



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO

**LA FRAGMENTACIÓN SOCIOESPACIAL Y LA POLÍTICA DE
VIVIENDA EN EL ÁMBITO LOCAL**

**LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE ZUMPANGO,
ESTADO DE MÉXICO 1992-2012**

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
DOCTOR EN URBANISMO

PRESENTA:
HUGO RICARDO PÉREZ MALDONADO

TUTORA:
DRA. ALICIA ZICCARDI CONTIGIANI
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES UNAM

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:
DRA. MARÍA DE LOS ÁNGELES BEATRIZ GARCÍA PERALTA NIETO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES UNAM
DRA. ESTHER MAYA PÉREZ
FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM
DR. GUILLERMO BOILS MORALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES UNAM
DR. ORLANDO MORENO PÉREZ
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

CIUDAD DE MÉXICO, NOVIEMBRE 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatoria

A mi abuelo: Antonio Ricardo Maldonado Castro, por haber inculcado en mi los valores que me definen como individuo y por ser mi soporte en todos los ámbitos de la vida.

A mi madre: Judith Cecilia Maldonado Gutiérrez, por su gran amor y confianza incondicionales.

A mi esposa: Diana Flores del Ángel López, por su amor, comprensión y por nuestra hija en camino, Avril que me motivará siempre para dar lo mejor de mí.

A Alberto y Beto Campos, por haber decidido formar parte de mi familia.

Agradecimientos:

A la Universidad Nacional Autónoma de México y al Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo, por darme el privilegio de formarme en sus aulas durante todos estos años.

Al CONACYT, por el apoyo económico otorgado para la realizar este trabajo de investigación.

A mi directora de tesis, la Dra. Alicia Ziccardi, por brindarme su valioso conocimiento, confianza y paciencia para concluir este trabajo.

A mis sinodales: la Dra. Beatriz García, la Dra. Esther Maya, el Dr. Guillermo Boils, el Dr. Orlando Moreno, por sus observaciones y comentarios que enriquecieron esta investigación.

A mis compañeros del Seminario Pobreza urbana, gobiernos locales y participación ciudadana: Marina, Mario, Luis Gabriel, Job, Gerardo, Ramón y Oscar por su amistad, confianza y solidaridad en momentos difíciles.

A todos, mi más profundo agradecimiento.

Hugo Ricardo Pérez Maldonado

ÍNDICE

Índice de tablas, cuadros, gráficos, mapas, imágenes y planos.....	8
Siglas y acrónimos	14
Introducción.....	16

PRIMERA PARTE. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

I. El marco conceptual

1.1. La fragmentación socioespacial.....	23
1.2. La metrópoli como fragmentos insularizados.....	30
1.3. Efectos de la fragmentación socioespacial.....	32
1.4. La segregación urbana.....	34
1.5. Espacio urbano y segregación residencial.....	35
1.6. Escala y efectos de la segregación residencial.....	37
1.7. Desigualdades sociales y segregación residencial.....	40
1.8. Desigualdad en el acceso a infraestructuras y equipamientos.....	42
1.9. Las políticas habitacionales como políticas públicas.....	43
1.10. Las políticas públicas como objeto de conocimiento científico.....	46
1.11. Las políticas sociales.....	50
1.12. Las políticas urbanas.....	51
1.13. Las políticas habitacionales.....	52
1.14. La política de vivienda y la habitabilidad.....	54
1.15. La problemática urbana y sus efectos sociales.....	57
1.16. El derecho a la ciudad.....	60
1.17. El crecimiento urbano y las políticas neoliberales.....	63
1.18. El fenómeno global en la metrópolis.....	66
1.19. Derecho a la vivienda y mercado global.....	71
1.20. Valor de uso, valor de cambio y modelos de ciudad.....	77
1.21. Vulnerabilidad, aislamiento y relaciones sociales.....	79

II. Metodología de investigación

2.1 Las preguntas de investigación.....	81
2.2 Las hipótesis de trabajo.....	82
2.3 Los objetivos de la investigación.....	83
2.4 Las técnicas de investigación.....	84

SEGUNDA PARTE. LA POLÍTICA HABITACIONAL Y SUS CAMBIOS

III. Las dimensiones de la política habitacional de México: etapas, procesos de descentralización y acciones de financiamiento

3.1 La dimensión legislativa.....	86
3.2 La dimensión institucional.....	88
3.3 La dimensión financiera.....	89
3.4 La dimensión de la gestión.....	91
3.5 La producción de vivienda social.....	91
3.6 El beneficio social.....	93
3.7 Los procesos de descentralización y los gobiernos locales.....	95
3.8 Cambios en la normatividad del Estado de México.....	98
3.9 Las nuevas acciones de financiamiento.....	107
3.10 El Estado de México y su legislación en materia habitacional.....	113
3.11 Etapas del proceso de producción de conjuntos habitacionales en el Estado de México.....	117
3.12 Experiencia de políticas de vivienda social en América Latina.....	121
3.12.1 El caso de Santiago de Chile.....	121
3.12.2 El caso de Sao Paulo.....	123

TERCERA PARTE. ESTUDIO DE CASO: ZUMPANGO, ESTADO DE MÉXICO

IV. Expansión urbana y conjuntos habitacionales en municipios conurbados de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)

4.1 La fragmentación físico-espacial del territorio de la ZMCM.....	125
4.2 Los conjuntos habitacionales en municipios conurbados.....	126
4.3 El suelo para vivienda en los municipios del Estado de México.....	129
4.4 El proceso de urbanización fragmentada en el municipio de Zumpango.....	131

4.5 El gobierno local en la producción de vivienda.....	135
4.6 El parque habitacional, financiamientos 2000-2010.....	136
4.7 Injerencia del municipio en el desarrollo urbano mexicano.....	137
4.8 Efectos de la política federal en el ámbito local.....	138
4.9 Localización de la región.....	139
4.10 Dinámica demográfica y tasas de crecimiento.....	141
4.11 Población según grupos de edad.....	143
4.12 Pobreza y desarrollo humano.....	144
4.13 Grado de marginación.....	147
4.14 Desigualdad en la región.....	149
4.15 Índice de Desarrollo Humano.....	150
4.16 Superficie total y densidad poblacional.....	152
4.17 Patrón de ocupación territorial.....	154
4.18 Grado de urbanización.....	156
4.19 Equipamiento en el Estado de México y en la región Zumpango.....	157
4.20 Índice de Consolidación Urbano Regional.....	160
4.21 Condiciones ambientales.....	161
4.22 Tratamiento de residuos sólidos.....	162
4.23 Tratamiento de aguas residuales.....	163
4.24 Áreas naturales protegidas.....	163
4.25 Infraestructura vial y accesos.....	164

V. Origen, evolución y forma de operación de la empresa Geo

5.1 Origen de la empresa Geo.....	165
5.2 Objetivo y estrategia de la empresa Geo.....	166
5.3 Actividades de la empresa Geo.....	169
5.4 Modo de operación de la empresa Geo.....	170

VI. Los conjuntos habitacionales en el municipio de Zumpango

6.1 El modelo económico neoliberal y la vivienda social.....	182
6.2 Demanda de vivienda en México y el sistema financiero.....	184
6.3 Composición familiar y características de la oferta de vivienda.....	185

6.4 Condiciones territoriales y Plan Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio de Zumpango.....	186
6.5 Conjuntos habitacionales del Corporativo Geo en el municipio de Zumpango.....	192

VII. Consideraciones y criterios selectivos de la muestra de conjuntos en el municipio de Zumpango

7.1 Crecimiento de la mancha urbana y conjuntos habitacionales.....	205
7.2 Los conjuntos habitacionales Paseos de San Juan y Villas de la Laguna.....	207
7.3 Criterio de selección de los conjuntos.....	212
7.4 Etapas de construcción de los conjuntos Villas de la Laguna y Paseos de San Juan.....	214
a) Primera etapa. Conjunto habitacional Villas de la Laguna.....	216
b) Segunda etapa. Conjunto habitacional Villas de la Laguna.....	223
c) Primera etapa. Conjunto habitacional Paseos de San Juan.....	239

VIII. Percepción de los habitantes en los conjuntos estudiados

8.1 Calidad de los materiales y características del espacio físico de la vivienda.....	258
8.2 Calidad y acceso a bienes urbanos de uso colectivo.....	269
8.3 Exclusión y vulnerabilidad.....	281
8.4 Fragmentación y política habitacional.....	301

IX. Conclusiones..... 306

ANEXOS

Cuestionario para habitantes.....	313
Planos.....	318

BIBLIOGRAFÍA..... 330

ÍNDICE DE TABLAS, CUADROS, GRÁFICAS, MAPAS, IMÁGENES Y PLANOS

Tablas y cuadros

- Tabla 1 Diagrama del desarrollo urbano, político, social y económico en América Latina
- Tabla 2 Etapas de la política de vivienda en México, 1972-2014
- Tabla 3 Ciudades Bicentenario perspectiva de crecimiento (ha)
- Tabla 4 Dependencias que participan en la aprobación de un conjunto urbano
- Tabla 5 Superficie de terreno y número de viviendas autorizadas en los tres municipios con mayor crecimiento en materia de vivienda, 1993-2012
- Tabla 6 Población total del municipio de Zumpango, 1990-2010
- Tabla 7 Población total del Estado de México y de la región XVI Zumpango, 1990-2010
- Tabla 8 Tasa de crecimiento intercensal en el Estado de México y la región XVI Zumpango, 1990-2010
- Tabla 9 Distribución porcentual de la población por grupos de edad en el Estado de México y en la región XVI Zumpango
- Tabla 10 Condiciones de pobreza en el Estado de México y en la región XVI Zumpango
- Tabla 11 Grado e índice de marginación por municipio
- Tabla 12 Índice de Desarrollo Humano 2000, 2005 y 2010
- Tabla 13 Superficie y densidad poblacional en el Estado de México y en la región XVI Zumpango
- Tabla 14 Grado de urbanización de la región XVI y el Estado de México
- Tabla 15 Cobertura de equipamiento en educación, cultura y deporte
- Tabla 16 Cobertura de equipamiento por estado y región en materia de salud
- Tabla 17 Cobertura de equipamiento en comercio y abasto

Tabla 18	Índice de Consolidación Urbano Regional de los municipios de la región XVI
Tabla 19	Usos del suelo
Tabla 20	Conjuntos desarrollados por la empresa Casas Geo en Zumpango
Tabla 21	Muestra de los conjuntos seleccionados
Tabla 22	Superficies primera etapa del conjunto Villas de la Laguna
Tabla 23	Superficies segunda etapa del conjunto Villas de la Laguna
Tabla 24	Superficies primera etapa del conjunto Paseos de san Juan
Tabla 25	Conjuntos habitacionales Villas de la Laguna y Paseos de San Juan ¿En qué entidad vivía anteriormente?

Gráficas

Gráfica 1	Número de créditos otorgados por INFONAVIT (1970-2010)
Gráfica 2	Acciones de financiamiento por tipo de vivienda
Gráfica 3	Distribución de acciones por estado para adquisición de vivienda nueva
Gráfica 4	Distribución de acciones por estado para adquisición de vivienda usada
Gráfica 5	Distribución de acciones por estado para mejoramiento de vivienda
Gráfica 6	Distribución de acciones por estado para autoproducción de vivienda
Gráfica 7	Crecimiento poblacional del municipio de Zumpango, 1990-2010
Gráfica 8	Villas de la Laguna, calidad de los materiales de construcción
Gráfica 9	Paseos de San Juan, calidad de los materiales de construcción
Gráfica 10	Villas de la Laguna, tamaño de los espacios interiores
Gráfica 11	Paseos de San Juan, tamaño de los espacios interiores
Gráfica 12	Villas de la Laguna, utilización de la sala como dormitorio
Gráfica 13	Paseos de San Juan, utilización de la sala como dormitorio
Gráfica 14	Villas de la Laguna, número de personas que habitan la vivienda
Gráfica 15	Paseos de San Juan, número de personas que habitan la vivienda
Gráfica 16	Villas de la Laguna, número de dormitorios en la vivienda
Gráfica 17	Paseos de San Juan, número de dormitorios en la vivienda
Gráfica 18	Villas de la Laguna, localización respecto al trabajo
Gráfica 19	Paseos de San Juan, localización respecto al trabajo

Gráfica 20	Villas de la Laguna, tiempo para llegar a destino más común
Gráfica 21	Paseos de San Juan, tiempo para llegar a destino más común
Gráfica 22	Villas de la Laguna y Paseos de San Juan, gasto semanal en transporte
Gráfica 23	Villas de la Laguna, localización respecto a escuelas
Gráfica 24	Paseos de San Juan, localización respecto a escuelas
Gráfica 25	Villas de la Laguna, cuando se enferma a dónde acude
Gráfica 26	Paseos de San Juan, cuando se enferma a dónde acude
Gráfica 27	Villas de la Laguna y Paseos de San Juan, ingreso semanal
Gráfica 28	Villas de la Laguna, pago mensual por la vivienda
Gráfica 29	Paseos de San Juan, pago mensual por la vivienda
Gráfica 30	Villas de la Laguna, seguridad en el conjunto
Gráfica 31	Paseos de San Juan, seguridad en el conjunto
Gráfica 32	Villas de la Laguna, reuniones para resolver problemas
Gráfica 33	Paseos de San Juan, reuniones para resolver problemas
Gráfica 34	Villas de la Laguna, como se hacen demandas a las autoridades
Gráfica 35	Paseos de San Juan, como se hacen demandas a las autoridades
Gráfica 36	Villas de la Laguna, rechazo por habitar en el conjunto
Gráfica 37	Paseos de San Juan, rechazo por habitar en el conjunto
Gráfica 38	Villas de la Laguna, ámbito de rechazo por habitar el conjunto
Gráfica 39	Paseos de San Juan, ámbito de rechazo por habitar el conjunto
Gráfica 40	Villas de la Laguna, percepción de la calidad de vida
Gráfica 41	Paseos de San Juan, percepción de la calidad de vida
Gráfica 42	Villas de la Laguna, deseo de cambiar de vivienda
Gráfica 43	Paseos de San Juan, deseo de cambiar de vivienda
Gráfica 44	Acciones por tipo de vivienda de los ONAVIS
Gráfica 45	Villas de la Laguna, con que financiamiento adquirió la vivienda
Gráfica 46	Paseos de San Juan, con que financiamiento adquirió la vivienda

Mapas

Mapa 1	Regiones que conforman el Estado de México
Mapa 2	Municipios que integran la región Zumpango

- Mapa 3 Grado de marginación en la región XVI, 2010
- Mapa 4 Población con ingresos menores a dos salarios mínimos en la región XVI Zumpango
- Mapa 5 Índice de Desarrollo Humano del Estado de México
- Mapa 6 Densidad de población en la región XVI Zumpango
- Mapa 7 Usos del suelo en la región XVI Zumpango, 2010
- Mapa 8 Principales accesos carreteros al municipio de Zumpango
- Mapa 9 Conjuntos habitacionales en la zona de Zumpango
- Mapa 10 Polígono de Desarrollo Urbano Integralmente Sustentable (DUIS)
- Mapa 11 Conjuntos habitacionales autorizados a Casas Geo en el municipio de Zumpango
- Mapa 12 Imagen Zumpango, 2005
- Mapa 13 Imagen Zumpango, 2014
- Mapa 14 Accesos principales a los conjuntos habitacionales objetos de estudio
- Mapa 15 Áreas del conjunto habitacional Villas de la Laguna donde se aplicaron las entrevistas
- Mapa 16 Áreas del conjunto habitacional Paseos de San Juan donde se aplicaron las entrevistas
- Mapa 17 Localización de los conjuntos habitacionales Villas de la Laguna y Paseos de San Juan
- Mapa 18 Localización del conjunto habitacional Villas de la Laguna en el municipio de Zumpango
- Mapa 19 Accesibilidad al conjunto habitacional Villas de la Laguna
- Mapa 20 Conjunto habitacional Villas de la Laguna, zonas de abastecimiento
- Mapa 21 Villas de la Laguna, áreas verdes
- Mapa 22 Villas de la Laguna, áreas recreativas
- Mapa 23 Villas de la Laguna, equipamiento educativo
- Mapa 24 Localización del conjunto habitacional Paseos de San Juan en el municipio de Zumpango
- Mapa 25 Accesibilidad al conjunto habitacional Paseos de San Juan
- Mapa 26 Paseos de San Juan, zonas de abastecimiento
- Mapa 27 Paseos de San Juan, áreas verdes
- Mapa 28 Paseos de San Juan, áreas verdes
- Mapa 29 Paseos de San Juan, equipamiento educativo

Imágenes

Imágenes 1 y 2	Acceso original al conjunto habitacional Villas de la Laguna
Imágenes 3 y 4	Acceso secundario al conjunto habitacional Villas de la Laguna por Nueva Villas de la Laguna
Imágenes 5 y 6	Acceso principal al conjunto habitacional Paseos de San Juan
Imágenes 7 y 8	Acceso al almacén Aurrera, que conecta con el conjunto habitacional Paseos de San Juan
Imagen 9	Acceso secundario al conjunto habitacional Paseos de San Juan, permanentemente cerrado por razones de seguridad
Imagen 10	Evolución de la construcción del conjunto habitacional Paseos de San Juan 2005, 2008, 2011 y 2015
Imagen 11	Evolución de la construcción del conjunto habitacional Villas de la Laguna 2005, 2008, 2011 y 2015
Imagen 12	Mercado sobre ruedas en el conjunto habitacional Villas de la Laguna
Imágenes 13,14,15,16,17 y 18	Viviendas modificadas para el comercio en el conjunto habitacional Villas de la Laguna
Imágenes 19 y 20	Villas de La Laguna, áreas verdes
Imágenes 21 y 22	Villas de La Laguna, áreas recreativas
Imágenes 23 y 24	Villas de Laguna, aparatos para ejercitarse expuestos a intensa luz solar y cancha de basquetbol en mal estado
Imágenes 25 y 26	Villas de la Laguna, cancha de fútbol rápido
Imágenes 27 y 28	Villas de La Laguna, área de canchas de básquetbol cerradas al público
Imágenes 29, 30 y 31	Villas de La Laguna, área de juegos sin mantenimiento
Imágenes 32, 33, 34 y 35	Villas de La Laguna, acceso al Geo Parque Bicentenario
Imágenes 36 y 37	Villas de La Laguna, Geo Parque Bicentenario
Imágenes 38 y 39	Villas de La Laguna, acceso a la estancia infantil
Imágenes 40 y 41	Villas de La Laguna, acceso del jardín de niños
Imágenes 42 y 43	Villas de La laguna, acceso a la escuela secundaria
Imagen 44	Comercio informal en el conjunto habitacional Paseos de San

	Juan
Imágenes 45, 46, 47 y 48	Viviendas modificadas para comercio informal en el conjunto habitacional Paseos de San Juan
Imágenes 49 y 50	Paseos de San Juan, áreas verdes sin mantenimiento
Imágenes 51, 52 y 53	Paseos de San Juan, áreas verdes sin mantenimiento
Imágenes 54 y 55	Paseos de San Juan, cancha de básquetbol sin mantenimiento
Imágenes 56, 57 y 58	Paseos de San Juan, área de juegos infantiles sin mantenimiento
Imagen 59	Paseo de San Juan, cancha de fútbol rápido sin mantenimiento
Imagen 60	Paseos de San Juan, acceso a jardín de niños con grafiti
	60
Imágenes 61, 62, 63, 64 y 65	Paseos de San Juan, accesos a equipamiento educativo

Planos

D-2	Vocación y potencialidades del territorio
D-3	Estructura urbana
D-4	Tenencia de la tierra
D-5	Vulnerabilidad y riesgos
D-6	Infraestructura y equipamiento actual
D-7	Análisis FODA
E-1	Clasificación del territorio
E-2	Estructura urbana y usos del suelo
E-3	Vialidades y restricciones
E-5	Infraestructura
E-6	Imagen urbana
E-6A	Imagen urbana, patrimonio histórico construido

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AMIMP	Asociación Mexicana de Institutos Municipales
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
CAB	Canasta Básica Alimentaria
CAEM	Código Administrativo del Estado de México
CEDUyV	Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda
CNA	Comisión Nacional del Agua
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
COPLADE	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado
COPLADEM	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CPSB	Comercio de Productos y servicios Básicos
CUR	Centro Urbano Regional
DGOU	Dirección General de Obra Urbana
DSER	División Social del Espacio Residencial
DUIS	Desarrollo Urbano Integral Sustentable
FONADIN	Fondo Nacional de Infraestructura
FONHAPO	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FOVI	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
GEM	Gobierno del Estado de México
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
IMPLANES	Institutos Municipales de Planeación
INFONAVIT	Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda de los Trabajadores
INAFED	Instituto Nacional de Federalismo y Desarrollo Municipal
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
JCEM	Junta de Caminos del Estado de México
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
ONAVIS	Organismos Nacionales de Vivienda
PAN	Partido Acción Nacional
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMDUZ	Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zumpango
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROCEDE	Programa de Certificación de Ejidos
RCP	Región Centro del País

SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMEAM	Secretaría de Medio Ambiente del Estado de México
SFH	Sociedad Hipotecaria Federal
SOFOL	Sociedad Financiera de Objeto Limitado
SOFOM	Sociedad Financiera de Objeto Múltiple
UDIS	Unidades de inversión
ZMCM	Zona Metropolitana de la Ciudad de México

Introducción

Esta investigación tiene como objetivo analizar el fenómeno de la fragmentación socioespacial generado por los cambios introducidos en la política de vivienda de acuerdo con los principios económicos neoliberales adoptados por el gobierno mexicano a inicios de la década de los noventa.

Este análisis toma en cuenta los actores y los procesos mediante los cuales la política de vivienda se aparta de las políticas sociales, para privilegiar un acuerdo entre el Estado y los empresarios constructores que permite la construcción masiva de viviendas nuevas sobre terrenos de bajo costo, ubicados en municipios periféricos. Estas viviendas son financiadas principalmente por medio del ahorro de los trabajadores formales para un mercado cautivo, generado por los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS).

El problema que esto genera tiene una clara lectura territorial. En el caso de los conjuntos urbanos, los actores privados adquieren tierras a bajo precio por su localización periférica y por el cambio de uso de suelo rural o de conservación a usos urbano, lo que crea un territorio fragmentado, ya que son procesos que no se acompañan de desarrollo urbano. Es decir, no se construyen las infraestructuras y los equipamientos requeridos para cubrir las necesidades de la población, por lo que se generan efectos negativos en materia de salud, educación, recreación y seguridad. Esto coloca a la población en una situación de vulnerabilidad social y precariedad en sus condiciones de vida, que será muy difícil de superar incluso a largo plazo. Sin embargo, para los actores privados esto reditúa en altos márgenes de rentabilidad.

También debe tomarse en cuenta que la inexistencia de un transporte público de calidad dificulta el desplazamiento hacia las fuentes de trabajo o de estudio, ya que quienes habitan en estos conjuntos pierden muchas horas al día en los traslados y utilizan un alto porcentaje de su ingreso para cubrir ese gasto.

Otro aspecto que se analiza en esta tesis es el diseño y la calidad de los conjuntos de vivienda construidos por los promotores privados. En ellos se advierte una lógica que no fomenta la convivencia entre los habitantes, por el contrario, se promueve, ya que se disminuyen al mínimo los espacios de encuentro social. Por otro lado, los espacios interiores de la vivienda son muy pequeños, lo que denota que no se han considerado como principios de diseño las características y las costumbres propias de las familias mexicanas que los habitan. Así, la vivienda producida por promotores privados sin supervisión del Estado puede fácilmente producir hacinamiento e incrementar la vulnerabilidad social por un contexto urbano desfavorable.

De esta forma, la fragmentación en su dimensión físico-territorial guarda relación con la segregación social, ya que promueve una estratificación basada principalmente en las condiciones socioeconómicas de los habitantes.

La política pública de vivienda, en consecuencia, atiende a amplios sectores poblacionales de trabajadores asalariados que se localizan homogéneamente en territorios fragmentados y mal equipados en materia de infraestructuras y servicios. En contraparte, en zonas provistas de infraestructuras y equipamientos adecuados habitan sectores que tienen mayor capacidad de pago. Esto indica una distribución desigual de los bienes comunes urbanos que deben ofrecer condiciones de vida adecuadas a todos los ciudadanos.

En el Estado de México, el fenómeno de la construcción de vivienda masiva en la modalidad de conjuntos urbanos se intensificó durante el periodo 1999-2005. Durante la gestión del gobernador Arturo Montiel se transformó el marco jurídico y la normativa urbana del Código Administrativo del Estado de México (CAEM). Con ello se favoreció la producción masiva de vivienda social en la periferia urbana de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).

Posteriormente, el gobierno de Enrique Peña (2005-2011) impulsó una estrategia de ordenamiento territorial denominada Ciudades Bicentenario, la cual fomentó aún más la expansión territorial periférica principalmente en seis municipios

conurbados de la Ciudad de México: Almoloya de Juárez, Tecámac, Huehuetoca, Atlacomulco, Jilotepec y Zumpango.

El proyecto Ciudades Bicentenario, que inició en 2007, creó condiciones de vida deficientes en dichos municipios, que actualmente presentan problemas comunes como la escasez de agua, la insuficiencia y el deterioro de las infraestructuras y los equipamientos, la falta de fuentes de trabajo, la grave situación de movilidad y un elevado número de viviendas deshabitadas, así como la inseguridad y el deterioro del tejido social.

El caso de estudio de esta tesis es el municipio de Zumpango, ubicado al norte del Estado de México, territorio que presenta un proceso de fragmentación socioespacial. En su dimensión física se presenta un proceso de urbanización que incorporó al mercado grandes extensiones de tierra de uso agrícola para desarrollar vivienda de interés social; en la dimensión social se concentró de manera homogénea a trabajadores asalariados en un territorio carente de infraestructuras, servicios y fuentes de empleo.

La principal empresa promotora de vivienda social en este municipio es Casas Geo, una de las empresas más importantes de este mercado habitacional que opera en todo el país.

La fragmentación socioespacial de Zumpango es, según este estudio, consecuencia de los siguientes procesos:

- 1.- La intensa transformación irrestricta del uso del suelo ejidal a usos habitacionales con base en un patrón de crecimiento urbano que fomenta la expansión horizontal y bajas densidades.
- 2.- La calidad de la vivienda social producida por desarrolladores privados bajo un criterio financiero que prioriza la obtención de grandes utilidades sobre la satisfacción de necesidades sociales y de desarrollo urbano.

3.- El déficit de servicios urbanos básicos y equipamientos que no permitan atender las necesidades básicas de salud y educación, así como la carencia de espacios públicos necesarios para lograr una convivencia ciudadana adecuada.

4.- La insuficiencia de un transporte público accesible y eficiente, lo que obliga a la población a asignar un alto porcentaje de su salario a gastos de transporte y a perder muchas horas en desplazamientos al trabajo, la escuela o los equipamientos.

5.- El aislamiento ocasionado por la lejana localización de las viviendas obstaculiza el fortalecimiento de las relaciones sociales y la conformación de lazos solidarios para afrontar problemas comunes.

Para analizar el fenómeno de la fragmentación socioespacial, se estudiaron los cambios que se dieron en el comportamiento de las instituciones que intervienen en el proceso de producción de la vivienda masiva de interés social, principalmente los gobiernos federal y local, los ONAVIS y las empresas desarrolladoras.

Entre estos cambios pueden mencionarse los que promovió el gobierno federal a principios de los años noventa del siglo pasado para modificar el artículo 27 constitucional a fin de permitir la venta de tierras ejidales e incorporar grandes extensiones de suelo para garantizar el crecimiento metropolitano.

Desde 1983 el artículo 115 constitucional establece que el municipio es el ámbito de gobierno responsable de la autorización de cambios de uso del suelo y provisión de servicios básicos. Sin embargo, ante la intensidad de los procesos de urbanización, las capacidades de los municipios se ven rebasadas por la construcción de viviendas masivas.

Otro cambio fundamental fue el acotar la acción de los organismos nacionales de vivienda, principalmente del Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) y del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) como entidades

financieras, al establecer nuevos criterios para la asignación de créditos, orientados primordialmente a la demanda habitacional de los trabajadores solventes que garantizaran la recuperación de éstos. Situación que deja de lado el criterio social de la política de vivienda, que debe priorizar el acceso a la vivienda a las familias de menores recursos.

Por otro lado, a los promotores privados de vivienda se les otorgaron mayores facilidades para la adquisición de tierra barata en municipios periféricos, se agilizó la obtención de cambios de uso de suelo, licencias y permisos, y se dio la libertad para producir vivienda masiva de baja calidad, lo que permitió la obtención de grandes utilidades.

Para exponer los resultados del estudio de estos procesos, esta investigación se estructuró en tres partes:

En la primera parte se presentan dos capítulos. En el capítulo I se expone el marco conceptual que sustenta las hipótesis planteadas y los conceptos centrales: la fragmentación socioespacial y la segregación urbana, la cuestión de las desigualdades sociales, la idea de políticas sociales, urbanas y habitacionales, la condición de habitabilidad y la idea de derecho a la ciudad.

En el capítulo II se elaboran las preguntas de investigación, las hipótesis de trabajo, los objetivos de la investigación y las técnicas utilizadas para poner a prueba las hipótesis planteadas.

En la segunda parte se analiza la política habitacional y sus cambios de corte neoliberal en México en las dimensiones legislativa, institucional, financiera y modos de gestión (capítulo III). También se presentan los procesos de descentralización, la nueva normativa, las acciones de financiamiento por parte del gobierno mexicano y se considera el número de créditos otorgados, los tipos de vivienda financiada, la distribución de las acciones por estado tanto para la producción de vivienda nueva como para autoproducción. Por último, se analizan algunas experiencias de políticas públicas en Chile y Brasil.

En la tercera parte, correspondiente al estudio de caso del municipio de Zumpango (capítulo IV), se analizan las características de la expansión urbana por medio de conjuntos habitacionales y los procesos que tienen una incidencia en la fragmentación socioespacial. Se realiza una caracterización del municipio y de la región tomando en cuenta su dinámica demográfica, sus índices de pobreza y de marginación, la desigualdad socioeconómica y el Índice de Desarrollo Humano (IDH). También se exponen las características de los equipamientos, las infraestructuras y las condiciones ambientales prevalecientes en este territorio.

En el capítulo V se realiza una caracterización de la empresa Casas Geo, que es el corporativo que mayor número de autorizaciones y construcciones ha realizado en la región. Se describen su origen, sus objetivos, sus actividades, criterios y modos de operación.

En el capítulo VI se analiza el modelo neoliberal para la vivienda social, la demanda de vivienda a nivel nacional y los prototipos utilizados por las grandes desarrolladoras. También se exponen los principales contenidos del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zumpango (PMDUMZ), el total de conjuntos realizados por la empresa Geo y el número de viviendas construidas.

En el capítulo VII se expone el crecimiento del municipio por conjuntos habitacionales y se enuncian las consideraciones y criterios selectivos de la muestra de los dos conjuntos seleccionados en el municipio de Zumpango, donde se realizó el trabajo de campo y se aplicó una encuesta. Asimismo, se describen las etapas de construcción y las características de los conjuntos Villas de la Laguna y Paseos de San Juan.

En el capítulo VIII se analizan e interpretan los resultados de la encuesta aplicada a los habitantes de los conjuntos Villas de Laguna y Paseos de San Juan, en la cual se consideraron varios aspectos: la calidad de los materiales y las características del espacio físico de la vivienda, el acceso a bienes urbanos de uso colectivo, los efectos de exclusión y vulnerabilidad de los habitantes y las relaciones entre fragmentación socioespacial y la política habitacional.

Finalmente, en el capítulo IX se exponen las conclusiones contrastando algunos de los resultados obtenidos con las teorías que dieron origen a las hipótesis planteadas al inicio de esta investigación. Se incluyen dos anexos: el primero es el cuestionario aplicado a los habitantes de los dos conjuntos estudiados, y el segundo corresponde a los planos en los que se consideran: las potencialidades del territorio, la estructura urbana, la tenencia de la tierra, la vulnerabilidad social y los riesgos, la dotación de infraestructura y equipamiento, los usos del suelo, las vialidades y las restricciones, la imagen urbana y el patrimonio histórico del municipio de Zumpango.

PRIMERA PARTE. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

I. El marco conceptual

En esta tesis se retoman los análisis conceptuales que consideran la fragmentación socioespacial como uno de los principales procesos que genera la imposición de políticas de corte neoliberal. En lo fundamental son principios que han modificado radicalmente las políticas públicas minimizando la intervención del Estado para resolver cuestiones sociales que no pueden delegarse a actores privados, como es el caso de la vivienda social, y que han facilitado la acción del sector privado para obtener grandes ganancias.

Los procesos de crecimiento urbano regidos por criterios neoliberales favorecen un desarrollo especulativo, especialmente en las zonas metropolitanas caracterizadas por expandirse físicamente hacia las periferias, lo que crea núcleos de urbanización fragmentada y dispersa.

El criterio de los empresarios se basa en la obtención de altas rentas atendiendo la demanda habitacional de los sectores populares en las periferias urbanas. En apariencia abanderan un discurso de vocación social, pero en los hechos sólo buscan la obtención de grandes ganancias. El resultado es la formación de grandes zonas donde prevalece la segregación social en los municipios conurbados.

1.1 La fragmentación socioespacial

La estructura urbana es producto de diversos procesos sociales en conjunto con lineamientos políticos que establecen las reglas del mercado inmobiliario y la planificación urbana. Por tanto, la forma de producción de vivienda formal es uno de los procesos que han contribuido a generar esta nueva morfología expansiva y fragmentada en las metrópolis.

La producción formal de vivienda bajo principios neoliberales ha contribuido a la fragmentación socioespacial profundizando las desigualdades sociales al excluir

de manera sistemática a los sectores de menores ingresos y reduciendo sus oportunidades y su acceso a bienes urbanos de uso colectivo.

La fragmentación es definida como un modo de organización espacial por estratos socioeconómicos en zonas conformadas por grupos homogéneos, que dificulta a la población menos favorecida la integración social debido a la inaccesibilidad física o económica a bienes urbanos de uso colectivo.

Los tipos de estratificación varían según la sociedad en la que se presentan, en algunas ocasiones el fenómeno se origina por cuestiones raciales, de clases sociales, actividades o cierta posición socioeconómica. La forma en que estos colectivos segregados interaccionan con el resto de la ciudad también cambia en los distintos contextos.

Según Massey y Wacquant, en la sociedad norteamericana la separación se da primordialmente por criterios raciales. En contraste, según los especialistas de las sociedades de América Latina, en ellas predomina la estratificación basada en la condición económica y el estatus social.

Sabatini, Cáceres y Cerdá (2001) niegan que exista una relación directa y lineal entre segregación y desigualdad, en lo que han denominado teoría del espejo. Acorde con este principio, Segura (2015: 89) afirma: “El espacio es una dimensión constitutiva de la vida social, con una temporalidad y materialidad propias, que establece relaciones complejas (no mecánicas o reflejas) con dinámicas sociales y con experiencias de vida de una determinada ciudad”.

El fenómeno de la fragmentación en América Latina tiene como antecedentes la década comprendida entre los años sesenta y setenta, momento en que las ciudades se caracterizaban por la migración del campo a la ciudad, la informalidad laboral y el crecimiento urbano no planificado. Estos factores decantaron en una polarización social que se evidenció en la estructura de las ciudades que típicamente estaban organizadas entre un centro urbano ocupado por las clases

sociales con poder adquisitivo y las periferias habitadas por los pobres, recién llegados a la ciudad.

En ese momento histórico, los procesos comunes en las ciudades latinoamericanas fueron: industrialización por sustitución de importaciones (1930-1970), política económica a favor del mercado interno, migración campo-ciudad, expansión urbana no planificada, aumento del trabajado informal, y la autoproducción de vivienda en colonias populares y en asentamientos irregulares ubicados en las periferias.

La adopción de principios neoliberales en el diseño y la aplicación de las políticas públicas, que permitió la libre actuación de actores privados en el mercado, ha ocasionado cambios socioespaciales tales como el policentrismo urbano y la expansión territorial fragmentada. El concepto de fragmentación permite incorporar una dimensión físico-espacial que incluye tanto características materiales como efectos sociales: continuo-discontinuo, abierto-cerrado e inclusión- exclusión, en ese orden.

El concepto de fragmentación compartido por Janoschka (2002) Borsdorf (2003) de Mattos (2002) y Prévôt-Shapira (2001) alude a un cambio en la estructura espacial a partir de los imperativos del neoliberalismo. A diferencia de la ciudad fordista caracterizada por una polarización centro-periferia, ahora existe una nueva separación de funciones y elementos a escala reducida de forma fragmentada. Esta forma queda evidenciada por los desarrollos cerrados de clase alta ubicados en zonas periféricas en donde tradicionalmente se establecían asentamientos irregulares. Los autores consideran que existe una mezcla social mayor a la del modelo centro-periferia a gran escala, mientras que a menor escala esta nueva forma refuerza el patrón de segregación debido a la existencia de barreras físicas.

El análisis de Janoschka (2002: 43) muestra la fragmentación de la ciudad por efecto de los procesos de globalización y transformación de la economía: “Las nuevas formas urbanas poseen un carácter marcadamente insular, con características que no aparecen en los modelos tradicionales de la ciudad

latinoamericana”. Su análisis muestra una tendencia a construir complejos habitacionales que integran prácticamente todas las funciones urbanas en zonas a las que no tiene acceso la población en general y, por lo tanto, son reflejo de formas de exclusión y segregación social. Por otro lado, existe un creciente aislamiento en los barrios de clase baja. El desarrollo de estos fragmentos urbanos marca un cambio en las ciudades latinoamericanas, tradicionalmente abiertas, con una cantidad considerable de espacios públicos que fomentaban la socialización.

En cuanto a la fragmentación por la expansión urbana discontinua de la traza urbana, destaca el estudio de Axel Borsdorf (2003), quien realizó un modelo de la ciudad latinoamericana basado en dos principios principales: la tendencia sector lineal y el crecimiento celular.

Respecto del primero sostiene que: “La construcción de nuevas autopistas intraurbanas, modernizadas y ampliadas con capital privado facilitó la aceleración del tránsito y las zonas periféricas y periurbanas volvieron a ser atractivas para las clases medias y altas” (Borsdorf, 2003: 43).

El segundo principio se asemeja mucho a la dinámica bajo la que se construyen los conjuntos habitacionales en la periferia: “elementos celulares en la periferia, como barrios marginales y viviendas sociales, pueden ser observados en algunas ciudades espacialmente aquellas caracterizadas por un alto porcentaje de extrema pobreza” (Borsdorf, 2003: 43).

Para Carlos De Mattos (2002: 38) la fragmentación urbana de las ciudades es reflejo de la estructura del mercado de trabajo y su evolución, y describe los cambios en la morfología físico-territorial de Santiago de Chile que pueden ser generalizables al considerar: “Una polarización social, que se expresa en una estructura urbana en la que la acentuación de las desigualdades y la segregación residencial tienen una clara lectura territorial”.

Sobre la misma línea de análisis, Marie Prévôt-Shapira (2001: 51) mantiene la siguiente idea: “La brecha se ensancha entre los pobres y los pudientes, en una inmensa periferia cada vez más separada y fragmentada donde emergen enclaves residenciales”.

Para esta autora los componentes de la ciudad fragmentada incluyen desconexiones físicas en las metrópolis que impiden hablar de ella como un conjunto. Considera también factores sociales como lo son la exclusión y el aislamiento comunitario.

Otro latinoamericano que otorga gran importancia al estudio de los procesos de fragmentación urbana es Vidal Rojas (1997: 5), quien considera este fenómeno como: “Tendencia de la estructura de la ciudad hacia una pérdida de la coherencia y cohesión del todo a causa de una disociación de las partes que la componen”. Dentro de la fragmentación este autor distingue procesos físicos, sociales y simbólicos.

En el mismo ámbito de análisis, Emilio Duhau y Ángela Giglia (2008: 87) consideran que la fragmentación de los espacios metropolitanos tiene dos rasgos principales: la ausencia de unidad entre diferentes elementos que componen dichos espacios, sin propiamente integrarlos, y en términos socioespaciales, las distintas áreas o configuraciones espaciales en las que se distribuyen las poblaciones metropolitanas según estratos socioeconómicos, clases sociales y grupos étnica o racialmente diferenciados. La fragmentación también es conocida como: urbanización en archipiélago, metrópoli fragmentada o ciudad de islas. Estos mismos autores afirman que:

Desde la metrópoli industrial, en la cual dichos espacios se presentan organizados y mutuamente vinculados a partir de un ‘centro’ —económico político y cultural— hacia una multiplicidad de fragmentos, con diferentes funciones y características —desvinculados entre sí y cuya distribución espacial no reconoce ni plan de conjunto, ni una lógica común, ni desde luego un “centro” que opere como referente común y articulador. (Duhau y Giglia, 2008: 87).

Desde esta perspectiva el proceso de expansión urbana característico de la metrópoli desarrollista mexicana sigue una inercia con origen anterior a la etapa neoliberal y subsiste como principio de organización espacial.

Por su parte, Ramiro Segura (2015: 94) afirma que en América Latina existe “una política neoliberal de uso desregulado del suelo urbano, que posibilita la consolidación de estructuras metropolitanas fragmentadas, con circuitos urbanos, educativos y sociales segregados”.

En cambio, Daniel Kozak (2011: 57) considera que la fragmentación de la metrópoli se define como: “Un estado espacial de separación e inconexión que a menudo es acompañado de divisiones socioeconómicas y/o étnicas. Una ciudad fragmentada es aquella en la que la capacidad de usar y atravesar el espacio se encuentra dominada por el principio de exclusión y hay una reducción en el número de lugares de encuentro universal”.

Desde otra perspectiva, Teresa Caldeira distingue tres patrones de organización espacial en el caso latinoamericano: 1) considera una ciudad concentrada y heterogénea característica del periodo de industrialización (1890-1940) por la ausencia de separación espacial de funciones urbanas y por la proximidad entre sectores sociales; 2) identifica una morfología de ciudad dispersa (1940-1970) donde hay crecimiento de la mancha urbana y los sectores sociales eran separados por grandes distancias en una típica disposición de centro rico y periferia pobre; y 3) entre 1980-1990 se dan procesos que rebasaron la disposición centro-periferia, como el abandono del centro por las clases sociales de mayor poder adquisitivo, que derivó en una mayor proximidad entre clases, pero aisladas por barreras físicas.

En síntesis, la mayoría de los estudiosos de la ciudad en América Latina coinciden en que la estructura centro-periferia se ha modificado por la edificación de nuevos desarrollos habitacionales destinados a clases sociales trabajadoras en la periferia de las zonas metropolitanas de manera fragmentada, con poca accesibilidad y carencia de bienes urbanos de uso colectivo.

El crecimiento de las zonas metropolitanas fragmentadas se caracteriza por ser expansivo, discontinuo, de baja densidad poblacional, con mínimos equipamientos y servicios, así como carentes de espacios de encuentro social. Estas características espaciales hacen evidente en el territorio la brecha de desigualdad entre estratos socioeconómicos, pues se fomenta la fractura y la polarización.

En esta tesis la fragmentación tiene dos dimensiones de análisis: una se basa en el estudio de los procesos de desigualdad y la otra se relaciona con la ruptura de la continuidad de la traza urbana en el proceso de expansión de la metrópoli.

En la dimensión relacionada con las desigualdades sociales se considera que desde inicios de la década de los noventa las políticas públicas fueron reconfiguradas para limitar la distribución de la riqueza en barrios, ciudades y regiones pobres, canalizando los recursos a polos de crecimiento para clases altas con gran poder adquisitivo. En ese momento se argumentaba que por medio de políticas sociales focalizadas se resolverían las desigualdades regionales, espaciales y urbanas, lo cual no ha sucedido.

Esta ideología ha traído graves consecuencias como la exclusión de amplios sectores poblacionales que no tienen acceso a bienes comunes urbanos, es decir, a servicios y equipamientos de calidad.

Los efectos sociales de este criterio implican un condicionamiento negativo para los habitantes de los territorios que están al margen de estas zonas altamente equipadas, ya que son sometidos a estados de privación sobre un contexto urbano muy adverso, que restringe sus posibilidades de mejorar su calidad de vida. Como Harvey (2012: 125) ha señalado: “La urbanización capitalista tiende perpetuamente a destruir la ciudad como bien común social, político y vital”.

Las nuevas regiones metropolitanas niegan la idea de ciudad incluyente al convertirse en vastos territorios de urbanización fragmentada con escasa accesibilidad y pocos referentes simbólicos, con carencia de espacios de socialización que están sometidos a dinámicas privatizadoras.

En síntesis, el concepto de fragmentación es útil para analizar la nueva morfología socio-territorial que se advierte en las ciudades del siglo XXI, en las que la expansión territorial fragmentada es producto de la perduración de los intereses de las empresas desarrolladoras sobre los intereses de grandes colectivos urbanos.

1.2 La metrópoli como fragmentos insularizados

El urbanismo insular se refiere a la ruptura con las antiguas formas para producir el espacio urbanizado y es uno de los temas centrales dentro de la compleja problemática de la metrópolis. El concepto de urbanismo insular no es exclusivo de los desarrollos de vivienda de interés social, sino que abarca también a las urbanizaciones cerradas, destinadas a los estratos sociales altos.

Las formas actuales de producción del espacio son modalidades distintas en la concepción y la organización del espacio urbano, que implican la difusión de ciertos tipos de distribución de las funciones de la urbe. Estos cambios se contextualizan en el tránsito del modelo de la metrópoli del fordismo periférico a la metrópoli terciaria globalizada.

El paradigma de la metrópoli fordista concebía un principio funcionalista en términos de plan de conjunto: “La ciudad como escenario y como conjunto de productos diferenciados y que separan grupos sociales y funciones” (Duhau y Giglia, 2008: 136).

En contraparte, el urbanismo fragmentado en proyectos y escenarios urbanos renuncia a una visión de conjunto de la ciudad y de su organización espacial. Según Duhau y Giglia los procesos que inciden principalmente en el urbanismo insular en el contexto de la Ciudad de México son tres:

- 1.- La carencia de un modelo público de ciudad y de un poder estatal regulador capaz de mediar entre intereses públicos y privados.
- 2.- La escala en la que en la actualidad se organiza el sector terciario globalizado de consumo permite articular espacialmente las prácticas de los consumidores por

medio de un efecto embudo que hace posible captar una suficiente cantidad de éstos mediante la implantación de los espacios comerciales en nodos viales o a lo largo de ejes metropolitanos, sin necesariamente estar rodeados en su entorno inmediato de áreas habitacionales.

3.- El hábitat destinado a la población con auto, que es organizado en fragmentos amurallados, conectados con la metrópoli por medio de este transporte, se presta a estrategias inmobiliarias de flexibilidad locacional.

Soldano (2008: 42) define el concepto de territorio insularizado de la siguiente manera:

Los espacios en insularización se caracterizan por su capacidad para condicionar territorialmente las formas de la sociabilidad. La posibilidad de resistir individual, familiar y colectivamente en un contexto de creciente adversidad sistémica se encuentra circunscripta al interior del barrio. La dificultad para salir en busca de recursos transforma al espacio barrial del ámbito de lo familiar y de lo conocido al ámbito de lo posible, no obstante, la drástica reducción del espacio circundante solo resuelve al mínimo los problemas de ingreso y de consumo.

El concepto de territorio insularizado se refiere a un proceso y considera además aspectos estructurales y la apreciación subjetiva de los habitantes con base en sus percepciones.

El concepto de territorio fragmentado para este estudio implica la coincidencia de tres procesos:

1. Deterioro de la calidad del espacio residencial.
2. Deficiencias en el acceso a infraestructuras y equipamientos.
3. Vulnerabilidad, aislamiento y deterioro de las relaciones sociales.

1.3 Efectos de la fragmentación socioespacial

La precarización salarial, la desigualdad en el acceso a bienes urbanos de uso colectivo y las condiciones excluyentes de los sistemas crediticios para acceder a una vivienda en zonas centrales son factores que interfieren en la conformación de grandes territorios homogéneos en municipios periféricos, convirtiéndolos en zonas fragmentadas en donde se concentran adversidades para el desarrollo e integración de sus habitantes.

La concentración de grupos sociales de bajo estrato social impide la incorporación al trabajo formal, a las oportunidades académicas, así como a los equipamientos y servicios urbanos de calidad, lo que dificulta en gran medida la posibilidad de ascender socialmente. Así, para Vargas, Grindlay, Jiménez y Torres (2011:307): “La población que se localiza en determinados espacios urbanos acorde con sus ingresos se aparta del contacto con otras clases socioeconómicas urbanas y poco a poco va perdiendo el sentido de la polis y su riqueza sociocultural”.

La fragmentación física y social relacionada con el distanciamiento del resto de los grupos sociales tiene repercusiones negativas, dentro de las cuales está la posibilidad de que sus pobladores manifiesten su inconformidad y desesperanza mediante la violencia, la realización de actividades delictivas o adquiriendo vicios.

Un contexto urbano deteriorado puede influir en comportamientos antisociales, como el evidente caso de Ciudad Juárez, en donde:

Las pandillas (llamados cholos) congregan a jóvenes de colonias populares como grupos de referencia, algunos aumentan su poder y control en los barrios; cuando confluyen intereses de negocios o se relacionan con el narcotráfico. La desaparición de mujeres, posteriormente encontradas con evidencias de violencia tanto física como sexual se registra desde 1993. Los secuestros, extorsiones y muertes por homofobia integran expedientes no resueltos por décadas (Peña, 2015: 178).

Los pobladores que subsisten a estas difíciles condiciones también deben sortear la carencia de oportunidades, la deficiencia de servicios de infraestructura, salud, equipamientos educativos y espacios de socialización. Los ingresos de estos hogares son bajos, por lo que difícilmente se cubren las necesidades básicas y en consecuencia quedan vulnerables ante eventualidades o emergencias.

Otra característica de la población de estos territorios es la falta de organización de la gente para la resolución de problemas comunes o para dar solidez a las demandas cuya responsabilidad recae en el gobierno local.

Difícilmente se consigue la cohesión entre habitantes para satisfacer las demandas, pero en caso de lograrse, ésta se limita a organizar a los vecinos de una misma calle para realizar acciones de mantenimiento básicas, es decir, es extremadamente localista.

La imagen de violencia proyectada es utilizada por algunos medios privados para infundir miedo en estratos más altos que, bajo prejuicio, intentan protegerse de los “otros” por medio de barreras físicas y modernos y costosos sistemas de vigilancia. De esta manera, los conjuntos habitacionales de interés social son vistos como zonas estigmatizadas en donde se cree que sólo habitan delincuentes, lo cual afecta a estos pobladores en sus posibilidades de lograr una integración social

Respecto a este tema, Fernando Carrión (2008: 119) afirma:

Si bien la variable urbana no tiene la condición determinista asignada por las corrientes etiológicas de la violencia, no se puede desconocer que la producción social del territorio sí es un elemento importante en el comportamiento de ciertos tipos de violencias. Existe una geografía de la violencia que no es sólo la manifestación de los hechos violentos en el territorio (escenario) sino también un elemento relevante en la producción de los mismos (violencia urbana).

Este elemento viene de la división social del espacio y de una lógica particular de urbanismo que puede producir un tipo de violencia particular acorde a la

segregación urbana (localización residencial, densidad y de actividades) y a sus implicaciones sociales (foraneidad y temor).

La falta de espacios públicos de encuentro universal, como elemento indispensable para la cohesión de los habitantes, así como el contexto urbano monótono y deteriorado, fomenta la carencia de identidad e incrementa el desarraigo y la falta de solidaridad. Por esta causa se afirma que la política de vivienda neoliberal vigente genera fragmentos de vivienda aislados, sin bienes urbanos de uso colectivo, ni espacios de socialización que integren física y socialmente a la ciudad consolidada, y reduce el territorio a un contenedor de piezas inconexas entre sí.

1.4 La segregación urbana

La fragmentación urbana tiene una dimensión social relacionada con la segregación, fenómeno que ha crecido desde el comienzo de la década de los ochenta tanto en países de alto desarrollo como en los llamados en vías de desarrollo.

La concentración de los servicios urbanos y equipamientos de calidad en ciertas zonas de altas rentas del suelo origina estratificación social que se traduce en zonas segregadas ocupadas por grupos sociales semejantes, ya sea que estos grupos tengan alto poder adquisitivo para pagar las altas rentas o queden al margen concentrados en otras zonas de menor calidad. Esta concentración implica la ausencia de interacciones entre diferentes grupos que genera polarización social.

Manuel Castells (1999: 203) define la segregación como: “Tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y fuerte disparidad social entre ellas, entendiéndose esta disparidad no solo en términos de diferencia sino de jerarquía”.

En este mismo tenor el análisis de Sabatini, Cáceres y Cerdá (2001: 24) define la segregación como: “El grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que este se defina en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicas, entre otras posibilidades”.

En este estudio se considera a la segregación como resultante, principalmente, de una política neoliberal que fomenta la estratificación por grupos socioeconómicos.

Debe aclararse que a pesar de que la segregación residencial es un fenómeno relacionado con desigualdades sociales, no es un mero reflejo de éstas.

Para otros estudiosos del fenómeno: “La segregación residencial implica la existencia de fragmentos dentro de la ciudad definidos por el grado de proximidad o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social definidos en términos socioeconómicos” (Rodríguez y Arraigada, 2004: 6).

Se considera que la segregación residencial tiene consecuencias desfavorables para sus habitantes, principalmente si pertenecen a estratos sociales bajos. Una de ellas es la dificultad para tener movilidad social ascendente debido a la carencia de fuentes de empleo y oportunidades.

1.5 Espacio urbano y segregación residencial

El espacio social metropolitano es resultado de las distintas formas de producción de éste por los diversos contextos que conforman la metrópoli, cada uno de los cuales organiza el espacio de una manera específica y esto define su buena o mala articulación entre el espacio público y privado.

El presente estudio tomará la definición que considera a la política pública como el origen de la división social del espacio: “La división social del espacio es el resultado de la aplicación de políticas o prácticas de exclusión de grupos determinados respecto de espacios específicos, es decir, existen prácticas activas de segregación espacial” (Duhau y Giglia, 2008: 154).

Duhau y Giglia (2008: 155) utilizan la expresión División Social del Espacio Residencial (DSER) para referirse a: “Las formas espaciales que adopta la distribución residencial intraurbana o intrametropolitana de los distintos estratos socioeconómicos que conforman la población de una aglomeración urbana”.

La DSER resulta de las formas de producción del espacio residencial que determinan, mediante el funcionamiento del mercado inmobiliario, el tipo de vivienda y las áreas en las que ésta está localizada, de acuerdo con el nivel socioeconómico de los hogares.

En general, segregación residencial y segregación urbana son entendidas como conceptos equivalentes. Entre las distintas definiciones que se han realizado, destacamos las siguientes:

“La tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y fuertes disparidades sociales, entre ellas, disparidad que implica no solamente diferencia sino también jerarquía” (Castells, 1999: 203).

“El grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que este se defina en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicas, entre otras posibilidades” (Sabatini, Cáceres y Cerdá, 2001:24).

La metrópoli actualmente está conformada por diversos agentes públicos y privados que realizan la edificación de las viviendas basándose principalmente en los precios prevalecientes del suelo. Por tanto, los sitios donde el precio de suelo es bajo son idóneos (siguiendo la lógica de desarrolladores privados) para construir viviendas de bajo costo de producción, pues se condicionan las dimensiones y la calidad de los materiales de modo que el precio resultante sea accesible para el nicho de mercado al que se dirige y deje altos márgenes de utilidad para el constructor.

El precio final también determina la calidad del contexto en materia de bienes de uso colectivo como infraestructuras y equipamientos urbanos, lo que establece

también una imagen y característica determinadas de un espacio destinado a un cierto perfil socioeconómico preponderante.

Si se hace una enumeración de los factores principales que inciden en la conformación de una DSER determinada debe considerarse, según Duhau y Giglia (2008):

1.- El costo inicial del suelo, que en mucho depende de la localización respecto del centro urbano más cercano, la accesibilidad, la disponibilidad de bienes y servicios urbanos públicos y privados y el perfil de éstos (áreas verdes, escuelas, comercios, centros comerciales, equipamientos recreativos, etcétera).

2.- El perfil socioeconómico de la demanda potencial, que estará predeterminado por los factores que operan en la definición del precio inicial del suelo, pero que también está inducido en parte por las características de quien controla el proceso de urbanización de la nueva área.

La división social del espacio residencial en el caso mexicano se organizó en términos de ejes geográficos: estratos medios y altos al poniente y sur poniente de la ciudad central, mientras que en el oriente predominan los estratos de ingresos bajos.

La importancia de las políticas públicas en la conformación de zonas estratificadas es determinante ya que en base a estos lineamientos se fomenta la homogeneidad u heterogeneidad de una determinada zona o región y su jerarquía dentro del espacio metropolitano.

1.6 Escala y efectos de la segregación residencial

Durante las últimas décadas la política habitacional impuesta por el Estado mexicano fomentó un patrón de segregación social en el espacio urbano, que marca diferencia entre las zonas de gran calidad de servicios dirigidos a los grupos de alto poder adquisitivo y, por otro lado, concentra a los grupos de escasos recursos en municipios conurbados.

La segregación residencial puede definirse en términos generales como: “El grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que este se defina en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicos, entre otras posibilidades” (Sabatini, Cáceres y Cerdá, 2001: 24).

La segregación residencial tiene en el caso mexicano las siguientes causas principales:

1. La renta del suelo, que lo hace inaccesible a las familias de bajos recursos, principalmente en zonas privilegiadas. Esto determina la ubicación de grandes grupos poblacionales en municipios conurbados a decenas de kilómetros de los centros urbanos.
2. La conformación de áreas o barrios socialmente homogéneos a partir de la política habitacional que tiende a generar extensas áreas de población en donde se concentran grandes conjuntos urbanos.
3. La tendencia de grupos sociales de clase alta a concentrarse en algunas zonas de la ciudad por su buena accesibilidad a infraestructuras y servicios.

La segregación tiene diferentes impactos urbanos y sociales, los efectos de desintegración social que se expondrán están vinculados con la conformación de barrios socialmente homogéneos, donde se concentra la población beneficiaria de los créditos otorgados por los ONAVIS. Este estudio incorpora la dimensión subjetiva de la segregación, es decir, la percepción de marginalidad y exclusión de los habitantes de dichos territorios fragmentados.

Debe mencionarse que el análisis de la segregación requiere que se establezca una escala de medición, ya que este fenómeno en una misma ciudad puede ser intenso a escala metropolitana y menor a escala barrial.

A pesar de que en las últimas décadas se han edificado algunos desarrollos habitacionales cerrados, para grupos medios y altos próximos a barrios pobres, es decir, fuera de su área tradicional de concentración, la gran mayoría de las familias de escasos recursos sigue viviendo en municipios periféricos en grandes bloques de viviendas en forma de conjuntos habitacionales.

Otro factor por considerar es que entre más grandes son las áreas de concentración de pobreza, más profundos resultan los problemas urbanos y sociales que sufren sus habitantes. Entre los más evidentes se encuentra el alto porcentaje de ingreso destinado a transporte para acceder a centros de trabajo o estudio, o incluso para aproximarse a zonas donde existe infraestructura indispensable como los servicios de salud.

Los problemas relacionados con la segregación abarcan diversos ámbitos entre los que destacan:

- Mala calidad del espacio en el interior de las viviendas.
- Deficiencias en el acceso a infraestructura (agua, drenaje, transporte, luz).
- Deficiencias en el acceso a equipamientos (salud, educación, deportivos, culturales).
- Necesidad de realizar largos viajes (distancia/tiempo).
- Carencia de fuentes de empleo.
- Bajos niveles de escolaridad.

Un cambio que vale la pena mencionar respecto a los efectos de la segregación residencial es que anteriormente la concentración espacial de grupos sociales de bajos recursos otorgaba ciertas ventajas políticas, laborales y sociales. Esto se debió a que fueron la base de organizaciones y luchas sociales para lograr una mejor integración a la sociedad y una mejora en materia de infraestructura dentro de su contexto urbano inmediato.

Actualmente, los cambios en la economía y en la política habitacional han intensificado los efectos de desintegración social que conlleva la segregación residencial. De esta manera, el habitar en un conjunto habitacional ha dejado de ser un factor que promueve una mejora en las condiciones de vida de los pobladores y ha llegado a ser un determinante en la perpetuación de la pobreza.

1.7 Desigualdades sociales y segregación residencial

Uno de los autores que han realizado aportaciones importantes respecto a las desigualdades generadas por procesos urbanos es David Harvey (2012), quien afirma que actualmente las ciudades no tienen una planeación integral, sino que sólo se diseñan fragmentos mediante procesos de especulación inmobiliaria, lo que genera espacios altamente dotados de infraestructuras y servicios para sectores de alto poder adquisitivo, mientras que otros sectores son ubicados en zonas con grandes déficits de bienes comunes, que son producto del trabajo de la sociedad en conjunto, y esto dificulta la integración de sus habitantes al colocarlos en una situación de precariedad en un contexto urbano.

Los bienes comunes no son, algo que existió en otro tiempo y que se perdió, sino algo que se sigue produciendo continuamente, como los bienes comunes urbanos. El problema está en que son continuamente expropiados por el capital en su forma estatal o empresarial, aunque sigan siendo producidos por el trabajo colectivo. El medio principal en que se produce esa expropiación dentro del contexto urbano es a través de rentas del suelo e inmuebles” (Harvey, 2012: 122).

El modelo neoliberal impuesto en México y en varios países de Latinoamérica ha concentrado la riqueza en determinados territorios y hasta ahora no se ha logrado una mejor distribución de ésta mediante la creación y aplicación de políticas públicas. De esta manera, la concentración territorial de la producción ha generado amplias desigualdades sociales.

La alta concentración territorial de la producción debe distribuirse a los municipios conurbados mediante políticas enfocadas a mejorar las infraestructuras y los equipamientos con el objeto de reducir las brechas de desigualdad en las zonas

metropolitanas. Cuando hay concentración territorial de la riqueza, también hay mayor desigualdad entre el nivel de vida de la población de los distintos barrios, zonas o regiones, por tanto, la estructura de concentración económica territorial es el principal obstáculo para reducir la desigualdad y la polarización social.

Hasta ahora, las grandes obras de infraestructura han beneficiado, en la mayoría de los casos, a grupos privilegiados con alto poder adquisitivo ubicados en zonas donde la alta renta del suelo impide el acceso a grupos sociales de escasos recursos. Esta condición profundiza la fragmentación social entre los pocos privilegiados, quienes aprovechan el nuevo modelo, y los que se quedan al margen de su derecho a la ciudad como bien común construido colectivamente.

En esta tesis se considera que la segregación residencial también está relacionada con la ausencia de políticas públicas proteccionistas que permitan el acceso al suelo urbano a grandes colectivos de bajos ingresos que quedan excluidos a causa de los nuevos lineamientos de la política neoliberal. Por ejemplo, en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) la segregación ha cambiado en cuanto a escala geográfica y en cuanto a sus efectos negativos en materia social.

La tendencia histórica marca que los grupos de mayor poder económico se concentran en las zonas centrales, mientras que los grupos más pobres son excluidos hacia extensas zonas de pobreza ubicadas en la periferia más lejana que se caracterizan por un importante déficit en infraestructura y servicios.

Debe aclararse que la segregación no es un simple reflejo de las desigualdades sociales. En algunos países existe una gran desigualdad de ingreso, no obstante, la población no está distribuida en el territorio por condiciones socioeconómicas afines. Por otro lado, existen países con menores grados de desigualdad en el ingreso que sí muestran una distribución en su territorio con alto nivel de segregación. Para Ziccardi, en el caso mexicano, la desigualdad territorial ha amplificado las desigualdades estructurales.

Existen básicamente dos teorías que explican la relación entre desigualdades sociales y segregación espacial: las teorías que privilegian una mirada fotográfica basada en planos temáticos para explicar la estructura social de una ciudad (por ejemplo, la Escuela Ecológica de Chicago.) y las teorías que enfatizan en los procesos sociales para explicar esta relación. Haciendo una distinción de la segregación residencial como fenómeno espacial y social, este trabajo considera esta postura más congruente dada la complejidad de la ciudad actual.

1.8 Desigualdad en el acceso a infraestructuras y equipamientos

La calidad de la infraestructura y el equipamiento está directamente relacionada con las desigualdades entre los distintos territorios que conforman una zona metropolitana. Los cambios en la economía y en las políticas habitacionales impuestas bajo principios neoliberales han generado grandes brechas entre los municipios que conforman dichas zonas.

Las nuevas líneas de acción de la política habitacional han conformado núcleos de exclusión en donde habitan grupos poblacionales homogéneos, lo cual representa un obstáculo para lograr una más equitativa distribución de la riqueza y así reducir las desigualdades.

A este respecto Gabriel Kessler (2014: 203) afirma: “no hay superación de la desigualdad de los habitantes sin modificar las desigualdades de los territorios que habitan tanto en relación con la concentración de las riquezas y el desarrollo desde una perspectiva integral como en los déficits de infraestructura.”

Una buena infraestructura nacional facilita la cohesión social al permitir la integración física del territorio y al mejorar la distribución del ingreso entre los diversos estratos sociales.

La importancia de las infraestructuras y los equipamientos es determinante en la forma de vida de las familias que habitan en los conjuntos habitacionales masivos ubicados en municipios conurbados, ya que el acceso a ellos condiciona el acceso

a mejores oportunidades y consecuentemente a mejorar a futuro su calidad de vida.

Por tanto, se afirma que el acceso desigual a infraestructuras y equipamientos se traduce en la generación de territorios fragmentados y segregados, que privan a grandes grupos poblacionales de su derecho a bienes de uso colectivo.

1.9 Las políticas habitacionales como políticas públicas

Según Luis Aguilar (2010: 19), la política pública como disciplina tiene su origen en los Estados Unidos a mitad de la década de los cincuenta; antes de esta etapa las políticas públicas no habían sido objeto de estudio para la toma de decisiones sociales o económicas:

La disciplina de la administración pública de entonces, tampoco tenía como objeto de conocimiento el proceso por el cual el gobierno elaboraba sus decisiones y decidía las políticas públicas, pues la administración se entendía tradicionalmente como la actividad que se encarga de organizar la forma en que habrán de ejecutarse las decisiones de gobierno a fin de que sean eficaces, pero no del proceso mediante el cual las decisiones son elaboradas.

En ese contexto surgen las políticas públicas como disciplina para llenar el vacío de conocimiento en el ámbito de la toma de decisiones gubernamentales. La fundación de esta disciplina se atribuye a Harold Lasswell, quien tenía la intención de aumentar la racionalidad de las políticas a fin de mejorar la capacidad directiva del gobierno.

Para ello, esta visión hizo que el objeto de conocimiento de las políticas fuera la identificación de las condiciones que hacen posible que las decisiones del gobierno sean eficaces y a la vez se reflejen en la mejora de las decisiones del gobernante.

Luis Aguilar (2010: 23) define a las políticas públicas como “planes de acción específicos (no holísticos) enmarcados por leyes precisas que reconocen las

libertades de los ciudadanos y en consecuencia tienen límites precisos al abordar determinados campos de acción social”.

También explica que esto se da en un contexto histórico donde el régimen comunista-socialista de la posguerra cobraba más fuerza en el mundo y existían comparaciones con el régimen democrático en el ámbito de la eficacia directiva.

La democracia liberal dependía de los resultados de las políticas de gobierno que, en términos de desarrollo social y crecimiento económico, mostraran un impacto mayor que los planes centrales de un gobierno dominante e impositivo.

En contraparte con la visión economicista, la política y la sociología estudiaron la manera en que los actores se interrelacionaban a lo largo del proceso de elaboración e implantación de la política, señalando que el éxito de ésta no sólo dependía de la asignación racional de los recursos públicos, sino también de factores como la aceptación y el apoyo social. Posteriormente, las políticas públicas fueron analizadas de dos formas: mediante la visión unidisciplinaria en la cual el análisis económico era predominante y subordinaba a los demás enfoques, y la visión multidisciplinaria en la que el análisis jurídico, politológico y administrativo, además del económico, eran componentes fundamentales y se combinaban en su diseño.

El inicio de la disciplina de las políticas públicas en México se dio en los años ochenta con la quiebra fiscal del Estado desarrollador, que en 1982 desencadenó una profunda crisis económica nacional y una aguda crisis del sistema político y del modo de gobernar. Por tal motivo se prestó más atención al momento de la democracia, lo cual ayudó a definir el ámbito de lo público o responsabilidad del Estado.

Luis Aguilar (2010) establece las características fundamentales para determinar una línea de acción como política pública:

- a) Debe perseguir objetivos de interés público.
- b) Debe incluir la participación ciudadana para definir objetivos.
- c) Se debe decidir con respeto al marco legal.
- d) Su implantación y evaluación debe llevarse a cabo por la administración pública en conjunto con los actores sociales.

De esta manera la política pública será definida como: “Un conjunto de acciones estructuradas y estables, sistémicas que representan el modo en que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de actuación” (Aguilar: 2010: 29).

Según Aguilar (2010: 28): “A diferencia de su nacimiento [en] los Estados Unidos, la recepción mexicana de las políticas públicas —y muy probablemente la latinoamericana también— se caracterizó por enlazar desde el inicio la dimensión institucional y la científico técnica de la decisión gubernativa”.

Con el paso del tiempo se fue favoreciendo una orientación que ve a las políticas públicas como producto de un análisis técnico-económico desarticulado de su naturaleza político-institucional, del proceso de gobernar y del sistema público administrativo que lo enmarca.

La política pública es un mecanismo de acción orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas específicos y con la mejora de situaciones de la vida social con características propias. Debe considerarse como un proceso —más que un acto puntual y aislado— que resulta de la interacción gobierno-sociedad, es decir, una tarea conjunta entre el poder público y la ciudadanía, cuyos resultados o productos concretos se encaminan a modificar la configuración de una situación social que ambos actores reconocen como problemática.

Esta concepción de la política pública se considera como respuesta a problemas sociales y como:

Una construcción epistemológica necesaria y correcta, pues de este modo la política puede ser objeto de conocimiento científico, cuya finalidad es descubrir y probar nexos causales. Al ser conceptualizada como respuesta o solución a problemas sociales la política pública es una hipótesis causal cuyos efectos empíricos producirán supuestamente una situación social con atributos diversos a la situación que es considerada problema. (Aguilar: 2010: 32).

Según Theodore Lowi (1964: 180), un criterio clasificatorio de las políticas públicas puede ser según la función de éstas:

Políticas distributivas: la solución se encuentra mediante la distribución de recursos.

Políticas regulatorias: establecen la regulación de conductas mediante prohibiciones o prescripciones generando los incentivos para promover la observancia de la norma.

Políticas redistributivas: cuando la problemática es de carácter estructural y se requiere de una redistribución de propiedad, poder o estatus social.

La clasificación descrita cobra importancia para ubicar a las políticas habitacionales dentro de las políticas distributivas, que deberían beneficiar a la totalidad de la población con las infraestructuras y los servicios que proporcionan los centros urbanos, ya que finalmente son producto del trabajo colectivo y, por tanto, es lamentable que ciertos grupos poblacionales no tengan acceso a ellos.

