEGI, 2000 y 2010) y viviendas de conjunto urbano que pueden alojar hasta 53 mil 269 habitantes; diferencias similares pueden encontrarse en Chapultepec, San Antonio la Isla, Temoaya e incluso Metepec. Otros municipios como Toluca, Lerma, San Mateo Atenco o Zinacantepec, muestran un comportamiento inverso; es decir, el crecimiento decenal de su población fue mayor que los nuevos habitantes que se calcula podrían ocupar las viviendas de conjuntos urbanos autorizados.

**Tabla 4: Estado de México, Zona Metropolitana de Toluca. Conjuntos urbanos autorizados anualmente, 2001-2011**

<b>Año</b>	<b>Nuevos Conjuntos</b>	<b>N° de viviendas</b>
<b>2001</b>	4	1,763
<b>2002</b>	8	6,723
<b>2003</b>	6	12,647
<b>2004</b>	9	8,538
<b>2005</b>	7	11,499
<b>2006</b>	8	15,670
<b>2007</b>	6	12,537
<b>2008</b>	5	6,931
<b>2009</b>	8	19,304
<b>2010</b>	7	6,608
<b>2011</b>	5	5,046
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>107,266</b>

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de conjuntos urbanos publicadas por la Gobierno Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México, [http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion\\_de\\_interes/conjuntos\\_urbanos/index.htm](http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion_de_interes/conjuntos_urbanos/index.htm).

**Gráfica 1: Estado de México, Zona Metropolitana de Toluca. Viviendas de conjunto urbano autorizadas anualmente, 2001-2011**



Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de conjuntos urbanos publicadas por la Gobierno Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México, [http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion\\_de\\_interes/conjuntos\\_urbanos/index.htm](http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion_de_interes/conjuntos_urbanos/index.htm).

La tabla 4 y la gráfica 1 presentan la autorización de nuevos conjuntos y viviendas por año, en el periodo de estudio. Se observa un claro ascenso de la autorización entre 2001 y 2003 (entre 2001 y 2002 la autorización de conjuntos se duplicó, y la cantidad de viviendas se multiplicó casi por 4; en 2003, si bien se autorizaron 2 conjuntos menos que en 2002, la cantidad de viviendas prácticamente se duplicó). En 2004 y 2005 se percibe cierto descenso, y repunta en 2006, con 8 nuevos conjuntos, que representan más de 15 mil nuevas viviendas. Los años 2007 y 2008 representan nuevamente descensos, sobre todo este último (y tal vez relacionado con la crisis hipotecaria que se presentó en ese año a nivel mundial), pero curiosamente en 2009 se asciende considerablemente la autorización-producción, con 8 nuevos conjuntos y 19 mil 304 nuevas viviendas (representando el año con mayor cantidad de viviendas autorizadas). En 2010 las autorizaciones descienden drásticamente a 6 mil 608 viviendas, y desde allí se presenta un descenso paulatino: 5 mil 46 en 2011, y 3 mil 974 para 2012 (consultando las

actualizaciones de la base de datos, ya con una nueva administración gubernamental).

Otra de las cosas que la base permite conocer es el volumen de viviendas autorizadas según su tipología. En este caso, se refiere a la tipología establecida en el Código Financiero del Estado de México y municipios (Artículo 3, inciso XL), y cuyo criterio de clasificación es el valor de la vivienda al término de la construcción, expresado en pesos mexicanos. En el Libro quinto del Código Administrativo del Estado, donde se establece toda la normativa respecto de la autorización de conjuntos, también hay una referencia a las características formales (muy básicas, como tamaño de lote, metros de frente, etc.) de esta clasificación tipológica, que supone seis categorías, de menor a mayor valor, a saber: social progresiva; interés social; popular; medio; residencial; residencial alto y campestre.

**Tabla 5: Estado de México, Zona Metropolitana de Toluca. Conjuntos urbanos autorizados 2001-2011 según tipología de vivienda\***

Tipología	Conjuntos		Viviendas (total)		Promedio de viviendas por conjunto
	N°	% respecto del total	N°	% respecto del total	
<b>Social progresiva</b>	3	4.2	15,543	14.5	3,885
<b>Interés Social</b>	34	47	47,539	44.3	1,118
<b>Popular</b>	4	6	2,857	2.7	571
<b>Mixto de interés social</b>	6	8.3	18,876	17.6	3,146
<b>Media</b>	16	22	10,550	9.8	659
<b>Residencial</b>	5	7	3,351	3.1	568
<b>Mixto residencial</b>	4	5.5	8,550	8.0	2,137
<b>Total</b>	<b>73</b>	100	<b>107,266</b>	100	

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de conjuntos urbanos publicadas por la Gobierno Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México, [http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion\\_de\\_interes/conjuntos\\_urbanos/index.htm](http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion_de_interes/conjuntos_urbanos/index.htm).

\*La tipología de vivienda que se ha considerado es la establecida en el Código Financiero del Estado de México y municipios (Artículo 3, inciso XL), y cuyo criterio de clasificación es el valor de la vivienda al término de la construcción, expresado en pesos mexicanos. Los valores se actualizan anualmente.

Al observar la tabla 5, se advierte:

- Que en la distribución de tipologías, en efecto el mayor porcentaje de autorizaciones de conjuntos está en el segmento de vivienda de interés social -VIS (que comprende conjuntos de vivienda social progresiva, interés social, y popular, así como conjuntos mixtos, es decir, que combinan dos tipos de vivienda dentro de este segmento). Representa 65.5% del total autorizado, contra 34.5% del segmento de vivienda media y residencial.
- Que al interior del segmento de VIS, en efecto el mayor porcentaje de conjuntos autorizados ha sido el de viviendas de interés social (47%), y que dentro del segmento de vivienda media y residencial, el mayor porcentaje ha sido el de vivienda media (22%).
- Que cuando la categoría a medir son las viviendas y no los conjuntos, se puede observar que el mayor porcentaje continúa siendo la tipología específica de interés social (44.3%), y todo el segmento VIS representa 79.1%, contra 20.9% del segmento medio y residencial. En efecto, esto es un indicador de que los conjuntos de VIS son de mayor escala que aquellos de vivienda media y residencial.

Ahora bien, si esta distribución tipológica se cruza con la localización municipal, pueden surgir otras reflexiones. Observemos la tabla 6 y el mapa 2:

**Tabla 6: Estado de México, Zona Metropolitana de Toluca. Conjuntos urbanos autorizados 2001-2011 según tipología de vivienda y localización municipal**

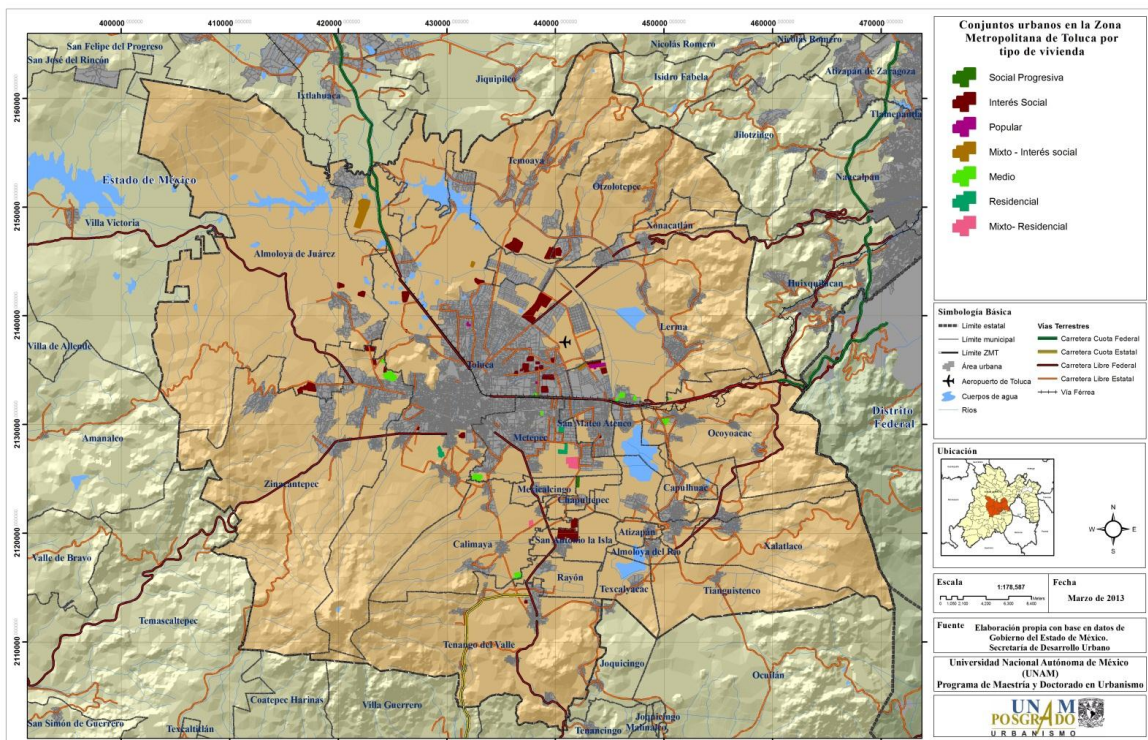
Municipio	Total Conjuntos urbanos	Tipología						
		SP	IS	P	MIS	M	R	MR
Almoloya de Juárez	5 (24,985 viv.)	2	2	-	1	-	-	-
Calimaya	9 (11,837 viv.)	-	-	-	1	5	2	1
Chapultepec	1 (2,488 viv.)	-	-	-	1	-	-	-
Lerma	8 (6,543 viv.)	-	2	1	2	3	-	-
Metepec	6 (6,032 viv.)	-	-	-	-	2	2	2

Ocoyoacac	2 (1,265 viv.)	-	-	-	-	1	-	1
San Antonio la Isla	3 (7,280 viv.)	-	3	-	-	-	-	-
San Mateo Atenco	1 (355 viv.)	-	1	-	-	-	-	-
Temoaya	3 (7,743 viv.)	-	3	-	-	-	-	-
Tenango del Valle	1 (222 viv.)	-	1	-	-	-	-	-
Toluca	28 (30,263 viv.)	2	19	3	1	3	-	-
Zinacantepec	6 (8,253 viv.)	-	4	-	1	1	-	-
TOTAL ZMT	73							

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de conjuntos urbanos publicadas por la Gobierno Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México, [http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion\\_de\\_interes/conjuntos\\_urbanos/index.htm](http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion_de_interes/conjuntos_urbanos/index.htm).

\*La tipología de vivienda que se ha considerado es la establecida en el Código Financiero del Estado de México y municipios (Artículo 3, inciso XL), y cuyo criterio de clasificación es el valor de la vivienda al término de la construcción, expresado en pesos mexicanos. Los valores se actualizan anualmente.

## Mapa 2



El análisis que puede derivarse de la observación de éstos es que la autorización de conjuntos por tipo de vivienda no es “heterogénea” en el territorio: hay municipios que han recibido exclusivamente conjuntos del segmento VIS (como es el caso de Almoloya de Juárez, San Antonio la Isla o Temoaya), y otros donde sólo se han autorizado viviendas del segmento medio-residencial (como Calimaya, Ocoyoacac, o Metepec). La pregunta que surge, entonces, es: ¿podiera tratarse de una medida indirecta de segregación –al menos por omisión–

**Tabla 7: Estado de México, Zona Metropolitana de Toluca. Conjuntos urbanos autorizados 2001-2011 según empresa promotora**

Nombre de la empresa /promotor	Conjuntos		Viviendas (total)	
	Nº	% en la ZMT	Nº	% en la ZMT
GEO EDIFICACIONES, S.A. DE C.V.	12	16.4	26,137	24.4
ARA (1)	7	9.6	10,641	9.9
CONSTRUCTORA PROFUSA, S.A. DE C.V.	1	1.4	10,535	9.8
HOMEX (2)	5	6.8	9,769	9.1
SARE(3)	2	2.7	5,880	5.5
VIVEICA, S.A. DE C.V. (4)	2	2.7	4,622	4.3
GRUPO GADOL (5)	2	2.7	4,533	4.2
Flia. Rivera Torres (6)	1	1.4	4,141	3.9
INMOBILIARIA BASGAR DE TOLUCA, S.A. DE C.V.	5	6.8	3,625	3.4
SADASI (7)	1	1.4	3,048	2.8
VI INMOBILIARIA, S.A. DE C.V.M Y GRÚAS SUECAS, S.A. DE C.V.	1	1.4	3,048	2.8
ABITARE PROMOTORA E INMOBILIARIA, S.A. DE C.V., Y COPROPIETARIOS	2	2.7	2,938	2.7
ALTEQ CONSTRUCCIONES, S.A. DE C.V.	1	1.4	2,637	2.5
ROMA INGENIERÍA E INSTALACIONES, S.A. DE C.V.	2	2.7	2,468	2.3
COINMUEBLES DEL CENTRO, S.A. DE C.V.	3	4.1	2,201	2.1
INMOBILIARIA HATTIE, S.A. DE C.V. (8)	3	4.1	1,823	1.7
VALLE SAN SEBASTIAN S. DE R.L	1	1.4	1,643	1.5
MM SAN ANTONIO LA ISLA, S.A. de C.V.	1	1.4	1,027	1.0
CORPORATIVO TEMBO, S.A. DE C.V.	1	1.4	927	0.9
LA CASA ESPACIO INMOBILIARIA, S.A. DE C.V.	1	1.4	633	0.6
HERMES EDIFICACIONES Y CONSTRUCCIONES, S.A. DE C.V.	1	1.4	606	0.6
FGPV1, S.A DE C.V.	1	1.4	468	0.4
PROMOTORA METEPEC, S.A. DE C.V.	1	1.4	436	0.4
ADMINISTRADORA RIO LERMA, S.A. DE C.V.	2	2.7	409	0.4



CARZA, S.A. DE C.V.	1	1.4	377	0.4
DESARROLLOS NATURALES	1	1.4	360	0.3
INMOBILIARIA FUENTES DE SAN MATEO, S.A. DE C.V.	1	1.4	355	0.3
PROMOCIÓN Y DESARROLLOS URBI, S.A. DE C.V.	1	1.4	325	0.3
C. ANTONIO PLIEGO GUTIÉRREZ	1	1.4	289	0.3
INMCARA, S.A. DE C.V.	1	1.4	228	0.2
ARQUITECTURA EN OBRAS PRACTICAS, S.A. DE C.V.	1	1.4	222	0.2
MARHNOS, S.A. DE C.V.	1	1.4	195	0.2
DESARROLLOS HABITACIONALES Y RESIDENCIALES, S.A. DE C.V.	1	1.4	194	0.2
CONSTRUCTORA E INMOBILIARIA M&M, S.A. DE C.V.	1	1.4	146	0.1
INMOBILIARIA HEMAJA DE ATLACOMULCO, S.A. DE C.V.	1	1.4	121	0.1
JOSEFINA NORIEGA VDA. DE VILLAZON Y MANUEL VILLAZON NORIEGA	1	1.4	96	0.1
PROMOTORA E INMOBILIARIA SAN ANDRÉS, S.A. DE C.V.	1	1.4	82	0.1
ALESQUI CONSTRUCCIONES, S.A. DE C.V.	1	1.4	81	0.1
Total empresa /promotor: <b>38</b>	<b>73</b>	<b>100</b>	<b>107,266</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de conjuntos urbanos publicadas por la Gobierno Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México, [http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion\\_de\\_interes/conjuntos\\_urbanos/index.htm](http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion_de_interes/conjuntos_urbanos/index.htm).

1. ARA: a través de Consorcio de Ingeniería Integral, S.A. de CV; Constructora y Urbanizadora ARA, S.A. de CV; e Inmobiliaria ACRE, S.A. de CV.
2. HOMEX: a través de PROYECTOS INMOBILIARIOS DE CULIACÁN, S.A. DE C.V. y CASAS BETA DEL CENTRO, S.A. DE C.V.
3. SARE: a través de INMOBILIARIA DIAREL, S.A. DE C.V. e INMOBILIARIA EL ESTORIL, S.A. DE C.V.
4. Rama de vivienda de grupo ICA.
5. GRUPO GADOL: a través de PROMOTORA TANIA, S.A. DE C.V.
6. Flia, Rivera Torres: a través de DAVIVIR DESARROLLOS INMOBILIARIOS, S.A. DE C.V. , PROMOTORA DE CASAS, S.A. DE C.V., VENTAS Y PROMOCIONES INMOBILIARIOS, S.A. DE C.V.
7. SADASI: a través de INMOBILIARIA JARDINES DE LA VELETA, S.A. DE C.V.

INMOBILIARIA HATTIE: a través de INMOBILIARIA HATTIE, S.A. DE C.V. CONSORCIO INMOBILIARIO ZERO, S.A. DE C.V.

La última tabla (Tabla 7) permite conocer quiénes, y cuánto han producido, es decir, cómo se distribuye la producción según el alcance (nacional o local) de las empresas desarrolladoras inmobiliarias, en tanto “protagonistas” de la producción habitacional que esta política ha fomentado.

Para la elaboración de esta tabla se detectó la presencia, en algunos casos, de razones sociales diferentes para una misma empresa promotora-desarrolladora. Por lo anterior, fue necesaria la revisión de reportes financieros anuales –sobre todo de las principales empresas constructoras, publicados en sus páginas electrónicas-, para aclarar e identificar los casos en que una empresa registró la autorización de conjuntos con distintas razones sociales.

De esta manera, la tabla presenta que entre 2001 y 2011, 38 empresas de diversa escala, alcance territorial - y, por tanto, variada disponibilidad de capital- han intervenido en la producción de conjuntos urbanos en la ZMT.

Intentando clasificar este universo de 38 empresas, puede destacarse:

- Que en el grupo de las primeras 6 empresas que reportan mayor producción, 5 son de alcance nacional, es decir, que participan en todo el Estado de México, e incluso en otras entidades federativas. Nos referimos a GEO; ARA; HOMEX; SARE y e ICA (a través de VIVEICA). En conjunto, su participación representa 38.2% del total de conjuntos, y 53.2% de las viviendas producidas en la ZMT.
- En este mismo grupo aparece la constructora PROFUSA – de alcance local-, que aun cuando reporta la autorización de un solo conjunto, se trata del de mayor escala en la ZMT, con 10,535 viviendas (9.8%, prácticamente el mismo porcentaje producido por ARA en 7 conjuntos).
- En el siguiente grupo de 6 se ubican empresas locales que han podido alcanzar una producción relevante mediante la autorización de varios conjuntos: es el caso de grupo GADOL (2 conjuntos, 4,533 viviendas), inmobiliaria BASGAR de Toluca (5 conjuntos, 3,625 viviendas), VI inmobiliaria (1 conjunto, 3,048 viviendas), y ABITARE promotora e inmobiliaria (2 conjuntos, 2,938 viviendas). También en este grupo aparece una familia vinculada a proyectos inmobiliarios del Estado de México y Morelos (la familia Rivera Torres), quien para la ZMT produjo en diferentes etapas un mismo conjunto (Villas Santín, con un total autorizado de 4,141 viviendas), a través de distintas razones sociales; aparece sólo una desarrolladora de alcance nacional, SADASI, a quien en la ZMT le fue autorizado tan sólo un conjunto de 3,048 viviendas (Los Héroes Toluca). El total producido por estas empresas representa 16.4% de los conjuntos, y 19.8% de las viviendas.
- En una siguiente “franja” o grupo, 7 desarrolladoras locales (ALTEQ construcciones, ROMA ingeniería e instalaciones, COINMUEBLES del centro, inmobiliaria HATTIE, Valle San Sebastián, MM San Antonio la Isla y Corporativo Tembo) han producido entre mil y 3 mil viviendas cada una, varias en más de un conjunto, reportando –como grupo- los siguientes resultados: 16.5% del total de conjuntos, y 12% del total de viviendas.
- Las últimas 19 empresas locales son aquellas que han producido un solo conjunto (a excepción de la Administradora Lerma, quien produjo dos), y se trata precisamente de los conjuntos más pequeños (en un rango de poco más de 80 viviendas, hasta 600). Representan 27.9% del total de conjuntos, y 5.3% del total de viviendas en la ZMT.

La anterior no es una clasificación “estricta” o inamovible, pero puede otorgar elementos para caracterizar el volumen de producción, desde el perfil de los productores y su intervención concreta en el territorio de la metrópoli.

## **Conclusiones.**

En esta ponencia se ha buscado caracterizar la producción habitacional a través de conjuntos urbanos en una zona metropolitana concreta, la del valle de Toluca.

Una herramienta útil para ello ha sido la propia base de datos sobre la autorización de conjuntos en el Estado de México, generada por la Secretaría de Desarrollo Urbano desde hace poco más de una década. La posibilidad de contar con una base como esta, y apoyándonos en herramientas estadísticas y cartográficas complementarias, permite cuantificar y localizar, así como caracterizar tipológicamente la producción habitacional formal-oficial de la política de vivienda reciente (lo cual a su vez es útil para dimensionar la expansión urbana de la ZMT, y localizar sus tendencias).

Lo anterior, replicado en otras ciudades y zonas metropolitanas, puede contribuir a conocer mejor el impacto de las decisiones sobre la vivienda, ya que es en las ciudades, en sus dinámicas y patrones de crecimiento, donde se hace evidente el resultado concreto de las políticas habitacionales.

## **Bibliografía**

Coulomb Bosc, R. y M. Schteingart (2006) *Entre el Estado y el Mercado: la vivienda en el México de hoy*. UAM- Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

Del Castillo Daza, J.C. (2007) *Las áreas residenciales como tema del urbanismo. En Áreas residenciales en Bogotá*. Urbanismos N° 2, Publicación seriada de la maestría en Urbanismo, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes, Bogotá

De Mattos, C. (2008) *Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano*. En Córdova Montúfar, M. (coord.) *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*. FLACSO Ecuador, y Ministerio de Cultura del Ecuador. Quito

Duhau, E., (2008). Los nuevos productores del espacio habitable. *Ciudades 79* (20), 21-27.

Esquivel, M. T.; Maya, E.; Cervantes, J. "La promoción privada y los grandes conjuntos habitacionales: nuevas modalidades de acceso a la vivienda". En Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. [En línea] No. 194 Agosto de 2005. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-21.htm> [Acceso el 9 de abril de 2010]

Gobierno del Estado de México. *Código Administrativo del Estado de México*. Gaceta del Gobierno del Estado de México del 13 de marzo del 2002. Toluca, México.

Gobierno del Estado de México. *Código Financiero del Estado de México y Municipios*. Gaceta del Gobierno del Estado de México. Toluca, México.

Gobierno del Estado de México. Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo. Gaceta del Gobierno del Estado de México del 13 de marzo del 2002. Toluca, México.

Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano. Estadísticas de Conjuntos Urbanos.  
[http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion\\_de\\_interes/conjuntos\\_urbanos/index.htm](http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion_de_interes/conjuntos_urbanos/index.htm).

Instituto de Estadística y Geografía, Inegi, (2000). *Censo de población y vivienda 2000. Tabulados básicos*.

Instituto de Estadística y Geografía, Inegi, (2010). *Censo de población y vivienda 2010. Tabulados básicos*.

Montaner J. M. y Z. Muxí, (2011) *Política y arquitectura. Ensayo para mundos alternativos*. Editorial Gustavo Gili, Barcelona.

Rodríguez, A. y A. Sugranyes, (2006) *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Ediciones Sur, Santiago de Chile

Sepúlveda Ocampo R. y R. Fernández Wagner, 2006. *Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. Centro Cooperativo Sueco, San José, Costa Rica.

# Teoría de Localización e Iglesia Católica: un enfoque alternativo para la identificación de necesidades de renovación de la vivienda.

L.A.E. Aydee Quintana Duarte <sup>157</sup> y Dr. Francisco Javier Llera Pacheco <sup>158</sup>

## 1. Introducción

El presente trabajo de investigación pretende determinar la relación que existe entre la distribución espacial de la iglesia católica y la teoría de lugar central, que permita identificar las necesidades urbanas en espacial la gestión en la renovación de la vivienda. Es así, que surge la hipótesis de que la utilización de la distribución espacial de la iglesia católica, puede servir como modelo para desarrollar una estrategia que permita identificar de manera más eficiente y rápida las necesidades urbanas en cuanto a la renovación de vivienda.

Primero se aborda que es la teoría de lugar central; los principales conceptos que emplea la teoría de lugar central y las aplicaciones en diferentes ámbitos. Segundo, se toma la forma de distribución espacial que tiene la iglesia católica (ciudad Juárez) y se utilizan los conceptos de la teoría de lugar central y se aplican en el caso de la iglesia católica. Así como revisar la literatura sobre estudios relacionados en cuanto a la iglesia católica en relación a su distribución espacial (física) y la ciudad. Tercero se toma la infraestructura de la iglesia católica como lugar central, y determinar que a partir de su localización se puede identificar necesidades urbanas.

La metodología a utilizar es de enfoque mixto, cuantitativo y cualitativo. Es cuantitativo porque se analiza la distribución espacial de las parroquias católicas en Ciudad Juárez, las herramientas a utilizar es el Sistema de Información Geográfica (SIG) que permite referenciar cada una de las parroquias católicas, permitiendo capturar, manipular y sistematizar la información. Es cualitativo, porque se utiliza el estudio de casos en el que elige una parroquia para realizar entrevistas y cuestionarios que pertenezcan a dicha comunidad. Además de utilizar el método etnográfico para describir y analizar la zona de estudio en cuanto al aspecto de la renovación de la vivienda.

Es decir, se analiza como el modelo espacial que tiene la iglesia católica puede contribuir a la gestión urbana, se toma la gestión de la vivienda en específico para

---

<sup>157</sup> Estudiante de Maestría en Planificación y Desarrollo Urbano, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. aydeequinta@yahoo.com.mx

<sup>158</sup> Director de Tesis y Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. fllera@uacj.mx

detectar que necesidades tiene la población en cuanto a la renovación de la vivienda.

La presente investigación se enfoca a realizar el estudio en Ciudad Juárez, y se dedica exclusivamente al análisis de la iglesia católica de la Diócesis de Ciudad Juárez, excluyendo así mismo las otras religiones y enfocado a la distribución geográfica de las parroquias.

## **2. Teoría de Lugar Central (TLC)**

En el presente apartado se aborda la definición de la teoría de lugar central, como se ha aplicado la teoría en la práctica y que resultados se han obtenido de la aplicación en los diferentes contextos donde se han realizado los estudios. Identificando los conceptos clave que permitan definir si existe una relación entre la teoría y la distribución espacial que utiliza la iglesia católica identificando.

Es importante primero explicar lo que es la teoría de lugar central y cuál es su aplicación así que se realiza una breve explicación. La teoría de Lugares Centrales elaborada por el almenan Walter Christaller en 1933 quien publicó su trabajo clásico en Alemania en base a los anteriores teóricos alemanes como Von Thünen, con su escenario agrícola, y Weber, con la localización industrial, Christaller retoma en su trabajo la forma en que se distribuyen en el espacio las actividades económicas y las poblaciones. Esta teoría fue modificada por August Lösch economista alemán a finales de los años treinta. (Gracia, 2010)

La historia de la teoría del lugar central utiliza el análisis de la ciudad y de los mercados rurales. Una historia similar puede aplicarse a los negocios de distrito con un área metropolitana. La teoría señala que un lugar central está conformado por un grupo de empresas establecidas en un mismo lugar, donde en conjunto deben satisfacer las demandas del área de mercado circundante. (Gracia, 2010) Si se parte del anterior enunciado se puede destacar que las parroquias católicas se encuentran establecidas en un mismo lugar en el que deben de satisfacer las demandas de la feligresía que estén dentro del territorio parroquial.

Christaller llega en su modelo a la siguiente conclusión: que el establecimiento de una jerarquía de centros urbanos, en función de su tamaño, pueden o no desarrollar diferentes actividades económicas. Propone examinar como las diferentes funciones y productos, en particular funciones de servicios, se articulan en el territorio dando origen a una jerarquía urbana (Camagni, 2005), dicho lo anterior se destaca la palabra jerarquía urbana, es decir la jerarquía dependerá de las funciones o servicios que un negocio tenga para poder denotar una más que otra o viceversa. La iglesia cuenta con jerarquías en cuanto a funciones y servicios, dado a que una parroquia no realiza las mismas funciones y servicios que una capilla.

