

# Repensar la Metrópoli III

## Tomo I PLANEACIÓN Y GESTIÓN

Roberto Eibenschutz

Laura O. Carrillo

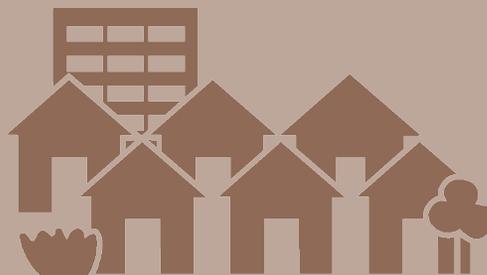
Coordinadores



**CRAM**  
Consejo Regional del Área Metropolitana de la ANUIES



Casa abierta al tiempo  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
METROPOLITANA





# **Tercer seminario internacional Repensar la Metrópoli**



**ANUIES** ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES  
E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Jaime Valls Esponda  
*Secretario General Ejecutivo*

Jesús López Macedo  
*Director General Académico*

José Aguirre Vázquez  
*Director General de Planeación y Desarrollo*

Yolanda Legorreta Carranza  
*Directora General de Asuntos Jurídicos*

Fernando Ribé Varela  
*Director General de Administración*

CONSEJO REGIONAL DEL ÁREA METROPOLITANA

Dr. Eduardo Peñalosa Castro  
*Rector General de la Universidad Autónoma  
Metropolitana  
Presidente del Consejo Regional del Área Metro-  
politana*

Mtra. María Elena Jaimes Pineda  
*Directora de Análisis y Seguimiento Institucional  
de la UAM  
Secretaria Técnica del Consejo Regional del Área  
Metropolitana*

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Dr. Eduardo Peñalosa Castro  
*Rector General*

Dr. José Antonio de los Reyes Heredia  
*Secretario General*

Dr. Óscar Lozano Carrillo  
*Rector de la Unidad Azcapotzalco*

Dr. Rodolfo René Suárez Molnar  
*Rector de la Unidad Cuajimalpa*

Dr. Rodrigo Díaz Cruz  
*Rector de la Unidad Iztapalapa*

Dr. José Mariano García Garibay  
*Rector de la Unidad Lerma*

Dr. Fernando de León González  
*Rector de la Unidad Xochimilco*

# Repensar la Metrópoli III

## Tomo I PLANEACIÓN Y GESTIÓN

Roberto Eibenschutz Hartman  
Laura O. Carrillo Martínez  
Coordinadores



ANUIES

# CRAM



Casa abierta al tiempo  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
METROPOLITANA

Consejo Regional del Área Metropolitana de la ANUIES

307.764 HT334.M6  
R47 R47

Repensar la metrópoli III / Roberto Eibenschutz Hartman, Laura O. Carrillo Martínez, coordinadores. – México, Ciudad de México : ANUIES, Dirección de Producción Editorial, Universidad Autónoma Metropolitana, 2020.

V. 1, 780 páginas. – (Colección Documentos ANUIES)

ISBN UAM: 978-607-28-1972-6

ISBN ANUIES: 978-607-451-155-0

1. Áreas metropolitanas México Congresos 2. Política urbana México Congresos 3. Gobierno metropolitano Congresos 4. Planificación regional México Congresos  
I. Eibenschutz Hartman, Roberto, coordinador. II. Carrillo Martínez, Laura, coordinador . III. Seminario Internacional Repensar la Metrópoli III, Octubre 2018. VIII. Serie.

Dirección General Académica  
**Jesús López Macedo**

Coordinación editorial  
**Sergio Raúl Corona Ortega**

Corrección de estilo y cuidado de edición  
**María Antonia Rodríguez Rodríguez**

Elaboración de forros y diseño editorial  
**Gabriela Oliva Quiñones**

Primera edición, 2020

© 2020, ANUIES  
Tenayuca 200  
Col. Santa Cruz Atoyac  
Ciudad de México.

ISBN UAM: 978-607-28-1972-6  
ISBN ANUIES: 978-607-451-155-0

Impreso en México

# ÍNDICE

Presentación	11
Eduardo Peñalosa Castro y Jaime Valls Esponda	
Discurso inaugural	13
Dr. Eduardo Peñalosa Castro, Presidente Regional del Área Metropolitana CRAM/ANUIES	
Discurso inaugural	17
Mtro. Roberto Eibenschutz Hartman, coordinador general	
Introducción general	21
<b>I. Reflexiones sobre política pública</b>	
Repensar la Metrópoli desde la vivienda	27
Fernando Carrión Mena y Vladimir Morales P.	
Vivienda y Metrópoli	47
Roberto Eibenschutz Hartman	
Repensar la Ciudad de México y la zona metropolitana a la luz del nuevo municipalismo	57
Silvia Emanuelli	
Política nacional de vivienda en la Zona Metropolitana del Valle De México	71
Miguel Ángel Gorostieta Monjaraz	
La ciudad compacta: la nueva estrategia de crecimiento	87
Juan Carlos Caballero Martínez	
La política de vivienda en México: ¿callejón sin salida?	97
Beatriz García Peralta	
Modernización y deterioro del hábitat. Contradicciones y evidencias de la política urbana en la Ciudad de México	115
Ricardo A. Pino Hidalgo	
Del higienismo no intervencionista hacia la urbanización de las favelas (villas de miseria): la política de vivienda en las metrópolis de Brasil (1850-2004)	133
Livia Capparelli y Joel Outtes	

La vivienda social en México, requiere un cambio de fondo. Pasar de vivienda lejana a vivienda ubicada dentro de las zonas urbanas. Leopoldo de León López Portillo	161
Los valores del Movimiento Moderno ante las nuevas exigencias de las metrópolis Dianelis Falls Valdivieso y Mabel Teresa Chaos Yeras	171
Annapolis: entre la expansión territorial y los desafíos de la ciudad contemporánea Leandro Maciel Ferreira	187

## II. Patrimonio y espacio público

La función del Centro Histórico de la Ciudad de México como bien público Boris Graizbord y Cassio Luiselli	201
Territorio y patrimonio como categorías de análisis para la planeación territorial sostenible de las metrópolis: el periurbano de la ciudad de Morelia María del Carmen López Núñez y Margarita Chávez Birrueta	213
La captura de la política habitacional por el Estado neoliberal y el abandono de las viviendas de interés social en Morelos Nicole Andrea Ballesteros Albornoz	231
La economía política del rezago y la desocupación de vivienda en México Laura Alejandra Reyes del Cueto	243
La "recuperación" del espacio público con la participación ciudadana Carlos Peña Morales	257
El Centro Histórico gentrificado, sector urbano excluyente: el caso de Puebla Carlos Montero Pantoja y Yesenia Hernández García	269
La rehabilitación del barrio desde el espacio público Salvador E. Urrieta García, Ricardo Medina Audelo y Francisco Acatzin Espinosa Müller	283

## III. Suelo y financiamiento

Financiamiento, vivienda y metrópoli. Antecedentes y reflexiones a partir de la experiencia chilena de ahorro, subsidio habitacional, mercado de suelo y ciudad Pablo Trivelli	299
El financiamiento y el mercado inmobiliario de vivienda en una metrópoli muy desigual y segregada Pablo Benlliure Bilbao, Alfonso Leyva G. y Pedro Ramos P.	339
¿Política financiera o política de vivienda? Priscilla Connolly	357
Entre la propiedad y los derechos de propiedad. Una discusión conceptual para una gestión urbana distributiva Clara Salazar	367

Instrumentos de compensación no financiera para una política de desarrollo urbano incluyente en México Daniel Enrique Pérez Torres	381
Valores comerciales vs. valores catastrales de suelo en la ciudad de México Fernando Greene Castillo	393
Experiencias del cooperativismo de vivienda en la Ciudad de México. Un aporte a los sistemas de producción y gestión social del hábitat María Soledad Cruz Rodríguez y Jerónimo A. Díaz Marielle	413
De la política de suelo al instrumento regulatorio Karla Paola Martínez Martínez y Gabriel Mosqueira Cárcamo	429
Coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México: el Nuevo Polanco Mario Ramírez Chávez	439
Los tipos de poblamiento en la producción habitacional de la Zona Metropolitana del Valle de México 1990-2010 Mariana Aurora Borja Rodríguez, Tania Montserrat García Rivera y René Flores Arenales	469
Análisis de la implementación de las áreas de gestión estratégicas para la construcción de una ciudad más incluyente Sara Alejandrina Rodríguez Morales, Cristian Alberto Fernández Copado y Alán Roberto Izquierdo Soto	487
Procesos de densificación urbana Jan Bazant	505
Diversidad de uso de suelo e interacción social en grandes proyectos urbanos: el caso de Santa Fe, Ciudad de México Alfonso Valenzuela Aguilera y Guillermo Romero Tecua	531
<b>IV. Infraestructura e Instrumentos de gestión</b>	
Infraestructura, vivienda y metrópoli Pedro Pérez	549
El régimen urbanístico en la transición política de la Ciudad de México Antonio Azuela	567
Morfología de las condiciones generales de la producción en la ciudad de México Gustavo Garza	585
Perímetros de Contención Urbana, subsidios a la demanda y la oferta de vivienda: Morelos Guillermo Olivera	597
Perímetros de Contención Urbana; ¿la vivienda como herramienta para ordenar la ciudad? Tania Guerrero	609

Espacio periférico, infraestructura y hábitat en la región noroeste de Goiana Daniela Braga	625
Infraestructura, vivienda y comunidad: cinco desafíos en marcha Mónica Zgaib y Guillermo Parodi	635
Hacia la construcción de un índice de paz intermetropolitano en Tlalnepantla de Baz Juan Carlos Hernández Esquivel	643
Los macroproyectos de interés social nacional; ¿solución al déficit de vivienda social?; caso: Ciudad Verde en Soacha-Bogotá Juan Carlos Castellanos Puentes y Brigitte Amparo Parra Melo	655
Desigualdad, planificación y desarrollo urbano: las condiciones adversas para la ordenación territorial. El caso metropolitano binacional Ciudad Juárez, Chihuahua-El Paso, Texas Miguel Ángel Argomedo Casas	673
Propuesta metodológica para la conformación de un índice de habitabilidad: el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México, 2015 Javier Flores Rodríguez	685
Estrategias para la disminución en los patrones de segregación en la Ciudad de México por los efectos del mercado inmobiliario Laura Alejandra Garrido Rodríguez	707
Estrategias para eliminar las incongruencias del marco regulador de abastecimiento doméstico de agua potable en México Homero Clemente Mendoza	725
Instrumento de medición urbano-residencial aplicado a los proyectos promovidos por el Fondo Mivivienda José del Carmen Palacios Aguilar	735
Políticas, instrumentos de gestión y ampliación del parque de vivienda social, del estudio de caso de Barcelona-España y Guadalajara-México Andrés Ampudia Farías y Pilar García Almirall	751

## Presentación

Desde la antigüedad, la ciudad representó el espacio urbano diferenciado de otros territorios como el campo. La ciudad, para definirse así, se constituía como un sitio con una determinada planificación de sus calles, de los espacios públicos, de los edificios administrativos, de las viviendas; a este conglomerado había que dotarlo de servicios como el suministro de agua potable, los alimentos, el drenaje, la limpieza, las reglas de convivencia, entre otros. Claro que, en conjunto, todos estos elementos enunciados siempre representaron problemas a resolver por las diversas sociedades que encontraron en el ámbito urbano un modo de desarrollo colectivo, desde Roma, Teotihuacán, Alejandría, Constantinopla, Tenochtitlán, etc.