1.10 Las políticas públicas como objeto de conocimiento científico

La política pública permite analizar un problema específico y cómo puede ser transformado e incorporado a la agenda del debate público. Recupera y toma en cuenta la manera en que los diferentes actores que intervienen toman posición frente a la cuestión desde perspectivas sociales, políticas o ideológicas.

Uno de los actores que interviene en las políticas públicas es el Estado, que en el caso de los países latinoamericanos juega un papel determinante en la etapa del capitalismo neoliberal.

El estudio de las políticas estatales puede contribuir al tema de las transformaciones del Estado y a las nuevas modalidades, para incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones. Dichas políticas son parte de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión.

Oslak y O'Donnell (1981: 110) consideran respecto a las necesidades sociales:

Solo algunas son problematizadas en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse algo a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos cuestiones a estos asuntos (necesidades, demandas) socialmente problematizados.

La cuestión tiene un ciclo temporal durante el cual los diferentes actores involucrados positiva o negativamente en su desarrollo toman posición frente a ésta y sus comportamientos modifican las relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en un momento determinado.

Una política estatal es una toma de posición que intenta resolver una cuestión. Incluye decisiones simultáneas o sucesivas y la toma de posición no es unívoca, homogénea, ni permanente. En el caso del análisis de políticas estatales debe llevarse a cabo el estudio del periodo previo al surgimiento de la cuestión para comprender quién la identificó como problema, cómo se difundió esa visión, quién y mediante qué estrategias logró convertirlo en cuestión. Esto será de utilidad para evidenciar el poder de ciertos actores, sus percepciones e ideologías, la naturaleza de los recursos, la capacidad de movilización, las alianzas y conflictos, y las estrategias de acción.

La política estatal o pública la concebimos como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión. (Oslak y O'Donnell: 1981: 112).

De lo anterior puede establecerse que la política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas —manifiestas o implícitas— que, observadas en un momento histórico y en un contexto determinado, permite inferir la posición predominante del Estado frente a una cuestión que involucra a sectores significativos de la sociedad. También debe señalarse que si una política estatal es la suma o producto de iniciativas y respuestas (tomando en cuenta que son diversas las unidades y aparatos estatales potencial y materialmente involucrados en la fijación de una posición), las predisposiciones o decisiones de las diversas instancias intervinientes resultarán a menudo inconsistentes o conflictivas entre sí. Estos conflictos pueden atribuirse a la presencia, dentro del aparato estatal, de unidades con un grado variable de autonomía que influyen en diversas instancias del proceso al definirse la posición del Estado frente a la cuestión social.

Debido a que el Estado es un actor más en el proceso social desarrollado en torno a la cuestión, su intervención implica tomar partido por acción o por omisión. Una toma de posición activa puede llevar a iniciar la cuestión y legitimarla, acelerar alguna de sus tendencias, moderar otras o simplemente bloquearla. La inacción tiene también diversas posibilidades: el Estado puede haber decidido esperar a que la cuestión y la posición de los demás actores estén nítidamente definidas, dejar que se resuelva en el ámbito privado de las partes involucradas o considerar que la inacción constituye el modo más eficaz de preservar o aumentar los recursos políticos del régimen.

De manera que existen muchas situaciones en las que el Estado, por medio de sus diversos aparatos e instancias, decide insertarse o no en un proceso social, en una etapa temprana o tardía de su desarrollo con el objeto de influir sobre su curso asumiendo posiciones que potencialmente pueden alterar la relación de fuerzas de los actores involucrados en torno a la cuestión.

En el caso de otros actores no estatales involucrados en cuestiones no existe una correspondencia necesaria entre la situación de un actor y su propensión a

movilizarse activamente en la defensa o cuestionamiento de dicha situación. Esto ocurre en algunas ocasiones porque el actor no percibe debidamente su condición actual, ya que la considera natural, o porque no puede movilizarse para modificarla por falta de recursos o miedo a la represión. Ésta es la causa por la cual actores no directamente afectados por la cuestión deciden iniciarla o reivindicarla: consideran que su resolución será congruente con sus intereses y preferencias, que mejorará sus bases de apoyo político o disolverá tensiones previsibles que amenazan su poder.

Según Oslak y O'Donnell (1981) la toma de posición por parte del Estado cobra importancia por diversas causas:

- 1.- Cuentan con el respaldo de normas de cumplimiento supuestamente obligatorias fundadas en el control de superiores medios de coacción física.
- 2.- Repercuten sobre la sociedad más extensamente que las políticas privadas.

En este contexto la toma de posición del Estado suele ser particularmente relevante porque produce importantes consecuencias y porque así lo consideran otros actores sociales. Dichas tomas de posición estatal son factores fundamentales en la definición del contenido y en la explicación de la existencia misma de posiciones de otros actores, y en ese sentido son nudos relevantes en una secuencia de interacciones.

Las políticas públicas también generan procesos internos al Estado mismo. Estas repercusiones suelen ser horizontales (abarcando tomas y reajustes de posición de otras unidades) y verticales que atribuyen competencias a unidades dependientes de las que adoptó la política. Dichos efectos verticales suelen producir cristalizaciones institucionales o creación de aparatos burocráticos o adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes que quedan formalmente encargados del tratamiento y de la eventual resolución de la cuestión o de alguno de sus aspectos. (Oslak y O'Donnell, 1981: 117).

Las cristalizaciones institucionales a nivel estatal no sólo expresan una diferenciación interna del Estado, a la par del surgimiento de las cuestiones, sino

también la naturaleza cambiante de las unidades involucradas en el proceso de resolución de las mismas.

1.11 Las políticas sociales

En la actualidad es aceptada la visión de que lo público es un espacio donde participan diferentes actores y son los diversos ámbitos de gobierno los que se encargan de considerar las opiniones de dichos actores en la elaboración de políticas públicas en sus diferentes etapas: diseño, operación, seguimiento y evaluación.

Las llamadas políticas sociales son aquellas políticas públicas que tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía. Además se dirigen al conjunto de la ciudadanía adoptando criterios de universalidad porque son parte de la responsabilidad social del Estado. Entre ellas pueden mencionarse las políticas de salud, educación, vivienda y recreación. (Ziccardi, 2008: 8).

La característica principal de estas políticas es garantizar al conjunto de la ciudadanía el acceso a bienes y servicios básicos considerados parte de los derechos sociales por leyes supremas como la Constitución.

La mayoría de las políticas sociales están “focalizadas” e implican una forma de intervención del Estado indispensable para corregir las desigualdades. Por lo tanto, para crear condiciones de equidad, es indispensable tratar de manera particular a cada grupo tomando en cuenta las desigualdades y las necesidades específicas.

Retomando a Ziccardi (2008: 9): “Por esta razón estas políticas suelen denominarse también políticas de ‘discriminación positiva’ o de ‘acción afirmativa’. Por ello, actualmente la acción social gubernamental suele combinar y aplicar de manera simultánea políticas universales y políticas focalizadas.”

Las políticas sociales se encuentran frente a una nueva etapa en la que las relaciones entre sociedad y territorio son cualitativamente diferentes de las que surgieron con el desarrollo de la ciudad manufacturera. Ante el nuevo problema, la

misma autora afirma: “Es necesario restituir el carácter público a las acciones de gobierno creando nuevas formas de gestión para atender la cuestión social, tarea que corresponde a las instituciones encargadas de formular e implementar las políticas sociales” (Ziccardi: 2008: 11).

1.12 Las políticas urbanas

Una política urbana es la línea de acción mediante la cual el Estado produce y gestiona los bienes requeridos para que el espacio urbano ofrezca las condiciones de vida adecuadas a la ciudadanía, y a la vez refleja la postura asumida por el gobierno respecto a las demandas problematizadas o las cuestiones en materia urbana.

“La orientación que adquiere esta política diseñada e instrumentada por los organismos gubernamentales expresa la forma en que los intereses de diferentes clases, fracciones de clases y sectores sociales inciden para que sus demandas o exigencias sean incorporadas a la acción/inacción del Estado” (Ziccardi, 1991: 46).

En el terreno de la planeación, la política urbana pasa por las etapas de la producción, la distribución y la gestión de los bienes urbanos, y encierra en su interior las dimensiones económico-financiera, social y política. Constituye un campo de relación de la burocracia estatal con un segmento de la burguesía industrial: los empresarios de la construcción. El comportamiento social de este sector del capital y sus lazos con el aparato del Estado se traducen en la generación de relaciones sociales más armoniosas que las que se estructuran en torno a la relación Estado-burguesía.

La autonomía del Estado se traduce entonces en la capacidad del aparato institucional para tomar decisiones que se articulan directamente con los intereses de determinada fracción del capital, independientemente de que ciertas acciones respondan a la satisfacción de necesidades de las clases populares o que otras políticas públicas no representen intereses de las clases altas.

Para el presente estudio el concepto que define la política urbana es el siguiente:

La política urbana es la forma de intervención de los aparatos del Estado en la organización y uso del espacio urbano. Ello implica que un determinado espacio es objeto de actuación de un conjunto de políticas elaboradas y realizadas por instancias gubernamentales de distinto nivel (federal, estatal, municipal) y distinta naturaleza institucional (Secretarías de estado, paraestatales), sin embargo siempre existe entre ellas una que asume formalmente la función de ejercer la política urbana en determinado territorio. (Ziccardi: 1991:51).

1.13 Las políticas habitacionales

Los imperativos neoliberales impuestos a la política habitacional mexicana modificaron la posición asumida por el gobierno mexicano y sus organismos habitacionales para hacer frente a esta demanda social.

Aunque la política habitacional mexicana tiende a excluir a quienes no cuentan con un empleo formal, esta característica se exacerbó a principios de los años noventa del siglo XX cuando se tomaron medidas para que la inversión en vivienda social ofreciera altas tasas de rentabilidad. El Estado mexicano decidió que estas necesidades sociales de vivienda debían ser atendidas por la intervención de actores privados mediante la construcción de viviendas nuevas, para un mercado destinado a atender la demanda de los ONAVIS (principalmente INFONAVIT y FOVISSSTE).

Para llevar a cabo estos cambios, se establecieron nuevas atribuciones a todos los actores que intervienen en el proceso formal de la vivienda social. En el caso del Estado se reformó el artículo 27 constitucional, para permitir la venta de tierra ejidal y comunal, y de esta manera incorporar grandes extensiones de tierra requeridas para la producción masiva de vivienda.

En el caso del Estado de México la venta de tierra en municipios conurbados se impulsó mediante la creación del Programa de Certificación de Ejidos (PROCEDE) en 1993, instrumento con el que fue posible entregar certificados parcelarios y títulos de terrenos para posteriormente ser urbanizados y en consecuencia se

aceleró la expansión de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México sobre municipios conurbados.

Posteriormente, en 2000, se creó el Código Administrativo del Estado de México (CAEM) y su Libro Quinto correspondiente a la legislación respecto del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo de los centros de población. Este documento contraviene las disposiciones del artículo 115 en favor del gobierno local, ya que permite reservar los cambios de uso del suelo en beneficio del gobierno del Estado de México. El CAEM también reestructuró los planes de desarrollo urbano, redefinió las áreas no urbanizables y permitió la figura de áreas urbanizables no programadas que incorporan tierra agrícola para uso urbano sin la dotación de infraestructuras necesarias para sumarse a la estructura consolidada. De esta manera, el Libro Quinto unificó el sistema de planeación estatal, los planes de desarrollo y la incorporación de usos de suelo facilitando la tarea de los promotores privados. Este documento entró en vigor en 2002.

Otros actores que modificaron sus atribuciones fueron los principales ONAVIS: el INFONAVIT y el FOVISSSTE, que se convirtieron en entidades financieras que priorizan la recuperación de los créditos y dejan de lado la función social de la vivienda destinada a los más necesitados.

Por su parte, fueron los promotores inmobiliarios los grandes beneficiarios de estas acciones al tener mayores facilidades para la adquisición de grandes extensiones de tierra barata urbanizable en municipios periféricos y al no tener una supervisión del Estado mexicano en cuanto al control de calidad de las viviendas en materia de diseño urbano y arquitectónico.

Ante la oportunidad de obtener grandes utilidades y con un mercado garantizado, conformado por los ONAVIS, los promotores privados saturaron el mercado con viviendas de mala calidad, localizadas en la periferia urbana, en municipios carentes de fuentes de trabajo, con serias deficiencias en materia de accesibilidad (transporte público) y con carencias de servicios urbanos y equipamientos básicos,

razones por las cuales muchas de ellas han sido abandonadas. Según datos del censo nacional realizado en 2010 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de 35.2 millones de viviendas, cinco millones están deshabitadas y dos millones son de uso temporal (INEGI, 2010).

1.14 La política de vivienda y la habitabilidad

En la conferencia Hábitat II de las Naciones Unidas, llevada a cabo en Estambul en 1996, el concepto de vivienda adecuada establecía lo siguiente:

[...] algo más que disponer de un techo sobre la cabeza, significa disponer de un lugar íntimo, un espacio, seguridad, estabilidad y durabilidad estructural, iluminación y ventilación, una infraestructura básica, agua, saneamiento y gestión de desechos y un emplazamiento cercano al trabajo y a todos los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. (UN-Hábitat, 1996).

La categoría habitabilidad ofrece una perspectiva integral que considera: “Características espaciales, sociales y ambientales de la vivienda y del asentamiento que contribuyan al bienestar de los habitantes y a la satisfacción de sus necesidades” (UN-Hábitat, 1996).

Otra definición que debe ser considerada es la acuñada por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Este Plan estableció condiciones indispensables que la vivienda debe proveer a sus habitantes:

- Localización adecuada.
- Seguridad de la tenencia.
- Protección de los agentes exteriores potencialmente agresivos, de origen climático, residual, de catástrofes naturales.
- Condiciones de higiene suficientes para evitar enfermedades patógenas imputables a las características de la casa habitación, entre las que están:

asoleamiento, ventilación, espacio útil por ocupante que evite el hacinamiento.

- Flexibilidad e idoneidad de las instalaciones para almacenar agua potable, disposición y eliminación adecuada de los residuos.
- Privacidad externa e interna mediante un diseño adecuado.

La calidad de la vivienda no debe evaluarse sólo de manera interna e individual, ya que depende de otros espacios de uso colectivo determinantes en el tipo de prácticas sociales que pueden desarrollarse entre sus habitantes.

La vivienda constituye un elemento indispensable para el desarrollo integral de las familias mexicanas. Por ello es importante el análisis de las políticas que han generado un alto volumen de producción de vivienda nueva, construida por parte de desarrolladores privados bajo las líneas de acción proyectadas por el gobierno federal en los últimos años.

Paradójicamente, esta producción masiva no ha impactado positivamente en la calidad de vida de los derechohabientes de los ONAVIS. Esto se debe a que las líneas de acción establecidas por el neoliberalismo no consideran el concepto de habitabilidad como uno de los ejes rectores para la satisfacción de la demanda social de vivienda.

Dado que es un concepto determinante para lograr satisfacer de manera eficiente la demanda de amplios grupos sociales, se expondrán diversos enfoques asumidos por investigadores que lo consideran un principio fundamental para reformular las políticas habitacionales vigentes en función de la reducción de las desigualdades sociales.

Para Ziccardi (2015: 35) este concepto “hace referencia a la calidad de la vivienda lo cual es de gran importancia dada la visión cuantitativista que prevalece tanto en el mercado habitacional como en las instituciones gubernamentales encargadas de diseñar e implementar la política habitacional”.

La habitabilidad de una vivienda según la misma autora está relacionada con las siguientes características:

- a) Las características materiales de la vivienda.
- b) El tamaño de acuerdo con la composición familiar.
- c) El acceso y la calidad de los servicios habitacionales.
- d) La certeza jurídica sobre la propiedad.

Otros especialistas hacen énfasis en el concepto de habitabilidad a distintas escalas haciendo una distinción entre la habitabilidad interna, que se remite al diseño y construcción del espacio propio de la vivienda, y la habitabilidad externa o urbana, que incluye el entorno en el cual se emplaza la vivienda. Además, consideran cuatro atributos para el análisis de la habitabilidad, incluyendo: las magnitudes físicas, las formas de apropiación empleadas por los habitantes para interactuar en el espacio, el impacto medioambiental que conlleva la satisfacción de la acción de habitar y el nivel de satisfacción de las necesidades fisiológicas, psicológicas, sociales y culturales de los habitantes (Espinoza y Gómez: 2010: 67).

Enrique Ortiz afirma que la calidad del espacio habitable (habitabilidad) está directamente relacionada con el tamaño, la flexibilidad, la iluminación y la ventilación, además del factor de progresividad que permite a las familias readaptar el espacio de acuerdo con sus cambiantes necesidades al paso del tiempo.

La habitabilidad también incorpora una dimensión ambiental, para conformar una sola unidad conceptual que está relacionada con condiciones físico-espaciales de la vivienda, así como factores biológicos y psicosociales. Espinoza y Gómez (2010: 67) afirman que: “La habitabilidad es una categoría esencial del espacio habitable, llámese lugar o escenario, interior o exterior de escala urbana o

doméstica, que amalgama tanto lo físico como lo psicológico y social y que no pierde de vista su interacción con los procesos medioambientales”.

1.15 La problemática urbana y sus efectos sociales

La llamada cuestión social tuvo su origen cuando la clase trabajadora industrial emprendió la lucha para mejorar sus condiciones de vida. Posteriormente, la implantación de políticas neoliberales deterioraron al Estado de bienestar, lo cual dañó severamente la cohesión social al dejar a amplios grupos poblacionales en la informalidad laboral, lo que incrementó los niveles de pobreza, las desigualdades y la estratificación de los grupos sociales.

Según Ziccardi (2013: 1): “La cuestión social es activada por las malas condiciones de vida que prevalecen en las ciudades y puede decirse que la cuestión urbana es consustancial a la cuestión social porque la ciudad en la época de la manufactura es el espacio de localización de la producción de la fábrica y de la habitación de la fuerza de trabajo y en la sociedad global, es el espacio donde se localizan las actividades del sector moderno de la economía”.

La obra de Manuel Castells (1999) orientó la investigación urbana latinoamericana al redefinir en la década de los años sesenta del siglo XX la cuestión urbana mediante un análisis sistemático aplicando herramientas conceptuales marxistas, tales como: estructura urbana, sistema urbano y movimientos sociales.

En América Latina el estudio de la cuestión urbana requiere incorporar el concepto de marginalidad, que hace referencia a las condiciones de vida de grupos sociales que no logran su integración plena en la sociedad. Las teorías desarrolladas por Cardozo, Faletto, Dos Santos y Quijano a finales de los sesenta analizaban los efectos de la urbanización como una dimensión de la estructura económica, social y política, mientras que la marginalidad era vista como una carencia de opciones laborales.

Así, Singer afirmaba que las economías de los países latinoamericanos subdesarrollados generaban grandes cantidades de mano de obra que no lograban incorporarse al trabajo formal, por lo que quedaban sometidas a fuertes estados de privación y malas condiciones de vida.

El concepto de exclusión es una aportación de René Lenoir en la década de los setenta mediante el cual es factible agregar dimensiones de análisis como desempleo y déficit de vivienda, es decir, nuevas formas que asume la pobreza en su contexto urbano. Posteriormente, Robert Castel en 1995 crea el concepto de exclusión social con otras dimensiones incluyendo el debilitamiento del régimen de bienestar, el incremento del trabajo informal y las prácticas que privan de la educación y discriminan por cuestión de género o por habitar en ciertas zonas que han sufrido deterioro en la ciudad (citado en Ziccardi, 2013).

Por su parte, José Nun retoma conceptos del debate marxista sobre la marginalidad y afirma que en el mundo globalizado son los desempleados los más desfavorecidos; no obstante, también es de suma importancia el considerar a los trabajadores víctimas del fin del trabajo asalariado bien remunerado que anteriormente daba estabilidad y la posible mejora de su calidad de vida.

Los vínculos entre la marginalidad y la pobreza son muchos. Los primeros trabajos que explicaron las causas de la pobreza en la sociedad capitalista y sus efectos en las condiciones de vida de los trabajadores en un contexto urbano fueron elaborados por Marx y Engels a finales del siglo XIX. Posteriormente, Townsend en 1970 acuñó la definición de pobreza relativa. Este concepto es el más adecuado para la comprensión de la pobreza urbana actualmente, ya que la considera directamente relacionada con un grupo social en un momento específico, y esto determina no sólo la distribución de recursos, sino la posibilidad de los individuos de tomar parte en determinadas actividades propias del grupo social al que pertenecen.

En el contexto urbano actual es difícil encontrar situaciones de pobreza absoluta, entendida como aquella en la cual se carece de alimentación, agua o vestido, por lo que la magnitud de la pobreza urbana suele ser menor que la rural.

Para Ziccardi (2013: 5) la pobreza urbana es definida como: “Un estado social de privación asociado a condiciones de empleo, subempleo e informalidad que coloca a los trabajadores y a sus familias en una situación de precariedad”. Esta condición de pobreza tiene una relación con la desigualdad en términos económicos, sociales y en lo que respecta a la distribución de infraestructuras y servicios en un determinado territorio.

La pobreza urbana ha sido estudiada por investigadores latinoamericanos de las ciencias sociales y las humanidades de manera sistemática por su incremento a raíz de la institucionalización de principios neoliberales que han desmantelado los modelos estatales que procuraban mayor protección social. Este problema está constituido por causas de tipo estructural como el empleo y los salarios, pero también por causas políticas, sociales y culturales. Dentro de las dimensiones que conforman la pobreza urbana, el territorio metropolitano constituye un componente muy importante porque en las zonas metropolitanas la pobreza conforma amplios territorios fragmentados que en muchas ocasiones colindan con zonas altamente equipadas de infraestructuras y servicios destinadas a clases sociales de alto poder adquisitivo. Esto genera una polarización entre los diversos estratos que conforman la sociedad.

Desde el año 2000, la política habitacional mexicana impulsa la construcción masiva de vivienda social sobre todo en municipios periféricos de la Zona Metropolitana del Valle de México. Esto excluye a sus habitantes de las infraestructuras y servicios, cuyo suministro es responsabilidad del Estado para mejorar la calidad de vida de la población. La principal política del gobierno mexicano para combatir la dimensión territorial de la pobreza urbana estuvo representada por el programa Hábitat, sin embargo, sus recursos han ido

disminuyendo y, por tanto, es escasa la capacidad para cambiar el entorno en el que habitan millones de mexicanos.

1.16 El derecho a la ciudad

Los problemas que afrontan las ciudades actuales se dan en un contexto caracterizado por la mercantilización de los espacios, servicios e infraestructuras que deberían ser considerados derechos de todos los habitantes de la ciudad. El derecho a la ciudad ofrece una perspectiva multidisciplinaria para el estudio de los procesos urbanos actuales que son multicausales y altamente complejos.

El concepto derecho a la ciudad fue acuñado por Henri Lefebvre en 1968 y reclamaba la posibilidad de que sus habitantes recuperaran el papel protagónico en la construcción de la ciudad. Esta perspectiva de derechos se opone a la producción de ciudades que prioriza fines mercantiles. Por el contrario, Lefebvre proponía la participación de los ciudadanos para generar espacios óptimos para la convivencia urbana y una distribución de bienes colectivos equitativa para ofrecer un entorno óptimo a los habitantes para la vida cotidiana.

El concepto lefebvriano significaba, por un lado, el acceso a los espacios físicos e infraestructuras, pero también la posibilidad de tomar decisiones para modificar la ciudad con base en los deseos y las necesidades de la población.

El concepto derecho a la ciudad es retomado actualmente por David Harvey (2012) quien afirma que desde mediados de la década de los ochenta la política urbana neoliberal limitó la redistribución de la riqueza en barrios, ciudades y regiones menos aventajadas y canalizó los recursos a polos de crecimiento empresariales dinámicos. Los defensores de estas medidas argumentaban que posteriormente una serie de programas focalizados se encargaría de resolver a largo plazo las molestas desigualdades regionales, espaciales y urbanas generadas por estos criterios. Esta ideología ha traído graves consecuencias, como la polarización de los distintos sectores poblacionales, por limitar el acceso

de amplios grupos poblacionales —normalmente trabajadores— a bienes de uso colectivo.

“El Banco Mundial favorece abiertamente al capital especulativo por encima del pueblo. Nunca cuestiona la idea de que a una ciudad le puede ir bien en términos de acumulación de capital, aunque a la mayoría de su población y al medio ambiente se les perjudique” (Harvey, 2012: 54)

Las consecuencias sociales de esta postura son claras e implican un bajo nivel de vida para las mayorías trabajadores a causa de bajos salarios y acceso limitado a infraestructuras de calidad, situación que les impide mantener condiciones adecuadas para la subsistencia con condiciones mínimas.

El desequilibrio del desarrollo urbano se reproduce en muchas regiones del mundo, incluida América Latina, donde coexisten concentraciones emergentes de poblaciones marginadas frente a urbanizaciones muy modernas destinadas a minorías adineradas.

La cuestión de cómo tratar a los trabajadores empobrecidos, precarizados y excluidos que constituyen grandes mayorías se convierte en un problema político, ya que la reproducción del capital mediante la urbanización presupone la capacidad del poder de clase capitalista de dominar el proceso urbano.

Eso implica la dominación de la clase capitalista no sólo sobre los aparatos del Estado sino también sobre toda la población: esto engloba su forma de vida, su capacidad de trabajo, sus valores culturales y políticos, así como sus concepciones del mundo. (Harvey, 2012: 103).

Los espacios y bienes públicos urbanos han sido objeto del control estatal y de la administración pública, pero, a medida que la política neoliberal reduce la financiación de bienes públicos, también mengua los bienes de uso colectivo disponibles. Estos procesos incentivan a los grupos sociales a buscar nuevas vías para reclamar su derecho. También muestran la incapacidad de los derechos de propiedad privada individualizada, es decir, como lógica de crecimiento urbano para satisfacer los intereses comunes.

Harvey (2012: 122) hace una crítica a las líneas de acción actuales que consideran a la ciudad como un bien privatizado:

Los bienes comunes no son, por tanto, algo que existió en otro tiempo y que se perdió, sino algo que se sigue produciendo continuamente, como los bienes comunes urbanos. El problema está en que son continuamente expropiados por el capital en su forma estatal o empresarial, aunque sigan siendo producidos por el trabajo colectivo. El medio principal en que se produce esa expropiación dentro del contexto urbano es a través de rentas del suelo e inmuebles.

Hardt y Negri (2011: 256) sugieren una nueva reflexión sobre la metrópoli y su concepción como un vasto bien común producido por el trabajo colectivo en y sobre la ciudad:

La metrópolis es la sede de la producción biopolítica porque es el espacio del común, de las personas que viven juntas, compartiendo recursos, comunicando, intercambiando bienes e ideas. De hecho, el italiano contemporáneo conserva el uso latino medieval donde el común –*il comune* en italiano– es la palabra que designa a la ciudad. El común que sirve de base de la producción biopolítica, como descubríamos en la tercera parte, no es tanto el común natural, alojado en los elementos materiales de la tierra, los minerales, el agua, sino el común artificial que reside en lenguajes, imágenes, conocimientos, afectos, códigos, costumbres y prácticas. Este común artificial recorre el territorio metropolitano y constituye la metrópolis. Así pues, la metrópolis está completamente inserta en y es esencial para el ciclo de la producción biopolítica: el acceso a la reserva del común alojado en ella es la base de la producción, y a su vez los resultados de la producción son nuevamente inscritos en la metrópolis, reconstituyéndola y transformándola. La metrópolis es una fábrica para la producción del común.

El derecho a utilizar ese bien común debe reconocerse sin duda a todos los que han participado en su producción y ésta es, evidentemente, la base para la reivindicación del derecho a la ciudad por parte de los colectivos que la han creado.

Gran parte de la falla de la política urbana tiene que ver con la asignación de recursos en inversiones públicas para producir algo que parece perseguir un beneficio común, pero que brinda utilidades sólo a unos cuantos propietarios privilegiados.

A este respecto, Harvey (2012: 125) afirma que: “La urbanización capitalista tiende perpetuamente a destruir la ciudad como bien común social, político y vital”..

Esto se debe a que, sin regulación por parte del Estado, la acumulación individualizada de capital amenaza constantemente con destruir los recursos básicos de la propiedad común, por ejemplo, el suelo, el abastecimiento de agua, el transporte, el tratamiento de residuos y los espacios públicos en constante riesgo de apropiación por parte de actores y procesos privados.

Respecto a la forma de solucionar los problemas que involucra la gestión de recursos de uso común, Elinor Ostrom (2011: 70) afirma:

Lo que falta en la caja de herramientas de los analistas políticos – y en el conjunto de teorías aceptadas y bien desarrolladas sobre la organización humana- es una teoría de la acción colectiva especificada de manera adecuada y en la cual un grupo de notables podrían organizarse de manera voluntaria para retener los excedentes de sus esfuerzos.

Esta autora cree firmemente en la capacidad de los individuos para resolver los problemas que surgen por el uso de los bienes comunes mediante formas colectivas que permiten la gestión de los recursos de propiedad común en beneficio de todos sus miembros, lo cual permitiría terminar con la imposición de gobiernos centralizados.

1.17 El crecimiento urbano y las políticas neoliberales

La ciudad de la posmodernidad, entendida como el proceso de crecimiento urbano a partir del último cuarto del siglo XX, está regida por un desarrollo urbano especulativo, especialmente en regiones metropolitanas donde el concepto de área metropolitana ha sido desbordado por núcleos de urbanización dispersa y fragmentada que dejan a buena parte de la población fuera del acceso a zonas de calidad en materia de infraestructura y servicios.

El criterio de empresarios y autoridades basado en la obtención de mayores rentas en zonas centrales consolidadas ha alejado a los sectores populares de estas

áreas. La aplicación de políticas públicas que en apariencia abanderan un discurso de vocación social en realidad está generando amplias zonas marginales.

La fragmentación de los espacios metropolitanos entendida tanto en términos de ausencia de unidad entre diferentes elementos que componen dichos espacios, sin propiamente integrarlos, como en términos socioespaciales, es decir las distintas áreas o configuraciones espaciales en las que se distribuyen las poblaciones metropolitanas según estratos socioeconómicos, clases sociales y grupos étnica o racialmente diferenciados. (Duhau y Giglia, 2008: 87).

Las nuevas regiones metropolitanas cuestionan la idea de ciudad incluyente al convertirse en vastos territorios de urbanización fragmentada con escasos referentes físicos y simbólicos, en espacios públicos muy pobres, sometidos a dinámicas privatizadoras.

A este respecto, Jordi Borja (2012: 244) afirma:

El viejo concepto de área metropolitana, muy dependiente del binomio centro-periferia ha sido desbordado por el desarrollo de una urbanización regional, multiescalar, en la que se encuentran núcleos urbanos con cualidad de ciudad y zonas de urbanización dispersa, fragmentada y segregadora, espacios agrícolas o simplemente expectantes, pendientes de ser urbanizables o naturales más o menos protegidos. Estos territorios suburbanos, lacónicos, que no transmiten sentido alguno, que no tienen cualidad de ciudad, son la imagen de la posmodernidad urbana.

Es innegable que la condición morfológica de las ciudades derivada de procesos de urbanización obstaculiza o fomenta la relación entre sus habitantes.

Las ciudades compactas con poblaciones heterogéneas, en las que se entremezclan actividades y funciones diversas, generan encuentros y múltiples intercambios que establecen pautas de comportamiento comunes conocidas por la mayoría. Por el contrario, la fragmentación de la ciudad en núcleos de estratos sociales homogéneos magnifica las desigualdades y consolida estereotipos que promueven los prejuicios negativos hacia los estratos más bajos.

Por todo lo anterior podemos deducir que el derecho a la ciudad está constituido por diversos factores además de los elementos básicos de supervivencia en un

entorno urbano; entre estos elementos debe considerarse la igualdad de derechos sociales, políticos, económicos, ambientales y culturales.

Para Jordi Borja (2012: 306) los derechos urbanos incluyen:

Un conjunto de derechos que podríamos llamar específicamente urbanos como vivienda, espacio público, equipamientos de calidad, centralidad, movilidad, visibilidad, integración al tejido urbano, así como también derechos de naturaleza cultural, entre estos, respeto de la identidad cultural originaria, empleo, formación escolar, salario ciudadano, participación en la elaboración y ejecución de políticas públicas, igualdad jurídica y gobierno democrático. El mismo concepto de derecho a la ciudad sirve para evaluar la evolución de las ciudades de hoy y la calidad democrática de las políticas públicas, a su vez, como concepto movilizador para promover la crítica y las propuestas alternativas en la medida en que las políticas públicas no creen las condiciones para hacer realidad el derecho a la ciudad.

En el ámbito de la vivienda los programas masivos han fomentado la “no-ciudad” y son una expresión territorial clara del carácter excluyente de los procesos urbanizadores dominantes. La vivienda periférica de urbanización dispersa y fragmentada produce fuertes efectos sobre la cohesión, la sustentabilidad e incluso sobre la competitividad de los territorios.

Por otra parte, en las sociedades urbanas actuales existe una desigualdad creciente que se hace evidente en el territorio, ya que cada grupo social habita una zona y evita la relación con los otros grupos sociales. Esta polarización social provoca miedo en quienes poseen la mayor parte de los recursos debido a la reacción que pueden tener los desposeídos, imposibilitando así la creación de lazos comunes y deteriorando gravemente la cohesión social.

Bajo estas circunstancias, edificar conjuntos de viviendas aisladas, sin acceso suficiente a fuentes de trabajo, servicios e infraestructuras, favorece el deterioro de los derechos de los habitantes y no construye ciudad.

1.18 El fenómeno global en la metrópolis

La comprensión de las ciudades latinoamericanas globalizadas implica entender procesos sociales, económicos y espaciales que tienen como origen en el siglo anterior los paradigmas del modelo fordista.

Según Hiernaux (2014: 254):

La falla radical del sistema, condujo a una ciudad fragmentada a partir de diversos ejemplos de lo que se ha llamado proyectos urbanos que han funcionado como acciones disjuntas que gravitan en torno a una nueva concepción de la ciudad que podemos denominar como modelo de archipiélago: proyectos disjuntos que cooptan semejanzas al mismo tiempo que expresan diferencias con el otro, el que esta fuera del proyecto. Si bien esta configuración de la ciudad por proyectos explícitos responde a un modo agresivo (aunque muy de moda) del capitalismo especulativo, el cual aún logra acumular capital en épocas recesivas, no es menos cierto que la tendencia a especializar los espacios y a delimitar territorios de homogeneidad social se vuelve la marca de una época, la actual.

La comprensión de los cambios en las metrópolis está ligada al estudio de las funciones que cumplían en la etapa de industrialización.

Las ciudades de Latinoamérica, como la Ciudad de México, fueron centro de migraciones internas masivas que impactaron en el incremento de las tasas demográficas. Estos sitios contaban con importantes fuentes de trabajo gracias a las industrias, lo que dio origen a una clase obrera moderna protegida inicialmente por dispositivos de seguridad social. No obstante, la demanda masiva de empleo en el sector moderno de la economía, particularmente en industrias, rebasó a la oferta del sector dando origen a una clase trabajadora informal que se vio obligada a autoemplearse en una gran diversidad de actividades de comercio y servicios. Una de las consecuencias de este proceso de crecimiento fue la incapacidad de los mecanismos públicos para cubrir las demandas de vivienda a costos proporcionales a los salarios de los trabajadores tanto del sector formal como del informal. Por tanto, la población se vio en la necesidad de desarrollar procesos de construcción de su hábitat mediante procesos autoproducidos en asentamientos

precarios frecuentemente ubicados en la periferia, en donde existían desde entonces fuertes deficiencias en materia de infraestructuras y servicios.

Entonces, surge una división entre áreas desarrolladas por medio de la industria de la construcción formal que eran accesibles para las clases medias y altas y asentamientos precarios que eran edificados por la población de escasos recursos sin acceso al mercado formal.

Una de las características de la sociedad en ese momento fue la posibilidad de movilidad social ascendente para los migrantes basada en el progresivo acceso al empleo en las industrias, así como el paulatino mejoramiento de los asentamientos precarios a partir del esfuerzo conjunto de las familias que habitaban en ellos.

Sin embargo, este periodo de crecimiento sufrió una crisis a partir de la década de los ochenta cuando iniciaron procesos de reestructuración económica que llevaron a modificar el modelo de desarrollo por otro muy diferente. En esa década las ciudades dejaron de ser ámbitos concentradores de la inversión, el nuevo modelo presentaba la privatización de empresas públicas por medio de la asociación o venta a empresas transnacionales, se multiplicó el desempleo y una crisis de las finanzas públicas derivó en el deterioro de las infraestructuras y el equipamiento urbano. El tema de la seguridad tomó importancia dentro de la agenda pública, mientras que proliferaba el comercio ambulante en vía pública.

Por otro lado, se aceleraron los procesos de urbanización irregular, comenzó el despoblamiento de la ciudad central y se abandonó el mantenimiento de áreas comerciales y equipamientos tradicionales. Es en ese momento cuando también inició la construcción de espacios cerrados privados y estratificados.

Es en esta etapa cuando el modelo de la metrópoli desarrollista latinoamericana termina para dar paso a lo que Michael Janoschka (2002) llama metrópoli fragmentada. Este investigador estableció en el caso de Buenos Aires una serie

de características insulares al conjunto de nuevas formas y elementos urbanos que definen la transformación de la metrópoli latinoamericana.

Las reformas económicas en los años 90 que apuntaban a contraer el Estado mediante privatizaciones de empresas públicas y el desmantelamiento del sistema social limitaron seriamente la capacidad de gestión estatal. La decreciente capacidad redistributiva del Estado sirvió para profundizar más la brecha entre ricos y pobres. (Janoschka, 2002: 12).

Según Janoschka (2002), las infraestructuras viales son el factor determinante en la localización de proyectos inmobiliarios en sus diversas modalidades.

Otro especialista que establece características para definir la metrópoli fragmentada en Santiago de Chile, y en general en Latinoamérica, es Carlos De Mattos (2004: 38), quien considera los siguientes rasgos:

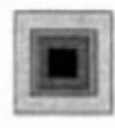
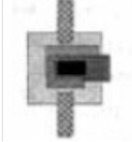
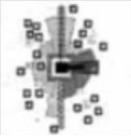

Debe tenerse en cuenta que en este periodo los cambios social de la ciudad y el otro sobre la morfología físico-territorial, efectos que si bien ya habían comenzado a manifestarse en la fase anterior, ahora presentan síntomas de incontrolable generalización:

- a) Una polarización social que se expresa en una estructura urbana en la que la acentuación de las desigualdades y la segregación residencial tienen una clara lectura territorial.
- b) Una expansión metropolitana que se manifiesta en una estructura policéntrica de dimensión regional, que se prolonga en todas las direcciones posibles a través de un periurbano difuso, de densidad decreciente que no parece encontrar límites.

Para estos autores los procesos que tienen mayor incidencia en la organización del espacio metropolitano se deben a la reestructuración económica del comercio y los servicios, las políticas urbanas, la reestructuración de las prácticas cotidianas, la prioridad del uso del automóvil particular, así como a la evolución de los mercados de trabajo, la división social del espacio urbano, la gestión urbana y el papel del capital inmobiliario financiero en la organización del espacio urbano.

Tabla 1

Diagrama del desarrollo urbano, político, social y económico en América Latina

Fase	1500-1820	1820-1920	1920-1970	1970-hasta hoy
Desarrollo urbano	Época colonial	1ª fase urbanización	2ª fase urbanización	Reestructuración
Modelo urbano de la fase específica				
Principio de la estructuración espacial	Pendiente centro periferia	Linealidad	Polarización	Fragmentación
Símbolo	Plaza	Boulevard (paseo, Prado, Alameda)	Barrio alto-Barrio marginal	Barrios cerrados, malls, business parks
Crecimiento	Crecimiento natural	Inmigración europea	Migración interna	Estancamiento demográfico en las metrópolis, crecimiento en ciudades intermedias por migración
Estilos arquitectónicos	Renacimiento, Barroco	Clasicismo o historicismo	Moderno	Posmoderno
Circulación	Tracción a sangre (caballo, carretas)	Ferrocarril, tranvía	Metro, buses, colectivos suburbanos, automóvil	Autopista, automóvil, tecnologías que posibilitan el trabajo a distancia
Política externa	Colonia	Panamericanismo hispano-Estado nacional, panamericanismo continental	Autarquismo-Posición entre los mundos 1, 2 o 3	Panamericanismo militar-neocolonialismo
Desarrollo económico	Explotación	Economía agraria interna-economía de explotación de recursos	Desarrollo hacia adentro, industrialización para la sustitución de importaciones	Neoliberalismo: transformación económica, global
Desarrollo socio político	Sociedad colonial	Conservadurismo-liberalismo	Populismo-socialismo	Redemocratización, capitalismo aún bajo gobiernos de izquierda

Fuente: Borsdorf (2003).

Los paradigmas tradicionales de producción y organización de la metrópoli desarrollista consideraban hasta cierto punto una traza continua, una estructura vial jerarquizada y la articulación de espacios públicos y privados por medio de manzanas; por el contrario, en la metrópolis fragmentada los elementos son implantados de manera aislada, conectados en muchas ocasiones por vialidades deficientes.

Por tanto, el paradigma de urbanismo actual produce problemáticas en diversos planos. Destaca la producción del espacio urbano carente de unidad y conformado por diversos estratos socioespaciales.

Duhau y Giglia (2008) afirman que las bases de la fragmentación metropolitana fueron puestas en Europa y América Latina entre la segunda posguerra y los comienzos de los años setenta, e identifican cuatro procesos que redefinen la fragmentación y sus significados durante las últimas décadas:

1. La apoteosis del automóvil privado, que explica fenómenos como la reurbanización y la dispersión de modalidades de comercio y servicios que reestructuran las prácticas socioespaciales. La reurbanización es un fenómeno que se presentó a finales de los años setenta y que consiste en el uso habitacional disperso, carente de equipamientos, por medio de fraccionamientos de muy baja densidad, sin una articulación espacial discernible.
2. La transformación de la ciudad central en ciudad museo/ciudad del turismo y ciudad de comando de procesos económicos-globales.
3. La de-socialización del consumo y una diferenciación del mismo por la vía de la oferta privada, y que es retroalimentada por formas de construcción de identidades sociales, están vinculadas a la cultura en cuanto al modo de consumir y legitimar las diferencias de clase.
4. La reestructuración económica y espacial del comercio minorista y de los servicios personales en términos de cuatro tendencias concurrentes: la implantación masiva y concentrada de superficies de comercio minorista en la

periferia; la centralización del comercio en el seno de la jerarquía urbana; la disociación creciente entre el comercio, los servicios y el hábitat, y el empobrecimiento de las formas espaciales y arquitectónicas que caracterizan a los nuevos clusters comerciales.

El paradigma posmoderno configura tanto a la ciudad central y los centros históricos como a los conjuntos de vivienda social periférica en gran escala como modalidades de organización del espacio metropolitano dirigido a diferentes contextos socioespaciales, ya sea por las características del tejido urbano o por que éstos se presentan asociados predominantemente a determinadas clases y estratos sociales, además de estar relacionados con prácticas urbanas diferenciadas y formas de acceso a los bienes urbanos diferenciados.

En el caso de la vivienda, las manifestaciones más significativas del fenómeno son:

El hábitat destinado a las clases acomodadas se construye en unidades privadas, en muchos casos rodeadas de muros perimetrales; se transforma el espacio de uso colectivo en privado y tiene como resultado un crecimiento metropolitano que fomenta la fragmentación espacial y el aislamiento de otros grupos sociales.

En contraparte, se da una concentración de la población de menores ingresos en las zonas periféricas, en muchos casos en municipios conurbados mediante una práctica definida por Sabatini como segregación a gran escala, que implica la concentración de clases a gran escala a través de mecanismos oficiales o permitiendo la libre actuación de consorcios de vivienda apoyados de los organismos nacionales que conforman la demanda.

1.19 Derecho a la vivienda y mercado global

Este estudio tiene como uno de sus ejes rectores la necesidad de garantizar el derecho a la vivienda por considerar que las políticas habitacionales basadas en el

mercado financiero global han fragmentado física y socialmente el territorio. La entrada en vigor de las políticas neoliberales en el marco del Consenso de Washington desde 1980 ha sobrepuesto el derecho a la expansión del capital al derecho a la vivienda.

Según Angotti (2015: 590):

El derecho a la vivienda es más que el derecho al techo y a la casa: incluye el derecho a una vida sana y segura en una comunidad vivible, con servicios de agua y drenaje, transporte educación y espacios verdes. Requiere de una sociedad que busque la igualdad social más que la acumulación de riquezas personales.

Uno de los factores determinantes para alcanzar el derecho a la vivienda está relacionado con el acceso al suelo urbano, el cual se ha convertido en una fuente de negocio para los bancos, las asociaciones internacionales de inversionistas, los *real estate investment trusts*, los *hedge funds* y otros especuladores que tienen la necesidad de invertir sus utilidades con la finalidad de multiplicar sus tasas de ganancia. De esta manera, el mercado inmobiliario está promoviendo la integración del capital global y local en suelo urbano. De estos procesos surgen nuevos problemas urbanos como territorios divididos y fragmentados, fuertes divisiones sociales, segregación residencial y un derecho a la vivienda y a la ciudad sólo para una minoría con recursos.

El mismo autor afirma que ha existido una estrategia para implantar la idea de que los conflictos y las fragmentaciones sociales son inherentes al crecimiento urbano y que éstas son las causas que impiden la consolidación de una vida cívica sana. A esto le denomina la *falacia urbana*. Esta falacia intenta ubicar el problema en la estructura física de la ciudad, cuya solución depende de la construcción de nuevos enclaves de riqueza para los grupos mejor acomodados de la sociedad y de la expulsión de la ciudad de los asentamientos caóticos a los que se les atribuye el caos y la falta de planificación racional y armónica.

Este análisis considera que la solución radica en un reordenamiento urbano que permita el acceso a la ciudad a todos los grupos sociales que han intervenido para la creación de la misma. Por tanto, se considera el urbanismo como un instrumento de distribución de las utilidades que reduzca las brechas de desigualdad territorial y social.

Algunos argumentos utilizados por grupos de poder, como funcionarios públicos y empresarios que se han beneficiado de la falacia urbana, son:

a) La necesidad de construir más. Este principio implica el aumento permanente de artículos de consumo, dentro de los cuales los gobiernos neoliberales han incorporado la demanda de vivienda social financiándola, en el caso mexicano, con los fondos de ahorro de los trabajadores, que aportan un porcentaje de sus salarios a las subcuentas de vivienda. En muchos países latinoamericanos las políticas neoliberales proponen la resolución de la demanda social de vivienda mediante estrategias cuantitativas que dejan de lado el concepto de habitabilidad y promueven la construcción de viviendas nuevas con capital privado y público.

b) La densificación y la verticalidad. Actualmente existe la idea de resolver la planeación de la periferia urbana con la supuesta eficiencia que genera la creación de nuevas centralidades con altas densidades mediante la inversión de capital financiero nacional o internacional. Sin embargo, en el caso mexicano esto sólo ha generado enclaves de riqueza, como es el caso de Santa Fe, zona en la cual se han concentrado las infraestructuras de más alta calidad para los habitantes que cuentan con recursos económicos suficientes para pagar las altas rentas requeridas para habitar dichos territorios. Por otro lado, las zonas habitadas por grandes grupos sociales de trabajadores, que también se ubican en los municipios periféricos, quedan olvidadas en materia de infraestructuras y equipamientos, profundizando las brechas de desigualdad y fomentando la polarización de los grupos sociales que conforman la metrópoli.

En el caso de los proyectos que se desarrollan en el interior de la Ciudad de México debe mencionarse las políticas que dieron por hecho que las delegaciones

centrales cuentan con infraestructura urbana y servicios públicos subutilizados. Como mencionan Iniestra y Castro (2015: 224):

Los megaproyectos habitacionales son un claro ejemplo de la forma en que se ha intentado potenciar la utilización del suelo en la ciudad a través del reciclamiento y la reconversión urbana. Financiados por el capital privado y articulados por un proceso de desindustrialización, los megaproyectos han impactado las zonas urbanas preexistentes y han impulsado la desregulación de las normas urbanas.

La política de reciclamiento y reconversión ha fomentado el reordenamiento del espacio urbano en las delegaciones centrales de la Ciudad de México que anteriormente tuvieron un uso de suelo industrial o que son terrenos de baja densidad y que ahora se encuentran en áreas privilegiadas por su ubicación y dotación de servicios.

Estas líneas de acción han generado diversas opiniones, algunas de las cuales enfatizan los beneficios de esta estrategia, como son: el aprovechamiento del suelo urbano, el mejoramiento de la imagen urbana, la adaptación de los usos del suelo a las necesidades actuales, así como el repoblamiento de zonas centrales que han experimentado el abandono de sus habitantes.

Por otro lado, la construcción y operación de conjuntos de grandes dimensiones indiscutiblemente lleva de la mano impactos directos e indirectos, así como externalidades positivas y negativas. Por lo tanto, para la realización de este tipo de proyectos, debe existir aceptación social y estudios que valoren las variables que cambiarán por la inserción del nuevo desarrollo.

Otro aspecto importante que se debe considerar es que “estos grandes proyectos no son suficientes sin transformaciones sustanciales, 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 factores, se corre el riesgo de un deterioro de la calidad de vida tanto de los nuevos habitantes como de los antiguos residentes” (Iniestra y Castro, 2015: 225).

En el caso chileno actualmente se estudia un “movimiento de vuelta a la ciudad, a medida que los *innerburbs* se convierten en el foco para la densificación y la reurbanización. El alto grado de segregación residencial en Santiago en parte producto del arte de gobernar que protege áreas de alto valor de la tierra está siendo reexaminado y las zonas determinadas para una mayor integración social son precisamente los mercados de propiedades de menores valores para terrenos en los *Innerburbs*” (Ward, con la colaboración de Flores y Sabatini, 2015: 278).

c) La casa en propiedad. Esta inercia surge en los Estados Unidos, en donde la política nacional de vivienda de los últimos sesenta años promueve la construcción de vivienda nueva en terrenos suburbanos con títulos de propiedad privada. Esto se veía como un reencuentro del hombre con la naturaleza y un aumento de espacios verdes propicios para el desarrollo de la familia estadounidense. El modelo fue promovido en América Latina como una aparente solución al problema de demanda de vivienda social al ofrecer la adquisición de una vivienda en propiedad. En el caso mexicano este modelo no ha funcionado debido a la carencia de infraestructuras y servicios básicos para el desarrollo integral de las familias trabajadoras actualmente ubicadas en terrenos periféricos, alejados de fuentes de empleo, transporte colectivo eficiente, equipamientos de salud y fuertes carencias de espacios de encuentro universal.

d) El gobierno pobre y sin capacidad. El neoliberalismo como doctrina económica establece que el gobierno carece de los recursos y las capacidades necesarias para la resolución de los problemas sociales, por tanto, la solución que propone son las asociaciones público-privadas (*public-private partnership*), en las cuales el sector privado es el gran beneficiario. La función del gobierno en muchas ocasiones se limita a facilitar los trámites administrativos o a dotar de infraestructuras utilizando recursos públicos para beneficio de sólo ciertos sectores poblacionales. Otra prioridad dentro del esquema neoliberal consiste en la primacía de la propiedad privada sobre los bienes comunes.

e) La vivienda social sin planificación. Las luchas por el suelo en América Latina fueron durante el siglo XIX y la primera mitad del XX por la tierra campesina, situación que ha cambiado actualmente por la concentración de la población en grandes ciudades, en donde ahora se disputa el suelo urbano y el derecho a la ciudad, entendido como el acceso, el control y el uso de éste.

En el escenario de la vivienda social mexicana un caso que no puede pasarse por alto es el de Ciudad Juárez, en donde de 2001 a 2010 se autorizaron 175 145 viviendas, que representaron 37.49% de las viviendas particulares registradas en el censo de 2010. A este respecto, Maycotte (2015: 661) en su análisis afirma:

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. Del total de las acciones aprobadas por el cabildo en la primera década del siglo XXI 86.80% respondieron directamente a la vivienda social.

Debe mencionarse que la mayoría de estos conjuntos habitacionales se emplazaron en la periferia. La vivienda social se ubicó eminentemente al sur y sur oriente, donde el precio del suelo es menor, mientras que la vivienda media y residencial se edificó en las áreas mejor servidas de la ciudad, en suelo de precio alto, que esperó décadas hasta alcanzar el mayor usufructo.

La misma especialista en su análisis de la normativa afirma que “sobre el tema de la injerencia de los Planes de Desarrollo en la morfología de la ciudad, tenemos que la forma como se ha definido los usos del 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 que para el otro” (Maycotte, 2015: 664).

Los mitos anteriormente descritos permiten inferir que han sido creados y difundidos por los grupos de poder que actualmente tienen el control de los recursos y las decisiones, para continuar con un modelo urbano fragmentado que beneficia a unos cuantos en perjuicio de las mayorías.

1.20 Valor de uso, valor de cambio y modelos de ciudad

La ciudad se construye mediante ciertos procesos y actores que actúan bajo ideologías que determinan los atributos del espacio y a los beneficiarios a los que está dirigido, es decir, un modelo de ciudad.

Para Guevara (2015: 268) el modelo de ciudad es: “Una abstracción que combina una determinada configuración de patrones de apropiación del espacio urbano por parte de los diferentes sectores sociales”. El análisis de este autor está centrado en dos dimensiones que determinan el modelo.

Primeramente, los procesos de producción del hábitat en los que identifica dos polos primordiales:

1.- Los modelos que enfatizan el valor de uso del espacio urbano, entendido como su capacidad para responder a las necesidades de vivienda, hábitat y medio ambiente adecuado para la población en su conjunto.

2.- Los modelos que enfatizan el valor de cambio del espacio urbano, es decir, su capacidad para funcionar como base de la acumulación de capital.

Este autor incorpora en qué medida estos modelos consideran los derechos y las necesidades de los actores populares en su configuración, en otras palabras, el carácter inclusivo o no de los modelos de ciudad. El cruce de estas variables tiene la finalidad de establecer una tipología de modelos de ciudad. El concepto de tipología lo define como “una simplificación y una abstracción de la realidad” (Guevara, 2015: 268)

Este planteamiento resulta de utilidad para entender la problemática que circunda a los procesos de producción del hábitat en la ciudad actual.

Carácter	Incluyente	Excluyente
Valor de uso	Derecho a la ciudad	Patrimonio, espacios verdes, baja densidad
Valor de cambio	Acción reparadora/subsidio a la demanda	Ciudad objeto de negocio

Fuente: Guevara (2015: 198).

El esquema explica las cuatro tipologías de ciudad de la siguiente manera:

1. Modelo de derecho a la ciudad, en el cual cobra especial importancia el acceso a la vivienda, respetuoso del medio ambiente, con bienes y servicios incluidos dentro del espacio urbano con una perspectiva que incorpora a los sectores populares y enfatizan a la ciudad como valor de uso.
2. La ciudad patrimonio se opone a la densificación de barrios por considerar que estas modificaciones tienen efectos desfavorables: alteran el deterioro tradicional del patrimonio arquitectónico y reducen el número de espacios verdes, lo cual afecta al medioambiente, a los espacios de recreación, y resta calidad a las infraestructuras. Esta tipología está a favor del valor de uso de la ciudad y es propia de clases medias que buscan preservar un estilo de vida tradicional de barrio que excluye a los sectores populares.
3. La ciudad como objeto de negocios hace énfasis en este espacio no sólo como el ámbito por excelencia de la actividad económica, sino también como la fuente de acumulación en sí misma y, por tanto, da prioridad al desarrollo inmobiliario como motor de impulso de la economía, es decir, fomenta la valorización inmobiliaria.

No genera beneficios para la población de escasos recursos económicos y considera al mercado como el único medio de asignación de recursos. Este modelo apoya la separación de los distintos grupos sociales en territorios fragmentados con acceso diferenciado por su capacidad adquisitiva.

En el caso mexicano este modelo es el que ha fomentado la política habitacional a partir de la implantación de principios neoliberales desde inicios de los noventa, en donde los grupos poblacionales de trabajadores formales son ubicados mediante los créditos asignados por los ONAVIS en territorios periféricos en donde no existen puntos de encuentro con otros grupos sociales, en donde carecen de acceso a las infraestructuras, equipamientos, fuentes de empleo y oportunidades que podrían darles la posibilidad de ascenso social o de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad a largo plazo.

4. El modelo de la acción reparadora y subsidio a la demanda considera a la urbe como objeto de negocios, pero intenta crecer el volumen de individuos que conforman la demanda solvente, es decir, da la posibilidad de que las familias puedan acceder a una vivienda a través del mercado formal.

1.21 Vulnerabilidad, aislamiento y relaciones sociales

Los estados de privación que sufren los grupos poblacionales homogéneos dentro de los conjuntos habitacionales tienen diversas consecuencias, entre las cuales se encuentra primordialmente la vulnerabilidad, que es considerada como: “El riesgo o la probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser lesionado o dañado y se expresa como fragilidad e indefensión ante cambios en el entorno.” (Soldano, 2008: 44).

La vulnerabilidad también está relacionada con la dificultad para afrontar las adversidades y el aprovechamiento de las oportunidades que se presentan para mejorar la calidad de vida. Esta situación de vulnerabilidad es en gran medida una consecuencia del abandono institucional del Estado, cuya política habitacional no

favorece la integración de los individuos a las oportunidades que debería ofertar una zona metropolitana.

El análisis territorial permite localizar núcleos de exclusión social en zonas metropolitanas relegadas, donde se exagera la pobreza por las carencias tanto en los espacios interiores de las viviendas como en el contexto urbano circundante. El punto base de este planteamiento considera que la pobreza urbana no es sólo resultado de los bajos ingresos de sus habitantes, sino también de la falta de inversión pública y privada.

En cuanto a la organización social, se considera que los individuos bajo fuertes procesos de exclusión cuentan en términos generales con una precaria organización política y social debido a su distanciamiento de los espacios con mayor visibilidad nacional.

Algunos indicadores que evidencian situaciones de desigualdad y aislamiento en núcleos territoriales homogéneos son: la baja calidad de las viviendas, déficit de infraestructuras y baja organización social para la resolución de problemas comunes.

A este respecto, Rubén Kaztman (2001: 178) y otros especialistas como Massey y Wilson afirman que:

[...] en esos barrios se concentra una densidad de privación material sin precedentes, que contrasta fuertemente con la concentración espacial igualmente inédita de hogares ricos en otros barrios. Debido al peso relativo de la población afectada, así como a la gravedad de las consecuencias que ello tiene sobre sus oportunidades de integrarse en la sociedad, y sobre la salud del tejido social, las formas de segregación residencial, que afectan a los pobres urbanos, demandan una atención preferencial de los encargados de las políticas sociales.

También debe tomarse en cuenta que la sociabilidad limitada a círculos homogéneos incrementa la polarización y puede generar estigmas sociales.

II. Metodología de la investigación

La metodología que se utiliza en esta investigación incluye el análisis de documentos oficiales como: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los censos de población y vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), los estadísticos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), los programas de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Código Administrativo del Estado de México (CAEM), la Gaceta del Estado de México, el Programa de la Región XVI Zumpango y el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zumpango.

También se utilizan técnicas de análisis cuantitativo que implican el diseño y la aplicación de un cuestionario para habitantes sobre una muestra de los conjuntos habitacionales desarrollados por la empresa Casas Geo en el municipio de Zumpango, lo que permite obtener e interpretar datos de fuentes primarias para responder las hipótesis planteadas en materia de características socioeconómicas, condición y espacios en el interior de las viviendas, calidad de infraestructuras y equipamientos, acceso y costo del transporte público, y tipo de relaciones sociales dentro del conjunto.

En el ámbito cualitativo se plantea la aplicación de entrevistas a profundidad a actores clave en los procesos de producción de la vivienda masiva de interés social.

2.1 Las preguntas de investigación

Las principales preguntas que se abordan en esta investigación se agrupan en dos dimensiones de análisis:

a) Dimensión fragmentación socioespacial

¿De qué manera incide el proceso actual de producción masiva de vivienda social en la estructura urbana de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México?

¿Qué nuevo papel asumen los actores que intervienen en la producción masiva de vivienda social?

¿Cuáles son los efectos sociales que tiene el crecimiento territorial fragmentado?

¿Qué tipo de relaciones sociales se establecen en un conjunto urbano como territorio fragmentado?

¿Cuál es la percepción del habitante respecto al condicionamiento que le provoca vivir en un territorio fragmentado?

b) Dimensión de la política pública de vivienda

¿Cómo ha transformado la política habitacional bajo principios neoliberales los procesos de expansión urbana sobre municipios conurbados?

¿Cuáles son los principios que rigen una aparente política social que no satisface las demandas de los más necesitados?

¿Cuál es la justificación para continuar construyendo viviendas nuevas cuando existe un alto porcentaje de abandono del parque habitacional existente?

2.2 Las hipótesis de trabajo

Las principales hipótesis de trabajo de esta investigación son las siguientes:

Ámbito de la fragmentación dimensión físico-territorial

La política habitacional ha fomentado la expansión de la mancha urbana con la incorporación de grandes extensiones de tierra de uso rural, carente de infraestructuras y equipamientos para la construcción de vivienda masiva de mala calidad en conjuntos habitacionales sobre municipios periféricos, lo que ha generado un patrón de crecimiento fragmentado.

Ámbito de la fragmentación dimensión social

La política habitacional fomenta la segregación social al distribuir a la población según estratos socioeconómicos homogéneos. En el caso de los grupos de escasos recursos que habitan en los conjuntos urbanos ubicados en municipios periféricos, esto los somete a fuertes procesos de exclusión al limitar su acceso a infraestructuras y equipamientos básicos. Esto los hace altamente vulnerables y condiciona la posibilidad de mejorar su calidad de vida.

Ámbito de la política pública habitacional

Los criterios neoliberales impuestos desde la década de los noventa hicieron que la política habitacional mexicana abandonara su función social, para beneficiar primordialmente a la iniciativa privada, encargada de la producción masiva de vivienda nueva, cuyo mercado es estructurado mediante los ONAVIS, que priorizan la recuperación de los financiamientos y la obtención de altos márgenes de rentabilidad.

2.3 Los objetivos de la investigación

1. Analizar el efecto de la política habitacional bajo principios neoliberales en la estructura de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.
2. Estudiar los procesos que han incrementado el crecimiento fragmentado y expansivo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.
3. Profundizar en el papel de los actores que intervienen en la producción de vivienda masiva sobre municipios periféricos.
4. Analizar los efectos sociales de habitar en territorios fragmentados fomentados por la política habitacional mexicana bajo principios neoliberales.
5. Analizar las causas que mantienen vigente una política habitacional que no cumple su función social.

6. Estudiar por qué se continúan construyendo viviendas nuevas si se considera el alto porcentaje de abandono o desocupación de las ya existentes.

7. Analizar la calidad de la construcción y las condiciones de los espacios internos de las viviendas producidas por promotores privados.

2.4 Las técnicas de investigación

Las técnicas de investigación que se utilizan para este estudio comprenden el análisis documental, así como de corte cuantitativo y cualitativo.

1. Datos estadísticos de diversas instituciones como: Censos de población y vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), estadísticos del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

2. Análisis de documentos oficiales: Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

3. Programas: Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), Programa de la Región XVI Zumpango.

4. Códigos: Código Administrativo del Estado de México (CAEM).

5. Planes y gacetas: Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zumpango, Gaceta Oficial del Estado de México.

6. El análisis cuantitativo plantea el diseño y el levantamiento de un cuestionario para habitantes sobre una muestra de los conjuntos habitacionales desarrollados por la empresa Casas Geo en el municipio de Zumpango, esto permitirá obtener e interpretar datos de fuentes primarias para responder algunas de las hipótesis planteadas en materia de características socioeconómicas, condición y espacios al interior de las viviendas, la calidad de infraestructuras y equipamientos, acceso y costo del transporte público y el tipo relaciones sociales dentro del conjunto.

7. En el ámbito cualitativo se aplicarán entrevistas a actores clave en los procesos de producción de la vivienda masiva de interés social como funcionarios públicos y promotores privados.

SEGUNDA PARTE. LA POLÍTICA HABITACIONAL Y SUS CAMBIOS

III. Las dimensiones de la política habitacional de México: etapas, procesos de descentralización y acciones de financiamiento

3.1 La dimensión legislativa

La política en materia habitacional en México registra en términos generales dos etapas. La primera de ellas, de 1972 a 1988, se caracterizó por la regulación por parte del Estado en la producción de vivienda; por el contrario, la segunda etapa, que inició en 1989, y llega hasta nuestros días, se distingue por una fuerte desregulación y descentralización que facilita la libre acción de grandes desarrolladores que al aplicar criterios financieros, ponen en riesgo la vinculación que debe existir entre vivienda, desarrollo urbano y acceso a bienes de uso colectivo.

En la primera etapa, la ley federal de vivienda de 1983 es reglamentaria del artículo 4º constitucional y establece que “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa” y que “la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”. Así, el papel que asigna la ley al gobierno mexicano es el de un agente promotor en la provisión de vivienda con atención preferente a la población de escasos recursos. Esta tarea se entiende como un factor de bienestar social y de ordenamiento territorial.

La ley también establece la intervención gubernamental en el mercado del suelo mediante la constitución de reservas territoriales y la provisión de suelo para los programas habitacionales. Se mantuvo una visión del Estado como rector del sector y un importante regulador de las instituciones.

En la segunda etapa, el marco legislativo se transforma. Se dan tres nuevas legislaciones que, aunque no se refieren específicamente a la vivienda, afectan directamente al sector:

1.- La reforma al artículo 27 constitucional (1992), que permite la venta de tierras ejidales y comunales.

2.- La nueva ley de Asentamientos Humanos (1993), que otorga mayores facultades a los gobiernos locales en la planeación urbana.

3.- Las reformas al artículo 115 constitucional en 1982 y 1999, que transfieren a los gobiernos locales la aprobación de planes de desarrollo, el control de los usos del suelo y el otorgamiento de licencias y autorizaciones.

También se elabora el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, cuya función era la de simplificar los trámites administrativos y la reducción de los costos de producción que afectan a la vivienda.

La reforma del Estado modificó el papel de éste en materia habitacional. Se utilizó una estrategia facilitadora o *enabling strategy*, que consistió principalmente en un nuevo rol para la atención de las demandas sociales habitacionales. A este respecto Claudia Puebla (2002: 204) afirma que existió una:

Tendencia hacia la desregulación del sector habitacional, que permitió una mayor intervención de los agentes privados financieros, promotores y constructores a lo cual se denominó: modernización del sector, esto se dio en un contexto de injerencia de los principales organismos internacionales de ayuda (especialmente el Banco Mundial) que han promovido las llamadas estrategias facilitadoras.

Las nuevas líneas de acción incluyeron la disminución del gasto público y la libre acción de actores privados en los procesos de producción de vivienda de interés social.

Las modificaciones a la política habitacional se reforzaron con la reprivatización de la banca (1992) y las reformas a la operación de los organismos de vivienda.

En este contexto, a principios de los años noventa se desarrolló una política pública centrada en:

- La desregulación facilitadora de la acción de los productores.

- La disminución de los recursos fiscales destinados a la vivienda para los grupos de escasos recursos.
- La carencia de reservas territoriales de los organismos habitacionales por la disminución en inversiones para este rubro.
- Orientación de los subsidios hacia los sectores de ingresos medios y altos.

Las prioridades para la política habitacional a partir de los cambios consistían en la reactivación económica, por lo que era necesario involucrar a la industria de la construcción en el sector de la vivienda terminada, cuyas tasas de ganancia son más significativas, y así evitar los riesgos que implicaba el otorgamiento de créditos para programas de lotes con servicios, pies de casa o mejoramientos.

3.2 La dimensión institucional

Las entidades encargadas de la asignación de créditos son los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS) y se pueden clasificar en tres tipos:

- 1.- Fondos de vivienda. Reciben bimestralmente las aportaciones de los patrones públicos y privados equivalentes a 5% del salario de los trabajadores. Las entidades principales son el Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).
- 2.- Organismos bancarios. Tienen su origen en la creación del Fondo de Vivienda (FOVI), que posteriormente se transformó en Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL).
- 3.- Las entidades paraestatales. Atienden la demanda de la población no asalariada con ingresos inferiores a 2.5 veces el salario mínimo; incluyen modalidades como “pie de casa” o lote con servicios, como el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

En la primera etapa la oferta de los ONAVIS se destinaba principalmente a satisfacer las necesidades de la población más vulnerable. Para este fin, a principios de los años ochenta se crea el FONHAPO, organismo que introduce innovaciones como la participación comunitaria, la combinación de recursos de las organizaciones sociales con los recursos gubernamentales y el otorgamiento de créditos colectivos.

En contraste, en la segunda etapa los ONAVIS otorgan créditos bajo criterios selectivos con la finalidad de asegurar la recuperación de los mismos. Para esto, se otorgan créditos a segmentos medios y altos de la población con empleo formal, lo que favorece la vivienda individual en propiedad bajo un modelo de producción masiva en manos de consorcios privados que buscan altos márgenes de utilidad.

La mayoría de los financiamientos es otorgada por el INFONAVIT, la entidad más importante de los organismos públicos descentralizados.

3.3 La dimensión financiera

Durante la primera etapa los subsidios que se otorgaron por los diferentes programas se financiaron con recursos de la banca, en específico del fondo social perteneciente a los trabajadores asalariados y con recursos fiscales. Esto permitió que se incrementara el porcentaje correspondiente y que se aumentara la producción del programa.

Respecto a los subsidios, el FOVI contaba con tres modalidades:

1. Los subsidios cruzados, provenientes de los ahorradores privados hacia sus acreditados.
2. Los subsidios directos, aplicados por medio de cálculos de tasas de interés menores a las comerciales.
- 3.- Los subsidios indirectos, derivados de cubrir el riesgo implícito en los créditos.

En ese momento, los fondos para vivienda eran los que ofrecían tradicionalmente las condiciones crediticias más convenientes para sus acreditados. En la década de los ochenta los créditos se otorgaban a tasas de interés mucho menores que las comerciales (4% anual). Posteriormente, las deudas se indizaron al salario mínimo. Estos subsidios provenían de un fondo social que pertenecía a los trabajadores y no al gobierno.

Los organismos que brindaron atención a la población de menores ingresos también tuvieron condiciones crediticias muy favorables para los beneficiarios gracias a los subsidios provenientes de recursos fiscales. El FONHAPO aplicó un sistema crediticio que incluía subsidios al capital por medio de la condonación de parte de la deuda por pago oportuno y subsidios directamente derivados de incluir tasas de interés menores a las comerciales.

En la segunda etapa, las acciones de los organismos de vivienda sufrieron cambios por el tránsito de una orientación del financiamiento centrada en el apoyo y promoción de la construcción de vivienda a un enfoque basado exclusivamente en el financiamiento de créditos individuales mediante los cuales se prioriza el objetivo de desarrollar fondos revolventes para poder otorgar un mayor número de créditos.

A partir de 1989, el FOVI —hoy Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)— limitó de manera importante el otorgamiento de créditos puente destinados a promotores, y sus funciones fueron sustituidas por la banca.