La teoría recibe el nombre en base a que las personas se acercan a los lugares donde se ofrecen servicios para obtenerlos, de esta manera emerge un núcleo en

el espacio que ordena el territorio alrededor de sí, derivando en una lógica de comportamiento económico o de consumo que gobierna la aparición de servicios y las posibilidades que estos tienen de alcanzar el éxito. (Becerril, 2011)

El objetivo de Christaller era la localización óptima de las actividades comerciales y de servicios en cualquier región. Partiendo de dos conceptos claves: el alcance físico o rango espacial y el umbral de la demanda. (Gavira, 2010)

El alcance físico lo determina la distancia más grande que el consumidor está dispuesto a viajar para obtener un producto o servicio, a un determinado precio de mercado y definió el umbral de la demanda como la mínima cantidad de ventas que le permiten a una empresa mantenerse, así todo bien o servicio es ofertado solo si su alcance supera el umbral. (Gavira, 2010)

Entonces toda empresa necesita la cantidad mínima de consumidores para poder obtener el ingreso que los mantendrá dentro del negocio, cuanto más caro o especializado sea el bien o servicio mayor será la población mínima que necesita para asegurar el umbral. Para un bien o servicio más caro y especializado el alcance físico será mayor, esto quiere decir que los consumidores estarán dispuestos a desplazarse distancias mayores en tiempos más largos para obtener servicios de salud y no para comprar un producto de abarrotes, por lo tanto para un espacio delimitado, el número de lugares centrales que ofrecen servicios especializados y más caros es menor que el de los que ofrecen productos o servicios más comunes y baratos. (Becerril, 2011)

De esta manera se determina la jerarquía de los lugares centrales, donde los más pequeños y numerosos serán de orden inferior respecto a aquellos menos comunes y de mayor tamaño. La teoría se define como al lugar central aquel que ofrece servicios de una determinada clase, considerando al espacio en que se localiza como homogéneo. (Becerril, 2011)

Cada empresa de servicios tendrá un umbral de demanda mínimo, necesario para poder ubicarse, el umbral de demanda mínima le permitiría fijar su localización cerca de la población más pequeña a la que se debe prestar un servicio para alcanzar un punto de equilibrio entre gastos e ingresos. (Tapia, 2004) En el caso de la distribución espacial de la iglesia católica, el concepto de umbral se le llama territorio parroquial el cual es delimitación territorial el cual le permite a cada parroquia prestar un servicio.

Según Tapia, la jerarquía del lugar central, se pueden identificar dos tipos de orden: lugares centrales de primer orden y los de orden mayor que siempre será sólo uno. Cuanto mayor es un lugar central concentra más población y servicios. La jerarquía surge a partir del grado de especialización de sus principales actividades económicas y se define en función del grado de integración de los consumidores al núcleo central.

## **2.1 Aplicaciones de la Teoría de Lugar Central**

. La teoría ha sido aplicada en diferentes actividades, fue en el caso del régimen nazi para las actividades de planificación la teoría adquirió una gran manifiesto en trabajos de servicios de planeamiento de varias organizaciones responsables de territorios ocupados. (Rossler, 1993)

Otro caso de aplicación de los elementos de la Teoría del Lugar Central son los utilizados para la elaboración de un modelo de jerarquía urbana, red de ciudades o sistema regional y es un punto de partida para el análisis del ordenamiento político y administrativo de los gobiernos municipales y sus servicios. La propuesta de este trabajo fue el aplicar el enfoque del lugar central como un marco de referencia para el análisis y la definición de la política de la división municipal para el otorgamiento de la categoría municipal. (Pineda, 2007)

Otra aplicación del modelo fue el trabajo que relaciono las causas que dieron origen a la localización industrial de la Industria textil y de la confección en Tlaxcala.

Otros autores que han realizado investigación abordando el tema es Elva Roulet (1969) quien analizo la red urbana en un región subdesarrollada: la región nordeste de la Argentina, que tiene como objetivo era conocer si existe una correspondencia específica entre el estado de subdesarrollo y el tipo de ciudad de los países subdesarrollados, así como con la naturaleza e intensidad de las relaciones interurbanas que determinan, a su vez, la existencia de una red urbana regional.

### ***Infraestructura física de la iglesia católica y el ámbito urbano***

En la presente sección se aborda como las iglesias católicas tienen relación con la ciudad, así como los diferentes autores que han realizado investigaciones con el fin de comprender la importancia que tiene el abordar dichos estudios.

Los edificios religiosos, como templos, iglesias, sinagogas y mezquitas, han sido siempre un componente integral de la trama urbana. Además de ser lugares de culto, han sirviendo como centros sociales y cívicos. (Ayhan; Cubukcu, 2010)

A diferencia de otros usos de la tierra, como los comerciales o administrativos, lugares de culto y la educación tienden a estar dispersos y descentralizada en todo el paisaje urbano, y su ubicación puede ser utilizada como aproximación de la forma urbana, en un barrio nuevo, por ejemplo en la ciudad de Izmir, Turquía la gente tiende a unirse a las mezquitas construidas antes de la creación de infraestructuras y otros servicios públicos. (Ayhan; Cubukcu, 2010)

En el caso de la religión católica las iglesias tienen una gran tradición y algunas llevan siglos ubicadas en la trama urbana. Incluso forman parte intrínseca de los modelos urbanos. Teniendo en cuenta que para poder expresar la religiosidad individual y colectiva es necesario un sitio físico (iglesia, mezquita, sinagoga...) y que el mismo se ubique en una trama urbana, claramente se puede advertir el vínculo entre religión y urbanismo, de manera que el segundo puede ser un



elemento que facilite (o entorpezca) el ejercicio libre de la religiosidad. (Observatorio del pluralismo religioso en España)

Conceição (2001) menciona que en la isla de Santa Catarina en Brasil, la iglesia era parte integrante del estado por lo tanto se encontraba en los núcleos urbanos estatales como la salud, la educación, registros públicos, es por lo tanto un agente de transformación urbana a partir de los registros de propiedad por la preponderancia patrimonial de la iglesia. El importante papel de la iglesia como agente de transformación urbana que se ve envuelto en rasgos polémicos cuando se verifica que toda esta preponderancia patrimonial tiene un origen público y estaba destinada al uso público e identifica el significado de la iglesia católica como institución, presente en la isla desde los primeros momentos hasta la actualidad, tal presencia es de vital importancia para el desarrollo urbano del territorio.

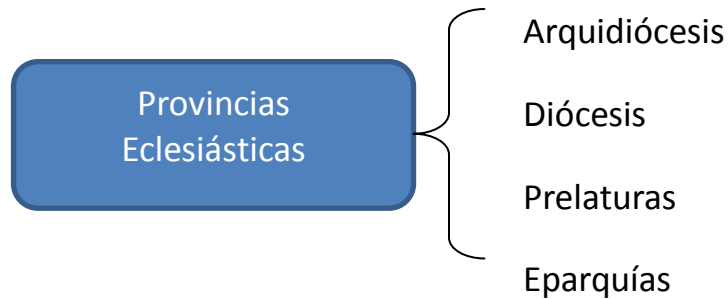
Filho (2005) menciona que la iglesia es un punto de difusión de poder y de movilización ciudadana. Es un punto donde no solo es agente de transformación urbana si no que también se puede llamar un gran terrateniente, el cual cuenta con propiedades vastas dentro de la ciudad y el cual son puntos clave para la sociedad no solo de ubicación sino también de encuentro, socialización y de poder.

### **3.1 Estructura territorial de la Iglesia Católica**

La estructura territorial de la Iglesia Católica inicia en el año 313 D. de C. cuando Constantino promulga la relación entre el Estado y Religión. Después de la caída del Imperio Romano, el único poder consolidado en ámbitos supraprovinciales de la Antigua organización política administrativa romana fue la de la Iglesia Católica. (Pérez Prendes, 1997) La distribución territorial de la iglesia católica tiene sus orígenes en el imperio Romano es por eso que hasta ciertas funciones suelen ser similares. (Lago, 2010)

La iglesia católica está organizada en base a jurisdicciones por parte del Papa y los Obispos. La unidad del poder jerárquico la constituyen el orden, la comunión, el título y la jurisdicción. La iglesia cuenta con una sola jerarquía, que comienza con el orden y termina con la jurisdicción, dentro de la jerarquía, la primera es la iglesia romana, siguiendo las iglesias patriarcales y metropolitanas, después las iglesias diocesanas. (Ampudia, 1998)

La iglesia Católica Apostólica y romana en México se encuentra organizada de la siguiente forma:



Según Arroyo (1997) menciona que en el canon 369 las diócesis es una porción del pueblo de Dios cuyo cuidado pastoral se encomienda al Obispo con la cooperación de un presbítero. El canon 372 hace mención que lo que constituye a una diócesis u otra iglesia en particular debe quedar circunscrita dentro de un territorio determinado, de forma que abarque a todos a los fieles de ese determinado territorio. Así mismo en el canon 374.1 continúa describiendo como debe dividirse en distintas partes o parroquias. Menciona Arroyo (1997) que las parroquias constituyen el elemento básico de distribución territorial de la iglesia.

En la reforma del derecho canónico en 1917, en el canon 431.1 que inspira a una nueva concepción filosófica, promulga la cercanía a la gente. Dada la norma se comienza a dar una distribución territorial en la iglesia que permite tener mayor acercamiento a la población. (Barrantes, 2006)

En cuanto a la división territorial de la iglesia, la república mexicana comprende 18 provincias eclesiolásticas, así como 18 arquidiócesis, 68 diócesis, 5 prelaturas territoriales, totalizando 91 diócesis. (Conferencia del Episcopado Mexicano, 2011) (ver imagen 1)

Imagen 1: Provincias Eclesiásticas de México por Diócesis



Fuente: Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM).

Según el Canon 431.1 para promover una acción pastoral común en varias diócesis vecinas, según las circunstancias de las personas y de los lugares, y para que se fomenten de manera más adecuada las reciprocas relaciones entre los obispos diocesanos, las iglesias particulares se agrupan en provincias eclesiásticas delimitadas territorialmente.

La distribución geográfica de la iglesia católica es diferente a la división política, además de que la distribución se hace en base a su influencia y tamaño en las diferentes regiones de la república. (J. Lenzenweger, 1997)

Al tener una distribución geográfica cuenta con jerarquías territoriales que se pueden definir de la siguiente forma:

La arquidiócesis es un territorio cuya jurisdicción queda a cargo del arzobispo. En los países, la sede más antigua se le llama primada, porque es la primera en honor y precedencia. (Ampudia, 1998)

El termino Diócesis nace de Dioikein (administrar). Diokesis antiguamente recibió el nombre por la forma de distribución del imperio romano que realizó el

emperador Dioclesiano. Era un distrito administrativo organizado, la Iglesia Católica de ahí toma la imagen. (Conferencia del Episcopado Mexicano, 2011)

La diócesis es la reunión de parroquias y templos que dependen de un solo obispo, circunscripción territorial que abarca toda la extensión de la región en que se ejerce la jurisdicción de una sola sede episcopal. (J. Lenzenweger, 1997)

De acuerdo al canon 469, la función de la diócesis es para apoyo del obispo en la dirección de la actividades pastorales, la administración de la diócesis y el ejercicio de la potestad judicial. En el siglo XIII el papa Gregorio IX fue quien por primera vez impuso el término "Diócesis" como expresión técnica para significar un territorio episcopal. ( Conferencia del Episcopado Mexicano, 2011)

Dentro de una diócesis y para el mejor desarrollo de su ministerio así como para ventaja de los fieles, ha determinado que las parroquias se agrupen en Foranías o Decanatos, que serán los que den la dimensión exacta a la acción pastoral.

Los decanatos es el conjunto de varias parroquias vecinas, afines en su situación socio-ecclesial, con el fin de promover la pastoral integral de un sector de la diócesis. El derecho canónico (374) "aconseja que varias parroquias cercanas pueden formar un decanato, para facilitar la cura pastoral mediante actividades comunes" (Revilla, 2010)

La organización del decanato tiene como fin lograr que los párrocos o los encargados pastorales de un mismo territorio o zona social, con la ayuda del decano, formen entre sí una especie de célula del presbiterio diocesano, entorno a la cual se coordina también oportunamente el apostolado específico de los religiosos, de las religiosas y de los laicos que trabajan en dicho territorio o en un determinado oficio pastoral, de tal manera que la acción pastoral común resulte incrementada y organizada.

*"La organización de los decanatos tiene como fin lograr que los párrocos o los encargados pastorales de un mismo territorio o zona social, con la ayuda del Decano, formen entre sí una especie de célula del Presbiterio Diocesano, en torno a la cual se coordine también oportunamente el apostolado específico de los religiosos, de las religiosas y de los laicos que trabajan en dicho territorio o en un determinado oficio pastoral, de tal manera que la acción pastoral común resulte Incrementada y organizada" (Revilla, 2010)*

La parroquia según la definición del Derecho Canónico es *"una determinada comunidad de fieles (comunitas christifidelium) constituida de modo estable en la Iglesia particular, cuya cura pastoral, bajo la autoridad del Obispo diocesano, se encomienda a un párroco, como su pastor propio"*

La anterior definición se denota el elemento de comunidad y territorio por el cual es responsabilidad del párroco estar al pendiente de la comunidad que se encuentre en su territorio parroquial. Una capilla es una iglesia pública, pero que

no tiene un sacerdote fijo o estable, es atendida por lo general desde una parroquia.

### **3. Gestión urbana (renovación de vivienda).**

La gestión es definida según Coulomb en base a dos significados una como la “acción de administrar los recursos existentes” en el que se centra más en los aspectos institucionales, administrativos y técnicos de una problemática urbana, en el que la gestión se refiere más al ámbito local. El segundo significado tiene que ver con la “diligencia de conseguir una cosa” cuando se gestiona alguna cosa ante alguien.

Según Llera (2011) define la gestión urbana como la identificación y la atención de necesidades de bienes y servicios públicos que presenta la población local para habitar en la ciudad.

Existe gestión de los servicios urbanos en el sentido de que la población gestiona ante el Estado la dotación de los servicios urbanos. La gestión de los servicios urbanos se refiere a dos prácticas: una institucional, el cual tiene que ver administrativas y técnicas, públicas que conciernen la creación y administración de los servicios urbanos. La segunda práctica es de gestión de la población que es el aprovisionamiento y consumo de estos servicios. (Coulomb, 1993)

Tanto la gestión urbana como la gestión de los servicios urbanos gestionan las demandas de la población y las respuestas técnicas y administrativas a estas demandas. (Coulomb, 1993)

La gestión de los servicios urbanos se remite a dos actores, uno es al estado que son las instituciones públicas, que otorgaran los servicios y la población demandante que es la beneficiaria de la burocracia estatal. (Coulomb, 1993)

Los servicios públicos son también conocidos como infraestructura urbana, como redes de electricidad, agua potable y drenaje o pavimentación; y también como equipamiento urbano, como los servicios educativos o de salud. Pero hay servicios que no son específicamente infraestructura o equipamiento como son el servicio de limpia o de seguridad. Cuando se habla de servicio público, se hace referencia a un “conjunto de situaciones y prácticas políticas y sociales que van más allá de la solo infraestructura, en este caso la de la red de agua potable”. Cuando son servicios urbanos se refiere a un conjunto muy heterogéneo: agua potable, drenaje, transporte, electricidad, teléfono, recolección de basura, vigilancia. (Coulomb, 1993)

La gestión urbana en si es un término bastante amplio, que en la presente investigación se acota, es por ello que en base a las fuentes de información disponibles se pretende enfocar a la gestión en cuanto a la renovación de la vivienda. El termino renovación se define como las acciones de mejora.

Según el documento Estado actual de la vivienda en México del 2010 citado por Colín señala que el rezago habitacional en México es de 8.9 millones de Inmuebles, del total 57.3% es por deterioro o hacinamiento.

Según Colín (2011) menciona que el mercado para el mejoramiento es poco inexplorado por las empresas del sector. Sin embargo, el deterioro de estas construcciones podría alentar el surgimiento de más empresas que se dedique al ramo tal es el caso de Home Depot, Onis Vida y Vita Hogar son algunas compañías que impulsan los créditos para el mejoramiento de vivienda, pero funcionan principalmente en el Distrito Federal.

De acuerdo con Sergio Suilo citado por Colín (2011) el mercado está muy segmentado, no existe suficiente información y el modelo actual no tiene garantías en el cumplimiento del pago o en la calidad.

Alfredo Ravel citado por Bohórquez (2011) argumenta que la remodelación de vivienda está más dirigida hacia el segmento medio y normalmente se realiza de manera informal, por eso hace falta que “se masifique”, Bohórquez (2011) menciona en cuanto al mejoramiento de la vivienda a gran escala es una estrategia de renovación urbana coherente y posible.

El estudio de casos que se realiza es en base a la renovación de la vivienda es porque la iglesia católica además de tener como objetivo principal la evangelización para los fieles, trabaja en cuestiones sociales, se ocupa de brindar por medio de las diferentes pastorales apoyar a la feligresía. (Hernández, 1993) Dentro de las pastorales se encuentra una de reciente práctica que es llamada pastoral urbana que tiene como fin atender a las necesidades que se presentan en las ciudades en temas relacionados a la marginalidad, la violencia intrafamiliar, el ambulante, las pandillas, tribus u otros actores urbanos. Dentro de los estudios que se han realizado son sobre la vivienda, como la vivienda influye en la integración física y emocional de las personas. (Pastoral Urbana, 2012) Como menciona Loza (2006) la vivienda es el factor básico de las familias y que por lo tanto las condiciones de la vivienda son de suma importancia.

Además la vivienda es un elemento integral de la ciudad que es el que mayor ocupación tiene en el territorio, desde el primer plan director de desarrollo urbano de ciudad Juárez, se menciona que la mayor ocupación en el territorio es la vivienda con 80% junto con la vialidad, el presente plan de desarrollo del 2010 menciona que la mayor ocupación territorial lo ocupa la vivienda con un 30%, es de destacar que el pasado y el actual plan muestran que la de la vivienda sigue siendo el elemento de mayor ocupación territorial en la ciudad. (Plan de Desarrollo Urbano de Ciudad Juárez, 2010)

La vivienda al ser un elemento de suma importancia en la ciudad por la ocupación diferentes teóricos han plasmado diferentes abordajes del mismo tema, sin embargo la mayoría de los temas son enfocados a los impactos que se ha presentado en cuanto a las viviendas de interés social, la construcción de fraccionamientos cerrados, entre otros.

Algunos estudios que se han realizado en Ciudad Juárez para conocer las condiciones de la vivienda se ha destacado que el 60% de las viviendas son construidas con material de baja calidad. (Loza, 2006) Esto permite evidenciar que existen problemas con la construcción de la vivienda no solo por las realizadas por constructoras sino también por las autoconstruidas.

En las encuestas realizadas por El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) y Instituto Municipal de Planeación (IMPLA) para conocer el nivel de satisfacción de las personas que viven en fraccionamientos de interés social se manifestó un 7.66 puntos en una escala de 1 a 10 de satisfacción. Pero dicha encuesta no fue aplicada en viviendas autoconstruidas que sería sumamente importante conocer las necesidades o problemas que la población tiene en su vivienda.

El gobierno impulsó programas que permitieron la construcción de vivienda dando la libertad a las inmobiliarias que decidieran el direccionamiento y la expansión de la ciudad provocado por la especulación de la tierra. Ante dicha situación el gobierno se concentró en la construcción de vivienda nueva, descartando dentro de los planes de desarrollo la política de renovación de la vivienda.

Sin embargo, se ha buscado evidencia sobre programas o proyectos que hayan sido impulsadas por gobierno Municipal de Ciudad Juárez que tengan como objetivo la renovación de la vivienda, pero ha sido escasa la información al respecto.

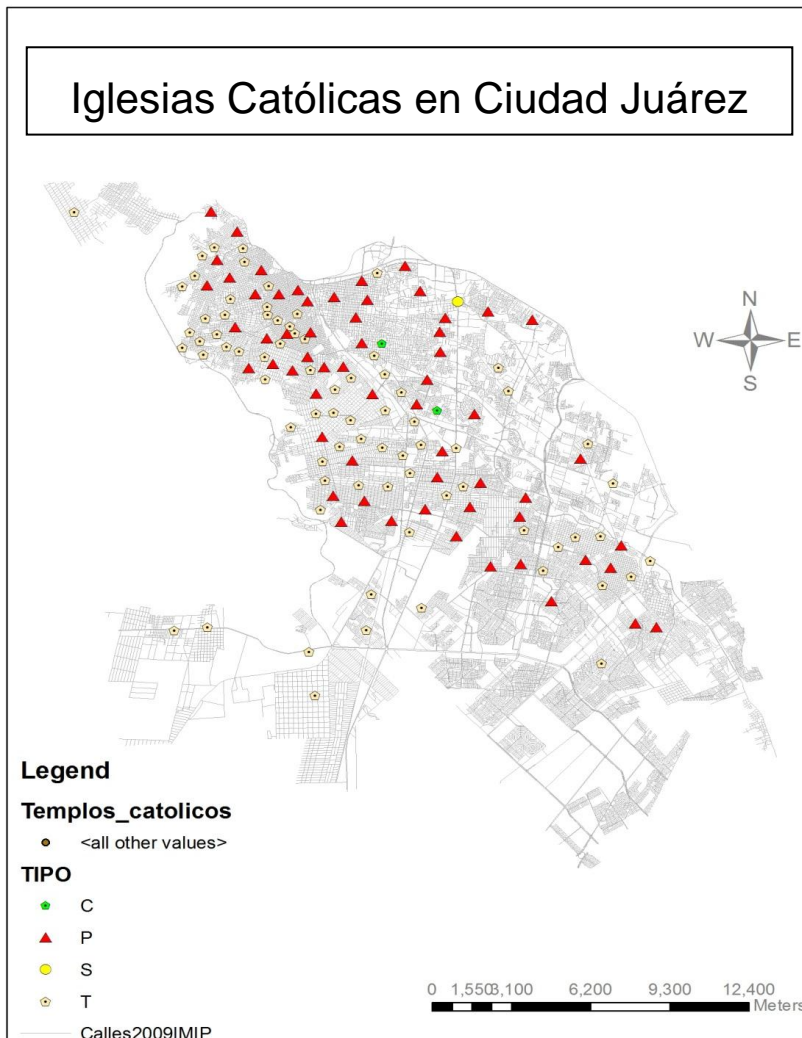
#### **4. Análisis de datos**

Se toma como área de estudio la diócesis de Ciudad Juárez del Estado de Chihuahua. La diócesis de ciudad Juárez se encuentra conformada por 72 parroquias, de las cuales cuenta con sus respectivas capillas. (Directorio Parroquial de Ciudad Juárez, 2011)

Dentro de la distribución espacial de las parroquias de la diócesis de ciudad Juárez, se dividen por decanatos, como lo dice su mismo nombre son diez parroquias las que conforman los decanatos. A continuación se presenta una lista con de los nombre de los decanatos que conforma la Diócesis de Ciudad Juárez: Decanato de Guadalupe, del Carmen de Pilar, Cristo Rey, Cristo Sacerdote, Espíritu Santo, Sagrada Familia, Dios Padre y del Valle.

Dentro de cada decanato se encuentra entre diez y nueva parroquias, y cada parroquia tiene sus respectivas capillas según se su caso. Existen en total según el mapa 1, un total de 138 Iglesias Católicas en Ciudad Juárez de los cuales se desprenden parroquias, templos (Capillas), Capellanía y Santuario. (Ver mapa 1)

**Mapa 1.** Mostrando el total y ubicación de las Iglesias Católicas en Ciudad Juárez



Capellanía  
Parroquia  
Santuarios  
Templos

Fuente: Elaboración Propia con datos del IMIP2006.

El mapa (1) indica la localización espacial de las parroquias católicas en ciudad Juárez, en el que se toma como caso de estudio una de todas las parroquias presentadas, el caso de estudio fue tomada dado a la flexibilidad de obtener información del sector, el sector seleccionado se encuentra ubicada al poniente de la ciudad, dentro de una colonia consolidada llamada Libertad. Para efectos de conocer el presente sector se utilizó el método etnográfico que según Tijerina (2011) es hacer una descripción minuciosa de los sucesos de la cotidianidad. Apoyado de entrevistas y cuestionarios realizados por la habitantes del sector. En la actualidad se está trabajando en la obtención de los datos por medio de las entrevistas y cuestionarios que permitan determinar que por medio de la parroquia seleccionada, tomada como un lugar central y que dicha cercanía



que tiene con la comunidad se puede obtener información para identificar de forma más eficiente las necesidades que la población presenta en cuanto a la renovación de su vivienda, y que para la administración urbana sea fuente de información alternativa para la toma de decisiones.

### **Referencias:**

- Ampudia, R. (1998). *la Iglesia de Roma, Estructura y presencia en México*. Mexico: Fondo de la Cultura Económica.
- Arroyo, D. A. (1997). *Hacia la Modernización de las Relaciones Iglesia-Estado*. Mexico: Porrúa.
- Ayhan, I., y Cubukcu, K. (2010). Explaining historical urban development using the locations of mosques: A GIS/spatial statistics-based approach. *ELSEVIER Applied Geography*, 229-258.
- Barrantes, J. M.-H. (2006). *Coloquios Históricos de Extremadura*. Retrieved febrero 19, 2012, from [http://www.chde.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=95:guadalupe-extremena-situacion-eclesiastica&catid=28:2006&Itemid=2](http://www.chde.org/index.php?option=com_content&view=article&id=95:guadalupe-extremena-situacion-eclesiastica&catid=28:2006&Itemid=2)
- Becerril, García Javier los principales vínculos entre las pequeñas comunidades rurales y centros urbanos regionales, Universidad Autónoma de México. Consulta en: <http://www.uni-kiel.de/foodecon/ee/mitarbeiter/becerril/Tesis%20UNAM%20JBG.pdf> Septiembre, 2011.
- Bohórquez, L. d. (2011, noviembre 27). *Renovación urbana mediante el mejoramiento de la vivienda*. Retrieved from <http://razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/2580-renovacion-urbana-mediante-el-mejoramiento-de-vivienda.html>
- Camagni, R. (2005). *Economía Urbana*. España: Antoni Bosch.
- Código de Derecho Canónico. (25 de enero de 1983). Obtenido de [http://www.vatican.va/archive/ESL0020/\\_INDEX.HTM](http://www.vatican.va/archive/ESL0020/_INDEX.HTM)
- Colín, L. (2011, abril 25). Renovación de vivienda, nuevo mercado. *CCN Expansión*, pp. <http://www.cnnexpansion.com/obras/2011/04/20/mejoramiento-remodelacion-vivienda-onis>.
- Conceicao, M. L. (2001). Iglesia Católica y el desarrollo urbano de la isla de Santa Catarina. *Anales de la Geografía de la Universidad Complutense*, 1-16.
- Conferencia del Episcopado Mexicano. (2011, NOV 10). *CEM*. Retrieved from <http://www.cem.org.mx/index.php/estadistica/mapas-diocesanos>.
- Coulomb, R. (1993). La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: privatización o socialización? In A. Axuela, & E. Duhau, *Gestión Urbana y Cambio Institucional* (pp. 17-30). Mexico: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Directorio Parroquial de Ciudad Juárez. (2011). *Diócesis de Ciudad Juárez*. Obtenido de [http://www.oficinaparroquial.com/directorio/parroquias\\_ciudadjuarez.html](http://www.oficinaparroquial.com/directorio/parroquias_ciudadjuarez.html)
- Filho, S. F. (2005, septiembre-diciembre). *O ENSINO RELIGIOSO NAS ESCOLAS PÚBLICAS DO BRASIL: DISCURSO E PODER FRENTE AO PLURALISMO RELIGIOSO*. Retrieved 09 febrero, 2012, from The religions teaching at Brazilian public
- Gaviria Ríos, M.A. Apuntes de economía regional. Edición electrónica gratuita 2010. Texto completo en <http://www.eumed.net/libros/2010f/873/index.htm>.