El texto *Tercer seminario internacional: Repensar la metrópoli III* vuelve a compilar una muy amplia serie de reflexiones académicas sobre la ciudad y la transformación social, política, económica y territorial en la que nos encontramos al finalizar esta segunda década del siglo XXI. Las propuestas aquí vertidas bien podrían aplicarse a la mayoría de las metrópolis latinoamericanas, dado que comparten problemáticas análogas.

Por tomar un ejemplo, sabemos que los problemas que enfrenta la Ciudad de México son de alta complejidad, en ellos intervienen procesos que se vinculan y que modifican tanto el ámbito urbano como los ecosistemas de la Cuenca de México, estos últimos, por ejemplo, han experimentado un evidente deterioro dentro de la evolución histórica de la ciudad y los estamos padeciendo. Está claro que las ciudades se van transformando y al mismo tiempo se renuevan. Las ciudades ahora existentes son productoras incluso de enfermedades de diferente orden, fisiológico y social; pero también, dentro de su caos, son el testimonio vivo de su propia historia, a tal grado que ésta se puede conocer a través de sus calles, de los espacios públicos y de sus edificios; conllevan una heterogeneidad territorial, coexisten en ellas sectores de diversa calidad de vida; asimismo, contienen identidades culturales diferenciadas en sus barrios y colonias; también existen sectores patrimoniales con tendencia a la privatización de los espacios públicos y a la monopolización del suelo urbano y edificios.

Las acciones transformadoras de la ciudad y el territorio se orientan a partir de los factores más heterogéneos, vinculadas al conjunto de procesos económicos y productivos. No obstante, a nivel de política pública hay que insistir en que la calidad de vida también debe representar un concepto determinante en el desarrollo de las ciudades. Un texto como el *Tercer seminario internacional: Repensar la metrópoli III* puede constituirse en una guía para encontrar soluciones

a la profunda crisis estructural y funcional que enfrenta una determinada ciudad, derivada de las características de su propio crecimiento.

Los retos urbanos requieren nuevos instrumentos de planeación y de ejecución, así como de novedosos esquemas financieros; las estrategias de planeación, de diseño urbano y arquitectónico deben comenzar a reconocer sus límites y a generar acciones que tiendan a la sustentabilidad, de modo que las políticas públicas adquieran una dimensión más práctica en beneficio de los habitantes.

Para planear ordenadamente los territorios de las ciudades se vuelve necesaria la participación de las sociedades que las habitan; se antoja difícil en un contexto donde la vivienda se ha consolidado como una mercancía. Sin embargo, las ciudades necesitan planes de desarrollo territorial integrales, permanentes, de respeto de la naturaleza, con un enfoque en derechos humanos y perspectiva de género que alienten la participación de la población. No se debe postergar más esta demanda social que implica la defensa de los recursos, de la naturaleza y de una vida digna, toda vez que ignorarla nos conducirá a la configuración urbana de países cada vez más desiguales y excluyentes, con los subsecuentes problemas que esto acarrea.

Eduardo Peñalosa Castro y Jaime Valls Esponda

## **Discurso en ocasión de la inauguración del III seminario internacional *Repensar la Metrópoli*, en el marco de los foros “Problemas metropolitanos: acciones para su atención”. Temática: *vivienda***

Octubre 22, 2018

9:00 horas

Auditorio “Arq. Pedro Ramírez Vázquez”

**RECTORÍA GENERAL**

Doctor Rodolfo Tuirán Gutiérrez

SUBSECRETARIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Maestro Jaime Valls Esponda

SECRETARIO GENERAL EJECUTIVO DE LA ANUIES

Doctor Luciano Concheiro Bórquez

PROFESOR DEL DEPARTAMENTO DE PRODUCCIÓN ECONÓMICA DE LA UNIDAD XOCHIMILCO DE LA UAM

Maestro Román Meyer Falcón

Quien se ha anunciado será el próximo titular de la SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

Maestro Roberto Eibenschutz Hartman

PROFESOR DISTINGUIDO DE LA UNIDAD XOCHIMILCO DE LA UAM

Maestra Fanny Unikel Santoncini

HIJA DEL DOCTOR LUIS UNIKEL SPECTOR

Doctor José Antonio de los Reyes Heredia

SECRETARIO GENERAL DE LA UAM

Distinguidos colegas participantes;

Señoras y señores:

**E**s un gusto recibirlos, en mi carácter de Presidente del Consejo Regional del Área Metropolitana de la ANUIES, en el segundo foro organizado en colaboración con la “Cátedra ANUIES Luis Unikel Spector: Metrópolis y desarrollo urbano 2018” y nuestro Programa de Investigación en Estudios Metropolitanos, para abordar los *problemas metropolitanos*, específicamente en el tema *vivienda* y proponer acciones para su atención.

Uno de los objetivos generales del CRAM es implementar acciones que permitan enfrentar problemáticas propias de una ciudad que reúne una de las mayores poblaciones del mundo, a partir de la perspectiva académica que ofrece la investigación que se genera en las Instituciones de Educación Superior de la Zona Metropolitana del Valle de México, para contribuir a su solución.

Los foros “Problemas metropolitanos: acciones para su atención”, pretenden analizar fenómenos como *movilidad, sustentabilidad, seguridad, salud e inclusión social*, e iniciaron el pasado 27 de septiembre en El Colegio de México, abordando la problemática del *agua*, y continuamos esta semana con el tema de *vivienda*.

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México, no debería seguir creciendo de la forma ni al ritmo que ha experimentado durante los últimos 20 años; evidentemente mucho de ese crecimiento ha sido desordenado, sin planeación y sin perspectiva de largo plazo.

En el apartado correspondiente a “Regulación del suelo”, en el artículo 16 de la *Constitución capitalina*, referido al “Ordenamiento territorial”, se reconoce la función social del suelo y de la propiedad pública, privada y social.

En ese sentido, asumiendo la responsabilidad del Gobierno de la Ciudad en el ordenamiento sustentable del territorio y, de forma concurrente en el entorno metropolitano, la jefa de gobierno electa, Claudia Sheinbaum, ha planteado recientemente la conveniencia de analizar y discutir tres cuestiones fundamentales:

- El estado de las obras que actualmente están en curso en la Ciudad de México.
- La situación de aquellas que están a punto de ser autorizadas, considerando las medidas de mitigación que deben emprender.
- La construcción del *Plan general de desarrollo de la Ciudad de México* y del *Programa general de ordenamiento territorial* con participación ciudadana y el concurso de los 16 alcaldes de la Ciudad de México, para determinar, por razones de preservación ambiental, productividad y vulnerabilidad de las áreas no urbanizables.

Esta última cuestión es fundamental, ya que involucra vacíos normativos, escasez de suelo y la necesidad de una gestión responsable, sin olvidar su importancia en la actividad económica, que según la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda, Valle de México, actualmente genera 100 000 empleos directos, además de involucrar 37 ramas productivas y 10 ramas de servicios.

Dadas la importancia y la complejidad del tema, ha sido indispensable programar, a lo largo de esta semana, 32 mesas de trabajo, cinco paneles y cinco ponencias magistrales en ejes fundamentales como *ciudad, suelo, infraestructura, financiamiento y comunidad*, desde una perspectiva relacionada con *vivienda y metrópoli*.

Quiero agradecer al maestro Roberto Eibenschutz Hartman, Profesor Distinguido de la UAM, una autoridad en el tema de vivienda y coordinador académico de este segundo Foro, su labor y su compromiso, sin los cuales no hubiera sido posible integrar un programa tan completo.

De igual manera, agradezco al maestro Jaime Valls Esponda, Secretario General Ejecutivo de la ANUIES, por permitirnos hospedar la segunda “Cátedra ANUIES Luis Unikel Spector”, para honrar

el legado de uno de los urbanistas más destacados de México, fundador de los estudios urbanos, coordinador de la Maestría en Desarrollo Urbano y director del Centro de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de México.

Sin duda alguna, el apoyo de Santander Universidades, organismo que desde hace mucho es un aliado estratégico, nos permitió emprender esta iniciativa académica. Agradezco muy cumplidamente al doctor Arturo Cherbowski Lask, director ejecutivo de Santander Universidades y Director General de Universia-México su apoyo incondicional.

Las Instituciones de Educación Superior son un elemento de cambio en el país, y el proyecto del CRAM-ANUIES busca consolidar nuestro vínculo social, procurando el desarrollo de ideas de beneficio colectivo, por lo que tengo la seguridad de que los resultados que se alcancen en este encuentro aportarán ideas tangibles para orientarnos hacia un crecimiento urbano ordenado.

Muchas gracias y sean bienvenidos  
Dr. Eduardo Peñalosa Castro.



## Discurso inaugural

Hoy hace 50 años, quienes logramos salir ilesos de Tlatelolco (corriendo entre los soldados que disparaban a las alturas y los tanques que marcaban un cerco a la Plaza de las Tres Culturas), no acabábamos de reponernos de la mezcla de sentimientos entre rabia e impotencia ante la respuesta brutal de un gobierno incapaz de entender el reclamo legítimo de una juventud harta de la arbitrariedad, la prepotencia y la injusticia, que se había volcado a las calles pacíficamente con el aplauso y el apoyo de la población.

Hoy hace 50 años, sólo unos días después de la matanza de Tlatelolco, el genio de Pedro Ramírez Vázquez, quien unos años después sería designado como primer Rector General de la Universidad Autónoma Metropolitana, logró presentarnos la otra cara de México en una fiesta de paz y cultura en torno a los juegos olímpicos, que transformó la imagen de la ciudad y permitió retomar la normalidad en la vida cotidiana del país.

Hoy hace 50 años, el joven ingeniero Luis Unikel, integrado al entonces recién formado Centro de Estudios Demográficos de El Colegio de México, iniciaba su curso de demografía en la primera maestría en desarrollo urbano y regional que arrancaba en ese año en México, en la todavía Escuela Nacional de Arquitectura de la UNAM. El maestro egresado de Harvard aprovechó el espacio que le brindaba el curso para iniciarnos en la complejidad del fenómeno del proceso de metropolización y sus particularidades para el caso de México, país que entraba en ese momento en la rápida transición de una nación eminentemente rural a una acelerada concentración de población en pocas ciudades, principalmente en la Ciudad de México. Del conocimiento y la bonhomía de Luis se desprendió una entrañable amistad que disfrutamos hasta su muerte prematura ocurrida 12 años después.

Nada más justo que el reconocimiento de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), al establecer la Cátedra “Luis Unikel Spector” que se celebra por segunda ocasión.

Repensar la Metrópoli también tiene su historia, nació en el 2005 cuando el Programa de Investigación en Estudios Metropolitanos cumplía 15 años de haber sido aprobado por el Colegio Académico de la UAM; en este auditorio que lleva el nombre de Pedro Ramírez Vázquez nos reunimos con el propósito de exponer investigaciones desde distintas posiciones disciplinarias referentes a la metrópoli, y al mismo tiempo dar cuenta de los avances obtenidos para reflexionar en nuestro quehacer futuro como investigadores. El seminario contó con aproximadamente 400 asistentes y conferencistas de diversas instituciones públicas y privadas así como ponentes ma-

gistrales internacionales como Jordi Borja, Claude Bataillon, Pedro Pérez, Armando Silva y Carlos de Mattos. Las temáticas que se abordaron en dicho evento partieron de exponer la complejidad metropolitana en su contexto espacial desde lo local hasta lo global, el papel de la metrópoli en los procesos de producción, el papel de la gestión y el hábitat metropolitano, para concluir con una mesa de discusión en donde el tema central fue el futuro de la metrópoli.