En 1992 se dio un cambio en las reglas de operación del INFONAVIT y con ello el inicio de una nueva función en el organismo habitacional más importante del país. La disminución de la intervención estatal fomentó el enorme desarrollo del sector inmobiliario y la aparición de nuevos actores como las SOFOLES.

Por otro lado, la banca privada también otorgaba créditos puente destinados a los promotores que incorporaban las tasas de interés comerciales más el costo del financiamiento, lo cual resultaba altamente redituable. Los créditos individuales

otorgados también se incrementaron por el aumento de las tasas de interés del mercado.

3.4 La dimensión de la gestión

En la primera etapa de intervencionismo estatal, existían las promociones privadas y otras que eran externas y organizadas por grupos sociales.

En contraste, durante la segunda etapa, con los cambios basados en principios neoliberales, en el FOVISSSTE (1990) y en el INFONAVIT (1992) la gestión volvió a realizarse de manera individual y la asignación fue decidida por los organismos con base en una puntuación determinada internamente.

En los nuevos programas del INFONAVIT, donde participan desarrolladores privados, éstos constituyen la demanda a partir de los listados facilitados por el organismo y de este modo se interviene en la designación de los acreditados. En los programas de la banca son los promotores privados los que realizan la gestión y en algunos casos proponen a los destinatarios de los créditos individuales.

Los lineamientos del Banco Mundial buscaban una mayor eficiencia en la industria de la construcción.

También se fomenta el ingreso de las empresas pequeñas al sector, las cuales tienen menores costos indirectos y solicitan márgenes de ganancia más bajos.

3.5 La producción de vivienda social

Durante el primer periodo existió un fuerte intervencionismo del Estado mexicano que fungía como rector de las acciones, y aunque nunca cumplió el rol de constructor, sí establecía controles relacionados con la ubicación de las viviendas y su calidad constructiva, ya que eran consideradas como un elemento indispensable para el desarrollo social, principalmente, de la población trabajadora formal.

En materia de suelo destinado a la producción habitacional, durante la primera etapa los organismos del sector adquirieron reservas territoriales, situación muy importante para los fondos de vivienda, ya que de esta manera se establecía un control sobre los costos del suelo, insumo básico que repercute directamente en el precio final de las viviendas y en muchos casos condiciona el acceso a las mismas.

Posteriormente, en la segunda etapa, los desarrolladores inmobiliarios privados se convirtieron en los actores fundamentales de la promoción y la producción con financiamiento en el país, ya que intervenían directamente en todos los procesos de producción de vivienda social sin ningún tipo de control por parte del Estado.

En el análisis de Schteingart, Coulomb (2006: 505 y 506), García 2016:

El sistema institucional de vivienda se ha constituido en un apoyo para el desarrollo de grandes consorcios inmobiliarios en combinación con los agentes financieros recientemente constituidos (las sofoles): 25% por ciento de los créditos otorgados por los Organismos Nacionales de Vivienda ONAVI se concentran en 11 empresas grandes. Esta concentración de la producción habitacional ha sido favorecida por un muy significativo crecimiento en el volumen de créditos hipotecarios generando nuevas economías de escala y consolidando la constitución de una demanda solvente que, sin embargo, representa solo una parte minoritaria de las necesidades habitacionales del país.

Por otro lado, los cambios tecnológicos en las formas de producción habitacional utilizan sistemas constructivos industrializados que permiten la generación de economías de escala mediante prototipos e industrialización de procesos.

Durante la segunda etapa no se constituyeron reservas territoriales, sino que éstas se vendieron a los promotores privados en condiciones preferenciales.

Cabe destacar que a la totalidad de los promotores de vivienda (privados y sociales) se les ha exigido la posesión del suelo, lo que significa que este ámbito se ha dejado en manos del mercado.

Se producen dos nuevas legislaciones que, aunque no se refieren específicamente a la vivienda, afectan de manera importante a este sector: la reforma del artículo 27 constitucional (1992) que permite la venta de tierras ejidales y comunales, y la

nueva Ley general de asentamientos humanos (1993) que otorga mayores facultades a los gobiernos locales en la planeación urbana. Estas reformas y novedades jurídicas se vinculan ampliamente con los lineamientos del Banco Mundial sobre el papel que debe tener el gobierno en el desarrollo del derecho a la propiedad y sobre la descentralización administrativa. (Puebla, 2002: 204).

3.6 El beneficio social

Antes de la década de los noventa, los beneficiarios de la política de vivienda fueron los trabajadores asalariados afiliados a los grandes sindicatos, los sectores de ingresos medios y, desde la creación del FONHAPO, la población que percibía menos de 2.5 salarios mínimos.

En contraste con la etapa antecedente, y según los especialistas Schteingart y Coulomb (2006), los datos muestran que la tercera parte de los derechohabientes del INFONAVIT y del FOVISSSTE tiene ingresos menores a tres salarios mínimos, lo que los excluye de la posibilidad de acceder a un crédito hipotecario de acuerdo con las características actuales de la oferta. Sin embargo, la mayoría de los derechohabientes de dichas instituciones pertenecen a estratos de ingresos que teóricamente no requieren de subsidios habitacionales.

Por otra parte, de los hogares que sí tienen ingresos suficientes para acceder al tipo de vivienda comercializada con créditos de INFONAVIT y FOVISSSTE, más de la tercera parte no son derechohabientes de esas instituciones.

“La oferta actual de vivienda de interés social está atendiendo a la demanda solvente de mayor poder económico desvirtuando las orientaciones de política social y contribuyendo a reforzar la situación de exclusión social en que se encuentran los sectores mayoritarios de la población” (Schteingart y Coulomb, 2006: 506).

En el ámbito de los recursos, Claudia Puebla (2002: 215) afirma que:

La gran beneficiaria de la nueva política de vivienda resultó ser la banca privada. En primer lugar fue liberada del encaje legal de modo que dispuso de mayores recursos para sus inversiones. Ha otorgado créditos puente (que son altamente

redituables) para los promotores de FOVI, INFONAVIT, FOVISSSTE, FICAPRO y hasta del FONHAPO con su programa llave en mano. También ha realizado programas habitacionales otorgando créditos individuales a tasas de interés comerciales. Ha cobrado por la administración de los créditos individuales que otorga el FOVI, y más importante aún, ha manejado las aportaciones patronales del INFONAVIT (las del SAR y también las del IMSS), es decir, los recursos de los fondos sociales pertenecientes a los trabajadores que son muy cuantiosos.

Sin lugar a duda, el sector promocional privado ha obtenido grandes beneficios de la política de vivienda, pues ha ampliado sus márgenes de acción gracias a los programas de la banca y a los organismos públicos como INFONAVIT y FOVISSSTE.

Las condiciones actuales indican que se ha dejado de lado el objetivo de utilizar estrategias en favor de la población que tiene dificultades para acceder a la vivienda por medios distintos a los impuestos en el mercado formal. Por tanto, es claro que los más afectados por las líneas de acción impuestas en los últimos tiempos son los amplios grupos poblacionales de escasos recursos que tienen que satisfacer sus necesidades de espacio habitable mediante la autoproducción.

A continuación, se presenta una tabla resumen:

Tabla 2

Etapas de la política de vivienda en México, 1972-2014

DIMENSIÓN	PRIMERA ETAPA 1972-1988	SEGUNDA ETAPA 1989-2014
Financiera	Encaje legal de la banca (nacionalizada); recursos fiscales.	Banca reprivatizada; reducción sustancial de subsidios.
Gestión	Promociones hechas por los organismos de vivienda.	Promociones externas hechas por desarrolladores privados.
Producción	Las instituciones adquirían reservas territoriales.	No se constituyen reservas territoriales, sino que los promotores las adquieren comercialmente.
Socioeconómica (beneficiarios)	Trabajadores asalariados afiliados a los sindicatos.	Banca privada.

Fuente: elaboración propia.

3.7 Los procesos de descentralización y los gobiernos locales

Los procesos de descentralización que se dieron en América Latina y México desde hace dos décadas han tenido fuertes repercusiones sobre los gobiernos locales que son a final de cuentas los receptores de las nuevas formas de crecimiento urbano. En un inicio la centralización constituyó un requerimiento fundamental para establecer los Estados nacionales durante el siglo XIX. Esta condición prevaleció hasta que en el Consenso de Washington se establecieron procesos de reestructuración económica. Desde entonces la descentralización fue un requisito para llevar a cabo la reforma del Estado y la reestructuración económica.

En esta etapa, los organismos internacionales recomendaron la disminución del aparato gubernamental y la transferencia de funciones a los gobiernos locales.

Denis Rondinelli (1989) define la descentralización como “La transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales”.

Este autor distingue tres formas principales o grados de descentralización:

1. Desconcentración: redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles del gobierno central hacia oficinas no localizadas en la capital.
2. Delegación: transferencia de poder de decisión y administración sobre funciones públicas a organizaciones semiautónomas, no totalmente controladas por el gobierno central.
3. Devolución: transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales. Particularmente, hacia municipios que eligen sus alcaldes y concejos, cobran impuestos y tienen independencia para tomar decisiones.

En el caso mexicano existen etapas en el proceso de descentralización que son clasificadas de la siguiente manera (Ziccardi, 2008: 176):

1. El proceso de descentralización se inicia en 1983 con las modificaciones al artículo 115 constitucional que otorga mayores competencias a los municipios en materia de planeación, usos del suelo y autorizaciones.
2. En la década de los noventa se crea un ramo del presupuesto federal destinado a las entidades federativas y los gobiernos municipales, el ramo 33, y se lleva a cabo una reforma al artículo 115 (1999) que reconoce al municipio como ámbito de gobierno, además de realizar tareas administrativas.
3. Esta etapa inicia en el año 2000 con el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) sobre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las elecciones federales.

Lamentablemente, el nuevo partido en el poder no realizó cambios sustanciales que dieran una mayor independencia en materia de toma de decisiones o de asignación de recursos para los municipios que conforman el país. A pesar de la creación de nuevas entidades como el Instituto Nacional de Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), éstas siguieron subordinadas al poder central.

En cuanto a las instituciones locales y sus capacidades, debe mencionarse que en México, según lo establecido en el artículo 115 de la Constitución:

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Respecto a las funciones que los municipios tienen a su cargo, el artículo 115 en su fracción III establece:

Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

A este respecto el análisis de Ziccardi (2008: 178) afirma:

La Constitución mexicana establece al municipio como ámbito de gobierno receptor de la descentralización de las funciones del gobierno central, principal actor gubernamental en el territorio regional y local, sin embargo, varios estudios han demostrado que la gran mayoría de municipios en el país presentan un claro déficit institucional y de representación social y política.

Según Ziccardi (2008), los gobiernos municipales, a diferencia de los órdenes estatal y federal, desarrollan un doble ejercicio de gobierno político y de gestión del territorio, y es a partir de estas dos dimensiones donde puede evidenciarse el déficit institucional.

En el ámbito de la administración del territorio, la problemática municipal consiste en: falta de continuidad en la planeación a largo plazo debido a periodos de gobierno de sólo tres años, carencia de recursos financieros, personal sin la preparación profesional requerida y falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

Las deficiencias en el ámbito de gobierno son: carencia de espacios de participación ciudadana, ausencia de instrumentos para manifestar las demandas de la población, participación subordinada e injerencia del poder estatal o federal.

La problemática anteriormente expuesta revela la necesidad de un rediseño institucional que permita que los gobiernos locales adquieran las habilidades requeridas para gestionar y planificar sus territorios de manera eficiente, así como avanzar hacia una democracia participativa que incluya a los ciudadanos en la toma de decisiones.

En la actualidad, los recursos destinados para las políticas sociales están concentrados en la SEDESOL y se entregan para aplicarse a ciertos ámbitos preestablecidos, por lo que el margen de decisión de los gobiernos municipales es muy limitado.

3.8 Cambios en la normatividad del Estado de México

La imposición de una economía neoliberal en un contexto globalizado desde la década de los ochenta modificó las formas de producción y gestión del espacio metropolitano, las cuales se expresan claramente sobre el territorio fragmentado y polarizado generado por los grandes proyectos inmobiliarios de capital privado.

La imagen del territorio fragmentado es evidente en los municipios conurbados, pues son los sitios que reciben fuertes migraciones de la ciudad central y en donde a partir de diversos procesos se concentra de manera estratificada a ciertos grupos poblacionales, en su mayoría de escasos recursos económicos.

Es también en estos municipios donde se realiza la mayoría de los cambios en los usos del suelo, ya que las tierras rurales se convierten en urbanas. Estos cambios se llevan a cabo principalmente para construir grandes conjuntos de vivienda que generan efectos adversos para la gestión de los gobiernos locales y también deterioran considerablemente la calidad de vida de sus habitantes debido a la carencia de infraestructuras y equipamientos.

En el caso del Estado de México el fenómeno de la construcción de viviendas en la modalidad de conjuntos urbanos inicia durante la gestión de Arturo Montiel Rojas (1999-2005), quien aprovechó las transformaciones realizadas al marco jurídico nacional y además modificó la normativa urbana correspondiente al

Código Administrativo del Estado de México (CAEM), lo que permitió el crecimiento vertiginoso de los municipios conurbados del Estado de México.

Sus líneas de acción fueron continuadas por el gobernador que le sucedió, el actual presidente Enrique Peña Nieto, en su periodo 2005-2011, quien continuó incentivando el crecimiento mediante la construcción de conjuntos urbanos sobre tierras mexiquenses bajo una estrategia de ordenamiento territorial a la que denominó Ciudades Bicentenario, cuyo argumento oficial era fomentar el crecimiento de la entidad hacia el norte y el oriente, principalmente en seis municipios de los 59 que conforman el Valle de México: Almoloya de Juárez, Tecámac, Huehuetoca, Atlacomulco, Jilotepec y Zumpango.

Las causas de la acelerada urbanización del Estado de México pueden ser sintetizadas en tres factores:

1. La transformación de la política nacional desde finales de la década de los ochenta.

Tendencia hacia la desregulación del sector habitacional, que permitió una mayor intervención de los agentes privados financieros, promotores y constructores a lo cual se denominó modernización del sector.

Esto se dio en un contexto de injerencia de los principales organismos internacionales de ayuda (especialmente Banco Mundial) que han promovido las llamadas estrategias facilitadoras. (Puebla, 2002: 203).

Desde entonces se limitó la función reguladora del Estado mexicano en la actividad habitacional. Para este fin se modifica la forma de actuación de los ONAVIS convirtiéndolos en agentes financieros.

2. Las nuevas formas habitacionales dentro de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) cambiaron los esquemas al introducirse los conjuntos urbanos.

Hasta 1992, el fraccionamiento era la figura legal más utilizada de la urbanización en el Estado de México. Ésta compartía la responsabilidad con diferentes agentes vinculados a la producción habitacional en trámites como: la construcción de obras

de urbanización y la incorporación y dotación de infraestructura, equipamiento y servicios públicos.

En contraste, la figura del conjunto urbano actual deja la totalidad de los procesos de gestión de los conjuntos: adquisición del suelo, urbanización, construcción, promoción y financiamiento de las viviendas, en manos de los promotores privados. El cambio de la figura del fraccionamiento a conjunto urbano como figura legal intenta justificarse mediante el discurso oficial con el argumento de la incapacidad del Estado para dotar a los territorios receptores de infraestructura, equipamientos y servicios. La medida tomada para cubrir este déficit fue facilitar y promover la intervención de agentes privados en la totalidad del proceso de producción de viviendas.

3. La estrategia de ordenamiento territorial del Gobierno del Estado de México, denominada Ciudades del Bicentenario, fomentó el crecimiento alrededor de áreas urbanas consolidadas en los municipios: Almoloya de Juárez, Tecámac, Huehuetoca, Atlacomulco, Jilotepec y Zumpango.

Tabla 3

Ciudades Bicentenario perspectiva de crecimiento (ha)

Municipio	Superficie urbanizada al 2010	Superficie a urbanizar al 2020
Almoloya de Juárez	37 800	58 600
Atlacomulco	24 200	38 400
Jilotepec	20 200	26 600
Huehuetoca	30 800	104 100
Tecámac	87 700	155 300
Zumpango	47 500	111 000
Total	248 200	494 000

Fuente: elaboración propia con datos del Gobierno del Estado de México (2007).

Del área total, los municipios de Tecámac y Zumpango concentran la mayor área destinada para el crecimiento urbano, con 48.7%. La nueva y acelerada forma de

crecimiento urbano implica desde la perspectiva de la administración del territorio un serio problema al cual deben hacer frente los gobiernos de municipios periféricos conurbados que se ven en la necesidad de atender las demandas de una gran masa de población nueva que se asentará en su territorio.

En cuanto a la normatividad para conjuntos urbanos en el Estado de México, la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México define a los conjuntos urbanos como: una modalidad en la ejecución del desarrollo urbano que tiene por objeto estructurar, ordenar o reordenar, como una unidad espacial integral, el trazo de la infraestructura vial, la división del suelo, la zonificación, las normas de usos y destinos del suelo, la ubicación de edificios y la imagen urbana de un sector territorial de un centro de población o de una región. En 2001 el gobierno del Estado de México publicó el Código Administrativo del Estado de México (CAEM) con la finalidad de incluir en un solo documento el conjunto de reglamentos y normas relativas a la función pública y al desarrollo urbano en la entidad:

Los actos y procedimientos que dicten o ejecuten las autoridades en las materias reguladas por este código, así como los procesos administrativos que se susciten por la aplicación del mismo, se emitirán, tramitarán, y resolverán conforme a las disposiciones de este Código y el de Procedimientos Administrativos del Estado de México. (Gaceta Oficial de Gobierno, 2001).

Dentro de los procedimientos necesarios para realizar un conjunto urbano, el municipio en la práctica tiene una participación limitada que se basa en cambios de uso del suelo y factibilidad de servicios: agua, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. La ley deja en manos de los promotores privados la dotación de las obras de infraestructura, urbanización y equipamiento. Es también el desarrollador quien tramita las autorizaciones, licencias y dictámenes que emiten los organismos auxiliares de la administración pública, con los cuales se conforma un expediente que incluye el proyecto, la descripción de las características del predio, una memoria descriptiva con las especificaciones del desarrollo, es decir: número y tipo de lotes, secciones, superficies, usos de suelo, densidades y número de viviendas.

Tabla 4**Dependencias que participan en la aprobación de un conjunto urbano**

Dependencia	Proceso en el que participa
Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda	Constancia de viabilidad
Dirección de Planeación Urbana y Regional	Licencia de uso del suelo
Ayuntamiento Municipal por medio de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	Autorización de modificación de vialidades primarias
Ayuntamiento Municipal	Constancia de factibilidad de dotación de servicios urbanos
Comisión del Agua del Estado de México	Dictamen de servicios de agua potable y drenaje
Dirección de Protección Civil de la Secretaría de Gobierno del Estado de México	Dictamen definitivo sobre riesgos.
Dirección General de Ordenamiento e Impacto Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente	La autorización en materia de impacto y riesgo ambiental
Dirección de Vialidad del Gobierno del Estado de México.	Dictamen de incorporación e impacto vial
Comisión Nacional del Agua	Delimitación de los límites de cuerpo de agua cercanos al conjunto urbano.
Comisión Federal de Electricidad	Dictamen de factibilidad de prestación del servicio.

Fuente: Cruz (2012).

Es importante mencionar que, a pesar de ser requeridas todas estas autorizaciones y factibilidades en diversas dependencias, la autorización final del conjunto según el CAEM queda en manos de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México.

En el CAEM también queda establecido que los municipios recibirán las obras de infraestructura, urbanización y equipamiento, así como las respectivas áreas de donación una vez terminadas. Las áreas destinadas a vías públicas y equipamiento urbano pasarán a ser del dominio público de los municipios donde se ubiquen desde el momento de su entrega definitiva. (Gaceta del Estado de México: 2001).

El acelerado crecimiento urbano se enmarca en los procesos de globalización, sin embargo, gran parte del problema recae en los gobiernos locales, que se ven obligados a resolver situaciones que surgen a nivel metropolitano. Los municipios operan en un contexto adverso por la falta de recursos y las limitaciones por la carencia de capacitación de personal.

La Constitución mexicana otorga amplias atribuciones al municipio para que regule el ordenamiento territorial; sin embargo, la municipalidad encuentra grandes complicaciones para llevar a cabo estas atribuciones, entre otras cosas, por la falta de congruencia entre los diferentes instrumentos de la planeación municipal y la ausencia de una visión integral.

Los municipios conurbados sobre los que se fomentó el crecimiento gracias a la estrategia Ciudades Bicentenario presentan problemáticas en diversos ámbitos dentro de los cuales destacan, según el análisis de María Esquivel y Jorge Neri (2012: 141): la normatividad del desarrollo urbano; la capacidad de planeación; el financiamiento, construcción, dotación y prestación de los servicios urbanos, y las finanzas públicas municipales.

1. Normatividad del desarrollo urbano

La planeación, así como la dotación de infraestructuras, debe ser responsabilidad del gobierno, sin embargo, en la mayoría de los casos prácticos se recurre a la negociación entre desarrolladores y autoridades municipales de manera discrecional. Actualmente los municipios se encuentran en una posición poco privilegiada ya que carecen de apoyo federal y también de espacios de autonomía necesarios para llevar a cabo las responsabilidades que les otorga la Constitución.

El CAEM es un documento que debería regular la actuación de los desarrolladores, no obstante, son frecuentes las negociaciones directas principalmente para la compra de reservas territoriales. Estas prácticas impiden llevar un control o planeación por parte de las autoridades municipales, cuya

participación está limitada a verificar acuerdos ya consolidados entre propietarios de tierra y desarrolladores.

2. Capacidad de planeación

El gobierno, con la intención de mejorar el ordenamiento del territorio, creó el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) entre sus funciones está el fungir como enlace entre los tres niveles de gobierno y de esta manera establecer planes y programas de desarrollo municipal y de centros de población. Sin embargo, en la práctica existe una problemática derivada de la intervención no controlada de las instancias estatales y federales en el territorio municipal. Esta falta de claridad respecto a la distribución de responsabilidades constituye un serio problema para la planeación y el financiamiento de infraestructuras y servicios urbanos.

Otro factor determinante es que la duración de los gobiernos municipales es breve, lo cual condiciona su actuación respecto a cubrir objetivos a corto y mediano plazos, dado que las planeaciones en estos plazos se consideran secundarias. Esta falta de continuidad entre periodos gubernamentales incrementa los cambios de uso del suelo bajo decisiones discrecionales.

3. Financiamiento y dotación de los servicios urbanos

Como ya se ha mencionado anteriormente, los municipios conurbados cuentan con escasos recursos para la dotación de infraestructuras y servicios urbanos, por ejemplo: agua, electricidad y alcantarillado.

El CAEM establece que los desarrolladores privados deben otorgar al municipio un cierto porcentaje del terreno en carácter de donación para la construcción de equipamientos. En el caso de los conjuntos urbanos, los equipamientos se determinan con base en el número de viviendas que éstos contienen. La determinación de los equipamientos mediante este criterio proporcional suele traducirse en carencias o en una sobreoferta de los mismos. Estos equipamientos

son para uso exclusivo de la población residente del conjunto y no generan ningún beneficio para la población en general, lo cual exacerba las desigualdades entre los nuevos habitantes y el resto de la población del municipio que no puede acceder a las instalaciones de educación o salud planeadas para uso exclusivo de un determinado conjunto.

Otro problema a considerar es que los municipios no cuentan con información actualizada acerca de la disponibilidad de servicios (por ejemplo, agua, drenaje y alcantarillado), por lo que son frecuentes los fallos en el abastecimiento de los mismos.

4. Finanzas públicas municipales

Los gobiernos municipales reciben recursos de la federación para la inversión en obras públicas, así como para realizar labores administrativas fundamentales, estos recursos son asignados con base en criterios establecidos por la legislación que, de acuerdo con Esquivel y Neri (2012: 149), pueden ser:

- a) Criterios resarcitorios: toman en cuenta el nivel de recaudación o dinamismo y las características de una economía local para distribuir las transferencias.
- b) Criterios distributivos: los mecanismos de distribución toman en cuenta factores demográficos o territoriales, asignando más recursos a los municipios más poblados o a los que tienen un territorio más grande, existen fórmulas que consideran ambos criterios e indicadores.
- c) Criterios compensatorios.: consideran el nivel de rezago, marginación o pobreza.
- d) Criterios de avance programático: toman en cuenta el grado de avance, cumplimiento u obtención de metas establecidas en programas o estrategias.
- e) Criterios históricos inerciales: estos toman en cuenta los montos distribuidos en años pasados para asignar los recursos en el ejercicio fiscal presente.

La manera en que se asignan estos recursos deja ver el poco control de los municipios locales sobre las variables que designan su monto. Estos recursos son asignados por la federación anualmente y dejan claro que las finanzas locales dependen aún de criterios externos a la localidad donde se ejercen.

También se debe mencionar la falta de mecanismos para establecer esquemas de modernización administrativa que fortalezcan la recaudación de ingresos propios, así como la carencia de políticas públicas que consideren los intereses locales.

Las transferencias federales se asignan por medio del ramo presupuestal 33 del gobierno federal, cuya regulación está determinada por el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

El ramo 33 agrupa diversos fondos distribuidos entre Estados y municipios. Su adjudicación y administración se apega a un calendario determinado por la federación a principio de cada ejercicio presupuestal.

Los recursos federales se reparten de acuerdo con las cifras oficiales basadas en los censos y conteos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) que se llevan a cabo cada diez años por lo que los municipios trabajan con datos que no corresponden a su contexto actual, sobre todo en territorios conurbados que han incrementado sus demandas a un ritmo sumamente acelerado. Por tanto, las etiquetas de gasto específicas del ramo 33 frecuentemente no corresponden a las necesidades prioritarias de las localidades.

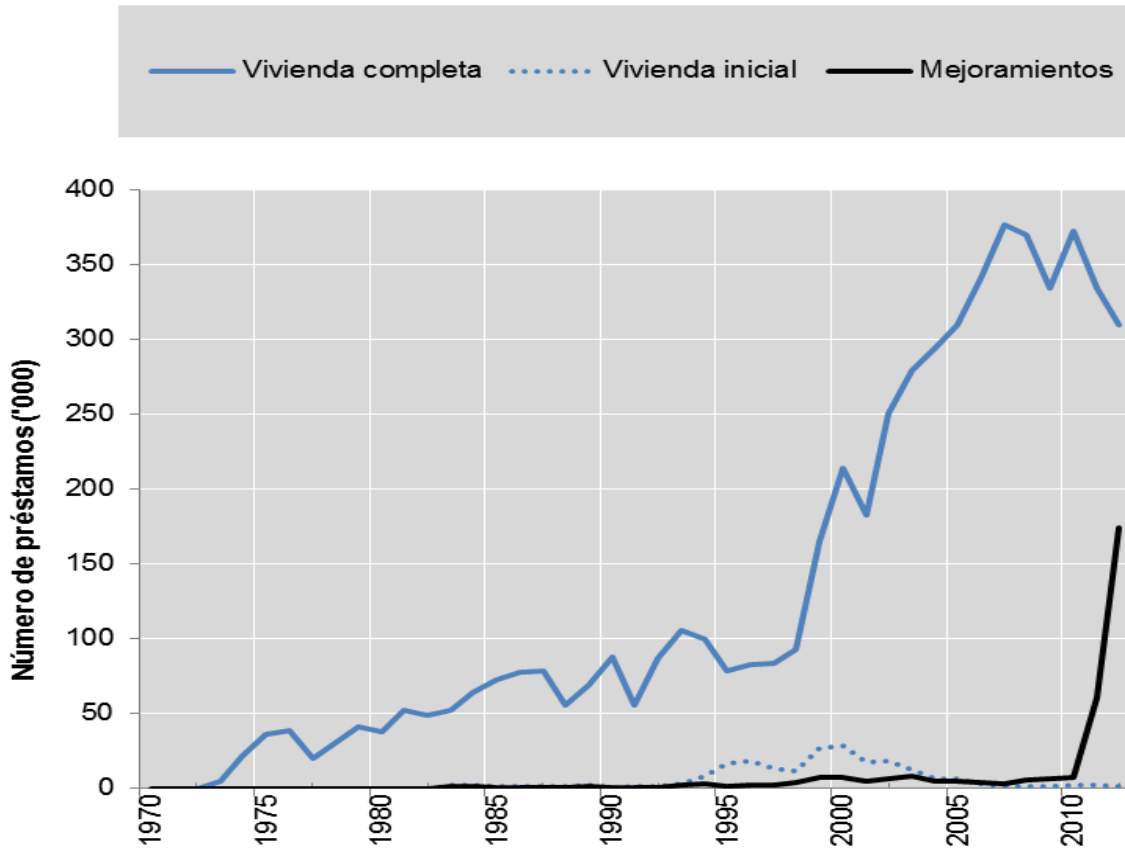
Por otra parte, la autorización de conjuntos urbanos debería generar suficientes recursos a partir del cobro de impuestos, como el predial; no obstante, la falta de actualización en las bases de datos de los contribuyentes dificulta la eficiencia recaudatoria en los territorios municipales.

El crecimiento vertiginoso sobre municipios conurbados ha evidenciado las carencias institucionales de los gobiernos locales, así que es pertinente la reflexión que permita rediseñar esquemas para mejorar el ordenamiento y la gestión de estos territorios cuyo crecimiento aún está inconcluso.

3.9 Las nuevas acciones de financiamiento

Gráfica 1

Número de créditos otorgados por INFONAVIT (1970-2010)

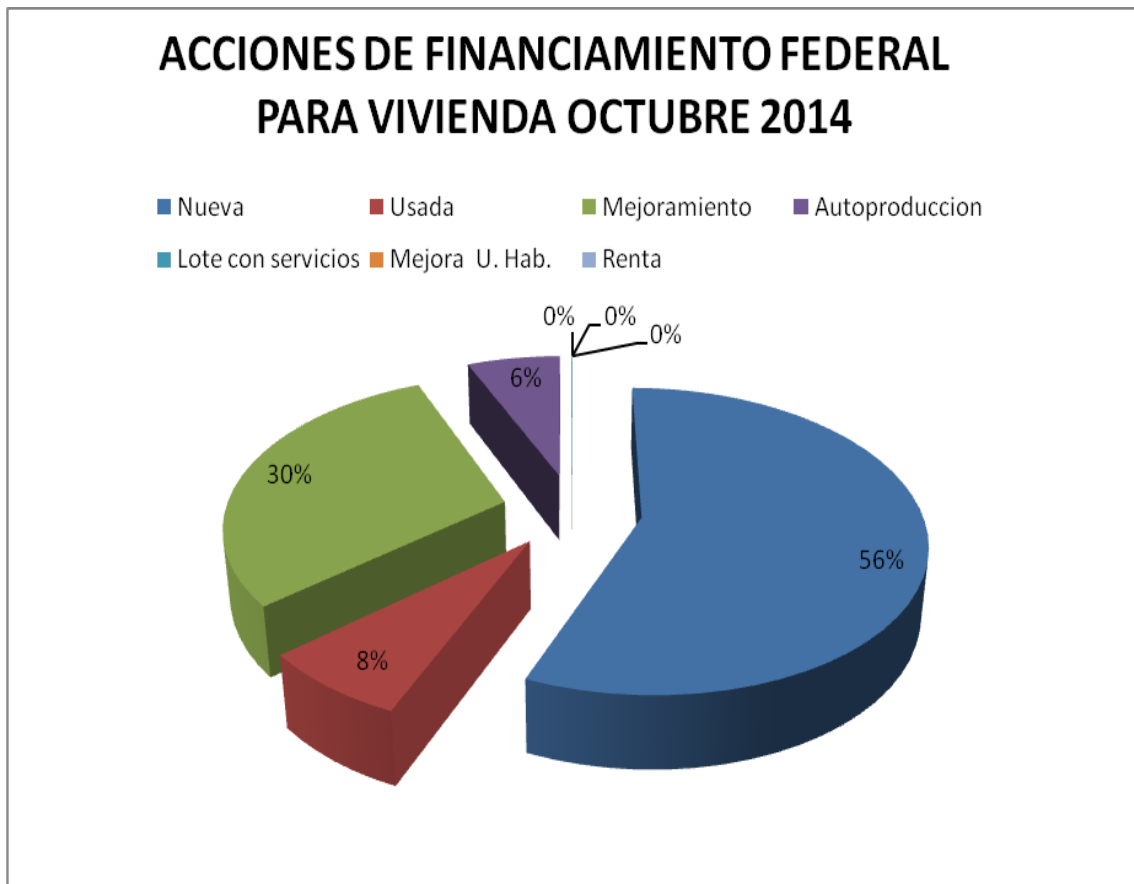


Fuente: CONAVI (2014).

Las acciones en materia de financiamiento dedicadas a la vivienda nueva y terminada son predominantes. Esta estrategia evidencia la importancia de la recuperación de los créditos y el interés para el organismo de apoyar acciones que involucran a la industria de la construcción, que ofrece un alto nivel de rentabilidad. Según se observa en la gráfica 1, el número de créditos creció de manera exponencial desde el año 2000 para producir de manera predominante vivienda nueva y terminada.

Gráfica 2

Acciones de financiamiento por tipo de vivienda

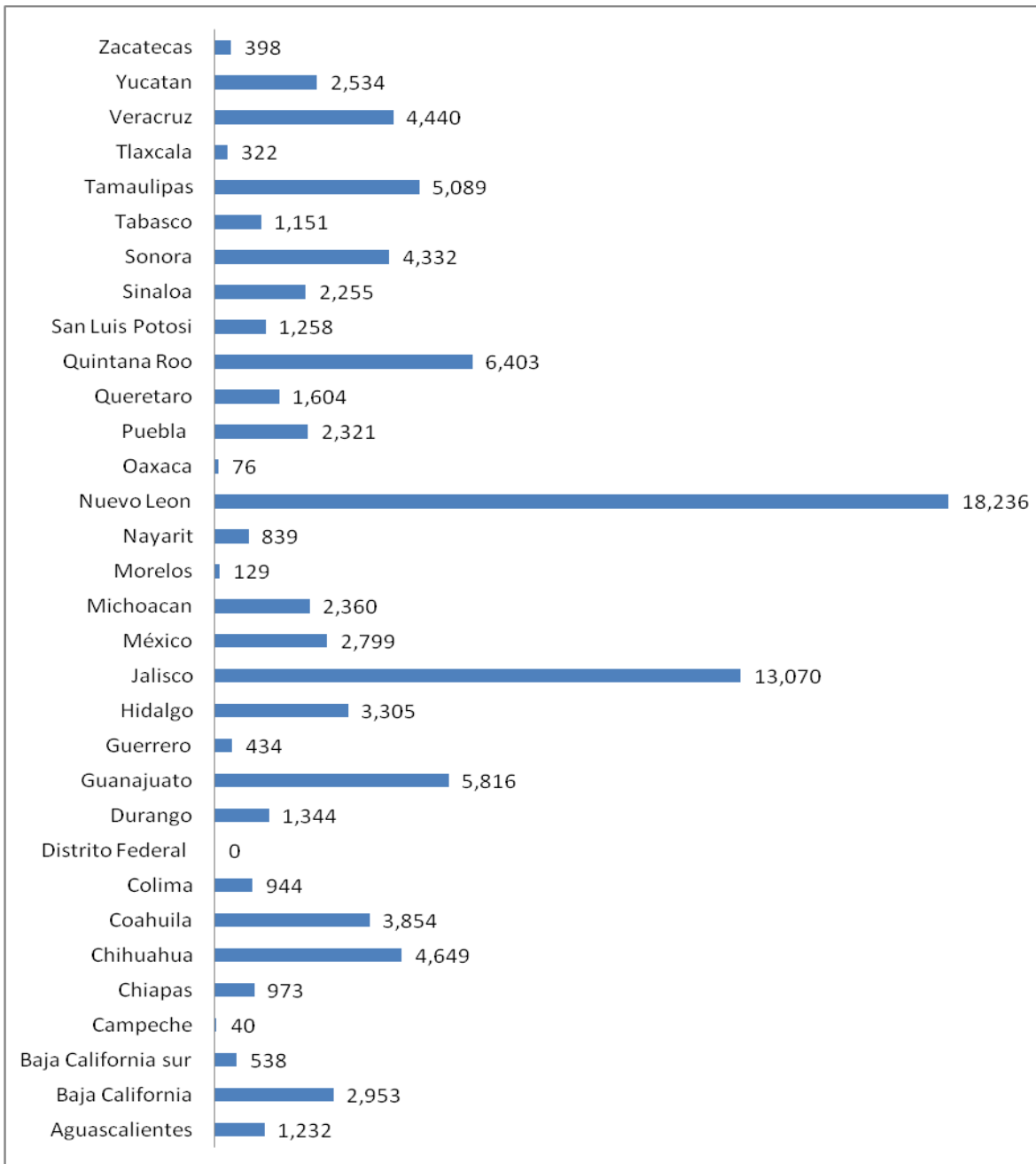


Fuente: elaboración propia con datos de CONAVI (2014).

Las acciones en materia de financiamiento federal para vivienda hasta octubre de 2014 indican que: 56% de las acciones, que representan 71% de la inversión, se destina a la vivienda nueva y terminada; las acciones de mejoramiento representan 30%; el financiamiento para vivienda usada, 8%; la autoproducción, 6%, y el resto se reparte en acciones que inciden en menos de 1%, incluyendo renta, mejora de unidad habitacional y lote con servicios.

Gráfica 3

Distribución de acciones por estado para adquisición de vivienda nueva

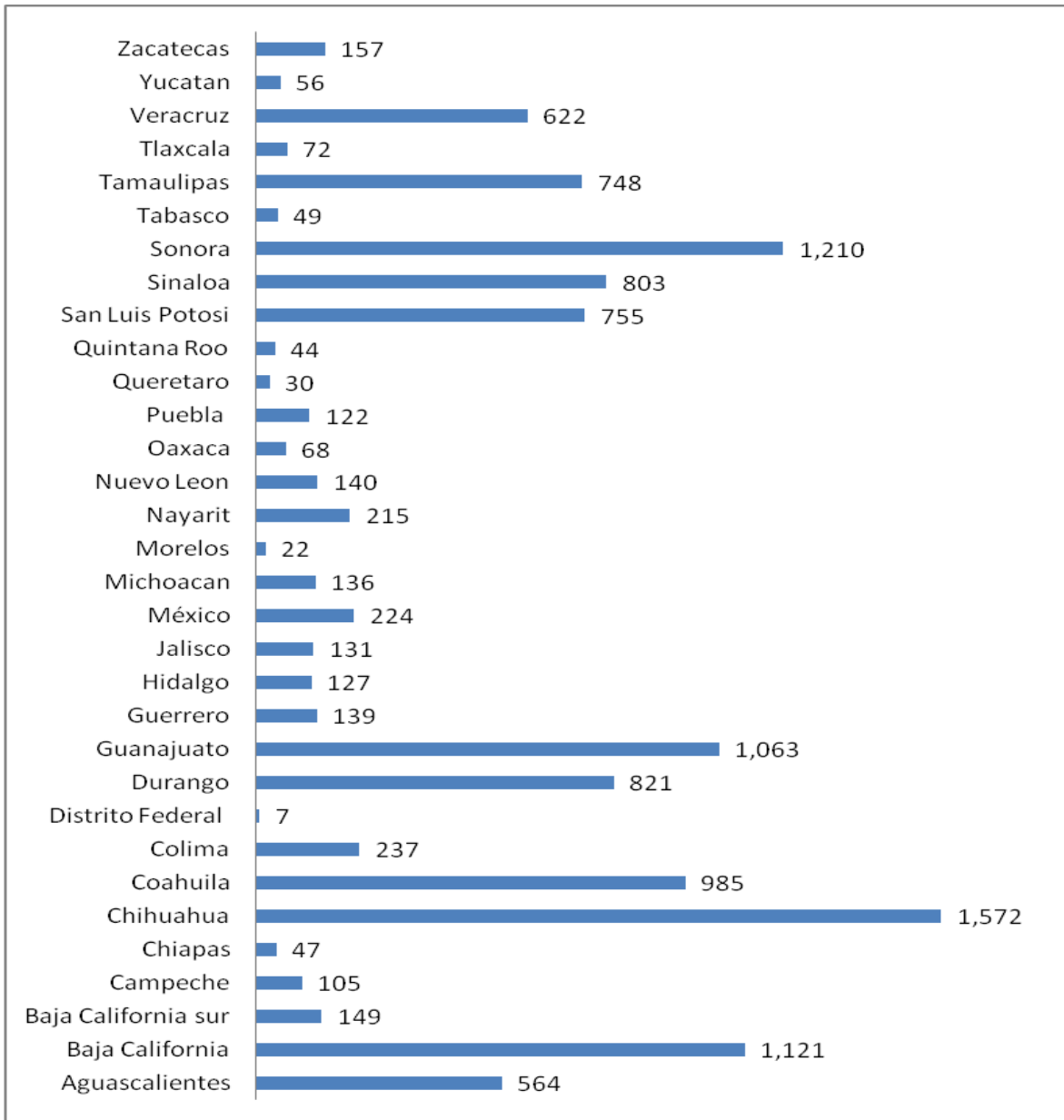


Fuente: elaboración propia con datos de CONAVI (2014).

La producción de vivienda nueva se dio en los estados donde se localizan las ciudades más grandes del país: Guadalajara, Monterrey, y en la región centro.

Gráfica 4

Distribución de acciones por estado para adquisición de vivienda usada



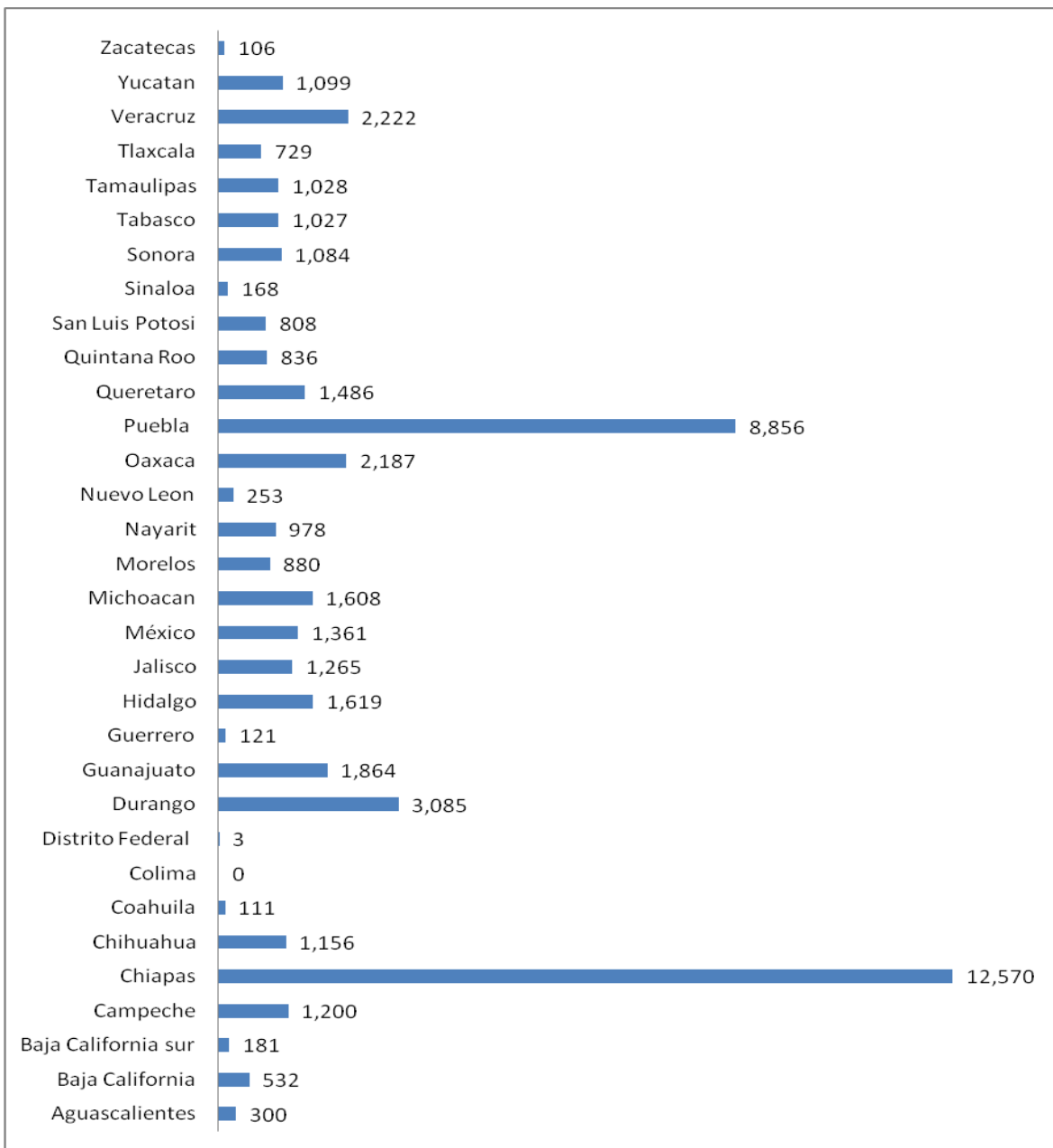
Fuente: elaboración propia con datos de CONAVI (2014).

En el caso de la vivienda usada también puede verse que la mayor parte de las acciones se sitúan en los estados del norte del país, en donde no existe un alto

déficit de vivienda como en la región sur, no obstante, su población en general tiene mayor poder de adquisitivo.

Gráfica 5

Distribución de acciones por estado para mejoramiento de vivienda

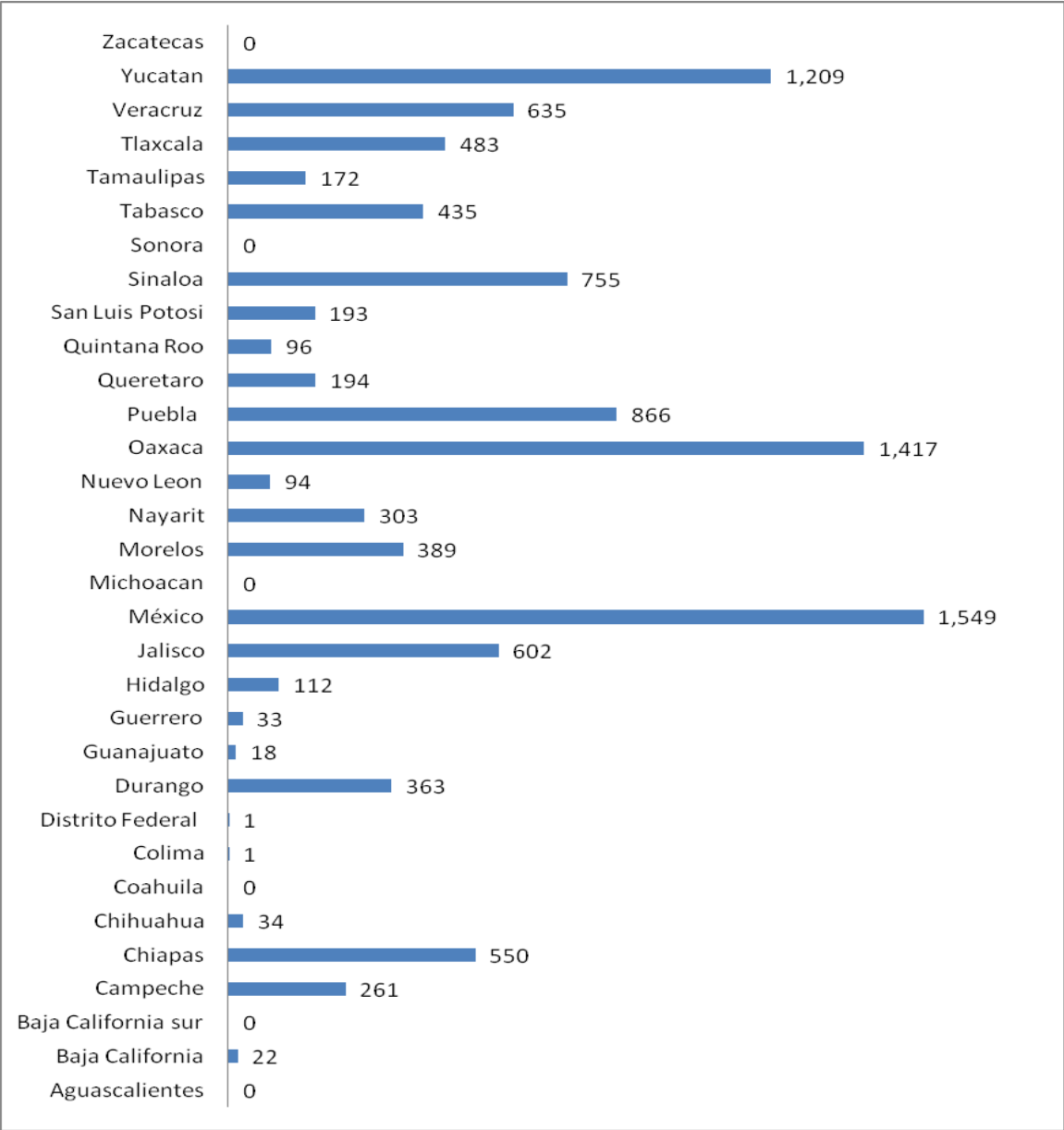


Fuente: elaboración propia con datos de CONAVI (2014).

Las acciones de mejoramiento se concentran principalmente en los estados de Puebla y Chiapas, con 17 y 25%, respectivamente, sin embargo, este rubro debería tener mucho mayor presupuesto por las condiciones de la región.

Gráfica 6

Distribución de acciones por estado para autoproducción de vivienda



Fuente: elaboración propia con datos de CONAVI (2014).

Es importante señalar que a pesar de la importancia nacional que tiene esta tipología de autoproducción, sólo se asigna 6% de los fondos.

Los datos anteriormente expuestos permiten ver que la posición del Estado en materia de vivienda actualmente se caracteriza por:

Dar prioridad a las acciones que involucran a la industria de la construcción basadas en la edificación de vivienda nueva y terminada destinada al mercado creado por los ONAVIS, es decir, para los derechohabientes de estratos medio-altos, ya que garantizan la recuperación del crédito y altos márgenes de ganancia para desarrolladores privados. Este criterio excluye a fuertes grupos poblacionales que carecen de recursos económicos necesarios para acceder al mercado formal de vivienda.

La política de vivienda en los últimos sexenios ha otorgado un alto número de créditos para los derechohabientes y una gran cantidad de viviendas nuevas, sin embargo, se ha excluido de los financiamientos a un porcentaje importante de personas de escasos recursos, y a su vez, las acciones destinadas a los mismos son insuficientes para enfrentar las necesidades crecientes de vivienda y bienes de uso colectivo, lo cual impide el avance hacia una política redistributiva de la riqueza que tienda hacia la disminución de brechas de desigualdad entre las regiones y nos acerque al ideal de la vivienda como un factor de bienestar y de desarrollo social.

3.10 El Estado de México y su legislación en materia habitacional

Los grandes cambios en la legislación por principios neoliberales se concretaron en gran medida en la década de los noventa. En el caso del Estado de México se creó la figura del conjunto urbano como una modalidad que pretendía en ese momento fomentar la unificación de las infraestructuras y los usos del suelo.

El gobierno del Estado de México durante la gestión de Arturo Montiel Rojas en el realizó importantes cambios en la legislación administrativa, para este fin promovió la realización del Código Administrativo del Estado de México (CAEM). Particularmente, el Libro Quinto corresponde a la legislación respecto del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo de los centros de población dentro de sus contenidos está:

Atribuciones del municipio derivadas de la modificación al artículo 115 constitucional y la participación del gobierno del Estado de México en los usos del suelo de impacto regional. A este respecto debe mencionarse que a pesar de las reformas llevadas a cabo sobre la Constitución en 1999, donde se atribuye al gobierno local el cambio de usos del suelo, en el caso del Estado de México este poder se reservó en favor del gobierno estatal. Esto originó que la emisión de licencias de uso del suelo, densidad e intensidad se dejó únicamente en manos de los municipios.

Con esta disposición, el gobierno estatal es quien controla los usos del suelo y las áreas que serán propensas a urbanizarse, situación que está directamente relacionada con la autorización de grandes conjuntos urbanos, fusiones y lotificaciones.

El documento también incluye la reestructuración de planes de desarrollo urbano, la redefinición de las áreas no urbanizables y el surgimiento de las áreas urbanizables no programadas,¹ con el argumento de que éstas serían la reserva a largo plazo de los centros de población, así se permite la incorporación de grandes extensiones de tierra para destinarse a usos urbanos sin importar su dotación de infraestructuras para vincularse a la estructura urbana consolidada.

¹ Aquellas que con tal carácter se encuentran determinadas por los planes de desarrollo urbano respectivos y que para su adecuada incorporación a la estructura urbana requieren un estudio que precise las condicionantes en materia de servicios, infraestructura, vialidad y equipamiento a efecto de garantizar su integración al proceso de desarrollo urbano ordenado a los centros de población.

Para la elaboración del Libro Quinto se convocó a equipos especializados de técnicos y también a servidores públicos con experiencia en materia de desarrollo urbano. Debe mencionarse que en su elaboración intervinieron actores del sector privado que realizaron los cambios que consideraron pertinentes para facilitar su actividad como desarrolladores inmobiliarios.

De esta manera, el Libro Quinto tomó disposiciones sobre diversas leyes estatales y unificó un documento, cuyo contenido abarca el sistema de planeación estatal, los planes de desarrollo urbano y las especificidades de subdivisión del suelo. El documento entró en vigor en 2002.

Dada la generalidad del Libro Quinto del CAEM, fue imperante su complementación mediante un reglamento específico que contuviera las responsabilidades estatales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Dicho reglamento está dividido en tres etapas:

1. Etapa de autorización: en ésta se involucra la dimensión del conjunto habitacional en relación con el abastecimiento de agua, obras de urbanización y equipamiento urbano básico, tratamiento de aguas residuales, dictamen de factibilidad, dimensión de lote mínimo y áreas de donación.
2. Etapa de trámites subsecuentes: autorización conjunta para inicio de obras de urbanización, venta de lotes, subrogación de la autorización, prestación de servicios municipales hasta su entrega a las autoridades locales.
3. Etapa de supervisión: procedimientos de supervisión, obligaciones de los promotores respecto a la supervisión, bitácora de supervisión.

El reglamento en su artículo 40 estipula que la dimensión de los conjuntos y su densidad estarán en función del agua potable disponible. También se establece que, para ser considerado un conjunto urbano, el proyecto debe considerar un mínimo de 61 unidades. El número máximo de unidades de vivienda no queda establecido en el documento y en algunas ocasiones ha alcanzado hasta las 20 mil unidades.

Esto establece que este criterio es el principal determinante de autorización para un conjunto urbano en el estado. Cuando los municipios están imposibilitados para suministrar el recurso por falta de caudal o infraestructuras, es factible que el promotor tramite derechos de explotación y perforación de un pozo. Este trámite se realiza ante la Comisión Nacional de Agua (CNA).

De esta manera, el criterio primordial para autorizar un conjunto urbano es el suministro de agua y no los condicionamientos relacionados con la incorporación de los desarrollos a la infraestructura y equipamientos del municipio, ni a su capacidad para incorporarlos a la administración local. Otro factor importante es la posibilidad de utilizar la figura de áreas urbanizables no programadas para prescindir de los criterios de ordenamiento territorial preestablecidos.

A su vez, los requerimientos de equipamiento urbano establecidos en los artículos 55 y 59 establecen variabilidad según las dimensiones del conjunto y el precio final de vivienda; por lo tanto, en el caso de vivienda social de bajo precio, los requerimientos tienden a disminuir, lo que representa un menoscabo en el contexto urbano en lo referente a los equipamientos.

Así, si el tipo de vivienda está dirigido a estratos con poco poder adquisitivo, consecuentemente tendrá menos condiciones favorables para acceder a equipamientos suficientes y de calidad.

En cuanto a las responsabilidades del promotor establecidas en los artículos 61 y 63 del reglamento del código administrativo, queda establecida la dotación de un equipamiento urbano básico obligatorio, referente a educación y recreación, pero se exime de la construcción forzosa de unidades médicas y guarderías.

Por otro lado, en el artículo 68 de este reglamento se permite la venta en etapas de los conjuntos siempre y cuando el promotor demuestre un avance correspondiente a 25% del total de viviendas referidas en la autorización correspondiente; esto se lleva a cabo para facilitar la recuperación de los costos de inversión y de esta manera agilizar el financiamiento de las siguientes etapas.

En muchos casos esta práctica se realiza sin que exista el avance correspondiente en materia de infraestructuras y equipamientos necesarios para estos primeros habitantes.

Las nuevas disposiciones normativas parecen fomentar la participación de los gobiernos municipales para supervisión de las obras y la incorporación de los nuevos conjuntos urbanos una vez que estos se terminan de edificar, sin embargo, la falta de un verdadero rol protagónico en la disposición de los usos del suelo los deja al margen de las decisiones más trascendentales. Esta situación tiene fuertes repercusiones en lo que respecta a la dotación de los servicios que están obligados a prestar al incorporar estos conjuntos a su administración.

De esta manera puede decirse que la aparente toma de poder generada por las modificaciones a la política habitacional del Estado de México a través del código administrativo y su reglamento, así como a los cambios en artículo 115 constitucional quedan supeditados a criterios financieros y de obtención de altas rentas que son impuestas a nivel Estatal. De esta manera puede decirse que los cambios en la política habitacional lejos de generar una mejor distribución de los recursos a través de bienes de uso colectivo como son las infraestructuras y equipamientos han ampliado las brechas de desigualdad entre las regiones que conforman la Zona Metropolitana del Valle de México.

3.11 Etapas del proceso de producción de conjuntos habitacionales en el Estado de México

A grandes rasgos los conjuntos habitacionales del Estado de México pasan por una primera etapa de autorización, posteriormente una etapa de seguimiento y finalmente la municipalización entendida como el momento en que las autoridades locales incorporan al conjunto urbano a su administración.

La etapa correspondiente a la autorización se lleva a cabo por la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda (CEDUyV) compuesta por representantes de la Secretaría de Desarrollo Urbano, la Secretaría General de Gobierno, Secretaría

del Medio Ambiente, la Secretaría de agua y Obra pública, y la Secretaría de Comunicaciones.

Esta entidad solicita al promotor una constancia de viabilidad para la cual se integra un expediente que incluye: escrituras, acta constitutiva, poder del representante legal, memoria descriptiva de proyecto y croquis de localización.

Una vez que la CEDUyV da un dictamen favorable se emite una constancia de viabilidad otorgando de esta manera cierta garantía que los desarrolladores utilizan para la toma de decisiones en un proyecto de inversión.

Posteriormente el reglamento es sus artículos 45 y 47 establecen que el promotor debe integrar un expediente para informe técnico incluyendo: la constancia de viabilidad, el dictamen de factibilidad de servicios de agua y drenaje, alineamiento y número oficial y la licencia de uso del suelo.

Este documento se ingresa a la Dirección General de Operación Urbana encargada de emitir un informe técnico en el cual se especifican las obligaciones del promotor en materia de suministros de energía eléctrica, agua potable, drenaje, alcantarillado, protección civil, medio ambiente e impacto vial.

El artículo 49 del reglamento del CAEM, establece:

Previa a la autorización del conjunto urbano, el interesado deberá obtener de la Secretaría la aprobación del respectivo proyecto de lotificación, el cual se sujetará a los términos normativos de las autorizaciones y dictámenes integrados en el expediente de autorización, así como a lo previsto por este Reglamento y los planes de desarrollo urbano aplicables. (CAEM, 2002).

Por tanto, el promotor está obligado a presentar un plano de lotificación del conjunto urbano, para la aprobación correspondiente a la utilización del predio en cuanto a porcentajes de área de vivienda, vialidades, áreas comerciales, áreas de donación y restricciones en caso de que por alguna razón estas existan. Posteriormente se solicita la correspondiente autorización para proceder a la ejecución del proyecto de obras de equipamiento y de urbanización.

En cuanto a las obras de equipamiento debe mencionarse que es la Dirección General de Operación Urbana quien a través de un estudio del proyecto determina si la ubicación de las mismas dentro del conjunto es óptima y si se cumple con los requerimientos establecidos según la normatividad impuesta por el propio organismo.

El paso siguiente según el artículo 51 del reglamento del CAEM es la obtención del acuerdo de autorización, que se publica en la gaceta de gobierno:

Emitido el acuerdo de autorización del desarrollo, la Secretaría ordenará su publicación en la Gaceta del Gobierno, a costa del titular de dicha autorización. Las instancias gubernamentales que hayan intervenido en la integración del expediente respectivo, en el ámbito de sus competencias, darán seguimiento al cumplimiento de las obligaciones a cargo del desarrollador (CAEM, 2002).

En este documento, se estipulan las características del conjunto urbano, y las obligaciones adquiridas por el desarrollador para de alguna manera exista un compromiso en materia de dotación de obras de urbanización básica y equipamientos, lamentablemente el presupuesto para el promotor que se destina a estos rubros es únicamente a través de un porcentaje de 2% sobre el valor de construcción de viviendas y no en cuanto a las necesidades reales de la población que habitará el conjunto ni del contexto urbano donde va a construirse.

Una vez terminado el proceso de autorización inicia la etapa de seguimiento en la cual intervienen la Subdirección de autorizaciones urbanas (perteneciente Dirección General de Obra Urbana: DGOU) y la Subdirección de control urbano (perteneciente a la Dirección General de Control urbano: DGCU).

La entidad encargada de llevar un control de las actividades como: inicio de obra, venta de lotes, comercialización, y en su caso, retificaciones es la Dirección General de Operación Urbana. Por otro lado, la actividad de supervisión de las obras mediante bitácoras para llevar un control del avance, se lleva a cabo por la Dirección General de Control Urbano.

Es conveniente especificar que, en el caso de la supervisión de las obras, el gobierno solo supervisa la calidad de la obra pública, mientras que las viviendas quedan bajo responsabilidad del promotor.

La bitácora de obra incluye: información sobre el municipio, de la desarrolladora, de la autorización del proyecto, garantías, obras de equipamiento y las obras de urbanización, en este último concepto se engloba: energía y alumbrado, drenaje, guarniciones, banquetas, pavimentos, jardinería, señalamiento vial, nomenclatura de calles. La bitácora de obra es controlada por funcionarios del gobierno municipal y la periodicidad de las visitas depende de las dimensiones del conjunto y la velocidad de construcción del mismo.

La última etapa del proceso de producción de conjuntos habitacionales corresponde a su entrega al municipio en donde está localizado. Para esto debe darse aviso a la Secretaría de Desarrollo. Este proceso no siempre se realiza cuando todas las etapas de construcción del conjunto han terminado sino también una parte de ellas siempre y cuando existan las infraestructuras suficientes para cubrir las necesidades de los habitantes ya instalados.

Para iniciar este trámite debe entregarse un plano de las obras incluyendo las modificaciones o adecuaciones que se hayan realizado durante el proceso constructivo incluyendo su costo definitivo. En respuesta a esto, la Dirección General de Control Urbano establece un determinado monto para ser utilizado en caso de que las obras presenten vicios ocultos. El siguiente paso es elaborar el acta de entrega al municipio correspondiente para que el conjunto urbano quede incorporado dicho centro de población. A partir de ese momento es responsabilidad del municipio el suministro de servicios, el mantenimiento del equipamiento y las áreas públicas.

Cuando el municipio no suscribe el acta de entrega de obra parcial o total en un lapso máximo de 20 días el promotor tiene derecho a solicitarlo directamente a la Secretaría con la finalidad de deslindarse de responsabilidades y poder seguir operando.

De esta manera el gobierno local en muchas ocasiones se ve obligado a incorporar un gran volumen de viviendas sin la posibilidad de suministrar los servicios que le son demandados por la insuficiencia de recursos o deficiencias técnicas.

3.12 Experiencia de políticas de vivienda social en América Latina

Existen diferentes políticas de Estado para afrontar la problemática de la vivienda social en los países latinoamericanos. Para Cardoso (2007: 229) existen tres modelos básicos ante el fenómeno de los asentamientos irregulares:

1. La urbanización: es una forma de intervención que no implica modificación de la estructura existente del asentamiento y se limita a la dotación de servicios ausentes o deficientes.
2. La reurbanización: esta modalidad se lleva a cabo en situaciones en que por razones de seguridad o adecuación al sitio es necesario replantear la traza del asentamiento respetando el sitio donde ya se encuentra.
3. Remoción: este modelo conlleva la reubicación total del asentamiento en otra área.

3.12.1 El caso de Santiago de Chile

En Chile, la legislación habitacional inicia con la Ley de Habitaciones Obreras en 1906, que tenía como finalidad garantizar las condiciones mínimas de salud requeridas para los trabajadores obreros. Durante el mandato de Allende existieron invasiones de terreno en zonas centrales que posteriormente quisieron ser eliminadas por el gobierno de la dictadura, de esta manera en los últimas cuatro décadas la posición institucional apunta al traslado de las familias de los asentamientos a las viviendas nuevas producidas por la política estatal.

En el año 1979, bajo el gobierno de la dictadura la Política Nacional de Desarrollo Urbano permitió que el precio del suelo fuese fijado por las fuerzas del mercado y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) acuñó el sistema de subsidio, crédito y ahorro asegurando la actuación de actores privados.

Las viviendas prototipo están consideradas en base a lo que el gobierno considera el estándar mínimo cuyo programa arquitectónico incluye: dos o tres dormitorios, sala, cocina y un baño.

Según Rodríguez y Sugranyes los actores tienen los siguientes roles (Rodríguez y Sugranyes, 2004: 53)

El MINVU otorga los subsidios y asigna las viviendas a los postulantes.

El MINVU o las empresas adquieren los terrenos más baratos por su carencia de servicios y equipamientos ubicados en la periferia para aumentar el margen de ganancia.

Las empresas desarrolladoras construyen y al final del año se les devuelve 31% del IVA de costos de construcción.

A los bancos que proporcionan el crédito el MINVU les financia los seguros sobre los préstamos y asume la responsabilidad por el remate del inmueble en caso de insolvencia del deudor.

Para Zenteno esta forma de acceso al suelo urbano conlleva el fracaso de la política habitacional ya que: “Son las decisiones tomadas con base en el mercado de suelo urbano las que definen la localización de la morada destinada a los más pobres, no respondiendo a necesidades sociales, sino al costo del suelo urbano” (Zenteno: 2015:165)

La misma autora considera que la política tampoco considera las implicaciones de concentrar de manera homogénea a tantas personas de un mismo estrato; y que la calidad de los materiales de construcción es mala, lo que ocasiona un deterioro prematuro de los conjuntos. En sus palabras la política establecida: “ha contribuido a reducir significativamente el déficit habitacional, pero también ha terminado creando un nuevo problema de vivienda y urbano” (Zenteno:2015:166).

3.12.2 El caso de Sao Paulo

El crecimiento de la ciudad de Sao Paulo se dio de 1940 a 1960 momento en el cual la ciudad se convirtió en un polo de atracción por sus actividades económicas e industriales, no obstante, el fenómeno de la favelización más importante es durante la década de 1970 a 1980.

El gobierno brasileño para enfrentar la problemática generada por las favelas creó el Sistema Financiero de Habitacao y el Banco Nacional de Habitacao este último se declaró en quiebra en el año 1986.

Es en el año de 1988 cuando la Constitución incorpora a las políticas urbanas un apartado en el cual se establece: “Que los municipios tuvieran más autonomía y recursos, definiendo prioridades locales, reorientando las políticas públicas y creando mecanismos participativos y de control social” (Zenteno:2015: 168)

Lamentablemente la carencia de recursos administrativos, monetarios impidieron que los municipios fueran capaces de asumir de manera eficiente las responsabilidades asignadas.

Es en el año de 1990 cuando el Senado aprueba lo que se considera un parte aguas dentro de la política urbana brasileña, con el Estatuto da Cidade que implica que en la elaboración de los planes de desarrollo urbano existe : “La obligación de la participación ciudadana en su formulación lo que enfatiza su dimensión política, como una especie de pacto social en torno a un proyecto de ciudad” (Teixeira, 2009:221) para su implementación se creó en 2003 el Ministério das Cidades organismo a través del cual los gobiernos invierten en la regularización de asentamientos humanos precarios.

En 2009 bajo el gobierno de Lula se creó el Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) como parte de la Política Nacional de vivienda que estableció estrategias de acceso a la vivienda.

El rol de los actores en los procesos de vivienda es el siguiente:

Los estados y municipios hacen una preselección de las familias que tienen prioridad para la asignación de vivienda.

Las empresas privadas realizan los proyectos para su evaluación por el Banco do Brasil o la Caixa Económica Federal quienes financian la construcción.

Una vez concluida la etapa de construcción las instituciones financieras asignan las viviendas a las familias beneficiarias.

La especialista Elizabeth Zenteno considera que: “El Programa Minha casa minha vida obedece a una lógica de mercado ya que los terrenos y la construcción están controlados por el mercado inmobiliario, de modo que son las empresas constructoras quienes presentan los proyectos y definen la localización de las viviendas construidas por el PMCMV” (Zenteno, 2015: 170).

En lo que respecta a la urbanización de favelas debe decirse que desde el año 1980 las estrategias buscan mantener a los ocupantes en su asentamiento, la Secretaría Municipal de Habitação de Sao Paulo desde 2005 lleva a cabo el mayor programa de urbanización de asentamientos precarios en América Latina.

TERCERA PARTE. ESTUDIO DE CASO: ZUMPANGO, ESTADO DE MÉXICO

IV. Expansión urbana y conjuntos habitacionales en municipios conurbados de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)

4.1 La fragmentación físico-espacial del territorio de la ZMCM

Los espacios fragmentados se conforman por enclaves que separan a la sociedad según estratos socioeconómicos y funciones. En el caso de la vivienda de interés social construida por promotores privados esta condición se hace evidente por la lejanía de ésta a los centros urbanos e incluso a la falta de espacios que propicien la socialización dentro del conjunto habitacional.

Los conjuntos habitacionales en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) son construidos como elementos aislados que rompen la continuidad de la traza urbana al encontrarse ubicados lejos de los centros urbanos. Esto es una condición buscada por los desarrolladores privados, ya que permite construir posteriormente los terrenos intersticiales con lo cual se eleva el precio de las viviendas conforme se aproxima a los centros urbanos. Esto genera un incremento en las ganancias de los desarrolladores basado en el aumento del costo del suelo por su proximidad a las zonas centrales.

Esta forma de crecimiento urbano ha exacerbado en gran medida la cantidad de superficie de tierra ocupada para uso habitacional en las últimas décadas. Por tanto, se afirma que los conjuntos habitacionales de vivienda social son la principal causa de una estructura urbana discontinua que origina un crecimiento desmesurado de las periferias en un patrón de baja densidad, lo que implica altos costos para la dotación de infraestructuras básicas como el agua y drenaje.

El diseño urbano en el interior de los conjuntos está basado primordialmente en vialidades principales y calles secundarias a manera de un “peine”. Estas calles secundarias, en muchas ocasiones, son modificadas por la inseguridad en el interior del conjunto. Los habitantes colocan barreras físicas como rejas o bardas que impiden a los transeúntes el acceso a las áreas comunes. Esta peculiaridad

aísla a los habitantes en su propia calle y en consecuencia se reduce el espacio tradicional de socialización.