- Gracia, Hernández Maximiliano Determinantes teórico-históricos en la localización de la Industria textil-confección de Tlaxcala Ensayos Temas de Ciencia y Tecnología vol. 14 número 40 enero - abril 2010 pp 13 – 22 Disponible en: [http://www.utm.mx/edi\\_anteriores/temas40/1ENSAYO%2040\\_2.pdf](http://www.utm.mx/edi_anteriores/temas40/1ENSAYO%2040_2.pdf) consultado el 21 de noviembre del 2011.
- Hernández, A. L. (1993). Los modelos de la iglesia en al Diócesis de Ciudad Juárez, 1957-1992. Juarez:UCAJ.
- J. Lenzenweger, P. S. (1997). *Historia de la Iglesia Católica*. España.
- Lago, J. I. (2001). *Orígenes de la iglesia*. Retrieved febrero 18, 2012, from [http://www.historialago.com/xto\\_04105\\_origenes\\_iglesia\\_01.htm](http://www.historialago.com/xto_04105_origenes_iglesia_01.htm)
- Loza, A. G. (2006). Cuantificación de las características físicas de la vivienda urbana en Mexico.
- Observatorio del pluralismo religioso en España. (n.d.). Lugares de culo, ciudades y urbanismo Guía de apoyo a la gestión de la diversidad religiosa. 5. *Guías para la gestión pública de la diversidad religiosa*, 1-121.
- Pastoral Urbana. (2012). *Universidad Católica Lumen Gentium*. Recuperado el 23 de mayo de 2012, de Instituto Superiore Estudios Eclesiásticos: <http://pastoralurbana.wordpress.com/pastoralurbana/>
- Pérez Prendes, J. M. (1997). *Instituciones Medievales*. Espana: Síntesis.
- Pineda, Nicolás. El micro municipio y el desarrollo local. Notas para una reforma de la división municipal y los requisitos para la categoría de municipio en el caso de Sonora. El Colegio de Sonora. Disponible en: <http://www.imaginales.uson.mx/?p=310> Consultad o el 20 de noviembre de 2011.
- Plan de Desarrollo Urbano de Ciudad Juárez. (2010). *Instituto Municipal de Investigación y Planeación, 2010*. Obtenido de <http://www.imip.org.mx/pdu/PDUSEPT2010.pdf>
- Revilla, J. (2010, marzo 15). *Evangelización Fuerte*. Retrieved from Comunidad Catolica de Leon Guanajuato: <http://www.evangelizafuerte.com.mx/2010/03/%C2%BF-ques-un-decanato-parroquial-su-definicion-y-funcionamiento/>
- Rosler, Metchild. Los planes secretos de los nazis sobre Europa Oriental: geografía y planificación regional en el Tercer Reich. Disponible en: [ddd.uab.cat/pub/dag/02121573n23p75.pdf](http://ddd.uab.cat/pub/dag/02121573n23p75.pdf) Consultado el 12 de septiembre de 2011.
- Roulet, E. (JULIO-SEPTIEMBRE de 1969). *JSTOR*. Obtenido de IDES: [www.jstor.org/stable/3466114](http://www.jstor.org/stable/3466114)
- Tapia B. José Teorías de estructuración del Territorio: y la Dimensión subjetiva del espacio. Tesis. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/57890423/TEORIAS-DE-ESTRUCTURACIÓN-DEL>. Septiembre, 2011. Consultado el 20 de noviembre del 2011.
- Tijerina, A. B. (2011). *Etnografía para la investigación en arquitectura y urbanismo*. Nuevo León: Universidad Autónoma de Nuevo León.

# ELEMENTOS FINANCIEROS PARA EL DESARROLLO URBANO

Alberto Ramos y Bolaños

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo urbano es el proceso de transformación del patrón territorial y de los asentamientos humanos, mediante el cual se contribuye al mejoramiento en la calidad de vida de la población y se consolida una base para impulsar las actividades económicas y productivas del país.

En México en las últimas décadas, los problemas de nuestras ciudades se han agudizado, derivados de la evidente ausencia de una política de desarrollo urbano, que estructure el Sistema Urbano Nacional y asegure canalizar adecuadamente los escasos recursos económicos y financieros con que cuenta el país, de acuerdo a una estrategia nacional de desarrollo.

La intensidad del proceso de urbanización ha implicado, en la mayoría de los casos, el crecimiento anárquico de las ciudades, su expansión territorial desmedida, la proliferación de asentamientos irregulares y un incremento progresivo en los déficits de infraestructura básica, urbana y de servicios; asimismo, el acelerado crecimiento urbano, han rebasado la capacidad de los gobiernos de regular y ordenar los espacios en las ciudades, debido a la falta de un sistema eficiente de planeación y administración urbana.

Las desigualdades regionales se han ampliado como consecuencia de la falta de programas y acciones de gobierno que orienten el gasto público y la inversión privada hacia áreas y sectores estratégicos. Hoy nuestro país enfrenta una gran disparidad y desigualdad en infraestructura que afecta directamente la competitividad de nuestras ciudades, la productividad y el bienestar de la población.

La creciente brecha entre las demandas propias del desarrollo urbano, particularmente en infraestructura y servicios, y la disponibilidad de recursos públicos, es un problema que está presente prácticamente en todo el país, aunque en diferente medida y cuya solución requiere de la adopción de un modelo de gestión diferente a los métodos que hasta ahora se han utilizado.

La gran mayoría de la población, enfrenta un indiscutible déficit de infraestructura urbana. La enorme y creciente diferencia entre las necesidades de infraestructura y servicios de la población y los recursos que las autoridades han invertido a lo largo de los últimos años para satisfacer estas necesidades, es patente en todas partes: vías de comunicación congestionadas, puentes que necesitan reparación, sistemas de tránsito y áreas recreativas sin mantenimiento, hospitales, escuelas y plantas de tratamiento deterioradas, que necesitan rehabilitación y reparaciones urgentes. A su vez, la atención de todos estos problemas impone costos enormes a la sociedad.

Actualmente los gobiernos locales, hacen frente a un contexto de gran complejidad, derivada por la transferencia de funciones que tienen a su cargo desde hace algunos años; este entorno está compuesto por una gran variedad de factores, que se caracterizan principalmente entre otros muchos, por la cada vez mayor demanda de la sociedad por la prestación y dotación de servicios públicos oportunos y de calidad.

El conjunto de factores locales, la ineficiencia e incapacidad administrativa, conjuntamente con otros de carácter macroeconómico<sup>159</sup>, han ocasionado que el déficit fiscal de los municipios sea cada vez más grande, dando primordial importancia a la exploración y análisis de nuevos esquemas para el financiamiento de proyectos de infraestructura y servicios de escala urbana y metropolitana.

## **FINANCIAMIENTO BASICO DE GOBIERNO.**

Seis son las formas básicas a través de las cuales los gobiernos locales han obtenido recursos que permiten financiar, entre otros, el desarrollo urbano<sup>160</sup>:

- **Tarifas de consumo**, es el precio que pagan los usuarios o consumidores de un servicio público al Estado o al concesionario a cambio de la prestación del servicio; se aplican básicamente para aquellos servicios en los que el consumo individual es susceptible de ser medido (la electricidad, el agua, las telecomunicaciones, el transporte público, etc.).

---

<sup>159</sup> Cf. Lucca Carlos.- Mecanismos de financiamiento de Infraestructura, en Finanzas Públicas Municipales: Reformas Fiscales y los límites de la descentralización en economías, sf.

<sup>160</sup> Ibid.

- **Impuestos locales**, son cargas obligatorias que las personas y empresas tienen que pagar para financiar al estado; con los impuestos el estado dispone de fondos para financiar la construcción de infraestructuras y prestar los servicios públicos; se pagan independientemente del nivel de uso de los servicios, entre los que destacan los impuestos personales, impuestos a las actividades comerciales y los impuestos prediales, que según algunos especialistas tienen un significativo potencial para transformarse en un importante medio de financiamiento para el desarrollo urbano<sup>161</sup>.
- **Financiamiento directo**, lo que significa transferir la provisión de servicios públicos e infraestructura al sector privado mediante mecanismos de concesión, asociación para la inversión conjunta (asociaciones público-privada) y esquemas de construcción, operación y transferencia (COT). La concesión es el otorgamiento del derecho de explotación, por un período determinado, de bienes y servicios por parte de una administración pública a otra, generalmente privada; la concesión tiene por objeto el financiamiento y administración de los bienes públicos, mediante el uso, aprovechamiento, explotación de las instalaciones o la construcción de obras y servicios de cualquier índole.
- **Participaciones y aportaciones federales**; las participaciones son los recursos que tienen derecho a percibir los Estados y los Municipios por la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el rendimiento de las contribuciones especiales. Las aportaciones, son recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados y municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación se establece en la ley<sup>162</sup>.
- **Crédito bancario** es un préstamo en dinero donde quien recibe el préstamo se compromete a devolver la cantidad solicitada en el tiempo o plazo definido según las condiciones establecida, más intereses, seguros y costos asociados si los hubiera. El crédito para financiar proyectos se ha utilizado en México desde la época colonial, la iglesia y los comerciantes acaudalados aportaban el crédito para los proyectos de gobierno. El crédito puede ser de carácter local a través de la banca nacional de desarrollo, de organismos multilaterales de crédito, como el BID y el Banco Mundial, entre otros, o por medio de la banca comercial.

---

<sup>161</sup> Cf. Ruelas A, Ignacio.- El impuesto predial como vía óptima de recaudación, Centro de Estudios de Finanzas Públicas 2010,

<sup>162</sup> Cf. Reyes Tepach, E.- Las participaciones y aportaciones federales, Cámara de Diputados, Dirección General de Servicios de Documentación, 2011.

- **Mercado de capitales** (nacional o internacional), por medio de la emisión de bonos y títulos municipales, básicamente consiste en obtener dinero mediante la venta de títulos bursátiles a través de la Bolsa de Valores, los cuales van dirigidos a diferentes tipos de inversionistas; estos títulos representan un compromiso por parte del emisor en el que se obliga a restituir el capital más intereses y rendimientos convenidos, establecidos previamente, en una fecha de vencimiento dada<sup>163</sup>.

El financiamiento a través de bonos puede ser utilizado por los gobiernos o por empresas mercantiles establecidas como Sociedades Anónimas en las que pueden participar los gobiernos locales, los cuales acuden al Mercado de Valores para participar como emisores de títulos para recaudar recursos. El costo por este tipo de financiamiento puede variar según las características del título que se haya emitido, entre otras variables. Para la emisión de bonos y títulos municipales y la fijación de la tasa de interés, el análisis crediticio de la viabilidad de pago del municipio juega un papel determinante<sup>164</sup>.

Por otra parte, independientemente de los esquemas de financiamiento, los gobiernos locales, particularmente los municipales, necesitan capacitar al personal y modernizar sus modelos de gestión, y en especial los de gestión urbano-financiera, de modo de generar condiciones de confianza para tener acceso a los mercados de dinero.

## **EL SISTEMA FINANCIERO PARA EL DESARROLLO EN MEXICO.**

Después de terminada la lucha armada de la Revolución Mexicana, la participación del Estado en el proceso de reactivación del crecimiento económico y social del país fue determinante. En materia financiera el Gobierno Federal adoptó diversas medidas tendientes a impulsar el ahorro y la canalización de recursos crediticios a la actividad económica, entre las cuales destacan la constitución de las “instituciones nacionales de crédito”, figura que posteriormente fue complementada con los fideicomisos públicos de fomento económico, entidades paraestatales de carácter financiero especializadas en sectores específicos.

La Ley de Instituciones de Crédito establece que el Sistema Bancario Mexicano está integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las

---

<sup>163</sup> Cf. Álvarez, G.- Financiamiento para la infraestructura,

<sup>164</sup> Lucca Carlos.- Op.cit.

instituciones de banca de desarrollo y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico<sup>165</sup>. De igual forma señala que el Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano, a fin de que este oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional.

Para el caso específico de las instituciones de banca de desarrollo, la propia Ley señala que atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión les asigne como especialidad en sus respectivas leyes orgánicas.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el sector de la banca de desarrollo está regulado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); la cual, lo ha agrupado en tres sectores estratégicos: sector rural, sector industrial y sector de servicios.

**Las Instituciones Nacionales de Crédito o Banca de Desarrollo Nacional**, son entidades de la Administración Pública Federal supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Estas entidades cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo fin es promover el desarrollo de diferentes sectores productivos del país considerados de alto riesgo o que requieran montos importantes de inversión conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo<sup>166</sup>.

Hoy en día en México existen seis bancos de desarrollo y un organismo público de fomento denominado Financiera Rural<sup>167</sup>.

- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada, S.N.C.;
- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
- Nacional Financiera, S.N.C.
- Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.
- Financiera Rural

---

<sup>165</sup> Ley de Instituciones de Crédito, art. 3°

<sup>166</sup> Sistema Financiero Mexicano. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1988. Pag.64.

<sup>167</sup> Sólo incluye a las Entidades sectorizadas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Estas Instituciones tienen como objetivo el financiar y facilitar el desarrollo nacional de diferentes sectores. El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), es la institución crediticia nacional encargada de fomentar, entre otros aspectos, la infraestructura y los servicios públicos relacionados con el desarrollo urbano.

Además de estas instituciones, otros fideicomisos y fondos relacionados con la agricultura (FIRA) y el sector rural (FOCIR), integran los fideicomisos públicos de fomento económico<sup>168</sup>, mientras que Financiera Rural es un organismo público descentralizado.

La banca de desarrollo en México y en el mundo ha tomado mayor relevancia a partir de la crisis global de finales de la década pasada. Como consecuencia de la falta de liquidez en los mercados, los gobiernos se han visto obligados a destinar recursos a los proyectos de infraestructura necesarios para el desarrollo de las ciudades, a través de la banca de desarrollo. Sin la participación de la banca de desarrollo estos proyectos no serían factibles a financiamiento, principalmente por la falta de liquidez. Asimismo, la banca de desarrollo juega un importante papel en la captación y colocación de recursos provenientes de organismos internacionales promotores de desarrollo, como son el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.

Dentro del sector de servicios de la banca de desarrollo, Banobras es la entidad más vinculada con los proyectos de desarrollo urbano, ya que tiene entre sus objetivos financiar o refinanciar proyectos de inversión pública o privada en materia de infraestructura y servicios públicos, así como generar el fortalecimiento de las tres esferas de gobierno, en especial la municipal. Banobras, en particular, ofrece financiamiento a los municipios para obras tales como pavimentación, electrificación, drenajes sanitario y pluvial, sistemas de agua, alumbrado público y edificios para el equipamiento municipal, entre otros muchos rubros.

Existen programas como el Banobras-FAISM (Fondo de Apoyo para la Infraestructura Social Municipal, Fondo 3 Ramo 33); en el que Banobras le presta a los municipios hasta el 25% de lo que les corresponde de este fondo en su trienio, desde el principio de su administración. Además, los municipios pueden financiar dichos proyectos, con el apoyo adicional de fondos estatales o de la federación.

---

<sup>168</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 47.



Asimismo se cuenta con el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) que es el vehículo de coordinación del Gobierno de México para el desarrollo de infraestructura en los sectores de comunicaciones, transporte, agua, medio ambiente y turismo. El Fondo apoya en la planeación, diseño, construcción y transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica, en los que participe el sector privado.

Para ello, el FONADIN apoya el desarrollo del Programa Nacional de Infraestructura; busca maximizar y facilitar la movilización de capital privado a proyectos de infraestructura; es una plataforma financiera para promover la participación del sector público, privado y social; toma riesgos que el mercado no está dispuesto a asumir; hace bancables proyectos con rentabilidad social y/o con baja rentabilidad económica y busca el otorgamiento de financiamientos de largo plazo en condiciones competitivas.

El Fondo Nacional de Infraestructura se constituyó con los recursos provenientes del Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) y del Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA). En total, los recursos del FONADIN sumaron en un principio 40 mil millones de pesos, y se espera que con la realización de los activos con que cuenta, en los próximos 5 años pueda canalizar recursos hasta por 270 mil millones de pesos<sup>169</sup>.

En otra área de la banca de desarrollo, Nacional Financiera, S.N.C.(Nafin) cuenta con el Programa de Cadenas Productivas, a través del cual un estado o municipio puede contar, anticipadamente, con los recursos para iniciar una obra o proyecto sin pagar el costo del financiamiento.

El programa funciona a través de un sistema de factoraje electrónico donde se descuentan facturas de manera automatizada con instituciones bancarias privadas, contando con la garantía de Nafin. Dicho programa es atractivo para los municipios, ya que pueden iniciar una obra varios meses antes de la fecha en la que van a contar con los recursos necesarios, sin dejar a los proveedores sin liquidez para cubrir los costos del proyecto.

---

<sup>169</sup> FONADIN.- Presentación Institucional, 2012.

Existen otros programas de la banca de desarrollo que tienen impacto a nivel municipal. Un ejemplo es el programa que hasta hace poco encabezaba Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHF) y que hoy estará a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU), a través de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) referente a los hasta hoy denominados Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS)<sup>170</sup>.

Los DUIS son áreas de desarrollo integralmente planeadas, que contribuyen al ordenamiento territorial de los Estados y Municipios, promoviendo de manera simultánea un desarrollo urbano ordenado, justo y sustentable. Los DUIS son proyectos mixtos de participación federal, estatal y municipal, en el que participan promotores y desarrolladores inmobiliarios.

A través del Grupo de Evaluación de Proyectos DUIS (GEPDUIS), se otorga a los proyectos certificados como proyecto DUIS, un paquete de apoyos técnico y financiero. El GEPDUIS está conformado por la Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Energía (SENER), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), SHF, Banobras, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y la reciente formada Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU).

## **ELEMENTOS PARA EL FINANCIAMIENTO URBANO.**

De acuerdo con Calos Lucca, existen diversos instrumentos de financiamiento para proyectos de desarrollo urbano que han sido explorados con éxito por diversas ciudades del mundo, que aquí se analizan en forma sintética y que se pueden utilizar según las condiciones económicas, políticas y sociales de cada ciudad.

### ***Contribución por Mejoras (CM).***

La Contribución por Mejoras (CM) es un impuesto por la revaluación inmobiliaria que generan las obras públicas realizadas por el gobierno en una determinada

---

<sup>170</sup> Se está por hacer oficial el cambio de denominación a "Desarrollos Certificados"

zona. Esta revaluación significa un incremento patrimonial para los propietarios de los inmuebles beneficiados y una parte o la totalidad de la plusvalía generada, es transformada en ingresos para el gobierno local, mediante una contribución pecuniaria equivalente por parte de los beneficiados<sup>171</sup>.

Este mecanismo de generación de ingresos para la ciudad se utiliza en países latinoamericanos por lo menos desde comienzos del siglo XX. En México se ha utilizado en algunos Estados de la República con resultados muy significativos, principalmente derivado de proyectos de infraestructura urbana.

La aplicación de este instrumento tiene dos puntos de vista. Uno desde la perspectiva de la revaluación de los inmuebles derivada por las obras, que trata de recuperar las plusvalías urbanas generadas en beneficio de la ciudad y que deberán ser pagadas por los propietarios de los inmuebles beneficiados por las obras de mejoramiento, en cuyo caso el límite de la contribución deberá de ser el monto de la revaluación inmobiliaria estimada.

El otro punto de vista para la aplicación de la CM se deriva desde la perspectiva del costo de la obra, y en este caso, cada propietario beneficiado deberá pagar como contribución, solo la parte alícuota que le corresponda o una parte de ella.

Para la aplicación de este instrumento, existen algunos obstáculos conceptuales y de operación que habrán de analizarse para cada caso en particular; cobrar contribuciones adicionales a los impuestos ya considerados elevados para invertirlos en obras que la población acredita que deberían ser financiadas por impuestos ya pagados, provoca en los gobernantes un considerable desgaste político. Esto significa que para ser efectivamente cobrada la contribución de mejoras ésta deberá de ser resultado de un acuerdo entre el poder público y la sociedad que será beneficiada por la inversión.

### ***Derechos de explotación inmobiliaria y comercial.***

Es un mecanismo a través del cual la autoridad local, autoriza a los concesionarios del transporte el uso comercial de las áreas dentro y en torno a las estaciones de transferencia de pasajeros y terminales de transporte urbano y metropolitano.

---

<sup>171</sup> Sandroni, Paulo.- Formas de financiamento de grandes projetos urbanos, Escola de Administração da Fundação Getulio Vargas (FGV).

Con este esquema se generan ingresos adicionales al cobro de los derechos de concesión y permisos de transporte, con el cual se puede subsanar los subsidios otorgados por el gobierno local al servicio de transporte. Este sistema que sea utilizado en grandes ciudades como Tokio, permite a la autoridad responsable del transporte, obtener recursos adicionales derivados de la explotación inmobiliaria y por derechos de uso de los espacios a su cargo, que le permite compensar el déficit que genera el costo del servicio, particularmente en los casos que tiene a su cargo directamente, como lo es el caso del Metro de la ciudad de México.

### ***Impuesto Compartido (tax base sharing).***

Derivado de un acuerdo entre dos o más entidades de gobierno local, se constituye un fondo con el que se compensen las disparidades territoriales y de servicio. Este fondo se integra por un porcentaje de la recaudación de algunos impuestos o derechos locales cobrados por las entidades asociadas que lo conforman, que es redistribuido entre ellas conforme a ciertos criterios acordados previamente que contribuyan a la consolidación del proceso de desarrollo urbano de cada localidad de acuerdo a la estrategia planteada en sus programas de desarrollo urbano.

Con este mecanismo, es posible compensar en el mediano y largo plazo, las disparidades territoriales y de servicios de salud, educación y empleo, entre otros factores, a fin de establecer un esquema de complementariedad equilibrada, a fin de reducir el impacto negativo por la concentración y desequilibrio de servicios e infraestructura que afectan en conjunto a las localidades asociadas.

Su objetivo principal, es el de compartir parte de la base impositiva, con una mayor eficiencia y equidad en los espacios metropolitanos y ámbitos urbanos conurbanados que se encuentran caracterizados por importantes desigualdades territoriales.

Existen experiencias de éxito de la aplicación de este esquema, en ciudades de Estados Unidos (Minnesota. EE.UU.) en el que un porcentaje importante del incremento en la recaudación de impuestos a la propiedad y el mercado inmobiliario en los sectores industrial y comercial, se destina al fondo establecido, para luego distribuirlo entre la localidades que forman parte del esquema, de acuerdo a indicadores de disparidad territorial, infraestructura y servicios.

### ***Captación de la plusvalía urbana.***

Con el propósito de que los gobiernos locales autoricen inversiones privadas de proyectos urbanos inmobiliarios, en diversas ciudades del mundo se han establecido políticas y normas que obligan al desarrollador a realizar infraestructuras y equipamientos de carácter público en aquellas zonas de la ciudad en las que pretende invertir, a fin de garantizar un desarrollo urbano adecuado.

Sin embargo, derivado de esta condición, en ocasiones el proyecto se autoriza cambiando el uso del suelo e incrementando ventajosamente las densidades e intensidades de uso sobre las permitidas por el plan de desarrollo urbano local y sus normatividad vigente, supuestamente, siempre que no entre en conflicto con las características urbanas que presente dicha zona de la ciudad y no altere su estrategia de desarrollo.

Considerando que se cumplan con los principios básicos que aseguren la congruencia de desarrollo de la ciudad, el beneficio asociado de este sistema de obligaciones, permite establecer un mecanismo de captura de parte de las plusvalías generadas por el proyecto, como parte de la dinámica del mercado inmobiliario y de las inversiones públicas existentes en el lugar, en beneficio de la comunidad sin costo alguno para el gobierno local.

Este mecanismo requiere de un riguroso sistema de supervisión, control y seguimiento, por parte de las autoridades, tanto del plan de desarrollo de la ciudad, como del cumplimiento de las obligaciones en tiempo, forma y calidad por parte del desarrollador, a fin de que las autorizaciones y obligaciones establecidas, realmente contribuyan a la consolidación de la infraestructura, el equipamiento urbano y los servicios para la ciudad.

### ***Ajuste de Tierra (land readjustment)..***

A fin de reducir los costos de adquisición de suelo para el desarrollo de proyectos urbanos de impacto social y económico de beneficio para la localidad, los propietarios de la tierra en los que la autoridad pretende llevar a cabo un proyecto de desarrollo, seden al gobierno local la reserva territorial suficiente, a fin de que de acuerdo a un plan parcial de desarrollo, éste lleve a cabo la regularización de los terrenos en términos de zonificación, subdivisiones, estructura urbana,

afectaciones y derechos de vía, que aseguren el desarrollo del proyecto.

En compensación a la aportación de los propietarios de los terrenos, a través de un acuerdo previo, el gobierno local les retorna lotes de menor superficie y de mayor valor a consecuencia del proyecto, debidamente regularizados con servicios, quedando un excedente de tierra en manos del gobierno local, con el cual integra un banco de tierra que, en su oportunidad, podrá comercializar a precios de mercado para diversos usos.

Este esquema de desarrollo urbano ha sido utilizado con éxito en diversos proyectos urbanos como el de Acapulco Diamante en México y en otros en ciudades de Corea, Japón, Australia, Singapur y Alemania, entre otros países.

### ***Fondos de Operación (endowment funds).***

Son fondos para actividades específicas relacionadas con las actividades y los servicios urbanos (educación, cultura, salud, arte, etc). Se constituyen por medio de la aportación de recursos económicos proporcionados por entidades del sector público y privado a organizaciones debidamente constituidas, quienes son las responsables de su administración de acuerdo a su objetivo social y los lineamientos estatutarios específicos, que establecen el destino que le deben dar a los recursos.

En principio, este tipo de fondos, es un mecanismo revolvente, que se incrementa a través del tiempo aumentando el flujo de recursos de que dispone para financiar aquellas actividades para las cuales fue creado, permitiendo la reasignación de los recursos públicos asignados originalmente para estas actividades, hacia otras áreas de mayor prioridad para la comunidad y el gobierno local.

### ***Concesiones Comerciales.***

Mediante el otorgamiento de derechos de explotación de servicios, el gobierno local por medio de la concesión a terceros, otorga el derecho de realizar actividades comerciales y de servicio en parques y espacios públicos, a cambio de un pequeño porcentaje de los ingresos estimados o a que el concesionario se responsabilice de mantener y conservar el espacio público que le ha sido dispuesto, reduciendo así, los recursos presupuestales del gobierno local para la conservación y mantenimiento de los espacios públicos.

Del mismo modo, existen programas de publicidad y difusión, pública y comercial, que se concesionan para el financiamiento de programas de mantenimiento y conservación, como el que se llevo a cabo en la ciudad de San Pablo en Brasil, para la reforestación urbana con un millón de árboles, a través del financiamiento derivado de la publicidad contratada por empresas privadas, que se llevo a cabo en las mallas que protegían a los árboles plantados.

### ***Transferencia de Potencialidad.***

La Transferencia de potencialidad, es un instrumento utilizado para la protección de áreas urbanas y rurales, de la presión a la que son sometidas por el crecimiento y la expansión de las ciudades y para la construcción de vivienda de interés social destinada a la población de muy bajos recursos.

Formalmente, la transferencia de potencialidad es el proceso por el cual los derechos de edificación son transferidos desde un predio o zona de emisión, a otro predio o zona de recepción.

El principio sobre el que se asientan este mecanismo, es el que es posible separar los derechos de edificación excedentes de un predio, para que luego estos derechos sean transferidos y/o vendidos. Esto permite a los gobiernos locales transferir la presión del desarrollo a áreas que pueden soportar una mayor intensidad de uso y de este modo, orientar el crecimiento de la ciudad, sin alterar el orden establecido en el plan de desarrollo. Asimismo, este esquema permite obtener una mayor flexibilidad en los patrones de uso del suelo y compensar financieramente a los propietarios de los terrenos.

Para la Transferencia de Potencialidad, el gobierno local le entrega a los propietarios de los predios ubicados en las zonas a preservar, un conjunto de derechos de edificación derivados de los predios a conservar, a cambio de destinar los recursos económicos que generan dichos créditos, a la preservación del patrimonio.

Por otra parte, se exige a los constructores y desarrolladores urbanos la adquisición de derechos de edificación para obtener una autorización de incremento de densidad, en aquellas zonas que han sido previamente definidas como zonas de recepción y que como se señaló previamente, están conformadas por zonas de la ciudad a ser desarrolladas. De este modo, los desarrolladores son

incentivados a comprar los derechos de transferencia de potencialidad a los propietarios de los predios, generando esta adquisición un flujo de fondos que permite financiar la recuperación/renovación/mantenimiento de la zona a preservar, sin costo alguno para las finanzas públicas locales.

### ***Asociaciones Público-Privadas (APP)***

Una Asociación Público-Privada (APP) es un acuerdo contractual entre un organismo gubernamental y una entidad del sector privado, que permite una mayor participación de éste último en el desarrollo de proyectos.

Es un esquema que desde 1992 el Reino Unido es pionero y ha venido utilizando; a través de su iniciativa de financiamiento privado (PFI, por su siglas en inglés), el gobierno del Reino Unido utiliza los modelos de APP para desarrollar y entregar toda clase de infraestructura, desde escuelas hasta instalaciones militares. Actualmente este tipo de proyectos representa entre el 10 y el 13% del total de la inversión en infraestructura pública del Reino Unido y a la fecha, tan solo en este país, se han firmado alrededor de 580 contratos, por un valor de más de 40,000 millones de dólares<sup>172</sup>.