Ocho años después, del 7 al 11 de octubre del 2013, se llevó a cabo por segunda ocasión en este mismo recinto el Seminario Internacional Repensar la Metrópoli II considerando que era pertinente volver a poner en la mesa de discusión el papel de la metrópoli bajo la mirada reflexiva de la transformación social, política, económica y territorial en la que nos encontrábamos.

En esa última década, la población de nuestros barrios céntricos se trasladó hacia zonas periféricas en donde aparecieron nuevos esquemas de ocupación irregular, a la par que se impulsaron políticas públicas a favor de la construcción masiva de viviendas también en zonas periféricas, generando un esquema urbano totalmente desarticulado de la ciudad, dibujando nuevas fronteras metropolitanas empujadas por la ambición especulativa de las empresas desarrolladoras.

La expansión incontrolada rebasó los límites político-administrativos correspondientes a las jurisdicciones de los gobiernos locales, y generó nuevas situaciones de gran complejidad en los órdenes de la gobernanza y la institucionalidad metropolitanas; la normatividad se vio rebasada y la calidad de vida disminuida.

En paralelo, se multiplicaron los costos de las redes de infraestructura y equipamiento y los gobiernos no contaban con la capacidad técnica, económica ni financiera para atender las demandas aisladas y dispersas de la sociedad. La diversidad entre las actividades que comparten el mismo tiempo y espacio crecía y se volvía cada vez más compleja y ajena a la convivencia barrial generando núcleos sociales autosegregados dentro de un mismo territorio.

Lo anterior no es un comportamiento exclusivo de un país o una metrópoli, es semejante entre los distintos espacios geográficos, debido a ello se consideró la necesidad de nuevamente *Repensar la Metrópoli*, reflexión de la que se esperaba obtener información y planteamientos transversales con respecto a las acciones y los procesos de gestión desarrollados en las metrópolis en distintos contextos culturales y económicos, propósito ambicioso que nos podría enriquecer y nos impulsaría a generar opciones para el quehacer académico y público, en la construcción de un espacio más habitable.

Para cumplir con este propósito, invitamos en esa ocasión a participar a investigadores destacados, como Iris Belle, Joao Teixeira, Peter Word, Fernando Carrión y David Harvey, todos ellos con experiencias valiosas en contextos metropolitanos muy diversos.

Hoy, cincuenta años después de Tlatelolco, la desigualdad, la violencia, la impunidad, la corrupción y la especulación, han alcanzado dimensiones nunca imaginadas e inaceptables en una sociedad que se dice democrática.

Hoy cincuenta años después, las profecías de Luis Unikel se cumplen: dos de cada tres mexicanos viven en ciudades, en viviendas cada vez más chicas, cada vez más caras y cada vez más alejadas de los espacios donde se realizan las actividades indispensables para la subsistencia de sus habitantes.

Hoy también soplan vientos de esperanza... pero ya no podemos esperar.

Por eso, nuevamente, en el mismo lugar, ahora cinco años después, nos reunimos en torno a la convocatoria del Consejo Regional del Área Metropolitana (CRAM) de la ANUIES, en el marco de la Cátedra “Luis Unikel Spector: Metrópolis y Desarrollo Urbano 2018”, a través de los foros “Problemas metropolitanos: acciones para su atención con el tema de vivienda”, para participar en el Tercer Seminario Internacional Repensar la Metrópoli.

En esta ocasión proponemos razonar sobre alternativas para la articulación de la vivienda y la metrópoli, entendiendo esta relación en su concepto más amplio, es decir, incorporada en un contexto de habitabilidad y vinculada con los factores e instrumentos que permitan el desarrollo de la vivienda para todos los grupos de la población, concebida como un satisfactor social viable frente a la visión excluyente que la considera sólo como un producto mercantil.

Doy la bienvenida a todos los participantes en el seminario, particularmente a quienes nos visitan de países hermanos y muy especialmente a los ponentes magistrales que en esta ocasión nos acompañan: Fernando Carrión, Pedro Abramo, Pedro Pérez, Pablo Trivelli y Gustavo Riofrío; sean todos bienvenidos.

Roberto Eibenschutz Hartman  
22 octubre 2018



## Introducción

Los textos que integran los dos volúmenes que forman esta publicación son resultado de una selección hecha por el comité científico formado para la realización del Seminario Internacional Repensar la Metrópoli III, que tuvo lugar del 22 al 26 de octubre del 2018 bajo el auspicio del Consejo Regional del Área Metropolitana (CRAM) de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) en el Marco de la Cátedra “Luis Unikel Spector”, junto con la Universidad Autónoma Metropolitana, a través del Programa de Investigación en Estudios Metropolitanos.

En el primer volumen, bajo el subtítulo de “Planeación y Gestión” se incluye una serie de textos que contribuyen al análisis crítico de las políticas relativas al binomio ciudad-vivienda, prevalentes en las últimas décadas en México y la mayor parte de Latinoamérica, que se agrupan en torno a cuatro temas relevantes: 1) la reflexión sobre las políticas públicas; 2) la función del patrimonio y el espacio público; 3) la problemática asociada al acceso al suelo, y 4) el financiamiento, la revisión, y las aportaciones valiosas para definir nuevos métodos e instrumentos que permitan operar una política de vivienda inscrita en el ámbito del desarrollo metropolitano.

La vivienda ha sido analizada y atendida históricamente de manera aislada al resto de los componentes que convergen en las ciudades y metrópolis de nuestros países, asimismo, se han creado políticas públicas de poco alcance ante las necesidades de la demanda social, las cuales están dirigidas en ocasiones a favorecer únicamente la oferta que promueve un tipo de vivienda alejada de la ciudad, sin continuidad urbana y apta para un nivel de ingreso por encima de los cinco salarios mínimos, en ocasiones con espacios adecuados para la convivencia familiar, pero en el peor de los escenarios, carentes completamente de equipamientos básicos. Estos asentamientos, que durante sexenios previos fueron resultado de la política pública federal orientada a facilitar la inversión privada, incapaz de solucionar la necesidad constante de vivienda que se requiere en el país, ahora se han convertido en una prioridad, debido a que gran número de estas viviendas han sido abandonadas, lo que también representa un grave conflicto social.

Por su ubicación, estas viviendas pueden pertenecer o no a las metrópolis del país, considerando que su localización favorece al mercado de suelo y no a la planificación urbana, mucho menos a la búsqueda de integración y formación de ciudades y metrópolis mejor organizadas, accesibles y habitadas por y para la sociedad. Otro factor paralelo a esta producción de vivienda se da en el centro de las metrópolis, donde los servicios básicos, el equipamiento y la infraestructura son por mucho insuficientes para abastecer la demanda de la sociedad y las actividades económicas y culturales, pero es justo en esas zonas donde se han presentado cambios importantes

en densidad y usos de suelo, solamente tiene cabida la vivienda de altos ingresos, aquella que sin estar debidamente inscrita ni aprobada bajo las normas urbanísticas básicas, se avala mediante mecanismos poco claros que generan congestionamientos viales, saturación de los servicios públicos, fraccionamientos cerrados y cada vez con menos espacios comunes para la recreación.

Ante este ofrecimiento limitado de vivienda surge otro mecanismo paralelo al interior de las metrópolis, el cual, desde hace algunas décadas, se identifica únicamente con la población de escasos recursos económicos, debido a su localización periférica carente de servicios y equipamientos básicos, misma que constituye para este grupo social la única opción bajo cualquiera de los diversos métodos de apropiación existentes (compra, renta, incluso la invasión); a lo anterior se han sumado nuevas familias que demandan vivienda, muchas veces porque han sido objeto de expulsión (a consecuencia de los cambios de uso del suelo en las zonas más urbanizadas), por lo que tienen como única alternativa desplazarse a la periferia de la ciudad, la cual está articulada a una nueva estructura de la metrópoli en la que destaca la expansión periférica con baja densidad poblacional, y por otro lado, existe una ciudad urbanizada sujeta a la presión del capital inmobiliario sin reglas claras para el control de intensidades y mezclas en los usos de suelo. Paradójicamente, a esto se suma el “divorcio” entre las políticas que promueven el rescate al medio ambiente sin vincularlas con la atención a la demanda de vivienda en la metrópoli.

Considerando lo anterior, y tomando en cuenta el reciente cambio en la administración pública mexicana, se contempló la posibilidad de conjugar los conocimientos académicos, sociales, políticos y administrativos en la búsqueda de alternativas de vivienda social al interior de las metrópolis como parte de éstas y no como producto de la expulsión de ellas. En el presente texto destacan diversos trabajos en los que se profundiza en la relevancia de la vivienda en la metrópoli y los procesos de urbanización generados por las políticas públicas y los nuevos patrones de urbanización, los cuales no se deben entender como fenómenos aislados sino como consecuencia de un modelo de desarrollo inequitativo y depredador que concentra los recursos en pocas manos y deja al mercado la solución del acceso al suelo, a la vivienda y a la ciudad; también se plantea un nuevo binomio como modelo de organización sociopolítica y en consecuencia de la relación metrópoli-vivienda en donde se requiere la suma de todos los conocimientos implícitos y explícitos para la apertura de nuevas formas y mecanismos que permitan construir un entorno metropolitano más equitativo, justo en donde se priorice a la población en general por encima de los intereses individuales; ante estas circunstancias, se propone analizar la urbanización actual de las metrópolis (que niega al ser humano y agrede al medio ambiente), desde una política abierta en donde la autoridad local desarrolle un mejor papel en función de contener estas disparidades sociales y urbanas; el ámbito jurídico no está exento de este análisis, y en este mismo sentido se cuestiona su papel ante la necesidad de vivienda en contextos similares al de la Ciudad de México, donde se cuenta ya con una Constitución Política que lejos de ser un documento de meros principios, plasma la evolución del régimen político de la ciudad y obliga a nuevos planteamientos en el desarrollo urbano buscando con ello establecer vínculos entre los órganos de gobierno; de igual manera, se presentan análisis de las políticas de desarrollo urbano y vivienda de Brasil, Cuba y otras metrópolis en el contexto latinoamericano.

Otros trabajos proponen replantear las formas de apropiación y ocupación desde el marco de la transición gubernamental bajo nuevas demandas urbanísticas que exigen intervenciones vinculatorias entre la administración pública y el ámbito legislativo en constante diálogo con

la sociedad, con el fin de intervenir de manera directa en el comportamiento del mercado de suelo y la vivienda social; asimismo se abordan diversos instrumentos entre los que destaca la importancia de nuevas formas de financiamiento y subsidio capaces de retomar la recuperación de espacios urbanos por sobre las áreas carentes de servicios básicos.

En el segundo tomo bajo el subtítulo de “Participación Social”, se agrupan temas relativos al derecho a la ciudad, a las características y potencialidades de los movimientos sociales, los procesos de formación de ciudadanía y organización colectiva, y se presentan casos de estudio que ejemplifican dichos procesos y mecanismos de apropiación social de los espacios ubicados en zonas periféricas, periurbanas y urbanas a partir del imaginario social, en donde se crean nuevas formas de interacción, independiente de la acción gubernamental y en muchos de los casos ante la apatía de las instancias de la administración pública para intervenir en la formación de nuevos espacios habitables, rescatando el vínculo social que enriquece dicho proceso y que fomenta la aportación del conocimiento colectivo.

A lo largo de los cuatro capítulos, se cuestiona la interpretación del territorio y el derecho a la ciudad al mismo tiempo que se revisa el papel de la vivienda hasta la actualidad; ante esto se plantean propuestas de regeneración social capaces de alcanzar beneficios comunes y mejoras en las distintas escalas territoriales partiendo de lo local e impulsando la construcción de fraccionamientos sociales e implementando mejoras en barrios y vecindades, en las que predomina la colaboración social y académica sin interlocución gubernamental.