4.2 Los conjuntos habitacionales en municipios conurbados

Los cambios realizados en la política habitacional para responder a imperativos neoliberales han modificado la forma en que la vivienda se produce de manera formal y también en el crecimiento de la mancha urbana, principalmente sobre los municipios conurbados de la ZMCM.

Las reformas al artículo 27 constitucional permitieron incorporar grandes extensiones de tierra ejidal al mercado de suelo, en el que participan principalmente desarrolladores privados. Esto trae consigo la expansión urbana incontrolada de las periferias, lo que ha transformado la morfología de la metrópoli.

Los cambios en la forma de incorporar suelo urbanizable y la forma de construcción masiva de vivienda terminada dirigida en su mayoría a los estratos solventes de la sociedad, principalmente derechohabientes de los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS), son elementos de una fórmula que permite la obtención de grandes ganancias para las constructoras. Gran parte de estas utilidades se sustenta gracias a la incorporación de suelo barato ubicado en municipios conurbados que anteriormente tenía usos agrícolas.

Este modo de crecimiento urbano, en donde la producción de vivienda está desvinculada del desarrollo urbano, tiene efectos negativos tanto para sus habitantes como para los municipios sobre los que se construyen. La dinámica neoliberal impulsada por las transformaciones a la política habitacional y las instituciones que intervienen en este proceso están orientadas a la obtención de altos márgenes de ganancia para el sector inmobiliario, pero no se enfocan en la satisfacción de una demanda social, ni en la oferta de un producto de calidad a los derechohabientes que tienen la capacidad económica para adquirir estos inmuebles.

Los conjuntos de vivienda de interés social tienen una alta incidencia en la conformación de la ciudad fragmentada, los cuales son financiados y promovidos por empresas privadas y los ONAVIS.

La realización de esta modalidad de vivienda masiva, principalmente en municipios conurbados, está relacionada con la transferencia de la promoción de la vivienda a las empresas privadas. Este modelo de producción del espacio habitacional se caracteriza por la producción en serie de grandes cantidades de vivienda unifamiliar sobre amplias extensiones de terreno alejadas de los centros urbanos, carentes de los bienes de uso colectivo y servicios necesarios, dimensiones internas de los espacios de la vivienda muy reducidas, así como un diseño monótono y carente de áreas comunes.

Los desarrolladores toman como premisas principales la posibilidad de llevar a cabo economías de escala, bajo costo de los terrenos y precios basados en la capacidad crediticia de los derechohabientes, sobre todo de aquellos que tienen un ingreso de cuatro a siete salarios mínimos.

Las empresas desarrolladoras que llevan a cabo estos conjuntos de interés social en un principio operaban como contratistas bajo la supervisión de los ONAVIS, principalmente el Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), pero el modelo actual les otorga libertades para actuar y les permite acceso a fondos financieros basados en el ahorro de los derechohabientes.

De esta manera, Grupo Geo se consolidó como uno de los principales promotores de vivienda de interés social, situación que le permitió utilizar un alto volumen de créditos hipotecarios del INFONAVIT.

Respecto a la demanda de vivienda, ésta se expresa de manera individual por parte de los ONAVIS como el INFONAVIT, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). La modalidad individual es un cambio trascendente, ya que hasta la reforma de principios de la década de los noventa

los trabajadores recibían los créditos por la instancia promotora del conjunto habitacional, la cual generalmente era un sindicato al que el derechohabiente estaba afiliado. El promotor o sindicato en ese caso asignaba al demandante una vivienda en un conjunto específico o daba la opción de elegir la ubicación de la vivienda en un par de conjuntos o unidades habitacionales.

Con este sistema, los derechohabientes de los créditos otorgados por los ONAVIS se convertían en beneficiarios a partir de la mediación de un tercero que era un sindicato que mantenía en sus manos la asignación.

La modalidad individualizada del proceso de obtención de los créditos y la posibilidad de elegir entre los distintos productos ofrecidos por los desarrolladores son cambios en los procesos de asignación.

Otro cambio que debe mencionarse es la suspensión de la supervisión sobre las edificaciones, tarea que anteriormente el INFONAVIT encargaba a desarrolladores privados para la producción de viviendas de interés social.

Los desarrolladores utilizan argumentos dirigidos hacia estratos que históricamente tienen preferencias por la vivienda particular unifamiliar, lo cual deja de lado las alternativas que consideran tipologías de vivienda verticales que permitirían mayores densidades poblacionales.

Los conjuntos habitacionales promovidos por desarrolladores privados utilizan únicamente dos o tres prototipos de vivienda, ya que la optimización del proceso constructivo busca la mínima inversión. En materia de suelo también se privilegia la mínima inversión inicial y la adaptación del metraje de las viviendas a los topes de los financiamientos para fijar así el precio final de las viviendas.

El modelo de producción masiva se basa en la cooperación entre las instituciones públicas que conforman la demanda del mercado y las libertades otorgadas por los ONAVIS a los agentes promotores y productores privados de vivienda bajo una política pública nacional que ha dejado en manos de empresarios privados la solución de demandas sociales como la vivienda.

Los consorcios pretenden justificar el modelo con la oferta de una vivienda como patrimonio, que aumentará su valor al paso del tiempo, y de mejores niveles de seguridad por medio de la aparente privatización de espacios públicos. Sin embargo, los conjuntos habitacionales de vivienda de interés social incluyen infraestructuras y equipamientos, cuyo mantenimiento depende de los gobiernos locales.

El modelo fragmentado que resulta de una política pública deficiente y de la carencia de un Estado que cumpla la función de regular los mercados tiene también consecuencias graves por el gasto y el desgaste que implican los largos recorridos y el tiempo de viaje dedicado por los habitantes para acceder a fuentes de trabajo, y para acceder a los bienes de uso colectivo que ofrece la ciudad central.

4.3 El suelo para vivienda en los municipios del Estado de México

En el caso de las ciudades mexicanas debe decirse que la política de suelo no ha estado coordinada con el desarrollo urbano, a pesar de que éste es un insumo indispensable para acceder a la vivienda, sobre todo en el caso de la población de escasos recursos. La política mexicana siempre ha sido excluyente de quienes no cuentan con un empleo formal. Esta situación se exacerbó cuando a finales de los ochenta el Estado tomó medidas para que la inversión en vivienda fuera rentable. Bajo esta consigna, el Estado mexicano estableció que la demanda habitacional debía ser resuelta por medio del mercado formal, es decir, mediante la construcción de viviendas nuevas, para lo cual los principales organismos como el INFONAVIT y el FOVISSSTE incrementaron el volumen de créditos para el rubro.

Ante la oportunidad de obtener grandes utilidades, y con un mercado garantizado conformado por parte de los ONAVIS, los desarrolladores inmobiliarios dejaron de lado a los demandantes que no tenían capacidad crediticia y saturaron el mercado con viviendas localizadas en la periferia urbana, muchas de las cuales han sido abandonadas. Según datos del Censo de Población y Vivienda realizado por el

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2010 de 35.2 millones de viviendas, cinco millones están deshabitadas y dos millones son de uso temporal (INEGI, 2010).

Las modificaciones realizadas a las líneas de acción por parte del Estado mexicano permiten a los desarrolladores privados la adquisición de grandes extensiones de suelo en municipios conurbados. Esto es para los desarrolladores la base para producir altos márgenes de rentabilidad, pues la construcción de vivienda terminada, además de ser de baja calidad, se da sobre terrenos carentes de infraestructuras y equipamientos indispensables para la población destinataria.

La venta de tierra en los municipios conurbados del Estado de México se impulsó mediante la creación en 1993 del Programa de Certificación de Ejidos (PROCEDE). Con base en este instrumento se otorgaron certificados parcelarios y títulos de terrenos para después ser urbanizados. Esta acción facilitó la incorporación de la propiedad de las comunidades campesinas a la iniciativa privada y con ello se aceleró la expansión de la mancha urbana.

El proyecto Ciudades Bicentenario, impulsado en 2007 por el entonces gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, promovió la construcción de vivienda masiva en los municipios de Almoloya de Juárez, Tecámac, Huehuetoca, Atlacomulco, Jilotepec y Zumpango.

Tabla 5

Superficie de terreno y número de viviendas autorizadas en los tres municipios con mayor crecimiento en materia de vivienda, 1993-2012

Municipio	Superficie autorizada (ha)	Viviendas autorizadas en conjuntos
Tecámac	1 795	137 754
Zumpango	1 327	101 739
Huehuetoca	990	71 673
Total	4 112	311 166

Fuente: elaboración propia con información de Gaceta del Gobierno del Estado de México.

La tabla muestra la superficie autorizada en hectáreas de los tres municipios que más unidades de vivienda recibieron en forma de conjuntos urbanos en el periodo 1993-2012. En primer lugar se encuentra Tecámac, con 1 795 hectáreas y 137 754 viviendas; en segundo lugar, está Zumpango, con 1 327 hectáreas y 101 739 viviendas; en la tercera posición, Huehuetoca, con 990 hectáreas y 71 673 unidades de vivienda. El total que arrojan estos tres municipios es de 4 112 hectáreas y 311 166 viviendas, lo que corrobora una expansión incontrolada de la mancha urbana en un corto periodo de tiempo.

4.4 El proceso de urbanización fragmentada en el municipio de Zumpango

Los municipios conurbados presentan nuevos patrones de crecimiento, en ellos las desigualdades socioterritoriales son la resultante de una política habitacional que facilita la expansión urbana fragmentada de baja densidad, en donde se ubican núcleos poblacionales homogéneos, en su mayor parte derechohabientes de los ONAVIS, que ante la necesidad de hacer uso de su ahorro como

trabajadores formales, se ven vulnerabilizados al habitar en sitios con déficits de servicios y equipamientos básicos.

En estos conjuntos urbanos constituidos como espacios fragmentados existen condiciones que no facilitan una buena calidad de vida, entre ellas: accesibilidad deficiente al transporte público e insuficiencia de espacios tanto recreativos como deportivos para socialización.

Los rasgos que se identifican comúnmente en este tipo de espacios son una baja densidad poblacional sobre un territorio expansivo horizontalmente y un acelerado proceso de cambio de uso del suelo debido a la disponibilidad de grandes extensiones de tierra anteriormente usadas con fines agrícolas y que hoy conforman el suelo urbanizable para conjuntos de vivienda.

Los espacios fragmentados sufren transformaciones en diversos ámbitos que les dan condiciones particulares. Entre ellos está un crecimiento demográfico acelerado producto en muchos casos del cambio de uso de suelo de tipo rural a uso habitacional. En el caso del municipio de Zumpango, la población total presenta el siguiente comportamiento:

Tabla 6

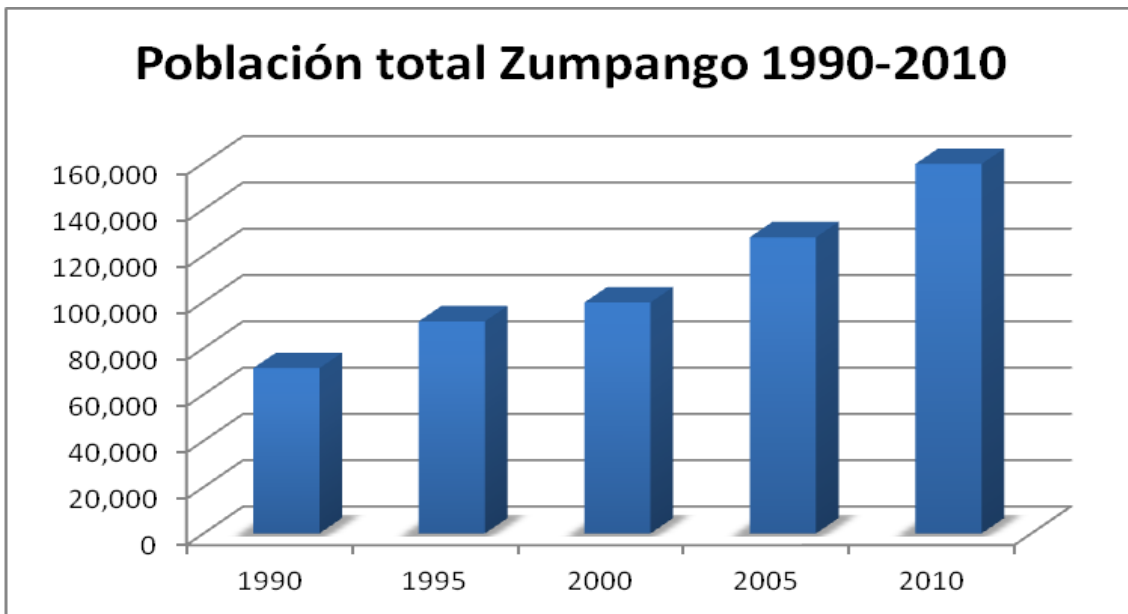
Población total del municipio de Zumpango, 1990-2010

Municipio	Población total				
Año	1990	1995	2000	2005	2010
Zumpango	71 413	91 642	99 774	127 988	159 647

Fuente: elaboración propia con datos del Gobierno del Estado de México. Zumpango Programa regional.

Gráfica 7

Crecimiento poblacional del municipio de Zumpango, 1990-2010



Fuente: elaboración propia con datos del Gobierno del Estado de México. Zumpango Programa regional.

La gráfica 7 muestra un crecimiento poblacional sostenido durante las dos décadas anteriores. Debe destacarse que con 159 647 habitantes, Zumpango es el municipio más poblado de la región XVI, cuyo incremento poblacional tiene repercusiones directas sobre las demandas de infraestructuras y servicios a las que el municipio debe dar respuesta a la brevedad.

El aumento de la población del municipio de Zumpango se debe en gran medida a la intensa migración intermunicipal o de otras delegaciones debido a la oferta de vivienda en conjuntos habitacionales de interés social, es decir, el incremento no corresponde al crecimiento natural, sino que ha sido inducido por la gran cantidad de inmuebles nuevos dentro del municipio.

Las transformaciones que experimentan los territorios de los municipios conurbados, como Zumpango, suceden de manera muy acelerada y en consecuencia afectan su morfología y estructura. Ejemplo de ello son los numerosos cambios de usos de suelo ejidal para uso habitacional, los cuales han

dado paso a la construcción de un gran número de viviendas sobre terrenos que no cuentan con la dotación de servicios básicos requeridos.

En cuanto al tipo de vivienda construida, debe decirse que la tipología utilizada por los desarrolladores de vivienda de interés social es, en la mayoría de los casos, unifamiliar, por lo que las extensiones de terreno requeridas son amplias y discontinuas.

La lógica de los desarrolladores consiste en la adquisición de la tierra más barata, y consecuentemente más alejada de los centros urbanos, lo que propicia la existencia de una fragmentación física. Ésta se evidencia en forma de manchas aisladas con suelo intermedio, cuyo valor aumenta conforme los conjuntos se aproximan al centro urbano más próximo.

La fragmentación socioespacial en el municipio de Zumpango es producto de los siguientes procesos:

1. La transformación irrestricta del uso del suelo ejidal a usos habitacionales mediante un patrón de crecimiento urbano que fomenta la expansión horizontal y bajas densidades.
2. Mala calidad de la vivienda producida por desarrolladores privados bajo un criterio financiero que prioriza la obtención de grandes utilidades sobre la satisfacción de una necesidad indispensable para el desarrollo social.
3. Déficit de servicios urbanos básicos y equipamientos que brinden las condiciones mínimas de salud, educación y espacios para socialización que permitan una mejora a futuro en la calidad de vida de los habitantes.
4. La insuficiencia de un transporte público accesible y eficiente, lo que somete a la población a utilizar un alto porcentaje de su salario y de su tiempo en desplazamientos al trabajo o la escuela.
- 5.- El aislamiento que fomenta la vulnerabilidad de los habitantes y conlleva la pérdida de lazos solidarios entre la población.

4.5 El gobierno local en la producción de vivienda

La adopción del modelo facilitador impuesto en la década de los noventa dio fin a la regulación del Estado mexicano en materia habitacional. A partir de ese momento la promoción de vivienda social ha estado en manos del sector privado, mientras que los ONAVIS quedaron a cargo del otorgamiento de los financiamientos para la adquisición principalmente de vivienda terminada. Los organismos más importantes son, como ya se ha mencionado, el INFONAVIT y el FOVISSSTE.

La institución encargada de definir las acciones en materia de vivienda, formular el Programa Nacional de Vivienda y coordinar a los organismos que intervienen en materia habitacional es la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).

El Sistema Nacional de Vivienda involucra a diversas instituciones para el otorgamiento de créditos puente y para los créditos hipotecarios. Entre las entidades más importantes se encuentran: las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLÉS), las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES) y la Banca de Desarrollo representada por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

Sobre este sistema nacional recaen las acciones en materia habitacional, pero no se ha considerado la participación del gobierno municipal como un ámbito indispensable en la planeación y la gestión del territorio.

La producción masiva de vivienda social que impulsó el Estado buscó el abatimiento del déficit cuantitativo de vivienda; sin embargo, la calidad de la vivienda edificada y las condiciones de su contexto urbano carente de las infraestructuras básicas y de los equipamientos indispensables para su población impiden hablar de una verdadera solución en materia habitacional para los destinatarios de estas viviendas.

Los terrenos utilizados para la producción masiva de vivienda se encuentran en municipios conurbados, ya que los promotores buscan la adquisición de terrenos a muy bajo precio que garanticen altas rentas. Esta dinámica genera fuertes problemas para los gobiernos locales, ya que en muchas ocasiones no se toma en

cuenta su opinión en materia de planeación territorial, por lo que con frecuencia son rebasados por el problema que los conjuntos autorizados generan en materia de demanda servicios. Además, la inexistencia de espacios institucionalizados donde participen coordinadamente los tres ámbitos de gobierno impide establecer con claridad las competencias de cada uno, por lo que resulta incorrecto adjudicar únicamente al gobierno local la responsabilidad del deficiente ordenamiento territorial que se manifiesta físicamente en diversos municipios conurbados, sobre todo en los correspondientes a la ZMCM.

4.6 El parque habitacional, financiamientos 2000-2010

El incremento del parque habitacional según el Censo de Población y Vivienda del INEGI entre 2000 y 2010 fue de 7.1 millones de viviendas. Se registró un total de 35.6 millones de viviendas particulares, de las cuales 64.5% se localiza en ciudades, 91.7% está conformado por casas unifamiliares, mientras que sólo 5.7% es vivienda vertical. Por otro lado, 69% de las viviendas cuantificadas tiene agua entubada, 90% de ellas cuenta con drenaje y 98%, con luz eléctrica. En cuestión de la tenencia, debe decirse que 65% de las viviendas cuenta con título de propiedad, 14% son rentadas y 13% son prestadas (INEGI, 2010).

En cuestión de financiamientos, entre 2001 y 2006 el total fue de 4.6 millones (PUEC, 2013), mientras que de 2007 a 2011 esta cifra se incrementó a 8.2 millones (CONAVI, 2012). Para lograr este considerable aumento, se utilizaron recursos financieros nacionales e internacionales.

En el caso de los créditos destinados para el mejoramiento:

Se abrieron nuevas líneas de crédito para mejoramiento y rehabilitación de viviendas a las que se les otorgó montos menores, lo cual permitió incrementar el número de acciones. Además, una parte muy pequeña e insuficiente del subsidio se otorgó a la producción social de vivienda promovida por organizaciones sociales y civiles, siendo que este tipo de producción además de ser la forma mayoritaria en la que la sociedad mexicana accede a la vivienda, se constituye actualmente como una forma alternativa a la noción de desarrollo capitalista. (Ziccardi y González, 2015: 50).

4.7 Injerencia del municipio en el desarrollo urbano mexicano

El artículo 115 constitucional fue modificado en 1983 y 1999, con lo cual se otorgó mayores atribuciones al municipio, entre otras: los cambios de uso del suelo, el otorgamiento de licencias o permisos y el cobro del impuesto predial. Sin embargo:

[...] las autorizaciones ligadas al aprovechamiento urbano están reservadas a los municipios, pero en los hechos hay participación también de las autoridades federales y estatales mediante el uso de factibilidades, dictámenes urbanos y ambientales, autorizaciones de cambio de uso del suelo o emisión conjunta o consecutiva de licencias y permisos (Ziccardi y González, 2015: 51).

Otra responsabilidad que tienen los gobiernos municipales es la que corresponde a las infraestructuras y los equipamientos básicos. Pero lamentablemente en este ámbito existen fuertes limitaciones en materia de recursos tanto financieros como humanos para responder a estas demandas que se incrementan de manera acelerada debido a la construcción de enormes conjuntos urbanos sobre sus terrenos.

Otro problema para el municipio es su incapacidad para regular el mercado del suelo. Esto, en consecuencia, permite que la localización de los conjuntos urbanos se decida mediante procesos discrecionales que excluyen a las autoridades municipales en la toma de decisiones.

Uno de los beneficios que generó la modificación del artículo 115 constitucional fue la creación de un área de planeación responsable de llevar a cabo planes municipales de desarrollo: los Institutos Municipales de Planeación (IMPLANES). Éstos cuentan con personalidad jurídica y operan como agencias de planeación que elaboran proyectos en los que se incorpora a la comunidad. También llevan a cabo estudios económicos, ecológicos, políticos y sociales. Hasta 2011 el número de IMPLANES llegó a 40 y se ha creado la Asociación Mexicana de Institutos Municipales (AMIMP).

4.8 Efectos de la política federal en el ámbito local

La carencia de instrumentos legales por parte de los gobiernos locales para regular el mercado de suelo y los procesos especulativos ha originado que los desarrolladores privados se apropien de grandes reservas territoriales, a su vez la acelerada velocidad de crecimiento en su territorio a través de conjuntos habitacionales, impide que el municipio cubra las demandas en materia de equipamientos básicos y servicios urbanos.

Las fuentes de financiamiento del gobierno federal para el apoyo en la construcción de infraestructuras en los municipios son: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), y Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Según datos de la SEDESOL, mientras la población en las ciudades se ha duplicado en las últimas tres décadas, la superficie urbana se ha incrementado en promedio diez veces. Un dato que permite dimensionar la expansión urbana que la política federal ha generado sobre los municipios es el siguiente: “En solo 31 municipios se construyeron desarrollos habitacionales mayores a 25,000 viviendas; en tanto que 1,407 municipios se construyeron conjuntos en el rango menor a 5,000 viviendas” (Ziccardi y González, 2015: 53).

Otro de los efectos de la construcción de vivienda que ha fomentado la política habitacional sobre terrenos en municipios conurbados es que “las áreas lejanas a la zonas ya urbanizadas y servidas de las ciudades que tienen múltiples carencias de servicios repercuten negativamente en la calidad de vida de sus habitantes” (Eibenschutz y Goya, 2009: 161).

Los resultados censales del INEGI establecen que la desocupación de las viviendas en el país asciende a casi cinco millones, condición que es resultado de su desfavorable ubicación y de la carencia de servicios mínimos, así como de altos índices de inseguridad y violencia en estas zonas aisladas. También debe mencionarse que 21.8% del total de las viviendas deshabitadas a nivel nacional se

encuentra en las tres zonas metropolitanas más importantes: Valle de México, Guadalajara y Monterrey. En la Zona Metropolitana del Valle de México la proporción de vivienda habitada es de 85.4%, de deshabitada, 10.6%, y de uso temporal, 3.8%, esto llama la atención por ser una zona urbana densamente poblada (INEGI, 2010).

4.9 Localización de la región

El Estado de México está conformado por XVII regiones: I Amecameca, II Atlacomulco, III Chimalhuacán, IV Cuautitlán Izcalli, V Ecatepec, VI Ixtapan de la Sal, VII Lerma, VIII Naucalpan, IX Nezahualcóyotl, X Tejupilco, XI Texcoco, XII Tlalnepantla, XIII Toluca, XIV Tultitlán, XV Valle de Bravo, XVI Zumpango.

Mapa 2

Municipios que integran la región Zumpango



Fuente: Gobierno del Estado de México. Jaltenco (118) y Tonanitla (125).

La cabecera municipal del municipio de Zumpango concentra a la mayor parte de la población de la región XVI que lleva el mismo nombre.

4.10 Dinámica demográfica y tasas de crecimiento

La región XVI concentra a 3.76% de la población total de la entidad y abarca 3.29% del territorio estatal. La organización territorial de la población muestra una densidad regional de 448 hab/km², cifra menor al promedio estatal de 675 hab/km² (INEGI: 2010).

Se puede decir que la región XVI tiene una dinámica poblacional creciente en términos absolutos y relativos. Una de las razones que explican dicha estructura y

dinámica poblacional la constituye su cercanía a la metrópoli más poblada del país, la Ciudad de México y su zona conurbada.

La región Zumpango ha mantenido un crecimiento constante los últimos 20 años. De 1990 a 2010 pasó de 170 529 a 331 857 habitantes, incremento que significó una tasa de crecimiento intercensal de 3.34 en dicho periodo (INEGI: 2010).

La cabecera municipal de Zumpango fue la más poblada de la región XVI, con 159 647 habitantes, que representan 48.11% de la población total de este municipio, seguida por Hueypoxtla, Nextlalpan y Tequixquiac, con más de 30 mil habitantes cada uno (INEGI: 2010).

Así, derivado del crecimiento poblacional permanente y superior al estatal, se refuerza la magnitud de las necesidades de infraestructura, equipamiento, vivienda y empleo que deben satisfacerse en la región Zumpango.

Tabla 7

Población total del Estado de México y de la región XVI Zumpango, 1990-2010

Ámbito	Población total				
	1990	1995	2000	2005	2010
Estado de México	9 815 795	11 707 964	13 096 686	14 007 495	15 175 862
Región XVI	170 629	209 957	236 079	278 265	331 657
Apaxco	18 500	21 134	23 734	25 738	27 521
Hueypoxtla	26 189	31 124	33 343	36 512	39 864
Jaltenco	22 803	26 238	31 629	26 359	26 328
Nextlalpan	10 840	15 053	19 532	22 507	34 374
Tequixquiac	20 784	24 766	28 067	31 080	33 907
Tonanitla ²	na	na	na	8 081	10 216
Zumpango	71 413	91 642	99 774	127 988	159 647

Fuente: GEM Región XVI Zumpango Programa regional 2012-2017.

² De acuerdo con el decreto 152, publicado en la Gaceta del Gobierno, órgano oficial del Estado de México, el 29 de julio de 2003, se conformó el municipio Tonanitla. Su creación fue aprobada por la LIV Legislatura del Estado de México. Por ello, no se presentan datos de este municipio anteriores a esta fecha y se coloca la abreviatura “na” (no aplica).

Tabla 8

**Tasa de crecimiento intercensal en el Estado de México y la región XVI
Zumpango, 1990-2010**

Ámbito	Tasa de crecimiento intercensal			
	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010
Estado de México	3.17	2.65	1.19	1.56
Región XVI	3.75	2.78	2.41	3.42
Apaxco	2.38	2.75	1.44	1.30
Hueyoxtla	3.10	1.62	1.61	1.71
Jaltenco	2.51	4.46	-3.16	-0.02
Nextlalpan	5.98	6.28	2.53	8.52
Tequixquiac	3.15	2.97	1.81	1.69
Tonanitla	na	na	Na	4.63
Zumpango	4.51	2.01	4.48	4.36

Fuente: GEM Región XVI Zumpango Programa regional 2012-2017.
n.a. No aplica.

La población de Zumpango, según los datos intercensales, muestra un crecimiento en el periodo 2000-2005 de 4.48% y de 2005-2010 de 4.36%, mayor que la población del estado con crecimientos en los mismos periodos de 1.19 y 1.56%. Dicho crecimiento está relacionado con la población que cambió su residencia a causa de los grandes conjuntos habitacionales.

4.11 Población según grupos de edad

Respecto a la composición poblacional por edades a nivel municipal, se observa que en 2010 todos los municipios que se reportan en la tabla 9 presentan porcentajes similares de distribución de los grupos etarios: las proporciones del grupo de menores de 15 años oscilan entre 29 y 34%, mientras que las del grupo de 15 a 64 años, 62 y 67%, esto es una población mayoritaria que se ubica en edad productiva y reproductiva que demanda empleo, vivienda y educación más allá del nivel básico (INEGI, 2010).

Tabla 9

Distribución porcentual de la población por grupos de edad en el Estado de México y en la región XVI Zumpango

Ámbito	Población total 2010	Porcentaje de población 2010		
		0-14 años	15-64 años	65 y más años
Estado de México	15 175 862	29.0	66.0	5.0
Región XVI	331 857	31.4	64.1	4.5
Apaxco	27 521	29.4	65.5	5.1
Hueyoxtlá	39 864	31.2	62.7	6.1
Jaltenco	26 328	28.2	67.5	4.3
Nextlalpan	34 374	33.8	62.6	3.6
Tequixquiac	33 907	30.3	64.2	5.5
Tonanitla	10 216	32.8	63.1	4.1
Zumpango	159 647	32.0	64.0	4.1

Fuente: GEM Región XVI Zumpango Programa regional 2012-2017.

De los 159 647 habitantes de Zumpango, 32% tiene de 0 a 14 años, mientras que 64% tiene de 15 a 64 años, es decir, la mayoría de la población requiere empleo, vivienda y educación.

4.12 Pobreza y desarrollo humano

Un indicador determinante en la evaluación de la calidad de vida y el nivel de desarrollo de una sociedad es la pobreza, la cual se mide por las limitaciones o la falta de posibilidades que enfrenta la población para la adquisición de ciertos bienes.

En 2010 el problema de pobreza alimentaria en el Estado de México representaba 14.3%, mientras que en la región Zumpango, 10.4% (GEM, Programa regional, 2012-2017).

Respecto a la pobreza de capacidades, 22.4% de la población de la entidad se encontraba sin capacidad económica para adquirir la Canasta Básica Alimentaria (CAB) y sin poder destinar una parte de su ingreso para satisfactorios básicos

como salud y educación; en la región Zumpango este tipo de pobreza se registró en 15.7% de su población (GEM, Programa regional, 2012-2017).

En el caso de la pobreza patrimonial, 49% de la población del Estado de México no cuenta con capacidad económica para garantizar la canasta básica, ni para realizar gastos en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, esto incluso si la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes; a nivel regional, la pobreza de este tipo fue de 33.4%.

A nivel municipal, Apaxco, Hueypoxtla, Tequixquiac y Zumpango presentaron porcentajes de pobreza mayores a los estatales, como se muestra en la tabla 10 (GEM, Programa regional, 2012-2017).

Tabla 10**Condiciones de pobreza en el Estado de México y en la región XVI
Zumpango**

Ámbito	Pobreza alimentaria ³	Pobreza de capacidades ⁴	Pobreza de patrimonio ⁵
Estado de México	14.3	22.4	49.9
Región XVI	10.4	15.7	33.4
Apaxco	15.5	22.8	46.9
Hueyoxtla	29.7	39.9	66.7
Jaltenco	6.1	11.6	35.7
Nextlalpan	10.4	16.3	38.4
Tequixquiac	18.6	29.4	60.6
Tonanitla	7.5	12.3	33.1
Zumpango	15.7	24.8	52.4

Fuente: GEM Región XVI Zumpango Programa regional 2012-2017.

Las cifras hacen evidente la necesidad de mejorar la calidad del empleo en la región XVI, para permitir a las familias elevar sus ingresos y crear condiciones de bienestar a fin de satisfacer las necesidades básicas en materia de equipamientos, salud y educación. Si se compara con el dato estatal, el municipio de Zumpango cuenta con cifras más altas en los rubros de pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial.

³ Se refiere a la incapacidad para obtener una Canasta Básica Alimentaria (CBA), aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.

⁴ Se refiere a la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la CBA y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines.

⁵ Se refiere a la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la CBA y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines.

4.13 Grado de marginación

El grado de marginación es un indicador fundamental para el análisis socioeconómico de la población, ya que sintetiza aspectos relacionados con los niveles de escolaridad, vivienda, hacinamiento e ingreso, cuyos resultados se clasifican en muy alto, alto, medio y bajo.

Tabla 11

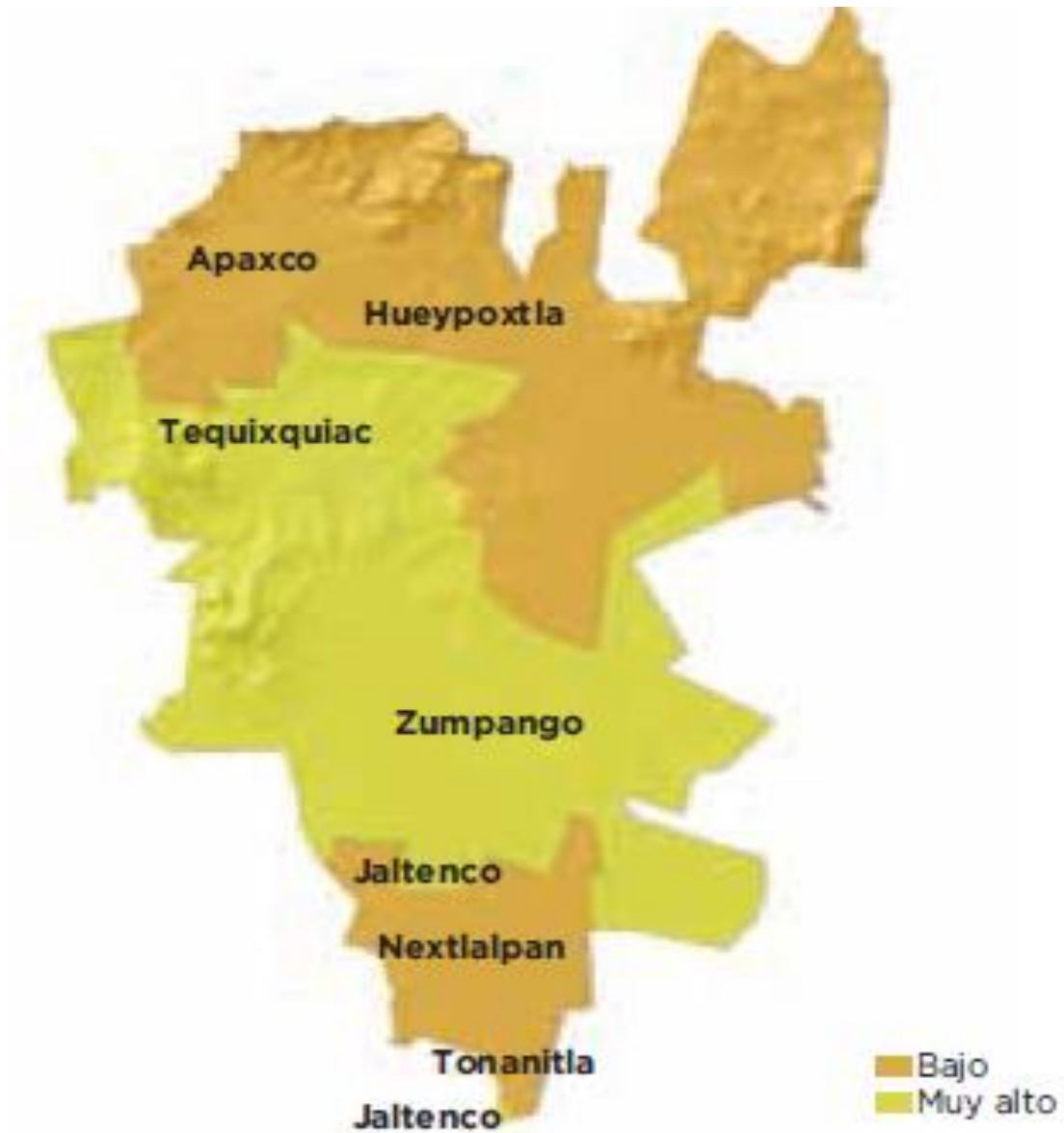
Grado e índice de marginación por municipio

Ámbito	Grado de marginación	Índice de marginación
Apaxco	Bajo	-1.16
Hueypoxtla	Bajo	-0.83
Jaltenco	Muy bajo	-1.84
Nextlalpan	Bajo	-1.12
Tequixquiac	Muy bajo	-1.3
Tonanitla	Bajo	-1.16
Zumpango	Muy bajo	-1.28

Fuente: CONAPO con datos de INEGI 2010.

Mapa 3

Grado de marginación en la región XVI, 2010



Fuente: GEM Región XVI Zumpango Programa regional 2012-2017.

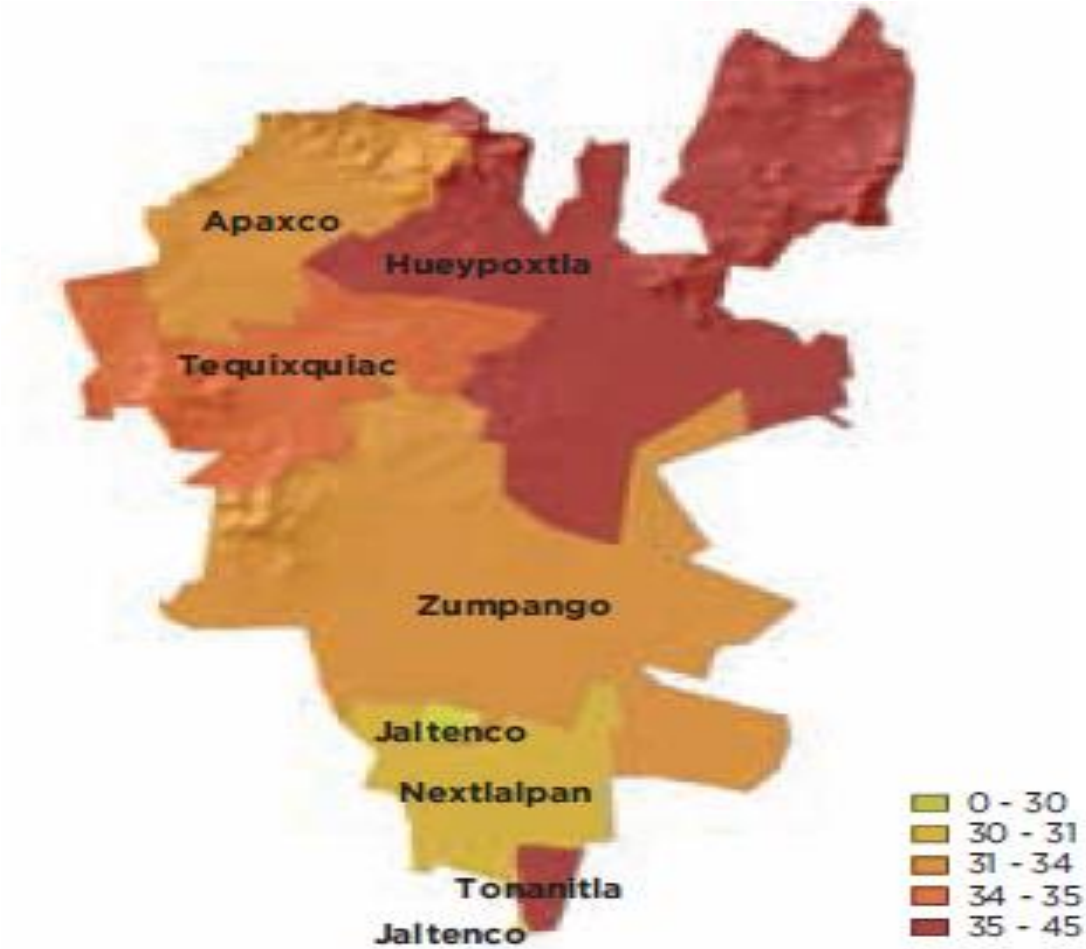
En 2010 los municipios de Nextlalpan, Apaxco y Tonanitla registraron índices de marginación bajos: -1.12, -1.16, y -1.16 puntos, respectivamente, mientras que los municipios de Tequixquiac, Zumpango y Jaltenco presentaron índices muy bajos: -1.3, -1.28 y -1.84 respectivamente.

4.14 Desigualdad en la región

El ingreso es un indicador determinante de las condiciones de vida de la población. A continuación, se presenta un mapa que representa las condiciones de la región XVI Zumpango.

Mapa 4

Población con ingresos menores a dos salarios mínimos en la región XVI Zumpango



Fuente: GEM Región XVI Zumpango Programa regional 2012-2017.

Jaltenco y Nextlalpan registran los mejores niveles de ingreso gracias a que la calidad del empleo en estos municipios es mejor que en el resto de la región. Por el contrario, los municipios con el nivel de ingresos más bajos son Hueypoxtlia y Tonanitla, donde casi la mitad de la población recibe menos de dos salarios

mínimos. Este panorama evidencia la falta de condiciones propicias para crear nuevos empleos y mejores remuneraciones.

En la parte media se encuentran Apaxco, Tequixquiac y Zumpango. En 2010 entre 30 y 35% de la población de estos municipios tenía un ingreso de menos de dos veces el salario mínimo (GEM, Programa regional, 2012-2017).

4.15 Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El IDH se obtiene a partir de la medición de tres variables principales: salud, educación e ingreso. En cierto modo se toman en cuenta factores como: esperanza de vida al nacimiento, niveles de educación, calidad de vida, protección de la infancia y sanidad.

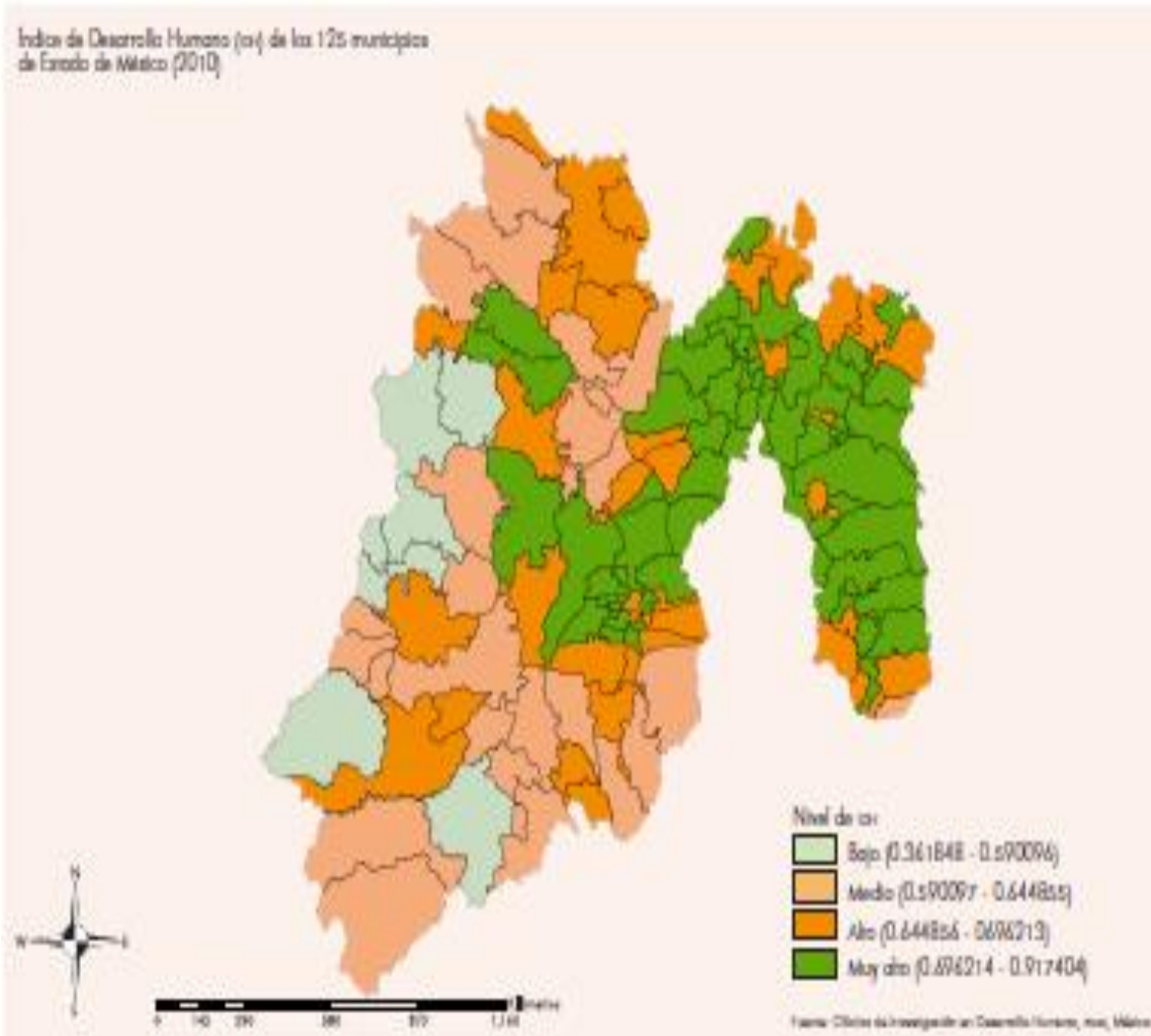
De esta manera, si el resultado obtenido se ubica cercano a uno significa que el IDH es mayor, mientras que el valor cercano a cero indica menor desarrollo. Existen cinco categorías para calificar el IDH: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo. Así es posible la comparación entre entidades.

Mapa 5

Índice de Desarrollo Humano del Estado de México

1. Índice de Desarrollo Humano (IDH)²

Índice de Desarrollo Humano (IDH) de los 125 municipios de Estado de México (2010)



Fuente: Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: 2014.

Tabla 12**Índice de Desarrollo Humano 2000, 2005 y 2010**

Ámbito	Índice de Desarrollo Humano 2000	Índice de Desarrollo Humano 2005
Región XVI	0.7838	0.8243
Apaxco	0.7874	0.8147
Hueyoxtla	0.7539	0.7666
Jaltenco	0.8156	0.8771
Nextlalpan	0.7679	0.8151
Tequixquiac	0.7729	0.8152
Tonanitla	n.a.	0.8333
Zumpango	0.7890	0.8349

Fuente: GEM Región XVI Zumpango Programa regional 2012-2017

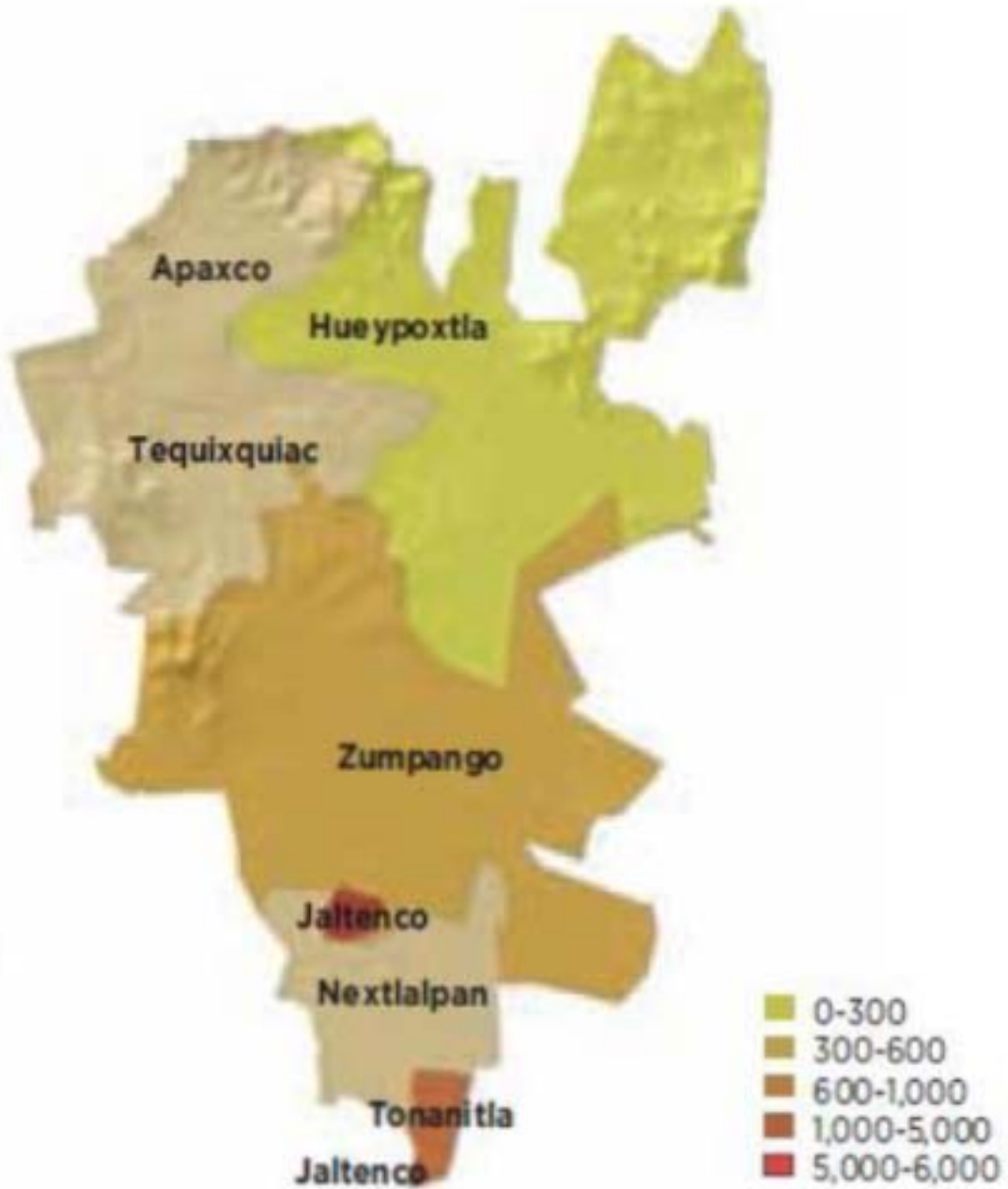
En la región XVI el municipio de Jaltenco ocupa la mejor posición, con un índice de 0.8771, que califica como alto, aunque a nivel nacional ocupa el número 58; en el municipio de Zumpango el índice es de 0.8333, lo que lo ubica dentro de los municipios con muy alto grado de desarrollo humano. (GEM, Programa regional, 2012-2017).

4.16 Superficie total y densidad poblacional

La región XVI Zumpango tiene una superficie total de 741.4 km², que representa 3.29% de la superficie total del Estado de México. Su municipio más grande es Hueyoxtla, con 246.3 km², área equivalente a 33.2% del territorio regional, que en 2010 registró una densidad de 162 habitantes por km² (1.62 hab/ha). En contraparte, el municipio más pequeño de la región, pero que registra mayor densidad, es Jaltenco, el cual, con apenas 0.6% de la superficie regional, alberga en promedio 5 916 hab/km² (59.16 hab/ha), cifra muy superior al promedio estatal de 675 hab/km² (6.75 hab/ha) (Programa regional: 2012-2017).

Mapa 6

Densidad de población en la región XVI Zumpango



Fuente: GEM Región XVI Zumpango Programa regional 2012-2017.

Tabla 13**Superficie y densidad poblacional en el Estado de México y en la región XVI Zumpango**

Ámbito	Superficie en km ²			Población		Densidad	Densidad
	Total	% Respecto Región XVI	% Respecto Edo. Mex.	Total 1990	Total 2010	2010 hab/km ²	2010 hab/ha
Estado de México	22 487.0	-	-	9 815 795	15 175 862	675	6.75
Región XVI	741.4	100.0	3.29	170 529	331 857	448	4.48
Apaxco	79.9	10.8	0.36	18 500	27 521	344	3.44
Hueypoxtla	246.3	33.2	1.09	26 189	39 864	162	1.62
Jaltenco	4.5	0.6	0.02	22 803	26 328	5 916	59.16
Nextlalpan	60.9	8.2	0.27	10 804	34 374	565	5.65
Tequixquiac	96.4	13.0	0.43	20 784	33 907	352	3.52
Tonanitla	8.5	1.1	0.04	0	10 216	1 199	11.99
Zumpango	245.0	33.0	1.09	71 413	159 647	652	6.52

Fuente: GEM Región XVI Zumpango Programa regional 2012-2017.

El promedio de densidad poblacional que registra la región XVI es de 448 hab/km² (4.48 hab/ha); dos de sus municipios, Jaltenco y Tonanitla, destacan por presentar una densidad mayor al promedio estatal: 675 hab/km² (6.75 hab/ha). En cambio, Apaxco, Hueypoxtla y Tequixquiac tienen registros menores al estatal, así como una mayor dispersión (tabla 13). En el caso de Zumpango la densidad es de 6.52 hab/ha, mayor que el promedio de la región XVI y similar a la del estado.

4.17 Patrón de ocupación territorial

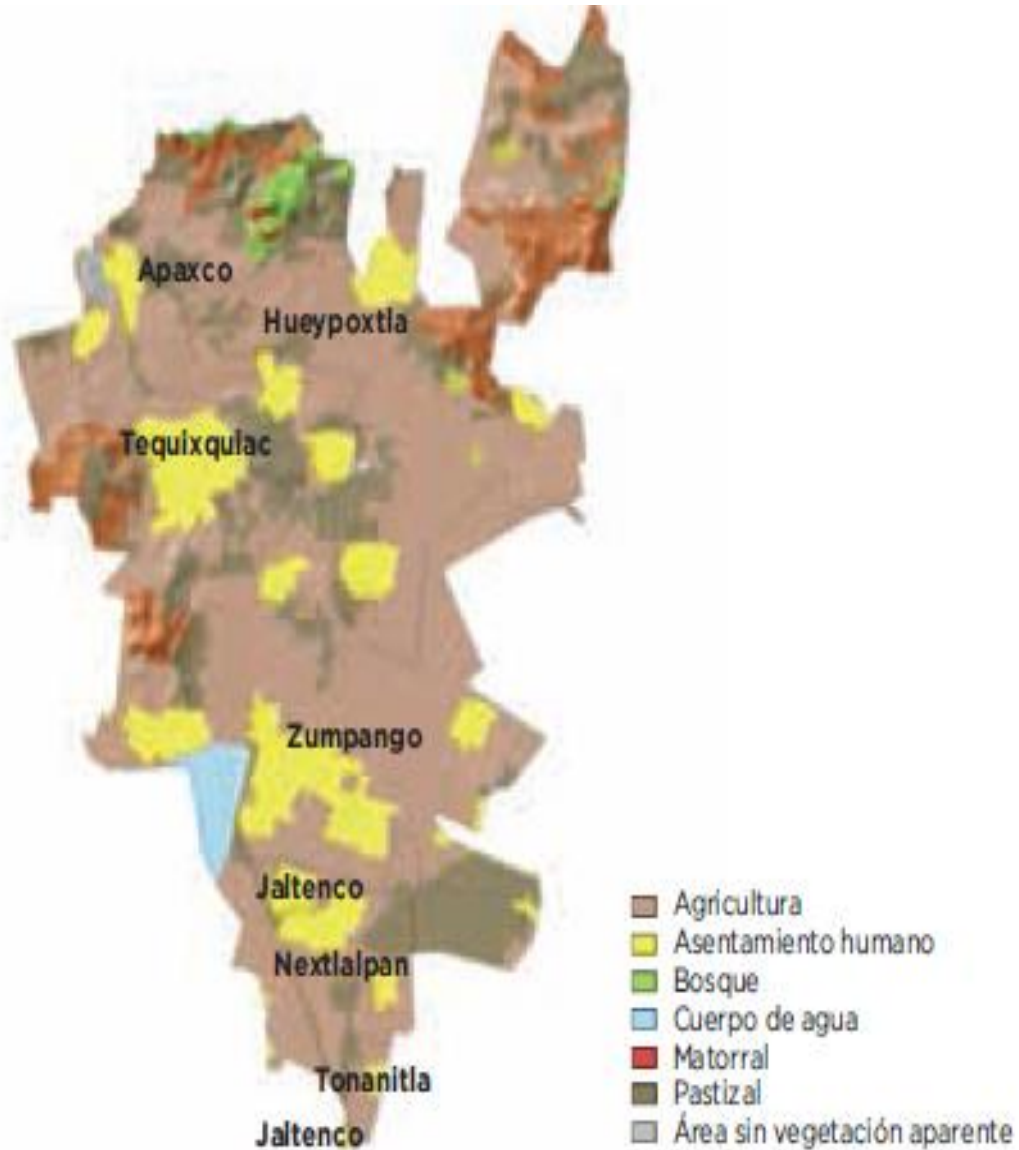
En las últimas décadas toda la región XVI ha sufrido cambios drásticos en el uso del suelo a causa de las presiones ocasionadas por el incremento poblacional y el interés de algunos consorcios por llevar a cabo grandes desarrollos habitacionales bajo la figura de conjunto habitacional.

La cabecera municipal de Zumpango cuenta con las áreas urbanas más extensas a nivel regional, que han sido edificadas sobre zonas agrícolas y en consecuencia han ocasionado un impacto territorial, económico y ambiental negativo. Los conjuntos habitacionales han generado cambios en el uso del suelo agrícola o de pastizal; asimismo, la orografía caracterizada por pendientes muy moderadas fomenta un crecimiento extensivo de las áreas urbanas con densidades bajas, lo que implica costos de urbanización muy elevados y la disminución de áreas de uso agrícola propia de la región.

El cambio de uso de suelo también repercute en el mantenimiento de zonas de recarga hidrológica, pues la reducción de éstas es una situación que no sólo afecta a la región XVI, sino a todo el Valle de México.

Mapa 7

Usos del suelo en la región XVI Zumpango, 2010



Fuente: GEM Región XVI Zumpango Programa regional 2012-2017.

4.18 Grado de urbanización

El criterio de grado de urbanización se toma con base en la población que reside en localidades de 2 500 habitantes o más. Considerando este rango, la mayor

parte del territorio de la región XVI Zumpango tiene un patrón de ocupación predominantemente urbano: 85.84% del total regional. De todos los municipios de esta región, destaca Jaltenco, ya que es totalmente urbano por su población residente en el conjunto habitacional Alborada.

Tabla 14

Grado de urbanización de la región XVI y el Estado de México

Ámbito	Población total	Población en localidades con más de 2 500 hab.	Grado de urbanización	Población en localidades con más de 15 000 habitantes
Estado de México	15 175 862	13 202 345	87	10 799 705
Región XVI	331 857	284 860	85	108 253
Apaxco	27 521	20 667	75	0
Hueyoxtla	39 864	31 656	79	0
Jaltenco	26 328	26 328	100	15 235
Nextlalpan	34 374	26 165	76	0
Tequixquiac	33 907	31 896	94	22 676
Tonanitla	10 216	9 655	94	0
Zumpango	159 647	138 493	86	70 342

Fuente: GEM Región XVI Zumpango Programa regional 2012-2017.

En general, todos los municipios que forman la región XVI Zumpango presentan grados de urbanización superiores a 75%; en este sentido, el grado de urbanización registrado para la región es muy similar al estatal.

En el caso de la cabecera municipal de Zumpango, el grado de urbanización es de 86%. Sin duda, se trata de una cifra que refleja las consecuencias de los acelerados procesos de cambio de uso de suelo que se han dado en las últimas administraciones (GEM, Programa regional, 2012-2017).

4.19 Equipamiento en el Estado de México y en la región Zumpango

Según el INEGI, los siete municipios que conforman la región XVI son parte de la Zona Metropolitana del Valle de México, por lo que los equipamientos y las

comunicaciones deben considerarse indispensables para el desarrollo eficiente dentro del sistema de ciudades que conforman el Valle de México.

Tabla 15

Cobertura de equipamiento en educación, cultura y deporte

Ámbito	Educación		Cultura y deporte	
	Planteles	Laboratorios	Bibliotecas públicas	Centros deportivos
Estado de México	12 448	6 666	653	4
Región XVI	286	97	79	0
Apaxco	25	7	8	0
Hueyoptla	44	16	9	0
Jaltenco	14	7	4	0
Nextlalpan	33	4	12	0
Tequixquiac	33	9	11	0
Tonanitla	6	2	4	0
Zumpango	131	52	31	0

Fuente: GEM Región XVI Zumpango Programa regional 2012-2017.

Los datos de la tabla 15 muestran que el municipio de Zumpango, al ser cabecera municipal, concentra la mayor parte de los planteles, laboratorios y bibliotecas públicas de la región XVI. No obstante, esto no significa que sean suficientes si se toman en cuenta los incrementos poblacionales que se han registrado en las últimas décadas. Llama la atención la carencia de centros deportivos tanto en la cabecera municipal como en el resto de la región.

Tabla 16**Cobertura de equipamiento por estado y región en materia de salud**

Ámbito	Salud		
	Unidad médica de consulta externa	Unidad médica de hospitalización general	Unidad médica de hospitalización especializada
Estado de México	1 694	77	15
Región XVI	60	3	0
Apaxco	5	0	0
Hueypoxtla	30	1	0
Jaltenco	4	0	0
Nextlalpan	3	0	0
Tequixquiac	5	0	0
Tonanitla	2	0	0
Zumpango	11	2	0

Fuente: GEM Región XVI Zumpango Programa regional 2012-2017.

Al considerar el nivel de centralidad de los equipamientos de la región Zumpango, se observa que los municipios con mayor jerarquía son la cabecera municipal y Hueypoxtla.

La tabla 16 muestra la fuerte carencia de equipamientos para la salud en la cabecera municipal tanto en los rubros básicos (unidades médicas de consulta externa) como en las unidades de hospitalización general y especializadas. Esto refleja un déficit del Estado para garantizar la cobertura de estos equipamientos indispensables para el desarrollo humano.

Tabla 17**Cobertura de equipamiento en comercio y abasto**

Ámbito	Comercio y abasto				
	Mercado público	Tiendas DICONSA	Tianguis	Rastros	Central de abastos
Estado de México	659	942	1 237	67	10
Región XVI	5	10	20	2	0
Apaxco	0	1	2	0	0
Hueypoxtla	0	2	6	0	0
Jaltenco	2	0	1	0	0
Nextlalpan	0	1	1	0	0
Tequixquiac	2	1	1	1	0
Tonanitla	0	0	3	0	0
Zumpango	1	5	6	1	0

Fuente: GEM Región XVI Zumpango Programa regional 2012-2017.

En la tabla 17 se observa un importante déficit en materia de comercio y abasto en la cabecera municipal de Zumpango, pues sólo cuenta con un mercado público, cinco tiendas Diconsa, seis tianguis, un rastro y carece de una central de abasto.

4.20 Índice de Consolidación Urbano Regional

El ICUR es una síntesis de indicadores urbanos que muestran el grado de consolidación de un municipio. Este índice toma en cuenta indicadores como: tasa de crecimiento media anual, densidad, grado de urbanización y distancia respecto del Distrito Federal.

Tabla 18

Índice de Consolidación Urbano Regional de los municipios de la región XVI

Ámbito	Tasa de crecimiento media anual 1990-2000		Densidad 2010		Grado de urbanización		Distancia al DF		Resultado ICUR
	%	valor	Hab/km 2	Valor	%	valor	km	valor	
Apaxco	2.0	0	344	0	75.1	1	87	0	1
Hueypoxtla	2.1	0	162	0	79.4	1	80	0	1
Jaltenco	0.7	0	5 984	1	100	1	63	0	2
Nextlalpan	5.9	1	565	0	76.1	1	47	1	3
Tequixquiac	2.4	1	352	0	94.1	1	78	0	2
Tonanitla	na	0	1 202	1	94.5	1	41	1	3
Zumpango	4.1	1	652	0	86.7	1	56	0	2

Fuente: GEM Región XVI Zumpango Programa regional 2012-2017.

El análisis de la región XVI Zumpango muestra que los municipios de Nextlalpan y Tonanitla tienen un alto ICUR, es decir, de tres puntos, mientras que el de Jaltenco, Tequixquiac y Zumpango es medio, esto es, de dos puntos. El ICUR más bajo corresponde a los ayuntamientos de Apaxco y Hueypoxtla, con un punto.

Es importante tomar en cuenta que en 2009, de acuerdo con la Junta de Caminos del Estado de México (JCEM), la red carretera de la región XVI Zumpango permitía a los municipios una conexión intrarregional y extra regional. Es relevante mencionar que el municipio de Zumpango se ubica a distancias relativamente cortas de los municipios del noreste del Estado de México; por ejemplo, del ayuntamiento de Zumpango a la ciudad de Tizayuca, ubicada en Hidalgo, hay una distancia de seis kilómetros.

4.21 Condiciones ambientales

En la región XVI Zumpango se registran diversos problemas de tipo ambiental, entre los que sobresalen la tala clandestina y el tráfico ilegal de maderas, situación frecuente en las zonas norte y noreste de los municipios de Apaxco y Hueypoxtla.

Otros de los problemas son la sobreexplotación de los mantos freáticos y la contaminación de la presa Zumpango, la cual se ha deteriorado por los impactos generados por los asentamientos humanos ubicados en el área, por las aguas negras provenientes del Distrito Federal, así como por la contaminación provocada por el turismo.

A esto se suma la contaminación de origen urbano generada por la falta de recolección de residuos sólidos, pues la mayoría de los municipios de la región no cuenta con sitios para la disposición final de desechos, por lo que éstos se llevan a demarcaciones cercanas como los ayuntamientos de Jaltenco, Nextlalpan y Tonanitla. También se registran graves niveles de contaminación del suelo agrícola derivados del riego de los cultivos con aguas negras y del uso de pesticidas.

De acuerdo con la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de México (SEMEAM), las características climatológicas, geológicas, hidrológicas y usos del suelo actuales de la región XVI Zumpango generan una clasificación de alto riesgo potencial de erosión y desertificación. Esta situación está presente en todos los municipios que conforman la región, pero se acentúa en la zona norte, particularmente en los municipios de Hueyoxtla, Apaxco, Zumpango y Tequixquiac. Por tanto, se ha recomendado la aplicación de diversas técnicas de recuperación de suelos y de programas de reforestación de especies propias de la zona.

4.22 Tratamiento de residuos sólidos

En la región XVI Zumpango se recolectan 101 105 toneladas de desechos sólidos, de los cuales 51 098 toneladas se producen en el municipio de Zumpango. A su vez, éstas se trasladan para su disposición final al municipio de Tecámac, que pertenece a la región V Ecatepec. Otros municipios que tampoco cuentan con

sitios adecuados para la disposición de residuos sólidos son Nextlalpan y Tonanitla (GEM, Programa regional, 2012-2017).

En total, los municipios de la región XVI Zumpango cuentan con 30 vehículos recolectores de basura, sin embargo, existen diferencias en la calidad de prestación de servicio: mientras que en Apaxco se recolectan 8 394 toneladas con cinco vehículos, en Zumpango se recogen 51 098 toneladas con la misma cantidad de vehículos. Por consiguiente, es determinante ampliar la infraestructura si se considera abatir el rezago existente en este ámbito (GEM Programa regional: 2012-2017).

4.23 Tratamiento de aguas residuales

La Comisión del Agua del Estado de México, particularmente la Dirección General de Operaciones y Atención a Emergencias, determina que todos los municipios de la región XVI pertenecen a la cuenca del Río Pánuco y ninguno tiene un sistema de tratamiento de aguas residuales, por lo que actualmente estas aguas se vierten al sistema de alcantarillado. El caudal de agua residual generado por esta región es de 322 litros por segundo y los niveles de cobertura de alcantarillado alcanzan 78.09% (GEM, Programa regional, 2012-2017).

4.24 Áreas naturales protegidas

La laguna de Zumpango cuenta con una declaratoria del Poder Ejecutivo del Estado de México que la reconoce como área natural protegida con categoría de parque estatal para la protección y el fomento del santuario del agua, por considerarse regulador ambiental y contribuir a la recuperación integral y sustentable de la región XVI. Esta región no cuenta con otras áreas naturales protegidas.

Existen dos pequeñas zonas boscosas localizadas al norte de los municipios de Apaxco y Hueyoptla que, a pesar de su importancia natural y ambiental para

evitar los riesgos de erosión y desertificación, aún no tienen declaratoria de protección.

4.25 Infraestructura vial y accesos

La región XVI Zumpango tiene una cobertura carretera orientada principalmente hacia la Región Centro del País (RCP), el Distrito Federal y el Valle de Toluca.

En 2010 el municipio de Apaxco contaba con una red carretera de 22.4 km; Jaltenco, 29.9 km; Nextlalpan, 23.1 km; Tequixquiac, 21.9 km; Zumpango, 65.4 km, y Hueypoxtla, 129.8 km (GEM, Programa regional, 2012-2017).

Mapa 8

Principales accesos carreteros al municipio de Zumpango



Fuente: Elaboración propia con imágenes de Google Maps.

La región XVI Zumpango cuenta en total con 292.7 km de red carretera, mientras que el Estado de México tiene 2 685 km, lo que significa que la infraestructura vial

regional representa 10.9% del total de la infraestructura carretera de la entidad, y territorialmente ocupa 3.29%.

No obstante, el incremento de la población en la región que tiene que trasladarse a diversas zonas de trabajo genera una demanda considerable de infraestructura vial y accesos, por lo que hay que pensar en incrementarla, mejorarla, ampliar la cobertura y mejorar los sistemas de enlace con los estados vecinos.

V. Origen, evolución y forma de operación de la empresa Geo

5.1 Origen de la empresa Geo

Esta empresa, dedicada primordialmente al desarrollo, construcción y promoción de edificaciones residenciales, surgió en 1981 como Grupo Argos, S.A. de C.V. Posteriormente, en 1987 cambió su denominación a Corporación Orvi, S.A. de C.V. y, finalmente, el 9 de enero de 1990 se convirtió en Corporación Geo, S.A. de C.V.

En sus inicios, esta empresa participó como contratista para el INFONAVIT en el diseño y la construcción de vivienda popular, además de desempeñarse como proveedor de servicios como: localización de terrenos factibles para urbanizarse, gestión de permisos y licencias, diseño y construcción de infraestructuras necesarias para los proyectos de vivienda.

En 1992, como parte de la implantación en México de una política neoliberal, el INFONAVIT fue reestructurado únicamente como proveedor de financiamiento hipotecario a trabajadores con empleo formal, acción que dejó la construcción de desarrollos en manos del sector empresarial. De esta manera, Corporación Geo ha aprovechado la reforma del INFONAVIT y se ha convertido en uno de los promotores de vivienda con más alto volumen de créditos financiados por dicho organismo.

Con el éxito inicial de la empresa, en 1994 Corporación Geo realizó una oferta de acciones en la Bolsa Mexicana de Valores, con lo cual se convirtió en la primera

empresa del sector de vivienda de interés social en realizar una emisión de este tipo. Posteriormente, el 19 de agosto de 2003 se realizó un convenio entre Prudential Investment Management, Inc.⁶ y Corporación GEO, denominado “Residential Investment Program”.

El objetivo de este convenio era establecer un programa de inversión para el desarrollo de proyectos inmobiliarios que incluyera: la adquisición de terrenos, la construcción de casas habitación en las modalidades de interés social, interés medio e incluso residencial, además de centros comerciales. Para llevar a cabo estas acciones, se constituyó un Fideicomiso en el que participaban Prudential e inversionistas institucionales, y Geo. En junio de 2005 Geo anunció el lanzamiento de su segunda etapa de inversiones para la adquisición de terrenos con Prudential.

Cabe mencionar que la participación de Geo en los órganos de gobierno tiene influencia significativa en los proyectos, pero no el control de los mismos.