Las APP ofrecen varios beneficios a los gobiernos que están intentando resolver los déficits de infraestructura o mejorar la eficiencia de los servicios que ofrecen a la población.

Las APP permiten que los costos de inversión se repartan durante la vida útil del activo por lo que los proyectos de infraestructura pueden adelantarse varios años a diferencia del esquema tradicional de obra pública que se financia de acuerdo al avance de la construcción y que no siempre cumple con los presupuestos de inversión y los tiempos de entrega. Las APP tienen, un historial probado de entrega a tiempo y sin rebasar los costos previstos; en las APP se comparten los riesgos entre el sector público y el privado; con las APP se pueden disminuir los costos de infraestructura, al hacer más eficientes los procesos de construcción, operación, conservación y mantenimiento a lo largo de la vida útil del proyecto; debido a que en el contrato se incluyen indicadores de calidad, las APP aseguran altos niveles de calidad en el servicio a la población; por último, las APP permiten que el sector público se centre en el valor y en los beneficios que obtiene en

---

<sup>172</sup> World Bank Infrastructure Governance Roundtable, UK, APP Forum,



beneficio de su comunidad.

En algunos países la participación del financiamiento privado es lo que hace que un proyecto sea considerado como una APP. Las APP son utilizadas en todo el mundo para construir nuevas instalaciones públicas y/o mejorar las existentes, tales como escuelas, hospitales, vialidades urbanas, carreteras, plantas de tratamiento de aguas residuales, redes de agua potable, sistemas de transporte, alumbrado público y prisiones, entre muchos otros.

En comparación con los modelos tradicionales de desarrollo, el sector privado asume un mayor papel en la planeación, financiamiento, diseño, construcción, operación, conservación y mantenimiento de las instalaciones públicas. El riesgo asociado con el proyecto, se comparte, se distribuye y transfiere a la parte que lo puede manejar mejor.

Las asociaciones público-privadas no son un nuevo esquema de desarrollo de proyectos en México. Durante varios años ha existido colaboración entre dichos sectores, la cual ha permitido ampliar la infraestructura con que cuenta el país.

Como ejemplo de dichas asociaciones se han desarrollado:

- Proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, en el sector energía.
- Concesiones, principalmente en el sector carretero y del agua.
- Contratos de suministro de bienes y servicios, en diversos sectores.

Las APP no son la única solución; es poco probable que en el corto plazo, las APP reemplacen por completo al financiamiento y desarrollo tradicionales, si es que llegan a lograrlo. Las APP son una herramienta, entre muchas otras, con las que se puede financiar el equipamiento urbano, la infraestructura y los servicios de las ciudades.

La asociación público-privada (APP) es un concepto que engloba una diversidad de esquemas de inversión, desde las concesiones que se otorgan a particulares hasta los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.

En los años recientes se ha explorado una variedad de innovadores modelos de APP para llevar a cabo proyectos de infraestructura y servicios para el desarrollo urbano, con el fin de afrontar los retos planteados en diversos sectores.

Algunos de los modelos de APP más significativos son:<sup>173</sup>

### **Diseño-Construcción (DC)**

Bajo este modelo el gobierno se asocia con el sector privado para diseñar y construir infraestructura de acuerdo con los requerimientos establecidos por el gobierno. Después de terminar la construcción de las instalaciones, el gobierno asume la responsabilidad de operación y mantenimiento. Este esquema de desarrollo también se conoce como Construcción-Transferencia (CT)

### **Diseño-Construcción-Mantenimiento (DCM).**

Este modelo es similar al de Diseño y Construcción (DC) excepto que el sector privado también asume el mantenimiento de las instalaciones. El sector público sigue siendo el responsable de la operación.

### **Diseño-Construcción-Operación (DCO).**

Bajo este esquema el sector privado diseña y construye. Una vez que la construcción de las instalaciones se ha terminado, el derecho de la nueva obra se transfiere al sector público, mientras que el sector privado las opera por un periodo específico. Este modelo de desarrollo también se conoce como Construcción-Transferencia-Operación (CTO).

### **Diseño-Construcción-Operación-Mantenimiento (DCOM).**

Este esquema combina las responsabilidades del esquema de diseño y construcción, con las de operación y las de mantenimiento por un periodo específico con un socio en el sector privado. Al final de ese periodo la operación de la obra de infraestructura se transfiere de nuevo al sector público. Este método de desarrollo también se conoce como Construcción-Operación-Transferencia (COT).

---

<sup>173</sup> Eggers, W & Startup, T.- The Role of Public-Private Partnerships, NY, 2008.

### **Construcción-Propiedad-Operación-Transferencia (CPOT).**

El gobierno concede una franquicia a un asociado privado para financiar, diseñar, construir y operar infraestructura por un periodo específico. Al final de dicho periodo, la obra se transfiere de nuevo al sector público.

### **Construcción-Propiedad-Operación (CPO).**

El gobierno concede a una entidad privada el derecho de financiar, diseñar, construir, operar y mantener un proyecto. Dicha entidad privada retiene la propiedad del proyecto y no se le requiere que la transfiera al gobierno.

### **Diseño-Construcción-Financiamiento-Operación/Mantenimiento (DCFO, DCFM ó DCFO/M).**

Bajo este modelo el sector privado diseña, construye, financia, opera y/o mantiene un proyecto de infraestructura bajo un arrendamiento de largo plazo. Al final de este periodo de arrendamiento, el proyecto se transfiere al sector público. En algunos países el modelo DCFO/M cubre tanto los modelos COP, como CPOT.

La APP también puede utilizarse para servicio de infraestructura existente, para lo cual existen algunos modelos.

### **Contrato de Servicios.**

El gobierno se asocia con una entidad privada para proporcionar los servicios públicos que anteriormente ofrecía el gobierno.

### **Contrato de Administración.**

Un contrato de administración difiere de un contrato de servicios en que la entidad privada es responsable de todos los aspectos de operación y mantenimiento del proyecto bajo contrato.

## **Arrendamiento.**

El gobierno concede a una entidad privada el arrendamiento sobre un activo. El sector privado opera y mantiene el activo de acuerdo con los términos del arrendamiento.

## **Concesión.**

El gobierno concede a una entidad privada los derechos exclusivos de operación y mantenimiento de un activo por largo periodo de acuerdo con los requerimientos de desempeño establecidos por el gobierno. El sector público retiene la propiedad del activo original, mientras que el operador privado retiene la propiedad sobre cualquier mejora efectuada durante el periodo de concesión.

## **Desinversión.**

El gobierno transfiere un activo, ya sea en parte o todo al sector privado. Por lo general, el gobierno incluirá ciertas condiciones con la venta del activo para asegurar que se efectúen las mejoras y que los ciudadanos continúen recibiendo el servicio.

Por lo general, las APP han probado ser efectivas como herramientas de desarrollo de infraestructura; sin embargo algunos proyectos no han estado a la altura de su valor esperado, debido principalmente a la incapacidad de los gobiernos locales para ejecutar y administrar asociaciones innovadoras.

Los problemas más comunes y significativos que se han identificado son los siguientes<sup>174</sup>:

**Organización deficiente.** A menudo, el éxito o fracaso de las APP puede tener su origen en el diseño inicial de las políticas, legislación y orientación para APP. Un error común es poner demasiadas restricciones, condiciones y expectativas de

---

<sup>174</sup> Eggers, W & Startup, T., Op.cit

transferencia de riesgo al promotor y organismos del sector privado involucrados, de manera que se vuelve imposible estructurar un trato financieramente factible. Otro error es tener expectativas poco realistas de las APP, considerando que va a proporcionar “dinero gratuito” o que son la solución a todos los problemas.

**Falta de claridad en los objetivos del proyecto.** En ocasiones los patrocinadores carecen de un consenso sobre el propósito y resultados esperados del proyecto. Es entonces cuando los funcionarios del gobierno tratan de compensar esta falta con una especificación exagerada para las aportaciones.

**Deficiencia en el enfoque de la transacción.** El gobierno considera que las APP son simplemente instrumentos de financiamiento cuando, de hecho, representan una forma muy diferente de trabajar. Esto conduce a un enfoque operativo deficiente.

**Aplicación de un modelo de riesgo inadecuado para el proyecto.** Gran parte de lo que distingue a los diversos modelos de APP es el nivel y la naturaleza del riesgo trasladado al sector privado. Un error común es transferir al sector privado el riesgo de demanda, es decir, la cantidad de uso que tendrá la infraestructura, incluso cuando el contratista privado no tiene control sobre los factores de la demanda.

**Falta de capacidad interna.** Aun cuando el gobierno cuenta con el apoyo de un cuerpo de asesores externos, hay muchas tareas que no pueden ser asignadas a consultores externos y a menudo, el organismo no tiene las capacidades internas para administrar APP complejas ni un cuerpo especial que se ocupe de las necesidades estructurales imperativas que requieren de mucho tiempo.

**Incapacidad para hacer realidad el “valor por el dinero”.** Esta falla se presenta cuando los costos del préstamo y oferta asociados con las APP no son suficientemente compensados por las ganancias en eficiencia o cuando los funcionarios del gobierno no entienden realmente como probar el “valor por el dinero”.

**Planeación inadecuada.** Si no se toma en cuenta al mercado en la fase de planeación, los gobiernos podrían terminar con más proyectos que licitantes, lo que crearía un ambiente no competitivo. Por otro lado, si se tienen muy pocos proyectos, la industria podría cambiarse a una jurisdicción mas activa.

El éxito de un proyecto a través de una APP significa evitar estos errores y vencer los retos. Los gobiernos locales necesitan tener un **enfoque completo del ciclo de vida del proyecto** y deben prestar la debida atención a todas sus fases, desde la fase política y de planeación, hasta la de negociación y posteriormente, de administración.

Es necesario considerar que las practicas indispensables para el éxito de proyectos desarrollados bajo un esquema de financiamiento derivado de una APP, están referidos principalmente a los siguientes factores<sup>175</sup>:

**1. Diseño de política pública con enfoque a resultados**

- Congruencia entre el Plan Nacional de Desarrollo, programas sectoriales y planes estratégicos institucionales, con los objetivos de un nuevo esquema de inversión
- Contar con los insumos necesarios para su desarrollo (liberación de gastos de operación)

**2. Conformación de grupos de trabajo (interno y externo)**

- Profesionistas capacitados
- Equipos multidisciplinarios
- Mecanismos de comunicación eficientes
- Grupos de trabajo a diferentes niveles de decisión y con diferentes objetivos

**3. Creación de un marco institucional eficiente**

- Compromiso a todos los niveles de gobierno
- Marco normativo que genere incentivos y de certidumbre al inversionista privado sobre el cumplimiento del contrato
- Adecuados mecanismos de solución de controversias
- Marco legal no discriminatorio

**4. Adecuada selección de proyectos piloto**

- Apoyo social
- Análisis de mercado
- Identificación plena del grado de dificultad

---

<sup>175</sup> Cf. Salvador Delgado garza.- Mejores prácticas para las Asociaciones Público-Privadas, SHCP, 2007.

5. **Definición de requerimientos por parte del sector público (planeación estratégica)**
  - Requerimientos claros y precisos
  - Mecanismo de pagos objetivo
  - Evaluación razonable del inversionista privado
  
6. **Correcta asignación de riesgos entre el sector público y privado**
  - Tipos de riesgos: diseño, construcción, operación, mantenimiento, reconstrucción, financieros, fuerza mayor, desempeño, demanda y valor residual del activo
  - Los riesgos deben asignarse a la parte más apta para manejarlos
  - Cuantificación real del costo de los riesgos
  - Establecer mecanismos de mitigación de riesgos eficientes
  
7. **Generación de competencia entre el sector privado**
  - Procesos de licitación competitivos
  - Metodologías de evaluación claras y transparentes
  - Eficientes mecanismos de comunicación con el sector privado
  - Establecimiento de incentivos para fomentar la innovación
  
8. **Aprovechamiento de la experiencia del sector privado**
  - Distribución del costo del proyecto en el tiempo
  - Proyectos en tiempo y en presupuesto
  - Mejor mantenimiento de la infraestructura y calidad de los servicios a proveer
  - Generación de innovación tecnológica
  
9. **Establecimiento de mecanismos de control**
  - Análisis costo y beneficio social
  - Análisis costo y beneficio financiero
  - Suficiencia presupuestaria
  - Análisis del marco legal
  
10. **Evaluación ex-post de los proyectos**
  - Diseño de una estrategia adecuada para la supervisión y evaluación de los proyectos
  - Creación de herramientas eficientes para su evaluación
  - Capacitación de personal

## CONCLUSIONES

En la actualidad el reto de infraestructura y equipamiento para el desarrollo urbano que enfrentan los gobiernos locales parece ser abrumador. El ciclo histórico de prosperidad y recesión del gasto al que se han enfrentado muchas ciudades y países del mundo, han creado enormes déficits en infraestructuras, equipamientos y servicios, con consecuencias significativas tanto para ciudadanos que tienen que arreglárselas con instalaciones en mal estado y obsoletas, antes de que se cuente con nuevas infraestructuras, como para los gobiernos locales que luchan por tratar de tener ciudades competitivas en este mundo globalizado.

Poco a poco, los gobiernos se están dando cuenta de que la falta de acción simplemente no es una opción. En forma aislada los esquemas de financiamiento para el desarrollo urbano antes descritos en forma muy general, no son una panacea. Más bien son herramientas que requieren de un análisis cuidadoso para su instrumentación y aplicación en cada caso.

Si el sector público aprende a aprovechar toda la gama de modelos y esquemas de financiamiento para el desarrollo urbano y su infraestructura que se disponen, podrá maximizar la probabilidad de alcanzar niveles de desarrollo urbano adecuados que eleven la calidad de vida de la población. A través del desarrollo, consolidación e innovación de los distintos esquemas de financiamiento para el desarrollo de proyectos de infraestructura que coadyuven al desarrollo urbano, se podrá cerrar más la brecha y las disparidades que hoy siguen existiendo, en una buena parte de las ciudades del mundo.



## Dos modelos de producción masiva de vivienda en las periferias urbanas: los Grandes conjuntos habitacionales en México y Les Grands ensembles en Francia.

Dra. Aleyda Reséndiz Vázquez y Arq. Pedro Azael Sánchez Velázquez <sup>176</sup>

### **Resumen:**

La propuesta compara dos modelos de producción masiva: los grandes conjuntos habitacionales producidos a partir del “movimiento” de la Reconstrucción francesa posterior a la Segunda Guerra Mundial, y el “nuevo hábitat” de la zona periférica de la Ciudad de México. ¿Son ambos modelos un fracaso político- administrativo o se trata de un verdadero impacto de la arquitectura y del urbanismo sobre la sociedad?

### **Introducción**

En algunos países de Europa (*i.e.* Francia, Alemania) después del fin de la Segunda Guerra Mundial, y como resultado de una intensa industrialización, surge una nueva modalidad de vivienda, con base en la agrupación habitacional y de servicios. El aumento poblacional, el rezago habitacional y las pérdidas de vivienda por la guerra, son factores que hacen latente la creciente demanda de vivienda, sobre todo para la clase trabajadora. Los gobiernos buscaron resolver las demandas de vivienda a través del diseño y configuración de conjuntos habitacionales de alta densidad, los cuales concentraban la infraestructura urbana y servicios en una misma zona.

En Francia, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se presenta una crisis de habitación y de servicios públicos. Al despertar de la Guerra, este país, se enfrentó al problema de tener que construir rápido y a bajo costo. En este contexto, la “solución” fue la industrialización de la prefabricación. Años más tarde, el debate social y económico cuestionó fuertemente la producción arquitectónica y urbana de las tres décadas precedentes.

En México, en los últimos veinte años, prevalece la construcción masiva de vivienda en la zona periférica de la Ciudad de México. Producción dirigida a una población de bajos ingresos, con posibilidades de algún crédito hipotecario. El impulso que se ha dado a estas políticas de vivienda ha generado una expansión urbana acelerada y fragmentada. Además de los problemas urbanos (*i.e.* movilidad, transporte), las viviendas están siendo abandonadas o se encuentran deshabitadas.

---

<sup>176</sup> Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura (ESIA), unidad Tecamachalco del Instituto Politécnico Nacional (IPN).

Entonces, ¿Es el modelo francés, en el que los edificios producidos están siendo destruidos, el que hay que seguir? ¿Debemos continuar con el modelo mexicano de construcción masiva? Son las preguntas a las que pretende responder esta propuesta a través de un análisis comparativo entre los Grandes Conjuntos Habitacionales producidos en Francia después de la Segunda Guerra Mundial y los Grandes Conjuntos Habitacionales que se están produciendo actualmente en la periferia de la ciudad de México.

### ***La Reconstrucción francesa***

Los años comprendidos entre 1945 y 1975 son en Francia caracterizados por una intensa producción en el sector de la construcción. De entrada, se da un primer periodo de “reconstrucción” del equipamiento y de la vivienda. Después, a partir de 1955, una vez pasada la situación de urgencia (PCA, 1995) el país se levanta y conoce un periodo de crecimiento que durará hasta los años 1970. En un periodo de treinta años, conocido en Francia como los “treinta gloriosos”, el gobierno asegura las condiciones económicas para la puesta en marcha de un sistema apto para la construcción industrializada.

De 1944 a 1954, el Plan construcción y arquitectura se encarga de estudiar “Una política del hábitat”, la cual será llevada a cabo por el Estado y puesta en práctica por el ministerio de la Reconstrucción y del Urbanismo (MRU, por sus siglas en francés). El periodo inmediato posterior a la guerra está enmarcado por las necesidades y por la reconstrucción de los sitios devastados. La problemática urbana consiste entonces en la reconstrucción de las ciudades devastadas (Voldman, 1997). El Estado se ve obligado a definir una política económica y técnica para hacer frente a la penuria de materiales, maquinaria y mano de obra calificada. Es así como la reconstrucción se convierte en un terreno de experimentación que se traducirá en operaciones administradas por el Estado en colaboración con los profesionales de la edificación (Arquitectos, ingenieros y empresas).

En 1944, bajo el gobierno provisional del General de Gaulle, es creado el Ministerio de la Reconstrucción y el Urbanismo (MRU). Este ministerio, “único en el mundo” (Vayssiere, 1995:10) y dirigido por Raoul Dautry, es el encargado de llevar a cabo esta política centralizada: “Después de 1945, el hábitat y la ciudad se convierten en un solo y mismo proyecto nacional como lo es la energía y los transportes” (Vayssiere, 1995). En 1950, Eugene Claudius-Petit, siendo el primer director de la planeación del territorio, elabora el Plan nacional de la planificación del territorio que se convertirá en el documento rector de la productividad en la edificación.

Por otro lado, en el periodo de la reconstrucción, es bajo el concepto de “modernización” que las infraestructuras económicas, técnicas y productivas condicionan la configuración del aparato administrativo francés (Baudouï, 1994; Voldman, 1997; Bardjot, 1997). En este contexto, Baudouï (1994) considera a la reconstrucción “como el producto de una transformación de condiciones de

producción y de evolución de los procesos decisionales” (Baudoï y Rosen, 1994: 6). Entonces, es en este primer periodo de reconstrucción, que nuevos principios de planeación y de urbanización son buscados y que el aparato legislativo se transforma, permitiendo así la Reconstrucción de urgencia. Específicamente, a partir de 1945, los procedimientos de la Administración son puestos en marcha para resolver los problemas técnicos de la reconstrucción: materiales, transportes, energía, infraestructura. Como lo señala Strobel, las ideas de modernización serán “[...] retomadas por el Estado central y sus técnicos para promover al mismo tiempo una política económica (reorganizar y concentrar a la industria de la edificación), una política técnica (la industrialización) y una política social (la vivienda HLM)” (1983:6).

La estructura socio-técnica la Reconstrucción, de espíritu también centralista, incorpora urbanistas, arquitectos e ingenieros. Los arquitectos organizados profesionalmente en la Orden de arquitectos desde 1940, son los arquitectos que acreditará en la Reconstrucción el MRU para poder tener acceso a la comanda de las ciudades siniestradas. En cuanto a los ingenieros, se trató de una colaboración de la administración de *Ponts et Chaussées* con el MRU, bajo la tutela del Ministerio de Trabajos Públicos “[...] los ingenieros de *Ponts et Chaussées* fueron posicionados, por la convulsión de la derrota, al centro del nuevo dispositivo de la reconstrucción” (Novian, Vayssiere y Baudoï, 1983:39).

Entonces, bajo la tutela del Estado, en el periodo de la Reconstrucción, los poderes técnicos pusieron en marcha diferentes mecanismos de productividad: agregación de procedimientos de construcción, obras experimentales, concursos. También, el MRU, pone en marcha las condiciones y garantías de un mercado a largo plazo, para así incitar a las empresas a invertir. “En menos de un año, el MRU va a dictar todos los modos de control y de otorgamiento de mercados, todas las directivas y circulares, todas las recomendaciones [...]”. (PCA, p. 10).

En 1947, el MRU lanza las “obras experimentales”. La primera operación a carácter experimental fue la Ciudad experimental de *Noisy-le-Sec*, “Ciudad de viviendas prototipos edificadas en la comuna de *Noisy-le-Sec*, las más dañada de los municipios del departamento de la *Seine*, constituyendo el banco de ensayos de los nuevos procedimientos de construcción al mismo tiempo que sirve de campo de experimentación a concepciones nuevas en materia de hábitat y de equipamiento” (CSTB, *Cahier* 12, 1948). Esta experimentación de cincuenta viviendas, sirvió para probar algunos procedimientos de construcción industrializados así como normas y materiales de construcción. Con las grandes obras públicas de la reconstrucción, la prefabricación pesada recibe un fuerte impulso. El objetivo de esta operación es la productividad a través de una organización racionalizada del proceso constructivo. Es por esta vía, que el Estado:

*“Se trata de incitar a las empresas a transformas sus sistemas de construcción: la técnica no debe basarse más en un sistema complejo de materiales ensamblados en serie por medio de gestos especializados permitiendo su adaptación a la forma del edificio sino que deben*

*producirse en serie las unidades técnicas (un panel de fachada, un muro), ensamblados por medio de operaciones simples” (Hamburger, Querrien, Rebois, et.al., 1977: 29).*

En los años siguientes, la talla de las operaciones no deja de crecer. Con la fórmula “concepción-realización” y con el empleo de procedimientos de prefabricación pesada, las operaciones siguientes serán de doscientos a ochocientas viviendas. En 1950 el MRU lanza un concurso para la construcción de 800 viviendas en *Strasburgo* “por primera vez en Francia es considerada una operación de estas dimensiones, y cuya talla es compatible con los objetivos de la industrialización de la construcción” (DELEMONTEY, 2007:15). La Sociedad Raymond Camus, realiza, a partir de 1952, entre estas grandes obras experimentales, una serie de “cuatro mil viviendas”. Estos experimentos son los precursores de los llamados modelos técnicos y administrativos producidos en lo subsecuente.

### **Los Grands Ensembles**

El primer plan, o Plan Monnet (1947-1953) de reconstrucción, privilegia la producción de la energía, de materiales (acero, cemento) sobre los transportes. Desde mediados de los años cincuenta, la política pública se extiende a la planeación territorial y a los medios de producción de la vivienda, lo que se verá reflejado en el segundo Plana o Plan Hirsh (1954-1957). El regreso del General de Gaulle en 1958, el fin del conflicto argelino y las nuevas instituciones de la V República son el contexto a la expansión económica. En este año se inaugura el Ministerio de la Construcción con M. Claudius-Petit a la cabeza.

Los años 1950 son en Francia los de las grandes obras de vivienda. Son también años de experimentaciones e investigaciones. Desde 1952 la Dirección de la construcción toma a cargo la producción de vivienda a través del programa denominado “sector industrializado” (SIMON, 1950). De este programa sobresalen operaciones de gran tamaño. Por ejemplo: en 1958, 116 viviendas son construidas en *Caen* y 600 en *Orléans*; en 1959, 232 viviendas son construidas con el procedimiento de prefabricación pesada llamado BARETS; en 1960, 1258 viviendas son construidas en *Athis-Mons* con el procedimiento ESTIOT (piezas prefabricadas esencialmente en concreto armado montadas sobre una estructura metálica) (CSTB, *Cahiers 276 de 1958, 310 de 1959, 357 de 1960*). Otras operaciones que también contribuyeron al desarrollo de procesos industrializados prefabricados, fueron: “Ahorro de mano de obra”, programa encargado de invertir en maquinaria y en talleres de prefabricación para la construcción de 12,000 viviendas divididas en operaciones de alrededor de 300 unidades cada una (Boutte, 1992). Y los programas, “Viviendas Millón” y “Lopofa”, de vivienda de renta moderada (HLM, por sus siglas en francés), vivienda colectiva lanzado por el MRU en 1954, utilizando la técnica de concreto colado en obra en moldes prefabricados (CSTB, *Cahier 326, 1959*). Numerosos procedimientos de construcción prefabricados y acuñados en este periodo, son entre otros: Camus, Balency, Coignet, Barets.

Desde mediados de los años 1950, la continuidad de construcción, necesaria para la inversión de maquinaria y para la incitación del desarrollo de la prefabricación, es buscado por medio de grandes operaciones de construcción, por medio del procedimiento llamado de “*Grands ensembles* “ (Grandes Conjuntos Habitacionales). A mediados de los años 1950, en la *Courneuve*, municipio francés de la región parisina, fue construido un Gran conjunto de 4000 viviendas. A mediados de los años 1980, una de sus “barras” la llamada “Debussy” fue dinamitada (Vayssiere, 1988). Son las torres y barras, como las llama Faure (1996) que componen estos grandes conjuntos habitacionales los mismos que suscitan hoy en día debates de posibles intervenciones sociales, urbanas y arquitectónicas. Estos debates se posicionan en dos polos: por una parte, se presenta la posibilidad de la preservación basada en las cualidades morfológicas y sociales de estos conjuntos urbanos. Por otro lado, los problemas sociales que en ellos existen, llevan a considerar su destrucción, considerándolos como uno de los “errores de la historia”.

De 1967 a 1973, la cantidad de las construcciones disminuye (Monnier 2000). En 1967 comienzan las intervenciones de la Administración en favor de la innovación, del hábitat intermedio, y el proyecto de reforma para la formación de los arquitectos. Es un periodo que pone en duda la construcción en masa en favor que otros principios que se desarrollarán en la década posterior: calidad, confort, flexibilidad, variabilidad, ciudades nuevas...De estos factores, se desprende una redefinición de toda forma de industrialización de la arquitectura. Así la continuidad de las grandes y pequeñas operaciones no puede continuar a través de las grandes series, ya sea de manera dispersa o concentrada; y será entonces buscada por medio de otras formas y escalas de la prefabricación industrial.

En 1973, todos los records son sobrepasados: 550 000 viviendas edificadas. Sin embargo, las políticas públicas que en este nuevo periodo esbozan la morfología de la ciudad y de la edificación, son fuertemente transformadas por diferentes eventos que se suceden este año: el choque petrolero que repercute en la economía; en la técnica de construcción, es el inicio de la industrialización abierta; y en lo social, la circular “Guichard”, prescribe oficialmente el término de la construcción de los “Grands Ensembles”.

### ***Los Conjuntos habitacionales en la Ciudad de México***

En la ciudad de México, los multifamiliares Conjunto Urbano Presidente Alemán (CUPA) de 1947 y posteriormente el Multifamiliar Juárez<sup>177</sup> construido 1949 y 1950, ambos del Arquitecto Mario Pani y Asociados, constituyeron los inicios de la producción de conjuntos habitacionales (Villavicencio, 1999). Este tipo de concentraciones habitacionales en el país, fueron las soluciones para resolver el

---

<sup>177</sup> Los Multifamiliares a los que se hace referencia, fueron en su momento viviendas en renta dirigidas a trabajadores del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los trabajadores del Estado (ISSSTE).

problema habitacional de la clase media y el sector burocrático (Esquivel; Maya; Cervantes, 2005). La tipología agrupada de vivienda fue la opción casi obligatoria para la clase trabajadora, “estrechamente vinculado al concepto de vivienda de interés social” (Villavicencio, 1999:15).

La tipología del multifamiliar prolifera en la década de los años 1970, con la formación de los fondos para la vivienda de los trabajadores. En general, la construcción habitacional de interés social, en su modalidad de edificio, fue durante el siglo XX la forma de producción más recurrente, cuya utilización se concentraba principalmente en el Distrito Federal, combinada con la modalidad de viviendas unifamiliares, como fue el caso de la Unidad Santa Fe (Barragán, 1994). En el cuadro 1 se hace un resumen de los principales conjuntos habitacionales entre 1940 y 1990.