En los textos incluidos, el lector encontrará no sólo la descripción de las condiciones existentes en este tipo de asentamientos, cuyas viviendas han sido calificadas como segregadas, de invasión, irregulares y precarias. Además de dar cuenta de los procesos en los que surge cada asentamiento, barrio o colonia, se enfatizan las aportaciones generadas por experiencias locales nacionales e internacionales ante la ausencia de procesos de urbanización conducidos institucionalmente, acciones que se reproducen en cada contexto y que conviene recuperar como parte del aprendizaje en aras de fomentar un acercamiento con los responsables de las políticas públicas para resolver el problema de la vivienda como parte sustancial de la ciudad.

En la parte final del segundo tomo, las conclusiones recogen la memoria de las diversas discusiones y los análisis referentes a la vivienda, el suelo, la infraestructura, el financiamiento y la participación fundamental de la sociedad, realizadas como parte final en las 32 mesas de trabajo que integraron el seminario. En su relatoría general, Enrique Ortiz Flores señala que lejos de entender a la vivienda como un sector aislado, es de suma trascendencia comprender que ésta debe atenderse como un proceso en el que intervienen cada uno de los sectores sin desatender la necesidad fundamental de pertenecer y habitar en la metrópoli.

Un resultado de gran valor, producto de la participación de los asistentes, fue la discusión y la posterior aprobación de un Pronunciamiento Público que recoge lo fundamental de las propuestas para construir una nueva política que vincule a la vivienda con las condiciones de la metrópoli, basada en mecanismos de colaboración entre todos los actores que participan en el proceso de su producción social.

Roberto Eibenschutz Hartman  
Laura O. Carrillo Martínez



## **I. Reflexiones sobre política pública**



# Repensar la metrópoli desde la vivienda

Fernando Carrión Mena<sup>1</sup> y Vladimir Morales P.<sup>2</sup>

## Introducción

**E**timológicamente, el concepto *urbanización* está vinculado a la palabra *urbe*, esto es, a la ciudad. De allí devienen dos acepciones distintas pero íntimamente relacionadas:

1. La primera refiere a la concentración de la población en el territorio, esto es, al *proceso de urbanización*, o sea al incremento de los habitantes y sus actividades en lugares específicos (las urbes), lo cual, a su vez, da lugar a tres manifestaciones: 1) el aumento de la población urbana sobre la rural; 2) el crecimiento de las ciudades existentes, y 3) el surgimiento de nuevas localidades urbanas. Este comportamiento demográfico es un fenómeno histórico, determinado por condiciones económicas, sociales, culturales y políticas.
2. La segunda acepción concierne a *la urbanización*, que hace referencia a la célula básica de este proceso: la ciudad, y se define a partir de conglomerados de población con alta densidad y diversidad (*civitas*), de infraestructuras que conforman la base material de la urbe (*urbs*), y de la dotación de una lógica autónoma de administración y gobierno (*polis*).

La *vivienda*, por otro lado, es un elemento central de la urbanización porque en ella y en su entorno viven personas y familias, que, a su vez, salen a producir, estudiar, recrearse y administrar. La vivienda no puede ser entendida como un simple edificio habitacional, sino como un lugar donde se asienta (suelo urbano) una infraestructura que la abastece y el equipamiento que la provee, además de todo lo concerniente a los sentidos de la localización, del ahorro (patrimonio) y de la carga simbólica que porta. Éstos son los tres temas centrales alrededor de los cuales se estructura este artículo: procesos de urbanización, ciudad y vivienda; pero no como problemáti-

---

<sup>1</sup> Académico de Flacso-Ecuador. Editorialista Diario *El Comercio* y Seres Urbanos de *El País*. Premio Nacional de Ensayo "Agustín Cueva" y Premio América de Arquitectura (SAL);

<sup>2</sup> Arquitecto (Universidad Central del Ecuador), maestro en Estudios Urbanos (Flacso-Ecuador) y candidato a doctor en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor y conferencista en Ecuador, Francia, Brasil y México.

cas aisladas, sino con sus relaciones y determinaciones en el contexto de los nuevos patrones de urbanización; esto es, de los nuevos tipos de ciudades.

¿Repensar la metrópoli y la ciudad? Sin duda son preguntas válidas debido a que el proceso actual de urbanización de América Latina y del mundo empieza a mostrar nuevas características y por lo tanto, a cuestionar la esencia de las ciudades y de las metrópolis como se las había concebido hace algún tiempo. En esa perspectiva, por ejemplo, Soja (2000) sostiene la tesis de que ahora se vive la época post metropolitana.

Repensar la vivienda es necesario porque la familia nuclear y la vivienda especializada en la reproducción —que surgió en el siglo XIX— entraron en crisis con la llegada del presente siglo. A eso hay que añadirle la revolución científico-tecnológica (materiales, industrialización, TIC, entre otros), las nuevas modalidades de oferta de vivienda masiva, las transformaciones en los modelos de la familia (de padres solteros, homoparental, etc.), las dinámicas de la migración humana y las nuevas demandas que surgen de las identidades de género, de las etnias y de los grupos etarios (Muxi, 2018).

Pero también es necesario repensar la relación entre proceso de urbanización, ciudad y vivienda, por los cambios acontecidos en los componentes de esta misma ecuación; en este siglo se instaura una economía bajo lógicas neoliberales paralela a un proceso democratizador de las sociedades nacionales y locales, con impactos en las modalidades de producción de la vivienda (con fuertes lógicas privadas y municipales), gracias a los procesos de Reforma del Estado.

Con este trabajo se plantea realizar una descripción histórica de la relación entre los tres componentes señalados, vinculados a dos momentos o coyunturas que han tenido lugar en este último siglo: la primera, que cubre el periodo 1900-1980 produjo la diferenciación histórica entre urbanización y ciudad, en tanto la población migrante que llegó a la ciudad se ubicó en las periferias sin producir ciudad y convirtió el déficit de vivienda en la expresión más clara del problema; la segunda coyuntura refiere a la urbanización que se prefigura desde ese momento hasta la actualidad, cuando el crecimiento urbano deja de ser la preocupación central para que la desigualdad urbana se convierta en el eje que configure el problema de la vivienda (pero con alta diversificación), según cada uno de los patrones de urbanización. A ello habrá que sumar la herencia de las política de vivienda del periodo anterior, esto es, de los sin techo a los con techo.

## Proceso de urbanización: la explosión urbana que niega la ciudad

El primer momento de la urbanización se origina a principios del siglo XX y se extiende hasta la década de los años ochenta (1900-1980), y se define como de *explosión urbana*, debido al crecimiento desmedido de las ciudades por la acelerada migración rural/urbana y al alto crecimiento vegetativo de la población. La velocidad de la urbanización en América Latina en el siglo pasado se considera la más rápida a nivel mundial. Basta citar un dato al respecto: entre 1925 y el año 2000, la población urbana creció 312%, es decir a una velocidad muy alta en comparación a lo ocurrido en otros lugares del mundo, convirtiéndose en el continente con la mayor tasa de

urbanización, tanto que desde 1963 dejó de ser una región con población predominantemente rural y campesina para convertirse en una con habitantes mayoritariamente urbanos y ciudadanos.

En cuanto a la urbanización de las ciudades, se pueden resaltar cuatro fenómenos:

1. El incremento impresionante del número de ciudades que llegó a multiplicarse por seis en el periodo señalado, principalmente en el rango de pequeñas y medianas.
2. El importante aumento del tamaño de la población concentrada en las urbes, sobre todo en las más grandes.
3. La localización dominante de la población en las zonas costeras o cercanas a los litorales (menos de 100 kilómetros lineales).
4. La existencia de un patrón de urbanización sustentado en un tipo de ciudad (nuclear) ubicado en un territorio continuo y en una sola nación.

Esta urbanización no fue homogénea en el territorio porque presentó una tendencia a la localización de la población en lugares específicos, bajo una modalidad desigual y polarizada: en pocas ciudades muy grandes, y en muchas ciudades pequeñas. La localización de la población en los territorios fue tan desigual, concentradora y excluyente que se construyó un marco teórico donde el concepto *primacía urbana* fue clave, en tanto indicador que compara la ciudad más grande con las de menor tamaño, según los atributos de población, empleo, riqueza, poder e innovación, entre otros (Cuervo, 2003), y construye una jerarquía urbana sustentada en el rango-tamaño de las ciudades. En este contexto nació la gran ciudad mundial producto del siglo XX, que será calificada como *macrocefálica* en el ámbito de la jerarquía urbana y como *metropolitana* en su forma de organización.<sup>3</sup>

Este tipo de urbanización (con una migración elevada) produjo una nueva realidad urbana, ya que la población que llegó a la ciudad no logró satisfacer las necesidades básicas de la vida citadina, pero sí transformó las urbes. La estructura urbana de la ciudad latinoamericana presentó así un crecimiento periférico excluyente y centrífugo bajo dos formas: por un lado, de manera conurbada, integrando pueblos o ciudades circundantes, que también crecieron; y por otro lado, de forma expansiva, generando periferias populares con muchas carencias que produjeron un hecho histórico único al generar una disociación histórica entre proceso de urbanización y ciudad, porque la migración del campo a la ciudad no produjo ciudad, sino más bien su negación. ¿Por qué no se produjo ciudad? Porque no se construyó espacio público, infraestructura, servicios, equipamientos, viviendas ni desarrollo urbano.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Así, por ejemplo, Montevideo concentra la mayor parte de la población de Uruguay; la relación de población entre el área metropolitana de Buenos Aires con las ciudades de Córdoba o Rosario (segunda y tercera ciudades) es de 1 a 7; en Perú, entre Lima y Arequipa (la segunda ciudad) la relación es de 1 a 10; en Chile no es tan distinto. Las capitales de los países de Centroamérica tienen también una proporción impresionante en relación con sus otras ciudades. Pero la excepción, y concebido como un modelo a repetir, es el caso de Colombia, que tiene una sola gran ciudad —Bogotá— y una relación de 1 a 3 con las tres que le siguen (Cali, Barranquilla, Medellín) y después vienen otras nueve ciudades; es decir, una distribución bajo la forma de pirámide.

<sup>4</sup> El desarrollo urbano que se promovía en aquella época era entendido como el acto de urbanizar, es decir de construir ciudad, así como también de otorgarle una organización al territorio de la ciudad.

Estas dos formas se sustentaron además en:

- *El desborde de la mancha urbana*, por la súbita aparición de las periferias, para dar lugar al nacimiento de los barrios o asentamientos precarios con los nombres de favelas, pueblos jóvenes, villas miseria, barrios de rancho y colonias populares según cada una de las urbes de la región, con las carencias más elementales de la vida urbana contemporánea. Estos asentamientos se construyeron por fuera de la ciudad y al margen de la mancha urbana reconocida, lo cual condujo a la formación de una estructura urbana definida — en aquel momento por la Teoría de la Modernización— como *ciudad dual*; conformada por una ciudad legal/formal y otra ciudad ilegal/informal (Hardoy y Satterthwaite, 1987)<sup>5</sup> que operaban como *ciudades de campesinos* (Roberts, 1980) debido a que los migrantes reprodujeron en las ciudades de destino la economía y la cultura campesinas como estrategia de sobrevivencia; es decir, algo mucho más complejo que simples asentamientos humanos.
- *El desborde de la institucionalidad pública vigente*, nacida de la precaria capacidad de respuesta de los órganos públicos para satisfacer la presión migratoria, por su magnitud y sus características, con lo cual las reivindicaciones sociales de estos grupos mayoritarios de la población se dirigieron hacia las administraciones locales carentes de recursos, competencias y representación política; mostrando así las limitaciones del Estado centralista, al punto que se puede afirmar que, a partir de este hecho histórico, se configuró la crisis del Estado centralista, fraguada por esta crisis urbana que condujo a las demandas de descentralización y de nuevas políticas urbanas y de vivienda.