5.2 Objetivo y estrategia de la empresa Geo

El objetivo de Geo es proveer de viviendas de interés social, interés medio y residencial, con la finalidad de: “aumentar su participación de mercado nacional y expansión hacia mercados internacionales ,así como maximizar la rentabilidad de su capital invertido y la generación de flujo libre de efectivo”.

Para lograr estos objetivos, desde su creación Geo ha desarrollado las siguientes estrategias:

⁶ Prudential Investment Management, Inc. fue la primera compañía de Estados Unidos en ofrecer seguro de vida para la gente de la clase trabajadora de bajos ingresos. Con el tiempo, el negocio se extendió a la clase media emergente de la ciudad de Nueva York y Filadelfia.

A medida que la organización creció, buscó nuevas oportunidades. En 1909, Prudential se convirtió en una empresa internacional. Durante las décadas de 1960 y 1970, la organización introdujo muchos nuevos productos y estableció su negocio de bienes raíces. En 2001, Prudential se hizo pública y es un proveedor líder para inversores individuales e institucionales.

- Desde 1973 atiende al mercado de la vivienda de interés social. A partir de 2000 empezó a diversificar sus productos tanto en el segmento de vivienda media y residencial como en el segmento de vivienda económica.
- Busca minimizar el tiempo transcurrido entre la terminación de viviendas y la recuperación de los fondos que provienen de las instituciones de financiamiento hipotecario y mediante la planeación, la construcción y la venta de los conjuntos habitacionales por etapas. De esta manera, es posible reinvertir los flujos generados por la venta de las viviendas de las primeras etapas en la construcción de etapas posteriores.
- En lo que respecta a las reservas territoriales, Geo está diseñada para lograr economías de escala mediante la producción continua y masiva de vivienda. Su estrategia consiste en adquirir reservas territoriales, por medio de la asociación con Prudential, ya sea mediante la compra directa u *outsourcing*, dependiendo de las oportunidades del mercado en un momento determinado.
- La propiedad de las reservas territoriales ofrece flexibilidad operativa y control de costos, mientras que el uso de *outsourcing* minimiza la cantidad de capital invertido en tierras. Geo adquiere terrenos ubicados en puntos estratégicos a precios bajos con el objeto de tener reservas territoriales suficientes para cubrir sus necesidades anticipadas de tierra urbanizable al menos para un periodo de 24 a 54 meses. La alianza de Geo y Prudential permite realizar adquisiciones importantes de tierra que aseguran la reserva de este insumo indispensable.
- El acceso de la compañía a diversas fuentes de financiamiento le ha permitido aprovechar el crecimiento que tuvo en materia cuantitativa el sector de la vivienda en México de 2000 hasta 2012. Es decir, ha tenido una alta incidencia en el mercado en términos del número de viviendas nuevas construidas y en la cantidad de financiamientos hipotecarios proporcionados por los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS), como: INFONAVIT, Sociedad Hipotecaria Federal (antes Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda [FOVI]) y FOVISSSTE.

- En cuanto al financiamiento, debe decirse que históricamente Geo ha mantenido convenios con diversos organismos, tanto con aquellos que manejan fondos gubernamentales como con instituciones de crédito y las SOFOLES.

La estrategia de Geo para el rubro de compradores de bajos ingresos es iniciar la construcción de sus desarrollos únicamente después de que recibe una carta compromiso de los proveedores de créditos hipotecarios, que suelen ser los ONAVIS. Con el fin de diversificar las fuentes de financiamiento, la empresa, por medio de algunas de sus subsidiarias, ha realizado cinco bursatilizaciones de cuentas por cobrar en México. Se trata del primer esquema de este tipo para una empresa desarrolladora de vivienda.

- La empresa Geo tiene inversiones en acciones; por ejemplo, en 2000, contaba con 9% de las acciones del Centro de Investigación y Documentación de la Casa, S.C., que es una sociedad cuyo objeto es normar, verificar y certificar los materiales, productos, procesos, sistemas y otras actividades relacionadas con la industria de la construcción de vivienda de interés social, así como emitir las normas mexicanas relacionadas con la calidad de materiales, productos y actividades.

En 2001, Geo adquirió 48% de las acciones de Ultima Comunicaciones, S.A. de C.V., empresa dedicada al diseño, instalación, operación, compra, venta y arrendamiento de toda clase de telecomunicaciones. Ese mismo año, la empresa adquirió 3% de las acciones de Destino Electrónico, S.A. de C.V., empresa de desarrollo e instalación de módulos de computación, acceso a internet y educación tecnológica.

Posteriormente, en 2005, el corporativo vendió 15% de su participación en Hipotecaria Su Casita a Caixa de Madrid; en ese mismo año participó con una tenencia de 50% de las acciones de Equipat, S.A. de C.V., una Sociedad Financiera de Objeto Limitado (SOFOL) destinada a ofrecer crédito hipotecario. Además, 40% de la empresa Kbe Diseño y Funcionalidad S.A. de C.V., que

funciona como comercializadora de muebles y electrodomésticos, es también propiedad de casas Geo.

5.3 Actividades de la empresa Geo

Primordialmente, Geo es una empresa promotora de conjuntos habitacionales para vivienda de interés social, que está totalmente integrada, es decir, participa en todos los aspectos de promoción, diseño, construcción y comercialización de proyectos habitacionales.

Es uno de los desarrolladores de vivienda más grande de Latinoamérica, según información pública y estadística. En 2000 operaba en 19 entidades de México y en 33 ciudades. Ha construido más de 260 mil viviendas. Los proyectos varían en cuanto al número de viviendas: de 400 hasta 10 mil unidades, las cuales constan, en la mayoría de los casos, de dos pisos y dos recámaras, dentro de un plan de conjunto que puede incluir algunos equipamientos.

Las técnicas de construcción en serie de la empresa Geo le han permitido reducir el tiempo de construcción. El precio de venta promedio de las viviendas entregadas es de aproximadamente \$313 399.

La promotora Geo tuvo una época de gran crecimiento gracias al acceso a los créditos hipotecarios financiados por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). Sin embargo, el INFONAVIT y el FOVISSSTE han proporcionado el mayor porcentaje del total de créditos hipotecarios para viviendas de interés social en México.

En 2005, aproximadamente 54% de las viviendas que vendió Geo en México fueron adquiridas por compradores con créditos hipotecarios del INFONAVIT, mientras que el restante 46% provino de financiamientos otorgados por la SHF (antes FOVI) y por el FOVISSSTE.

En resumen, el crecimiento de esta empresa se debe principalmente al desarrollo de grandes volúmenes de vivienda, así como a las reformas realizadas al

INFONAVIT y a las políticas favorables que promovieron la oferta de vivienda por parte del gobierno federal.

5.4 Modo de operación de la empresa Geo

El corporativo tiene procedimientos para la adquisición de terrenos con base en estudios de mercado regionales. Los procedimientos previos a la compra se apegan a una evaluación que incluye:

1. Factibilidad de agua, drenaje y luz
2. Vialidades
3. Impacto urbano y ambiental
4. Certificado y constancia de no afectación agraria
5. Suministro de agua
6. Uso de suelo
7. Densidades
8. Libertad de gravámenes
9. Estudio de mercado que revele las preferencias del producto
10. Elaboración del anteproyecto para marcar las directrices de densidad, los prototipos a edificar, la infraestructura y la urbanización del proyecto
11. Corrida financiera respectiva para determinar la rentabilidad en la inversión del terreno
12. Condiciones de compraventa del terreno
13. Autorización del Comité Ejecutivo de Corporación Geo

Una vez autorizada la compra del terreno, Geo presenta cada proyecto de adquisición de tierra al Comité de Inversión de Prudential Real Estate Investment, junto con una carpeta que incluye los análisis antes mencionados, un plan de

trabajo y el desarrollo de cada proyecto. El Comité de Inversión evalúa la viabilidad del proyecto y analiza los retornos o las utilidades esperados; si este órgano está de acuerdo y aprueba el proyecto, la Asociación Geo-Prudential crea un fideicomiso manejado por Geo.

Si el proyecto de adquisición de tierra presentado al Comité de Inversión no cumple con los rendimientos esperados para ellos, Geo puede comprar el terreno siempre y cuando cuente con suficientes recursos propios.

El siguiente paso es la escrituración del terreno y el pago de impuestos; se debe dar seguimiento a los trámites relacionados con el traslado de dominio y a la inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

Una práctica usual de la empresa Geo es hipotecar los terrenos donde desarrollará sus proyectos con la finalidad de obtener créditos puente y de esta manera financiar la construcción y el desarrollo de cada proyecto.

El proyecto ejecutivo

Antes de realizar el proyecto, Geo define el plan maestro de obra que incluye la validación en costos de los prototipos, la “siembra” de las viviendas en el terreno, el equipamiento general y la revisión del coste del proyecto.

El proyecto ejecutivo considera lo siguiente: el diseño de prototipos a edificar bajo la normativa estatal y federal correspondiente, el despiece de muros y componentes del prototipo para su costeo y optimización, los planos que indican la secuencia de obra; la ubicación de los elementos del conjunto en el terreno, los proyectos para urbanización interna e infraestructura, y el equipamiento general que, según la escala de requerimientos, pueden ser escuelas, locales comerciales y espacios exteriores. La gestión de la promoción incluye la obtención de las licencias y los trámites necesarios para iniciar y terminar las obras, la obtención de créditos hipotecarios y créditos puente para capital de trabajo, además del análisis de corridas financieras y flujos de efectivo.

Diseño de las viviendas

El diseño de las viviendas está basado en la reducción de los tiempos y los costos de construcción, lo que representa una de las ventajas competitivas más significativas frente a otras constructoras. Geo cuenta con tres familias de prototipos de viviendas; basa el diseño de sus proyectos habitacionales en un sistema que lleva por nombre “La Morada” y “La Morada II”.

“La Morada” es un sistema de construcción que se apoya en principios de diseño y construcción modular, esto permite a Geo maximizar el número de casas en condominio de dos niveles dentro de un terreno determinado. Con “La Morada”, las casas en condominio de dos habitaciones, baño, sala, comedor y cocina se construyen en “claustros” de 50 a 70 unidades, cada uno de éstos tiene un área verde y un estacionamiento de uso común.

“La Morada II” considera la posibilidad de crecimiento futuro en sus áreas de construcción. El sistema controla la calendarización y los costos de la construcción a lo largo de las diferentes etapas del desarrollo de un proyecto habitacional. Geo ha determinado que este tipo de diseño cumple con las preferencias de los clientes relativas al desarrollo horizontal.

Ejecución de obra

En esta etapa se llevan a cabo distintas actividades: la revisión del proyecto ejecutivo, el trazo general de la obra, la edificación, la selección de equipamientos e infraestructura de urbanización.

Las viviendas producidas por Geo son construidas de mampostería reforzada con concreto y losas formadas por paneles con aislamiento termo-acústico integral y una capa de compresión de concreto colado. Los bloques de concreto se fabrican en el sitio de la construcción, ya que resulta más económico, pues se utiliza equipo portátil y con ello se eliminan muchos problemas de abastecimiento y transporte. La compañía también prefabrica otros componentes, por ejemplo, escaleras, registros, lavaderos, adoquines y sistemas de plomería, los cuales son

transportadas al lugar de la construcción. La administración considera que la tecnología de prefabricación reduce de manera significativa los costos y los tiempos de construcción.

Desde 1998, Casas Geo acuñó el concepto “fábrica de casas”, el cual consiste en realizar una producción continua de grupos de vivienda, semejante a la producción de una fábrica.

Mediante este proceso el corporativo obtiene las siguientes ventajas: disminuir los tiempos de titulación de las viviendas y su cobranza, disminuir el tiempo de uso de créditos puente, disminuir la ciclicidad en ventas e incrementar la rapidez en la producción, todo esto en función de optimizar los recursos financieros y humanos.

Seguimiento de obra

El departamento de obra de cada una de las subsidiarias del corporativo Geo es el responsable de la supervisión de los programas establecidos en tiempo y costo, conforme al plan de obra. Por otra parte, las áreas administrativas llevan el seguimiento de los programas de flujo de efectivo, mientras que el departamento de control de calidad verifica los estándares establecidos; por último, el área de diseño vigila el cumplimiento del proyecto.

Seguros sobre la construcción

La obtención de un crédito puente para la construcción implica también contratar un seguro de obra civil por los daños que pudieran sufrir los inmuebles hipotecados a causa de fenómenos naturales, naves aéreas, vehículos, o daños causados directamente por el propio corporativo en el transcurso de la ejecución.

Este seguro está vigente durante el tiempo en que permanezca el adeudo. La suma asegurada de daños es ajustada cada seis meses a partir de la fecha de firma del contrato. La vigencia del seguro es la misma que la del crédito puente.

Fianzas a Estados y municipios

El corporativo paga dos tipos de fianza para la realización de sus construcciones:

1. Fianza por cada proyecto en favor del gobierno del Estado para el cumplimiento de terminación de los trabajos de urbanización y equipamiento.
2. Fianza por cada proyecto en favor del municipio para el funcionamiento de las obras de urbanización y equipamiento, la cual puede ser desde 10% hasta 30% del costo de obra de urbanización; la vigencia puede ser hasta dos años después de la terminación de las obras.

Materiales y mano de obra

Con la finalidad de mantener el bajo costo de las viviendas, Geo contrata a los proveedores de materiales básicos utilizados en la construcción de las unidades habitacionales, por ejemplo: cemento, bloques, varilla, ventanas, puertas, acabados y muebles.

Para lograr esto, Geo tiene convenios a largo plazo con proveedores, además de contratos a corto plazo para el suministro de materiales adicionales.

El corporativo procura la contratación de mano de obra local en cada región en la medida en que se requiera en los proyectos de vivienda específicos; sin embargo, el personal de supervisión y la mano de obra especializada en el sistema constructivo provienen de la empresa.

Servicio al cliente

Previo a la venta, cada unidad es revisada por el personal del área de servicio al cliente. Geo otorga una garantía de tres meses que cubre sólo algunos defectos en los sistemas eléctrico y de plomería de las viviendas, así como una garantía de un año para cubrir vicios ocultos. La compañía establece una reserva de aproximadamente 0.5% del precio de venta de la vivienda para cubrir gastos de garantía y servicio.

Mercadotecnia y ventas

Al mismo tiempo que Geo comienza un desarrollo habitacional, inicia sus actividades de mercadotecnia. Las oficinas de ventas de cada subsidiaria cuentan con cuatro departamentos principales: departamento de información para clientes potenciales, departamento de ventas, departamento de titulación y departamento de relaciones con el cliente (postventa). Este último está encargado de entregar físicamente la vivienda al propietario y de atender y supervisar la corrección de las reclamaciones por parte del cliente, así como de entregar todas las áreas comunes.

El presupuesto destinado para publicidad y promoción representa aproximadamente 4.5% del costo del proyecto.

Como estrategia de ventas, Geo diseña, construye y amuebla una casa muestra, y mantiene una oficina de ventas en el sitio, al igual que una oficina de ventas central en cada área regional de operación.

El corporativo comercializa sus conjuntos por medio de la presentación a grupos de trabajadores de empresas, o mediante cámaras y confederaciones de trabajadores.

Financiamiento a clientes

El corporativo Geo no otorga crédito hipotecario a sus clientes, pero sí tramita por ellos la obtención de éste. En el caso de las viviendas realizadas para el INFONAVIT y el FOVISSSTE, Geo tramita por cuenta de éstos los créditos hipotecarios en cuestión. El procedimiento consiste en que la compañía presenta la solicitud y la documentación necesaria al proveedor de créditos y si la solicitud se aprueba, entonces se celebra un contrato de compraventa con el cliente. Cuando Geo recibe un compromiso de la SHF (antes FOVI) para determinados conjuntos habitacionales, entonces localiza un comprador calificado y tramita, por cuenta de éste, el crédito hipotecario.

El enganche que el cliente tiene que pagar es la cantidad igual a la diferencia entre el precio de venta de la vivienda y la cantidad del crédito hipotecario que se le aprueba.

Canales de distribución

Para promover la captación de un mayor número de clientes, en 1996 se introdujo el concepto de “macrocentros de venta”. Se trata de la creación de un sitio donde los clientes pueden observar los diferentes prototipos de viviendas a fin de incentivar su interés en la compra de éstas. Ahí se realizan actividades de información, promoción y titulación.

Estos macrocentros se encuentran localizados en el Valle de México, Tampico, Acapulco, Veracruz, Puebla, Jalisco, Monterrey y Torreón.

Principales clientes

Los clientes, en la mayoría de los casos, requieren de la obtención de un financiamiento hipotecario por medio de los ONAVIS (INFONAVIT, FOVISSSTE, SHF, sector bancario o SOFOLES). Es por ello que la mayor parte de la producción se hace para cubrir la demanda de estos organismos.

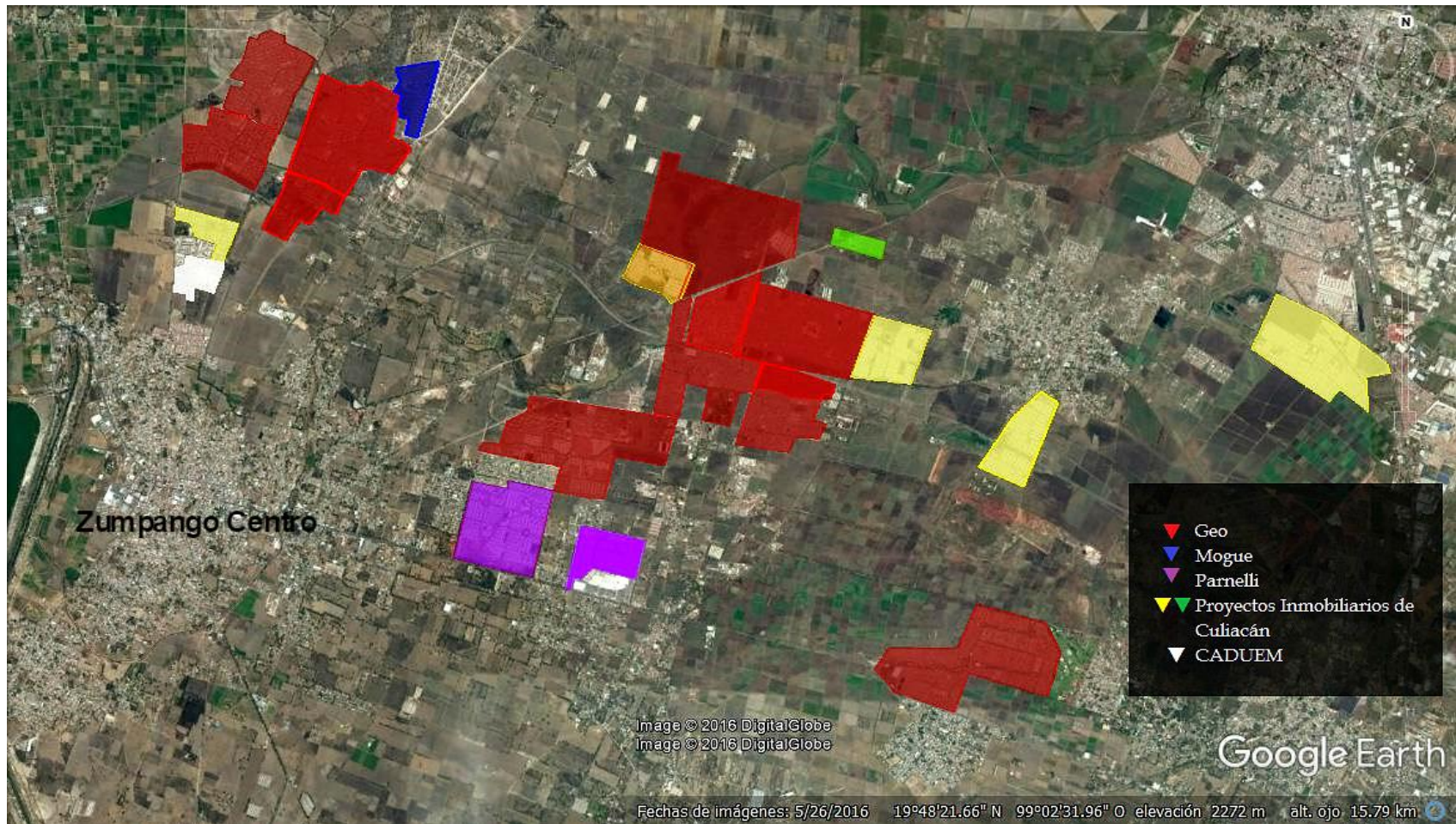
Recursos humanos

Las relaciones laborales con los trabajadores de la construcción están regidas por contratos colectivos de trabajo limitados a la duración del proyecto para el cual se les contrata. Estos contratos permiten la modificación del número de trabajadores conforme se finalizan determinadas tareas y están sujetos a revisiones periódicas durante la construcción.

El corporativo Geo cuenta con convenios con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, en donde sus colaboradores de nivel medio y alto obtuvieron capacitación (diplomados) para directivos y gerentes, la cual se impartió vía satélite a las subsidiarias.

Mapa 9

Conjuntos habitacionales en la zona de Zumpango



Fuente: Elaboracion propia con imagen de Google Earth.

Fuentes de financiamiento para conjuntos habitacionales

Actualmente, los principales proveedores de créditos hipotecarios de interés social en México son el INFONAVIT, el FOVISSSTE y la SHF.

INFONAVIT

En 1972 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de creación del INFONAVIT. Es un organismo tripartito administrado por el gobierno federal, los sindicatos y el sector empresarial como un fondo de vivienda para los trabajadores.

Como se mencionó anteriormente, la política habitacional mexicana sufrió cambios para instaurar principios neoliberales. Entonces, para crear una economía abierta de mercado, en 1992 el gobierno reformó la ley orgánica de este Instituto para convertirlo en una entidad con una actuación basada en proveer créditos hipotecarios. Al otorgar créditos hipotecarios únicamente a empleados calificados, se estimuló la actividad del sector privado.

El INFONAVIT solicita propuestas para proyectos de vivienda con el objeto de ser desarrollados bajo lo que se conoce como Línea II. Esta estrategia consiste en un acuerdo con el desarrollador mediante el cual éste se compromete a construir el proyecto, y vender las viviendas a derechohabientes del INFONAVIT. Asimismo, el Instituto confirma al promotor que ofrecerá créditos hipotecarios a derechohabientes calificados localizados por este último.

La estrategia Línea III establece que un derechohabiente calificado puede recibir un crédito hipotecario para construir en terrenos del propio derechohabiente. En lo que respecta a la Línea IV, ésta se refiere a la reparación, ampliación o mejoras de habitaciones de una vivienda existente. Por último, la Línea V involucra el pago de deuda incurrida por la construcción, adquisición o remodelación de una vivienda.

Los criterios para asignar un crédito a un derechohabiente INFONAVIT se dan de acuerdo con un sistema de puntuación que involucra: ingresos, número de aportaciones

bimestrales, dependientes económicos, edad, así como el saldo que mantenga el trabajador en su cuenta del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Los fondos del INFONAVIT provienen de tres fuentes:

1. Aportaciones patronales de 5% sobre el salario integrado de los trabajadores del sector empresarial.
2. Recuperación de la cartera de los créditos otorgados.
3. Bursatilización de cartera.

Los créditos INFONAVIT se denominan en pesos, se determinan en veces salario mínimo y llegan a ser hasta por 100% del valor de la vivienda (más los gastos administrativos asociados con el préstamo).

El plazo del préstamo es hasta por 30 años. Se otorga un año de gracia para hacer pagos y posteriormente el acreditado tendrá que hacer pagos directos al INFONAVIT.

Sociedad Hipotecaria Federal

El gobierno federal creó en 1963 el FOVI por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como un fideicomiso en el Banco de México para promover la construcción de la vivienda para familias de recursos limitados; posteriormente, en 2001, se transformó en lo que hoy es la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

La SHF tiene como objetivo el desarrollo de los mercados primarios y secundarios de crédito a la vivienda; otorga garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de vivienda, preferentemente de interés social, así como al incremento de la capacidad productiva y desarrollo tecnológico relacionado con la vivienda, y a los financiamientos relacionados con el equipamiento.

Su función es otorgar financiamiento a compradores calificados por medio de instituciones de crédito y Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLÉS), que administran el otorgamiento, operación y cobranza de créditos hipotecarios.

Los créditos hipotecarios de la SHF pueden ser por un monto entre 80 y 90% del valor de la vivienda, dependiendo del valor de ésta y los plazos pueden ser hasta por 25 años. Los pagos mensuales se ajustan con las variaciones del salario mínimo y representan entre 25 y 30% de los ingresos mensuales del acreditado.

La institución de crédito requiere que los aspirantes paguen un enganche de entre 10 y 20% dependiendo del tipo de vivienda, igual a la diferencia entre el monto del crédito hipotecario y el valor total de la vivienda.

La solicitud de crédito en la SHF debe ser iniciada por un desarrollador de vivienda, quien gestiona dicha solicitud ante una institución de crédito o una SOFOL, con la finalidad de obtener una aprobación técnica. Al recibir la aprobación técnica, el desarrollador consigue financiamiento para la construcción y simultáneamente comienza su venta.

La institución de crédito o la SOFOL es responsable de evaluar la solvencia del acreditado y de otorgar los préstamos. Cuando se termina la vivienda y se entrega al comprador, la institución de crédito o la SOFOL paga el valor unitario de la vivienda al desarrollador menos el enganche y los gastos de escrituración.

Existe una garantía para la reparación de fallas técnicas y vicios ocultos en la vivienda hasta por un plazo de tres meses contados a partir de la escrituración; el desarrollador no tiene compromiso alguno respecto del préstamo y del cliente.

La SHF absorbe 50% de los gastos legales derivados del cobro o ejecución de los créditos vencidos. El solicitante debe demostrar un ingreso mínimo igual a cuatro veces el monto de sus pagos mensuales para recibir el crédito hipotecario.

FOVSSSTE

El FOVSSSTE se fundó en 1972 con reforma al artículo 123 constitucional, a la Ley del ISSSTE y a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; inició

operaciones en enero de 1973. El FOVISSSTE es el fondo que financia créditos hipotecarios para los trabajadores del Estado.

La fuente de fondeo del organismo proviene de aportaciones del Estado, equivalentes a 5% del sueldo de sus trabajadores, por recuperación de cartera hipotecaria y por los rendimientos de sus inversiones financieras.

Los créditos que otorga el FOVISSSTE pueden ser aplicados a algunas de estas acciones: adquisición de vivienda nueva o usada, ampliación, reparación o mejora a vivienda, autoconstrucción y pago de enganches cuando la vivienda no sea financiada por el FOVISSSTE.

La calificación de sus derechohabientes depende de dos factores: los bimestres cotizados al Instituto y el número de dependientes económicos.

El FOVISSSTE realiza un sorteo por entidad federativa y la asignación del número de créditos se realiza en función de éste. Una vez realizado el sorteo, se publica la lista de derechohabientes con crédito asignado y dicho crédito se formaliza.

El plazo del préstamo es hasta por 30 años y la amortización se hace por una deducción directa de nómina de 30%.

Estructura corporativa

Geo es una empresa controladora que consolida las operaciones de 24 empresas subsidiarias. Por medio de sus oficinas corporativas centraliza las siguientes operaciones: obtención de autorizaciones para la adquisición de terrenos y el desarrollo de proyectos; relaciones con el gobierno federal y los proveedores de financiamiento hipotecario; asignación de los recursos y compra de activos fijos; autorización para la compra de materiales, manejo de tesorería, planeación y presupuesto, procedimientos legales y auditoría interna.

La función de las subsidiarias y las asociaciones es promover conjuntos habitacionales de forma totalmente integrada, al participar en todos los aspectos, desde la adquisición

de reservas, diseño y construcción hasta la comercialización de proyectos de vivienda de interés social y vivienda media.

Principales activos

Geo es dueño de sus oficinas corporativas y de gran parte de las oficinas regionales de cada subsidiaria. También es propietaria de la mayoría de su maquinaria y del equipo de construcción. Dentro de los activos fijos correspondientes a terrenos y edificios, éstos representan 50.5% del total, siendo así los principales. El restante 49.5% se encuentra distribuido en diversas subsidiarias del corporativo.

Un activo importante es la maquinaria y el equipo de construcción, integrado por trascabos, retroexcavadoras y cargadores, los cuales se encuentran distribuidos en 19 entidades en donde Geo tiene presencia.

El corporativo Geo también cuenta con vehículos de transporte (automóviles, camionetas, remolques, camiones de redilas), que son utilizados para desplazamiento tanto de pasajeros como de materiales.

En lo que respecta a equipos de oficina y de cómputo, están integrados por computadoras, periféricos y software diversos.

VI. LOS CONJUNTOS HABITACIONALES EN EL MUNICIPIO DE ZUMPANGO

6.1 El modelo económico neoliberal y la vivienda social

La política habitacional bajo principios neoliberales ha incrementado la cantidad de viviendas nuevas terminadas durante los últimos sexenios. Lamentablemente, esto no ha contribuido a mejorar la accesibilidad de las familias más necesitadas a una vivienda de calidad, sino más bien ha dado lugar al establecimiento de un negocio en el cual los ahorros de los trabajadores y las aportaciones de los patrones son utilizados para financiar a constructoras privadas que edifican casas de muy baja calidad, que

posteriormente son asignadas a los derechohabientes mediante esquemas que permiten altos márgenes de rentabilidad en favor de las grandes empresas privadas.

Esta forma de construcción masiva en forma de conjuntos periféricos tiene consecuencias sociales para sus habitantes y también para los gobiernos locales que ven rebasadas sus capacidades de gestión. La mayoría de estos conjuntos se ubica en la periferia de las grandes ciudades, en este caso, en los municipios conurbados del Estado de México.

Este modelo neoliberal aplicado en México, y en otros países latinoamericanos, intenta retomar parcialmente algunos de los principios establecidos a principios del siglo XX por el famoso arquitecto francosuizo Le Corbusier, quien introdujo los principios de la arquitectura y el urbanismo modernos.

La corriente lecorbusiana introduce el concepto de casa como “máquina de vivir”, es decir, una producción en serie que permite abatir los costos constructivos, pero con la finalidad de brindar a muchos trabajadores el acceso a una vivienda económica. El programa arquitectónico tomaba en cuenta edificios de considerable altura (alta densidad), con una estructura sustentada en columnas para permitir la planta libre, y con circulaciones separadas que consideraban a peatones y vehículos. La localización de dichos edificios se planeaba en zonas centrales, rodeadas de bienes de uso colectivo de calidad.

Por el contrario, en el caso de los desarrolladores privados mexicanos se busca abatir el costo de la vivienda con la finalidad de minimizar el costo constructivo. Sin embargo, esta práctica conlleva la intención de elevar las tasas de ganancia con base en un sistema crediticio excluyente, que sólo atiende a trabajadores que garanticen la recuperación de los financiamientos, con tipologías de baja densidad que tienen prototipos mayoritariamente unifamiliares en zonas periféricas, de manera que se fomenta la expansión horizontal sobre terrenos carentes de los bienes urbanos de uso colectivo.

Una característica de este modelo de producción de vivienda social es el uso de diseños estandarizados que provocan la pérdida total de la riqueza del diseño tanto urbano como habitacional. De esta manera, las empresas desarrolladoras utilizan muy pocos prototipos que repiten miles de veces dando como resultado paisajes monótonos y sin ninguna identidad.

Guillermo Boils (2008: 270) afirma:

[...] el esquema lecorbusiano se cumplía en términos más ortodoxos en los conjuntos multifamiliares de Mario Pani y otros arquitectos mexicanos de mediados del siglo XX. Así, conjuntos como el multifamiliar Miguel Alemán, la Unidad Independencia, la Villa Olímpica o Nonoalco-Tlatelolco, por señalar sólo algunos, se inscriben de manera más cabal dentro de los lineamientos de las propuestas del mencionado autor europeo.

En la actualidad, los grandes conjuntos habitacionales que se basan en el modelo neoliberal ocupan amplias extensiones de suelo sobre predios que frecuentemente eran ocupados para actividades primarias. Esta carencia de planificación urbana incrementa exponencialmente la demanda de servicios como agua, electricidad, drenaje, transporte y recolección de basura. De esta manera, es evidente que los principios lecorbusianos de producción masiva de vivienda difieren radicalmente de los principios sobre los que se sustenta la producción en serie realizada hoy día por las desarrolladoras. El arquitecto europeo mostró un compromiso social, cuyo móvil era que las grandes masas trabajadoras satisficieran una necesidad básica. No es el caso de las grandes desarrolladoras, que en ningún momento pretenden satisfacer las necesidades de hábitat social, pero sí tomar el territorio como base para la acumulación de capital.

6.2 Demanda de vivienda en México y el sistema financiero

En México existe un elevado déficit habitacional, por tanto, es necesario considerar las políticas que se toman para hacer frente a la demanda. Según Boils (2008: 281): “Si la proyección la extendemos hasta el 2030, algunas estimaciones en torno a la necesidad

de ampliación del parque habitacional para todo el país plantean parámetros entre 20.5 y 23 millones de casas”.

No obstante, para poder acceder a un crédito de los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS), los ingresos necesarios por familia deben ser de cuatro salarios mínimos. Esta condición excluye a un elevado número de familias que si bien buscan resolver sus necesidades de espacio habitable mediante el mercado formal, no tienen la solvencia requerida.

Esta condición deja claro que los sujetos de crédito de los ONAVIS no pertenecen al estrato más bajo, sino que son personas con empleo formal o con ingresos comprobables que se encuentran por encima de la línea de pobreza establecida. No obstante, si se analizan las condiciones de habitabilidad en las que estos colectivos se desarrollan, debe considerarse que la política habitacional ha fomentado el fenómeno de urbanización de la pobreza, debido a las privaciones que sufren los individuos que habitan ciertos territorios desfavorecidos en materia de bienes urbanos de uso colectivo.

Las condiciones de fragmentación y aislamiento de los conjuntos urbanos son otra clara forma de exclusión que limita a sus habitantes, es decir, impactan en su movilidad (tiempos de traslados), en el acceso a educación de calidad o atención médica, así como en el aprovechamiento de oportunidades de empleo. Estas condiciones hacen extremadamente vulnerables a los habitantes de estos conjuntos, lo que dificulta las posibilidades de mejorar su condición de vida.

6.3 Composición familiar y características de la oferta de vivienda

Un porcentaje considerable de las familias derechohabientes son parejas jóvenes, razón por la que en un primer momento no existen grandes problemas de hacinamiento; sin embargo, según Maya (2005: 148): “La mayoría de los que viven en los recientes grandes conjuntos de la periferia urbana de nuestro país conforman en promedio familias de cuatro miembros”.

Las empresas desarrolladoras de vivienda deberían tomar en cuenta este dato de la composición familiar mexicana como base para establecer un principio de diseño que considere un mínimo de dos dormitorios; sin embargo, esta situación no se cumple por anteponer cuestiones financieras a la satisfacción de las necesidades de espacio habitable.

Respecto a las dimensiones de las viviendas edificadas en los grandes conjuntos habitacionales, debe decirse que éstos se encuentran, en el caso de Zumpango, entre los 45 m² de construcción en lotes de 60 m².

Según Boils (2008: 279), el concepto de “vivienda mínima” para los desarrolladores mexicanos: “Sostiene que la superficie requerida para desplegar las actividades cotidianas de una familia integrada por cuatro miembros en promedio puede resolverse en una superficie que contenga un mínimo de 30 metros cuadrados”.

El mismo autor afirma que al promediar estas viviendas con aquellas que sobrepasan los 40m² o 50 m², se obtiene una media mayor.

En materia de diseño también existen estrategias que integran las fachadas de cuatro viviendas a fin de aparentar que se trata sólo de dos viviendas de mayor frente.

Otra estrategia de las grandes empresas para abaratar los costos consiste en no adquirir los insumos en el mercado nacional, sino hacer sus propios bloques constructivos o incluso su propio concreto. De esta forma, los materiales utilizados para este tipo de viviendas no tienen los controles de calidad, situación que merma la resistencia y por consiguiente la durabilidad de las casas.

6.4 Condiciones del territorio y Plan Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio de Zumpango (PMDUMZ).

Las condiciones actuales del territorio de Zumpango se presentan en el anexo de planos que cuenta con los siguientes elementos:

Plano de vocación y potencialidades del territorio (D2)

Plano de estructura urbana (D3)

Plano de tenencia de la tierra (D4)

Plano de vulnerabilidad y riesgos (D5)

Plano de infraestructura y equipamiento (D6)

Plano Análisis FODA (D7)

Plano de clasificación del territorio (E1)

Plano estructura urbana y usos del suelo (E2)

Plano vialidades y restricciones (E3)

Plano de infraestructura (E5)

Plano de imagen urbana (E6)

Plano de patrimonio historico (E-6A)

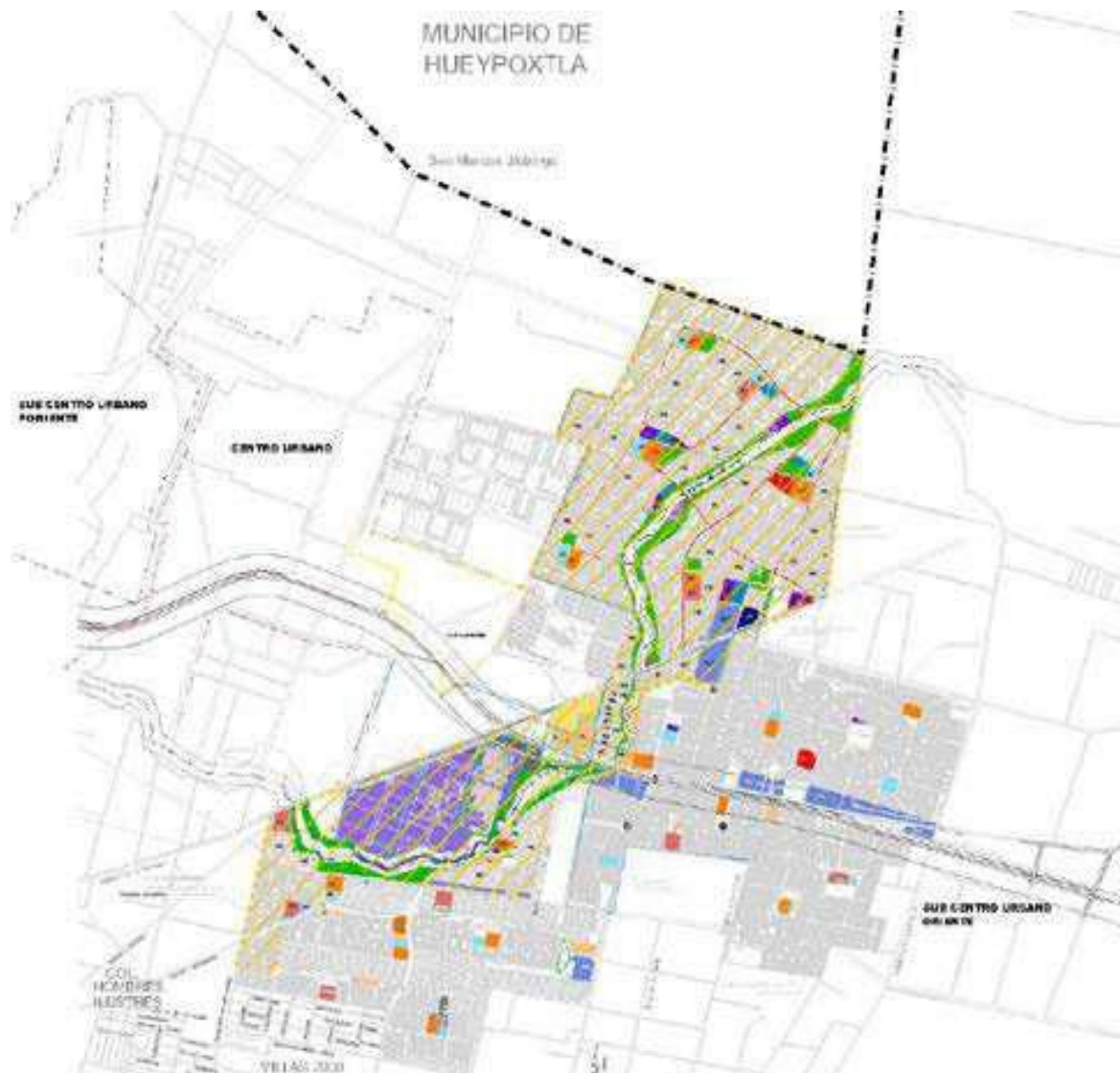
En 2012 se realizó un complemento al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zumpango (PMDUMZ), en el que se propone un proyecto estratégico de zonificación secundaria denominado Desarrollo Urbano Integral Sustentable (DUIS) Zumpango.

El Código Administrativo del Estado de México (CAEM) es el documento base para la operación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano y le da a este complemento el carácter de ley de conformidad con el título segundo: “De la planeación urbana”.

El polígono está ubicado en la zona designada como “Ciudad Bicentenario Zumpango” sobre el eje de desarrollo Huehuetoca, los Reyes Acozac, en torno a la vialidad Paseo Zumpango. Tiene una superficie de 400 ha. (PMDUMZ: 2008).

Mapa 10

Polígono de Desarrollo Urbano Integralmente Sustentable (DUIS)



Fuente: PMDUMZ: 2012.

Actualmente, Zumpango presenta un acelerado proceso de urbanización con un patrón de suelo desarticulado y anárquico a la vez; la estructura vial existente requiere de fuertes ampliaciones y mejoramientos que faciliten la movilidad hacia el municipio.

Además, el uso del suelo es agrícola, y se tiene un serio problema de la calidad del agua para riego.

El polígono cuenta con pendientes muy moderadas que no rebasan 5%; existen graves problemas ambientales como la erosión, la salinización y la contaminación del suelo originada por las aguas contaminadas provenientes del gran canal. Otro problema que considerar es el de las inundaciones que pueden generarse en la zona.

Los objetivos del PMDUMZ son los siguientes:

1. Promover el desarrollo de los asentamientos humanos.
2. Conformar una zona de desarrollos habitacionales comerciales y de servicios que permitan recibir población en el corto y mediano plazos.
3. Condicionar la oferta de suelo urbanizable al establecimiento de una estructura vial que soporte el futuro crecimiento.
4. Establecer los límites de crecimiento mediante la zonificación y la definición de las barreras o franjas de amortiguamiento entre los usos habitacionales y las áreas no urbanizables.
5. Fomentar el desarrollo de la vivienda de tipo de interés social y medio con la participación de los sectores privado, público y social.
6. Construir una red de saneamiento y alcantarillado pluvial en las áreas de crecimiento, así como plantas de tratamiento de aguas residuales a fin de evitar la desembocadura en cauces o escurrimientos.
7. Determinar una estructura vial correspondiente a las áreas de crecimiento programadas y a los usos del suelo existentes, así como complementar el sistema vial mediante el mantenimiento y acondicionamiento que soporte las actividades económicas del municipio y faciliten el traslado de la población actual y la que se asentará en la zona.

8. Promover la construcción de equipamientos relacionados con las actividades de la población.
9. Conformar corredores de servicios urbanos.
10. Conformar núcleos de servicio vecinales para la atención de las necesidades de las nuevas viviendas.
11. Promover la construcción de vialidades secundarias con materiales que permitan la filtración al subsuelo de agua pluvial.
12. Mejoramiento ambiental y productivo de las zonas agrícolas.
13. Creación de áreas deportivas y recreativas arboladas.

Por otra parte, las políticas del PMDUMZ están definidas por el Libro Quinto del CAEM y consideran la incorporación de suelo para el desarrollo de vivienda, comercio y equipamiento.

El polígono de actuación se ubica próximo a la vialidad regional Huehuetoca-Los Reyes, el cual se conoce como “Zona Impulsora de Desarrollo de la Ciudad Bicentenario Zumpango”.

Esta zona tendrá preferencia en la asignación de recursos públicos para obras de infraestructura regional y apoyo en la promoción para el asentamiento de actividades productivas. En ella se concentrarán las obras de equipamiento regional derivadas de la autorización de vivienda y contará con un predictamen en materia de factibilidad de servicios apoyado en las obras regionales que se construirán.

La participación de la iniciativa privada en el desarrollo y ejecución del proyecto minimiza las necesidades de financiamiento público para la dotación de infraestructura y equipamientos, y posibilita la promoción de espacios productivos disponibles, que motiva a los habitantes a incorporarse a actividades económicas dentro de su propia comunidad.

Estrategia en función del desarrollo ecológico:

1. Creación de zonas de amortiguamiento y franjas de concentración de áreas verdes en sitios que limiten con usos no urbanizables.
2. Fomentar instrumentos para reutilizar el agua antes de incorporarse a los desagües, construcción de pozos de absorción y plantas de tratamiento.
3. Creación de parques y áreas deportivas densamente arboladas y zonas de depósito de desechos sólidos.
4. Fomento de industrias no contaminantes y de bajo consumo de agua que apoyen las actividades productivas de la región.

Estrategia en función del desarrollo urbano:

1. Zonificación para proyectos habitacionales complementados con actividades comerciales y de servicios.
2. Ordenamiento vial que integre áreas colindantes del DUIS con el resto del municipio y la región.
3. Creación de centros de barrio en áreas de donación que contengan equipamientos y servicios.

Estrategia de desarrollo socioeconómico:

1. Generar empleo suficiente acorde con el perfil de la población de la región para su arraigo en la zona y así evitar la desocupación de las viviendas.
2. Estrechar los vínculos del sistema educativo con el aparato productivo mediante la incorporación de instalaciones para la captación de la fuerza de trabajo.
3. Impulsar el DUIS para ubicarlo como zona concentradora para el crecimiento poblacional previsto.

La siguiente tabla refiere a los usos del suelo que permite el plan y a la normativa particular para el desarrollo de la vivienda.

Tabla 19

Usos del suelo

H100A	H= Habitacional 100=m ² de terreno A=Habitacional con servicios integrados 3 niveles
Usos generales	H= Habitacional con servicios integrados a la vivienda.
Usos específicos	Densidad máx. 100 viviendas/ha.
	Subdivisión de predios mínima de 60 m ² superficie.
	Frente mínimo de 4 m.
	Altura máxima de 3 niveles o 9 m.
	Mínimo de 20% del lote sin construir. Superficie construida máxima de 2.4 veces superficie del lote

Fuente: PMDUMZ 2012.

6.5 Conjuntos habitacionales del Corporativo Geo en el municipio de Zumpango

La mayor parte de las autorizaciones para construcción de conjuntos habitacionales se otorgó a la empresa Casas Geo, que realizó los siguientes conjuntos:

Tabla 20

Conjuntos desarrollados por la empresa Casas Geo en Zumpango

No.	Nombre del conjunto	Constructora	Etapas	Año de autorización	No. de viviendas	Área del terreno m ²	Dirección
1	La Trinidad	Geo	2	2004/2005	4 000	515 076	Calle España # 356. Barrio Santiago
2	Arbolada Los Sauces	Geo	3	2006/2007/2008	5 558	523 376	Carretera Zumpango, Tizayuca. Ranchería Buena Vista
3	Hacienda Los Encinos "La Palma"	Geo	2	2008/2009	3 174	395 763	Rancho San Agustín # 211. Ranchería Buena Vista
4	Las Plazas "Granja de Guadalupe"	Geo	2	2008/2009	11 820	971 944	Camino a San Bartolo, sin número. Ranchería Buena Vista
5	Paseos San Juan	Geo	1	2009	2 478	307 617	Paseos de San Juan 55,600 carretera Zumpango-Tecámac
6	Villas de la Laguna	Geo	2	2008/2009	5 144	605 043	Camino a Jilotzingo # 310. Barrio de Santiago
7	Nueva Villas de la Laguna	Geo	2	2010/2011	5 000	656 531	Camino vecinal a Cuevas # 420. Barrio de Santiago, 2ª sección
8	Rinconada de la Laguna	Geo	1	2011	3 900	393 840	Camino a España # 300. Barrio de Santiago, 1ª sección
9	Nuevo Paseos de San Juan	Geo	2	2011	10 782	1 235 498	Rancho 5 de febrero # 500. Colonia Buena Vista
10	La Noria	Geo	1	2011	10 500	1 436 041	Carretera Zumpango-Tizayuca. Rancho El Chilar

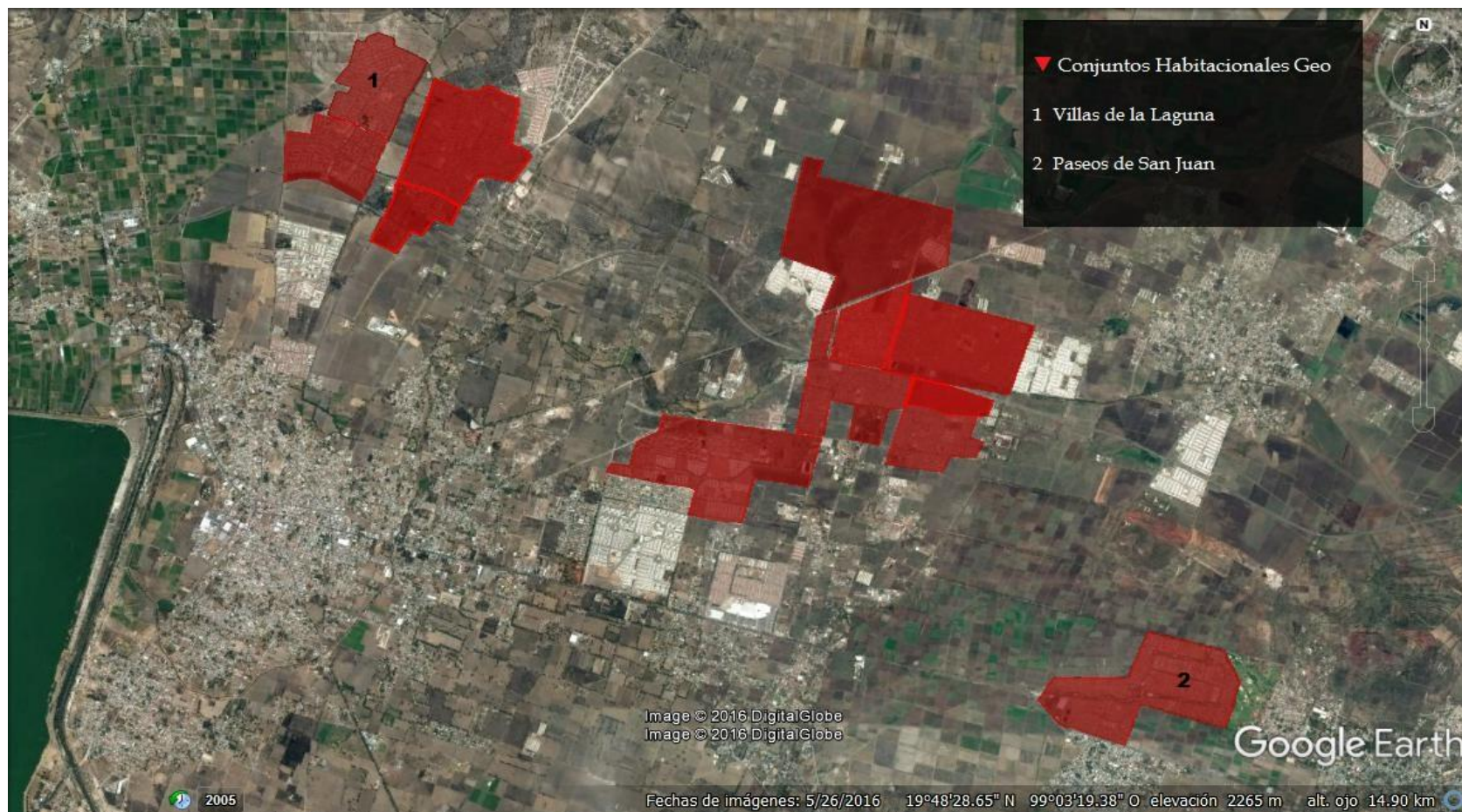
Fuente: elaboración propia con datos de Desarrollo Urbano Zumpango.

La tabla muestra que de 2000 a 2012 el municipio de Zumpango autorizó un total de diez conjuntos, equivalentes a 18 autorizaciones, para un total de 62 356 viviendas en una superficie de 704 hectáreas.

El universo de conjuntos construidos por Casas GEO en Zumpango

Mapa 11

Conjuntos habitacionales autorizados a Casas Geo en el municipio de Zumpango



Fuente: elaboracion propia con imagen de Google Earth.

Nombre del Conjunto	<i>Arbolada Los Sauces</i>
Fecha de Autorización	<i>24/05/2006</i>
Empresa Constructora	<i>Geo</i>
Numero de viviendas Autorizadas	<i>7,226</i>
Numero de Etapas de Construcción	<i>2</i>
Distancia al Centro Urbano Zumpango	<i>6,500 km</i>
Localización	<i>Carretera Zumpango, Tizayuca Rancheria Buena Vista</i>
Obras de Equipamiento	<i>Guardería infantil, Jardín de niños, Escuela Primaria, Escuela Secundaria, Centro administrativo de servicios, Jardín vecinal y área deportiva</i>

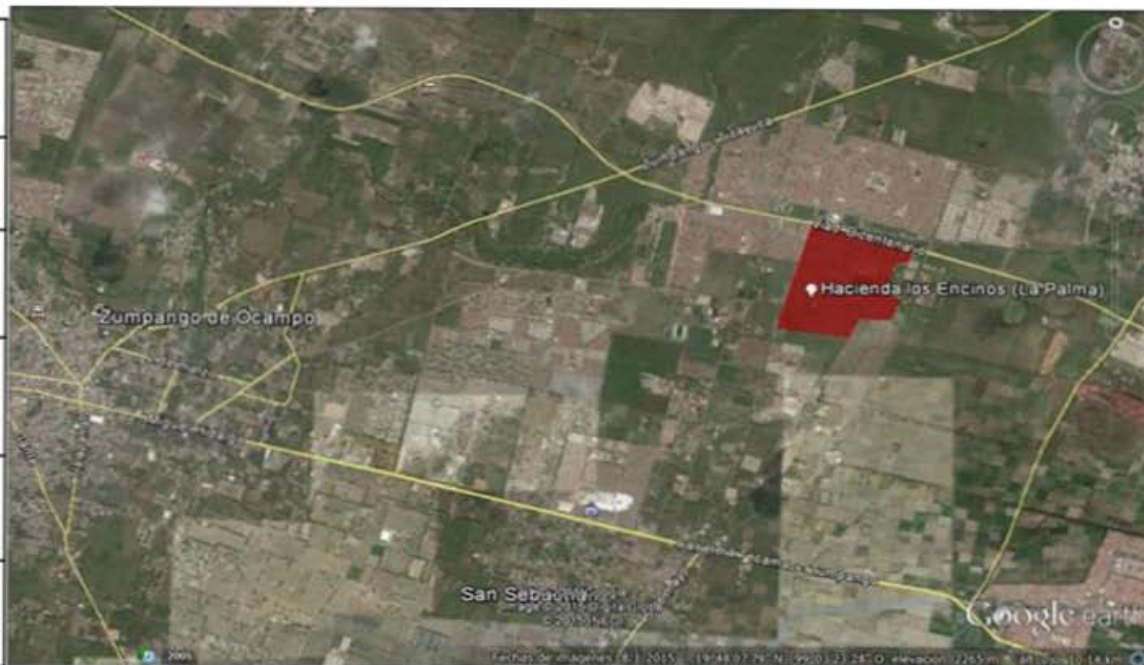


Vivienda



Contexto Urbano

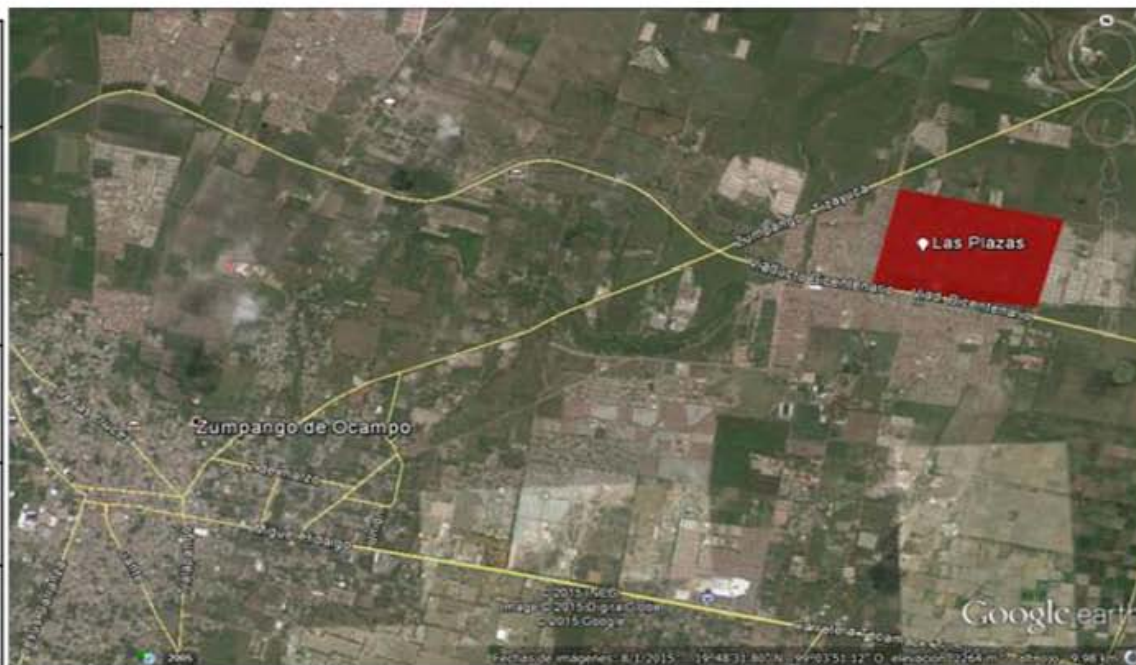
Nombre del Conjunto	<i>Hacienda de los Encinos (La Palma)</i>
Fecha de Autorización	<i>03/07/2008</i>
Empresa Constructora	<i>Geo</i>
Numero de viviendas Autorizadas	<i>5,190</i>
Numero de Etapas de Construcción	<i>3</i>
Distancia al Centro Urbano Zumpango	<i>7,500 km</i>
Localización	<i>Rancho San Agustín # 211 Ranchería Buena Vista</i>
Obras de Equipamiento	<i>Guardería infantil, Jardín de niños, Escuela Primaria, Escuela Secundaria, Centro administrativo de servicios, Jardín vecinal y área deportiva</i>



Vivienda

Contexto Urbano

Nombre del Conjunto	<i>Las Plazas</i>
Fecha de Autorización	<i>17/10/2008</i>
Empresa Constructora	<i>Geo</i>
Numero de viviendas Autorizadas	<i>6,670</i>
Numero de Etapas de Construcción	<i>1</i>
Distancia al Centro Urbano Zumpango	<i>7,600 km</i>
Localización	<i>Camino a San Bartolo sin numero. Ranchería Buena Vista</i>
Obras de Equipamiento	<i>Guardería infantil, Jardín de niños, Escuela Primaria, Escuela Secundaria, Centro administrativo de servicios, Jardín vecinal y área deportiva</i>

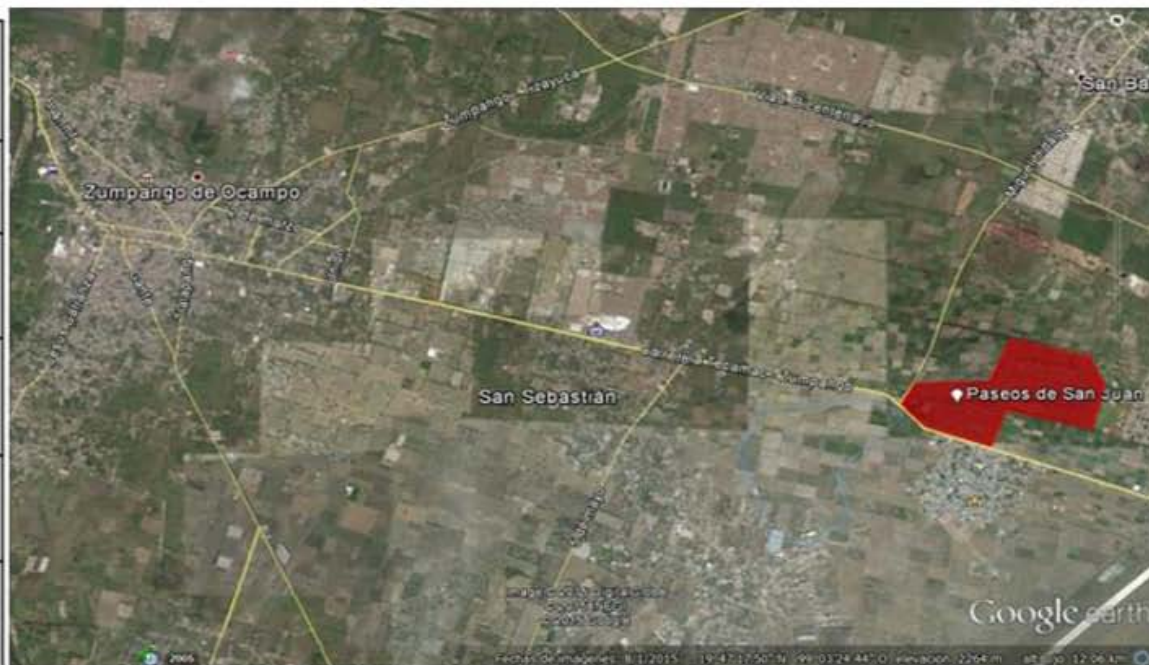


Vivienda



Contexto Urbano

Nombre del Conjunto	<i>Paseos de San Juan</i>
Fecha de Autorización	<i>11/03/2005</i>
Empresa Constructora	<i>Geo</i>
Numero de viviendas Autorizadas	<i>9,500</i>
Numero de Etapas de Construcción	<i>1</i>
Distancia al Centro Urbano Zumpango	<i>8 km</i>
Localización	<i>Paseos de San Juan 55,600 carretera Zumpango- Tecamac</i>
Obras de Equipamiento	<i>Guardería infantil, Jardín de niños, Escuela Primaria, Escuela Secundaria, Centro administrativo de servicios, Jardín vecinal y área deportiva</i>

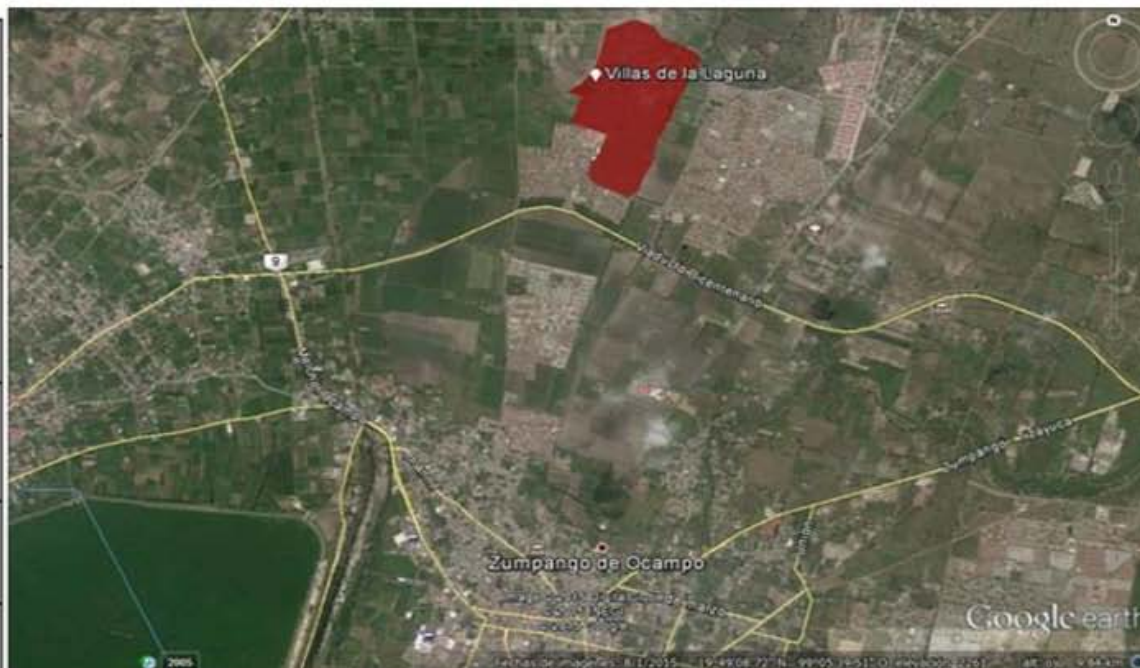


Vivienda



Contexto Urbano

Nombre del Conjunto	<i>Villas de la Laguna</i>
Fecha de Autorización	<i>13/11/2007</i>
Empresa Constructora	<i>Geo</i>
Numero de viviendas Autorizadas	<i>5,144</i>
Numero de Etapas de Construcción	<i>2</i>
Distancia al Centro Urbano Zumpango	<i>4,620 km</i>
Localización	<i>Camino a Jilotzingo # 310. Barrio de Santiago</i>
Obras de Equipamiento	<i>Guardería infantil, Jardín de niños, Escuela Primaria, Escuela Secundaria, Centro administrativo de servicios, Jardín vecinal y área deportiva</i>

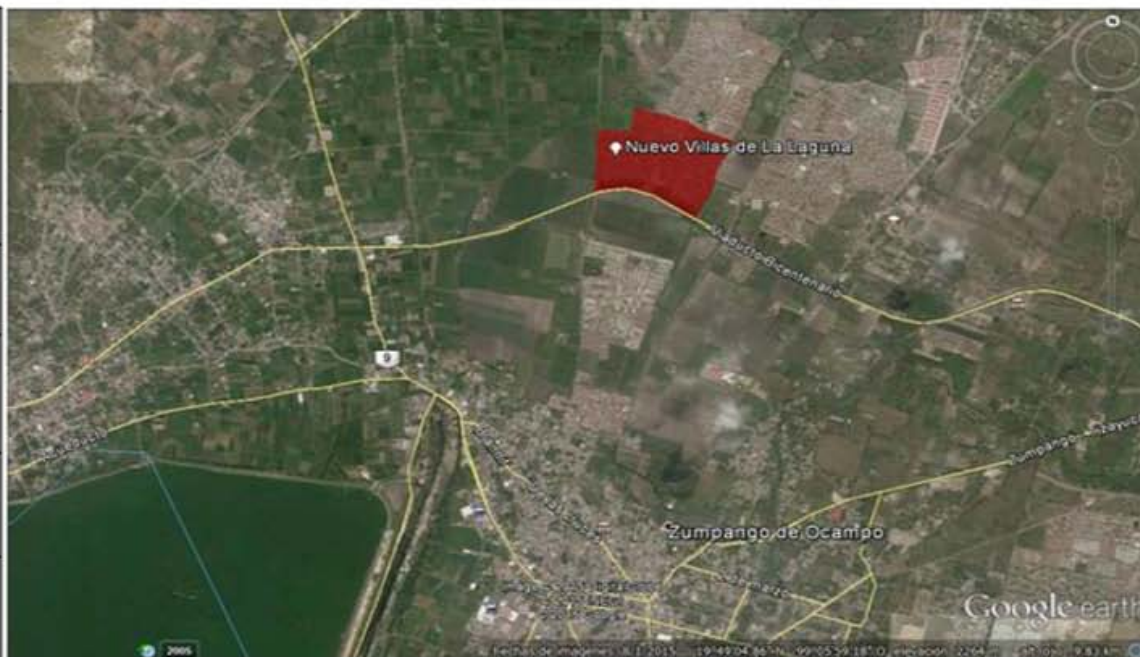


Vivienda



Contexto Urbano

Nombre del Conjunto	<i>Nueva Villas de La Laguna</i>
Fecha de Autorización	<i>18/01/2010</i>
Empresa Constructora	<i>Geo</i>
Numero de viviendas Autorizadas	<i>5,000</i>
Numero de Etapas de Construcción	<i>2</i>
Distancia al Centro Urbano Zumpango	<i>3,800 km</i>
Localización	<i>Camino vecinal a Cuevas # 420. Barrio de Santiago 2da seccion</i>
Obras de Equipamiento	<i>Guardería infantil, Jardín de niños, Escuela Primaria, Escuela Secundaria, Centro administrativo de servicios, Jardín vecinal y área deportiva</i>

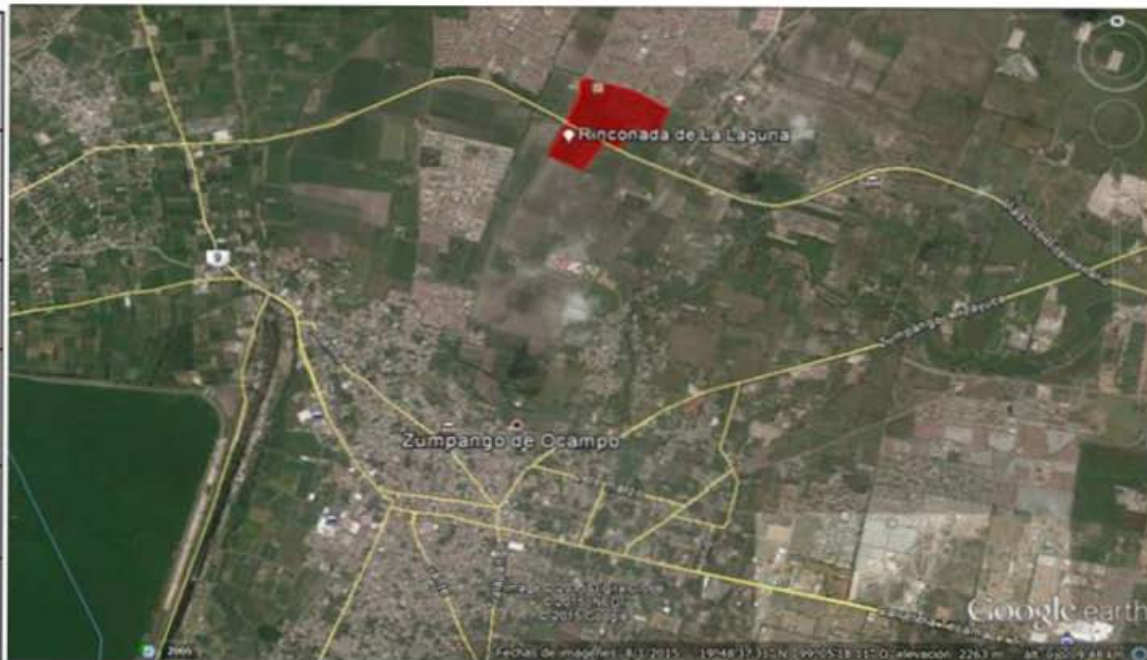


Vivienda



Contexto Urbano

Nombre del Conjunto	<i>Rinconada de La Laguna</i>
Fecha de Autorización	<i>29/08/2011</i>
Empresa Constructora	<i>Geo</i>
Numero de viviendas Autorizadas	<i>3,900</i>
Numero de Etapas de Construcción	<i>1</i>
Distancia al Centro Urbano Zumpango	<i>3,62 km</i>
Localización	<i>Camino a España #300 Barrio de Santiago 1a Sección</i>
Obras de Equipamiento	<i>Guardería infantil, Jardín de niños, Escuela Primaria, Escuela Secundaria, Centro administrativo de servicios, Jardín vecinal y área deportiva</i>



Vivienda



Contexto Urbano

Nombre del Conjunto	<i>Nuevo Paseos de San Juan</i>
Fecha de Autorización	<i>16/10/2009</i>
Empresa Constructora	<i>Geo</i>
Numero de viviendas Autorizadas	<i>10,782</i>
Numero de Etapas de Construcción	<i>2</i>
Distancia al Centro Urbano Zumpango	<i>7 km</i>
Localización	<i>Rancho 5 de febrero # 500 Colonia Buena Vista</i>
Obras de Equipamiento	<i>Guardería infantil, Jardín de niños, Escuela Primaria, Escuela Secundaria, Centro administrativo de servicios, Jardín vecinal y área deportiva</i>



Vivienda

Contexto Urbano

Nombre del Conjunto	<i>La Noria</i>
Fecha de Autorización	<i>08/08/2011</i>
Empresa Constructora	<i>Geo</i>
Numero de viviendas Autorizadas	<i>10,500</i>
Numero de Etapas de Construcción	<i>1</i>
Distancia al Centro Urbano Zumpango	<i>7,500 km</i>
Localización	Carretera Zumpango-Tizayuca Rancho El Chilar
Obras de Equipamiento	<i>Guardería infantil, Jardín de niños, Escuela Primaria, Escuela Secundaria, Centro administrativo de servicios, Jardín vecinal y área deportiva</i>



VII. CONSIDERACIONES Y CRITERIOS SELECTIVOS DE LA MUESTRA DE CONJUNTOS EN EL MUNICIPIO DE ZUMPANGO

En este apartado se expondrán los resultados preliminares del trabajo de campo realizado en el municipio de Zumpango, el cual consistió en el levantamiento de 270 cuestionarios dirigidos a los habitantes de dos conjuntos habitacionales. Esta metodología se llevó a cabo con la finalidad de encontrar evidencia empírica de las teorías sobre las que se plantearon las hipótesis formuladas en los capítulos iniciales de esta investigación.