**Cuadro 1. Principales conjuntos y unidades habitacionales desarrolladas en México entre las décadas de 1940-1980.**

Multifamiliar o conjunto habitacional	Construcción	Dimensiones	Institución que promueve
Conjunto Presidente Miguel Alemán	1947	1,080 unidades en edificios de 3 y 14 pisos	ISSSTE
Conjunto Benito Juárez*****	1949-1950	980 apartamentos en edificios de 4, 7 y 14 pisos	ISSSTE
Unidad Santa Fe	1954-1956	1,268 unifamiliares y 932 apartamentos	IMSS*
Conjunto Legaria	1950	624 departamentos	IMSS
Unidad habitacional Independencia	1961-1962	8,278 viviendas unifamiliares y 1673 viviendas en multifamiliares	IMSS
Unidad Santa Cruz Mayahualco	1962-1963	3,000 viviendas unifamiliares	D.D.F**
Conjunto Adolfo López Mateos (Nonoalco, Tlatelolco)*****	1964-1969	12,000 unidades en edificios de 4, 7, 8, 12 y 22 pisos	ISSSTE
Conjunto Loma Hermosa	1964	1,648 apartamentos	FOVI***
Unidad Kennedy	1964	3,104 apartamentos	FOVI
Unidad Iztacalco	1972	4 sectores con 2,500 unidades cada uno	INFONAVIT****
Unidad habitacional El Rosario	1972	Más de 17,500 unidades	INFONAVIT

Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos de Barragán, 1994.

\*Instituto Mexicano del Seguro Social; \*\*Departamento del Distrito Federal; \*\*\*Instituto del Fondo de Vivienda para los Trabajadores; \*\*\*\* Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda;

\*\*\*\*\*Destruídos por el sismo de la ciudad de México en el año de 1985.

La tipología de vivienda de interés social que nos ocupa en el presente trabajo, la define Villavicencio (1999:15) como la “caracterizada por la reunión de viviendas unifamiliares en un plano vertical formando, con ello, un elemento multifamiliar que se emplaza, junto con otros similares, en un área libre destinada a equipamiento y expansión de las viviendas.” Cabe señalar, que no solamente la agrupación vertical de viviendas, forman el conjunto, ya que pueden existir diferentes<sup>178</sup> modalidades de concentrar la vivienda, y que puede ser categorizada, por la forma de modalidad de vivienda, en: a) vivienda unifamiliar en lote individual; b) vivienda unifamiliar en lote compartido o copropiedad (*dúplex, tríplex, cuadrúplex*), y c) vivienda unifamiliar (departamento) en propiedad condominal (*edificios multifamiliares*); o atendiendo a la forma de concentración de las viviendas en la superficie lotificada: d) horizontal, e) Vertical,; o en relación con el régimen legal de tenencia de la tierra: f) propiedad individual o privada, g) copropiedad y h) propiedad en condominio. Así con base en esta categorización se pueden establecer diversas modalidades de la vivienda.

Además de las diferentes disposiciones de la vivienda en relación con el terreno donde se emplazan, en el CEV 2010, se define al conjunto habitacional tomando en consideración otros aspectos urbanos, como: “Grupo de viviendas planificado y dispuesto en forma integral, con la dotación e instalación necesarias y adecuadas de los servicios urbanos: vialidad, infraestructura, espacios verdes o abiertos, educación, comercio, servicios asistenciales y de salud.” (CONAVI, 2010a:23). De hecho, los conjuntos habitacionales, en realidad están constituidos por las *Unidades habitacionales*<sup>179</sup> y una proporción de servicios e infraestructura. Una unidad habitacional, es entonces la concentración de las viviendas dispuestas en relación a las zonas de servicios que como resultado forman un conjunto habitacional.

La expansión urbana que se ha presentado en la ciudad de México, se ha descrito como una evolución constante. Lindón (1997), al referirse a la expansión urbana, señala que esta puede ser comprendida como un “proceso de concentración territorial”, y explica que a medida que dicha concentración y expansión comenzó a desarrollarse, paralelamente se generaba una acumulación de población en el territorio, que implicó una fuerte desigualdad entre espacios habitacionales, debido a que los recursos quedaban desproporcionalmente repartidos entre las concentraciones poblacionales formadas. Los factores y enfoques desde los que

---

<sup>178</sup> CONAVI, 2010a. Datos extraídos y clasificados con base en criterios propios del autor.

<sup>179</sup> Suele referirse como sinónimo recurrente “unidad habitacional”, sin embargo, según la información de CONAVI (2010a:49), el concepto se refiere a los “proyectos de vivienda construidos por organismos del sector público, la mayoría se localizan en el anillo intermedio y en la periferia del área metropolitana. La mayoría son bloques de apartamentos multifamiliares o de casas en hilera. Los estándares de la construcción y de los servicios domiciliarios y comunitarios son frecuentemente altos. Conjunto de viviendas con una nomenclatura común oficial, que comparten mismo espacio y tienen mismo origen.” Habría que realizar una formalización de los conceptos para evitar usarlos indiscriminadamente como si fuesen lo mismo, sin embargo no es el propósito del estudio actual realizar dicha investigación, simplemente se hace la aclaración, para evitar confundir al lector, indicando que en la actualidad, los términos se utilizan de manera similar.

se ha explicado el fenómeno de la expansión urbana han sido diversos: industrialización, expansión suburbana, procesos migratorios, dinámicas de movilidad y mercado del suelo, o a partir de reestructuraciones políticas y económicas.

En el caso de la ciudad de México, el fenómeno de la expansión urbana ha arrojado la extensión territorial denominada Zona Metropolitana de la ciudad de México (ZMCM). Una zona metropolitana en general, se refiere a una extensión del territorio donde conjuga la *ciudad central*, con otras diversas unidades político-administrativas, y que mantienen relacionan recíproca entre ellas (CONAVI, Op. Cit.)

Durante la década de los 90, se suscitó un importante crecimiento hacia las delegaciones periféricas del sur del DF, específicamente Xochimilco, Tlalpan, Álvaro Obregón, Milpa Alta y otros municipios del Edo. de México: Ecatepec, Atizapán, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán y Naucalpan al norte; Chalco, Ixtapaluca, Chimalhuacán al oriente (Cruz, 2000), lo que llevó a incrementar los municipios conurbados de la ZMCM<sup>180</sup>.

Según información de la Gaceta Oficial del Distrito Federal<sup>181</sup>, al 2011 en la Ciudad de México existen **7, 233 Unidades Habitacionales**, con más de **582 mil viviendas** y una **población aproximada de 2.2 millones**, el mayor número de Unidades se ubicarían en las Delegaciones Cuauhtémoc (27%), Miguel Hidalgo (26%), Venustiano Carranza (14%) y Azcapotzalco (10%), sin embargo considerando el número de viviendas, las de mayor concentración se presenta en Iztapalapa (24%), Gustavo A. Madero (12%), Azcapotzalco (10%), Coyoacán (10%) y Cuauhtémoc (10%), por lo que se estima que uno de cada cuatro habitantes del Distrito Federal viven en Unidades habitacionales.

Con respecto a las estadísticas de producción de conjuntos habitacionales para el Estado de México, la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda, proporciona los datos que se relacionan en el Cuadro 2.

**Cuadro 2. Total de viviendas producidas durante el periodo 2001-2012 en el Estado de México y relación con la población beneficiada.**

AÑO	total de viviendas en conjuntos habitacionales	Total de población beneficiada
2001	21,899	99,238

<sup>180</sup> Se considera la ZMCM como la integración de las 16 delegaciones del DF, los 59 municipios conurbados correspondientes del Estado de México y 1 del Estado de Hidalgo. En el Mapa 1, se muestra la conformación de dicha conurbación.

<sup>181</sup> Publicada el 15 de Junio de 2011.



<b>2002</b>	47,029	212,558
<b>2003</b>	71,592	327,412
<b>2004</b>	99,111	446,165
<b>2005</b>	74,279	336,561
<b>2006</b>	69,098	310,949
<b>2007</b>	43,136	212,212
<b>2008</b>	56,994	296,966
<b>2009</b>	75,164	285,320
<b>2010</b>	42,576	191,596
<b>2011</b>	30,323	134,466
<b>2012</b>	16,952	76,287
<b>totales</b>	648,153	2,929,730

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Desarrollo Urbano GEM (2013).

Durante el periodo 2011-2012, los municipios con mayor número de acciones de vivienda fueron: Zumpango (20,158); Atlacomulco (6,678); Tecamac (6,072); Toluca (3,319); Cuautitlán Izcalli (1,608); Xonacatlán (1,298); Huehuetoca (1,280); Lerma (1,228); Temoaya (1,107) y San Antonio La Isla (1,027). Los municipios con menos de 1,000 acciones de vivienda en conjuntos habitacionales fueron: Nicolás Romero (979); La paz (930) y Zinacatepec (909) (Secretaría de Desarrollo Urbano GEM, 2013)

Las acciones de vivienda referidas, incluyen distintas tipologías de vivienda, es decir, se incluye en la cuantificación a los conjuntos de vivienda social, de interés social, popular y residencial. De cualquier manera se observa una tendencia a incrementar el número de conjuntos habitacionales en el área conurbada que sigue expandiendo la superficie de la ZMCM.

### ***Problemas de los Grandes conjuntos habitacionales de la ZMCM***

Las primeras experiencias de la observación de los conjuntos habitacionales nos llevaron a determinar algunos problemas inherentes de la modalidad de vivienda aquí analizada. Los grandes conjuntos habitacionales de la ZMCM presentan problemas que han sido abordados por gran cantidad de autores desde diversos enfoques (Villavicencio, 1999. Cit.; Duhau y Giglia, 2010; Schteingart y Graizbord, 1998; Maycotte, 2010; Puebla, 2002; Deffis, 2000; Wiesenfeld, 1994). Según Capel "(...) la periferia es el espacio de la heterogeneidad, en el cual coinciden diversos

actores sociales, con objetivos diversos, con estrategias variadas y por lo mismo no es un territorio libre del conflicto. Antes bien, son espacios en los cuales el conflicto encuentra un sustrato fértil: la heterogeneidad social y cultural” (citado por Hiernaux & Lindón, 2004:118).

Señala Isunza (2011) que una característica de los grandes conjuntos habitacionales que se han construido en lo que va del siglo XXI, es la fragmentación y la desintegración social de la población. Para la población es cada vez más caro adquirir una vivienda en la zonas centrales de la ZMCM, es por ello que se presentan marcados escenarios de homogeneidad socio-espacial, que en muchos casos representan concentraciones de pobreza, marginalidad o violencia, percibidas como zonas conflictivas (Duhau & Giglia, 2004)

Con la proliferación de grandes conjuntos habitacionales en las periferias urbanas surge el problema de urbanizar altas extensiones de terrenos, lo que significa que altas inversiones económicas se requieran, lo que impacta en el costo de la vivienda. Se presenta una urbanización extensiva: en suelos baratos, que carecen de infraestructura y servicios adecuados (Paquette, 2009). Señalan Maya, Cervantes y Rivas al respecto de la construcción de los grandes conjuntos:

*“...la están llevando a cabo enormes empresas inmobiliarias, incidiendo en urbanizaciones de grandes extensiones de terreno... Como proyectos masivos de vivienda, estos conjuntos, se construyen como fraccionamientos regidos por una serie de “normas mínimas” poco articuladas con la realidad urbana que se está proyectando. La posición reduccionista expresada en estas normas, en todo caso, trasciende en la calidad de lo que se está construyendo, tanto de la vivienda como la del conjunto o unidad habitacional (2008:s.p.)”*

Con las altas densidades poblacionales se crean también problemas ambientales, ya que “al expandirse descontroladamente la mancha urbana con nuevos desarrollos, se impacta el entorno natural y agrícola que rodea a las ciudades, a través de los cambios de usos de suelo, urbanización o explotación.” (CONAVI, 2010b:5).

En el problema de *satisfacer* las demandas de vivienda en cuestión de *cantidad*, se relega la *calidad*. En éste sentido, la calidad puede verse comprometida, ya que la vivienda para los sectores más necesitados, producto de las políticas habitacionales y los factores económicos, debe ser relativamente barata, y como lo observa Kellet (2004:8), al analizar la problemática de la vivienda en Chile: “*Las limitantes de recursos financieros han llevado a las agencias oficiales a construir soluciones de costos mínimos: Esto significa baja calidad en materiales, mano de obra y standards [...]*”. Es probable que ante la diversidad de ofertas de vivienda la relación precio/calidad de la vivienda se vea afectada, ante esto Villavicencio (2003:s.p.) opina que “*quienes tienen ahora un papel protagónico en la oferta de vivienda social son unas pocas grandes empresas constructoras e inmobiliarias que se encargan de todo el proceso (compra de suelo, construcción, obtención de crédito a la demanda y venta de la vivienda). Por lo tanto, el precio de la vivienda social ha aumentado (en términos de la calidad que se ofrece) y también es más caro el crédito para adquirir esta vivienda*”.

Es así como los programas de los grandes conjuntos habitacionales en la periferia de la ciudad de México están creando viviendas deficientes, alejadas de los centros urbanos de trabajo, de recreación, de socialización. Sin adecuarse al medio físico inmediato, inexistencia de áreas verdes, carencia de espacios que inviten a la socialización, servicios e infraestructura problemática, con fallas de abastecimiento o carencia de algunos, son algunas de los factores que impactan en la habitabilidad de los conjuntos habitacionales (Maycotte, 2005).

## **Conclusiones**

Las necesidades de construcción o de reconstrucción se inscriben, hoy en día, dentro de un contexto *societal* y responden a coacciones de seguridad, de tiempo, de calidad, de economía, incluso de acciones que podríamos calificar de desarrollo sustentable. En este breve documento se han intentado mostrar principalmente dos escenarios. El primero sugiere los peligros que puede comportar la producción masiva de vivienda; los desarrollos urbanos mercantilistas e incontrolados pueden ser la solución al problema de la necesidad de vivienda a corto plazo; pero, en el largo plazo, la historia lo muestra, la destrucción tal vez será necesaria. El segundo escenario presenta los problemas de los grandes conjuntos habitacionales en México, lo que conlleva la necesidad de “inventar” modelos “emergentes”, inspirados en la idea de ciudades más justas; otras formas de producción son posibles, en los que la fuente de inspiración podría ser la creatividad y la capacidad de improvisación de la sociedad mexicana.

Si la política en materia habitacional se enfoca en los valores cuantitativos, en producir más y más barato, y no considerar las necesidades cualitativas del usuario, y considera solamente soluciones estándares, es probable entonces que la vivienda producida no satisfaga las aspiraciones o percepciones de la mayoría de la población. El no tomar en cuenta o integrar a la población en los procesos de diseño; al no existir una participación activa en la generación o edificación de la vivienda por parte del usuario, no existe ese vínculo personal con la vivienda, que otorga identidad. No es probable que el usuario se sienta identificado o satisfecho con un “producto” que no fue pensado para él. Más que satisfacer, estas viviendas parecerían limitar. No debe asombrar que tales limitaciones de espacio, influyan –negativamente- en la vida y el desarrollo social de las familias que las habitan. Millones de personas que «escogen» vivir así es porque no tienen elección.

El propósito de esta confrontación es generar hipótesis que nos permitan “inventar” nuevas estructuras, basadas en nuevos modos de organización y de gestión. Se pueden, por ejemplo, elaborar proyectos de vivienda oficial, bajo la tutela de las instituciones gubernamentales, utilizando la estructura formal y perfectamente jerarquizada (como la francesa), y al mismo tiempo utilizar las estrategias de sistemas informales (como el mexicano). Se podrían insertar en un programa estatal de construcción o de reconstrucción, las estrategias, organizaciones y actuaciones inventadas por los habitantes: flexibles y menos caras. Se pueden generar modelos donde se restablezca la autonomía del

habitante, donde el ciudadano participe en la elaboración del proyecto de su vivienda, entonces, adaptada a sus necesidades; se trata de aprender a negociar con las instancias gubernamentales, de no perder el “saber hacer” (*savoir faire*) de las técnicas constructivas locales; y de colaborar en la invención e innovación de tecnologías para un hábitat sustentable.

## Bibliografía

**Barragán, J. (1994).** *100 (cien) años de vivienda en México. Historia de la vivienda en una óptica económica y social.* Monterrey: Urbis Internacional.

**Barjot, D., Baudoi, R., Voldman, D.,** « Les reconstructions en Europe, 1945-1949 », Actes du colloque international organisé par le Mémorial de Caen et le Centre de recherche d'histoire quantitative, Caen, 20-22 fév. 1997. Bruxelles: Ed. Complexe.

**Baudoi, R., Rosen, J.,** *Etude des processus d'ajustement administratif aux réalités sociales, économiques et innovations techniques du ministère de la reconstruction et de l'urbanisme 1940-1952.* Rapport de recherche final pour la Direction de la recherche et des Affaires scientifiques et techniques du ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports. [Paris]: Ecole d'Architecture de Nancy/Laboratoire d'histoire de l'architecture contemporaine, Sept. 1994. Contrat No. 9001140002237501, 241 p., exempl. dactylogr.

**Boutte, F.** *Matériaux pour une réflexion critique sur l'industrialisation de la construction des logements.* Projet de fin d'études, Génie civil et bâtiment, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, nov. 1992. 189 p. Dir. QUEFFELEC, C.

**CONAVI (2010a).** *Código de Edificación de Vivienda 2010* [en línea]. Disponible en: <http://www.cmic.org/comisiones/sectoriales/vivienda/biblioteca/archivos/CEV%20PDF.pdf> [Accesado el 5 de febrero de 2013]

**CONAVI (2010b).** *Guía para la redensificación habitacional en la ciudad interior* [en línea]. Disponible en: [http://www.conorevi.org.mx/pdf/taller/Guia\\_para\\_la\\_Redensificacion.pdf](http://www.conorevi.org.mx/pdf/taller/Guia_para_la_Redensificacion.pdf) [Accesado el 5 de febrero de 2013]

**Cruz, M. (2000).** “Periferia y suelo urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México” [en línea] en *Sociológica*, año 15, No. 42. Disponible en:

**Deffis, A. (2000).** *Vivienda social: conjuntos habitacionales unifamiliares de casas ecológicas autosuficientes.* México : Sociedad de Arquitectos Ecologistas de México.

**Delemontey, Y.** « Le béton assemblé, formes et figures de la préfabrication en France, 1947-1952 », *Histoire urbaine*, no 20, déc. 2007.

**Duhau, E.; Giglia, Á., (2004).** “Conflictos por el espacio y orden urbano” en *Estudios demográficos y Urbanos*, mayo-agosto 2004, número 056. Distrito Federal: El colegio de México.

**Duhau, E.; Giglia, Á., (2010).** “El espacio público en la ciudad de México. De las teorías a las prácticas”, en Garza, Gustavo; Schteingart, M. (coord), en *Desarrollo urbano y regional* (Los grandes problemas de México ; v. 2, 2010). El Colegio de México, México.

**Esquivel, M. T.; Maya, E.; Cervantes, J (2005).** La promoción privada y los grandes conjuntos habitacionales: nuevas modalidades de acceso a la vivienda” en *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* [en línea], Barcelona, Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, Vol. IX, núm. 194(21), disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-21.htm> [Accesado el 10 de febrero de 2013]

**Esquivel, M. T. (2007).** “La convivencia condominal: problemática, análisis y débil legislación” en: Centro de Estudios para la zona metropolitana A.C (2007). *Boletín Metrópoli 2025* [en línea]. Distrito Federal, disponible en: <http://ciudadanosenred.com.mx/htm/areas/0/boletin22.pdf> [Accesado el 03 de marzo de 2013]

**Faure, A.** *Entre les tours et les barres. (Restructurer les espaces publics des grands ensembles)*. Lyon: Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques, CERTU, 1996.

**Gobierno del Estado de México (2009),** *Conformación de las Zonas Metropolitanas. Panorama Demográfico*. México: Gobierno del Estado de México, Consejo Estatal de Población.

**Hamburger, B. Querrien, A. Rebois, D. et.al.** *La commande publique d'architecture (1945-1975)*. Rapport final de recherche réalisée pour le CORDA, Ministère de l'environnement et du cadre de vie. Paris: ministère de la Culture et de la Communication, 1977. no. 77 7304100202 7501, p., exempl. imprimé : Ecole nationale supérieur des beaux arts/Centre d'études et de recherche architecturales.

**Hiernaux, D. & Lindón, A. (2004)** “La periferia: voz y sentido en los estudios urbanos” en *Papeles de Población* [en línea], número 042. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11204205> [Accesado el 5 de febrero de 2013]

**Isunza, G. (2011).** “Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México” en *EURE (Santiago)* [en línea], 2011, vol.37, n.111, pp. 107-129. Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612011000200005&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612011000200005&lng=es&nrm=iso) [Accesado el 5 de febrero de 2013]

**Kellet, Peter; et. Al (2004).** “Cambios iniciados por los habitantes y transformaciones en la vivienda social: teoría y práctica en el contexto chileno” en *Boletín INVI*, No. 21, año 9, pp. 3-16.

**Lindón, A. (1997).** “Expansión urbana y periferia metropolitana” en: El Colegio Mexiquense, A.C (1997), *Documentos de investigación 4*. Zinacantepec, México.

**Maya, E.; Cervantes, J. F. & Rivas A. (2008);** “Crítica a la promoción privada de grandes conjuntos urbanos habitacionales” [en línea] en *X Coloquio Internacional de Geocrítica. Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las Ciencias sociales, 1999-2008*. Barcelona: Universidad de Barcelona. Disponible en: [www.ub.edu/geocrit/-xcol/45.htm](http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/45.htm) [Accesado el 5 de febrero de 2013]

**Maycotte, E. (2010).** *Espacio abiertos y calidad de vida en conjuntos habitacionales organizados en condominio: el caso de la vivienda de tipo económico en Ciudad Juárez, Chihuahua*. México: Infonavit, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

**Monnier, G.** *L'architecture moderne en France (Tome 3: de la croissance à la compétition 1967-1999)*. Paris: Picard, 2000.

**Novian, P. Vayssiere, B. Baudoi, R.** « Les plateaux sédimentaires (1. Le corps de Ponts)», p. 39, in P. NOVIAN, R. JAQUES, B. VAYSSIERE (éds. Scientifique), *Les Trois reconstructions :1919-1940-1945*. Compte rendu des rencontres des 19 et 20 mai 1983 à l'IFA.../organisées par le Département Échanges et formation de l'IFA, l'Association de pratique et de recherche en architecture et urbanisme n° 5 et l'Institut d'urbanisme de Paris à Créteil. Paris: Institut français d'architecture, 1983.

**PLAN CONSTRUCTION ET ARCHITECTURE** (produit par), J. FRESNAIS (coordonné par), INSTITUT FRANCAIS D'ARCHITECTURE (conçu et rédigé par), B. VAYSSIERES (sous la

responsabilité de), et. al., *Une politique de logement (Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme 1944-1954)*. Paris: PCA/IFA, 1995.

**Puebla, C. (2002).** *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Los cambios en la política de vivienda en México (1972-1994)*.

**Schteingart, M. & Graizbord, B. (1998).** *Vivienda y vida urbana en la ciudad de México. La acción del Infonavit*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.

**Secretaría de Desarrollo Urbano (2013).** "Estadísticas de Conjuntos Urbanos" [en línea] en *Portal electrónico de la Secretaría de Desarrollo Urbano GEM* disponible en: [http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion\\_de\\_interes/conjuntos\\_urbanos/index.htm](http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion_de_interes/conjuntos_urbanos/index.htm)

**Simon, E.-H.-L.** « La préfabrication dans la Construction (emploi actuel et possibilités d'avenir) », *Le Moniteur des Travaux publics et du Bâtiment*, no hors série, mars 1950.

**Sobrino, J. (1998).** *Estructura física y etapas de metropolitanismo de la ciudad de México*. El Colegio de México. México.

**Vayssière, B.** *Reconstruction : déconstruction. (Le hard french ou l'architecture française des trente glorieuses)*. Paris: Picard, 1988.

**Voldman, D.** *La reconstruction des villes françaises de 1940-1954, histoire d'une politique*. Paris: L'Harmattan, 1997.

**Strobel, P.** « Les politiques d'industrialisation de la construction en France depuis la Libération en France », in CENTRE GEORGES POMPIDOU, (ed), *Architecture et industrie. (Passé et avenir d'un mariage de raison)*. Paris: Centre de Création Industrielle/Centre Georges Pompidou, 1983.

**Villavicencio, J. (1999).** "Aciertos y errores de una política habitacional" en: *Revista Ciudades*, No. 44. Puebla: Red Nacional de Investigación Urbana.

**Villavicencio, J. y Durán, A. M. (2003)** "Treinta años de vivienda social en la Ciudad de México: nuevas necesidades y demandas" en *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales* [en línea], Barcelona, Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm. 146(028), disponible en: [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(028\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(028).htm) [Accesado el 28 de enero de 2013]

**Villavicencio, J.; Hernández, P. (2001)**, "Vivienda social y sectores de bajos ingresos en la ciudad de México: un encuentro imposible", en Ziccardi, Alicia (coord.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina* (2001). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

**Wiesenfeld, E. (1994).** *Contribuciones Iberoamericanas a la Psicología Ambiental*. Caracas: Comisión de Estudios de Postgrado, Facultad de Humanidades y Educación, Universidad Central de Venezuela.

**Cahiers del Centro Científico y Técnico de la Construcción (Centre Scientifique et Technique du Bâtiment -CSTB) :** « La Cité d'expériences de Noisy-le-Sec », *Cahiers du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment*, Cahier 12, juill. 1948.

« Les chantiers de Caen 'La Guérinière' et d'Orléans», *Cahiers du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment*, cahier 33, n° 276, sept.1958.

« Opération "la résidence des Lionceaux": construction de 232 logements », *Cahiers du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment*, cahier 310, no 38, sept. 1959.

« Le secteur industrialisé d'Athis-Mons. Une réalisation de préfabrication semi-lourde », *Cahiers du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment*, cahier 357, no 44, juin 1960.

« Les opérations Million et Lopofa », *Cahiers du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment*, cahier 40, n° 326, oct. 1959.

## PARTICIPACIÓN DE CASA Y CIUDAD EN EL PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO DEL INVI A TRAVÉS DE LA SUPERVISIÓN DE OBRA

Arq. Ma. Mónica Romero Martínez y Arq. Juana Morales Vázquez <sup>182</sup>

Aunque el tema que nos tocó desarrollar “**Participación de Casa y Ciudad en el Programa de Vivienda en Conjunto del Invi a Traves de la Supervision de Obra**” dentro del eje temático Desarrollo Urbano y Grandes Conjuntos Habitacionales.

En realidad queremos llamar la atención a un asunto desatendido que hecha por tierra los esfuerzos gubernamentales al promover vivienda y es el deterioro habitacional por la falta de mantenimiento ¿Qué tiene que ver el mantenimiento con el desarrollo urbano y los grandes conjuntos habitacionales? Primero habrá que hacer algunas precisiones y comentarios.

El Programa de Vivienda en Conjunto, de acuerdo a las reglas de operación <sup>183</sup> desarrolla proyectos de vivienda en conjunto con la finalidad de optimizar el uso de suelo habitacional en las delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano disponible. La propiedad del suelo debe estar regularizada, libre de gravámenes y con uso habitacional, pueden ser baldíos o con vivienda precaria, en alto riesgo o susceptible a ser rehabilitada.

El Programa tiene las siguientes modalidades:

- *Vivienda nueva terminada*
- *Adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles catalogados*
- *Adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles no catalogados*
- *Vivienda progresiva*
- *Adquisición de vivienda*

La modalidad en la que Casa y Ciudad ha centrado su trabajo como supervisión es la de Vivienda Nueva Terminada que corresponde a la construcción de vivienda

---

<sup>182</sup> Casa y Ciudad A.C.

<sup>183</sup> Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, Septiembre 2001, Mayo 2004 y Octubre 2005.



nueva realizada en predios con uso habitacional y con factibilidad de servicios, en un proceso único de edificación que cumpla con las necesidades de área construida, seguridad estructural, instalaciones, servicios, áreas privativas y áreas de uso común.

Durante el periodo 2002 al 2012, Casa y Ciudad supervisó la construcción de 1,416 viviendas en 67 predios ubicados en las delegaciones: Azcapotzalco, Cuauhtemoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza y en ellos se construyeron desde 6 hasta 205 viviendas de 55 m2 en promedio de superficie.