En ese momento apareció el concepto de *asentamientos humanos* —impulsado por Habitat (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos)— para explicar este fenómeno que no producía ciudad, sino lugares donde se ubicaban personas. Este concepto fue asumido a la hora de diseñar políticas urbanas y de vivienda, sin considerar que un asentamiento humano es simplemente un lugar —no un barrio, mucho menos una ciudad— donde se acomoda y permanece la gente sin considerar su existencia. En otras palabras, este concepto de política pública legitimó esta realidad de exclusión.

Paradójicamente, la primera expresión de exclusión fue la consideración de estos asentamientos como ilegales o informales, lo cual dio lugar a una comprensión de la ciudad bajo un formato dicotómico entre lo legal/ilegal y lo formal/informal que, a su vez, condujo al desentendimiento de este problema por parte del Estado y que se expresó en el hecho de que las administraciones públicas y privadas (bancos) negaron su existencia, y por tanto, su reconocimiento. Bourdieu (1999) describe esta situación en términos de que hablar hoy de “suburbio problemático” o de “gueto” es evocar, casi automáticamente, “no realidades”.

---

<sup>5</sup> En el marco de la Teoría de la Modernización, también tiene presencia con mucha fuerza el concepto de la marginalidad para explicar este fenómeno, que después se extendió hacia otros ámbitos como los del empleo, la producción y el comercio (Germani, 1980).

Estos sitios o lugares fueron calificados como asentamientos ilegales<sup>6</sup> debido básicamente a dos situaciones:

1. La invasión de tierras, porque significó la ruptura de la legalidad en el centro de la lógica capitalista vigente: la propiedad privada, y por qué ésta fue tan masiva<sup>7</sup> que se convirtió en la forma común de la localización popular desde la segunda mitad del siglo XX. Adicionalmente se debe tomar en cuenta que este fenómeno ocurrió en un momento en que la Revolución cubana generó un *shock* en las sociedades latinoamericanas, en tanto atacó a la propiedad privada, por lo que estas invasiones supuestamente representaban la “marea roja” que llegaba con fuerza desde la isla a la Latinoamérica continental. En este contexto, los Estados Unidos crearon la Alianza para el Progreso como mecanismo para contrarrestar la influencia de la Revolución cubana y apoyar medidas más reformistas, entre las que estaban la reforma agraria, las nuevas políticas de vivienda, el sistema cooperativo, el intercambio comercial, la planificación familiar, entre otras.
2. El hecho de que estos asentamientos no cumplieran con las normas urbanísticas y de construcción que los especialistas habían diseñado, básicamente apalancados en el urbanismo funcionalista con un orden homogeneizador hegemónico, surgido internacionalmente luego de la Revolución Industrial y de los Congresos de Arquitectura Moderna. Es decir, se planteaba ordenar una ciudad altamente diversa, a través de un solo orden, lo cual obviamente produjo un incremento de la desigualdad. Se asumió así una planificación urbana, a modo de un sueño modernizador, que produjo la negación de la existencia de las personas que llegaban a la ciudad por la migración campo/ciudad. La lógica de la planificación urbana —en realidad planificación física— lo que finalmente instauró fue una geografía del poder, que legitimó un tipo de ciudad altamente excluyente y una dinámica colonizadora.

### *Ejes del problema de la vivienda en esta fase*

El problema de la vivienda en esta coyuntura de explosión urbana se expresó principalmente en la falta de acceso a la misma, o —si se prefiere ver de este modo—, en el problema de los sin techo, vinculado a la localización y al acceso a la ciudad. Por eso la política pública de vivienda se enfocó en su propio déficit, sea cualitativo o cuantitativo, así como también en las reivindicaciones sociales por mejores condiciones de vida y que tuvieron un importante crecimiento y novedosas formas de demanda que dieron lugar a lo que posteriormente se denominó como movimientos sociales urbanos o de pobladores (Castells, 1997). Estos movimientos reivindicaban no sólo la vivienda sino también la inserción en la ciudad (agua, transporte, energía eléctrica) y

<sup>6</sup> En la actualidad las ilegalidades urbanas van más allá de las periferias hacia el trabajo, la comercialización y los centros urbanos; pero también hacia nuevas y más complejas ilegalidades como el narcotráfico (consumo, lavado), la trata de personas, la venta irregular de armas, entre otros.

<sup>7</sup> Actualmente, el fenómeno de la invasión ha decrecido notablemente por la reducción de la presión demográfica nacida de las migraciones del campo a la ciudad.

lo hicieron a través de lo que en Colombia llamaron los paros cívicos; estos movimientos de pobladores, que se manifestaron y desarrollaron prácticamente en todas las ciudades de América Latina, reclamaban esencialmente un techo para vivir y condiciones urbanas mínimas.

En este contexto (y en términos de política de vivienda), los gobiernos decidieron enfrentar el problema con la creación de un marco institucional y un cuadro jurídico-normativo muy amplio que reuniera las políticas de desarrollo urbano y de vivienda; en esa época, América Latina fue testigo del nacimiento de los ministerios de desarrollo urbano y de vivienda, de los bancos de la vivienda, y de un conjunto de instrumentos institucionales recomendados por la Alianza para el Progreso. Así, un producto de estas políticas tuvo que ver, por ejemplo, con el impulso al sistema del asociativismo comunitario y con la creación del sistema cooperativo, con el que Latinoamérica se llenó de cooperativas de varios tipos (consumo, ahorro, producción). Una de estas modalidades fueron las cooperativas de vivienda que, más que la producción de barrios en las ciudades, representaron una profusión de cooperativas de vivienda privada con poca integración a las urbes.

En términos de política habitacional, básicamente se planteaba, por un lado, la construcción de vivienda bajo tres formatos: casas nuevas, producción de lotes con servicios, y autoconstrucción como supuesto mecanismo de participación (para bajar costos de mano de obra) y, por otro lado, regularización y legalización de los barrios informales, más correctamente definidos por Ortiz (2012) como de la producción social del hábitat. Uno de los trabajos más serios que existe al respecto es el de Pradilla (1983), en el que además de describir los factores físicos, económicos y sociales de la vivienda, ponen en evidencia su doble carácter: de valor de uso y de valor de cambio. Desde ese momento los denominados asentamientos humanos empezaron a crecer por la legalización del suelo, que no implicaba necesariamente el hecho de hacer o producir ciudad, sino de simplemente reconocer su localización a través de la propiedad, lo cual daba acceso a crédito y a la obtención de ciertos servicios.

## Proceso de urbanización: transición urbana *sin ciudad*

Un segundo momento de la urbanización —desde 1980 a la actualidad— puede ser caracterizado como de *transición urbana* (ONU-Habitat, 2012) debido a la coexistencia de tres fenómenos: a) el fenómeno de la migración sufrió un cambio sustancial en sus directrices: mientras se cerró el ciclo de la movilidad rural/urbana, se abrió el de la migración urbana/urbana con formatos internacionales;<sup>8</sup> b) la reducción de las tasas generales de urbanización, y c) las ciudades comenzaron a relacionarse entre sí, conformando sistemas urbanos.

En 1950, 41% de la población vivía en ciudades, lo cual quiere decir que 59% estaba en capacidad de migrar del campo a la ciudad, pero eso ocurrió hasta la década de 1990, cuando la población concentrada en ciudades dejó de crecer porque la migración disminuyó drásticamente.

---

<sup>8</sup> Es interesante remarcar que países que habían sido tradicionalmente expulsores de población, como el caso del Ecuador, hoy en día viven una situación contraria: son receptores de migrantes colombianos, haitianos, cubanos o venezolanos, y lo más interesante, también de emigración de estadounidenses a la región, como se puede verificar en la siguiente dirección electrónica: [www.migrationpolicy.org/pubs/americas\\_emigrants.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/americas_emigrants.pdf)

En la actualidad, 82% de la población vive en las ciudades, lo cual significa que solamente 18% tiene capacidad de migrar del campo a la ciudad o, en otras palabras, que ese ciclo de crecimiento acelerado se cerró. Lo anterior resulta más evidente si se considera que las ataduras al campo hoy en día son totalmente distintas a las que existían hace algunos años, y que en la actualidad existe un proceso inverso de migración urbano-rural. Así, se puede afirmar que en América Latina se ha cerrado el ciclo de migración del campo a la ciudad y más bien se ha abierto el de migración urbano-urbana, de base internacional.

En este proceso y momento históricos confluyen dos elementos clave que adornan la coyuntura urbana y que definen la conflictividad de la ciudad actual:

1. El *retorno a la democracia*, en el marco de los procesos de descentralización, no presencié solamente la desaparición de regímenes dictatoriales, sino que representó la extensión de ella por los territorios hasta llegar a los gobiernos locales; es decir, hubo una recuperación y una expansión de la democracia que supuso un cambio sustancial en la estructura territorial del poder. Hay que tener en cuenta que en 1980 sólo ocho países de la región elegían autoridades locales, mientras hoy todos son electos popularmente (Carrión, 2015). De esta manera existe una democratización de las sociedades locales que terminan por redefinir las relaciones con los Estados (unitarios y federales), con los gobiernos intermedios (estados, provincias, departamentos) y con los gobiernos de las ciudades (municipios).
2. *La lógica neoliberal* en la producción de las urbes y de la vivienda se implantó de manera simultánea porque el Estado cambia su mirada puesta en lo social (Estado de bienestar y redistributivo) hacia la economía, convirtiendo a la ganancia en el motor central de su accionar (eficiencia). Esto tiene su expresión en el territorio a través de la privatización de los servicios y las infraestructuras (Pírez, 1999), de las políticas tributarias (reducción de impuestos), del incremento de las plusvalías del suelo (Abramo, 2011) y de las inversiones públicas inscritas en la dinámica del urbanismo de proyectos, que producen mayores inequidades urbanas.

De esta manera, el crecimiento urbano deja de ser el problema central de las ciudades para dar paso a la desigualdad, fomentando socialmente las reivindicaciones del derecho a la vivienda (hábitat), a la ciudad (Harvey, 2012; Carrión 2019) y a la justicia espacial (Secchi, 2014; Soja, 2014). En otras palabras, se ubica la tensión o la contradicción principal de la ciudad actual entre las políticas económicas impuestas desde los niveles global, nacional y local que generan desigualdades, y desde las demandas de la población nacidas al calor del retorno a la democracia y que reivindican mayor calidad de vida.

Por otro lado, y éste es un cambio sustancial en el proceso de urbanización, las ciudades nunca existieron de manera aislada o enclaustrada: no hay ciudades autárquicas. Las ciudades nacieron vinculadas al campo (ciudad nuclear o central), lo cual supuso una contradicción; posteriormente se desarrollaron en una región circundante (ciudad metropolitana). Este vínculo de las primeras ciudades con su *hinterland* para la producción y consumo —rurales o regionales—,

se desarrolló gracias a su ubicación estratégica en los mares, ríos o caminos, que la propia naturaleza los proveía; hoy, esos medios son producidos socialmente, donde las tecnologías de la comunicación son el elemento determinante (Castells, 1999). En este periodo hubo ausencia de relaciones interurbanas porque se privilegiaron los vínculos con el territorio circundante, bajo la noción de continuidad y contigüidad, alrededor de la ciudad nuclear o del denominado lugar central. En la actualidad, la situación es diametralmente distinta porque las ciudades están relacionadas con otras, conformando un sistema urbano global que da lugar a inéditos y diversos patrones de urbanización. A esta condición estructural hay que añadirle la voluntad política integracionista nacida en la sociedad civil y de las propias políticas públicas locales.