Debe resaltarse que estos cuestionarios tienen como propósito corroborar el fenómeno de la fragmentación socioespacial a partir de dos dimensiones:

1. La dimensión territorial que se sustenta en la acelerada forma de crecimiento que se ha generado en el municipio de Zumpango, basado en los cambios de uso de suelo ejidal a usos habitacionales. De esta manera, el territorio se ha transformado rápidamente, pero no ha generado ciudad por no contar con los bienes de uso colectivo básicos como lo son las infraestructuras, los equipamientos y las fuentes de empleo.

2. La dimensión social que se considera en función de que la mayoría de los habitantes de estos conjuntos habitacionales son trabajadores formales derechohabientes de los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS), los cuales les otorgan los créditos necesarios para la adquisición de las moradas. De esta manera, los conjuntos están habitados por un mismo grupo social, vulnerable ante los condicionamientos que tiene el habitar en territorios desprovistos de fuentes de trabajo, infraestructuras y servicios.

De manera sintética, la fragmentación del territorio de Zumpango es consecuencia de los siguientes procesos:

- a. La transformación del uso de suelo ejidal a usos habitacionales con base en un patrón de crecimiento urbano que fomenta la expansión horizontal.

- b. Mala calidad de la vivienda producida por desarrolladores privados bajo un criterio financiero que prioriza la obtención de grandes utilidades sobre la satisfacción de una necesidad indispensable para el desarrollo social.
- c. Déficit de servicios urbanos básicos y equipamientos que brinden las condiciones mínimas de salud, educación y espacios para socialización, que permitan una mejora en la calidad de vida de los habitantes.
- d. La insuficiencia de un transporte público accesible y eficiente, lo que somete a su población a utilizar un alto porcentaje de su salario y muchas horas en desplazamientos al trabajo o la escuela.
- e. Homogeneidad social que fomenta la vulnerabilidad de los habitantes y que conlleva la pérdida de lazos solidarios para resolver problemas comunes.

7.1 Crecimiento de la mancha urbana y conjuntos habitacionales

Mapa 12

Imagen Zumpango, 2005



Fuente: Google Earth.

Mapa 13 Imagen Zumpango, 2014



Fuente: Google Earth.

Las imágenes 12 y 13 evidencian el crecimiento que ha experimentado el municipio de Zumpango en el periodo 2005-2014; los perímetros de color naranja muestran las zonas que anteriormente eran utilizadas para la siembra y que en un lapso de menos de una década fueron vendidas y cambiaron su uso de suelo ejidal a habitacional. Debe mencionarse que esta vertiginosa transformación no fue acompañada de las infraestructuras mínimas requeridas para abastecer las necesidades básicas de la población que posteriormente se asentaría en dicho territorio.

7.2 Los conjuntos habitacionales Paseos de San Juan y Villas de la Laguna

Mapa 14

Accesos principales a los conjuntos habitacionales objetos de estudio



Fuente: elaboración propia con imagen de Google Earth

Imágenes 1 y 2. Acceso original al conjunto habitacional Villas de la Laguna

1



2



Imágenes 3 y 4. Acceso secundario al conjunto habitacional Villas de la Laguna por Nueva Villas de la Laguna

3



4



Imágenes 5 y 6. Acceso principal al conjunto habitacional Paseos de San Juan

5



6



Imágenes 7 y 8. Acceso al almacén Aurrera, que conecta con el conjunto habitacional Paseos de San Juan

7



8



Imagen 9. Acceso secundario al conjunto habitacional Paseos de San Juan, permanentemente cerrado por razones de seguridad

9



Tabla 21

Muestra de los conjuntos seleccionados

Fraccionamiento	Número de viviendas	Muestra	% Muestra	Población joven		Población adulta	
				H	M	H	M
Paseos de San Juan	9500	176	65	44	44	44	44
Villas de la Laguna	5144	94	35	23	24	24	23
Total	14644	270	100	67	68	68	67

H: hombre; M: mujer.

Fuente: elaboración propia.

Los 270 cuestionarios contienen un total de 56 reactivos y se distribuyen de la siguiente manera:

En el conjunto Paseos de San Juan se aplicaron 70 cuestionarios, repartidos de la siguiente manera: 17 a hombres jóvenes, 18 a mujeres jóvenes, 18 a hombres adultos y 17 a mujeres adultas. En el conjunto Villas de la Laguna se aplicaron 40 cuestionarios, repartidos de la siguiente manera: 10 a hombres jóvenes, 10 a mujeres jóvenes, 10 a hombres adultos y 10 a mujeres adultas.

Los cuestionarios para habitantes están basados en siete ejes rectores:

Sección I. Datos generales

Sección II. Datos sociodemográficos

Sección III. Tenencia de la vivienda

Sección IV. Características espaciales de la vivienda

Sección V. Infraestructura y equipamientos

Sección VI. Relaciones sociales en el fraccionamiento

Sección VII. Percepción de los habitantes

Mapa 15

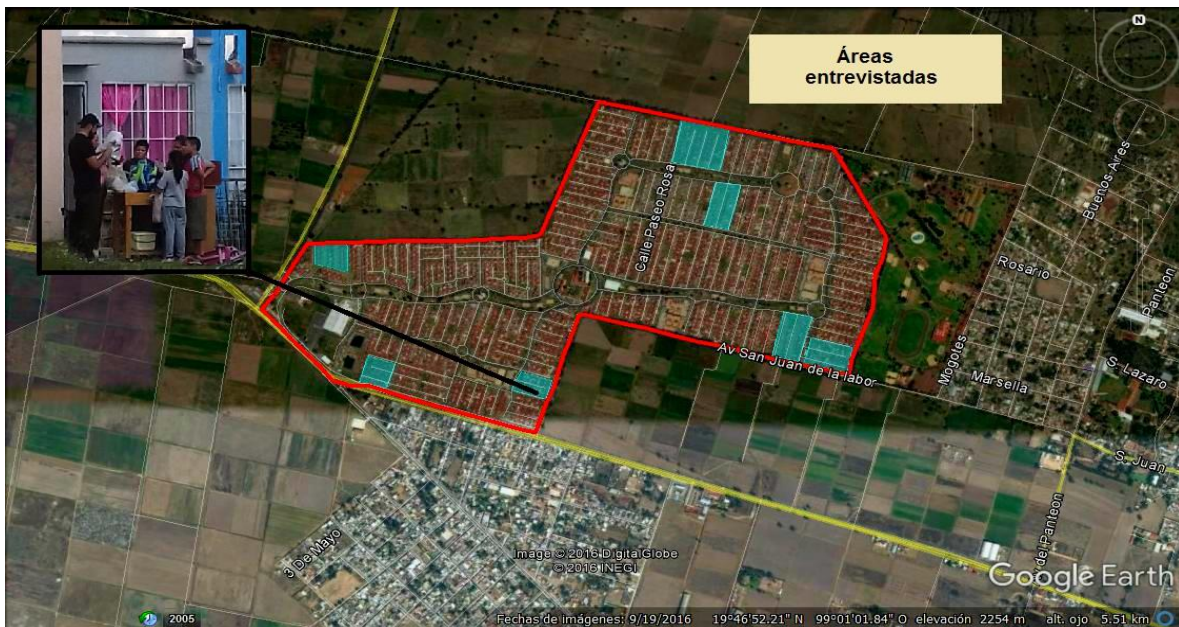
Áreas del conjunto habitacional Villas de la Laguna donde se aplicaron las entrevistas



Fuente: elaboración propia con imagen de Google Earth.

Mapa 16

Áreas del conjunto habitacional Paseos de San Juan donde se aplicaron las entrevistas



Fuente: elaboración propia con imagen de Google Earth.

7.3 Criterio de selección de los conjuntos

Los criterios de selección de los conjuntos habitacionales se basaron en tres factores:

1. Localización: se eligieron dos conjuntos en ubicaciones opuestas, uno al norte del municipio y otro al este, con la finalidad de comparar la cobertura de servicios, infraestructuras y equipamientos.
2. Tamaño del conjunto: se eligieron conjuntos habitacionales de distintas dimensiones, con el fin de saber si comparten problemas similares.
3. Año de construcción: las viviendas de los conjuntos seleccionados debían tener cierto nivel de uso que evidenciara fallas estructurales o problemas por la convivencia dentro de ellos.

Mapa 17

Localización de los conjuntos habitacionales Villas de la Laguna y Paseos de San Juan



Fuente: elaboración propia con imagen de Google Earth.

7.4 Etapas de construcción de los conjuntos Villas de la Laguna y Paseos de San Juan

Imagen10

Evolución de la construcción del conjunto habitacional Paseos de San Juan 2005, 2008, 2011 y 2015



2005



2008



2011

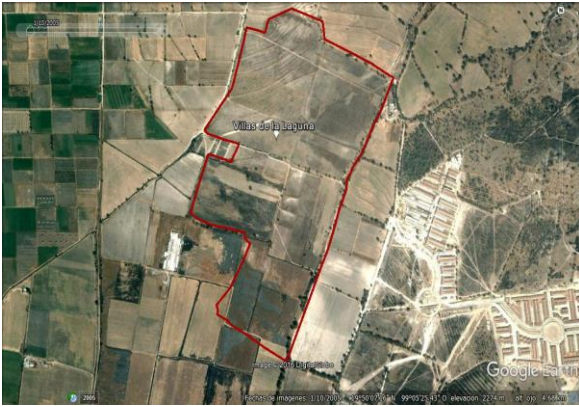


2015

Fuente: elaboración propia con imágenes de Google Earth.

Imagen 11

Evolución de la construcción del conjunto habitacional Villas de la Laguna 2005, 2008, 2011 y 2015



2005



2008



2011



2015

Fuente: elaboración propia con imágenes de Google Earth.

a) Primera etapa. Conjunto habitacional Villas de la Laguna

La Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de México publicó el 13 de noviembre de 2007 un acuerdo mediante el cual se autorizó a la empresa “GEO Hogares ideales”, S.A. de C.V. el conjunto urbano de tipo mixto habitacional social progresivo y de interés social denominado “Villas de la Laguna” para desarrollar en una primera etapa 4 700 viviendas en un terreno de 605 043 m², localizado en Camino a Jilotzingo número 310, Barrio de Santiago, municipio de Zumpango, Estado de México.

Mapa 18

Localización del conjunto habitacional Villas de la Laguna en el municipio de Zumpango



Fuente: elaboración propia con imagen de Google Earth.

Mapa 19

Accesibilidad al conjunto habitacional Villas de la Laguna



Fuente: elaboración propia con imagen de Google Earth.

El proyecto establece las siguientes características generales:

Tabla 22

Superficies primera etapa del conjunto Villas de la Laguna

Superficie habitacional vendible	392 024.89 m ²
Superficie de comercio de productos y servicios básicos vendible	2 522.54 m ²
Superficie de vías públicas	94 728.57 m ²
Superficie de drenes de escurrimiento	3 339.99 m ²
Superficie de donación municipal	67 833.35 m ²
Superficie total de conjunto urbano	560 449.34 m ²
Superficie fuera de autorización	44 593.66 m ²
Superficie total de predio	605 043.00 m ²
Superficie de vía pública de acceso	19 549.36 m ²
Número de manzanas	27
Número de lotes	571
Número total de viviendas	4 700
Número de viviendas social progresivo	1 762
Número de viviendas de interés social	2 938

Fuente: Gaceta Oficial del Estado de México.

En términos de lo dispuesto por el artículo 5.42, fracción III, del Código Administrativo del Estado de México (CAEM), se autoriza el conjunto urbano denominado “Villas de la Laguna”, lo cual incluye permisos para la fusión de predios, la apertura de vías públicas, la subdivisión en lotes y la lotificación para edificaciones en régimen condominal.

Con fundamento en lo establecido en el artículo 5.44, fracciones I y II, del CAEM, y en los artículos 54, 58 y 59, fracciones I y II, del Reglamento del Libro Quinto del CAEM, las áreas de donación, las obras de urbanización y el equipamiento del desarrollo serán las siguientes:

Áreas de donación

Se cederá al Municipio de Zumpango, Estado de México, un área de 114 277.93 m² para ser utilizada como vía pública. Igualmente deberán cederle un área de 67 833.35 m², destinada a espacios verdes y servicios públicos. Asimismo, deberán ceder al Gobierno del Estado de México, un área equivalente a 28 200.00 m² que se localizará fuera del desarrollo en el lugar que determine la Secretaría de Desarrollo Urbano (SDU) de conformidad con lo establecido en el artículo 54 del Reglamento del Libro Quinto del CAEM.

Obras de urbanización

Para la realización del conjunto deberán llevarse a cabo las siguientes obras de urbanización en el interior del desarrollo:

- Red de distribución de agua potable hasta la toma domiciliaria y los sistemas que se utilizarán para el ahorro, reúso y tratamiento de agua.
- Red separada de drenaje pluvial y sanitario, y los sistemas para su manejo y tratamiento, así como para la infiltración de agua pluvial al subsuelo.
- Red de distribución de energía eléctrica.

- Red de alumbrado público que se distinga por el uso de sistemas y elementos ahorradores de energía eléctrica.
- Guarniciones y banquetas
- Pavimento en arroyo de calles y en estacionamientos y andadores.
- Jardinería y forestación.
- Sistema de nomenclatura para las vías públicas.
- Señalamiento vial.
- Delimitación de terrenos objeto de los condominios mediante bardas o con la propia edificación.

Obras de infraestructura primaria

- **Suministro de agua potable y descarga de aguas negras y pluviales**

Deberán realizarse los proyectos y las obras de infraestructura para suministro de agua potable, drenaje y descarga de aguas negras y pluviales que sean necesarios para la adecuada dotación de los servicios al conjunto urbano con base en el dictamen de factibilidad de servicios emitido por el Municipio de Zumpango mediante la certificación del acta de cabildo contenida en el oficio número 4038/2007 del 5 de mayo de 2007.

- **Vialidad**

Deben realizarse las acciones y las obras de infraestructura primaria necesarias para su adecuada incorporación a la estructura vial de la zona, como se señala en el dictamen emitido por la Dirección General de Vialidad mediante los oficios número 21101A000/2377/2007 del 3 de agosto 2007 y número 21101A000/2907/2007 del 17 de septiembre de 2007.

Obras de equipamiento

Para cumplir con lo previsto en los artículos 59, fracciones I y II, y 61, fracción II, del Reglamento del Libro Quinto del CAEM, en las áreas de donación del desarrollo deberán construirse, a excepción el equipamiento urbano básico, previa aprobación de los proyectos respectivos por la Secretaría de Desarrollo Urbano por conducto de la Dirección General de Operación Urbana:

- Jardín de niños de nueve aulas, en un terreno de 2 898 m², con una superficie de construcción de 1 188 m².
- Jardín de niños de seis aulas en un terreno de 1 932 m², con una superficie de construcción de 726 m².
- Dos escuelas primarias de 18 aulas cada una en un terreno de 5 220 m², con una superficie de construcción de 1 944 m².
- Escuela secundaria de 20 aulas en un terreno de 5 800 m², con una superficie de construcción de 2 160 m².

Obras de equipamiento urbano básico

Estas obras serán mínimo de 617 m² de construcción que, conforme lo establece el artículo 60 del Reglamento del Libro Quinto del CAEM, se determinarán por la Secretaría de Desarrollo Urbano por conducto de la Dirección General de Operación Urbana, quien definirá asimismo los programas arquitectónicos correspondientes, los cuales podrán consistir en: unidad médica, biblioteca pública, casa de la cultura, escuela de artes, auditorio, casa hogar para menores, casa hogar para ancianos, centro de integración juvenil, centro integral de servicios de comunicaciones, plaza cívica, gimnasio deportivo, lechería, caseta o comandancia de policía, guardería infantil, y escuela espacial para atípicos u otros que al efecto se determinen.

La Secretaría podrá autorizar que la obligación de ejecutar obras de equipamiento urbano básico sea canalizada a la construcción del equipamiento urbano regional que se tenga previsto en el municipio o, en su caso, en la zona o región donde se localice este desarrollo, en la proporción que resulte.

Jardín vecinal y área deportiva

- El jardín vecinal deberá contar con 13 631 m².
- El área deportiva deberá tener una dimensión de 20 445 m².

Centro Urbano Regional (CUR)

Deberá destinarse un área de 37 600 m² para el CUR en el predio denominado “Rancho San José”, con superficie de 105 439.68 m² conforme al plano topográfico relativo al CUR, propiedad de su representada, debiendo estar y cumplir para su aprovechamiento con sus propios dictámenes de servicios de agua potable, drenaje, protección civil, ecología, vialidad y energía eléctrica.

Apartado séptimo

Por otro lado, el acuerdo establece en su apartado séptimo que, con fundamento en el artículo 94, fracción I, del Código Financiero del Estado de México y Municipios, se pagará al Gobierno del Estado de México la cantidad de \$1 665 190 para cubrir los derechos de supervisión de las obras de urbanización y de equipamiento del desarrollo, a razón de 1% del presupuesto de dichas obras, aprobado por la Secretaría de Desarrollo Urbano por medio de la Dirección General de Operación Urbana, cuyo costo directo estimado asciende a la cantidad de \$166 519 000.

Asimismo, pagarán el costo de la supervisión de las obras de infraestructura primaria, el cual será determinado por las autoridades correspondientes ante quienes deberán acreditar dicho pago.

Apartado octavo

El apartado octavo del acuerdo establece que, conforme a lo dispuesto por los artículos 118 y 119, fracción I, del Código Financiero del Estado de México y Municipios, se pagará al Municipio de Zumpango por concepto de impuesto por autorización del conjunto urbano la cantidad de \$251 613.60, que corresponde a tres veces el salario mínimo diario de la zona económica en que se ubica el conjunto urbano por las 1 762 viviendas de tipo social progresivo previstas en este desarrollo y la cantidad de \$1 328 563.60, que corresponde a 9.5 veces el salario mínimo diario de la zona económica en que se ubica el conjunto urbano por las 2 938 viviendas de tipo de interés social previstas en este desarrollo. De igual forma deberán pagar al Municipio de Zumpango la cantidad de \$30 054.25, que corresponde a 25.03 veces el monto del salario mínimo diario por cada 100 m² de superficie vendible para uso de comercio y servicios.

Asimismo, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 145, fracción I, del Código Financiero del Estado de México y Municipios, pagarán al Municipio de Zumpango la suma de \$8 882.16 por concepto de derechos por la autorización de fusión de 12 lotes.

Conforme a lo establecido por el artículo 3, fracción XL, incisos A y B, del Código Financiero del Estado de México y Municipios, las viviendas de tipo social progresivo que se construyan en este desarrollo serán aquellas que al término de la construcción o adquisición no excedan el valor de \$208 065, y las viviendas de tipo de interés social que se construyan en este conjunto urbano serán las que al término de la construcción o adquisición tengan un valor entre los \$208 066 y \$270 485, normas que igualmente deberán observarse por los adquirientes de los lotes.

Apartado décimo octavo

El apartado décimo octavo establece que la constructora deberá mantener y conservar las obras de infraestructura primaria de urbanización y equipamiento, así como prestar gratuitamente los servicios públicos de agua potable, drenaje, alumbrado público y recolección de basura del desarrollo, en los casos en que se haya autorizado la ocupación de lotes, hasta que dichas obras sean recibidas a entera satisfacción por la Secretaría de Desarrollo Urbano por conducto de la Dirección General de Control Urbano y el Municipio de Zumpango de conformidad con lo establecido por el artículo 40, fracción V, del Reglamento del Libro Quinto del CAEM.

b) Segunda etapa. Conjunto habitacional Villas de la Laguna

La Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de México publicó el viernes 15 de mayo de 2009 un acuerdo mediante el cual se autorizó a la empresa “GEO Hogares ideales”, S.A. de C.V. el conjunto urbano de tipo mixto habitacional social progresivo y de interés social denominado “Villas de la Laguna” para desarrollar una segunda etapa de 444 viviendas (32 de tipo social progresivo y 412 de interés social) en un terreno de 605 043 m², localizado en la calle Laguna de Zumpango número 500, Barrio de Santiago, Municipio de Zumpango, Estado de México. Mediante acuerdo de fecha 30 de octubre 2007 publicado en Gaceta del Gobierno del Estado el 13 de noviembre de 2007 se autorizó el conjunto urbano de tipo mixto denominado “Villas de la Laguna” en un terreno de 605 043 m², en el cual se dejó fuera de autorización una superficie de 44,593.66 m² misma que es objeto de la presente autorización.

El proyecto establece las siguientes características generales:

Tabla 23
Superficies segunda etapa del conjunto Villas de la Laguna

Superficie habitacional vendible	41 333.68 m ²
Superficie de comercio de productos y servicios básicos vendible	1 067 09 m ²
Superficie de vías públicas	1 360 37 m ²
Superficie de drenes de escurrimiento	832.52 m ²
Superficie de donación municipal	Incluida en 1 etapa
Superficie total de conjunto urbano	44 593.66 m ²
Número de manzanas	2
Número de lotes	22
Número de viviendas de interés social	412
Número de viviendas social progresivo	32
Número total de viviendas	444

Fuente: *Gaceta del Estado de México*.

En términos de lo dispuesto por el artículo 5.42, fracción III, del CAEM, se autoriza las segunda etapa del conjunto urbano denominado “Villas de la Laguna”, la cual incluye los permisos para la fusión de predios, la apertura de vías públicas, la subdivisión en lotes y la litificación para edificaciones en régimen condominal.

Con fundamento en lo establecido en el artículo 5.44, fracciones I y II, del CAEM, y en los artículos 54, 58 y 59, fracciones I y II, del Reglamento del Libro Quinto del CAEM, las áreas de donación, y las obras de urbanización y de equipamiento del desarrollo serán las siguientes:

Áreas de donación

Se cederá al Municipio de Zumpango, Estado de México, un área de 1 360.37 m², que será destinada para vía pública. Igualmente deberán cederle un área de 11 433.35 m², que será destinada a equipamiento urbano, espacios verdes y servicios públicos. Esta área se ubicará en el conjunto urbano “Villas de la Laguna”.

Asimismo, deberán ceder al Gobierno del Estado de México un área equivalente a 2 664 m², que se utilizará de conformidad con lo previsto en el artículo 54 del Reglamento del Libro Quinto del CAEM; su localización será fijada por la Secretaría de Desarrollo Urbano por conducto de la Dirección General de Operación Urbana.

Obras de urbanización

Para la realización del conjunto deberán llevarse a cabo las siguientes obras de urbanización en el interior del desarrollo:

- Red de distribución de agua potable hasta la toma domiciliaria y los sistemas que se utilizarán para el ahorro, reúso y tratamiento de agua.
- Red separada de drenaje pluvial y sanitario, y los sistemas para su manejo y tratamiento, así como para la infiltración de agua pluvial al subsuelo.
- Red de distribución de energía eléctrica.
- Red de alumbrado público que se distinga por el uso de sistemas y elementos ahorradores de energía eléctrica.
- Guarniciones y banquetas.
- Pavimento en arroyo de calles y en estacionamientos y andadores.
- Jardinería y forestación.
- Sistema de nomenclatura para las vías públicas.
- Señalamiento vial.

Obras de infraestructura primaria

- **Suministro de agua potable y descarga de aguas negras y pluviales**

Deberán realizarse los proyectos y las obras de infraestructura para suministro de agua potable, drenaje y descarga de aguas negras y pluviales que sean necesarios para la adecuada dotación de los servicios al conjunto urbano con base en el dictamen de factibilidad de servicios emitido por la Dirección del Departamento de Agua Potable del Municipio de Zumpango mediante oficio no. Fac/ser/007/2009 del 7 de febrero de 2009 y en lo que corresponda al oficio no. 206B10000/FAC/151/2008 del 19 de septiembre de 2008 emitido por la Comisión del Agua del Estado de México.

- **Vialidad**

Deben realizarse las acciones y las obras de infraestructura primaria necesarias para su adecuada incorporación a la estructura vial de la zona, como se señala en el dictamen emitido por la Dirección General de Vialidad mediante el oficio número 21101^a000/2377/2007 del 3 de agosto de 2007.

Obras de equipamiento

Para cumplir con lo previsto en los artículos 59, fracciones I y II, y 61, fracción II, del Reglamento del Libro Quinto del CAEM, en las aéreas de donación al conjunto autorizado Villas de la Laguna deberán construirse las siguientes obras de equipamiento, a excepción del equipamiento urbano básico:

- Un aula de jardín de niños en un terreno de 322 m², con una superficie de construcción de 115 m².
- Seis aulas de escuela secundaria en una superficie de 1 740 m², con una superficie de construcción de 648 m².

Obras de equipamiento urbano básico

Estas obras serán mínimo de 617 m² de construcción que, conforme lo establece el artículo 60 del Reglamento del Libro Quinto del CAEM, se determinará por la Secretaría de Desarrollo Urbano por conducto de la Dirección General de Operación Urbana, que definirá asimismo los programas arquitectónicos correspondientes, y que podrán consistir en los siguientes: unidad médica, biblioteca pública, casa de la cultura, escuela de artes, auditorio, casa hogar para menores, casa hogar para ancianos, centro de integración juvenil, centro integral de servicios de comunicaciones, plaza cívica, gimnasio deportivo, lechería, caseta o comandancia de policía, guardería infantil, y escuela especial para atípicos u otros que al efecto se determinen. La Secretaría podrá autorizar que la obligación de ejecutar obras de equipamiento urbano básico sea canalizada a la construcción del equipamiento urbano regional que se tenga previsto en el municipio o, en su caso, en la zona o región donde se localice este desarrollo, en la proporción que resulte.

Jardín vecinal y área deportiva

- El jardín vecinal deberá contar con 1 395 m².

Apartado séptimo

Por otro lado, el acuerdo establece en su apartado séptimo que, con fundamento en el artículo 94, fracción I, del Código Financiero del Estado de México y Municipios, se pagará al Gobierno del Estado de México la cantidad de \$135 770 para cubrir los derechos de supervisión de las obras de urbanización y de equipamiento del desarrollo, a razón de 1% del presupuesto de dichas obras, aprobado por la Secretaría de Desarrollo Urbano mediante la Dirección General de Operación Urbana, cuyo costo directo estimado asciende a la cantidad de \$13 577 000. Pagarán asimismo el costo de la supervisión de las obras de infraestructura

primaria, el cual será determinado por las autoridades correspondientes, ante quienes deberán acreditar dicho pago.

Apartado octavo

El apartado octavo del acuerdo establece que, conforme a lo dispuesto por los artículos 118 y 119, fracción I, del Código Financiero del Estado de México y Municipios, se pagará al Municipio de Zumpango por concepto de impuesto por autorización del conjunto urbano la cantidad de \$5 984, que corresponde a 3.6 veces el salario mínimo diario de la zona económica donde se ubica el conjunto urbano por las 32 viviendas de tipo social progresivo previstas en este desarrollo y la cantidad de 243 998.76, que corresponde a 11.4 veces el salario mínimo diario de la zona económica donde ubica el conjunto urbano por las 412 viviendas de tipo de interés social previstas en este desarrollo.

De igual forma deberán pagar al Municipio de Zumpango la cantidad de \$16 630.60, que corresponde a 30 veces el monto del salario mínimo diario por cada 100 m² de superficie vendible para uso de comercio y servicios.

Conforme a lo establecido en el artículo 3, fracción XL, incisos A y B, del Código Financiero del Estado de México y Municipios, las viviendas de tipo social progresivo que se construyan en este desarrollo serán aquellas que al término de la construcción o adquisición no excedan de un valor de \$226 557, y las viviendas de tipo de interés social que se construyan en este conjunto urbano serán las que al término de la construcción o adquisición tengan un valor mayor a \$226 558 y menor o igual a \$294 524, normas que igualmente deberán observarse por los adquirientes de lotes.

Apartado décimo octavo

El apartado décimo octavo establece que las constructoras deberán mantener y conservar las obras de infraestructura primaria de urbanización y equipamiento, así como prestar gratuitamente los servicios públicos de agua potable, drenaje, alumbrado público y recolección de basura del desarrollo en los casos en que se

haya autorizado la ocupación de lotes, hasta que dichas obras sean recibidas a entera satisfacción por la Secretaría de Desarrollo Urbano mediante la Dirección General de Control Urbano y el Municipio de Zumpango de conformidad con lo establecido por el artículo 40, fracción V, del Reglamento del Libro Quinto del CAEM.

Mapa 20

Conjunto habitacional Villas de la Laguna, zonas de abastecimiento



Fuente: elaboración propia con imagen de Google Earth.

Imagen 12

Mercado sobre ruedas en el conjunto habitacional Villas de la Laguna

12



Imágenes 13,14,15,16,17 y 18. Viviendas modificadas para el comercio en el conjunto habitacional Villas de la Laguna

13



14



15



16



17



18



Mapa 21
Villas de la Laguna, áreas verdes



Fuente: elaboración propia con imagen de Google Earth.

Imágenes 19 y 20. Villas de La Laguna, áreas verdes

19



20



Mapa 22

Villas de la Laguna, áreas recreativas



Fuente: elaboración propia con imagen de Google Earth

Imágenes 21 y 22. Villas de La Laguna, áreas recreativas

21



22



Imágenes 23 y 24. Villas de Laguna, aparatos para ejercitarse expuestos a intensa luz solar y cancha de basquetbol en mal estado

23



24



Imágenes 25 y 26. Villas de la Laguna, cancha de fútbol rápido

25

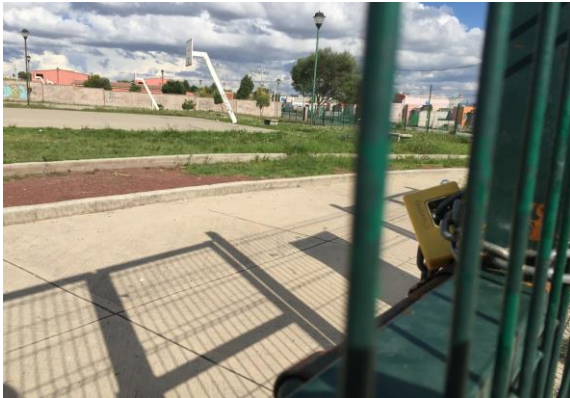


26



Imágenes 27 y 28. Villas de La Laguna, área de canchas de básquetbol cerradas al público

27



28



Imágenes 29, 30 y 31. Villas de La Laguna, área de juegos sin mantenimiento

29



30



31



Imágenes 38 y 39. Villas de La Laguna, acceso a la estancia infantil

38



39



Imágenes 40 y 41. Villas de La Laguna, acceso del jardín de niños

40



41



Imágenes 42 y 43. Villas de La laguna, acceso a la escuela secundaria

42



43



c) Primera etapa. Conjunto habitacional Paseos de San Juan

La Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de México publicó el viernes 11 de marzo de 2005 un acuerdo mediante el cual se autorizó a la empresa "GEO Hogares ideales", S.A. de C.V. el conjunto urbano de tipo mixto habitacional social progresivo, de interés social, comercial y de servicios, "Paseos de San Juan", a desarrollarse como una unidad espacial integral, para que en la superficie de 1 239 864.584 m², localizada en el municipio de Zumpango, Estado de México, se construyeran 9 500 viviendas.

Mapa 24

Localización del conjunto habitacional Paseos de San Juan en el municipio de Zumpango



Fuente: elaboración propia con imagen de Google Earth.

Mapa 25

Accesibilidad al conjunto habitacional Paseos de San Juan



Fuente: elaboración propia con imagen de Google Earth.

Tabla 24

Superficies primera etapa del conjunto Paseos de San Juan

Superficie habitacional vendible	795 531.47 m ²
Superficie de Centro Urbano Regional vendible	42 856.83 m ²
Superficie de comercio de productos y servicios básicos (CPSB)	8 760.81 m ²
Superficie de donación al municipio	132 924.78 m ²
Superficie de vías públicas	207 495.044 m ²
Superficie de restricción por alineamiento	43 426.01 m ²
Superficie de canal	8 869.64 m ²
Superficie total	1 239 864.584 m²
Número de manzanas	62
Número de lotes	1 018
Número de viviendas de social progresivo	4 918
Número de viviendas de interés social	4 582
Número total de viviendas	9 500

Fuente: *Gaceta del Estado de México*.

En términos de lo dispuesto por el artículo 5.42, fracción III, del CAEM, se autoriza el conjunto urbano "Paseos San Juan", lo cual incluye los permisos para la fusión de predios, la apertura de vías públicas, la subdivisión en lotes y la lotificación para edificaciones en régimen condominal.

Con fundamento en lo establecido en el artículo 5.44, fracciones I y II, del CAEM, y en los artículos 54, 58 y 59, fracciones I y II, del Reglamento del Libro Quinto del CAEM, las áreas de donación, las obras de urbanización y el equipamiento del desarrollo serán las siguientes:

Áreas de donación

Se cederá al municipio de Zumpango, Estado de México, un área de 207 495.044 m², para ser utilizada como vía pública. También recibirá un área de 67 833.35 m² destinada a vías públicas. Igualmente se le otorgará un área de 132 924.78 m² que será destinada para equipamiento local.

Esta donación se ubica dentro del desarrollo, misma que deberá estar debidamente habilitada para su ocupación inmediata en el momento de su entrega-recepción.

Asimismo, deberán ceder al Gobierno del Estado de México un área equivalente a 58 548.53 m², que será destinada para equipamiento regional. Esta donación se ubicará fuera del desarrollo, en términos de lo dispuesto por los artículos 42 y 54 del Reglamento del Libro Quinto del CAEM. La constructora GEO deberá suscribir el contrato de transferencia legal de dicha donación dentro de los seis meses siguientes a la fecha de autorización del inicio de las obras de urbanización y equipamiento en términos del artículo 56 del Reglamento del Libro Quinto del CAEM.

Obras de urbanización

Para la realización del conjunto deberán llevarse a cabo las siguientes obras de urbanización en el interior del desarrollo.

- Red de distribución de agua potable hasta la toma domiciliaria y los sistemas que se utilizarán para el ahorro, reúso y tratamiento de agua.
- Red separada de drenaje pluvial y sanitario, y los sistemas para su manejo y tratamiento, así como para la infiltración de agua pluvial al subsuelo.
- Red de distribución de energía eléctrica.
- Red de alumbrado público que se distinga por el uso de sistemas y elementos ahorradores de energía eléctrica.
- Guarniciones y banquetas.
- Pavimento en arroyo de calles y en estacionamientos y andadores.
- Jardinería y forestación.
- Sistema de nomenclatura para las vías públicas.
- Señalamiento vial.
- Delimitación de terrenos objeto de los condominios mediante bardas o con la propia edificación.

Obras de infraestructura primaria

- **Suministro de agua potable y descarga de aguas negras y pluviales**

Deberán realizarse los proyectos y las obras de infraestructura para suministro de agua potable, drenaje y descarga de aguas negras y pluviales que sean necesarios para la adecuada dotación de los servicios al conjunto urbano con base en el dictamen expedido por la Dirección de Agua Potable del H. Ayuntamiento de Zumpango, lo cual quedó asentado en el oficio (sin número) del 23 de noviembre de 2004, y por la Comisión del Agua del Estado de México en el oficio 206B10000/FAC/042/2004 del 19 de marzo de 2004.

- **Vialidad**

Deben realizarse las obras de infraestructura primaria necesarias para su adecuada incorporación a la estructura vial de la zona, como se señala en el dictamen emitido por la Dirección General de Vialidad mediante el oficio no. 21111000/ 3308/2004 del 23 de noviembre de 2004.

Obras de equipamiento

Para cumplir con lo previsto en los artículos 59, fracciones I y II, y 61, fracción II, del Reglamento del Libro Quinto del CAEM, en las áreas de donación municipal del desarrollo deberán construirse, previa aprobación de los proyectos respectivos por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda por conducto de la Dirección General de Administración Urbana:

- Dos jardines de niños de nueve aulas cada uno en un terreno de 2 898 m², con una superficie de construcción de 1 188 m².
- Jardín de niños de diez aulas en un terreno de 3 220 m², con una superficie de construcción de 1 320 m².
- Cinco escuelas primarias de 18 aulas cada una, en un terreno de 5 220 m² cada una, con una superficie de construcción de 1 944 m² cada una.
- Escuela secundaria de 25 aulas en un terreno de 5 220 m², con una superficie de construcción de 2 700 m².

Obras de equipamiento urbano básico

Se destinan 1 703.20 m² de construcción preferentemente para: guardería infantil, centro administrativo, casetas de policía, estación de bomberos, cruz roja, protección civil y lechería, según lo defina la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda por medio de la Dirección General de Administración Urbana en cumplimiento con el artículo 60 del Reglamento del Libro Quinto del CAEM. Los

programas arquitectónicos serán definidos por la dirección General de Administración Urbana.

Jardín vecinal y área deportiva

- El jardín vecinal deberá contar con 26 465 m².
- El área deportiva deberá tener una dimensión de 39 699 m².

Centro Urbano Regional (CUR)

Para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 42, fracción X, del Reglamento del Libro Quinto del CAEM, y considerando la opinión técnica de la Dirección de Planeación Urbano y Regional, mediante el memorándum número O.T. DPUR/026/04 del 19 de noviembre de 2004, la empresa “GEO Hogares ideales”, S.A. de C.V. se compromete en un plazo de seis meses a dotar un terreno de 33 143.17 m² correspondiente a la diferencia prevista por la norma para este uso.

Apartado séptimo

Por otro lado, el acuerdo establece en su apartado séptimo que, con fundamento en el artículo 94, fracción I, del Código Financiero del Estado de México y Municipios, se pagará al Gobierno del Estado de México las cantidades de \$1 945 575 y \$367 200 para cubrir los derechos de supervisión de las obras de urbanización y de equipamiento del desarrollo, a razón de 1 y 2% del presupuesto de dichas obras, aprobado por la Secretaría de Desarrollo Urbano por conducto de la Dirección General de Operación Urbana, cuyo costo directo estimado asciende a la cantidad de \$194 557 500. Por el tipo habitacional social progresivo y de interés social y \$18 360 000 por el tipo comercial y de servicios respectivamente.

Asimismo, pagarán el costo de la supervisión de las obras de infraestructura primaria, el cual será determinado por las autoridades correspondientes una vez aprobados los proyectos técnicos respectivos, que deberán presentar en el plazo

de 90 días hábiles posteriores a la fecha de publicación de este acuerdo en la Gaceta del Gobierno.

Estos montos podrán variar de conformidad con las cantidades que arrojen los proyectos definitivos. Deberán presentarse a la Dirección General de Administración Urbana después de haber sido aprobados por las autoridades correspondientes. De ser necesario, se deberán cubrir las diferencias que resulten en el término de los 30 días hábiles posteriores a la fecha de su notificación.

Apartado octavo

El apartado octavo del acuerdo establece que, conforme a lo dispuesto por los artículos 118 y 119, fracción I, del Código Financiero del Estado de México y Municipios, se pagará al Municipio de Zumpango por concepto de impuesto por autorización del conjunto urbano la cantidad de \$649 913.70, que corresponde a tres veces el salario mínimo diario de la zona económica donde se ubica el conjunto urbano por cada una de las 4 918 viviendas de tipo social progresivo previstas en este desarrollo y la cantidad de \$1 917 452.45, equivalente a 9.5 veces el salario mínimo diario de la zona económica donde se ubica el conjunto urbano por las 4 582 viviendas de tipo de interés social previstas en este desarrollo. De igual forma deberán pagar al Municipio de Zumpango la cantidad de \$96 594.19, correspondiente a 25.03 veces el monto del salario mínimo diario por cada 100 m² de superficie vendible para uso comercial de productos y servicios básicos.

Asimismo, pagarán al Municipio de Zumpango la cantidad de \$199 601.68, equivalente a 105.73 salarios mínimos por cada 1 000 m² de superficie vendible para uso de CUR. También se pagará al Municipio de Zumpango la suma de \$2 054.93 por concepto de derechos por la autorización de fusión de tres predios en términos de lo dispuesto por el artículo 145, fracción I, del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Conforme a lo establecido por el artículo 3, fracción XXXVII, incisos A y B, del Código Financiero del Estado de México y Municipios, las viviendas de tipo social progresivo que se construyan en este desarrollo serán aquellas que al término de la construcción o adquisición no excedan el valor de 55 mil unidades de inversión, y las viviendas de tipo de interés social que se construyan en este desarrollo serán las que al término de la construcción o adquisición tengan un valor entre las 55 001 y 71 500 unidades de inversión (UDIS), normas que igualmente deberán observarse por los adquirientes de los lotes.

Apartado décimo octavo

El apartado décimo octavo establece que la constructora GEO deberá mantener y conservar las obras de infraestructura primaria de urbanización y equipamiento, así como prestar gratuitamente los servicios públicos de agua potable, drenaje, alumbrado público y recolección de basura del desarrollo, en los casos en que se haya autorizado la ocupación de lotes, hasta que dichas obras sean recibidas a entera satisfacción por la Secretaría de Desarrollo Urbano por conducto de la Dirección General de Control Urbano y el Municipio de Zumpango de conformidad con lo establecido por el artículo 40, fracción V, del Reglamento del Libro Quinto del CAEM.

Mapa 26

Paseos de San Juan, zonas de abastecimiento



Fuente: elaboración propia con imagen de Google Earth.

Imagen 44

Comercio informal en el conjunto habitacional Paseos de San Juan

44



Imágenes 45, 46, 47 y 48. Viviendas modificadas para comercio informal en el conjunto habitacional Paseos de San Juan

45



46



47



48



Mapa 27

Paseos de San Juan, áreas verdes



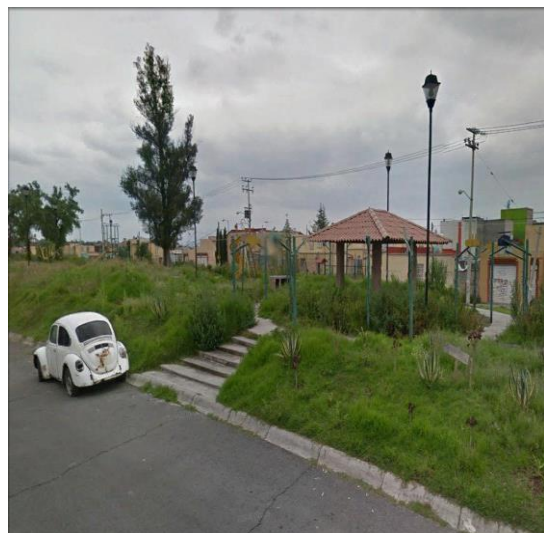
Fuente: elaboración propia con imagen de Google Earth.

Imágenes 49 y 50. Paseos de San Juan, áreas verdes

49



50



Imágenes 51, 52 y 53. Paseos de San Juan, áreas verdes sin mantenimiento

51



52



53



Imágenes 56, 57 y 58. Paseos de San Juan, área de juegos infantiles sin mantenimiento

56



57



58



Imagen 59. Paseo de San Juan, cancha de fútbol rápido

59



Mapa 29

Paseos de San Juan, equipamiento educativo



Fuente: elaboración propia con imagen de Google Earth.

Imagen 60. Paseos de San Juan, acceso a jardín de niños con graffiti

60



VIII. PERCEPCIÓN DE LOS HABITANTES EN LOS CONJUNTOS ESTUDIADOS

La fragmentación socioespacial permite el análisis de los cambios en la morfología urbana y sus efectos sociales en el municipio de Zumpango, entidad característica de la forma de crecimiento que se ha dado en muchos otros territorios periurbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).

La política neoliberal impuesta desde la década de los noventa, y que tuvo auge a partir del año 2000, creó territorios con características urbanas comunes: crecimiento expansivo, discontinuo, de baja densidad poblacional, con fuertes carencias de bienes urbanos de uso colectivo.

El análisis de los datos se organizará con base en el concepto de fragmentación, entendido como un modo de organización espacial por estratos socioeconómicos en zonas conformadas por grupos homogéneos, que dificulta la integración social de los menos favorecidos debido a la inaccesibilidad física o económica a bienes urbanos de uso colectivo.

La postura asumida en este trabajo es que la habitabilidad es un concepto útil para el análisis de la fragmentación, ya que considera la calidad de la vivienda, su ubicación y su entorno, en función de la accesibilidad a servicios y equipamientos urbanos.

La fragmentación desde esta perspectiva tiene dos dimensiones:

1.- Dimensión físico-espacial: incluye características del espacio físico y calidad de los materiales de la vivienda, accesibilidad a bienes urbanos de uso colectivo, por ejemplo: transporte, fuentes de empleo, equipamientos educativos y equipamientos de salud.

2.- Dimensión social: involucra exclusión y vulnerabilidad en términos de ingreso precario, inseguridad, falta de cohesión social para resolver problemas comunes, carencia de confianza en las autoridades, sentimiento de rechazo en la búsqueda

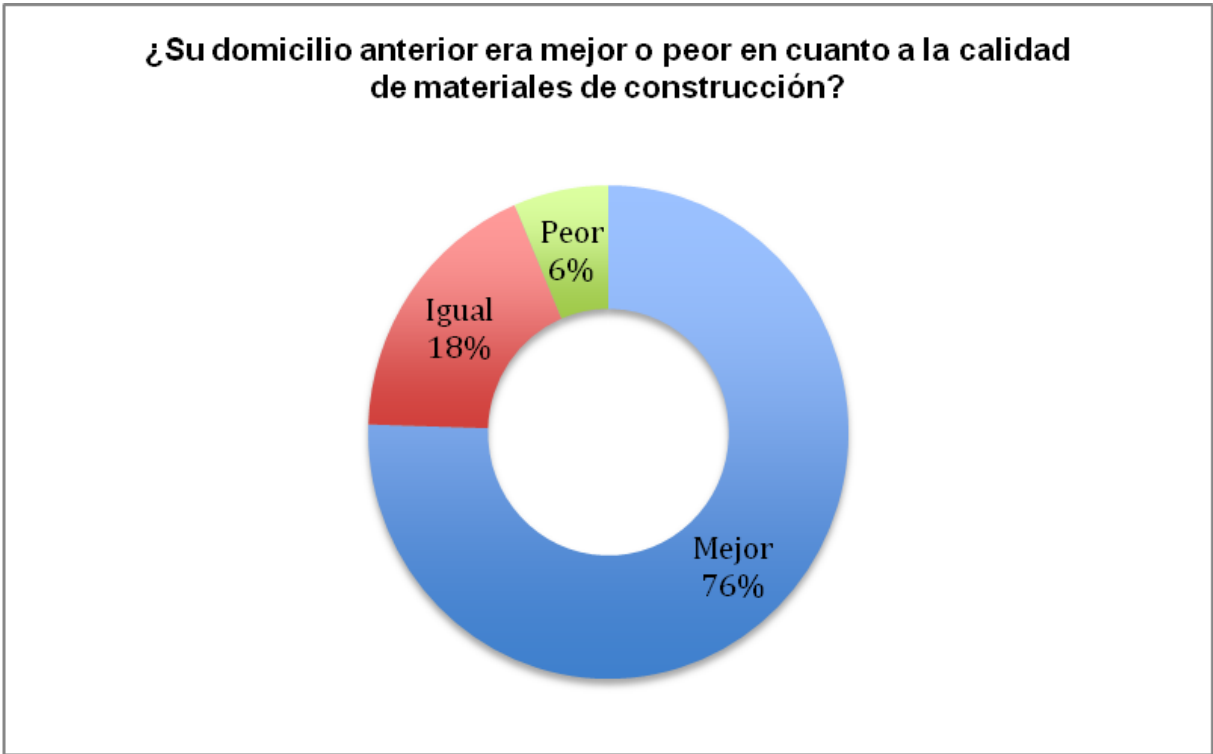
de empleo por estigmas relacionados con el lugar de residencia y la baja autoestima de los habitantes.

8.1 Calidad de los materiales y características del espacio físico de la vivienda

En lo que respecta a la calidad de materiales de construcción, 76% de los habitantes del conjunto Villas de la Laguna opina que los materiales de su vivienda anterior eran mejores que los de la actual, 18% piensa que tiene la misma calidad y sólo 6% cree que eran peores.

Gráfica 8

Conjunto habitacional Villas de la Laguna



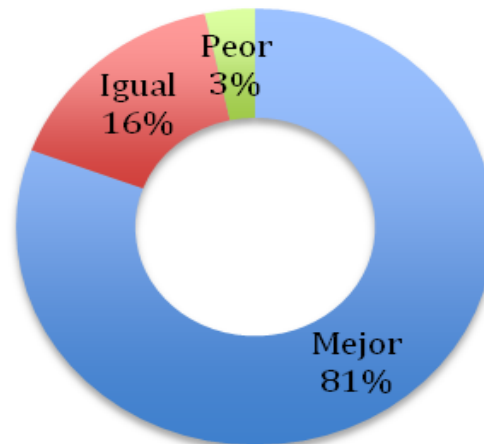
Fuente: elaboración propia.

En el caso del conjunto habitacional Paseos de San Juan, 81% de sus habitantes tiene la idea de que los materiales eran mejores en su vivienda anterior, 16% los considera iguales y sólo 3% cree que eran peores.

Gráfica 9

Conjunto habitacional Paseos de San Juan

¿Su domicilio anterior era mejor o peor en cuanto a la calidad de materiales de construcción?



Fuente: elaboración propia.

Esta condición es producto de dos factores primordiales:

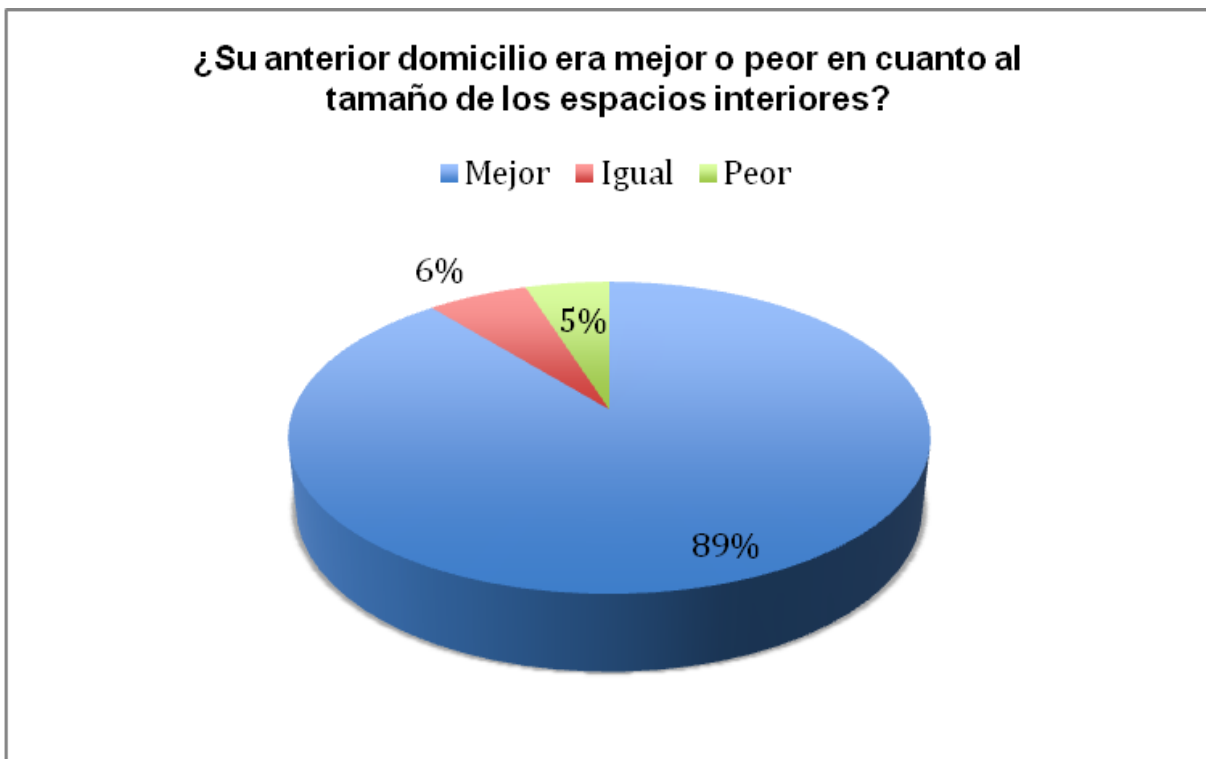
1. La falta de control en la elaboración de materiales: las grandes empresas que construyen vivienda social masiva producen algunos insumos, como el concreto y los blocks, como estrategia para abatir los costos. En consecuencia, estos materiales no tienen los estándares usuales del mercado.
2. El sistema de producción en serie impide que los procesos constructivos se realicen con el tiempo necesario para ser de calidad, lo cual repercute en la vida útil de los elementos estructurales de la vivienda.

En lo que respecta al tamaño de los espacios interiores de la vivienda, 89% de la población encuestada en Villas de la Laguna evalúa que su domicilio anterior

contaba con espacios más amplios, 6% considera que eran de la misma calidad y 5% piensa que eran peores.

Gráfica 10

Conjunto habitacional Villas de la Laguna

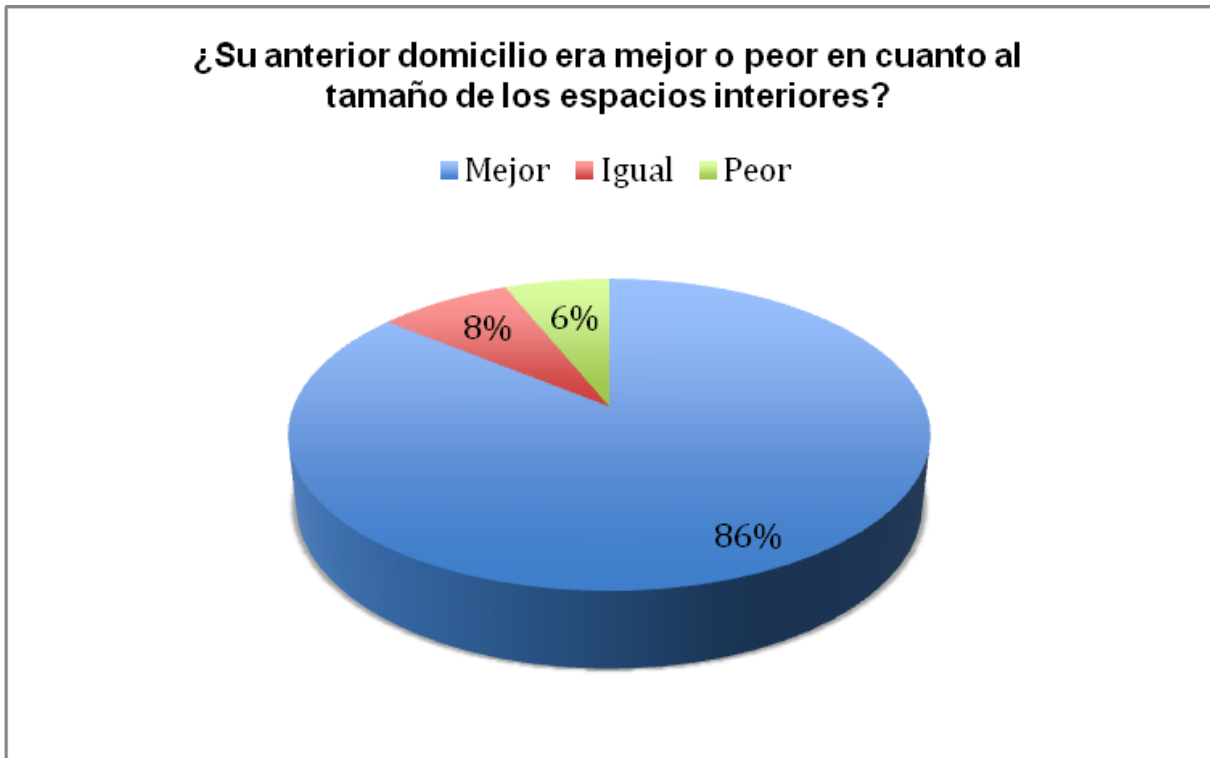


Fuente: elaboración propia.

En Paseos de San Juan, 86% de los habitantes afirma que los espacios interiores de su vivienda anterior eran más amplios, 8% los considera iguales y 6% cree que son más pequeños.

Gráfica 11

Conjunto habitacional Paseos de San Juan



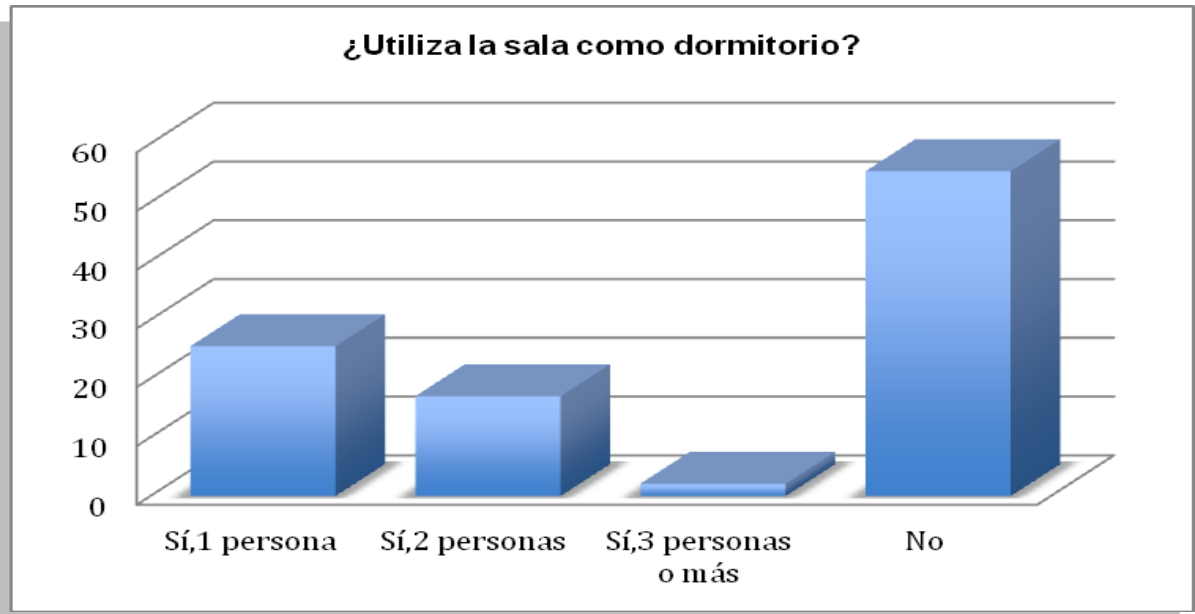
Fuente: elaboración propia.

Éste es un indicador de gran importancia, ya que la carencia de espacios privados fomenta la utilización de otras áreas de manera errónea, por ejemplo, la sala como dormitorio. En otras ocasiones esta situación afecta a los jóvenes, que pasan gran parte del tiempo en la calle por no contar con un espacio propicio para realizar sus actividades dentro de la vivienda.

La interrogante *¿Utiliza la sala como dormitorio?* es muy reveladora en lo que respecta a la suficiencia de espacio privado para los habitantes. En Villas de la Laguna 55% afirmó que no utiliza la sala para pernoctar, sin embargo, 26% aceptó que al menos un familiar duerme en la sala, 17% dijo que dos personas le dan ese uso y 2% mencionó que tres personas o más así lo hacen.

Gráfica 12

Conjunto habitacional Villas de la Laguna

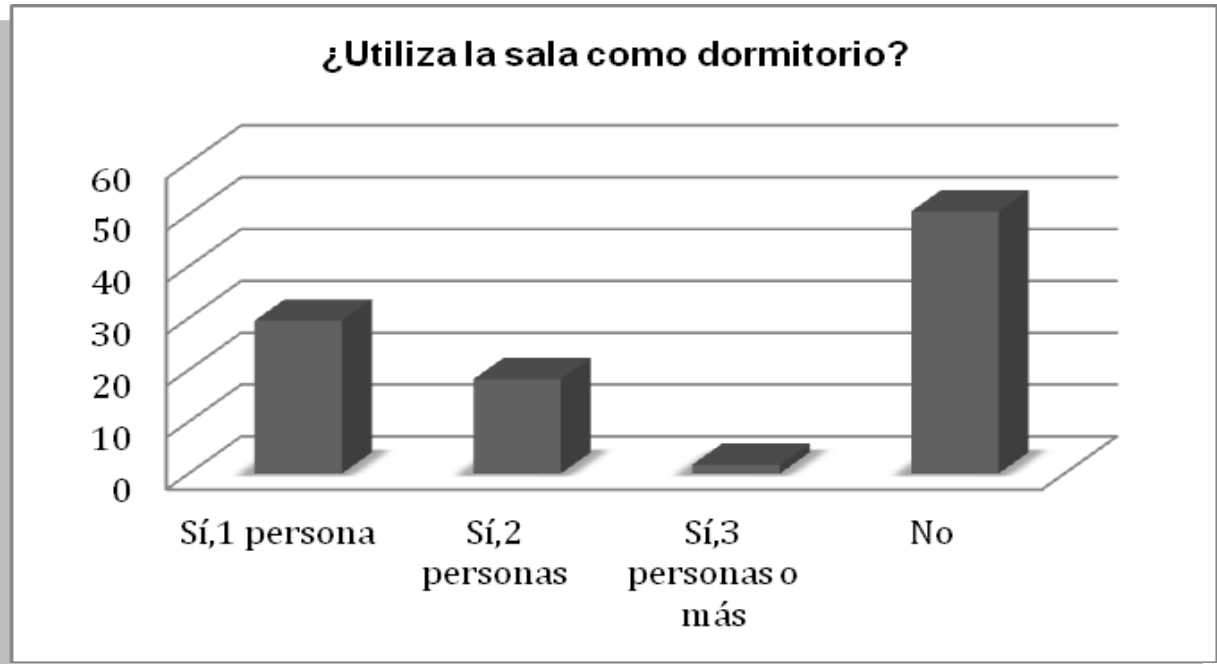


Fuente: elaboración propia.

El conjunto habitacional Paseos de San Juan mostró los siguientes porcentajes: 50% declaró no utilizar la sala como sitio para dormir, pero 50% sí, distribuido de la siguiente manera: 30%, con una persona; 18%, con dos personas, y 2%, con tres personas o más.

Gráfica 13

Conjunto habitacional Paseos de San Juan



Fuente: elaboración propia.

Este indicador es importante porque evidencia que en un alto porcentaje de hogares hay carencia de privacidad, situación que puede tener efectos negativos, por ejemplo, el hacinamiento o la carencia de una vida sexual plena.

En lo que respecta al número de habitantes, en 47% de las viviendas de Villas de la Laguna habitan cuatro personas; en 26%, tres personas; en 14%, cinco personas; en 8%, dos personas; en 4%, seis personas, y en 1%, siete personas.

Gráfica 14

Conjunto habitacional Villas de la Laguna

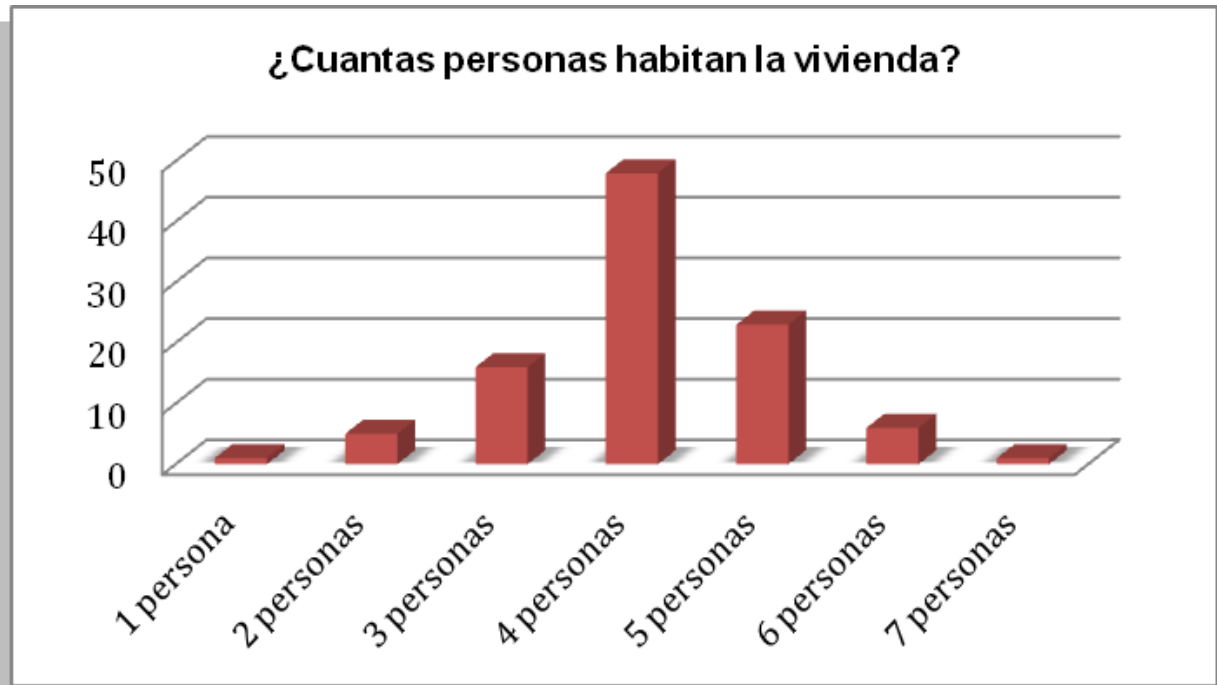


Fuente: elaboración propia.

En Paseos de San Juan las proporciones son las siguientes: 48%, con cuatro personas; 23%, con cinco personas; 16%, con tres personas; 6%, con seis personas; 5%, con dos personas; 1%, con siete personas, y 1%, con una persona.

Gráfica 15

Conjunto habitacional Paseos de San Juan



Fuente: elaboración propia.

Este estadístico debería ser fundamental en el diseño arquitectónico de la vivienda, con el fin de establecer un mínimo de dos dormitorios por morada. No obstante, las familias jóvenes, a veces conformadas sólo por dos individuos, no consideran los problemas que a futuro representa el no contar con más habitaciones.

Por otro lado, los diseños estandarizados a unos cuantos prototipos sólo consideran los metrajes mínimos en relación con la capacidad de pago de los destinatarios, lo que deja de lado los requerimientos mínimos de calidad y de cantidad de espacio para desarrollar las actividades propias de una familia de cuatro integrantes en promedio.

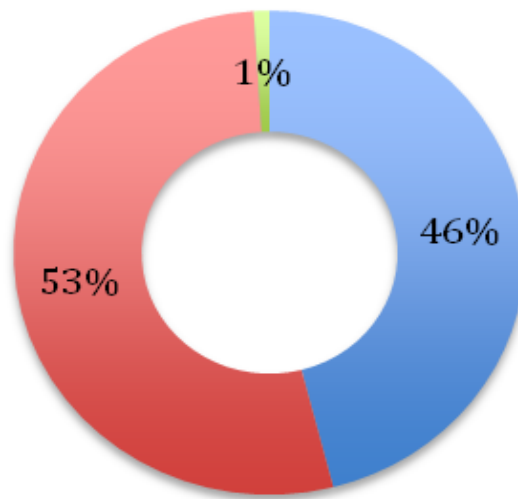
Respecto al número de dormitorios, las proporciones que declararon los moradores de Villas de la Laguna son las siguientes: 53%, con dos dormitorios; 46%, con un dormitorio, y 1% con tres dormitorios.

Gráfica 16

Conjunto habitacional Villas de la Laguna

¿Cuántos dormitorios tiene su vivienda?

■ 1 dormitorio ■ 2 dormitorios ■ 3 dormitorios



Fuente: elaboración propia.

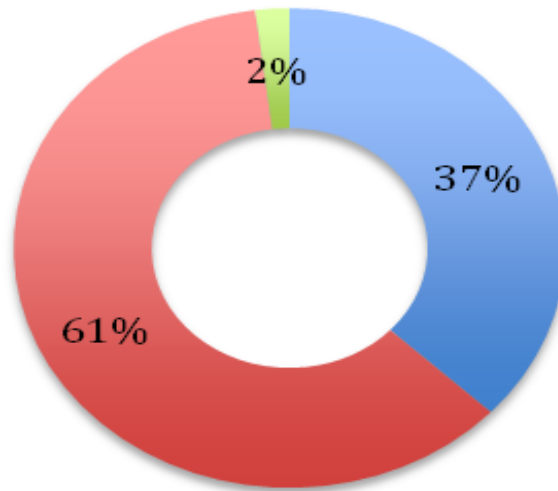
En comparación, en Paseos de San Juan 61% de las viviendas cuenta con dos dormitorios; 37%, con un dormitorio y sólo 2 %, con tres dormitorios.

Gráfica 17

Conjunto habitacional Paseos de San Juan

¿Cuántos dormitorios tiene su vivienda?

■ 1 dormitorio ■ 2 dormitorios ■ 3 dormitorios



Fuente: elaboración propia.

Debe mencionarse que las viviendas que cuentan con tres dormitorios son aquellas que ya han sido ampliadas mediante recursos de los propios derechohabientes ante la necesidad de más espacio habitable.

El número de cuartos de estas viviendas está pensado para minimizar el costo constructivo de la vivienda con la finalidad de obtener la máxima tasa de ganancia para los desarrolladores. Por tanto, los prototipos no toman en cuenta características determinantes para un diseño urbano arquitectónico óptimo, que debiera considerar el clima de la región, el tipo de suelo, las formas de agrupación de las viviendas para lograr mejor temperatura en el interior, además de un diseño visualmente atractivo o armónico.