Fotografías del “antes y después” de la construcción de las viviendas. Se puede apreciar un gran cambio entre lo que había y lo que se construyó.

En este Programa, no solamente intervienen empresas proyectistas, constructoras, supervisoras, directores responsables de obra y laboratorios de control de calidad de materiales, sino también las organizaciones sociales que llevan a cabo la gestión ante el INVI, desde la adquisición del suelo, la asignación de la empresa diseñadora y constructora hasta la asignación de las viviendas. De acuerdo a la Evaluación de Diseño y Operación 01-2008, Programa de Vivienda en Conjunto, Informe Final *“La intervención de las organizaciones sociales tienen una incidencia importante en todas las fases del programa, que implica por una*

*parte tener el control de los procesos en cuanto a la labor de gestión de los proyectos de vivienda...”*

Casa y Ciudad durante este periodo trabajó con 10 organizaciones sociales de las cuales destacan la Unión Popular Martín Carrera en Lucha, A.C.,

Coordinadora Democrática Ciudadana AB, Asamblea de Barrios “Patria Nueva” y Asamblea de Barrios Vanguardia Ciudadana siendo de ésta última el mayor número de viviendas supervisadas.

### ***Las características de las viviendas***

Vamos a entrar al terreno de las cifras áridas, pero necesarias, pero luego nos enfocaremos a la parte más humana del asunto. Ya mero terminamos el trago amargo.

Las viviendas supervisadas tuvieron en promedio 55 m<sup>2</sup> de superficie. El sistema constructivo utilizado fue “muros de carga” hechos de block y concreto.

El 53.09% de las viviendas, los muros y plafones tienen acabado aparente y el resto cuentan con aplanados de yeso y/o mezcla de cemento. Por lo que respecta a los pisos interiores de las viviendas el acabado es concreto pulido y en áreas comunes se colocó adoquín y pasto.

Los acabados en baño son los mínimos indicados en el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal, es decir, azulejo en zona húmeda (regadera) y loseta antiderrapante. La cocina no incluye tarja y la cancelería es de aluminio.

Para el caso de las viviendas construidas hasta 2007, si los beneficiarios lo solicitaban y pagando el excedente de obra correspondiente, podían tener acceso a la azotea para utilizarla en el tendido de la ropa.





Predio Norte 25 No. 99, ejemplo de viviendas con acabados aparente en muros y losas.

A partir de 2008 en las cambios en las Reglas de Operación del INVI, se incluye la Política de Sustentabilidad “con la idea de integrar las acciones del INVI al Programa de Acción Climática de la Ciudad de México, la política de sustentabilidad del Instituto promoverá la disminución de emisiones de bióxido de carbono, el ahorro de energía y el ahorro y manejo del agua, fomentando la participación y cultura de la sustentabilidad en comunidad.”

Por lo tanto, las viviendas contarán con calentadores solares de agua, captación y uso de agua pluvial, instalación de focos ahorradores de energía eléctrica, instalación de muebles sanitarios ahorradores de agua y separación de aguas pluviales y aguas negras.



Estas imágenes corresponden a una presentación hecha en este año en Casa y Ciudad para los grupos de los solicitantes previa a la entrega de sus viviendas. Esta presentación, entre otros temas, abordó el que tiene que ver con la sustentabilidad. Estas dos láminas en particular, dan cuenta del manejo del agua pluvial en el conjunto habitacional y como servirán para abastecer los inodoros.

Y ahora si viene el asunto más importante que rebasa al arquitecto y exige una acción multidisciplinaria de psicólogos sociales, sociólogos, tal vez antropólogos, para que dejen de desperdiciarse recursos por la acción demolidora de quienes habitan esas viviendas y ni siquiera saben conservar su patrimonio.

### ***La supervisión de obra y los beneficiarios de las viviendas***

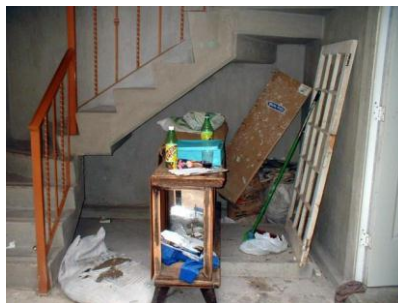
Durante el trabajo de supervisión, Casa y Ciudad siempre buscó el contacto con los beneficiarios a través de reuniones en el predio para informarles de los avances, calidad de los materiales y mano de obra, cambios a proyecto o responder cualquier duda que los beneficiarios pudieran tener y si las condiciones físicas de la construcción lo permitieron, también se hicieron recorridos por las viviendas.

### ***Después de la entrega de las viviendas***

Como parte del trabajo de la supervisión es, una vez entregadas las viviendas, regresar a los predios para atender los vicios ocultos reportados por los beneficiarios. En estas visitas, se observó que la mayoría de los conjuntos habitacionales sufrieron un deterioro lamentable, en ocasiones poco tiempo después de su entrega.



Tendederos que van de barandal a barandal, graffitis en muros, cosas inservibles o bicicletas y juguetes guardados debajo de la escalera, lámparas rotas o basura por doquier, son escenas comunes del deterioro de los conjuntos habitacionales.



Al regresar a los predios, se observa que las escaleras o las áreas comunes se utilizan para guardar que ya no caben al interior de las viviendas.

No faltó la pareja de novios que, siendo beneficiada con una vivienda cada uno, decidieron derribar cualquier obstáculo que dificultara sus encuentros y demolieron

una parte de la losa de entrepiso para colocar una escalera que les facilitara su convivencia...



bien, aquella familia que deseosa de comunicar su cocina con el comedor, pretendieron abrir un vano en un muro de concreto...

Para aquellos que viven en la planta baja, resultó “fácil” utilizar los patios de iluminación para ampliar sus viviendas. Aunque para los de niveles arriba, también hubo “una solución a su problema de falta de espacio”...



La imagen a la derecha muestra como el beneficiario a pesar de que su vivienda está ubicada en el segundo nivel, para ampliar la cocina, le “ganó espacio al aire” al colocar vigas metálicas y un piso de concreto en el patio de iluminación, sin importar el daño estructural que esto le causa al edificio y la afectación a la ventilación e iluminación de las viviendas que están en los niveles inferiores.

Estas historias podrían parecer curiosas o anecdóticas, sin embargo el tema del mantenimiento no es un asunto menor.

Casa y Ciudad llevó a cabo con cada grupo de beneficiarios, una reunión poco antes de terminar la construcción de las viviendas para entregarles un documento que elaboró llamado Manual de Mantenimiento para Conjuntos Habitacionales (actualmente en revisión y actualización para su segunda edición). El propósito de la reunión y el manual es entre otros, tema de los derechos y obligaciones

adquiridos por los beneficiarios como habitantes de un conjunto habitacional<sup>184</sup> y revisar la importancia del mantenimiento al conjunto habitacional. ¿Qué ganancias obtienen los beneficiarios con esta práctica?

Consideramos las siguientes:

- *Cuidan el patrimonio familiar ¿Qué les dejarán a sus hijos? De acuerdo con estimaciones hechas por el Instituto de Administradores Inmobiliarios<sup>185</sup> el valor de una vivienda en condominio a la que no se le da mantenimiento puede disminuir más del 50% en 6 años. Además ¿alguien querría comprar una vivienda como la que muestra la fotografía de la derecha?...*
- *Ahorrarán dinero porque siempre será más barato cuidar que reparar.*
- *Conservan las características físicas del conjunto habitacional (muros, ventilación, instalaciones, etc.) que garantizan la seguridad física de sus habitantes. Es decir el mantenimiento no solamente es un asunto de carácter estético sino que al quitar o agregar muros al interior de la vivienda, ponen en riesgo no solamente la vida de quienes ahí viven, sino también de todos en el edificio.*

Sin embargo, una reunión no es suficiente ni bastan las reprimendas ni las sanciones administrativas o incluso penales ya que se ignora el origen del mal y no se estudian las causas profundas que impiden a mucha gente vivir en sociedad y menos aún integrarse a la comunidad como unidad, aunque se pretende que vivan algunos en una unidad que no hace honor a su nombre, pues no hay tal unidad ni en beneficio propio, ya que la gente vive más en apartamento que en vecindad, pues hasta el término les avergüenza ¿Será porque las casas no corresponden al significado que el narrador español Antonio Gala le asigna: “Una casa es un lugar donde uno es esperado” o porque ya no es lo que Benjamín Franklin esperaba de una: “Amo la casa, en la cual no veo nada superfluo y encuentro todo lo necesario”?

El INVI indica en las Reglas de Operación la obligación de los beneficiarios a pagar las cuotas de mantenimiento correspondiente, pero no se les informa de las implicaciones que tiene vivir en condominio y, las organizaciones sociales (por lo menos con las que Casa y Ciudad trabajo en este periodo) tampoco informaron o capacitaron a sus agremiados para que al recibir sus viviendas pudieran organizarse para dar mantenimiento al conjunto habitacional.

¿Qué tiene que ver el mantenimiento de los conjuntos habitacionales con el desarrollo urbano y los grandes conjuntos habitacionales? Fue la pregunta inicial de esta ponencia.

---

<sup>184</sup> En varias reuniones, se contó con la presencia de personal de la Procuraduría Social del Distrito Federal para orientar a los beneficiarios en materia de cultura condominal.

<sup>185</sup> Periódico Reforma 14 de diciembre del 2010.



económico que afecta a los propios habitantes de los conjuntos, cuya vivienda pierde valor y para quienes con nuestros impuestos, hacemos posible este tipo de programas.

También tiene que ver con la integridad física (la vida) de quienes habitan el conjunto cuando quitan o agregan algún muro en aras de agrandar su vivienda o bien colocan de manera peligrosa algún tanque de gas, por ejemplo.

Así pues, el tema del mantenimiento de los conjuntos habitacionales debiera ser un trabajo coordinado entre varias dependencias del gobierno local, en este caso, el INVI y la Procuraduría Social del Distrito Federal; una labor, como se menciona en líneas anteriores, multidisciplinaria y que inicie antes de la construcción de las viviendas.

Por su parte las organizaciones sociales pueden también incidir en sus agremiados o afiliados, capacitándolos para llegado el momento, se organicen y den mantenimiento al que **será su nuevo hogar** y por el cual han esperado varios años...

### Una reflexión final...

En febrero de 2013 se concluyó la construcción de estas viviendas. Al regresar en un año **¿Cómo las encontraremos?**







## **DOCUMENTOS CONSULTADOS**

INSTITUTO DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL, Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera,

-- Septiembre 2001

-- Mayo 2004

-- Octubre 2005

-- Diciembre 2008

LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, última reforma publicada en la gaceta oficial del distrito federal: 11 de agosto de 2006.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, Evaluación de Diseño y Operación 01-2008, Programa de Vivienda en Conjunto, Informe Final, Elaborado por Casa y Ciudad, A.C.

Instituto De Vivienda Del Distrito Federal, Acciones que generan equidad 2007-2012

Editado por el Gobierno de la Ciudad de México y el Instituto de Vivienda del Distrito Federal

Año de impresión 2012

PERIODICOS:

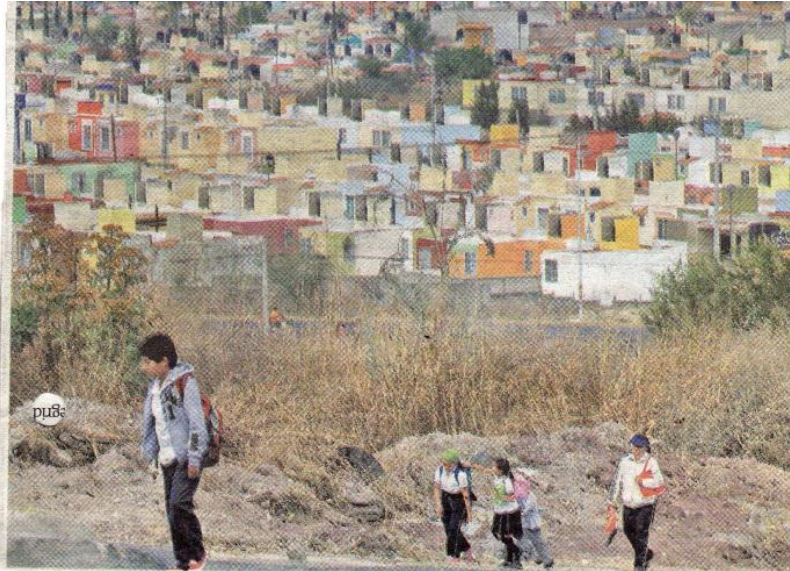
Periódico Reforma 14 de diciembre del 2010.

FOTOGRAFIAS:

Archivo Casa y Ciudad, A.C.

## La nueva vivienda en Jalisco en los últimos 20 años ¿cantidad vs calidad? una dicotomía no resuelta

Arq. Francisco Valladares García<sup>188</sup>



*La presente ponencia es solo un inicial arranque a una investigación ambiciosa que pretende acercarse al espectro de la dupla crecimiento urbano-producción viviendística que permita definir, delimitar y ordenar de qué manera la acción antrópica que se aplicado en la solución de proveer de vivienda a crédito-habientes a través principalmente del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT) mediante enormes conjuntos habitacionales los que han causado efectos nocivos al medio ambiente, que tanto se pone en riesgo la sustentabilidad de ellos, que grado de insatisfacción han causado a sus adquirientes y que compromisos significan y significaran a los municipios, estado y federación en lo político, económico y social en la provisión de infraestructuras y servicios elementales pobres e ineficientes.*

*Partimos de considerar únicamente por el momento el papel que el INFONAVIT ha contribuido a contribuir a la solución del problema de la vivienda. En etapas posteriores se agregaran a la investigación lo que han hecho otros organismos como FOVISSSTE, Pensiones del Estado de Jalisco o la institución de vivienda dependiente de Banjército.*

---

<sup>188</sup> Arquitecto Urbanista, Profesor-investigador del Departamento de Proyectos Urbanísticos del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (CUAAD) de la Universidad de Guadalajara

## **Cifras históricas de créditos otorgados a Jalisco**

Un dato histórico altamente significativo en materia de vivienda en Jalisco, es que en 40 años se han otorgado en la entidad, es que casi medio millón de créditos se le han otorgado a través del INFONAVIT, mientras que a nivel nacional se han concedido seis millones 855 mil 408 préstamos que ha permitido –teóricamente-. Que alrededor de 28 millones de mexicanos habiten una vivienda financiada por tal organismo, de manera que tan solo a Jalisco, le ha correspondido un poco más del 7 por ciento de otorgamiento de tal cifra de créditos.

## **La Retórica del Estado en dos niveles, dobles discursos hábilmente utilizados y consecuencias político-administrativas de doble filo**

Se ha hecho del discurso-arenga gubernamental en el país que INFONAVIT es una institución emanada de la Revolución, que ha cumplido en sus 41 años de existencia ¿hasta qué punto es cierto? o ¿hasta dónde es correcto aseverarlo?

La ZMG, especialmente el municipio de Tlajomulco de Zúñiga en las dos últimas décadas se convirtieron en el receptáculo de políticas maniqueas neoliberales<sup>189</sup>

---

<sup>189</sup> Desde la política federal y el discurso de Vicente Fox, enfocó su atención al problema de la vivienda desde dos grandes líneas de política pública;

i) la que se enmarcó en la vertiente de las políticas sociales del estado y correspondiente al área de desarrollo social y humano, focalizándolo –*discursivamente*-, en los grupos sociales vinculados a la pobreza (cfr. Sedesol, 2001) y

ii) la que ubicó a la vivienda como “un factor de crecimiento económico” al considerarlo como una fuente importante generadora de empleo por sus efectos multiplicadores, -según él-, en más de tres docenas de ramas de actividad económica, considerándola incluida dentro del área de “crecimiento de calidad” (Ibíd.).

De nuevo, y en comunión con la visión de la “Nueva Gestión Pública”, que con Fox llegó a niveles no alcanzados con De la Madrid y Zedillo, y acorde dos enunciados; la “elevación de la productividad” y “calidad en el servicio”, incapaces de diferenciar que un estado/nación y sus dependencias no se administra como un Centro Comercial (Bautista 2011: 9)

De esta última política partió el propósito del sexenio Foxista de que “cualquier persona de acuerdo a su presupuesto, capacidad de crédito y preferencia, tuviera acceso a la adquisición, construcción, remodelación o renta de una vivienda para su familia” mensaje del Presidente de la República” (Ibíd.), con ello dirigiendo tal política –y sin desvíos-, primeramente al mercado “cautivo” atendido por el INFONAVIT, y en segundo término al demandante de vivienda que tuviera “solvencia económica”.

Ello explica la continuidad que dio el sexenio del llamado Gobierno del cambio a la doctrina de la política neoliberal, de la inserción completa de la economía privada volcada a un mercado de oferta o sobreoferta de “un derecho humano reafirmado en la II Cumbre del Hábitat en Estambul, sobre un marcado retraimiento de las políticas sociales del estado mexicano en los programas de vivienda de anteriores sexenios.

Este retraimiento de las políticas sociales del estado mexicano que prevaleció y se afianzó desde los inicios de la primera mitad de los ochenta del pasado siglo, abrió la puerta y privilegió la llegada al mercado de la vivienda, de capitales privados nacionales y extranjeros para reproducirlos en tal mercado, -antes problema del estado- y a últimas fechas, mercado de capital privado, “convirtiendo a la inversión privada en prácticamente el único actor en el mercado libre de la vivienda”, Munguía (2005) y enarbolada como bujía de crecimiento del país .

en los espacios político-geográficos del occidente del país, en los que se materializó y aterrizó una faceta no de lo más idónea respecto al Programa de Fomento a la Vivienda (PROFOVI) del sexenio 2001-2006, la que surgió como política pública argumentada de “exitosa”, pero carente de consenso político (Fuentes: 2002), programa derivado del Plan Nacional de Desarrollo del 2001<sup>190</sup>(PND).

El Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, -por cierto-, muy debatido desde su aparición por su falta de discusión y consenso en amplios sectores y fuerzas políticas, económicas y sociales del país. Como Plan, puede afirmarse que fue un documento de acción y promoción que orientó más prioridades del gobierno que de la sociedad, corrobórese una crítica a él en contenido en el siguiente párrafo:

“Un Plan concebido desde un nuevo determinismo fundado con criterios empresariales, de libre mercado coincidente con el mundo de lo privado, con el agravante dogmático y desde una visión administrativista y gerencial (...) la educación asumió que todos nos reconoceremos como libres e iguales en la nación y que coincidimos con la visión de gobierno; de ese modo todos habríamos de asumir que la proposición sobre el bien moral del gobierno en turno era única e irrefutable, lo que en evidencia no puede darse en una sociedad democrática (...) que puso a las instituciones, al gobierno, a la nación ante el exterior y la política interna en el papel mostraron una base normativa distinta que no hizo referencia a los fundamentos constitucionales” (Fuentes: 2002).

Jalisco, como consecuencia y por su parte, se ha significado como una entidad notablemente privilegiada en el otorgamiento presupuestal del Instituto para el caso. En el 2012 se señaló que el monto sería de 13 mil millones de pesos, (mmp) que significarían el financiamiento de 41 mil 350 viviendas, es decir, ofertación de viviendas a un costo promedio de 314 mil 400 pesos de crédito por vivienda, y para mayor precisión, se anunció que habría créditos desde los 230 mil pesos hasta los de un millón 300 mil<sup>191</sup>, ¿pero cómo se ha reflejado en calidad de la vivienda?

---

<sup>190</sup> tal Plan y respectivo Programa, obraron como instrumentos clave para la promoción de la vivienda en el país. Desprendido de ellos, inició el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. Ambos planes, presentaron graves problemas y deficiencias de diferente naturaleza.

<sup>191</sup> Según la capacidad de cada derecho-habiente.

## ***La Calidad***

Argumentos externados por el propio INFONAVIT, la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y otros organismos tanto públicos como privados como la Cámara Nacional de Desarrolladores de Vivienda, (CANADEVI), se insertan conveniente, estratégicamente e inteligentemente en el discurso publicitario del “éxito” del propio organismo, al que se señala que ha transitado cuasi incólume ante las crisis económicas, especialmente la de 1995 y otras de menor cuantía por las que ha trascendido el país desde la instauración del INFONAVIT en 1972. Luego devendrá la pregunta: ¿Cuál es el éxito de CANADEVI respecto a cumplir con su responsabilidad en urbanizaciones y edificación de viviendas desastrosas? no es acusación, tan solo les es requerido que asuman su parte de corresponsabilidad en el tema, de ahí que otra vez la pregunta que la debe contestar alguien que no sea ni INFONAVIT, ni SHF ni tampoco CANADEVI: ¿pero cómo se ha reflejado en calidad de la vivienda? ¿Que piensa el usuario, el propietario de esas viviendas?

El que INFONAVIT alcance cifras récord en Jalisco o cualquier otra entidad no es consecuencia directa de presumir o autoimponerse lauros y logros totales. Si nos proponemos objetiva y analíticamente contrastarlo con el otro lado de la moneda, es decir, con algunas evidencias notables contrarias, -de las cuales poco se habla, y mucho menos nadie asume responsabilidades no es posible darlo con verdad.

Nos referimos a varias evidencias negativas: las de índole de impacto ambiental, de Insustentabilidad, de riesgos, de proyectos y diseños cuestionables, de obras de urbanización no solo deficientes sino incompletas e irracionales y de edificación pésima y de baja calidad de viviendas, además de lo que piensa quien es dueño, poseedor o usuario de ellas.

Todas las evidencias negativas anteriores han sido ignoradas crasa e indolentemente por toda clase de autoridades federales, estatales, principalmente municipales, igualmente ignoradas de igual manera, crasa o irresponsablemente por toda clase de agentes involucrados en su financiamiento, promoción, producción tanto urbanística como edificatoriamente. Incluso sería conveniente y sano averiguarlo para reconducir la producción de vivienda, y transparentar cómo es que son validados los procesos con que se logra su consumo, el papel de como la Sociedad Hipotecaria Federal, (SHF), no se manifiesta, dar importancia al seguimiento a la que se ve obligada la PROFECO, las aseguradoras, las afianzadoras, como también la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco (PGJEJ) lo debería hacer cuando se convierten en ofensas a la salud y al patrimonio familiar.

## ***La Cantidad***

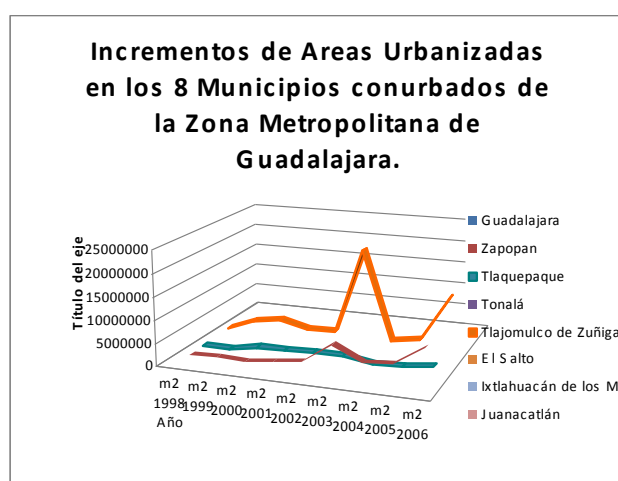
El solo hecho de anunciar las cifras de créditos otorgados que lo largo de 41 años, por sí sola, esa enorme cantidad de seis millones 855 mil 408 préstamos, si le fuera posible añadir una semejante calidad en números, sin duda, si se le podría

la calificar de “exitosa”, mas no es posible si la contrastamos con algunas ejemplificaciones de la ausencia de calidad en muchas de ellas, en el caso Jalisciense.

Recién, en el Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (CUAAD) de la U. de G, se llevan a cabo líneas de investigación respecto a temas como la forma de contrarrestar las grandes cantidades de desperdicio de agua<sup>192</sup>, su no aprovechamiento y sobre los rezagos de infraestructura y servicios en la Zona Metropolitana de Guadalajara<sup>193</sup>

Otra cifra cuantitativa es la que nos muestra como en dos décadas se incrementó el área urbanizada de la ZMG.

Véanse los incrementos de solo tres municipios de la ZMG en la década de 1998 al 2006:



Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por tres Ayuntamientos de los ocho metropolitanos; Tlaquepaque, Tlajomulco y Zapopan

### ***Vivienda, Desarrollo urbano, Ordenamiento ambiental y Territorial en la zona metropolitana de guadalajara***

Damos por entendido que es necesario referirse de manera objetiva y crítica a la trilogía que significa el ordenamiento territorial-ambiental, el desarrollo urbano y su fin y objetivo principal en las dos últimas décadas: la producción de vivienda masiva. Obviaremos y concretizaremos los rasgos más significativos de las

<sup>192</sup> Tarea que aborda el académico del Departamento de Técnicas de Construcción, Dr. Arturo Gleason Espindola

<sup>193</sup> Investigación que lleva a cabo el Departamento de Técnicas de Construcción y su profesor-investigador Dr. Fernando Córdova Canela y en la que se señala que de acuerdo a cifras del Sistema Intermunicipal de Agua Potable Y Alcantarillado (SIAPA), el 60 por ciento de los drenajes del área metropolitana están fuera del ciclo de vida, lo que genera vicios ocultos” Milenio 6/II/2013.

circunstancias que han prevalecido al respecto en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) en las dos últimas décadas.

El ordenamiento territorial y ambiental en Jalisco, puede señalársele que ha ido de avances a retrocesos. El panorama planificador y urbanístico que ha presentado la ZMG en las últimas dos décadas y media, ha sido pobre y en contraparte podemos afirmar que ha sido producto de un rejuego promovido por los negocios inmobiliarios especialmente de vivienda que han impactado negativamente el crecimiento y ordenamiento urbano de la ZMG.

Una referencia sobre el valor intrínseco de la vivienda es aquel que se refiere a que “la vivienda deja de ser un bien de uso que se autoconstruye o se hace por encargo y se convierte también en un producto que circula en forma de mercancía” López Moreno (1996:281), el que agrega respecto a Guadalajara que “nuevos tapatíos optan por ser propietarios de un terreno en donde, con los años podrán construir su vivienda. El espíritu de ganancia y de acumulación que anima por igual a los propietarios de terrenos como fraccionadores de terrenos en la periferia provoca que, por un lado(...) se abran nuevos frentes de urbanización en las orillas de la ciudad, motivados en gran parte por una actitud altamente especulativa (ibíd. 1996:281)

Luego, es obligado darle su lugar a la industria de la construcción local; ¿Qué papel ha desempeñado al caso?, puede responderse que en tema de la vivienda, inicia en los años 60’s con un empuje de iniciales promotores inmobiliarios locales especializados en la construcción de vivienda, posteriormente consolidados en un cerrado círculo de empresas cuasi-monopólicas (Munguía Huato: 2005), los que superaron un cerrado mercado de tierras que ha estado sujeto mucho tiempo atrás a especulaciones en el suelo urbano, suburbano y rústico anexos a la ZMG (Fausto Brito: 2006).

La gestión técnico-administrativa en los procesos de ordenación territorial, ambiental y urbanización de la ZMG desde el ámbito de la responsabilidad pública estatal y municipal, se ha disfrazado hábilmente, vamos, lo ha hecho de manera “gatoparda” en legalidad, la que por demás ha sido favorable a toda acción de los promotores inmobiliarios locales primero, y foráneos después –los años 90’s-, vía la producción masiva de vivienda, la que ha ido a la “segura” en su ofertación en ventas mediante la “alegoría” de satisfacer la necesidad de vivienda mediante cifras crecientes de créditos hipotecarios del INFONAVIT<sup>194</sup>, indicador meramente cuantitativo, logrado en el esquema: consumidores derecho-habientes de crédito de INFONAVIT, mercancías y promotores cobijados y alentados con subsidios otorgados por la CONAVI y la SHF.