En la actualidad, las ciudades constituyen un sistema interurbano y una estructura transurbana que rompen con la lógica de la jerarquía urbana (rango-tamaño) del periodo anterior y conducen a la formación de redes urbanas absolutamente interconectadas, como la ciudad global. Esta condición de la urbanización se sustenta en relaciones y no en atributos, lo cual genera sus propios conceptos, como el de *transurbano*, que paradójicamente ni siquiera existe en el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE); es decir, no se la reconoce como palabra castellana. O el concepto de *interurbano* que ni se acerca a su real significado, en tanto que se lo define como: "Dicho de una relación o de un servicio de comunicación, establecido entre distintas poblaciones" (*sic*).

Estos inéditos ensambles se constituyen desde distintas esferas del quehacer social, como ocurre por ejemplo con la presencia, por un lado, de una nueva economía —fundamentalmente de base urbana y global— que enlaza espacios y sectores urbanos bajo la lógica de la dispersión de las actividades económicas con la centralización de su gestión y operación (Sassen, 1998).

Esta nueva condición económica demanda, por un lado, una infraestructura —como base material de una ciudad— fundamentalmente destinada a la integración con puertos, aeropuertos, autopistas y sobre todo, con las nuevas tecnologías de la comunicación. Y por otro, del apareamiento de un nuevo tipo de centralidad urbana —centralidad de la globalización— que opera más como un nodo de relación interurbana y transurbana, que como un articulador intraurbano por cuanto las funciones centrales tienen un ámbito de influencia que supera la urbe en la cual están inscritas para enlazarse con centralidades similares de otras ciudades. Se transita del tradicional sector terciario vinculado al comercio y a las finanzas, propios de la fase anterior de la urbanización, al *terciario superior* dedicado a la ciencia, el conocimiento, la comunicación y la alta formación científica y técnica (Pradilla y Márquez, 2008).

Esta nueva centralidad urbana, que opera bajo una lógica de integración en la que *el norte de las ciudades del sur se articula con las ciudades del norte*, se convierte en un nodo de articulación inter y trans urbanos y se expresa a través de corredores urbanos (Pradilla, 2004) y de centralidades urbanas propiamente dichas (Carrión, 2007). Allí están los ejemplos de: Ciudad de México con Santa Fe como un nodo y Reforma como un corredor estructurante; Santiago con Avenida O'Higgins-Providencia y la zona denominada Sanhattan; Bogotá con Avenida Séptima y Ciudad Salitre; San Pablo con Avenida Paulista y Berini, entre otras ciudades de la región. Es decir, no son solo distritos financieros y comerciales de las típicas centralidades urbanas sino nodos de articulación al proceso de globalización y que producen cambios impresionantes en la morfología

urbana.<sup>9</sup> A esta doble condición estructural (infraestructura y centralidad) hay que añadirle la construcción de una voluntad política de vocación integracionista, nacida en la sociedad civil y en las políticas públicas locales.

A esta doble condición estructural (infraestructura y centralidad) hay que añadirle la construcción de una voluntad política de vocación integracionista, nacida en la sociedad civil y en las políticas públicas locales.

De esta manera, queda atrás el patrón de urbanización sustentado por un tipo de ciudad particular, nuclear y metropolitana, para dar paso a un territorio unificado, aunque con distintos tipos de discontinuidades, donde se produce una integración de diferentes actividades geográficamente dispersas, inscritas en la dinámica de relación entre las ciudades. Los nuevos patrones de urbanización generan una nueva geografía urbana con una pluralidad de centralidades y por lo tanto, también con múltiples periferias; unas y otras diferentes al periodo de la urbanización anterior.

Pero también aparece un problema inédito: la inadecuación de las nuevas formas de organización del territorio urbano a las estructuras institucionales de gestión de la ciudad; esto es, se presenta un desfase entre las distintas escalas territoriales (multiescalar), con respecto a los marcos institucionales vigentes (multinivel), porque se produce una yuxtaposición de organismos del nivel horizontal (municipal), con los del nivel vertical, sean intermedios (provincias, departamentos, estados) o nacionales (intraestatales o interestatales) para gobernar los territorios urbanos.

### *Patrones dominantes en la urbanización actual*

En la formación de los patrones de urbanización que vive América Latina hay dos ámbitos ineludibles de integración de los territorios (Borja y Castells, 1997): 1) por un lado, están las *formas supranacionales* que se constituyen a partir de la revolución científica tecnológica, que reducen las distancias territoriales, y los flujos y movibilidades de los capitales (Castells, 2001; Sassen, 1999); 2) por otro lado se encuentran los componentes de la dinámica *subnacional* proveniente del fortalecimiento de los gobiernos locales (municipios), gracias a la transferencia de recursos y competencias de los gobiernos nacionales y, sobre todo, de la elección popular de las autoridades locales, cuestión que introduce un elemento inédito: la territorialización de la política en los estados nacionales (autonomía municipal). Desde este momento, la relación del Estado nacional con la sociedad local se modifica sustancialmente, al grado que se configura un territorio que puede contraponerse, articularse o aislarse de forma subnacional (ciudades) o supranacional (ciudades fronterizas).

Según Robertson (2003), se trata de la *glocalización*, donde lo local se internacionaliza y lo global se localiza, siendo ésta la parte constitutiva de aquél y no algo externo. En esa perspectiva, las ciudades y las regiones —es decir, los territorios— se convierten en parte medular del anclaje

<sup>9</sup> Revisar el artículo de Carrión (2019): "Así son los corredores urbanos en América Latina" en: [http://works.bepress.com/fernando\\_carrion/743/](http://works.bepress.com/fernando_carrion/743/)

y el desarrollo de la globalización, porque son lugares estratégicos para su articulación e integración, a través de formas continuas, discontinuas, difusas, distantes y sin confines. Pero también acarrea el desarrollo de los conceptos de sistema de ciudades, red urbana, ciudad global y tantos más que hacen referencia a este fenómeno de la articulación global de las urbes.

En este contexto se configuran los territorios, instaurándose una pluralidad de patrones de urbanización, como se observa en el Esquema 1 y donde sobresalen los tres siguientes:

- *La urbanización de ciudades*, es tributaria o heredera de la fase de la urbanización correspondiente a los años 1900-1980, que puede ser entendida bajo dos expresiones: las *ciudades nucleares* (grandes, medias y pequeñas) con un fuerte anclaje en el campo y las *ciudades metropolitanas* con una importante determinación en un territorio regional, sea plano o polarizado (varios núcleos urbanos).
- *La urbanización interurbana*, es un patrón de urbanización capaz de articular distintas ciudades bajo la modalidad de un sistema urbano o red de ciudades, concepto con el que se supera al de la *jerarquía urbana* y que se sustentaba en atributos referidos a la cantidad de población concentrada (rango-tamaño) y no a las relaciones entre ciudades, frente a lo cual Borja y Castells (1997) plantearon críticamente que “el sistema urbano global es una red, no una pirámide”.
- *La urbanización transurbana*<sup>10</sup> es el resultado del desdoble territorial de la ciudad que excede, traspasa y opera a través de la integración de ciudades, pero bajo formas urbanas multisituadas, que van más allá de las relaciones entre las ciudades, y que tienen —al menos— las siguientes cuatro expresiones:
  - *Los clúster —ciudades fábrica—* que operan como grupo de unidades administrativas privadas que se unen en un territorio para colaborar estratégicamente en ciertos sectores específicos de la economía, esto es, la concentración interconectada de empresas que se integran en una región particular para operar de manera intensiva una línea de monoproducción, a través de una lógica estrictamente mercantil-empresarial a la que se subordina la dinámica estatal para crear las condiciones generales de la producción (impuestos, infraestructuras). No construyen institucionalidad pública integrada, ni tampoco cuentan con personalidad jurídica, pero si integran varios municipios en el área donde se despliegan. Los ejemplos más claros pueden ser la zona del salmón en Chile, ubicado en la X Región (Montero, 2004); la del automóvil en México (localizada en El Bajío), y la del turismo en Perú en las regiones de Machu Pichu, Ciudad Sagrada y Cusco (Navarrete y Caballero, 2015), todas estas regiones de monoproducción que

---

<sup>10</sup> Los conceptos *interurbano* y *transurbano* son trabajados en el texto “Devolver la polis a la ciudad” (Carrión, 2019) que está en fase de impresión.

funcionan bajo un modelo horizontal de cadenas de valor. En este caso, la vivienda se convierte en un espacio exclusivo de reproducción de la fuerza de trabajo, funcional al tipo de producción del clúster.

- *Las ciudades de frontera*<sup>11</sup> —*ciudades multilugares*— comúnmente denominadas gemelas, espejo o pares (con las cuales tenemos distancias conceptuales), son otra expresión de la ciudad transurbana, gracias a que el límite entre los dos o más países colindantes es su condición de su existencia, aunque lo conduzca a tener partes con velocidades y condiciones distintas, pero articuladas entre sí bajo la forma de segregación o fragmentación urbanas, nacidas de su condición multinacional. La lógica de la integración proviene de las *asimetrías complementarias* que hacen que la una necesite a la otra, gracias a las desigualdades estructurales de los países que las acogen. La dinámica de la separación nace del *nacionalismo metodológico* impulsada por cada uno de los países. Se puede citar por ejemplo el caso de Ciudad Juárez en México, con más de 1 millón 400 000 habitantes, y El Paso, Texas, de Estados Unidos, que tiene 800 000 habitantes aproximadamente, donde la definición de espejo o gemelas no opera para nada; por ejemplo, la tasa de homicidios en Ciudad Juárez es de alrededor 50 por cada cien mil habitantes mientras en El Paso no llega a 1 por 100 000. En otras palabras, las *ciudades fronterizas* se integran como unidad urbana, a pesar del corte que introduce el nacionalismo metodológico a través del límite interestatal.

En este caso, la vivienda tiene una doble connotación: por un lado, puede operar como un lugar de residencia para personas que trabajan o estudian al otro lado del límite y por otro lado, como guarida para resguardarse frente a los niveles de violencia con que opera uno de los dos lados; pero se trata de un tipo de vivienda móvil, que se desplaza al vaivén de la frontera.

- *Las ciudades imaginadas* —*urbano percibido*— se despliegan en territorios de países o continentes distintos, pero altamente articulados. Esta realidad conduce a la formación de ciudades en lugares diferentes, pero bajo una unidad territorial que rompe con la lógica de continuidad espacial. ¿Cómo se logra esta articulación urbana? Se trata de territorios multilugares que operan —según Beck (1998)— como comunidades simbólicas en espacios sociales transnacionales. Son ciudades transurbanas localizadas en territorios distintos y distantes pero integrados por la economía, la cultura, la sociedad y la tecnología, a través de dos modalidades: por un lado, de los mercados de alto estándar localizados en las nuevas centralidades o, más correctamente, en los núcleos urbanos, y por otro, de las migraciones interurbanas,<sup>12</sup> que en el periodo anterior no construyeron una relación estable entre el origen y el destino —que reproducía el origen (campo) en el destino (ciudades de campesinos)—, mientras en el caso actual el

<sup>11</sup> La urbanización en las zonas de frontera es más alta a los promedios nacionales en la mayoría de los países de Latinoamérica.