El resultado de diseñar sin tomar en cuenta esos criterios es un paisaje urbano y arquitectónico en su mínima expresión: monótono, carente de identidad y de

escasa calidad. Estos rasgos denotan una falta de compromiso social para atender la necesidad de hábitat de grandes colectivos urbanos.

Los hallazgos correspondientes a la calidad de materiales y las características del espacio físico se presentan a continuación:

- **Calidad de los materiales de construcción de la vivienda**

Las desarrolladoras son empresas muy grandes que llevan a cabo la totalidad de los procesos para la construcción de la vivienda masiva, desde su gestión, hasta su ejecución y venta. La finalidad de abarcar todos los procesos es la maximización de las utilidades; por ello, hay ocasiones en las que llegan a producir los insumos materiales necesarios para la construcción, incluso concreto y block, cuya calidad depende sólo de sus controles internos.

La necesidad de reducir los tiempos de edificación al mínimo para la recuperación de la inversión que representa la obra —en ocasiones de ella depende la continuidad del desarrollo— obliga a acelerar los procesos sacrificando la calidad constructiva y, por ende, se compromete la vida útil de los elementos estructurales.

- **Tamaño de espacios interiores**

La carencia de suficiente espacio privado en las viviendas implica la adecuación de las existentes para llevar a cabo ciertas labores. Por tanto, es común que la sala se transforme en un área multifuncional. Esto impide que los habitantes realicen actividades que requieren silencio o concentración, como tareas escolares, y fomenta que algunos de ellos pasen mucho tiempo en la calle.

- **Utilización de la sala como dormitorio**

Aunque cierto porcentaje de la población encuestada afirma que el espacio interno es suficiente, parte de ella respondió que utiliza la sala como

dormitorio, lo que evidencia que es común el hacinamiento y los efectos negativos que conlleva.

- **¿Cuántas personas habitan la vivienda?**

El número de integrantes promedio en ambos conjuntos es de cuatro personas. Por tanto, el diseño base debiera partir de este dato para establecer un programa acorde con la composición de los hogares a los que está destinado el inmueble.

- **¿Cuántos dormitorios tiene su vivienda?**

La razón por la que no se toma en cuenta la composición de la familia para establecer el número de dormitorios es que la adición de metros de construcción a este tipo de vivienda implicaría para los desarrolladores una pérdida de ganancia, ya que su precio de venta está calculado al tope de la capacidad de pago de los derechohabientes.

El proyecto urbano y arquitectónico está condicionado a unos cuantos prototipos cuantificados escrupulosamente. Esto impide un diseño acorde con el entorno específico en donde se construirá, así que hay pocas posibilidades de adaptar los conjuntos al clima, a las características distintivas de la región, o de hacerlo visualmente atractivo.

8.2 Calidad y acceso a bienes urbanos de uso colectivo

Cabe señalar que en Villas de la Laguna 51.1 % proviene del Estado de México y 48.9% de la Ciudad de México. En el caso de Paseos de San Juan 54.5% proviene del Estado de México, 43.2% de la Ciudad de México y 6% de Baja California Sur, Chihuahua, Hidalgo y Michoacán.

Tabla 25

Conjuntos habitacionales Villas de la Laguna y Paseos de San Juan

¿En qué entidad vivía anteriormente?

Estado de procedencia	Fraccionamiento	
	Villas de la Laguna %	Paseos de San Juan %
Baja California Sur	0.0	0.6
Ciudad de México	48.9	43.2
Chihuahua	0.0	0.6
Estado de México	51.1	54.5
Hidalgo	0.0	0.6
Michoacán	0.0	0.6
Total	100.0	100.0

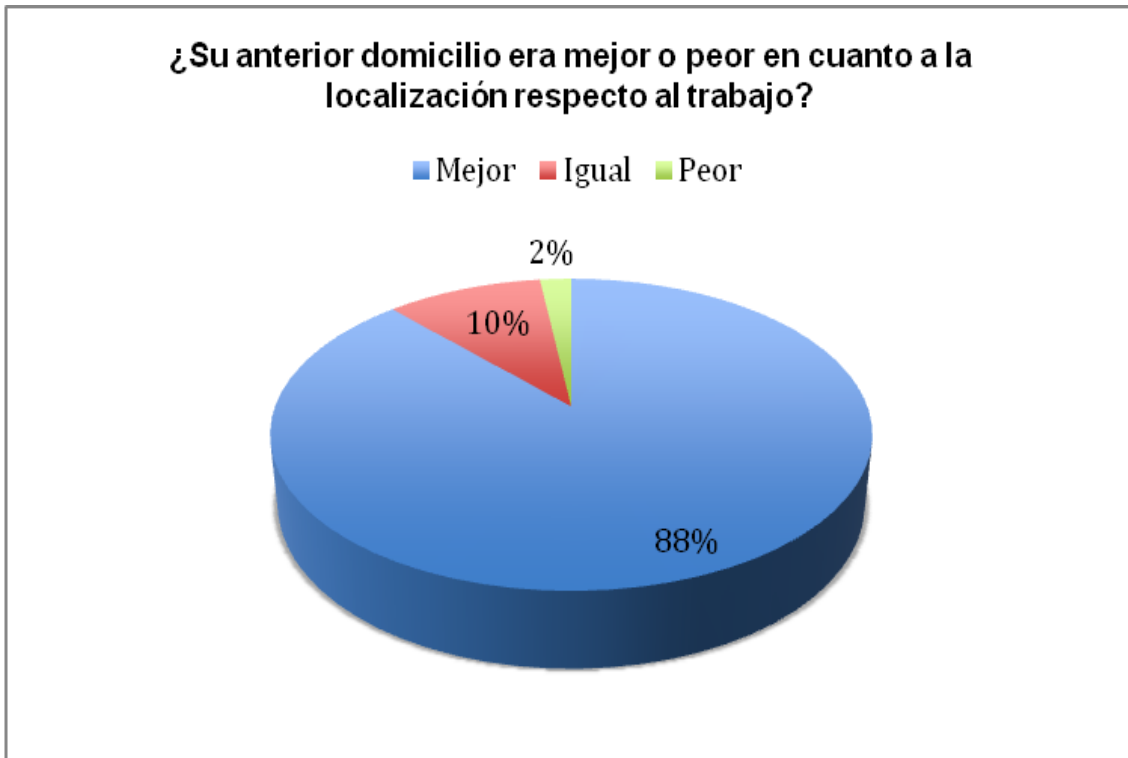
Fuente: elaboración propia.

En ambos conjuntos más de 40% de sus pobladores proviene de la Ciudad de México y mantiene su antiguo empleo, situación que los obliga a realizar grandes desplazamientos utilizando transporte público de escasa calidad, en la mayoría de los casos.

En relación con este mismo tema se cuestionó a los pobladores acerca de la localización de su vivienda anterior respecto del trabajo. En el caso de Villas de la Laguna se obtuvieron los siguientes porcentajes: 88% consideró que su domicilio anterior estaba más cerca del lugar de trabajo, 10% respondió que está a la misma distancia y 2% dijo que es peor.

Gráfica 18

Conjunto habitacional Villas de la Laguna

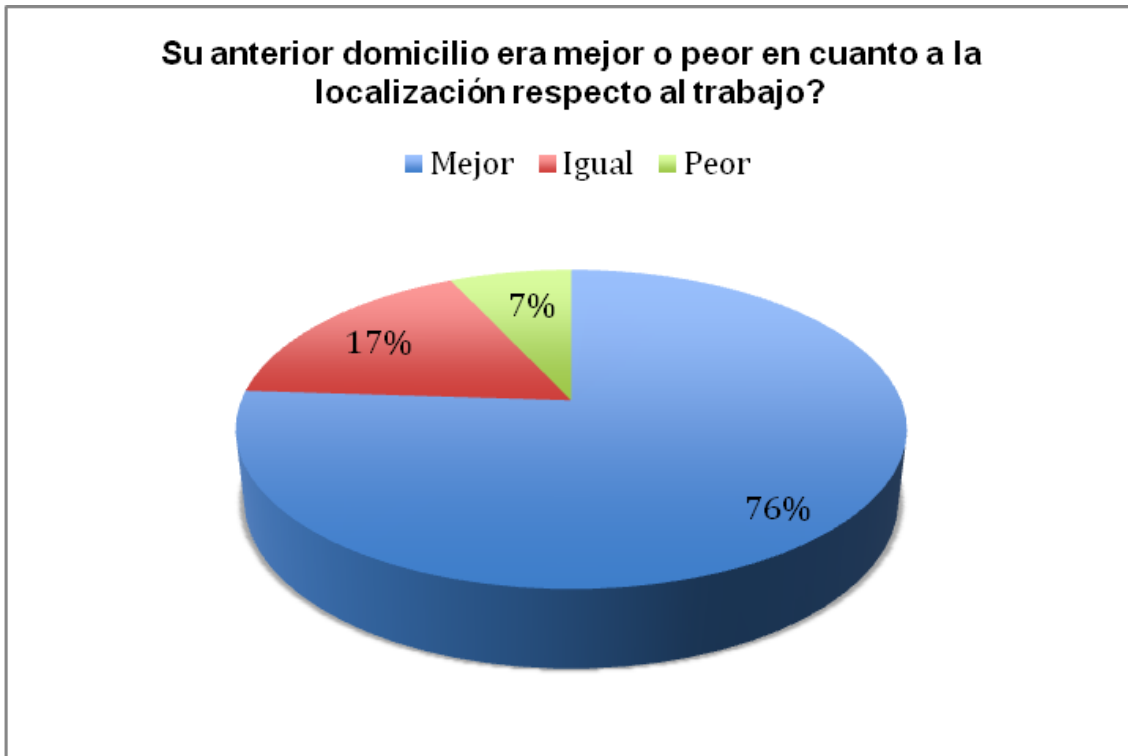


Fuente: elaboración propia.

Paseos de San Juan presentó los siguientes porcentajes: 76% consideró que la ubicación de su domicilio anterior era mejor, 17% afirmó que realmente no existe diferencia entre su domicilio anterior y el actual, mientras que 7% opinó que antes estaba más alejado de su lugar de trabajo.

Gráfica 19

Conjunto habitacional Paseos de San Juan



Fuente: elaboración propia.

La cercanía a las fuentes de trabajo es un factor determinante para la habitabilidad, ya que tiene una relación directa con el gasto permanente en materia de transporte, indicador determinante que merma la economía de los hogares.

Un dato sumamente relevante relacionado con el transporte es el número de horas que los derechohabientes utilizan para llegar a su destino más frecuente. En el caso Villas de la Laguna los resultados son los siguientes: 39% emplea de 2 a 3 horas; 32%, de 1 a 2 horas; 13%, de 30 minutos a 1 hora; 10%, más de tres horas; 4%, de 15 a 30 minutos, y un escaso 1%, hasta 15 minutos. Debe mencionarse que los resultados obtenidos consideran las necesidades de transporte de manera equitativa entre hombres y mujeres de todos los rangos etarios.

Gráfica 20

Conjunto habitacional Villas de la Laguna

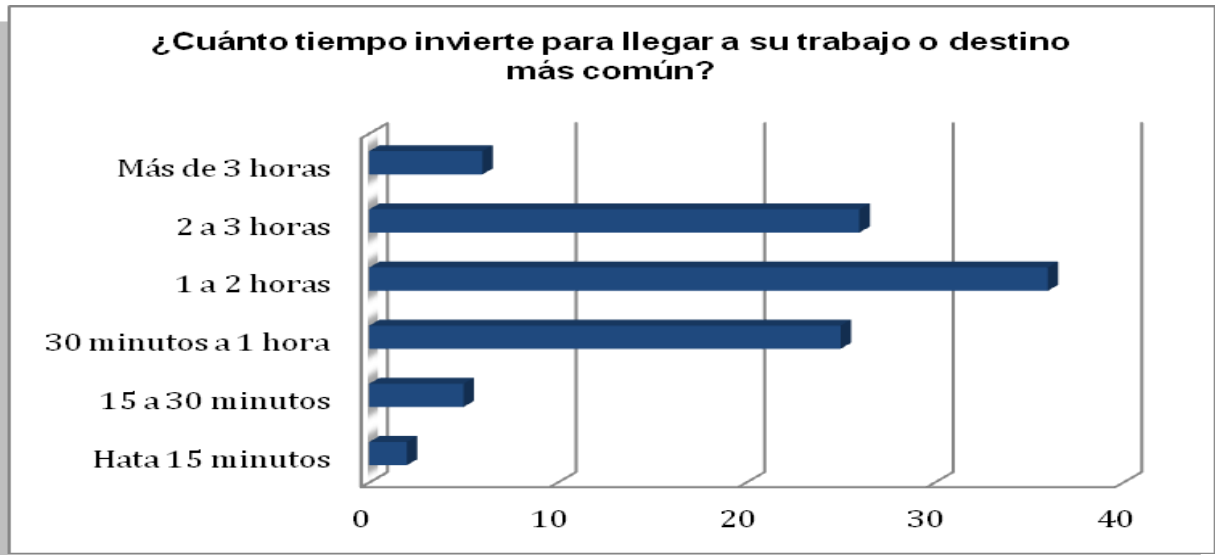


Fuente: elaboración propia.

Los tiempos de traslado de los habitantes de Paseos de San Juan se distribuyen de la siguiente manera: 36% tardan de 1 a 2 horas; 26%, de 2 a 3 horas; 24%, de 30 minutos a 1 hora; 6%, más de 3 horas; 6%, de 15 a 30 minutos, y 2%, hasta 15 minutos.

Gráfica 21

Conjunto habitacional Paseos de San Juan



Fuente: elaboración propia.

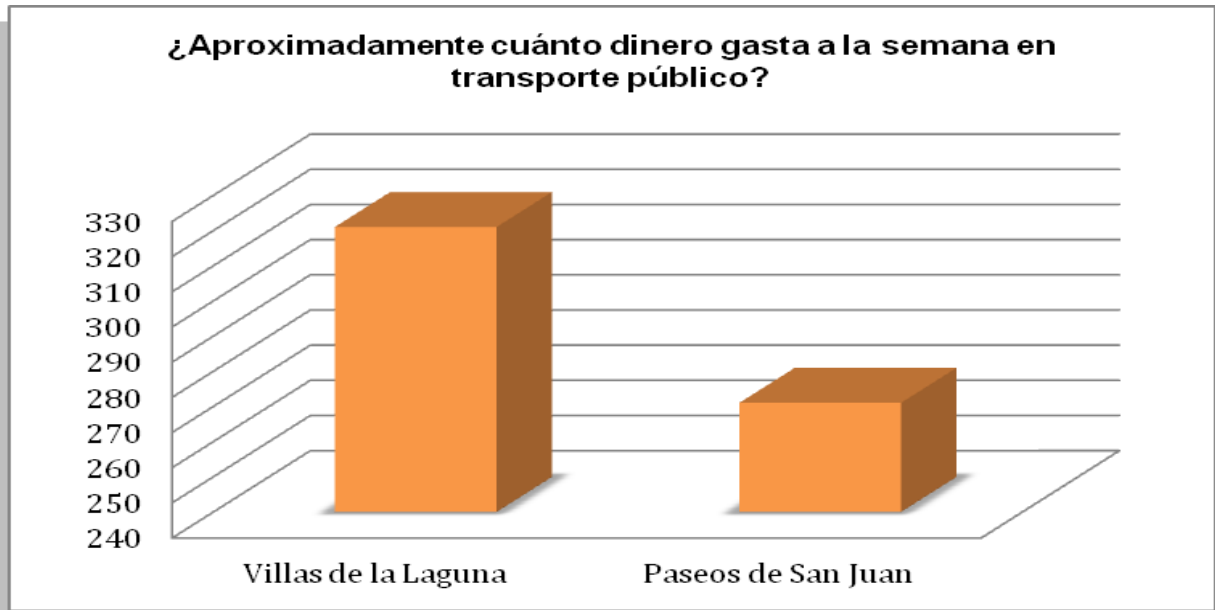
Este es un indicador que muestra que un alto porcentaje de los habitantes, principalmente aquellos que realizan desplazamientos para acceder a sus fuentes de empleo, utilizan al menos cuatro horas en el transporte público, tiempo equivalente a otra media jornada laboral, lo que imposibilita la inversión de tiempo en otras actividades, como el cuidado de los hijos o la práctica de actividades recreativas.

La merma que representa el gasto en transporte es determinante en la vulnerabilidad de los hogares, cuyo margen para enfrentar imprevistos se reduce.

El egreso promedio relacionado con el transporte para el conjunto habitacional Villas de la Laguna es de \$321 semanales o \$1 284 mensuales, equivalente a 17.4% del ingreso total por hogar declarado por los habitantes, con un monto promedio de \$7 376. En el conjunto habitacional Paseos de San Juan el gasto promedio en transporte es de \$271 semanales o \$1 084 mensuales, equivalente a 13.5% del ingreso total por hogar declarado por los habitantes, con un monto promedio de \$ 7 980.

Gráfica 22

Conjuntos habitacionales Villas de la Laguna y Paseos de San Juan



Fuente: elaboración propia.

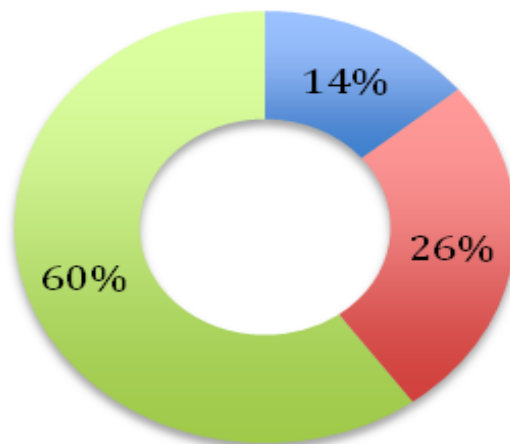
La relación entre la ubicación de la vivienda y los equipamientos urbanos en educación en Villas de la Laguna tuvo este comportamiento: 60% de los habitantes consideró que antes estaba peor ubicado; 26% dijo que está igual, y 14% cree que antes estaba mejor.

Gráfica 23

Conjunto habitacional Villas de la Laguna

¿Su anterior domicilio era mejor o peor en cuanto a la localización de la escuela de sus hijos?

■ Mejor ■ Igual ■ Peor



Fuente: elaboración propia.

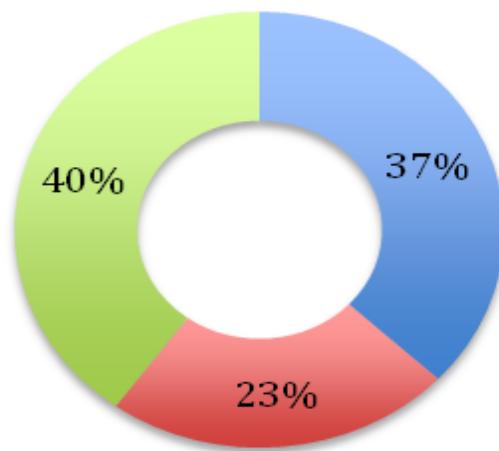
En el mismo ámbito de análisis Paseos de San Juan presentó los siguientes datos: 40% de los habitantes cree que antes estaba peor; 37%, mejor, y 23% consideró que estaba igualmente lejos.

Gráfica 24

Conjunto habitacional Paseos de San Juan

¿Su anterior domicilio era mejor o peor en cuanto a la localización de la escuela de sus hijos?

■ Mejor ■ Igual ■ Peor



Fuente: elaboración propia.

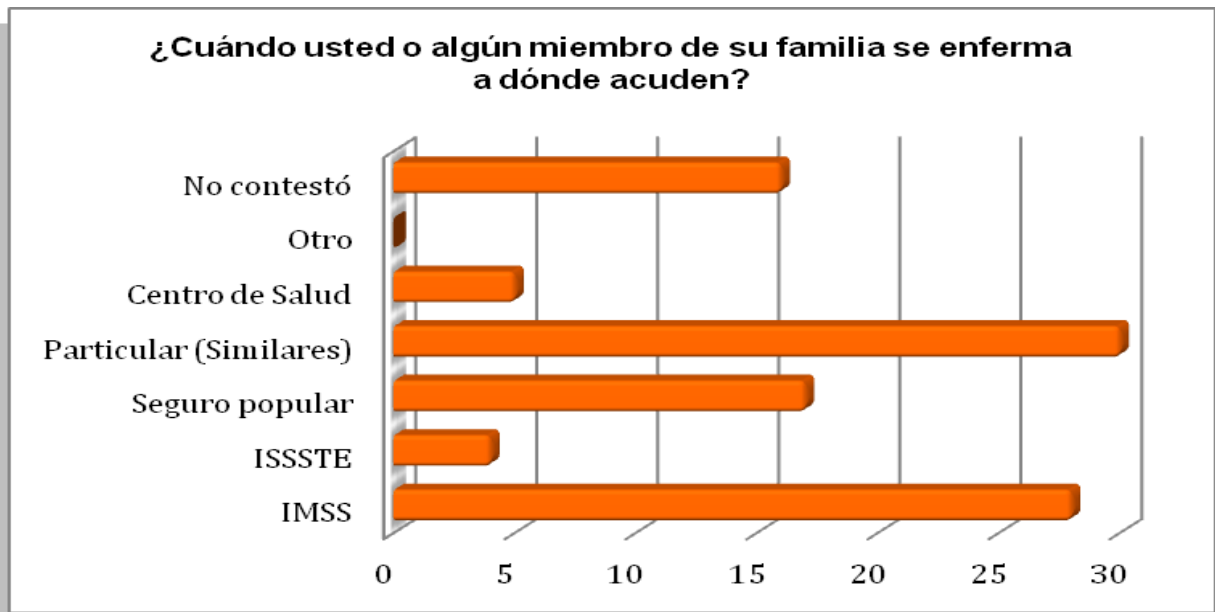
Este rubro obtuvo una evaluación favorable, ya que en el interior de ambos conjuntos existen suficientes escuelas operando correctamente. Debe hacerse énfasis en que los resultados son sólo de equipamientos básicos como primaria y secundaria, ya que no existe oferta de los niveles medio y superior, además de que es difícil que la población alcance estos niveles principalmente por la carencia de recursos.

La opinión de los habitantes de Villas de la Laguna respecto a la cobertura en equipamientos de salud es la siguiente: 30% declaró que acude a un médico particular, es decir, a los pequeños consultorios de cadenas farmacéuticas, ubicados primordialmente en el centro de Zumpango; 28% afirmó que asiste al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); 17% se atiende en el Seguro Popular; 16% no respondió; 6% recibe atención médica en una Clínica o Centro de

Salud, y 4% acude al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Gráfica 25

Conjunto habitacional Villas de la Laguna

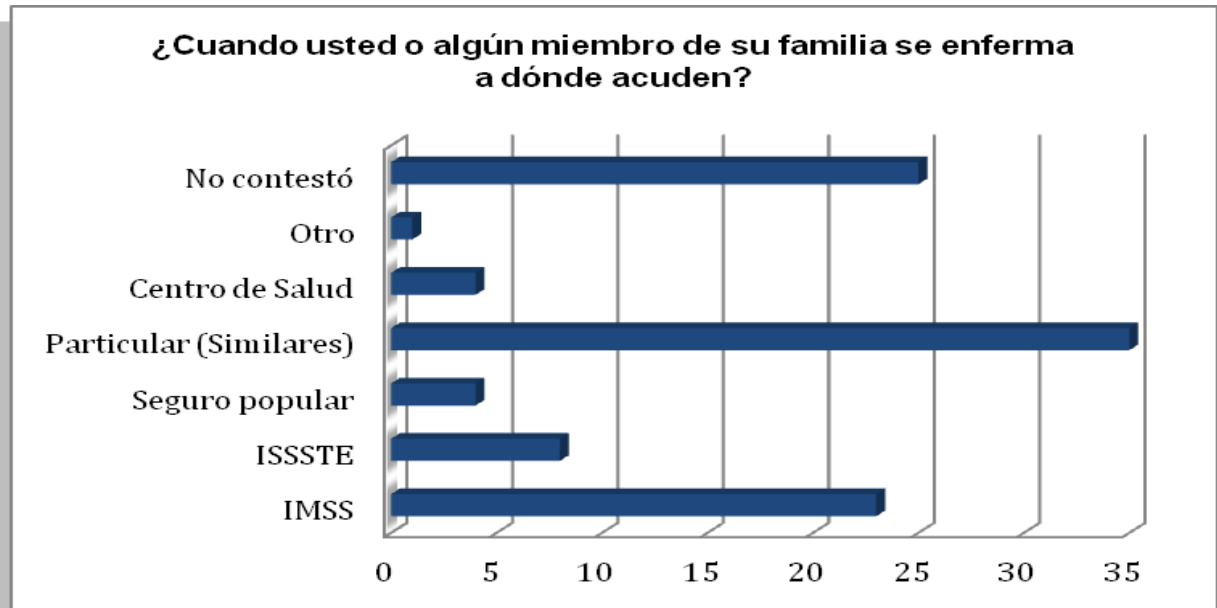


Fuente: elaboración propia.

De manera similar, 35% de los habitantes de Paseos de San Juan también se atiende con un médico particular; 25% no respondió; 23% acude al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 8% recibe atención en el ISSSTE, 4% va al Seguro Popular, 4% al Centro de Salud, y el restante 1% acude a otros servicios.

Gráfica 26

Conjunto habitacional Paseos de San Juan



Fuente: elaboración propia.

En lo que respecta a los equipamientos destinados a salud, debe mencionarse que un alto porcentaje de la población de ambos conjuntos por ley cuenta con el servicio estatal que otorga el IMSS, sin embargo, un alto porcentaje de los habitantes no utiliza el servicio debido a dos causas principales:

1. La lejanía de la clínica. La más cercana está en el municipio aledaño de Tecámac y se encuentra saturada por la población de ambos municipios.
2. El tiempo requerido para recibir atención. La inversión de un mayor número de horas impide que los habitantes asistan al trabajo y por ende significa una pérdida en el monto de su salario. Asimismo, implica un mayor egreso que el que representa el pago de servicios médicos más económicos que se brindan en pequeños consultorios de las llamadas farmacias similares o del ahorro.

En Zumpango existe una clínica de especialidades médicas; no obstante, la consulta tiene un costo que rebasa las posibilidades económicas de la mayoría de los habitantes.

Los hallazgos en materia de calidad y acceso a bienes urbanos de uso colectivo son:

- Entidad de procedencia de los habitantes

En los dos conjuntos analizados más de 40% de sus moradores vivía anteriormente en la Ciudad de México y fueron reubicados en conjuntos urbanos en la periferia urbana de la ZMCM, cuyo crecimiento en materia de vivienda social se dio sobre municipios conurbados de manera expansiva y discontinua por la falta de suficientes vías de acceso y de transporte público eficiente.

En la mayoría de los casos los habitantes declararon que no tuvieron la oportunidad de elegir su vivienda, simplemente les fue asignada para hacer uso de su crédito hipotecario.

- Localización respecto al trabajo

La carencia de oferta de empleo en el municipio de Zumpango obliga a gran parte de su población a desplazarse hasta la Ciudad de México. Por tanto, la lejanía de las fuentes de trabajo genera un alto costo de traslado que fluctúa por individuo entre 17.4% (en Villas de la Laguna) y 13.5% (en Paseos de San Juan) del ingreso total declarado por los encuestados. Esto evidencia las escasas posibilidades de los habitantes para hacer otros gastos que resultan indispensables para el desarrollo óptimo de los miembros del hogar.

Otro factor dependiente de la localización es el número de horas invertidas en transporte. En este caso el tiempo necesario para trasladarse tiende a ser mayor de cuatro horas (entre la ida y el regreso). Esto se traduce en una ausencia permanente de los proveedores del hogar, normalmente padres jóvenes. Consecuentemente el tiempo y el costo requerido para transportarse fomenta la

búsqueda de actividades de supervivencia mediante la oferta de productos y servicios dentro del mismo desarrollo.

- Equipamientos urbanos educativos

Este indicador muestra que los habitantes opinan que los servicios educativos del nivel básico (primaria y secundaria), además de los que se ofrecen en las estancias infantiles, son suficientes. Éste es un factor que frecuentemente se señaló como un determinante para que las familias se mantengan dentro del conjunto habitacional. En cambio, para los pobladores la existencia de preparatorias y universidades es insuficiente. Sin embargo, esto no es necesariamente un problema para la comunidad, pues, como declararon las personas entrevistadas, es difícil que los jóvenes accedan a estos niveles debido a la necesidad real de obtener un trabajo y una remuneración que les permita contribuir al pago de los gastos del hogar.

- Equipamientos relacionados con la salud

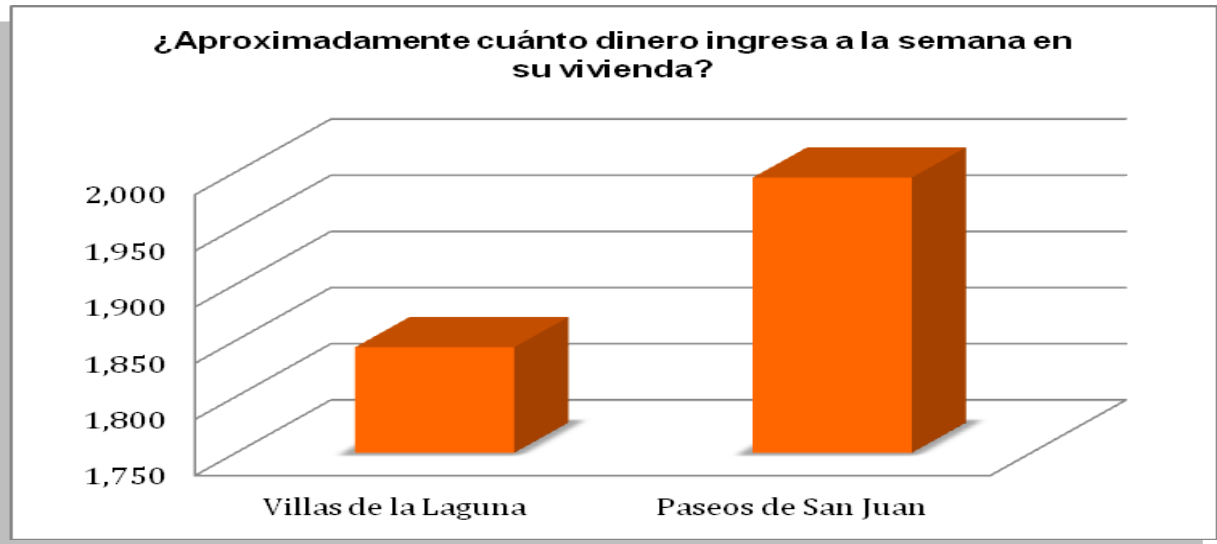
Gran parte de los habitantes, al ser empleados formales, cuentan con servicio médico del IMSS y del ISSSTE, pero la saturación de la clínica más cercana en el municipio de Tecámac impide que se brinde un servicio eficiente. En el caso de las personas que trabajan en la Ciudad de México es posible que soliciten atención médica en la clínica que les corresponde, sin embargo, afirman que eso significa perder el día laboral, por lo que prefieren pagar por este tipo de servicio en los consultorios de las llamadas farmacias similares o del ahorro.

8.3 Exclusión y vulnerabilidad

Para el cálculo del ingreso promedio mensual de los hogares, se tomó como punto de partida el promedio de ingreso total por semana. Esto tiene la finalidad de saber qué porcentaje se descuenta mensualmente a los trabajadores formales por concepto de crédito hipotecario y analizar otros egresos fijos relacionados con la vulnerabilidad de las familias.

Gráfica 27

Conjunto habitacional Villas de la Laguna y Paseos de San Juan



Fuente: elaboración propia.

Como muestra la gráfica 27, el promedio de ingreso en Villas de la Laguna asciende a \$1 844 semanales, es decir, aproximadamente \$7 376 mensuales. Por otro lado, Paseos de San Juan muestra un ingreso semanal promedio de \$1 995, equivalente a \$7 980 mensuales.

En ambos casos es evidente que los trabajadores reciben un ingreso precario, que dificulta el acceso a oportunidades indispensables para mejorar la condición de pobreza en la que subsisten.

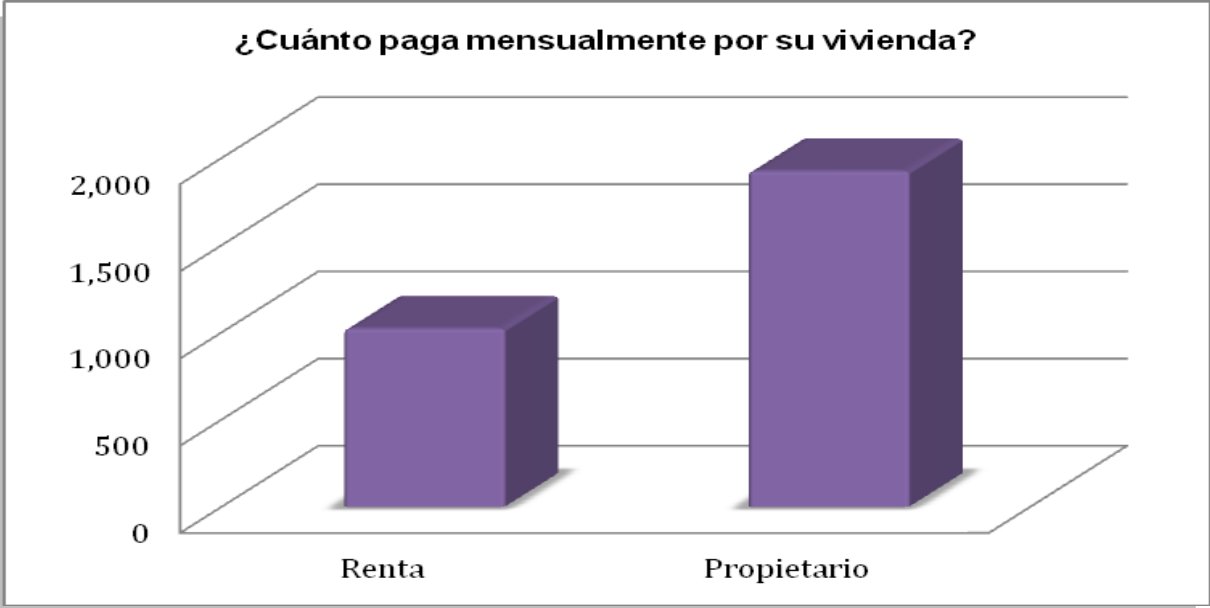
Es importante considerar que, aunque en la mayoría de los casos al derechohabiente se le descuenta un monto fijo de su salario por el crédito hipotecario, existe otro grupo de personas, en específico, familiares o conocidos de los propietarios, que rentan la vivienda.

Las causas primordiales que fomentan el abandono de la vivienda por parte de los propietarios para dejarla en renta son: al alto costo del transporte y la lejanía de las fuentes de trabajo de esta zona. Por tales motivos, algunos beneficiarios prefieren regresar a la Ciudad de México y rentar su vivienda a otro familiar que

esté dispuesto a asumir las desventajas del aislamiento en que se encuentran estos conjuntos habitacionales.

Gráfica 28

Conjunto habitacional Villas de la Laguna

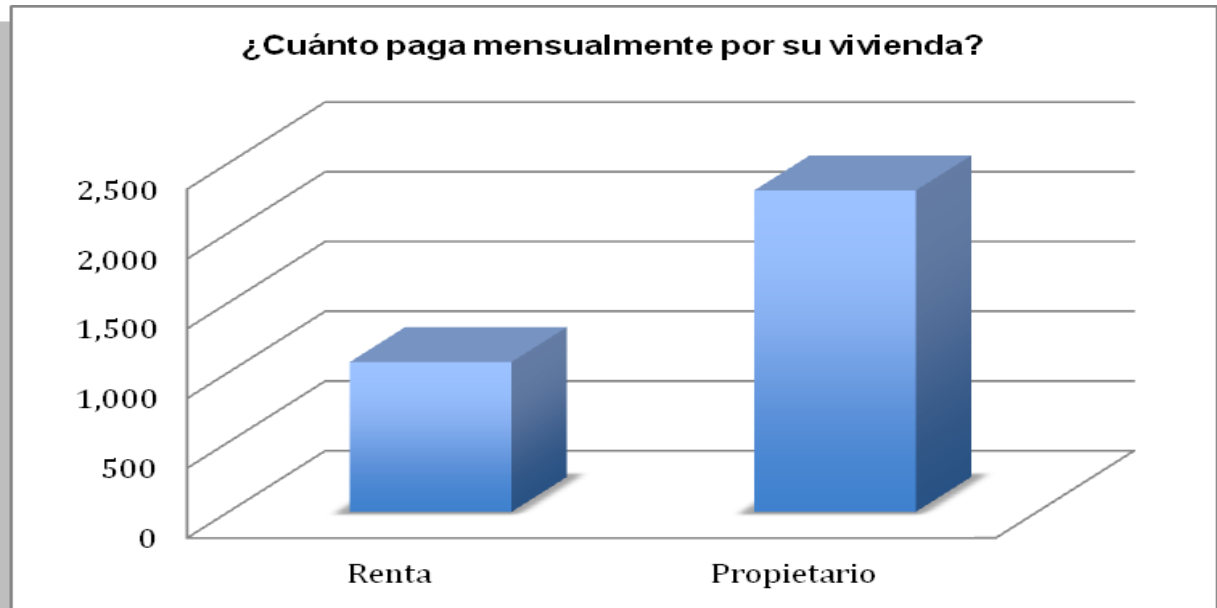


Fuente: elaboración propia.

En Villas de la Laguna el pago promedio por la renta es de \$1 021. En el caso de la mensualidad promedio que se descuenta a los derechohabientes por el crédito de la hipoteca es de \$1 924.

Gráfica 29

Conjunto habitacional Paseos de San Juan



Fuente: elaboración propia.

En Paseos de San Juan el pago promedio por rentar es de \$1 074. En el caso de la mensualidad promedio que se descuenta a los derechohabientes para la adquisición de la vivienda es de \$2 304.

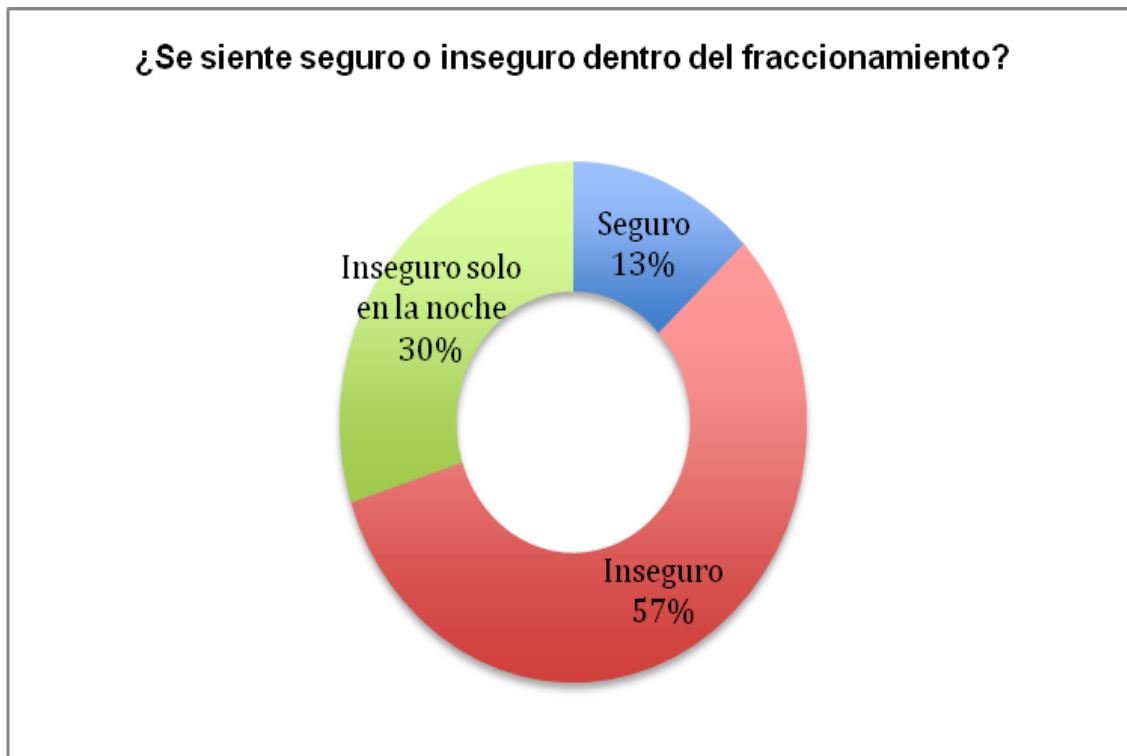
La relación que se busca es calcular la proporción que representa la adquisición de la vivienda del total de ingresos declarados por los habitantes. En el caso de Villas de la Laguna, donde el ingreso promedio es de \$7 376 mensuales, el pago por adquisición de vivienda, \$1 924, representa 26% del ingreso mensual de un derechohabiente. En el caso de Paseos de San Juan el pago por adquisición de vivienda representa 28.8% (\$2 304) del ingreso mensual de un derechohabiente, que asciende a \$7 980. Estos valores permiten deducir que el costo de la vivienda es alto, pues dejan un escaso margen para acceder a otros bienes y servicios necesarios para el desarrollo de los integrantes de los hogares.

Por otra parte, al cuestionar a los habitantes sobre su percepción en materia de seguridad en el interior del conjunto, se encontró que en Villas de la Laguna: 57%

se siente inseguro todo el tiempo; 30% experimenta esa condición sólo por las noches, y 13% tiene la idea de que sí está seguro.

Gráfica 30

Conjunto habitacional Villas de la Laguna

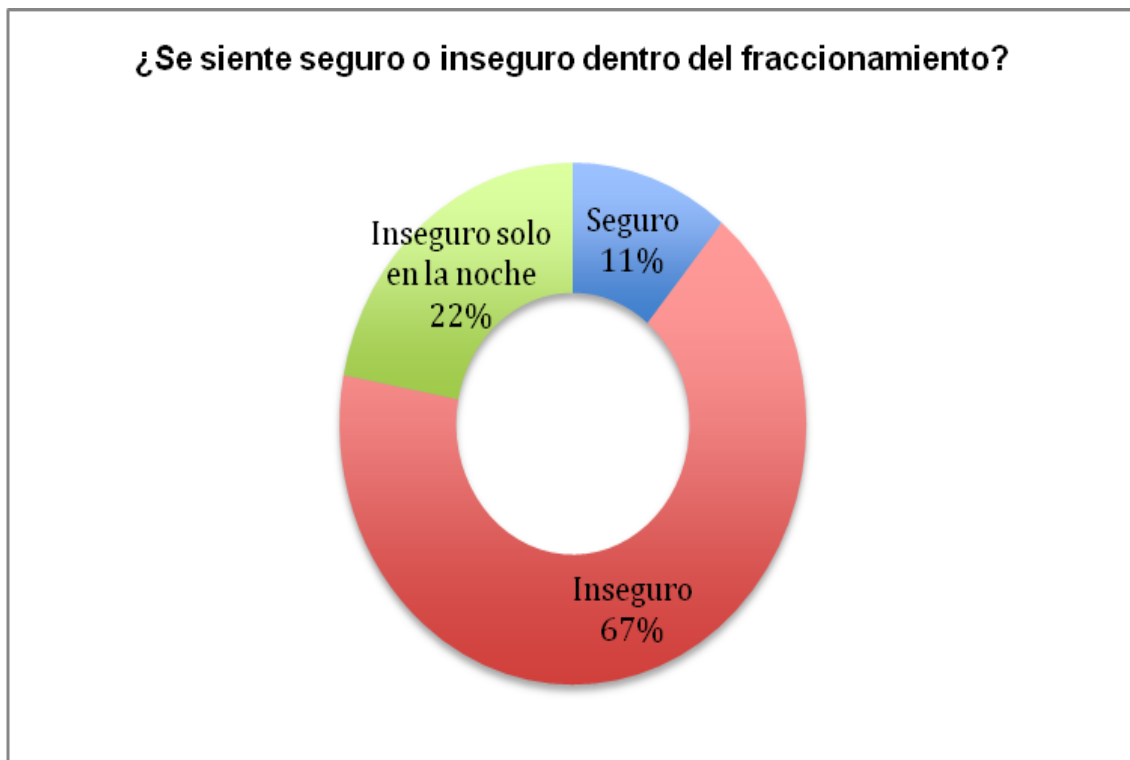


Fuente: elaboración propia.

Paseos de San Juan muestra frecuencias estadísticas bastante similares en el rubro de seguridad: 67% de la población manifestó sentirse inseguro de forma permanente; 22% sólo se siente inseguro por las noches, y 11% sí se siente seguro dentro del conjunto habitacional.

Gráfica 31

Conjunto habitacional Paseos de San Juan



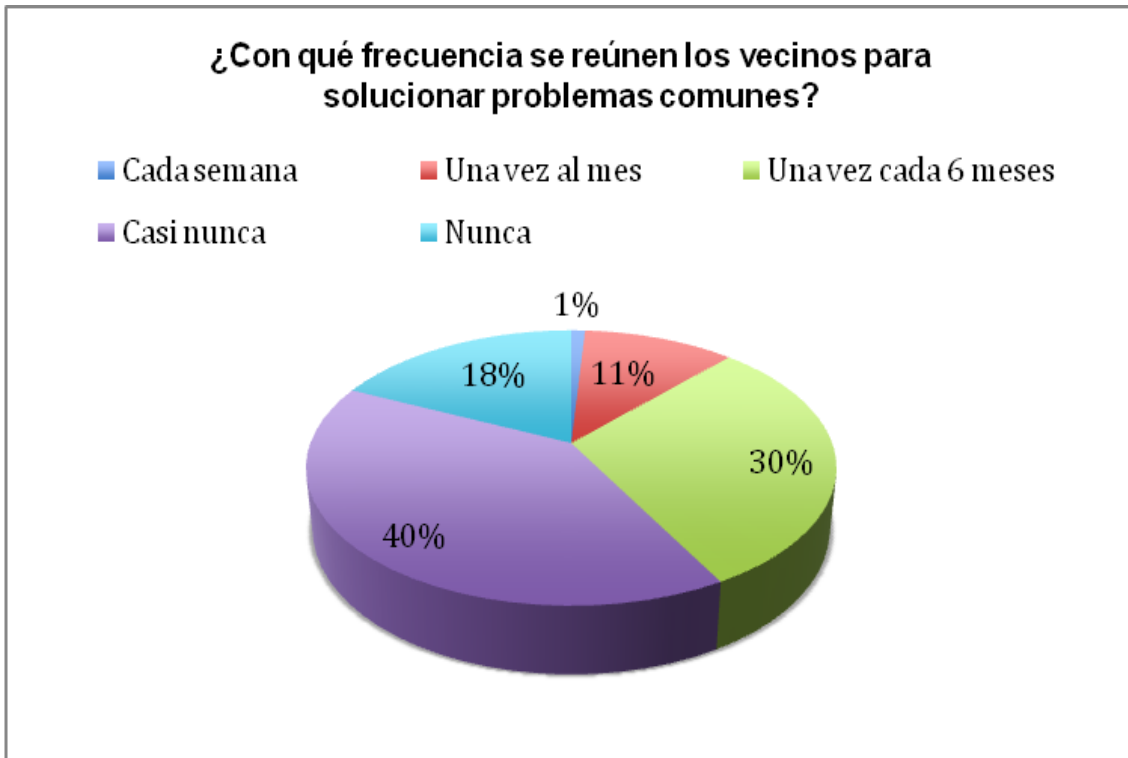
Fuente: elaboración propia.

La percepción de inseguridad se produce por varios factores: uno es la falta de oportunidades laborales que permitan obtener recursos económicos suficientes para subsistir honradamente; otro es la falta de iluminación y de servicios de patrullaje debido a los escasos recursos de las autoridades municipales.

Un indicador significativo para el estudio de la cohesión social consiste en la medición y el análisis del tipo de relaciones vecinales que fomentan estos grandes clusters de vivienda. A este respecto, en Villas de la Laguna: 40% de los vecinos casi nunca se reúne; 30% sólo se reúne cada 6 meses; 18% declaró que nunca se reúne; 11% afirmó tener junta vecinal una vez al mes, y 1% dijo que una vez a la semana.

Gráfica 32

Conjunto habitacional Villas de la Laguna

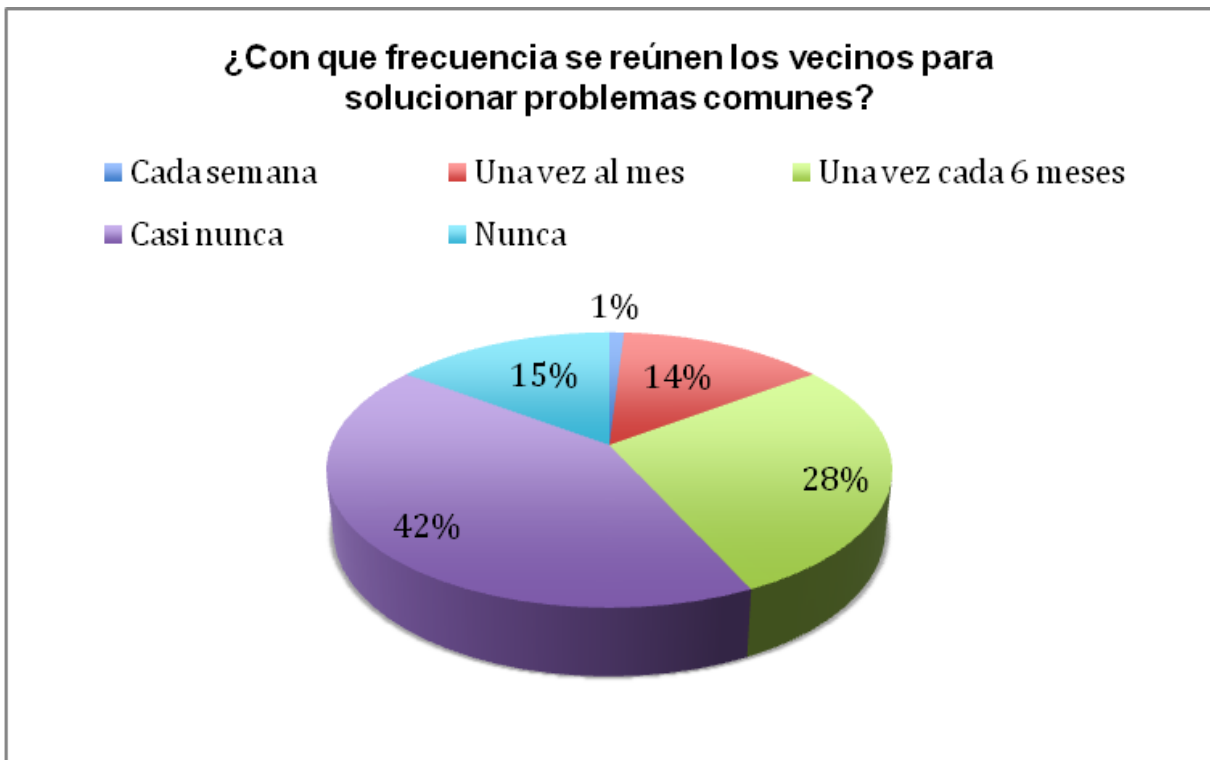


Fuente: elaboración propia.

En el caso de Paseos de San Juan las frecuencias fueron: 42% casi nunca se reúne; 28% se reúne una vez cada 6 meses; 15% nunca se reúne; 14% se reúne una vez al mes, y 1% mencionó que cada semana.

Gráfica 33

Conjunto habitacional Paseos de San Juan



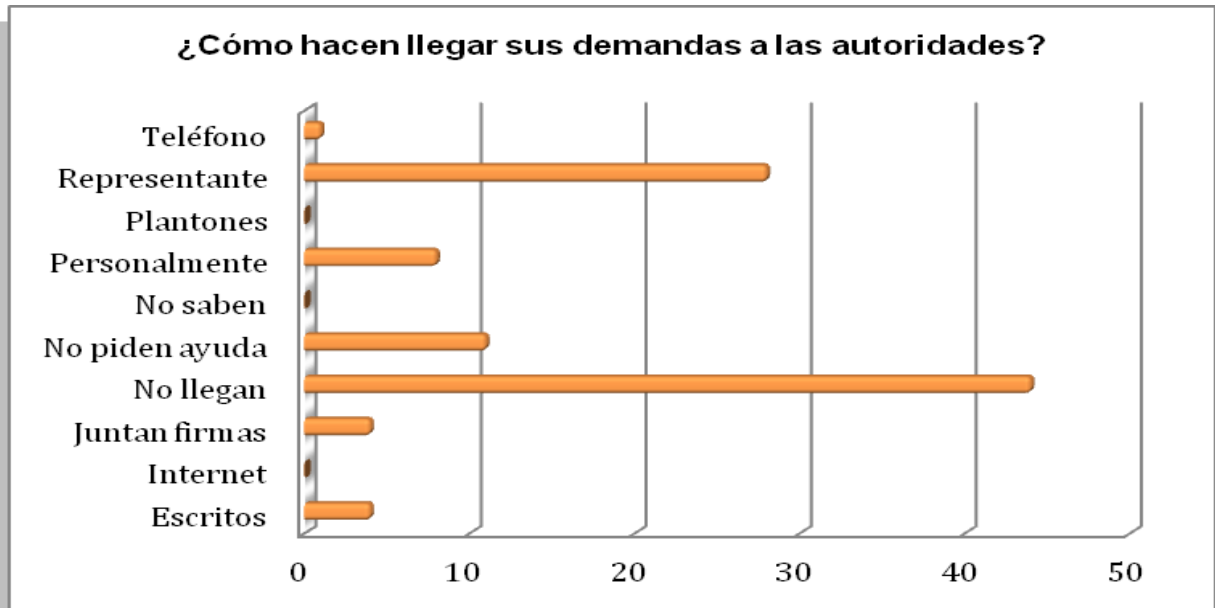
Fuente: elaboración propia.

La forma en cómo se piensa y diseña el conjunto urbano sin duda influye de manera positiva o negativa en las posibilidades que tienen los habitantes para organizarse y hacer frente a problemas comunes, como el mantenimiento de áreas verdes, la seguridad, o la formulación de demandas a las que deben dar respuesta las autoridades municipales. En este caso la tipología basada en calles “privadas” fomenta la pérdida de lazos solidarios entre vecinos.

Para profundizar en el tema de las relaciones entre los habitantes en ambos conjuntos analizados, se les preguntó cómo hacen llegar las demandas a las autoridades municipales responsables. En Villas de la Laguna respondieron lo siguiente: 44% afirmó que las demandas no llegan; 28% mencionó que esto sucede mediante un representante; 11% no pide ayuda a las autoridades; 8% lleva su demanda personalmente; 4% junta firmas; otro 4% hace escritos, y 1% utiliza la línea telefónica. Nadie utiliza Internet ni participa en plantones.

Gráfica 34

Conjunto habitacional Villas de la Laguna

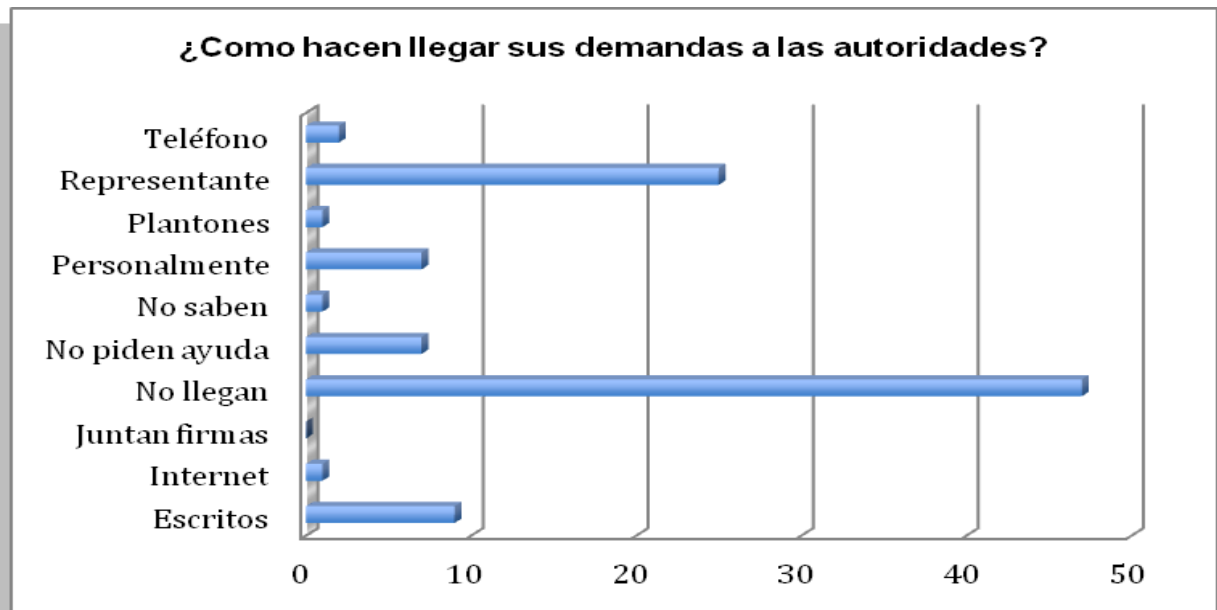


Fuente: elaboración propia.

En lo que respecta a Paseos de San Juan: 47% de las demandas no llegan a las autoridades municipales; 25% las manda con un representante; 9% hace escritos; 7% las realiza personalmente; 7% no pide ayuda; 2% utiliza el teléfono; 1% usa Internet para lograr su objetivo; 1% se manifiesta en plantones; 1% no sabe, y nadie declaró juntar firmas.

Gráfica 35

Conjunto habitacional Paseos de San Juan



Fuente: elaboración propia.

En ambos conjuntos habitacionales más de 40% de las personas encuestadas declaró que no busca los medios para que sus demandas lleguen a las autoridades, dato en el que hay que hacer hincapié, pues evidencia dos problemas importantes de la relación entre autoridades municipales y ciudadanía.

El primero de ellos es la inexistencia de instrumentos eficaces para que las autoridades municipales capturen, identifiquen y procesen las demandas de la ciudadanía, y de esta manera establecer un vínculo que genere beneficios para ambas partes. El segundo problema es que los ciudadanos consideran que no se les toma en cuenta y que por tanto es sólo una pérdida de tiempo.

Para estudiar la posibilidad de que los habitantes de estos territorios fragmentados son discriminados por su lugar de residencia, se incorporó la pregunta: *¿Lo han rechazado en alguna parte por vivir en este conjunto?*

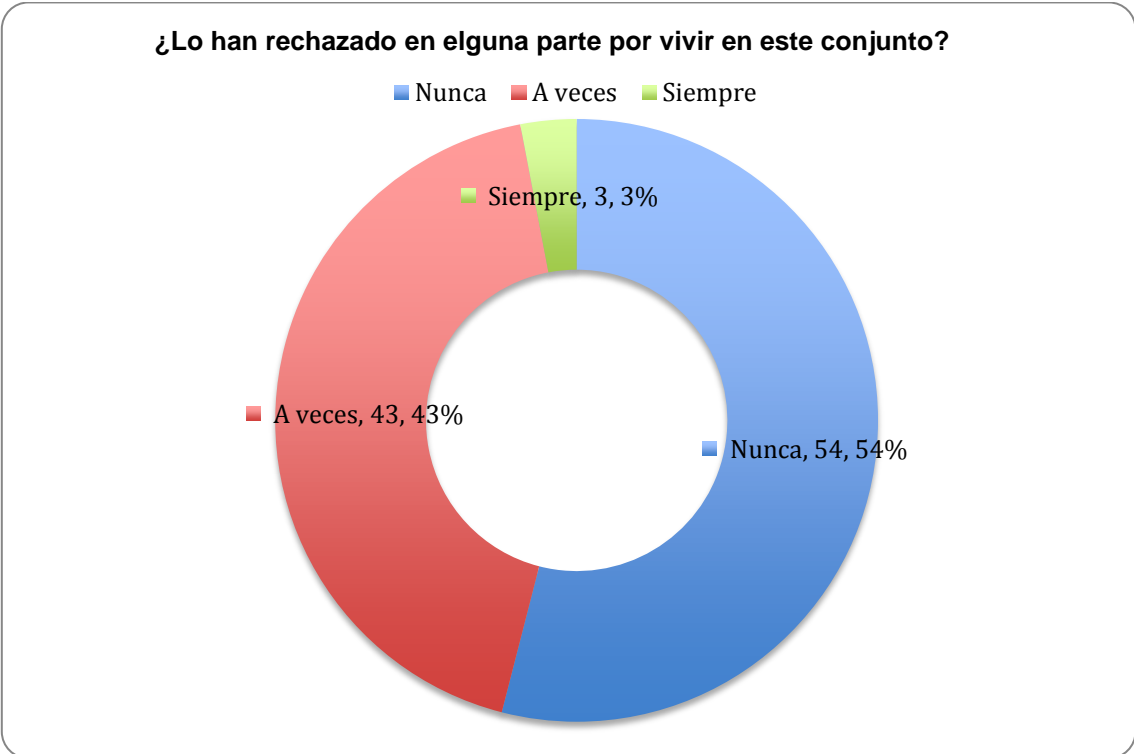
Se elaboró esta pregunta, ya que existen teorías que afirman que vivir en esta clase de territorios implica un estigma social por la supuesta degradación que

conlleva el aislamiento en una zona determinada, habitada únicamente por gente de escasos recursos a la que algunos relacionan con delincuencia y adicciones.

En el caso de Villas de la Laguna se obtuvieron los siguientes resultados: 54% dijo que nunca ha sufrido discriminación; 43% aseguró que algunas veces ha experimentado ese tratamiento, y 3% afirmó que siempre ha padecido este sesgo.

Gráfica 36

Conjunto habitacional Villas de la Laguna

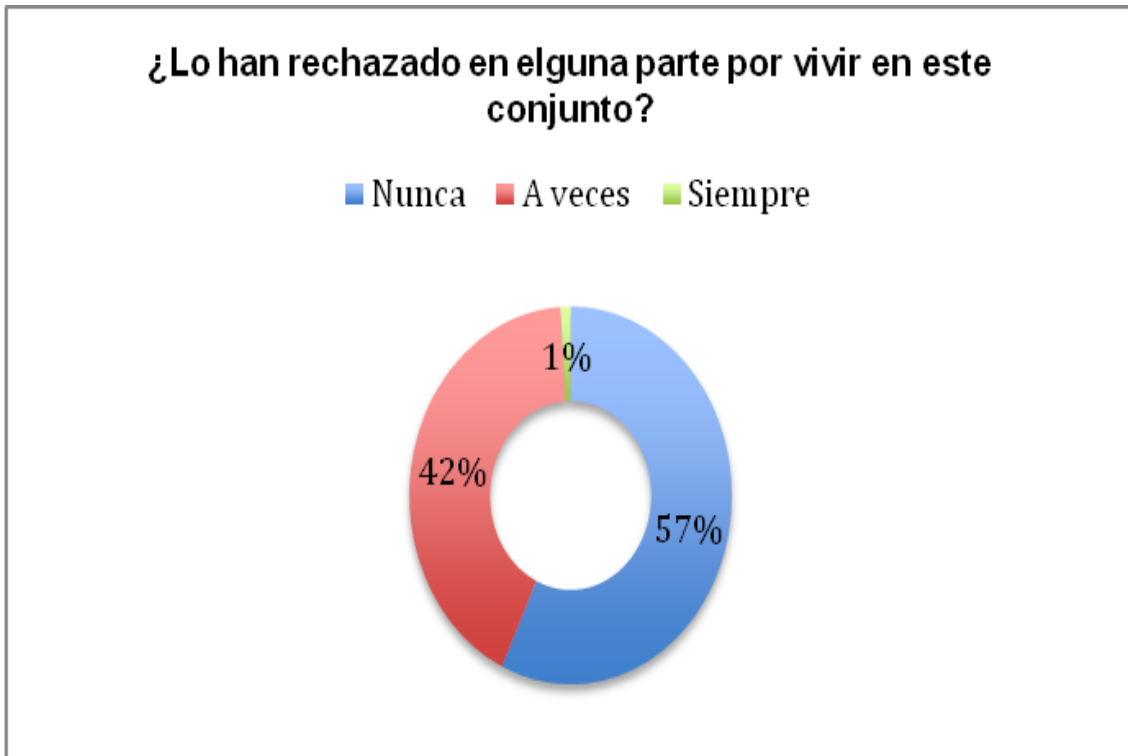


Fuente: elaboración propia.

En Paseos de San Juan se presentaron los siguientes porcentajes: 57% aseguró que nunca ha sentido discriminación por habitar en ese conjunto habitacional; 42% respondió que en algunas ocasiones se ha sentido rechazado, mientras que sólo 1% aseguró sentirse rechazado.

Gráfica 37

Conjunto habitacional Paseos de San Juan



Fuente: elaboración propia.

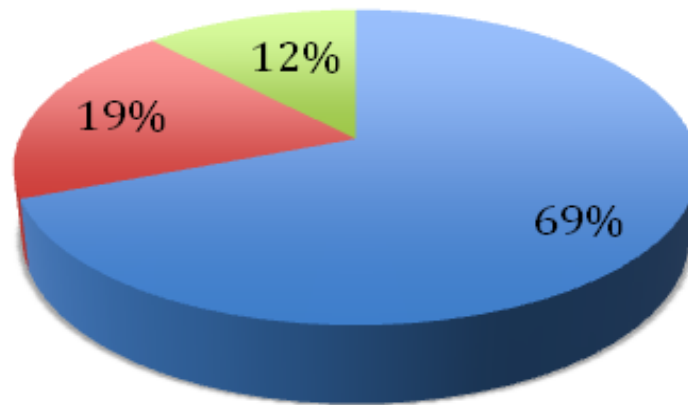
Los resultados muestran que en los conjuntos estudiados más de 50% de la población nunca ha sufrido discriminación; no obstante, no debe pasarse por alto que casi 40% sí ha sentido rechazo por ser habitante de estos conjuntos. A este 40% se le preguntó el contexto en el cual había experimentado discriminación, y estos fueron los resultados en Villas de la Laguna: 69% al solicitar trabajo, 19% dentro de su familia, 12% en la familia y el trabajo.

Gráfica 38

Conjunto habitacional Villas de la Laguna

¿En qué ámbito se ha sentido rechazado por habitar este conjunto?

■ Trabajo ■ Familia ■ Familia y trabajo



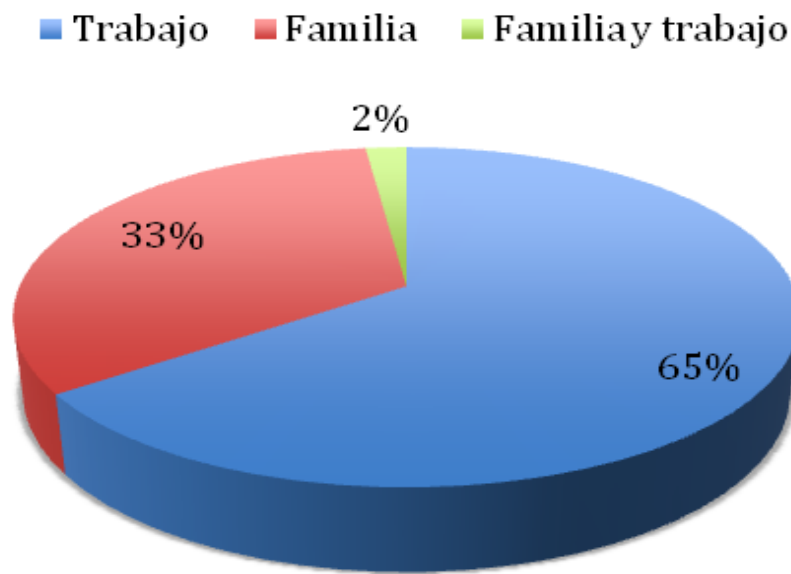
Fuente: elaboración propia

En Paseos de San Juan las proporciones fueron: 65% ha sentido rechazo en el ámbito laboral; 33%, en el familiar, y sólo 2%, en ambos

Gráfica 39

Conjunto habitacional Paseos de San Juan

¿En qué ámbito se ha sentido rechazado por habitar este conjunto?



Fuente: elaboración propia.

Este dato es trascendente, ya que en ambos conjuntos habitacionales el rechazo se da primordialmente en el ámbito laboral; en consecuencia, los integrantes del hogar están imposibilitados de acceder a empleos formales que les permitan una mejora en el ingreso familiar.

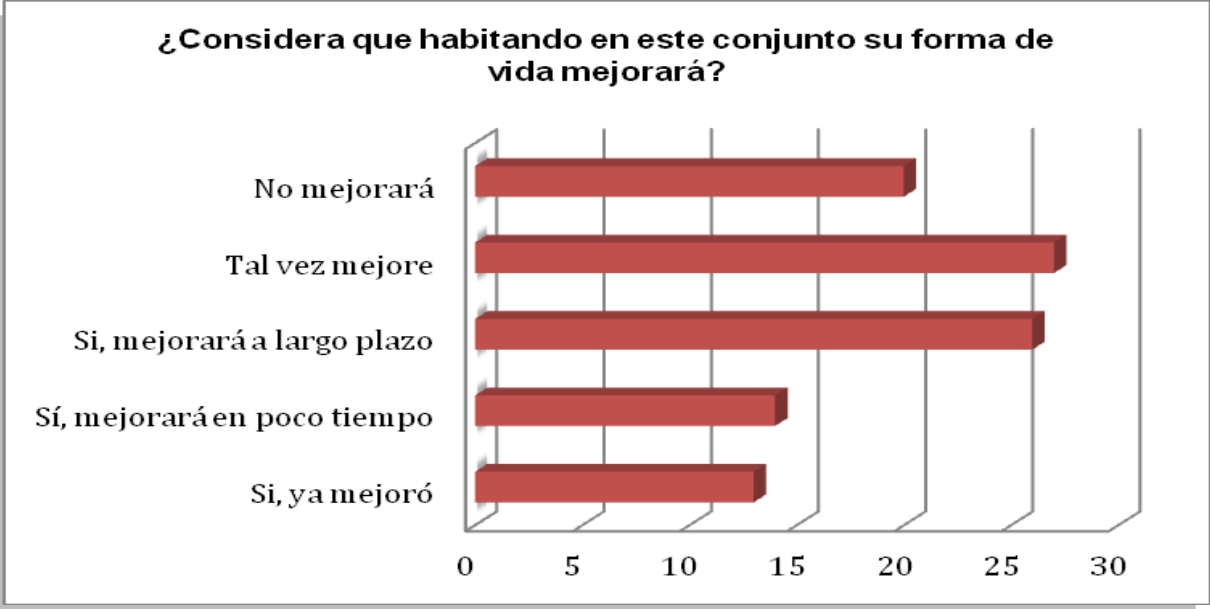
Los habitantes de los conjuntos declararon recibir comentarios negativos por parte de los empleadores, porque tienen el prejuicio de que en estos conjuntos: “sólo hay delincuentes o gente con vicios”, y por esto no se les puede tener la suficiente confianza para darles empleo.