No obstante las supuestas ventajas referidas, la ofertación de viviendas en la ZMG siguen siendo caras, porque sigue siendo un buen negocio para los promotores inmobiliarios, por algunas razones que señalamos:

---

194

i); a pesar de que Jalisco ha instituido normativas convenientes para la densificación alta mediante el Reglamento de Zonificación del Estado (RZEJ), permitiendo hasta 87 viviendas en la modalidad (H4H) plurifamiliar horizontal) y 104 viviendas (H4V) en plurifamiliar vertical por hectárea; para mantener el costo de venta, lo que se castiga es la calidad de las infraestructuras urbanas y la calidad de los materiales con que con que son edificadas las viviendas.

ii) de acuerdo a la CONAVI, se debería duplicar la densidad o número de viviendas por hectárea, -otorgándosele sin concedérselo, -se le acepta-, pero el organismo ha señalado en un ejemplo que refiere que; si se tienen 40 viviendas por hectárea, el costo de urbanización sería alrededor de 71 mil pesos por hectárea -en ese número de viviendas-, pero que si se doblatea tal cantidad, es decir 80, disminuiría a la mitad, el costo de urbanización a 35 mil pesos; pero en el caso local de la ZMG, aun teniéndolo con mayores cifras permitidas de 87 viviendas en la modalidad (H4H) plurifamiliar horizontal) y 104 viviendas (H4V) en plurifamiliar vertical por hectárea, los costos finales de la vivienda no lo reflejan significativamente.

iii) para el caso de la ZMG no han tenido lugar respuestas por parte de los desarrolladores criterios de sustentabilidad, ni tampoco han sido parte de exigencias y requisitos de los gobiernos municipales que deberían hacerlo y exigirlo<sup>195</sup>. Es bien conocido que por mucho que se enarboles banderas y discursos de viviendas ecológicas o “sustentables”, ni las tecnologías locales ni la voluntad ídem tienen lugar.

iv) Una realidad de cultura mercantil fuertemente arraigada en la ZMG relativa a los promotores inmobiliarios, ha sido descrita muy claramente en los siguientes términos: la producción inmobiliaria local se ha caracterizado por un “mercado y dinámica de desarrollo sustentado en una lógica mercantil, mediante una valorización máxima del suelo urbano y de sus componentes edificados, empezando por un desarrollo del mercado habitacional” Munguía Huato (2006)

---

<sup>195</sup> Como en muchos casos, también existen honrosas excepciones, y es el caso de una nueva urbanización llamada *Terralta* (Tierra alta), Fraccionamiento ubicado en el municipio de Tlaquepaque en la ZMG y reconocido por la SHF



Lo anterior dio inicio tiempo atrás y ha persistido como un problema político-social, que muestra una despreocupación pública y de consentida fuerte especulación con el suelo provocada por particulares respecto a reservas urbanas aledañas a la ZMG, especialmente aquellas para usos habitacionales, circunstancias que trajeron que a partir de la década de los setentas hayan proliferado decenas de cientos de asentamientos irregulares en ejidos aledaños a la ciudad creciente. Mucho de ello se debió al desinterés que mostraron sucesivos gobiernos estatales y municipales de desatenderse de constituir reservas territoriales como fue que aconteció en Jalisco y en los municipios aledaños al de Guadalajara<sup>196</sup>.

Crecientes y notorias señales del problema de proliferación de urbanizaciones regulares e irregulares, aparecieron a partir de la década de los noventa del siglo pasado en la ZMG, pero con otras características de fenomenología “nueva” de irregularidad, uno de cuyos rasgos ha sido una carrera desenfrenada por urbanizar y edificar de manera aparentemente “regular o legal”, conjuntos habitacionales pequeños, medianos o masivos y obtenerlos mediante procesos de gestión, digamos “permitida lícitamente”, pero plagadas de irregularidades y corrupción.

Primeramente mediante los instrumentos planificatorios llamados planes de desarrollo urbano de centros de población o distritales “hechos a modo”, y formalmente formulados y establecidos por los ocho municipios conurbados y metropolitanos (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos conformados en la ZMG preparados para su operación, con legitimación y aprobación “*fast track*”, bajo el amparo de la autonomía municipal establecida en el artículo 115 de la Constitución Federal.

Así, pueden ejemplificarlo las reservas urbanas de territorios municipales del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, las que luego, de ser establecidas oficialmente y “legalmente” como reservas a corto o mediano plazo para su urbanización por los ayuntamientos metropolitanos, especialmente por el municipio de Tlajomulco de Zúñiga para fines de usos habitacionales. Vistas esas reservas urbanas en conjunto zonal o distrital municipal se comprenden los por qué de una anarquía de mezclas de usos, predominando los habitacionales, ya colindando con emplazamientos de empresas de riesgo alto o colindando o dentro de zonas de riesgo y vulnerabilidad por cuestiones naturales, quedando así los usos de suelo municipales (metropolitanos) no sujetos a una congruencia con algún Plan de Ordenamiento de suelo metropolitano preconcebido.

---

<sup>196</sup>Lo que sí tuvo lugar en la ZMG fueron algunas escasas incorporaciones de tierras ejidales y comunales al desarrollo urbano (Centro de Estudios Metropolitanos CEMET:1997). Valga mencionar que en el período de estudio de esta investigación, el gobernador de Jalisco Francisco Javier Ramírez Acuña (2001-2006), en el 2003 anunció que el Programa Estatal de Reservas Territoriales (PERT), el que según él, “empezaría a dar resultados hasta el 2004 ” –con el deseo de una aportación de 500 has, cantidad bastante pequeña e insuficiente ante las que constituían por sus propios medios los desarrolladores inmobiliarios privados que urbanizaron en tal año 2 mil 894.48 hectáreas, -casi seis veces más de lo enunciado por el ejecutivo del estado-, tan solo en el 2003 .

Incluso, se les ha permitido urbanizar y edificar sin que siquiera vastos territorios o zonas sin infraestructuras viales formen parte de áreas aptas para el crecimiento de Guadalajara



Igualmente centenas de nuevas urbanizaciones han dejado verter sus aguas residuales en tres arroyos de la subcuenca del Ahogado (una de las siete que contienen el área metropolitana de Guadalajara). La imagen siguiente muestra tan solo 50 de ellas y en fecha del 2006



La ruta del desecho de aguas residuales a cauces Naturales de Tlajomulco de Zúñiga  
 FUENTE: Periódico MURAL 2006

De igual manera, se les permitió indebidamente urbanizar y edificar en el lecho bajo de la represa natural ya aludida de El Ahogado, aguas que luego de precipitaciones pluviales al tratar de reconocer sus cauces naturales ( luego modificados con movimientos de tierras) crean represas y al ser desbordadas “barren” con lo edificado, es decir, se paga un alto precio por no haber respetado la naturaleza, véase la imagen:



Daños causados a inmuebles por inundaciones en el territorio de Tlajomulco de Zúñiga  
Fotografía de fecha 25 de Junio del 2009  
FUENTE: Periódico MURAL 26/Junio/2009

### ***Todo: Menos equidad y justicia social en la edificación de nuevas viviendas***

El encarecimiento, por mucho que se quiera frenar, queda fuera de todo tipo de medidas gubernamentales, ni incluso, si lo quisieran hacer, estarían fuera del alcance de las instituciones financieras internacionales.

Desde hace más de dos décadas hasta hoy, muestre la producción de la vivienda varias facetas importantes de analizar y cuestionar. Vemos que Aun cuando muy tempranamente y a inicios de la administración foxista se enarboló retóricamente la política de poner en práctica “el derecho social de toda familia mexicana a la vivienda digna y decorosa”, con el respaldo de la Ley Federal de la Vivienda (LFV) y como uno de sus objetivos el de “mejorar los procesos de producción de vivienda”, las consecuencias han sido muy parcialmente cumplidas. Por tanto, tanto objetivo mayor como objetivos menores, no se lograron entre la que destacó la no consecución de la llamada vivienda adecuada”.

La constante y no más sorprendente reducción del gasto social, no desconcierta pero tampoco ciega observar que sigan los grandes impulsos a la producción de vivienda, no obstante las constantes denuncias de constantes fraudes a los consumidores de las viviendas.

Dado lo anterior ha sido costumbre ver cúmulo de fraudes<sup>197</sup> y más impulsos y recursos a la vivienda, lo que nos lleva a cuestionar: ¿cómo puedo ser que

---

<sup>197</sup> Existe una infinidad de ellos, pero podemos citar los siguientes: En Guadalajara –por fraude-,son las que vecinos del fraccionamiento “Rinconada del Paraíso” denunciaron a la constructora Bilden y Ulloa que pusieron a la venta viviendas en obra negra por años y a más de un dueño, fueron cerca de 150 familias las afectadas, dando lugar a otras 50 denuncias penales, (PUBLICO 16/Junio/2004; También es señalable las 786 denuncias contra una Constructora que en Noviembre del 2004 que se interpusieron por fraude a dos mil personas contra la denominada Constructores Asociados ABC. A pesar de que se reunieron en tal fecha con

permitan más créditos y por consecuencia promociones inmobiliarias a un municipio como lo es el de Tlajomulco de Zúñiga y no se pueda dar respuesta a graves carencias en infraestructuras que los ayuntamientos 1998-2000; 2001-2003, 2004-2006, 2007-2009, 2010-2012 que INFONAVIT sabía que asumirían? ¿Qué trato especial se merecería este municipio por parte del INFONAVIT con respecto al resto de los dos mil 400 del país?, lo que da a lugar a cuestionar si: ¿es posible que existan tratos de excepción al marco jurídico y de derecho en la vivienda-negocio)?



**QUEJAN VECINOS**  
**NORMAL.** Colonos del Fraccionamiento Paseos de Santiago manifestaron ayer contra la inmobiliaria Urbi, a la que culpan el daño de sus viviendas. La protesta se realizó en automóviles y con peatones por Avenida Alcalde. De acuerdo con los manifestantes, de las 6 mil casas que promueve la empresa, un 20 por ciento está edificadas en zonas de riesgo.

Protesta de vecinos del Fraccionamiento Paseos de Santiago  
 Contra la Inmobiliaria Urbi  
 Fuente: Periódico MURAL; 20/Enero/2011

<b>Inmobiliarias y Constructoras con quejas en el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, período 1998-2006</b>				
	Nombre Comercial de la Inmobiliaria	Razón Social	Fecha:	Total de quejas
1	Constructora ABC	Constructores Asociados ABC, S. A de C.V.	01Ene 2002 a 31 Diciembre de 2006	317
2	Inmobiliaria Homex	Administradora PICSA, S.A. de C.V.	01Ene 2002 a 31 Diciembre de 2006	157
3	Dinámica Constructora*	Dinámica Desarrollos Sustentables S.A. de C.V.	01Ene 2002 a 31 Diciembre de 2006	80
4	Consortio Hogar	Consortio Hogar de Occidente, S.A. de C.V.	01Ene 2002 a 31 Diciembre de 2006	31
5	Inmobiliaria CADU	CADU Inmobiliaria, S.A. de C.V.	01Ene 2002 a 31 Diciembre de 2006	26

el Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano y otro diputado del Congreso del Estado, con el entonces Procurador de Desarrollo Urbano (JCA), con Jorge García Juárez, Director de Planeación y Desarrollo Urbano de Tlajomulco de Zúñiga y la Jefa de la División de Delitos Patrimoniales de la Procuraduría de Justicia del Estado, los legisladores vieron con pesimismo que les fuera devuelto sus anticipos, mientras que el Director de Planeación y Desarrollo Urbano de Tlajomulco de Zúñiga expuso que "toda autorización de obra desarrollada por las constructoras debe acompañarse de una fianza", sin embargo el marco jurídico de Jalisco tiene grandes limitaciones ya que la Ley de Desarrollo Urbano solo prevé que se canalice a la conclusión de los servicios de urbanización, es decir, que aun con fianza los afectados no recuperarían su dinero. PUBLICO 26/Agosto/2005. En cuanto a que se edifica en zonas de riesgo están las de Tlajomulco de Zúñiga, sin embargo citamos una en Guadalajara, la del Fraccionamiento Paseos de Santiago, cuyos colonos actuaron contra la Inmobiliaria Urbi, a la que culpan de daño a sus viviendas, señalando que un 20% de 6 mil viviendas que promovía la Empresa estaban edificadas en una Zona de Riesgo MURAL; 20 Enero /2011

6	KIMMO Inmobiliaria	KIMMO, S.A. de C.V.	01Ene 2002 a 31 Diciembre de 2006	16
7	COPLAN, S.A.	Grupo COPLAN, S.A. de C.V.	01Ene 2002 a 31 Diciembre de 2006	14
8	IPROVIPE	Instituto Promotor de la Vivienda del Estado	01Ene 2002 a 31 Diciembre de 2006	0
9	Consorcio ARA		01Ene 2002 a 31 Diciembre de 2006	0
10	Promociones Delta		01Ene 2002 a 31 Diciembre de 2006	0
11	Grupo CG	Grupo Gómez Flores	01Ene 2002 a 31 Diciembre de 2006	0
12	Consorcio Terrenos	Ochoa y Álvaro Preciado Coronado	01Ene 2002 a 31 Diciembre 2006	0
13	Grupo GEO		01Ene 2002 a 31 Diciembre de 2006	0
14	Grupo TU CASA/ SARE		01Ene 2002 a 31 Diciembre de 2006	0

### ***Viviendas mal construidas***

Existe un gran número de viviendas mal construidas, consentidas por el INFONAVIT, de manera socarrona. Aquí ejemplificamos solo una pequeña porción de muestra de un gran universo a trabajar y lo ejemplifican las viviendas de un mega conjunto habitacional denominado *Santa Fe de Tlajomulco*. El círculo vicioso con que fueron gestionadas. Aprobadas y otorgados créditos con perfiles de fraude hacia sus compradores fue amplio y vasto<sup>198</sup>, cerciorable mediante los siguientes señalamientos producto de una inspección física al vasto conjunto de cerca de 18 mil viviendas:

Véase la siguiente transcripción de un artículo periodístico crítico y sarcástico de fecha 16 de Diciembre de 2009 cuyo encabezado fue: *Con tren concluido*, de autoría de Carlos Martínez Macías que seleccionamos de entre cerca de 400 artículos sobre referencias de críticas muy pertinentes, -no exageradas- y muy acertadas respecto a los procesos de urbanización y edificación de nuevas viviendas en Tlajomulco de Zúñiga:

“**H**ace varios años en cientos de postes de Tlajomulco, aparecieron posters anunciando un maravilloso fraccionamiento único en su tipo cuya publicidad remataba así: < *Hacienda Santa Fe, el único con iglesia incluida*>.

La <Iglesia> no era otra cosa más que una loma al ingreso del gigantesco desarrollo de 17 mil viviendas donde el Cardenal Juan Sandoval colocaría la primera piedra de lo que mas adelante seria una gigantesca estafa. Inaugurado en el 2004 por el presidente Fox, el fraccionamiento muy pronto mostro el cobre. Casas con pésimos acabados, sin boilers, sin tinacos, con paredes agrietadas, sin agua y con contratos firmados en UDIS que muy pronto hicieron impagables las pequeñas viviendas.

A esto habría que añadir la carencia de servicios públicos como seguridad, recolección de basura escuelas y por supuesto el transporte público. No es extraño que los propios vecinos se organizaran e intentaran resolver su problema de movilidad con los famosos

<sup>198</sup> Mala fe y mala intención, al fraudear a sus compradores, inexplicablemente consentido por las sucesivas autoridades técnicas y administrativas de los ayuntamientos, del gobierno del Estado y de dependencias públicas del Poder Judicial, en especial de las agencias del ministerio público que hicieron caso omiso de denuncias, -que no descartan abogados defensores de demandantes, que tales autoridades hayan tenido algún tipo de colusión con los grupos de promotores inmobiliarios.

<moto taxis> que daban el servicio de traslado en la gigantesca colonia y que luego fueron perseguidos por inseguros por las autoridades viales.

Si HOMEX no cumplió con entregar un sitio digno para vivir, tampoco lo hizo con que fuera único. Metros mas adelante construyo otro monstruo de 18 mil fincas llamado Chula Vista. Ambos mega desarrollos fue posible que se edificaran con la complicidad de las autoridades municipales que sin tomar en cuenta la imposibilidad de garantizar servicios públicos para los nuevos habitantes, aprobaron licencias a diestra y siniestra enfrascadas como estaban en el famoso año de Hidalgo.

Ahora tanto *Haciendas Santa Fe* como *Chula Vista*, los frankenstein de HOMEX, serian los beneficiados con la línea Tres del Tren Eléctrico urbano que el gobernador Emilio González se saco de la chistera. Aunque los vecinos de dichos fraccionamientos no tienen la culpa, tampoco la tienen decenas de colonias de Tlaquepaque y Tonalá que iban a ser beneficiados con el trazo original de la línea Tres, lo mismo que Zapopan para la línea Cuatro. El gobierno decidió resolver el problema de movilidad a fraccionamientos con menos de seis años de vida y de paso validar la burla de autoridades corruptas y empresarios sin escrúpulos. Por todo esto y con cargo al erario, si HOMEX piensa en el futuro agregar nuevas etapas para *Haciendas Santa Fe*, ya podrá mandar hacer su publicidad que rece: <“El único fraccionamiento con tren incluido”>

- mala calidad de las obras de su urbanización,

-falsedad con que se estipularon la calidad de las viviendas, de manera que se incumplió. Se construyeron viviendas con materiales de pésima calidad, viviendas que a escasos meses de haberse construido manifestaron asentamientos, grietas en muros, desmoronamiento y grietas de techos con ello, infiltraciones de agua, etcétera que provocaron protestas airadas y justas de sus moradores.

Véanse las siguientes imágenes del sistema endeble de edificación<sup>199</sup>, en fotografías en obra negra de las viviendas en *Haciendas Santa Fe* y viviendas fracturadas

---

<sup>199</sup> Muros construidos de “canto” o comúnmente conocido como: “capuchino, con armados de castillos armex.



### ***Viviendas Abandonadas***

Así como hemos señalado la retórica del estado y dobles discursos del que echan mano tanto el mismo como organismos públicos y privados, igualmente se da en informaciones que han difundido tanto municipios como el INFONAVIT respecto a cifras de viviendas abandonadas, en este caso las divergencias de números se dan en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga.

Por su parte, el actual Ayuntamiento del municipio ha señalado que entre 12 y 13 mil viviendas son las que son abandonadas o están en desuso, constituyéndose así en entre un 10 y 12 por ciento de la cifra total de “nuevas viviendas”, la

mayoría de ellas contabilizadas en el Censo 2010 por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía y Estadística (INEGI), mientras que por su parte, el INFONAVIT señaló en el pasado mes de Agosto que la cifra se acercaba a la cantidad de 4 mil 943, es decir, la mitad de la que señala en INEGI.

El INFONAVIT también nos da la cifra de que las viviendas abandonadas o en desuso constituyen el 3.5 por ciento de las viviendas financiadas en Jalisco, lo que significaría que el número de viviendas financiadas en Jalisco alcanzan la cantidad de casi 149 mil viviendas.

La contradicción de cifras no solo es respecto a viviendas abandonadas o en desuso, sino también en el número de viviendas contabilizadas a partir del año 2000. El INFONAVIT ha señalado que han sido 300 mil financiadas en Tlajomulco de Zúñiga por el organismo, ello nos da otra idea de que en prácticamente poco más de dos décadas y media (1998-2012) y que antes del 2000 se otorgaron entre 60 y 70 mil viviendas, pero por el lado que se vea, las cantidades son enormes.



Fraccionamiento Chulavista en Tlajomulco de Zúñiga  
Fuente: Periódico EL INFORMADOR 5/X/2014

### ***¿Como han sido las respuestas respecto a diseño urbano y arquitectónico de viviendas en jalisco?***

Procediendo a un análisis de proyectos y diseños tanto urbanísticos y arquitectónicos de conjuntos habitacionales masivos en la ZMG, más uno, dos o tres tipologías de viviendas en cada uno de ellos, los resultados no son halagadores. También mucho se ha creído o se ha intentado convencer a propios y extraños que gran parte de las soluciones apropiadas al problema de la vivienda habrá de lograrse apegándose a las normativas del RZEJ establecidas desde 1995 y ya mencionadas brevemente.



Ello ha permitido dejar en total responsabilidad de las firmas inmobiliarias tanto proyectos urbanísticos como de las viviendas. Se ha dejado creer también que las grandes firmas inmobiliarias son las que deben de proveer y darán respuestas exitosas a condiciones de optimización a sus nuevas, “novedosas” y económicas” formas de vivienda, las que ofertadas a amplios sectores económicos bajos y medios será en gran parte la solución. Nada menos que exacto.

También se ha puesto poco énfasis a una exagerada e inhumana sobreutilización del suelo, a la par de generosas utilidades que obtienen los promotores inmobiliarios, que finalmente redundan en poquísima calidad de las viviendas.

### **Conclusion**

A pesar de que la presente ponencia muestra solo el inicio de realización de un vasto trabajo de campo por investigar, pretende que todos los organismos públicos y privados relacionados con la producción de vivienda no cierren los ojos ante una realidad innegable, que se asuma la correspondiente responsabilidad que le pueda atañer. Este trabajo no califica ni descalifica, tan solo señala cifras preliminares y señalamientos de lo que se ve y observa y por supuesto que intenta responder a quien o quienes ha correspondido su parte de responsabilidad.

Ni todo está dicho ni todo está hecho. Nos incluimos en el debate de algo que no está resuelto del todo. Propone preliminarmente no financiamientos, no producción de viviendas irracionalmente, eliminar la retórica y suplirla con prácticas que supervisen y exijan cantidad de viviendas con igual calidad en las mismas, con ordenamiento territorial, con equidad social y sustentabilidad ambiental.



Publicidad de promociones y ofertaciones de nuevas viviendas en Guadalajara en este mes de Marzo de 2003

## **Bibliografía**

LES ESPACES VACANTS À GUADALAJARA, MEXIQUE. POLITIQUES ET STRATEGIES DE GESTION DANS LA PÉRIODE 1970-2000. TESIS DOCTORAL EN EL INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DE L'AMÉRIQUE LATINE (IHEAL) UNIVERSITÉ DE PARIS III-LA SORBONNE NOUVELLE. 2005

\_\_\_\_\_ Y ROMÁN MUNGUÍA HUATO. CAPITAL INMOBILIARIO HABITACIONAL EN EL DESARROLLO METROPOLITANO DE GUADALAJARA. CAOS Y CORRUPCIÓN URBANÍSTICA. III CONGRESO NACIONAL DE SUELO URBANO MÉRIDA, YUCATÁN. 2009

FUENTES, MARIO LUIS. 2002

LÓPEZ, MORENO EDUARDO. *LA VIVIENDA SOCIAL: UNA HISTORIA. GUADALAJARA.* UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA, UNIVERSIDAD CATÓLICA DE LOVAINA, ORSTOM Y RNIU. 1996

*LA CORRUPCIÓN URBANÍSTICA EN TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO, -LOS EFECTOS DE UN AUGE INMOBILIARIO DE VIVIENDA 1998-2006.* TESIS DOCTORAL EN URBANISMO, EN PROGRAMA DE POSGRADO EN URBANISMO DE LA UNAM. TESIS EN ETAPA DE APROBACIÓN FINAL.

## Metodología del Índice de Sustentabilidad de la Vivienda

Guillermo Velasco<sup>200</sup>

### **Resumen:**

El presente artículo describe la metodología empleada en 2012 por el Centro Mario Molina (CMM) para desarrollar el Índice de Sustentabilidad de la Vivienda y su Entorno (ISV), el cual tiene por objeto medir los impactos ambientales, económicos y sociales asociados a la vivienda y su entorno en el sector de interés social.

El índice está compuesto por 30 indicadores normalizados, los cuales se construyen a partir de un Análisis de Ciclo de Vida de la vivienda –edificación– y su sección urbana, así como del levantamiento de encuestas y cédulas de observación en los conjuntos habitacionales. Los indicadores son ajustados por 40 factores de ponderación ambiental, económica y social a nivel regional; lo anterior permite matizar el diagnóstico de sustentabilidad con el perfil y retos más urgentes de la zona donde se insertan la vivienda y su entorno. Asimismo, es importante resaltar que el algoritmo empleado para calcular el ISV privilegia la existencia de un equilibrio entre las tres aristas de la sustentabilidad, estableciendo una métrica común y de largo plazo para evaluar al sector vivienda en México.

### **Objetivo principal**

La generación de una herramienta para diagnosticar y comparar el desempeño ambiental, económico y social de la vivienda y su espacio urbano en el sector de interés social en México.

---

<sup>200</sup> Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente A.C.

## **Introducción**

Con el objetivo de abordar la sustentabilidad de la vivienda desde una perspectiva sistémica, y en el marco de la colaboración con la Asociación de Vivienda y Entorno Sustentable A.C.(VESAC)<sup>201</sup>, en 2012 el Centro Mario Molina desarrolló y aplicó el *Índice de Sustentabilidad de la Vivienda y su Entorno* (ISV).

El ISV mide los impactos ambientales, económicos y sociales asociados a la vivienda y su entorno en el sector de interés social, privilegiando la existencia de un equilibrio entre ellos. El marco teórico y diseño del índice partieron de una extensa revisión bibliográfica y una serie de consultas con el sector público, académico y privado. Su estimación y calibración en la práctica se lograron mediante la elaboración de talleres de caracterización arquitectónica con técnicos del sector de la construcción, la solicitud de información a una serie de municipios en cuatro zonas metropolitanas de la República Mexicana, así como el levantamiento de encuestas en los conjuntos habitacionales seleccionados para el estudio.

El análisis de los resultados del ISV incluyó la modelación de los datos generados y la construcción de

---

<sup>201</sup> Miembros de VESAC: Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), Casas Geo, Consorcio Ara, Grupo Sadasi, Grupo VINTE, URBI.

escenarios, a través de lo cual se identificaron los factores de mayor impacto sobre el desempeño ambiental, económico y social de la vivienda. A partir de éstos se construyó la *Calculadora del Índice de Sustentabilidad de la Vivienda y su Entorno* (CISVE), una herramienta de autodiagnóstico y de fácil aplicación para evaluar la sustentabilidad de la vivienda de interés social en México.

Si bien este proyecto fue liderado por el Centro Mario Molina, el producto es reflejo de los vínculos establecidos con instituciones públicas federales y miembros del sector de la construcción, así como expertos de la academia y de la sociedad civil<sup>202</sup>. Dicha colaboración facilitó una mirada interdisciplinaria, teórica y práctica, a través de la cual fue posible integrar un portafolio de mejores prácticas y líneas de política pública para impulsar la sustentabilidad en el sector.

---

<sup>202</sup> El Centro Mario Molina agradece a las siguientes organizaciones que amablemente colaboraron con su tiempo y experiencia en la construcción y estimación del Índice de Sustentabilidad de la Vivienda y su entorno: *Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ), Asociación de Empresas para el Ahorro de Energía en la Edificación A.C., BASF The Chemical Company, Casas Paquimé, Cementos Mexicanos S.A.B. de C.V., Consejo de Urbanistas del Centro Mario Molina, De Acero S.A. de C.V., El Colegio Mexiquense, Fundación IDEA, Fundación Xochitla, Leanhouse S.C., Secretaría de Desarrollo Social, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Iberoamericana, Universidad Nacional Autónoma de México – Facultad de Psicología.*

### Metodología del ISV

El Índice de Sustentabilidad de la Vivienda y su entorno (ISV) es un índice compuesto cuyo valor se ubica en una escala de 0 a 100; dicho valor está determinado por los impactos que ejerce la vivienda en cada uno de los tres ámbitos de la sustentabilidad, así como por el grado de equilibrio que existe entre éstos. Lo anterior se expone en la siguiente fórmula:

$$ISV = \sqrt[3]{(IA)(IE)(IS)}$$

Donde:

ISV = Índice de Sustentabilidad de la Vivienda y su Entorno

IA = índice ambiental

IE = índice económico

IS= índice social

En este algoritmo, el producto de los tres índices privilegia la existencia de

un equilibrio entre el desempeño ambiental, económico y social de la vivienda y su entorno. Por su parte, la raíz cúbica garantiza una evolución proporcional del índice a medida que cambia el desempeño global de la vivienda. De esta manera, el ISV como herramienta de diagnóstico se basa en una visión integral y progresiva de la sustentabilidad.