<sup>12</sup> La quinta parte de los mexicanos y la cuarta parte de los cubanos viven en Estados Unidos; Buenos Aires es la cuarta ciudad de Bolivia, Los Ángeles la cuarta de México, Miami la segunda de Cuba, Nueva York la segunda de El Salvador (García, 2002). Pero también Quito puede ser la segunda otavaleña, México la mayor mixteca y La Paz la más grande aymara.

aquí y el allá se funden en una misma unidad: la ciudad transurbana, que forma una comunidad virtual,<sup>13</sup> gracias a las nuevas tecnologías de comunicación (el *smartphone* con múltiples aplicaciones: *Skype, Facebook, WhatsApp, Twitter*), al impulso de la banca internacional (remesas) y a la integración mundial de la economía —legal e ilegal— mediante *holdings* globales.

En este contexto se produce una situación particular con la vivienda: hay un desdoblamiento de ésta en dos o más unidades localizadas en espacios diferentes, porque el hogar sufre un emplazamiento en dos unidades residenciales: la una en el lugar de origen y la otra en el espacio de destino. La familia nuclear sufre un doble cambio sustancial: los hijos o la esposa pueden mantenerse temporalmente en casas de familiares cercanos en el lugar de origen, pero sin que las migraciones rompan sus relaciones con éste gracias a que las tecnologías de la comunicación permiten construir un espacio familiar virtual de unidad, como es la vivienda, pero en este caso, de forma también multisituada; esto es, dos casas en dos países distintos para un solo hogar.

- *Las regiones urbanas —ciudad de ciudades—* que son los esquemas de *integración urbana* tales como la *urbanización regional* donde múltiples ciudades y gobiernos —locales e intermedios— y que forman parte de una unidad territorial altamente diversa. La metropolización, concebida como un espacio que se desarrolla alrededor de una ciudad central que integra —de hecho, o de derecho— a un conjunto territorial ubicado en su *hinterland* da paso a una región urbana donde pueden coexistir distintas unidades urbanas interconectadas, porque hay un desplazamiento territorial de la economía hacia varios espacios articulados que operan con lógicas multiescalares. Relacionado con la urbanización regional hay que cuestionarse en primer lugar sobre la propia categoría: la metrópolis, a la que hacen referencia las megalópolis o megaciudades. Es necesario recordar también que muchas de las grandes ciudades capitales latinoamericanas no han incrementado mayormente su población, como es el caso de Ciudad de México que la ha mantenido durante 15 años o Buenos Aires, por casi medio siglo.

Las regiones urbanas tienen una urbanización plurilugar que se despliega en territorios regionales, continuos o discontinuos,<sup>14</sup> con el sentido de una estructura que ensambla varios espacios habitados o apropiados jerárquicamente por las diversas formas del capital (Bourdieu, 1999), bajo la modalidad de una *ciudad de ciudades*; en otras palabras, existe un proceso acelerado de fragmentación del territorio sustentado en una estructura urbana que articula múltiples lugares a la manera de una *constelación de espacios discontinuos* (Castells, 1999), de una *ciudad insular* (Duhau y Giglia, 2008) o de una *urbe tipo archipiélago* (Rubalcava y Schteingart, 2012).

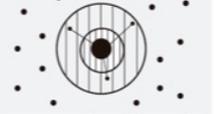
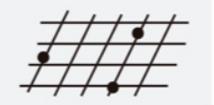
---

<sup>13</sup> Diversos estudios señalan diferencias entre la migración de finales de los años noventa e inicios del siglo XXI en relación con las anteriores migraciones: nuevos lugares de destino, mayor nivel educativo, feminización de la migración, incremento de envío de remesas y uso de NTIC, para facilitar las redes migratorias y potencializar las comunidades virtuales.

<sup>14</sup> El lugar puede definirse claramente como el punto del espacio físico en que un agente o cosa están situados, “tienen lugar”, existen (Bourdieu, 1999).

Esquema 1.

## Patrones de urbanización y marcos institucionales de gobierno en América Latina.

	TIPOS URBANOS	MODELO ESPACIAL	RELACIONES	GOBIERNO
URBANIZACIÓN DE CIUDADES	CIUDAD NUCLEAR		CIUDAD CAMPO	MUNICIPAL AISLADO
	CIUDAD METROPOLITANA		CIUDAD POLARIZADA	METROPOLITANO
URBANIZACIÓN INTERURBANA	SISTEMAS URBANOS		CIUDADES ARTICULADAS	MUNICIPAL HORIZONTAL
URBANIZACIÓN TRANSURBANA	CLUSTERS		CIUDAD FÁBRICA	PÚBLICO/PRIVADO MULTINIVEL
	FRONTERAS		CIUDADES PARES	MULTIESTATAL
	CIUDADES IMAGINADAS		CIUDAD MULTISITUADA	PLURIESTATAL
	URBANIZACIÓN REGIONAL		CIUDAD DE CIUDADES	MULTINIVEL

Fuente: elaboración propia con base a todos los autores citados en este subapartado.

A manera de ejemplo se pueden señalar los casos donde hay una amalgama de múltiples espacios que conducen a diversas definiciones del conglomerado. La Ciudad de México cuenta con 16 alcaldías autónomas y una población cercana a los nueve millones de habitantes. Si se la concibe como Zona Metropolitana de Ciudad de México (ZMCM) incluye, además de Ciudad de México, a sesenta municipios aglomerados y a los estados de México e Hidalgo, con una población de

más de 23 millones de habitantes. Y si se la piensa como megalópolis se considera a Ciudad de México, la ZMCD y además a 225 municipios y a cinco estados (Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Morelos y Estado de México) que superarían los 32 millones de pobladores. Y la de Buenos Aires que no es muy distinta: tiene 15 comunas y una población cercana a los tres millones de habitantes. La gran Buenos Aires en cambio cuenta con la Ciudad Autónoma (CABA), 24 partidos y una parte de la Provincia de Buenos Aires, conformando un área con 13 millones de pobladores.

En esta urbanización regional hay dos temas clave:

1. El primero refiere a los intersticios que quedan entre los espacios discontinuos que operan de forma distinta a los que existían en la época anterior bajo el concepto de terrenos de engorde (especulación), que operaban dentro de la mancha urbana y bajo la forma de retención especulativa del suelo, a la espera de entrar al mercado con un precio superior. En la urbanización actual estos territorios de la región urbana son lugares de intermediación propios de la lógica de la ciudad insular, que se presentan entre las distintas zonas urbanas para construir la unidad territorial. El territorio urbanizado de la región no es como ocurría con la ciudad de antes, en que la mancha urbana crecía de forma centrífuga por las periferias (expansión urbana). Hoy se vive un cambio sustancial porque la urbanización regional está compuesta por múltiples ciudades; es decir, de una "ciudad de ciudades" que tienen centralidades y periferias urbanas de manera plural.<sup>15</sup>
2. El segundo está referido a las desigualdades urbanas venidas de la economía y la ciudad neoliberal, que producen fuertes asimetrías socioeconómicas en el ámbito territorial. Quizás en este caso lo más llamativo sea el despoblamiento de las zonas centrales por especialización funcional (funciones centrales), gentrificación (expulsión) y deterioro urbano (urbicidio), mientras existe un correlativo poblamiento de las periferias, incluso gracias a las políticas públicas de vivienda. ¿Por qué se vive este despoblamiento de la ciudad central? Porque las nuevas centralidades dejan de lado la función residencial, debido a que no es un oficio rentable ni acorde a la lógica de las centralidades. Basta mirar las estadísticas de los censos de la mayoría de las ciudades de América Latina para observar que la ciudad central pierde peso residencial y las periferias tienden a crecer, contradiciendo la lógica del regreso a la ciudad construida que operaba en la fase anterior. En otras palabras, ahora existen periferias y centralidades que son distintas a las tradicionales y que han fortalecido la segregación urbana, con lo cual el problema del transporte se ha convertido en uno de los temas clave de la vivienda; pero también por la dinámica inter y transurbana, la fragmentación urbana tiene una nueva dimensión: la internacional.

Un elemento clave de diferenciación con la fase anterior de la urbanización tiene que ver con la crisis de la planificación urbana, deducida de las lógicas liberales de la economía. Si en la fase anterior primó la planificación física funcionalista que excluía una parte de la población, ahora lo

---

<sup>15</sup> Por eso vale también preguntarse cuál es el papel de las políticas de vivienda en las grandes regiones urbanizadas, que ya no son las típicas regiones metropolitanas.

que prevalece es el urbanismo de proyectos o productos, a través de los denominados grandes proyectos urbanos (Cuenya, 2004),<sup>16</sup> y del urbanismo a la carta (Delgadillo, 2014) que adecúa la regulación urbana a las condiciones de valorización de la ciudad, de tal manera que el capital de promoción pueda asentarse con beneficios en las islas urbanas y del reposicionamiento del diseño urbano, que se sustenta en las dos corrientes más significativas: la primera nacida en Europa con Jan Gehl (2014) a la cabeza, que rescata la escala humana para dignificar el espacio público; y la otra de origen norteamericano, definida como un nuevo urbanismo que tiene en la proximidad y en el barrio (accesibilidad, movilidad amable) a los temas estratégicos. En los dos casos lo central es el espacio público, desde una apología de su calidad para contentar a las clases medias y para restringir el uso del automóvil (fobia), pero desde una perspectiva fetichista que no tiene presente la discusión de la lógica de producción que está detrás (Ford, Chevrolet, Mercedes Benz); y lo más llamativo: la planificación urbana para nada entra a la regulación del mundo privado, con lo cual el espacio público termina subordinado al espacio privado y desconociendo una propuesta de reducción de las desigualdades o de la producción de la justicia espacial (Soja, 2014; Secchi, 2014).

### *Políticas de vivienda*

En esta fase, lo esencial de las políticas públicas de vivienda tiene que ver con la lógica homogénea que recorre cada uno de los países de América Latina con base a un elemento hegemónico: el del financiamiento de la vivienda, donde la experiencia chilena se convierte en el motor de irradiación con la fórmula de ahorro familiar,<sup>17</sup> crédito proveniente del sistema financiero y supuesto subsidio estatal a la demanda. Hay que señalar que esta propuesta se legitimó como política pública en el marco de la segunda cumbre mundial de ciudades organizada por UN-Habitat en Vancouver (1996), gracias a la aprobación del derecho a la vivienda. Sin embargo, esta decisión de incorporarlo fue manipulada dentro de la lógica de la economía liberal que empezaba a consolidarse regionalmente con la Reforma del Estado. En realidad, después de las experiencias aplicadas en la región, se puede afirmar que esta modalidad de financiamiento por subsidio siguió una lógica de mercado que benefició a la oferta y no a la demanda, presionando para que el urbanismo de proyectos se consolidara, así como la desregulación del mercado inmobiliario, a través de planes especiales urbanos inscritos en el urbanismo a la carta.

En este contexto, las estadísticas del déficit de vivienda se reducen, pero no se supera el problema de los sin techo, y más bien se incrementan las siguientes nuevas modalidades del problema: 1) *los con techo* que tienen problemas de pago de las cuotas, del mantenimiento por la calidad de la construcción y del diseño, a los cuales se suman los problemas de convivencia

<sup>16</sup> Grandes proyectos urbanos de infraestructura como los del metro y el aeropuerto en Quito, que dominaron durante 10 años, y Guayaquil 2000 en Ecuador; los de Puerto Madero en Buenos Aires, Puerto Maravilla en Río de Janeiro o Transmilenio en Bogotá.

<sup>17</sup> Dentro del ahorro familiar se debe contemplar a las importantes remesas económicas provenientes de los migrantes, que fueron muy significativas en muchos países.