Otro de los argumentos de los empleadores es que los habitantes de los conjuntos se encuentran muy alejados de las fuentes de trabajo, y al no existir transporte público de calidad, es imposible que cumplan con el horario de llegada establecido en el trabajo.

Un factor de gran relevancia es el de la percepción de los habitantes sobre sí mismos en relación con los condicionamientos por habitar en estos conjuntos. Sobre este tema los resultados en Villas de la Laguna fueron: 27% considera que tal vez mejore su forma de vida; 26% piensa que la mejora será a largo plazo; 20% cree que no mejorará; 14% opina que mejorará en poco tiempo, y 13% afirma que ya mejoró.

Gráfica 40

Conjunto habitacional Villas de la Laguna



Fuente: elaboración propia.

Los resultados obtenidos al hacer el mismo cuestionamiento en Paseos de San Juan fueron los siguientes: 25% considera que sí mejorará su forma de vivir a largo plazo; 23% piensa que tal vez mejorará su calidad de vida; 19% opina que habitar en este conjunto dificulta que su forma de vida mejore; 16% comparte la opinión de que su vida mejorará en poco tiempo, y 17% afirma que el hecho de estar actualmente en este conjunto ya es una mejora en su forma de vivir.

Gráfica 41

Conjunto habitacional Paseos de San Juan



Fuente: elaboración propia.

Los resultados muestran que, en general, en Villas de la Laguna 80% tiene una actitud positiva o mantiene expectativas altas respecto a su futuro dentro del conjunto. En Paseos de San Juan la percepción es prácticamente igual, ya que 81% de los habitantes mantiene la esperanza de un futuro mejor.

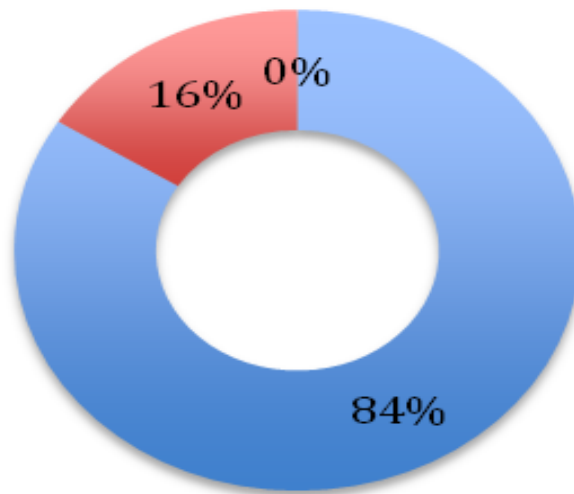
Sin embargo, cuando se preguntó a los habitantes acerca de cambiar de vivienda, la tendencia de los resultados se confronta con esta visión positiva del futuro, ya que en Villas de la Laguna 84% cambiaría de lugar de residencia si tuviera la oportunidad y 16% no lo haría aunque tuviera esta oportunidad.

Gráfica 42

Conjunto habitacional Villas de la Laguna

¿Si tuviera oportunidad se cambiaría de vivienda?

■ Si ■ No ■ Tal vez



Fuente: elaboración propia.

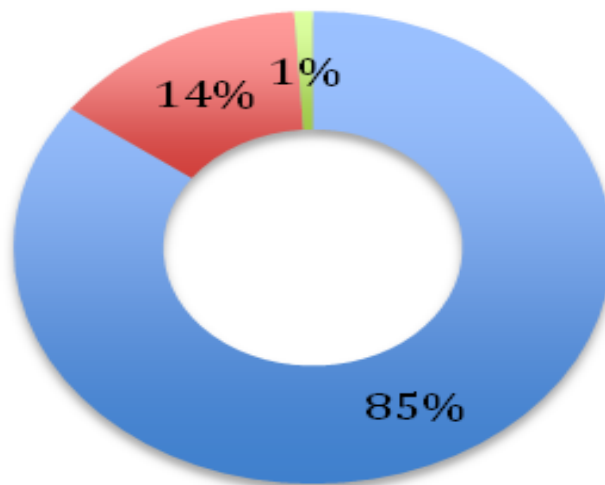
Los datos en el caso de Paseos de San Juan no varían demasiado: 85% expresó que cambiaría su lugar de residencia en caso de tener esa oportunidad; 14%, a pesar de tener esa posibilidad, no considera moverse, y 1% declaró que tal vez cambiaría de morada.

Gráfica 43

Conjunto habitacional Paseos de San Juan

¿Si tuviera oportunidad cambiaría de vivienda?

■ Si ■ No ■ Tal vez



Fuente: elaboración propia.

Este dato es paradójico, ya que, si bien existe una visión positiva sobre el hecho de seguir viviendo en esos conjuntos, también está presente el deseo de abandonar el conjunto en el que habitan actualmente dadas las condiciones desfavorables que se han explicado.

Los hallazgos en el ámbito de la exclusión y vulnerabilidad son:

- Ingreso de las familias respecto al pago por hipoteca

El ingreso promedio declarado por los derechohabientes en Villas de la Laguna es de \$7 376 mensuales, mientras que el descuento para la adquisición de la vivienda a 20 años es de \$1 924, lo que representa 26% del ingreso total del hogar. En Paseos de San Juan el ingreso promedio es de \$7 980, de los cuales se paga por concepto del crédito hipotecario \$2 304, equivalente a 28.8% del ingreso

total del hogar. En los dos casos es evidente que los habitantes perciben un ingreso bajo y que el descuento del crédito merma considerablemente la capacidad adquisitiva de las familias para otras necesidades fundamentales.

- Seguridad dentro del conjunto

Aproximadamente 60% de los moradores de ambos conjuntos se sienten inseguros tanto en el día como en la noche. Esto se debe primordialmente a la escasa oferta de trabajo existente en la zona, situación que fomenta actividades delictivas para subsistir en un entorno urbano carente de oportunidades. Por otro lado, la falta de recursos económicos del municipio impide mantener condiciones que favorezcan entornos seguros, como calles iluminadas o el mantenimiento de espacios de esparcimiento y socialización. Tampoco existe en ninguno de los conjuntos un servicio de vigilancia o patrullaje eficiente por falta de personal.

- Relaciones sociales y cohesión social

Un importante porcentaje de los hogares de estos conjuntos sufre una situación de desarraigo por encontrarse aislados de las entidades donde han vivido y trabajado anteriormente. Esta fragmentación es producto de varios factores: la distancia física que conlleva a la pérdida de las antiguas relaciones sociales, es decir, se afectan los hábitos y se amplían las carencias.

La forma en cómo se piensa y diseña el conjunto urbano sin duda influye de manera positiva o negativa en las posibilidades que tienen los habitantes para organizarse y hacer frente a problemas comunes, como el mantenimiento de áreas verdes, la seguridad e incluso para unificar demandas a las que deben dar respuesta las autoridades municipales. En este caso la tipología de los conjuntos utiliza un diseño de calles en forma “de peine” basado en cerradas, es decir calles secundarias en las que se instalan rejas para hacerlas privadas, lo que fomenta la pérdida de lazos solidarios y acrecienta el anonimato y desconfianza entre vecinos.

- Relación de la ciudadanía con el municipio

Los resultados que arrojó la investigación revelan que existe escasa relación entre la ciudadanía y las autoridades en estos territorios. Muestra de ello es que en ambos conjuntos más de 40% de la población ni siquiera considera la posibilidad de llevar sus demandas a las autoridades. La causa de esto es la inexistencia de instrumentos que permitan recopilar y procesar las demandas. También debe considerarse que los habitantes afirman que desconfían de las autoridades, quienes sólo los “escuchan” en tiempos electorales.

- Rechazo por el lugar de residencia

La concentración de manera homogénea de las clases sociales menos favorecidas, que las aísla del resto de la sociedad, genera prejuicios. Por tanto, estos territorios son vistos como lugares donde abundan la delincuencia, la violencia y el vicio.

Esta postura se corroboró al identificar que en ambos conjuntos casi 40% de los habitantes se ha sentido discriminado debido a su lugar de residencia. De esta manera, además de las desventajas de la carencia de bienes urbanos de uso colectivo, la población debe asumir las desventajas de la estigmatización que descalifica a las personas por el simple hecho de habitar en un conjunto determinado.

De igual importancia es el estudio del ámbito donde las personas son rechazadas. En este caso los encuestados declararon que han sido víctimas de discriminación sobre todo al solicitar trabajo, lo que impide una mejora de la calidad de vida mediante la obtención de un ingreso mayor.

- Auto percepción de los habitantes

Es paradójico que los beneficiarios de estas viviendas a pesar de las difíciles condiciones en que subsisten, visualicen un futuro mejor en la zona que habitan: 80% de las personas en ambos casos de estudio tiene esta percepción. Esto

puede estar relacionado con la historia de los primeros círculos de conurbación de la ciudad que, al paso de los años, fueron mejorando mediante la introducción de nuevos equipamientos y servicios. También la mejora se debió por el continuo crecimiento de la mancha urbana que poco a poco los integró a la metrópoli.

- Posibilidades de reubicación

A pesar de tener la imagen de un posible futuro mejor, gran parte de los encuestados declaró abiertamente su deseo de cambiar de lugar de residencia hacia zonas con mayor oferta de oportunidades y con mejor dotación de bienes urbanos de uso colectivo.

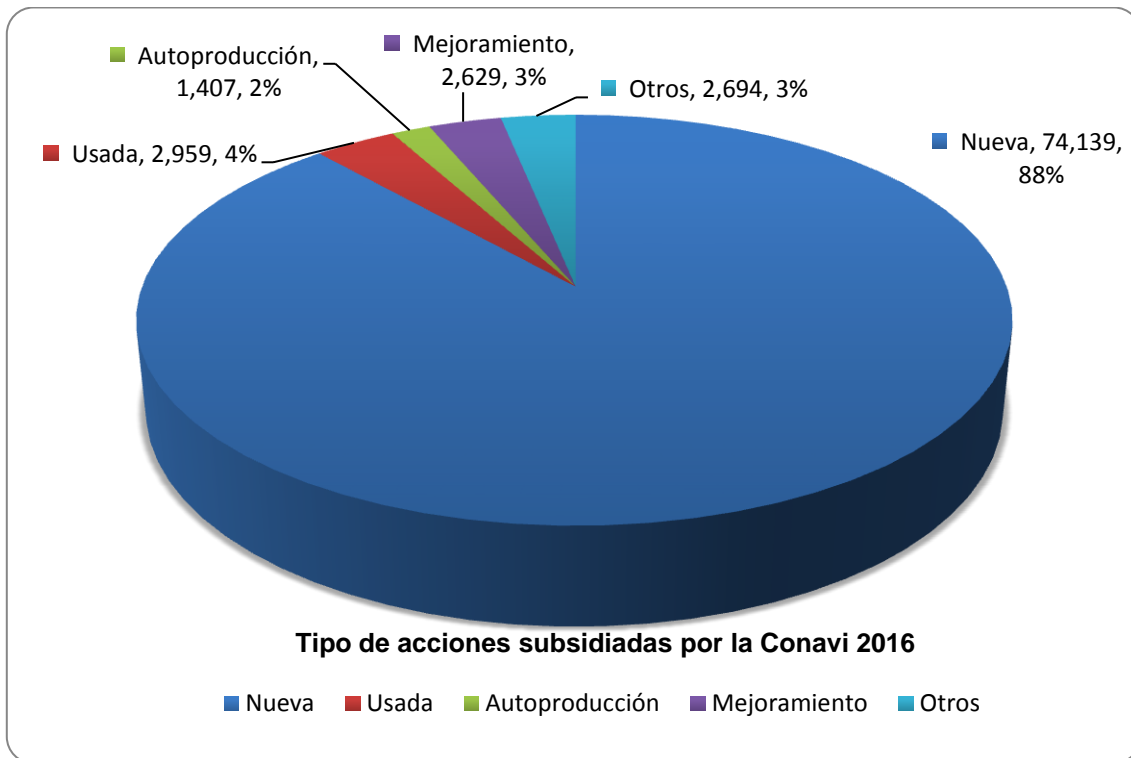
8.4 Fragmentación y política habitacional

Los criterios neoliberales impuestos desde la década de los noventa hicieron que la política habitacional mexicana abandonara su función social para beneficiar principalmente a la iniciativa privada, encargada de la producción masiva de vivienda nueva, cuyo mercado está estructurado por los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS), que priorizan la recuperación de los financiamientos y la obtención de altos márgenes de rentabilidad.

Las acciones que reciben subsidio por parte de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) están destinadas en su mayoría, 88%, a vivienda nueva y terminada, 4% a vivienda usada, 3% a acciones de mejoramiento, 3% a otros modos de producción y sólo 2% a acciones de autoproducción.

Gráfica 44

Acciones por tipo de vivienda de los ONAVIS



Fuente: elaboración propia con datos de CONAVI, julio 2016.

La razón por la cual se destina 88% de los subsidios a la vivienda nueva y terminada es porque esta forma de producción es la que involucra a los desarrolladores privados encargados de que esta industria se desempeñe bajo un criterio empresarial y financiero que busca la obtención de máxima rentabilidad; lamentablemente este criterio deja de lado la solución de la legítima demanda social de espacio habitable.

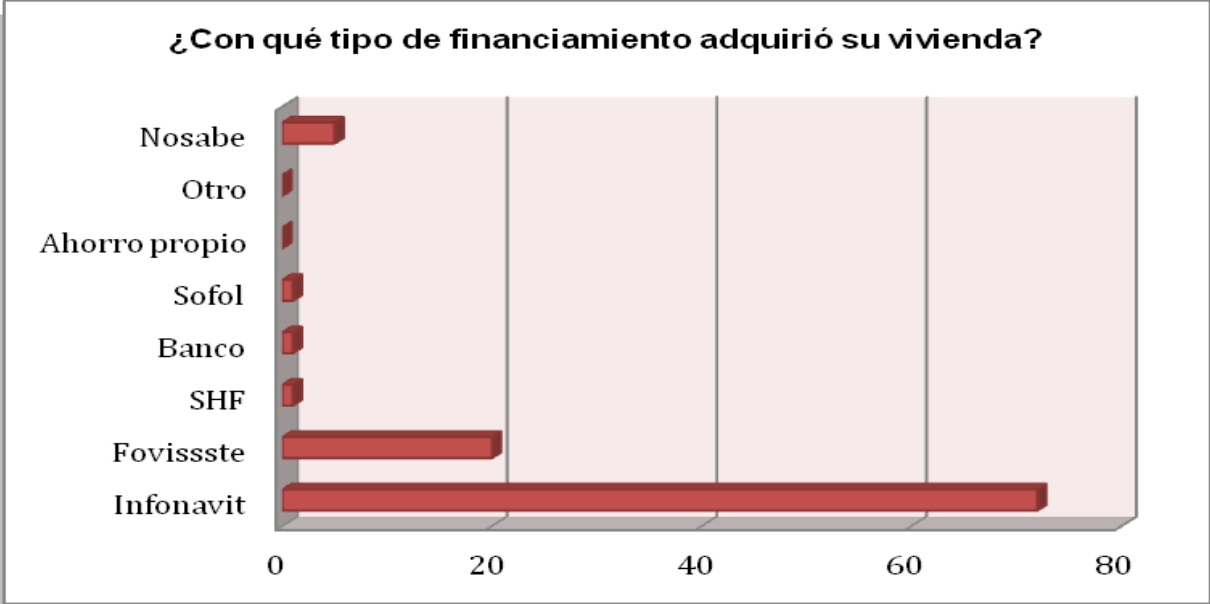
Se afirma que los ONAVIS tienen un papel determinante como actores principales de esta forma masiva de producir vivienda, ya que por medio de ellos se otorga el mayor número de créditos para la adquisición de vivienda en estos conjuntos habitacionales.

En Villas de la Laguna 72% recibió crédito de INFONAVIT, 20% de FOVISSSTE, 1% de la Sociedad Hipotecaria Federal (SFH), 1% de un banco privado, 1% de una

Sociedad Financiera de Objeto Limitado (SOFOL) y 5% renta, por tanto, no sabe de dónde se obtuvo el crédito hipotecario.

Gráfica 45

Conjunto habitacional Villas de la Laguna

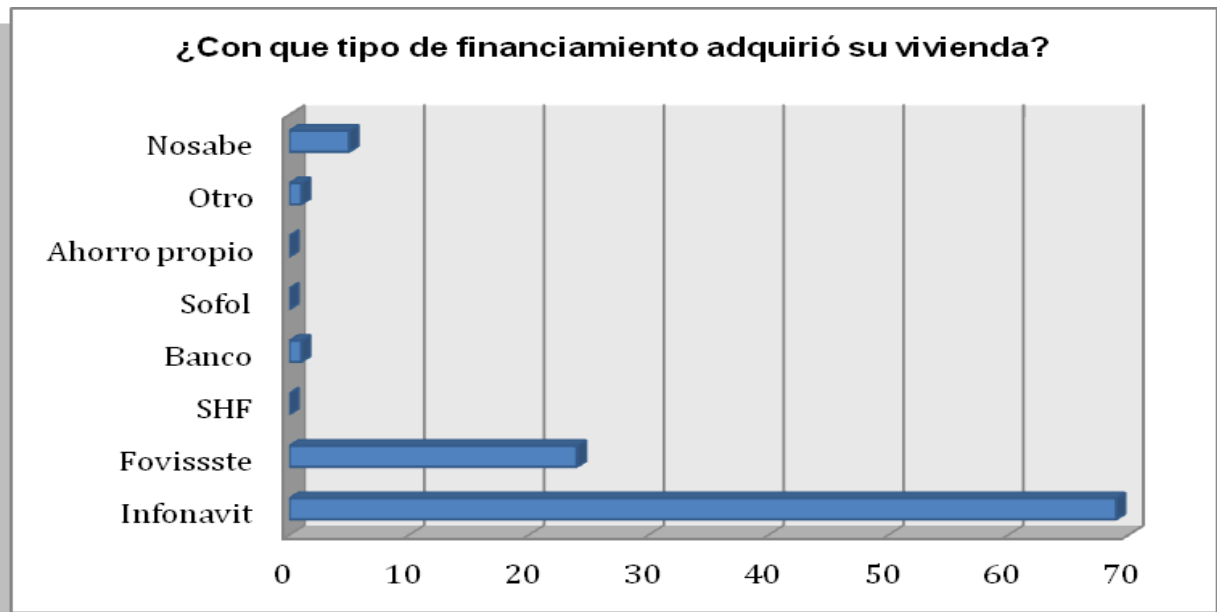


Fuente: elaboración propia.

En Paseos de San Juan 69% de las viviendas se obtuvo con crédito de INFONAVIT, 24% con FOVISSSTE, 1% utilizó crédito de la banca comercial, 5% no sabe de dónde proviene el crédito para adquisición, 1% utilizó otro tipo de financiamiento, nadie utilizó ahorro propio, una SOFOL o crédito de la SHF.

Gráfica 46

Conjunto habitacional Paseos de San Juan



Fuente: elaboración propia.

En los dos conjuntos analizados es evidente que el principal actor en la asignación de créditos es el INFONAVIT, con casi 70%; sigue el FOVISSSTE con aproximadamente 20% de los créditos hipotecarios, y el restante 10% se reparte entre entidades menores. El alto porcentaje que registra el INFONAVIT deja claro que éste es el gran estructurador de la demanda de estos inmuebles, pues en los últimos sexenios ha fungido como un banco con capacidades financieras, cuyo objetivo primordial es garantizar el retorno de los créditos otorgados.

Los hallazgos de fragmentación relacionados con la política habitacional son:

- La política habitacional vigente no produce ciudad, sino fragmentos de vivienda en un modelo de ciudad neoliberal que antepone el valor de cambio, es decir, la utilización del territorio como base de acumulación de capital.

- La morfología que produce el criterio neoliberal en la ZMCM fomenta un crecimiento urbano expansivo, discontinuo, de baja densidad poblacional, carente de bienes urbanos de uso colectivo.
- La ausencia del Estado en materia de regulación del acceso al suelo urbano y la vivienda por parte de los sectores de menor capacidad adquisitiva, así como la transformación de los ONAVIS en entidades financieras, son dos factores que permitieron que la vivienda social financiada con el ahorro de los trabajadores sea la base del financiamiento de un negocio de alta rentabilidad para agentes privados.
- Las facultades de administración del territorio establecidas en el artículo 115 constitucional sin el reforzamiento institucional requerido para la gestión de éste han favorecido la expansión descontrolada de la mancha urbana sobre municipios conurbados, situación que rebasa las capacidades de los gobiernos locales.
- Existe una sobreoferta de vivienda, ya que la finalidad de la política neoliberal es que la vivienda de interés social active a la industria de la construcción y el otorgamiento de créditos, pero a expensas de la satisfacción de las necesidades de hábitat de grandes colectivos sociales.
- La producción masiva de vivienda bajo la política neoliberal tiene un alto costo social: dificulta la movilidad ascendente de sus pobladores, ya que su estado de vulnerabilidad implica que sean concentrados en territorios específicos según su estrato socioeconómico, de manera que se excluye a los de menor poder adquisitivo de su derecho a la ciudad.

IX. Conclusiones

El principal objetivo de esta tesis ha sido analizar los cambios que ha experimentado la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) a partir de la implantación de una política de vivienda nacional basada en principios neoliberales que contribuyó a la generación de una fragmentación socioespacial. Se ha comprobado que la política habitacional ha fomentado la expansión de la mancha urbana al destinar grandes extensiones de tierra de uso rural para la construcción de vivienda masiva de mala calidad en conjuntos habitacionales ubicados en municipios periféricos, carentes de infraestructuras y equipamientos. En consecuencia, se ha generado un patrón de crecimiento fragmentado y discontinuo que no hace ciudad, que no genera condiciones de habitabilidad en los conjuntos urbanos que se han desarrollado apegados exclusivamente a criterios financieros.

Así, resalta que los criterios neoliberales impuestos desde la década de los noventa hicieron que la política habitacional mexicana priorizara el otorgamiento de créditos a trabajadores formales, ya que son ellos quienes pueden garantizar el pago de este tipo de financiamientos, excluyendo a grandes colectivos sociales vulnerables que resuelven sus demandas de vivienda y hábitat mediante recursos y esfuerzo propios, es decir, mediante procesos de autoproducción.

Los cambios implantados han beneficiado primordialmente a la iniciativa privada, encargada de la producción masiva de vivienda nueva, cuyo mercado está estructurado por medio de los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS) y financiado en parte por los ahorros de los trabajadores, para garantizar la obtención de altos márgenes de rentabilidad para las empresas desarrolladoras. Cabe señalar que la política habitacional vigente genera zonas de vivienda fragmentadas con carencia de infraestructuras, equipamientos y espacios de socialización que impiden la integración de los nuevos desarrollos a la ciudad consolidada, reduciendo el territorio a un contenedor de piezas inconexas entre sí.

Así, la política habitacional impuesta por el Estado mexicano fomentó un patrón de segregación en el espacio urbano. Se marcó diferencia entre las zonas con gran calidad de servicios dirigidas a los grupos de alto poder adquisitivo y aquellas que concentran a los grupos de escasos recursos en municipios conurbados. La concentración de la riqueza de manera desigual en el territorio ha contribuido a la ampliación de las desigualdades sociales, pues las grandes obras de infraestructura y equipamientos han beneficiado, en la mayoría de los casos, a grupos privilegiados con alto poder adquisitivo ubicados en zonas donde la alta renta del suelo impide el acceso a grupos sociales de escasos recursos.

Por tanto, resulta indispensable subrayar que la segregación residencial tiene, en el caso mexicano, las siguientes causas principales:

1. La renta del suelo, inaccesible en zonas centrales para las familias de estratos socioeconómicos bajos, debido a su alto costo.
2. La conformación de áreas o barrios socialmente homogéneos ubicados en municipios conurbados en grandes conjuntos urbanos.
3. La tendencia de grupos sociales de clase alta a concentrarse en algunas zonas de la ciudad por su buena accesibilidad a infraestructuras y servicios.

Entonces, la política habitacional fomenta la segregación socioespacial al distribuir a la población en estratos socioeconómicos homogéneos. En el caso de los trabajadores formales que habitan en los conjuntos urbanos situados en municipios periféricos, la mala ubicación de éstos los somete a fuertes procesos de exclusión que limitan su acceso a infraestructuras, equipamientos y oportunidades. Además, merma sus recursos económicos por el gasto que representa el habitar en zonas alejadas de la centralidad. Esto se traduce en una alta vulnerabilidad y condiciona negativamente sus posibilidades de mejorar su calidad de vida.

En consecuencia, el modelo de ciudad que impuso el neoliberalismo privilegia el valor de cambio por encima de la satisfacción de la demanda de hábitat de grandes sectores populares.

También debe reconocerse que las condiciones territoriales no son sólo escenario de malas conductas sociales, sino un factor importante para que se originen. Los contextos urbanos deteriorados fomentan el desarraigo y la falta de solidaridad entre los habitantes, de modo que se exagera la polarización entre los grupos sociales. En los casos analizados se identificó que es frecuentes el sentimiento de desarraigo debido al aislamiento del conjunto y a la lejanía con las entidades de procedencia, ya que implica la pérdida de las antiguas relaciones sociales. Otro factor importante es el diseño urbano de los conjuntos, que se basa en el trazo de avenidas principales y calles secundarias o “cerradas”, en donde es frecuente la instalación de rejas, elementos que acrecientan el aislamiento y la falta de espacios para la socialización.

Asimismo, pudo observarse que las desarrolladoras son empresas verticales que llevan a cabo la totalidad de los procesos constructivos con el objetivo de maximizar las utilidades. En muchas ocasiones son ellas las que producen los insumos requeridos para la construcción de vivienda, por lo que su calidad es variable. Resalta que el diseño urbano y arquitectónico de los conjuntos habitacionales periféricos está limitado a unos cuantos prototipos para todo el país, lo que impide el uso de tipologías de vivienda acordes con el clima de la región, o con las características culturales distintivas de la zona.

La producción masiva de vivienda implica la reducción de tiempo de los procesos constructivos al mínimo, por tanto, es común que se sacrifique la calidad constructiva y con ello se comprometa la vida útil de los elementos estructurales. Por otro lado, es frecuente que los desarrolladores busquen la integración visual

de dos fachadas aparentando ser una sola, esto con la finalidad de no hacer evidente el escaso frente de las viviendas.

En cuanto a los prototipos estandarizados de vivienda que utilizan las desarrolladoras, debe decirse que en muchas ocasiones su diseño y sus dimensiones sólo se basan en la capacidad de pago de los derechohabientes y no en la composición de las familias, que en el caso de México es de cuatro integrantes en promedio. Esto debería condicionar el diseño de la vivienda social, es decir, que se consideren al menos dos dormitorios para reducir el hacinamiento, pues es un problema común en los conjuntos analizados.

La carencia de superficie útil dentro de la vivienda obliga a las familias a utilizar otras áreas como espacios multifuncionales; por ejemplo, un alto porcentaje de los habitantes de los conjuntos analizados afirma utilizar la sala como dormitorio. Esta situación complica la realización de actividades que requieren silencio o privacidad, y como resultado se complejiza la relación intrafamiliar.

En cuanto al ingreso promedio declarado por los habitantes de ambos conjuntos habitacionales, sobresale que en Villas de la Laguna es de \$7 376 mensuales, de los cuales se descuenta \$1 924 por el concepto de adquisición de vivienda, lo que representa 26% del ingreso total del hogar. En el caso de Paseos de San Juan el ingreso declarado fue de \$7 980, del cual se descuenta un monto de \$2 304 por hipoteca, es decir, 28.8% del ingreso total. Estas cifras permiten observar que el pago del crédito hipotecario representa un monto elevado del ingreso de las familias y limita su capacidad adquisitiva para cubrir otras necesidades básicas.

La carencia de empleo dentro del municipio de Zumpango y la lejanía de las fuentes de trabajo de la Ciudad de México (aproximadamente a 60 km) obligan a los habitantes a gastar por individuo entre 17.4 y 13.5% del ingreso total declarado por los entrevistados en Villas de la Laguna y Paseos de San Juan, en ese orden.

Esto quiere decir que en un hogar promedio, el 30% del ingreso se utiliza en transporte. Por otra parte, el tiempo invertido diariamente en el traslado es de cuatro horas aproximadamente, lo que se traduce en un desgaste físico-emocional alto y una falta de tiempo para la convivencia familiar. Este factor es determinante para afirmar que las viviendas ofertadas por los ONAVIS no son asequibles, ya que el gasto requerido para el transporte cotidiano dificulta el acceso a otros satisfactores indispensables para el desarrollo.

Un dato que es importante resaltar es que aproximadamente 60% de los habitantes de ambos conjuntos se siente inseguro dentro del conjunto tanto en el día como en la noche. La carencia de recursos municipales para mantener un entorno seguro mediante iluminación, conservación de áreas comunes y patrullaje es un problema mayor.

Respecto de los equipamientos relacionados con los servicios de salud, los resultados del cuestionario muestran que los habitantes cuentan con el servicio que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). No obstante, la falta de clínicas y los tiempos requeridos para recibir la atención fomentan que la población busque atención médica en instituciones de venta de medicinas similares que también ofrecen consultas a bajo costo.

En cuanto a los equipamientos educativos, debe mencionarse que en opinión de los habitantes los servicios educativos a nivel básico, como primaria y secundaria, o las estancias infantiles, son suficientes. En el caso de las preparatorias y las universidades, los habitantes declararon que son insuficientes, pero que es poco frecuente que la población acceda a estos niveles educativos dada la carencia de recursos económicos que obliga a los jóvenes a integrarse a la vida productiva rápidamente.

Respecto a la relación de la ciudadanía con el Municipio, los datos analizados muestran que en ambos conjuntos más de 40% de los habitantes no considera la posibilidad de llevar sus demandas a las autoridades. Una de las razones es la inexistencia de instrumentos para recopilar y procesar las demandas; otro factor es la desconfianza de los habitantes, pues consideran que sus demandas nunca son atendidas.

Otro aspecto que hay que considerar es que la concentración de las clases sociales de menores recursos en zonas homogéneas genera prejuicios. De los habitantes entrevistados en ambos conjuntos, casi 40% afirmó sufrir discriminación debido a que se vincula su persona con el sitio donde vive, situación que se convierte en una desventaja laboral, pues este factor incide al momento de solicitar trabajo. En consecuencia, la segregación residencial contribuye a reforzar los procesos de desigualdad que vive la sociedad mexicana y, de manera particular, la ZMCM.

Otro dato destacable es que 85% de las personas entrevistadas en los conjuntos Villas de la Laguna y Paseos de San Juan declaró abiertamente su deseo de cambiar de lugar de residencia por la falta de trabajo y de equipamientos. En los conjuntos analizados más de 40% de los habitantes proviene de la Ciudad de México y fue reubicado en estos conjuntos periféricos. En la mayoría de los casos los derechohabientes afirmaron que no eligieron su vivienda libremente, sino que ésta se les asignó.

Paradójicamente, la percepción de los habitantes respecto a su futuro es positiva, pues 80% de las personas en ambos conjuntos considera que es posible que su forma de vida mejore a pesar de las difíciles condiciones en las que habita actualmente.

Finalmente, debe señalarse que la política urbana debe ser un instrumento de redistribución de la riqueza que reduzca las brechas de desigualdad territorial y social. La solución de las demandas sociales, como la vivienda, no debe dejarse en manos del libre mercado, ya que esta cuestión involucra a diferentes sectores sociales, con distintos modelos de ciudad, uno de ellos prioriza la capacidad del espacio para responder a las necesidades de hábitat y vivienda, mientras que otro hace énfasis en la capacidad del espacio como base para la acumulación de capital.

Por ello, es necesario que el Estado mexicano asuma un papel rector, que haga efectivo el derecho a una vivienda digna, incluyendo a los sectores más vulnerables, como se enuncia en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, es evidente la necesidad de una mejor planeación, gestión y visión de carácter metropolitano que articule los esfuerzos de los tres niveles de gobierno, de los ONAVIS y de las empresas desarrolladoras de vivienda, garantizando condiciones de habitabilidad y de movilidad, contribuyendo de esa forma a mejorar las condiciones de vida de todos los sectores que conforman la sociedad mexicana.

ANEXOS

Cuestionario para habitantes



Universidad Nacional Autónoma de México
Posgrado en Urbanismo
Encuesta

01. Folio: _____

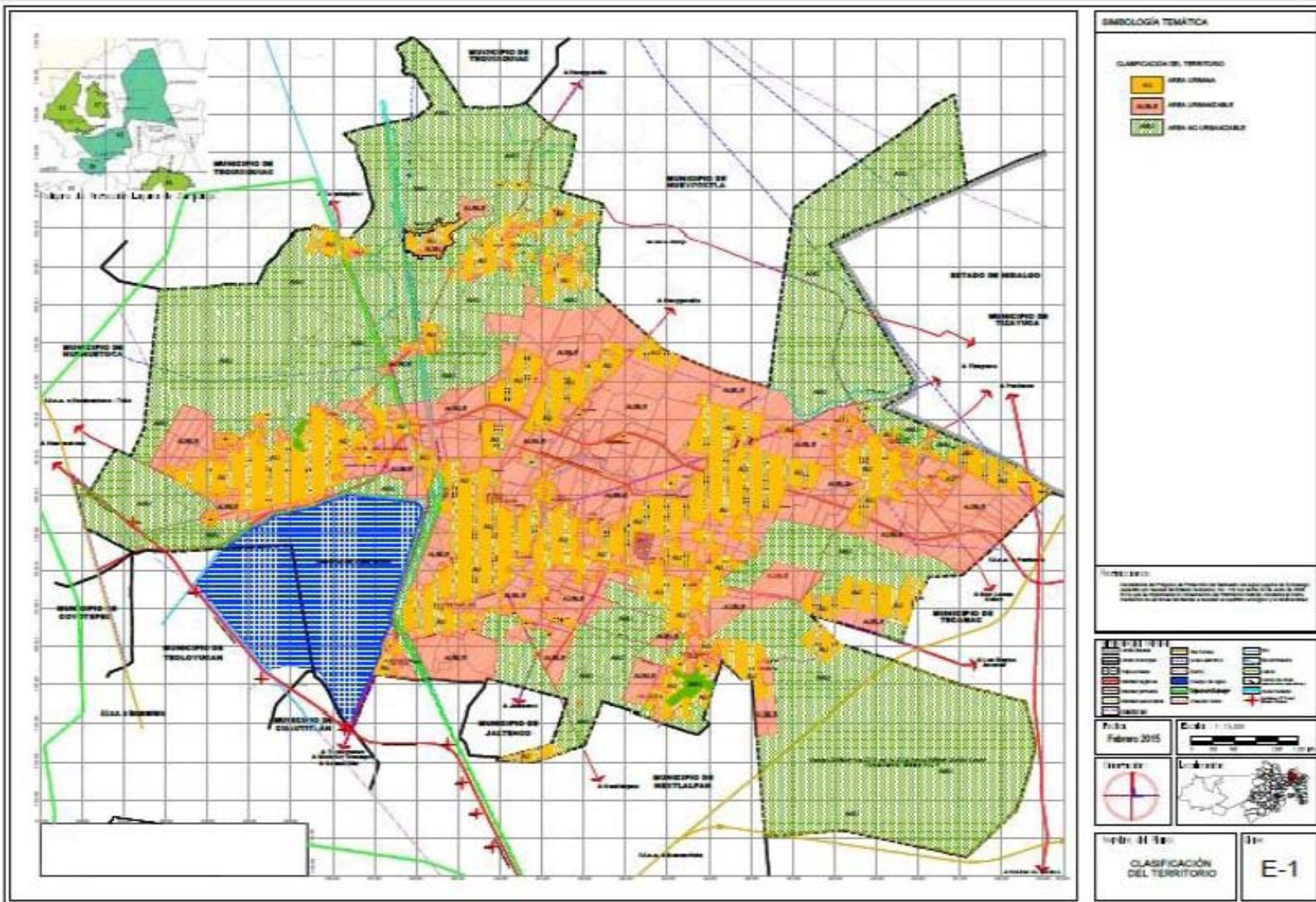
Sección I. Datos generales						Codificación		
2.	Fraccionamiento	3.	Encuestador	4.	Fecha	02.		
5.	No. Manzana	6.	Sexo 1) H 2) M	7.	Tipo de vivienda 1) Unifamiliar 2) Multifamiliar	03.		
Observaciones						04.		
						05.		
						06.		
						07.		
Sección II. Datos sociodemográficos								
08.	Edad						08.	
09.	¿Cuántas personas habitan su vivienda?						09.	
09.0	De los habitantes de la vivienda, cuántos son:						09.1	
			Habitantes	Número		09.2		
09.1	1	09.	Adultos			09.3		
09.2	2	09.	Jóvenes					
09.3	3	09.	Niños/bebes					
10.	¿Cuál es su último grado de escolaridad concluido? 1) Sin estudios 2) Primaria 3) Secundaria 4) Preparatoria 5) Universidad 6) Posgrado						10.	
11.	¿A qué se dedica? 1) Empleado 2) Trabaja por su cuenta 3) Patrón 4) Ama de casa 5) Jubilado 6) Estudiante 7) Desempleado 8) Otro _____ 9) No contestó						11.	
Sección III. Tenencia								
12.	¿Cuántos años tiene de vivir en su vivienda?						12.	
13.	Tenencia de la vivienda 1) Propia totalmente pagada 2) Propia pagándose 3) Rentada (Pase pre. 15) 4) Otra 9) No contestó						13.	
14.	¿Quién le renta la vivienda? 1) Constructora 2) Empresa 3) Familiar 4) Conocido 5) Particular 9) No contestó						14.	
15.	¿Cuánto paga mensualmente por su vivienda (renta/mensualidad)?						15.	
16.	¿A quién le adquirió su vivienda? 1) Constructora 2) INFONAVIT 3) Particular 9) No contestó						16.	
17.	¿Con qué tipo de financiamiento adquirió su vivienda? 1) INFONAVIT 2) FOVISSSTE 3) SHF 4) Banco _____ 5) SOFOL 6) Ahorro propio 7) Otro _____ 8) No sabe 9) No contestó						17.	
18.	¿Qué tan fácil considera que fue obtener su crédito de vivienda? 1) Muy fácil 2) Fácil 3) Regular 4) Difícil 5) Muy difícil 9) No contestó						18.	
19.	Cuando usted llegó a esta vivienda, era 1) Nueva 2) Usada 3) Desocupada 9) No contestó						19.	

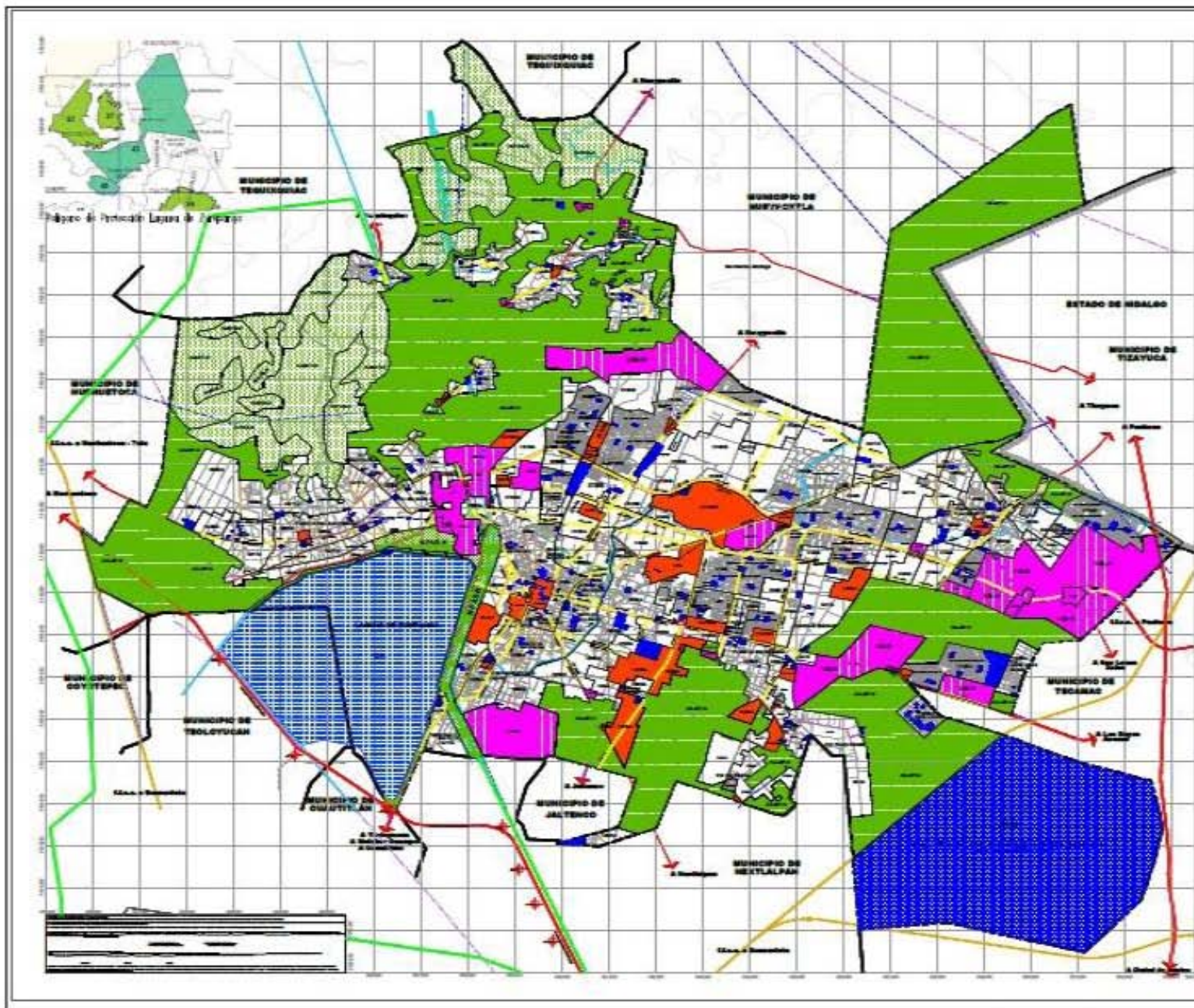
20.0	¿En dónde vivía antes de llegar a este fraccionamiento?				20.1		
	Domicilio anterior				20.2		
	20.1	Colonia					
	20.2	Municipio					
20.3	Estado			20.3			
21.0	Su anterior domicilio era mejor o peor en				21.1		
	Características del domicilio anterior			1) Mejor	2) Igual	3) Peor	
	21.1	Calidad de materiales de construcción				21.2	
	21.2	Tamaño de espacios interiores				21.3	
	21.3	Localización respecto al trabajo				21.4	
	21.4	Localización respecto a la escuela de los niños					
	21.5	Costo de la vivienda					
22.	¿Por qué eligió mudarse a este conjunto? 1) Le gustó el conjunto 2) Le gustó la vivienda 3) Está cerca de su trabajo o escuela 4) El precio de la vivienda fue accesible 5) Acá le tocó la casa 6) No sabía dónde estaba la vivienda 7) Otro _____ 9) No contestó				22.		
23.	¿Si tuviera la oportunidad, se cambiaría de vivienda? 1) Sí 2) No (pase preg. 25) 9) No contestó				23.		
24.	¿Por qué se cambiaría?				24.		
Sección IV. Características socio-espaciales de la vivienda							
25.	¿Ha notado problemas en su vivienda? 1) Sí 2) No (pase preg. 27) 9) No contestó				25.		
26.	¿Qué tipo de problemas? 1) ¿Cuarteaduras 2) Humedad 3) Instalaciones 4) Asentamientos 5) Otro _____ 9) No contestó				26.		
27.0	¿Cómo considera que es				27.1		
	Ámbito			1) Suficiente	2) Regular	3) Insuficiente	
	27.1	Cantidad y tamaño de cuartos				27.2	
	27.2	Iluminación en la vivienda					
	27.3	Temperatura en la vivienda					
27.4	Privacidad en los cuartos						
28.	¿Cuántos cuartos tiene su vivienda? 1) Uno 2) Dos 3) Tres 4) Cuatro 5) Cinco o más 9) No contestó				28.		
29.	¿Alguien duerme en la sala? 1) Sí, 1 persona 2) Sí, 2 personas 3) Sí, 3 o más 4) No 9) N.C.				29.		
30.	¿Qué es lo que más le agrada de su vivienda?				30.		
31.	¿Qué modificaciones le gustaría hacerle a su vivienda?				31.		
Sección V. Infraestructura y equipamientos							
32.0	¿Cómo considera que es la calidad de los siguientes servicios?				32.1		
	Servicio				1) Bueno	2) Regular	3) Malo
	32.1	Agua				32.2	
	32.2	Alumbrado público					
	32.3	Recolección de basura					

33.0	Señala con qué frecuencia dispone de los siguientes servicios en su domicilio					33.1	
	Servicio	1) Diario	2) Entre semana	3) Unas horas al día	4) 1 o 2 días a la semana		
	33.1	Agua					33.3
	33.2	Luz					
33.3	Recolección de basura						
34.0	¿En la última semana cuántas veces utilizó los siguientes transportes?						
		Transporte	No. de veces			34.1	
	34.1	Auto propio				34.2	
	34.2	Autobús / micro				34.3	
	34.3	Metro				34.4	
	34.4	Metrobús				34.5	
	34.5	Taxi				34.6	
	34.6	Motocicleta				34.7	
	34.7	Bicicleta				34.8	
	34.8	Caminar				34.9	
	34.9	Otro					
35.	¿Cuánto tiempo invierte para llegar a su trabajo o su destino más común? 1) Hasta 15 minutos 2) 15 a 30 min 3) 30 min a 1hr 4) 1 a 2 h 5) 2 a 3 h 6) Más de 3 h 8) No aplica 9) No contestó					35.	
36.	¿Aproximadamente cuánto dinero invierte a la semana en transporte?					36.	
37.	¿Cómo considera que es el servicio de transporte público para llegar al fraccionamiento? 1) Muy bueno 2) Bueno 3) Regular 4) Malo 5) Muy malo 6) No hay 9) No contestó					37.	
38.	¿En dónde suele comprar sus alimentos? 1) Supermercado 2) Mercado 3) Tianguis 4) Tienditas 5) Otro 9) No contestó					38.	
39.	En su opinión, los comercios para comprar alimentos son: 1) Muy bueno 2) Bueno 3) Regular 4) Malo 5) Muy malo 6) No hay 9) No contestó					39.	
40.0	En su opinión, ¿el fraccionamiento cuenta o no con suficientes escuelas?					40.1	
		Equipamiento educativo	1) Suficiente	2) Insuficiente	3) No hay	40.2	
	40.1	Guardería/ jardín de niños				40.3	
	40.2	Primaria				40.4	
	40.3	Secundaria				40.5	
	40.4	Preparatoria					
40.5	Universidad						
41.0	En su opinión las áreas comunes son:					41.1	
		Área	1) Suficiente	2) Insuficiente	3) No hay	41.2	
	41.1	Parques				41.3	
	41.2	Áreas verdes					
41.3	Canchas deportivas						
42.0	En su opinión los equipamientos para la salud son:					42.1	
			1) Suficiente	2) Insuficiente	3) No hay	42.2	
	42.1	Hospital				42.3	
	42.2	Centro de salud					
42.3	Clínica						

43.	Quando usted o algún miembro de su familia se enferma, ¿a dónde acuden?	43.
Sección VI. Relaciones sociales en el fraccionamiento		
44.	¿Cómo considera que es su relación con sus vecinos? 1) Buena 2) Regular 3) Mala 4) No los conozco 9) No contestó	44.
45.	Si usted tuviera una emergencia, ¿pediría ayuda a sus vecinos? 1) Sí 2) No 3) Solo si es muy grave 4) Prefiere pedir ayuda profesional 9) No contestó	45.
46.	Si un vecino viniera a su casa a pedirle ayuda, ¿lo ayudaría? 1) Sí 2) Dependiendo qué vecino sea 3) No 9) No contestó	46.
47.	¿Con qué frecuencia se organizan sus vecinos para tratar problemas comunes? 1) Cada semana 2) Una vez al mes 3) Una vez cada 6 meses 4) Casi nunca 5) Otra _____ 6) Nunca (pase preg. 50) 9) No contestó	47.
48.	¿De qué forma se organizan los vecinos? 1) Por calle 2) Por manzana 3) Por zona 4) Por fraccionamiento 5) Solo se reúnen conocidos 6) Otra _____ 8) No sabe 9) No contestó	48.
49.0	¿Qué tipo de problemas tratan en las reuniones?	49.1
	49.1 Seguridad	49.2
	49.2 Mantenimiento de áreas comunes	49.3
	49.3 Solicitar apoyos al municipio	49.4
	49.4 Otro _____	
Sección VII. Percepción de los habitantes		
50.0	¿Qué tanto le gusta cómo fueron construidas las viviendas del fraccionamiento? 1) Mucho 2) Regular 3) No le gustan 9) No contestó (Pase a preg. 51)	50.
50.1	¿Por qué?	50.1
51.0	En materia de seguridad, ¿se siente seguro o inseguro dentro del fraccionamiento? 1) Seguro 2) Inseguro 3) Inseguro solo por las noches 9) No contestó (Pase a preg. 52)	51.
51.1	¿Por qué?	51.1
52.	¿Considera que el municipio toma en cuenta sus necesidades? 1) Siempre 2) Algunas veces 3) Nunca 9) No contestó	52.
53.	¿Cómo hacen llegar sus demandas a las autoridades?	53.
54.	En comparación con su domicilio anterior, ¿usted considera que su forma de vida mejorará? 1) Sí, ya mejoró 2) Sí, en poco tiempo 3) Sí, a largo plazo 4) Tal vez 5) No 6) Otra _____ 9) No contestó	54.
55.	¿Ha sentido algún tipo de rechazo en su trabajo, familia o escuela por vivir aquí? 1) Siempre 2) Algunas veces 3) Nunca 9) No contestó	55.
56.	¿Aproximadamente cuánto dinero ganan a la semana en su vivienda? _____	56.

Planos





SIMBOLOGÍA TEMÁTICA

INSTITUCIONAL

H000A H000A H000A H000A
H000B H000B H000B H000B
H000C H000C H000C H000C

CENTROS URBANOS

CU CU CENTRO URBANO
CUA CUA CENTRO URBANO REGIONAL
CHC CHC CENTRO HISTÓRICO Y CULTURAL, ZONA
CUACT CUACT CENTRO URBANO ACTUANTE

COMERCIO Y SERVICIOS

CS CS COMERCIO Y SERVICIOS
CSA CSA COMERCIO URBANO DE GRAN ESCALA
CSB CSB COMERCIO URBANO DE GRAN ESCALA

EQUIPAMIENTO URBANO

E1 E1 EDUCACIÓN Y CULTURA
E2 E2 SALUD Y ASISTENCIA
E3 E3 RECREACIÓN Y DEPORTE
E4 E4 SERVICIOS URBANOS
E5 E5 ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS
E6 E6 TRANSPORTE

VEGETACIÓN

V1 V1 VEGETACIÓN
V2 V2 VEGETACIÓN Y SERVICIOS
V3 V3 VEGETACIÓN

ZONA PROTEGIDA

ZP ZP ZONA PROTEGIDA

AGROPECUARIO

A1 A1 AGROPECUARIO PRODUCTIVO

NATURAL

N1 N1 BOSQUE
N2 N2 PARQUE NACIONAL
N3 N3 PARQUE NACIONAL
N4 N4 PARQUE NACIONAL
N5 N5 PARQUE NACIONAL
N6 N6 PARQUE NACIONAL
N7 N7 PARQUE NACIONAL
N8 N8 PARQUE NACIONAL
N9 N9 PARQUE NACIONAL
N10 N10 PARQUE NACIONAL
N11 N11 PARQUE NACIONAL
N12 N12 PARQUE NACIONAL
N13 N13 PARQUE NACIONAL
N14 N14 PARQUE NACIONAL
N15 N15 PARQUE NACIONAL
N16 N16 PARQUE NACIONAL
N17 N17 PARQUE NACIONAL
N18 N18 PARQUE NACIONAL
N19 N19 PARQUE NACIONAL
N20 N20 PARQUE NACIONAL
N21 N21 PARQUE NACIONAL
N22 N22 PARQUE NACIONAL
N23 N23 PARQUE NACIONAL
N24 N24 PARQUE NACIONAL
N25 N25 PARQUE NACIONAL
N26 N26 PARQUE NACIONAL
N27 N27 PARQUE NACIONAL
N28 N28 PARQUE NACIONAL
N29 N29 PARQUE NACIONAL
N30 N30 PARQUE NACIONAL
N31 N31 PARQUE NACIONAL
N32 N32 PARQUE NACIONAL
N33 N33 PARQUE NACIONAL
N34 N34 PARQUE NACIONAL
N35 N35 PARQUE NACIONAL
N36 N36 PARQUE NACIONAL
N37 N37 PARQUE NACIONAL
N38 N38 PARQUE NACIONAL
N39 N39 PARQUE NACIONAL
N40 N40 PARQUE NACIONAL
N41 N41 PARQUE NACIONAL
N42 N42 PARQUE NACIONAL
N43 N43 PARQUE NACIONAL
N44 N44 PARQUE NACIONAL
N45 N45 PARQUE NACIONAL
N46 N46 PARQUE NACIONAL
N47 N47 PARQUE NACIONAL
N48 N48 PARQUE NACIONAL
N49 N49 PARQUE NACIONAL
N50 N50 PARQUE NACIONAL
N51 N51 PARQUE NACIONAL
N52 N52 PARQUE NACIONAL
N53 N53 PARQUE NACIONAL
N54 N54 PARQUE NACIONAL
N55 N55 PARQUE NACIONAL
N56 N56 PARQUE NACIONAL
N57 N57 PARQUE NACIONAL
N58 N58 PARQUE NACIONAL
N59 N59 PARQUE NACIONAL
N60 N60 PARQUE NACIONAL
N61 N61 PARQUE NACIONAL
N62 N62 PARQUE NACIONAL
N63 N63 PARQUE NACIONAL
N64 N64 PARQUE NACIONAL
N65 N65 PARQUE NACIONAL
N66 N66 PARQUE NACIONAL
N67 N67 PARQUE NACIONAL
N68 N68 PARQUE NACIONAL
N69 N69 PARQUE NACIONAL
N70 N70 PARQUE NACIONAL
N71 N71 PARQUE NACIONAL
N72 N72 PARQUE NACIONAL
N73 N73 PARQUE NACIONAL
N74 N74 PARQUE NACIONAL
N75 N75 PARQUE NACIONAL
N76 N76 PARQUE NACIONAL
N77 N77 PARQUE NACIONAL
N78 N78 PARQUE NACIONAL
N79 N79 PARQUE NACIONAL
N80 N80 PARQUE NACIONAL
N81 N81 PARQUE NACIONAL
N82 N82 PARQUE NACIONAL
N83 N83 PARQUE NACIONAL
N84 N84 PARQUE NACIONAL
N85 N85 PARQUE NACIONAL
N86 N86 PARQUE NACIONAL
N87 N87 PARQUE NACIONAL
N88 N88 PARQUE NACIONAL
N89 N89 PARQUE NACIONAL
N90 N90 PARQUE NACIONAL
N91 N91 PARQUE NACIONAL
N92 N92 PARQUE NACIONAL
N93 N93 PARQUE NACIONAL
N94 N94 PARQUE NACIONAL
N95 N95 PARQUE NACIONAL
N96 N96 PARQUE NACIONAL
N97 N97 PARQUE NACIONAL
N98 N98 PARQUE NACIONAL
N99 N99 PARQUE NACIONAL
N100 N100 PARQUE NACIONAL

CLASIFICACIÓN DE AGUA

CA CA CLASIFICACIÓN DE AGUA

Legenda:

L1 L1
L2 L2
L3 L3
L4 L4
L5 L5
L6 L6
L7 L7
L8 L8
L9 L9
L10 L10
L11 L11
L12 L12
L13 L13
L14 L14
L15 L15
L16 L16
L17 L17
L18 L18
L19 L19
L20 L20
L21 L21
L22 L22
L23 L23
L24 L24
L25 L25
L26 L26
L27 L27
L28 L28
L29 L29
L30 L30
L31 L31
L32 L32
L33 L33
L34 L34
L35 L35
L36 L36
L37 L37
L38 L38
L39 L39
L40 L40
L41 L41
L42 L42
L43 L43
L44 L44
L45 L45
L46 L46
L47 L47
L48 L48
L49 L49
L50 L50
L51 L51
L52 L52
L53 L53
L54 L54
L55 L55
L56 L56
L57 L57
L58 L58
L59 L59
L60 L60
L61 L61
L62 L62
L63 L63
L64 L64
L65 L65
L66 L66
L67 L67
L68 L68
L69 L69
L70 L70
L71 L71
L72 L72
L73 L73
L74 L74
L75 L75
L76 L76
L77 L77
L78 L78
L79 L79
L80 L80
L81 L81
L82 L82
L83 L83
L84 L84
L85 L85
L86 L86
L87 L87
L88 L88
L89 L89
L90 L90
L91 L91
L92 L92
L93 L93
L94 L94
L95 L95
L96 L96
L97 L97
L98 L98
L99 L99
L100 L100

Fecha: Febrero 2015

Escala: 1:15,000

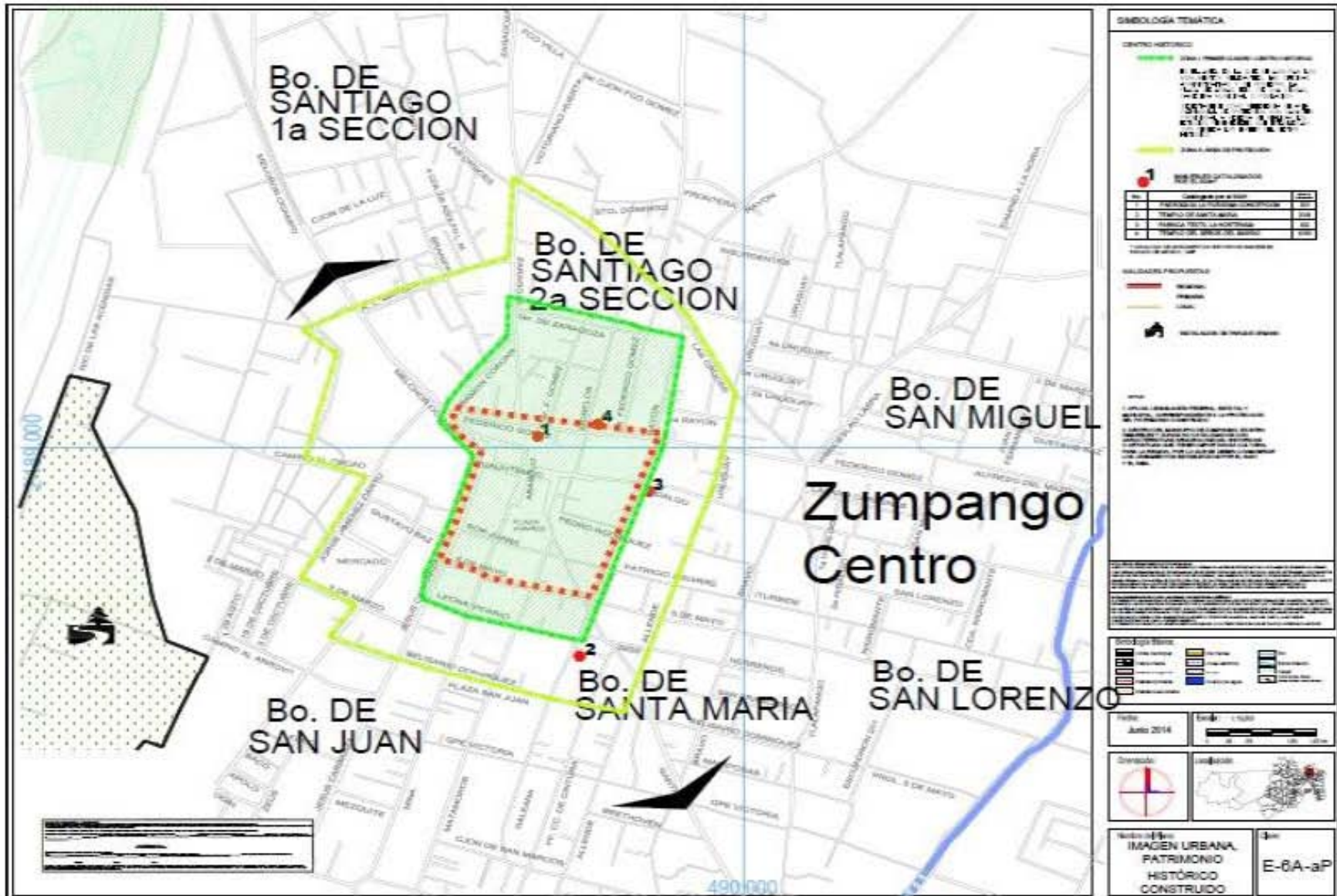
Coordenadas:

Ubicación:

Nombre del Plano: ESTRUCTURA URBANA Y USOS DEL SUELO

Clase: E-2





BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, L. (2010). *Política pública*. México: Siglo XXI.

Angotti, T. (2015). Mercado global, territorio urbano, derecho a la vivienda y los mitos del norte. En A. Ziccardi y A. González (coords). *Habitabilidad y política de vivienda en México* (pp. 589-597). México: Facultad de Arquitectura y PUEC-UNAM.

Ayuntamiento de Zumpango (2012). *Complemento del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zumpango*. México: autor.

Boils, G. (2008). Segregación y modelo habitacional en grandes conjuntos de vivienda en México. En R. Cordera, P. Ramírez y A. Ziccardi (coords.). *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI* (pp. 273-287). México: Siglo XXI.

Borja, J. (2012). *La revolución urbana y los derechos ciudadanos: claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual*. Barcelona: Alianza.

Borja, J. y Castells M. (1997). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.

Borsdorf A. (2003). Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. *EURE*, (29)86, 37-49.

Cabrero, E. (2004). *Ciudades mexicanas, desafíos en concierto*. México: Fondo de Cultura Económica.

Carrión, F. (2008, diciembre). Violencia urbana: un asunto de ciudad. *EURE*, (34)103, 111-130.

Castells, M. (1999). *La cuestión urbana*. España: Siglo XXI.

CONAVI. Comisión Nacional de Vivienda (2012 y 2014). Programa de esquemas de financiamiento y subsidio federal para la vivienda 2012 y 2014. México: autor.

Cardoso, L. (2007). Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. *Cadernos Metrópole*, 17, 219-240.

Cruz, S. (2012). *Periferias metropolitanas*. México: UAM Azcapotzalco.

De Mattos, C. (2002). Santiago de Chile de cara a la globalización: ¿otra ciudad? *Revista de Sociología e Política*, 19.

Duhau, E. y Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI.

Duhau, E. y Cruz, S. (2006). Suelo para vivienda. En Coulomb R. y Schteingart M. (coords.). *Entre el Estado y el Mercado*. México: Miguel Ángel Porrúa/UAM.

Eibenschutz, R. y Goya, C. (2009). *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México 1996-2006*. México: Miguel Ángel Porrúa/UAM.

Espinoza, A. E. y Gómez, G. (2010). Hacia una concepción socio-física de la habitabilidad: espacialidad, sustentabilidad y sociedad. *Palapa*, (5)10, 59-69.

Esquivel, M. y Neri, J. (2012). Los efectos de los conjuntos urbanos en la gestión urbana municipal. En Cruz M. (coord.). *Periferias metropolitanas: políticas públicas y medio ambiente* (pp. 131-155). México: UAM.

Gaceta Oficial del Estado de México (2001). Código Administrativo del Estado de México. Estado de México: GEM.

García B. (2016). *La vivienda y el Estado mexicano durante el siglo XX: Un enfoque desde la economía política*. México: UNAM/ IIS.

Girardo, C. (2008). *El desarrollo local en México: aportes teóricos y empíricos para el debate*. México: UNAM.

Gobierno del Estado de México (2012). Región XVI Zumpango Programa Regional 2012-2017. Toluca. COPLADEM.

Guevara, T. (2015). Políticas urbanas, producción del hábitat y conflictos urbanos. En *¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la ciudad de Buenos Aires (1996-2011)* (pp. 267-301). México: PUEC-UNAM/ INFONAVIT.

Guillen, T. y Ziccardi, A. (2004). *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Hardt, M. y Negri, A. (2011). *Commonwealth, el proyecto de una revolución de lo común*. España: Akal.

Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes, del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. México: Akal.

Hiernaux, D. (2014). Proyectos que dividen, ciudades que segregan. En M. Di Virgilio y M. Perelman (coords.). *Ciudades latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia* (pp. 253-276). Buenos Aires: CLACSO.

Iniestra, P. y Castro, J. (2015). Megaproyectos habitacionales versus intereses locales. En A. Ziccardi y A. González (coords.). *Habitabilidad y política de vivienda en México* (pp. 211-230). México: Facultad de Arquitectura y PUEC-UNAM.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2000 y 2010). *Censo de Población y Vivienda*. México: autor.

Janoschka, M. (2002, diciembre). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE*, 28(85), 11-20.

Katzman, R. (2001, diciembre). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*, 75, 171-189.

Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Kozak, D. (2011). Fragmentación urbana y neoliberalismo global. En Pradilla, E. (comp.) *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas* (pp.13-62). México: Miguel Ángel Porrúa.

Lowi, T. (1964). *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. World Politics. USA: Cambridge.

Maycotte, E. (2015). La vivienda y la ciudad del siglo XXI. Diez años de producción de vivienda en Ciudad Juárez, Chihuahua. En A. Ziccardi y A. González (coords.). *Habitabilidad y política de vivienda en México* (pp. 657-680). México: Facultad de Arquitectura y PUEC-UNAM.

ONU. Organización de Naciones Unidas (1991). “Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general 4: El derecho a una vivienda adecuada”, (párrafo 1 del artículo 11 del pacto) (Sexto periodo de sesiones). ONU. Doc E/23

Oslak, O. y O’Donell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Vol. 4.

Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes, la evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: IIS-UNAM y Fondo de Cultura Económica.

Peña, L. (2015). Abandono de vivienda, violencia y deterioro urbano, panorama de las ciudades fronterizas con Estados Unidos. En Sehtman, A. y Zenteno, E. (coords.). *Continuidades, rupturas y emergencias. Las desigualdades urbanas en América Latina* (pp.175-188). México: Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, PUEC, Posgrado en Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México.

Prévôt-Shapira, M. F. (2001). Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. *Perfiles Latinoamericanos*, 19, 33-56.

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). Índice de Desarrollo Humano Municipal en México. México: autor.

PUEC. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (2013). *Perfil del sector vivienda en México*. México: PUEC-UNAM/ONU-Hábitat/ CONAVI.

Puebla, C. (2002). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras*. México: El Colegio de México.

Rodríguez, A. y Sugranyes, A. El problema de la vivienda de los "con techo". *EURE*, 30(91), 53-65.

Rodríguez, J. y Arraigada, C. (2004). Segregación residencial en la ciudad latinoamericana. No. 19. FLACSO. México.

Rondinelli, D., Nellis, J. y Cheema, G. (1984). *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experiences*. Washington D.C.: World Bank.

Sabatini F., Cáceres G., y Cerdá J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE*, 27(82), 21-42.

Schteingart, M. y Coulomb, R. (2006). *Entre el Estado y el mercado*. México: Miguel Ángel Porrúa/UAM.

Segura, R. (2015). Desigualdades socioespaciales en ciudades latinoamericanas. En Sehtman, A. y Zenteno, E. (coords.). *Continuidades, rupturas y emergencias. Las desigualdades urbanas en América Latina* (pp.175-188). México: Centro de investigaciones sobre América Latina y el Caribe, PUEC, Posgrado en Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México.

Soldano, D. (2008). Vivir en territorios desmembrados. En Ziccardi, A. (coord.). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI* (pp. 37-70). Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop.

Teixeira, M. Regularização de assentamentos urbanos e sustentabilidade. *Cuadernos Metrópole*, 21, 219-231.

Vargas, C., Grindlay, A., Jiménez, E. y Torres, C. (2011). Procesos de cualificación barrial y participativa en asentamientos informales: propuestas para la ciudad de Ibagué (Colombia). En Valenzuela, A. (coord.). *Ciudades Seguras: cultura ciudadana, eficacia colectiva y control social del espacio* (pp.301-317). México: Miguel Ángel Porrúa.

Vidal Rojas, R. (1997). Metrópolis en recomposición: Elementos para una teoría de la fragmentación urbana. En *Sexto Encuentro de Geógrafos de América Latina*, Buenos Aires.

Wacquant, L. (2002). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. España: Manantial.

Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad: Gueto periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Ward, P., Flores, C. y Sabatini, F. (2015). ¿Únicas o solo diferentes? Autoconstrucción, vivienda social y rehabilitación en Santiago, Chile. En P. Ward, E. Jiménez, M. Di Virgilio y A. Camargo. *Políticas de vivienda en ciudades latinoamericanas. Una nueva generación de estrategias y enfoques para 2016 ONU Hábitat III* (pp. 253-279). Bogotá: Universidad del Rosario, Facultades de Ciencia Política y Gobierno de Relaciones Internacionales.

Zenteno, E. (2015). Políticas de contraste a la marginalidad urbana. En Sehtman, A. y Zenteno, E. (coords.). *Continuidades, rupturas y emergencias. Las desigualdades urbanas en América Latina* (pp.159-174). México: Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, PUEC, Posgrado en Estudios Latinoamericanos, UNAM.

Ziccardi, A. (2008). Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. *Papeles de población*, 14(58), 127-139.

Ziccardi, A. (2008). Descentralización, capacidades locales y participación ciudadana. Reflexiones a partir del caso mexicano. En C. Girardo (coord.). *El desarrollo local en México: aportes teóricos y empíricos para el debate* (pp.171-198). México: UNAM.

Ziccardi, A. (1995). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: IIS-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.

Ziccardi, A. (1991). *Las obras públicas de la ciudad de México 1976-1982*. México: IIS-UNAM.

Ziccardi, A. (2008). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop.

Ziccardi, A. (2012). Pobreza urbana y protección social. En *Memorias Academia Mexicana de Ciencias* (pp. 741-750). México: Creativa Impresores.

Ziccardi, A. (2013). Questão urbana e Questão social. En Ivo, Anete Brito Leal (coord.). *Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão social. 81 Problemáticas Contemporâneas*. Brasil: Anna Blume, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) y Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB), pp.171-198.

Ziccardi, A. y González, A. (2015). Política de vivienda y municipios en México. En *Habitabilidad y política de vivienda en México* (pp. 47-58). México: UNAM.

Ziccardi, A. (2015). Características y percepciones sobre la habitabilidad en las regiones de México. En *¿Cómo viven los mexicanos? Análisis regional de las condiciones de habitabilidad en la vivienda* (pp. 129-199). México: UNAM/ IJ.

Ziccardi, A. (2015). Habitabilidad y política de vivienda. En *¿Cómo viven los mexicanos? Análisis regional de las condiciones de habitabilidad en la vivienda* (pp. 33-85). México: UNAM/ IIJ.