Los tres índices que componen el ISV se encuentran conformados por treinta (30) indicadores que miden y caracterizan los impactos de la vivienda en el contexto de un conjunto habitacional. Éstos se encuentran distribuidos de la siguiente manera: diez corresponden al índice ambiental, seis al índice económico y catorce al índice social, los cuales se explican brevemente en la siguiente tabla:

**Tabla I.1:** Indicadores del Índice de Sustentabilidad de la Vivienda y su Entorno

Índice	Indicador	Evaluación del desempeño
Ambiental	Uso de suelo	Tipo de cambio en el uso de suelo que requirió la construcción del conjunto habitacional.
	Abastecimiento de agua	Porcentaje de autosuficiencia en agua en el conjunto habitacional.
	Abastecimiento de energía	Porcentaje de autosuficiencia en electricidad, gas, gasolina y diesel en los patrones generados por el conjunto habitacional.
	Ecotoxicidad*	Emisiones de 1,4-DCB eq ligadas al uso de combustibles y sustancias químicas en los procesos de extracción y manufactura de los materiales de construcción, los sistemas de transporte motorizado y el manejo del agua residual, durante el ciclo de vida.
	Formación de	Etileno eq, relacionado al consumo de combustibles

	oxidantes fotoquímicos*	propios de los sistemas de transporte motorizado a lo largo del ciclo de vida.
	Cambio climático*	Emisiones directas e indirectas de CO <sub>2</sub> e generadas por el consumo de energía, a lo largo del ciclo de vida.
	Toxicidad humana*	Emisiones de 1,4-DCB eq ligadas al uso de combustibles y sustancias químicas propios de los procesos de extracción y manufactura de los materiales de construcción, los sistemas de transporte motorizado y manejo del agua, durante el ciclo de vida
	Acidificación*	Generación de SO <sub>2</sub> eq, relacionado al consumo de combustibles en sistemas de transporte motorizado, a lo largo del ciclo de vida.
	Eutrofización*	Generación de PO <sub>4</sub> /m <sup>2</sup> , dependiente del manejo de aguas residuales, a lo largo del ciclo de vida.
	Manejo y disposición de residuos sólidos*	Kilogramos de residuos de la construcción y residuos sólidos urbanos municipales a lo largo del ciclo de vida.
	* La cuantificación de estas variables requiere un análisis de ciclo de vida, por lo que sus unidades se encuentran referenciadas a un metro cuadrado de vivienda habitable en un periodo de 50 años.	
Índice	Indicador	Evaluación del desempeño
Económico	Variación en el gasto familiar	Aumento, disminución o constancia en los gastos del usuario a raíz del cambio de vivienda. <i>Incluye gastos en: vivienda, agua, luz, gas, alimentación, transporte, educación, salud y esparcimiento.</i>
	Ahorros por la implementación de ecotecnologías	Presencia o ausencia de ecotecnologías y percepción de ahorros en los gastos de luz, agua o gas en la vivienda.
	Gastos de vivienda como porcentaje del ingreso	Porcentaje del ingreso que el usuario dedica a sus gastos en vivienda.
	Gastos de transporte como porcentaje del ingreso	Porcentaje del ingreso que el usuario dedica a sus gastos en transporte.
	Formación de patrimonio	Condición de propiedad, renta o préstamo de la vivienda.
	Plusvalía	Valor del Índice de plusvalía, calculado para cada vivienda con base en: <i>satisfacción del usuario respecto a</i>

		vivienda y su entorno, datos de la base de avalúos de SHF; calificación del municipio en el Índice de Competitividad Municipal en Materia de Vivienda (INCOMUV).
Índice	Indicador	Evaluación del desempeño
<b>Social</b>	Variación de los espacios	Percepción del usuario respecto a los espacios en comparación a su vivienda anterior (más grandes, menores, iguales).
	Adecuación de los espacios	Percepción del usuario respecto al tamaño de los espacios para realizar actividades del hogar (grande, mediano, chico). <i>Incluye dormir, cocinar, aseo personal, privacidad, lavar y tender ropa, convivencia, tareas escolares y actividades económicas.</i>
	Influencia del tamaño de los espacios en las relaciones familiares	Percepción del usuario respecto a la contribución de los espacios a facilitar, dificultar o no influir en las relaciones familiares.
	Calidad de los materiales	Percepción del usuario respecto a la calidad de los materiales de la vivienda (buena, mala o regular calidad). <i>Incluye muros, pisos, puertas, techos y ventanas.</i>
	Índice de hacinamiento	Número de habitantes por cuarto en la vivienda.
	Variación en el entorno	Percepción del usuario respecto a los servicios públicos en comparación con su vivienda anterior (mejores, peores o iguales) <i>Incluye seguridad, telefonía, internet, alumbrado público, recolección de basura, agua potable y drenaje, electricidad y gas.</i>
<b>Social (cont.)</b>	Suficiencia de equipamiento urbano	Percepción de los usuarios respecto a la necesidad de mejorar el equipamiento urbano (mucho, algo o nada). <i>Incluye mercados, tiendas, farmacias, panaderías y tortillerías, centros de salud, plantas de venta de agua, escuelas de todos los niveles educativos, consultorios médicos privados, áreas verdes, teatros, cines y centros de esparcimiento, deportivos y áreas de juego, centros de desarrollo comunitario y cultural.</i>
	Organización de los vecinos	Existencia de organizaciones vecinales.
	Espacios públicos	Existencia de espacios de convivencia y de desarrollo

		comunitario.
	Convivencia social	Frecuencia de reuniones vecinales (alta, baja o nula).
	Administración vecinal	Existencia de un reglamento, administrador y cuota de mantenimiento vecinales.
	Índice de Rezago Social (IRS)	IRS calculado para las Áreas Geo Estadísticas Básicas (AGEB) de los conjuntos habitacionales, de acuerdo a la metodología de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
	Variación en los servicios de transporte	Percepción del usuario respecto al transporte en comparación con su vivienda anterior (mejor, igual, peor). <i>Incluye: costo; diversidad de rutas; tiempo de traslado; ciclovías; facilidad para circular; facilidad para entrar y salir del conjunto; facilidad para identificar calles y avenidas, ubicarse y orientarse en la zona; facilidad para llegar al trabajo y a la escuela.</i>
	Tiempo de transporte	Horas que el usuario dedica a la semana para trasladarse hacia y desde su lugar de empleo.
Fuente: Centro Mario Molina, 2012.		

El criterio para seleccionar los indicadores del ISV obedeció a una extensa revisión documental, así como a las observaciones hechas por los comités técnicos de VESAC. En el caso de los índices económico y social, los ámbitos explorados tienen como principal punto de referencia el Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006, diseñado por Roberto Eibenschutz Hartman y Carlos Goya Escobedo<sup>203</sup>. Dicha investigación mide “las implicaciones de la

creciente oferta habitacional en la integración urbana y social” (Eibenschutz y Goya 2009:7), con el objetivo específico de facilitar inversiones en infraestructura, equipamiento urbano y viviendas sustentables.

Por su parte, los indicadores ambientales se basaron en aquellas coincidencias entre las variables utilizadas por el Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas en la publicación “*Buildings and Climate Change*” (UNEP, 2009) y las variables de mayor recurrencia en literatura existente a nivel nacional e internacional respecto al análisis de ciclo de vida. A éstas se agregó la categoría “uso de suelo”, la cual se consideró imprescindible debido los efectos que ejerce la vivienda sobre

<sup>203</sup> Agradecemos al Arq. Eibenschutz, a su equipo y al Dr. Juan Carlos Zentella por su ayuda en la definición de estos indicadores.



la modificación de los usos de suelo y por tanto, en el funcionamiento de los ecosistemas. También se integró la categoría “manejo y disposición de residuos sólidos” debido a su relevancia como problemática ambiental en las ciudades mexicanas, así como por las oportunidades que ofrece al crear esquemas eficientes de valorización de los recursos.

### ***Normalización y ponderación***

Con el objetivo de hacerles comparables, los datos que alimentan los treinta indicadores del ISV son normalizados y ponderados previo a la estimación del índice. La normalización implica llevar los datos duros a una escala de cero a cien mediante el establecimiento de un desempeño máximo y mínimo en cada indicador. Por su parte, el proceso de ponderación regional consiste en asignar un peso diferente a cada uno de los indicadores en función de las características ambientales, económicas y sociales propias de la región de estudio<sup>204</sup>. Gracias a estos dos procesos, el ISV es reflejo de las prácticas actuales de los procesos de diseño, construcción y uso de la vivienda, pero también considera el contexto en el que ésta se inserta. En el índice ambiental, los límites de la normalización se definieron con base en conjunto de

---

<sup>204</sup> Los ponderadores regionales se construyeron a partir de publicaciones nacionales que se encuentran disponibles para todo público y que son actualizadas periódicamente; por ejemplo, las Estadísticas del Agua publicadas por CONAGUA.

prácticas ideales –100% de tratamiento de agua, por ejemplo–, así como por los flujos máximos de contaminantes observados en los sitios donde se recabaron datos empíricos durante la etapa de diagnóstico. En el caso de los índices económico y social, los límites de normalización se fijaron principalmente por calificativos máximos y mínimos de valoración a ser otorgados por el usuario.

En el índice económico se consideró como situación crítica el dedicar más de 14% y 30% del ingreso a los rubros de transporte y vivienda, respectivamente; el primero es la ponderación del gasto en transporte empleada por INEGI para la elaboración del Índice Nacional de Precios al Consumidor y representa el gasto promedio de las familias mexicanas al rubro de transporte. Por su parte, 30 por ciento es la proporción máxima de ingreso dedicado a la vivienda que recomienda la CONDUSEF.

En materia social, el índice de hacinamiento consideró los umbrales de 2.4 y 5 habitantes por cuarto usados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para definir situaciones con hacinamiento medio y crítico, respectivamente. Finalmente, se empleó un intervalo de cero a 17.5 horas de traslados laborales a la semana para definir las normalizaciones de tiempo en transporte, pues el Instituto Mexicano

del Seguro Social (IMSS) afirma que las personas que gastan más de 3.5 horas diarias en sus traslados son más vulnerables que otros a sufrir sobrepeso y problemas familiares.<sup>205</sup>

Por su parte, los factores de ponderación regional se muestran en la Tabla I.2:

---

<sup>205</sup> Según Los trastornos potenciales incluyen: "gastritis, colitis nerviosa, dermatitis, insomnio, depresión, trastornos sexuales, hipertensión arterial, migrañas, y conductas de ansiedad y antisociales, como agresividad".

Tabla I.2: Factores de ponderación del ISV	
Categoría de impacto ambiental	Criterios de ponderación regional
	ZU: en la zona urbana                      E: en la entidad federativa
Uso de suelo	Porcentaje de suelo apto disponible en el inventario de suelo (ZU)
	Densidad media urbana (ZU)
Abastecimiento de agua	Porcentaje de presión sobre el recurso hídrico (E)
Eutrofización y aguas residuales	Capacidad porcentual de tratamiento de aguas (E)
Abastecimiento de energía	Factores de emisión por abastecimiento de energía eléctrica €
	Proporción de abastecimiento a partir de gas LP (E)
Cambio climático	Porcentaje de superficie inundada tras aumento de 1 m en el nivel del mar (E)
	Índice de vulnerabilidad agua 2020 (E)
	Incremento de la temperatura media año 2020 (E)
Ecotoxicidad y toxicidad humana	Número de días en que se excedió la norma horaria de O <sub>3</sub> (ZU)
	ZU: Número de días en que se excedió el valor de la norma de PM <sub>10</sub>
	E: Demanda Biológica de Oxígeno (DBO) ponderada
	E: Demanda Química de Oxígeno (DQO) ponderada
	E: Concentración de sólidos suspendidos totales (SST) ponderado
	E: Capacidad estatal para manejar residuos peligrosos (equivalente a la generación de RP en ton al año / capacidad autorizada de tratamiento)
Acidificación y formación de oxidantes fotoquímicos	ZU: Tipo de cuenca atmosférica
	ZU: Porcentaje de calmas (%)
	ZU: Radiación solar directa (kWh/m <sup>2</sup> /día)
Residuos sólidos	Volumen de residuos sólidos urbanos dispuestos sin control (ton)

Tabla I.2: Factores de ponderación del ISV	
Categoría de impacto ambiental	Criterios de ponderación regional
	ZU: en la zona urbana                      E: en la entidad federativa
	ZU: Tipo de suelo predominante, vulnerabilidad geohidrológica suelo
Categoría de impacto económico	Criterios de ponderación
Variación en el gasto familiar	Percepción en la variación del gasto familiar (promedio ponderado)
	ZU: Cobro por el servicio mensual de agua potable (\$) - promedio municipal, media de dotación per cápita.
	E: Tarifa promedio de electricidad para usuarios domésticos (\$/kwh) <sup>2</sup>
	E: Tarifa del gas LP noviembre 2011 de acuerdo a la región (\$/kg)
Gasto como proporción del ingreso familiar	E: Población con ingreso inferior a la línea de bienestar (%)
Formación de patrimonio	ZU: Índice de competitividad municipal en materia de vivienda (IMCO).

Categoría de impacto social	Criterios de ponderación
Satisfacción respecto a la vivienda	E: Porcentaje de viviendas con algún grado de hacinamiento
	E: Delitos familiares por cada mil habitantes en el estado
Satisfacción respecto al entrono	E: Índice de incidencia delictiva y violencia (CIDAC)
	E: Porcentaje de la población con acceso a telefonía fija
	E: Porcentaje de la población con acceso a Internet
	E: Carencia por servicios básicos en la vivienda
	E: Proporción de residuos recolectados
	E: Rezago educativo
	E: Carencia por acceso a los servicios de salud
Organización e integración social	ZU: Índice de infraestructura cultural
	E: Presuntos delitos registrados per cápita
Índice de Rezago Social	E: Vivienda deshabitada (%)
	E: Población en condición de pobreza
Variación en los	Promedio de minutos a la semana dedicados a traslados en la región

servicios de transporte	
-------------------------	--

Con base en lo anterior, la siguiente fórmula refleja el proceso aritmético necesario para obtener cada uno de los índices que componen el ISV:

$$IN = \sum_i (CIN_i * fp_i)$$

Donde *IN* es el índice ambiental, económico o social; *CIN<sub>i</sub>* es el valor de normalización de cada indicador, en una escala de 0 a 100; y *fp<sub>i</sub>* es el factor de ponderación, cuyos valores varían de cero a uno.

### **Aplicación del ISV**

Como parte de la construcción y validación del ISV, se llevó a cabo un análisis del desempeño de la vivienda de interés social en 35 conjuntos habitacionales horizontales en las zonas metropolitanas de Cancún, Monterrey, Tijuana y Valle de México. Estas metrópolis cumplen requisitos de representatividad regional en los siguientes aspectos: zonas climáticas<sup>206</sup>, superficie urbana, crecimiento poblacional y de vivienda, vocaciones económicas, dinámicas fronterizas o turísticas, otorgamiento

---

<sup>206</sup> Se tomó como referencia la metodología para delimitar las zonas climáticas con base en la medición Grados Día adaptada para México por Odón de Buen (2010). Las cuatro zonas metropolitanas seleccionadas representan diferentes zonas climáticas en el país: zonas 1, 2, 3B y 4A para las zonas metropolitanas de Cancún, Monterrey, Tijuana y Valle de México, respectivamente.

de créditos y presencia de las empresas desarrolladoras de la VESAC. El diagnóstico tiene como referencia el año 2011 y se enfoca en las tres tipologías de vivienda de interés social – económica, popular y tradicional<sup>207</sup>; a modo de grupos de control, se consideraron conjuntos habitacionales de tipo vertical al interior de la zona urbana y viviendas de autogestión en condiciones socioeconómicas semejantes.

A continuación se explica brevemente el método de obtención de datos y estimación de los impactos de la vivienda en las zonas metropolitanas mencionadas.

### **Índice Ambiental**

Como parte de la aplicación práctica del ISV, se llevó a cabo un Análisis de Ciclo de Vida (ACV) respecto a la vivienda de interés social en México. El ACV fue seleccionado como principal herramienta para la estimación de los impactos ambientales de la vivienda por ser un método sistémico ampliamente utilizado en el ámbito internacional con el objetivo de incrementar los niveles de sustentabilidad en la

---

<sup>207</sup> Clasificación de CONAVI para vivienda de acuerdo a su precio promedio. La vivienda económica tiene un costo de hasta 118 veces el salario mínimo mensual (vsmm); la vivienda popular se ubica en un rango de 118 a 200 vsmm, mientras que la tradicional oscila entre los 200 y 350 vsmm. Con base en ello, la superficie construida y el número de cuartos varía de 30 a 63 m<sup>2</sup> y hasta 3 recámaras.

industria de la construcción. La unidad funcional de medición para llevar a cabo el ACV consistió en un metro cuadrado de vivienda y entorno habitables en 50 años, periodo que contempla las etapas de extracción de materias primas, manufactura y construcción –las cuales constituyen 20% de los impactos ambientales– y la etapa de uso y mantenimiento – 79.9% de los impactos–. Las etapas de demolición, disposición, reúso o reciclaje se omitieron debido a que en éstas se genera una proporción mínima (0.01%) de los impactos ambientales de la vivienda (UNEP, 2007), además de existir poca información confiable para su cálculo.

Asimismo, los materiales estudiados en el ACV se seleccionaron con base en su peso y toxicidad a lo largo del ciclo de vida de la vivienda. A partir de la información provista por VESAC y las estimaciones del Instituto Internacional del Edificio Vivo (ILBI, por sus siglas en inglés) se consideraron los siguientes materiales: concreto, block, acero – que juntos representan 82% del material de la vivienda durante su etapa de construcción – , asfalto y PVC –cuyo peso total en las obras de urbanización representa 87 y 2.8 por ciento de los materiales, respectivamente–, así como refrigerantes y mercurio, los cuales se incluyeron debido a su toxicidad durante la etapa de uso.

Los impactos ambientales fueron cuantificados con el programa *Open LCA* utilizando el método de análisis *CML 2001*; los datos obtenidos se cotejaron con los resultados arrojados

por el programa de licencia SIMAPRO.

Únicamente los indicadores relativos a “uso de suelo”, “abastecimiento de agua” y “abastecimiento de energía” se midieron con instrumentos distintos al ACV; los dos últimos consideraron la dependencia de la vivienda en la red de agua y en la red eléctrica, así como el uso de combustibles fósiles –gas, gasolina y diesel–. La categoría “uso de suelo” utilizó una herramienta de evaluación de la vulnerabilidad de los ecosistemas a las modificaciones de los usos de suelo desarrollada por el Centro Mario Molina, la cual se basa en las categorías de suelo de la Tabla I.3.

La mayoría de los datos necesarios para construir el Índice Ambiental se obtuvieron de Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIAs), explosiones de materiales, planos arquitectónicos y de ingeniería, todos ellos provistos por los propios desarrolladores de vivienda. Asimismo, se utilizaron como insumo publicaciones académicas nacionales e internacionales relativas a la aplicación del ACV en las edificaciones<sup>208</sup>.

---

<sup>208</sup> Se identificó la necesidad de generar estudios de ACV que enriquezcan las bases de datos sobre el desempeño ambiental de los materiales para el caso mexicano. Cuando fue posible, se utilizaron datos nacionales para estimar estos impactos. Los impactos del PVC y el acero se obtuvieron de la base de datos de referencia del Laboratorio Nacional de Energía Renovable (NREL por sus siglas en inglés), la cual contiene los mejores datos disponibles para la elaboración de ACVs en América del Norte. Dicha

Tabla I.3: Vulnerabilidad de suelos	
Categoría	Vulnerabilidad
Área urbana	Muy baja
Área sin vegetación aparente	Muy baja
Área agropecuaria	Baja
Especial	Baja
Pastizal natural	Media
Vegetación hidrófila	Alta
Matorral	Alta
Selva	Muy alta
Bosque	Muy alta
Fuente: Centro Mario Molina, 2012	

### Índice Económico

Para la estimación de los impactos económicos de la vivienda se utilizaron como principal insumo los resultados de la *Encuesta para la evaluación de sustentabilidad de la vivienda en México*<sup>209</sup>. Esta herramienta de 141 reactivos – complementada por una cédula de observación en cada conjunto habitacional encuestado– se aplicó sobre un total de 3,816 viviendas en las cuatro regiones de estudio; dicha muestra cumple con los requisitos para garantizar un nivel de

información se integró al modelo de ACV y se complementó con el impacto ambiental generado por el uso de electricidad, gas y agua, los cuales fueron obtenidos por el CMM en estudios previos.

<sup>209</sup> Esta herramienta fue diseñada con el apoyo de los comités técnicos de VESAC y las aportaciones hechas por la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional Autónoma de México; los reactivos relacionados con variables económicas y sociales se apoyaron en el formato elaborado por R. Eibenschutz y C. Escobedo (2009).

confiabilidad de 99% y un margen de error de 3%<sup>210</sup>.

Por otro lado, el indicador complejo de plusvalía propio del Índice Económico empleó los valores promedio de mercado de la base de avalúos comerciales realizados por las Unidades de Valuación inscritas en el padrón de SHF, así como los valores a nivel municipal del Índice de Competitividad Municipal en Materia de Vivienda (INCOMUV).

### Índice Social

La estimación de los impactos sociales de la vivienda se llevó a cabo con información recabada a partir de la encuesta citada. Adicionalmente, se calculó el Índice de Rezago Social<sup>211</sup> para los conjuntos seleccionados, utilizando la misma metodología aplicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Para ello se usó la información proveniente del Censo 2010 a nivel de Área Geo Estadística Básica.

<sup>210</sup>El tamaño de la muestra para asegurar un nivel de confianza de 99% y un margen de error de 3% se estimó en 1,824 encuestas. No obstante, con el objetivo de elevar la confiabilidad de la muestra y considerar una posible pérdida de información de hasta 20%, el número de encuestas se amplió a 2,881 para conjuntos habitacionales horizontales. En viviendas verticales y grupos de autogestión se aplicaron 465 encuestas para cada caso.

<sup>211</sup> Este índice identifica doce indicadores que en conjunto pretenden reflejar el nivel de bienestar de la población; los datos correspondientes recabados en la encuesta se ingresaron al programa de análisis estadístico STATA 12.0, calculándose el IRS de las AGEs donde se localizan los conjuntos habitacionales estudiados mediante la técnica de análisis de componentes principales. A partir de ello se construyeron cinco estratos diferentes de bienestar relativo: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto rezago social.

## **Resultados del ISV**

La estimación del ISV corroboró que los retos de sustentabilidad tienen características netamente regionales, las cuales demandan estrategias focalizadas de sustentabilidad. En Cancún, donde el ISV equivale a 41 puntos, se encontró una proporción muy alta de la población que destina más de 30% de su ingreso al pago de la vivienda<sup>212</sup> y un índice ambiental que podría mejorar en 25% si en lugar de ocupar suelos selváticos los conjuntos habitacionales se establecieran en suelo urbano subutilizado. En Monterrey, donde el ISV es de 48 puntos, se identificaron buenas prácticas municipales en materia de gestión de las aguas residuales y residuos sólidos, así como los menores gastos en vivienda y transporte como proporción del ingreso. Esta zona aún tiene retos en materia de organización social, de manera que se puedan contrarrestar las percepciones sobre inseguridad en los conjuntos habitacionales. El ISV de Tijuana, con 42 puntos, refleja los impactos por el intenso movimiento de tierras –atribuible a las técnicas constructivas que son empleadas en topografías accidentadas–, la falta de infraestructura para una movilidad eficiente y limpia, la baja formación de patrimonio en comparación con otras zonas, así como uno de los niveles más bajos de satisfacción en materia de equipamiento urbano. Finalmente, el Valle de México tiene un

---

<sup>212</sup> Proporción máxima recomendada por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF). En promedio, los usuarios de la vivienda en Cancún destinan 33% de su ingreso a este rubro.

ISV de 42 puntos que es severamente impactado por la falta de infraestructura para tratar el agua, representando 15% de sus impactos ambientales totales. Los patrones de movilidad en dicha zona contribuyen a un alta dependencia energética, una mayor carga sobre los gastos familiares<sup>213</sup> y una reducción en el tiempo libre de los habitantes.

De todo ello se deduce la pertinencia de adaptar las políticas públicas e inversiones a las características específicas de cada metrópoli, para así lidiar de manera más eficiente con los impactos ambientales, económicos y sociales de la vivienda.

## **Referencias:**

AC, R. (2006) Cooling and heating load calculations. 1-19.

ADALBERTH, K., ALMGREN, A. & PETERSEN, E. H. (2001) Life Cycle Assessment of four multi-family buildings. *International Journal of Low Energy and Sustainable Buildings*, 2, 1-21.

AET (2006) Life Cycle Energy Analysis of Building Construction - Executive Summary of Final Report. 1-15.

ASOCIACIÓN DE EMPRESAS PARA EL AHORRO DE ENERGÍA EN LA EDIFICACIÓN (2010) Ficha Técnica. México, D.F., AEAE.

CFE (2012) Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico 2012-2026. IN PLANIFICACIÓN, S. D. P.-C. D. (Ed.). México, Comisión Federal de Electricidad.

---

<sup>213</sup> En promedio, los usuarios del Valle de México destinan 19% de su ingreso a transporte, la proporción más alta en las zonas estudiadas.



- CMM (2012) Evaluación de la Sustentabilidad de la Vivienda de Interés Social. VESAC & Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente. México D.F. 334 pp.
- COBAS-FLORES, E. (2004) Proyecto de vivienda sustentable en México. IN MONTERREY, I. T. D. E. S. (Ed.). San Pedro Garza García,, CEMEX, URBI, ITESM.
- CONAGUA (2009) Situación del subsector de agua potable, alcantarillado y saneamiento. Ciudad de México, Comisión Nacional del Agua y SEMARNAT.
- CONAPO (2001) Índice absoluto de marginación 1990-2000. CONAPO.
- CONAVI (2008) Criterios e Indicadores para Desarrollos Habitacionales Sustentables. IN VIVIENDA, C. N. D. (Ed.). México D.F.
- CONAVI INFONAVIT & SHF (2011) Índice de Competitividad Municipal en Materia de Vivienda 2011. Programa de Competitividad Municipal en Materia de Vivienda (PCMV) Ciudad de México, Gerencia de entorno urbano, INFONAVIT.
- CONEVAL (2007) Los mapas de Pobreza en México. Anexo Técnico Metodológico. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- DE BUEN O. (2010) Zonas Térmicas en México. México D.F., CONAVI, ENTE.
- DE BUEN, O. (2009) Greenhouse Gas emission Baselines and Reduction Potentials from Buildings in Mexico, Paris, France, UNEP DTIE Sustainable Consumption & Production Branch.
- DOF (2010) Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. 16 de junio de 2010 ed., Diario Oficial de la Federación.
- EIBENSCHUTZ, R. & ESCOBEDO, C. G. (2009) Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México 1996-2006: dimensión, características y soluciones, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa Eds. .
- EPA (2010) Life Cycle Assessment (LCA). Risk Management Research. Washington D.C.
- INE & SEMARNAT (2007) Generación y composición de los residuos sólidos municipales. Estadísticas e indicadores de inversión sobre residuos sólidos municipales en los principales centros urbanos de México. México D.F., Instituto Nacional de Ecología.
- INEGI (2004) Regiones Socioeconómicas de Méxio. Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI (2008) Estadísticas de cultura. Serie de tabulados básicos de cultura 2007. Estadísticas Continuas, Demográficas y Sociales.
- INEGI (2009) Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2009- Microdatos.
- INEGI (2010) Censo de Población y Vivienda 2010. México D.F.
- INEGI (2011) Documento Metodológico del Índice Nacional de Precios al Consumidor. IN GEOGRAFÍA, I. N. D. E. Y. (Ed.). Ciudad de México.
- INFONAVIT (2011) Documento Proporcionado a Centro Mario Molina por el INFONAVIT México, D.F. .
- INFONAVIT & CONAVI (2010) Plan Financiero 2011-2015. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- ONU HABITAT (2009) Planning Sustainable Cities. Global Report on Human Settlements Londres, United Nations Human Settlement Programme.
- RAMÍREZ DE ALVA, H., LEÓN, D. & VALDÉZ, M. (2010) Catálogo de recomendaciones para la realización del análisis de ciclo de vida aplicado a la construcción. Análisis de aspectos medioambientales para tipologías estructurales de la zona centro. Toluca, México, CONAFOVI.
- ROSAS-FLORES, J. A. (2010) What goes up: Recent trends in Mexican residential energy use. Energy, 35, 2596-2602.
- SEDESOL (2009) Lineamientos de desarrollo urbano derivados del Art. 73 de la Ley de Vivienda. IN TOPELSON, S. (Ed.). Ciudad

- de México. , Secretaría de Desarrollo Social.
- SEDESOL (2011) La expansión de las ciudades 1980-2010. México D.F., Secretaría de Desarrollo Social.
- SEMARNAT (2010) Compendio de estadísticas ambientales 2010. SNIARN.
- SENER (2009) Perspectiva del mercado de gas licuado de petróleo 2009-2024. México D.F., Secretaría de energía.
- SUPPEN, N. & AMADOR, J. P. C. (2011) Análisis de Ciclo de Vida de materiales para la vivienda de interés social en México. Estado de México, Centro de Análisis de Ciclo de Vida y Diseño Sustentable (CADIS).
- UNEP (2007) Buildings and Climate Change: Status, Challenges and Opportunities. IN DTIE, U. (Ed.). 15 Rue de Milan 75009 Paris, Francia.