(Rodríguez y Sugranyes, 2005); 2) *los techos sin gente*, como ocurre en México, donde alrededor de cinco millones de viviendas se encuentran abandonadas y deshabitadas, pero que no son patrimonio exclusivo de este país; 3) *los techos privados de ciudad*, porque son viviendas que carecen de servicios, infraestructura y espacio público propios a la condición de ciudad (Rodríguez y Sugranyes, 2011); 4) *los bancos con techos*, que provienen de la crisis de las hipotecas de 2008 que se tradujo en el hecho de que los bancos embargaron las viviendas de personas que no pudieron pagar los créditos, lo cual condujo a que dichas instituciones se llenaran de bienes inmuebles improductivos, y 5) *los techos a doble agua*, provenientes de familias migrantes que tienen dos viviendas: una aquí y otra en el lugar de destino; un hogar con múltiples viviendas. Estas nuevas dimensiones del problema de la vivienda generan tensiones alrededor de la cohesión social, de los distintos modos de violencia ya existentes (intrafamiliar, de género, espacio público) y de la calidad de vida de la población.

A esta realidad plural del problema de la vivienda se añade una más: la que surge de los nuevos patrones de urbanización que configuran una diversidad de situaciones en atención a cada uno de ellos; así en los clúster, las ciudades fronterizas, las ciudades imaginadas y las regiones urbanas hay especificidades, por ejemplo, del tipo de familias, de los marcos institucionales, de los vínculos con la estructura urbana (un lado de la frontera con respecto al otro o familias con hogares dislocados en el espacio), entre otros.

Si en épocas pasadas la ciudad no reconocía la vivienda (porque era ilegal), en la actualidad, es la vivienda la que ostenta un carácter privado de la ciudad porque se la diseña por fuera y de forma, justamente, privada; es decir, mercantilmente, en otras palabras, en los dos momentos históricos, la vivienda no ha logrado sintonizar con la ciudad, y la situación se torna más compleja porque no se sale de la vivienda “para ir afuera”, sino que se sale “para ir adentro”, esto es, al espacio público, a la ciudad, al espacio de todos, donde se forma la ciudadanía. Si eso no ocurre, ¿cómo reivindicar o demandar los derechos a la vivienda y a la ciudad? El problema de la vivienda, por eso, es mucho más complejo que el hecho de construir una casa, porque en el fondo lo que ocurre es que los pobladores se quedan sin vivienda y sin ciudad, y, por tanto, no pueden adquirir la condición de ciudadanos, y ciudad sin ciudadanos no existe. Quizás la expresión más acabada de esta situación sean los barrios cerrados (Caldeira, 2007), donde no sólo la vivienda está privada de ciudad sino también los barrios. De allí que sea necesario retomar nuevamente la discusión sobre los derechos a la vivienda y a la ciudad, de forma articulada como derechos colectivos.

En esa línea es importante señalar que las reivindicaciones y sus formas también han cambiado: si en la fase anterior fueron los movimientos sociales y de pobladores los que reivindicaban sus derechos frente al sector público, en la actualidad lo que se observa son grupos sociales fragmentados luchando contra las empresas inmobiliarias, para que cumplan con los precios, los tiempos de entrega y la calidad en las construcciones. Así se diversificaron los conflictos por la vivienda y los pobladores se transformaron de ciudadanos en consumidores, a través de grupos de residentes organizados que solamente pueden generar acuerdos de convivencia en macroconjuntos residenciales de microviviendas de interés social, aisladas y desconectadas de la ciudad (Morales, 2016).

## Conclusiones

Existen dos momentos en torno a la relación de la urbanización, la ciudad y la vivienda, que son absolutamente característicos y que se manifiestan a través de varias entradas. El proceso de urbanización en América Latina ha vivido una transformación sustancial en este cambio de siglo, en tanto se pasa de un patrón de urbanización sustentado en una ciudad particular (nuclear o metropolitana) inscrita en un territorio y en un Estado, a otro de características plurales (clúster, fronteriza, imaginada), multisituado y que lo cobijan varios estados. Adicionalmente, en el momento anterior, las ciudades fueron concebidas desde una jerarquía urbana sustentada en sus atributos de rango-tamaño y no de sus relaciones como ocurre en la actualidad, con la formación de sistemas interurbanos y transurbanos multinacionales.

Inicialmente, la urbanización y las ciudades produjeron un hecho histórico único: la diferenciación entre proceso de urbanización y ciudad, en tanto la urbanización no produjo ciudad. La migración del campo a la ciudad generó los mal llamados asentamientos humanos, los cuales, por la ilegalidad de sus desarrollos, no fueron reconocidos, pero sí excluidos. El problema de la vivienda quedó consignado como el de los sin techo y la salida a enfrentar fue definida a partir del déficit. Las políticas fueron principalmente públicas y de cooptación de la población, mediante autoconstrucción y lotes con servicios.

Posteriormente, la urbanización se caracterizó por la pluralidad de patrones, constituidos a partir de las migraciones internacionales, del desarrollo de las tecnologías de la comunicación y de una nueva economía global y urbana. Estos patrones de urbanización se encuentran en un contexto en que prevalece una contradicción que se delinea alrededor de la democratización de la escena local con respecto al impulso de la ciudad neoliberal y al cambio de las relaciones de lo nacional con lo local. Comparativamente con el periodo anterior, la ilegalidad de la ciudad ya no proviene de los asentamientos humanos, porque las invasiones prácticamente desaparecieron, la mayoría de ellos fueron regularizados y la migración del campo a la ciudad se cerró. Hoy la ilegalidad de la ciudad en América Latina se ubica en otra esfera: la economía urbana, y dentro de ella, el tema del lavado de recursos es clave, uno de cuyos sectores es el inmobiliario.<sup>18</sup> Durante este periodo, las políticas de vivienda giraron alrededor del financiamiento, donde el sector público proveía el subsidio, el sistema financiero otorgaba los créditos y los desarrolladores inmobiliarios generaban la oferta.

Sin embargo, las políticas de vivienda deberían tener un giro considerable para, por un lado, articularse a la especificidad de cada patrón de urbanización, de tal manera que la política no sea homogénea, sino que atienda a la diversidad; y por otro, incorporar el derecho a la vivienda para que encuentre consonancia con el derecho a la ciudad, porque uno y otro no pueden atenderse sin estar vinculados entre sí. En otras palabras, hay que construir una nueva vivienda para construir un nuevo urbanismo. Para desarrollar esta perspectiva es imprescindible reconocer los procesos de despoblamiento de la ciudad consolidada y de poblamiento de la ciudad periférica,

<sup>18</sup> Al respecto se puede mirar la siguiente referencia: Carrión (2017): "La ciudad ilegal en América Latina. De los asentamientos humanos a la economía urbana", *El País*: [http://works.bepress.com/fernando\\_carrión/717/](http://works.bepress.com/fernando_carrión/717/)

que en nada se acercan a las visiones europeas de la ciudad compacta y de la ciudad dispersa, muy vinculados al urbanismo de proyectos de alta renta. La expulsión de la población es mucho más compleja que aquella que viene de la explicación por gentrificación, generalmente auspiciada por el capital inmobiliario, o del deterioro urbano.

Para definir las políticas, es imprescindible discutir a la institucionalidad, sobre todo para superar la lógica sectorialista que la encarna el Estado, generalmente con una visión jerárquica sobre lo local; para construir pactos y acuerdo territoriales de tal manera que existan competencias concurrentes en los distintos niveles del Estado (federal, intermedio, local), pero amalgamados en los territorios. Lo anterior resulta más evidente cuando se trata de gobernar regiones urbanas (ciudades fronterizas, áreas metropolitanas) que tienen sus desarrollos urbanos en territorios con varias escalas y que, por tanto, requieren una intervención pública multinivel: internacional, nacional, provincial y local, donde no exista una articulación jerárquica, para evitar una imposición del nivel superior sobre el inferior.

En esa perspectiva, un complemento ineludible es el de la discusión de la crisis de la planificación urbana que se vive en la región, para entender su dinámica y las salidas plausibles. La concepción del sueño de un solo orden que nació de la planificación urbana —física y funcionalista— produjo el no reconocimiento de la producción social del hábitat. Hoy en día la crisis de la planificación urbana ha sido sustituida por el urbanismo de proyectos, el diseño urbano y el urbanismo de las palabras,<sup>19</sup> conducentes al fortalecimiento de la ciudad del mercado. Si se parte de la afirmación de que la ciudad es una máquina de producción de desigualdades (Harvey, 1973 y Secchi, 2014), este conjunto de salidas planteadas lo que han hecho es agudizar esta realidad. Por eso, se debe retomar la planificación urbana desde una perspectiva que regule los mercados de la ciudad, que redistribuya la riqueza generada por la urbe y que empodere a la mayoría de la población urbana.

## Referencias

- Abramo, Pedro (2011). *A cidade caleidoscópica*, Bogotá: Universidad Externado.
- Beck, Ulrich (1998). ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_ (2006). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona: Paidós.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus.
- Bourdieu, Pierre (1999). *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*, Barcelona: Anagrama.
- \_\_\_\_ (1997). *Los movimientos sociales urbanos*, Ciudad de México: Siglo XXI.
- \_\_\_\_ (1999). *La era de la información, vol. 1. La sociedad real*, Barcelona: Siglo XXI.

---

<sup>19</sup> Existen por lo menos 52 calificaciones que adjetivan la ciudad: incluyente, segura, resiliente, inteligente, etc; que conducen a un *ranking*, según las variables que se les asignen, que potencia la competitividad y desaparece la autonomía de las ciudades.

- \_\_\_\_ (2001): *La era de la información, vol. 2. El poder de la identidad*, Barcelona: Siglo XXI.
- Caldeira, Teresa (2007). *Ciudad de muros*, Barcelona: Gedisa.
- Carrión, Fernando (2007). *El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe*, Quito: Flacso.
- \_\_\_\_ (2015). El Giro a la Izquierda en los Gobiernos Locales de América Latina. México: Repensar la metrópoli II. Reflexiones sobre planeación y procesos metropolitanos II, pp. 44-73.
- \_\_\_\_ (2019). *Devolver la polis a la ciudad*, Valencia: UIM.
- Cuenya, Beatriz (2004). "Grandes proyectos y teorías sobre la Nueva Política Urbana en la era de la globalización. Reflexiones a partir de la experiencia de Buenos Aires", en Cuenya, Fidel y Herzer, Hilda (Coords.), *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cuervo, Luis Mauricio (2003). *Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Delgadillo, Víctor (2014): *Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latinoamericanas*, Sao Paulo: Cadernos Métopole, vol. 16, núm. 36.
- Duhau, Emilio y Giglia Ángela (2008): *Las reglas del desorden: Habitar la metrópoli*, México: Siglo XXI/UAM-Azcapotzalco.
- García Canclini, Néstor (2002). *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo*, Buenos Aires: Paidós.
- Gehl, Jan (2014). *Ciudades para la gente*, Buenos Aires: Infinito.
- Germani, Gino (1980). *El concepto de marginalidad*, Buenos Aires: Nueva Visión.
- Hardoy, Jorge; Satterthwaite, David (1987). *La ciudad legal y la ciudad ilegal*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales.
- Harvey, David (1973). *Social Justice and the City*, London: Edward Arnold.
- \_\_\_\_ (2012). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Madrid: Akal.
- Morales, Vladimir (2016). "Vivienda masiva y espacio público en Ciudad Bicentenario de Quito, Ecuador", en Abramo, Pedro; Rodríguez, Marcelo y Erazo, Jaime (Coords.), *Procesos urbanos en acción ¿desarrollo de ciudades para todos?*, Quito: Abya-Yala.
- Montero, Cecilia (2004). *Formación y desarrollo de un cluster globalizado: el caso de la industria del salmón en Chile*, Serie Desarrollo Productivo CEPAL, núm. 145.
- Muxi, Zaida (2018). *Mujeres, casas y ciudad*, Barcelona: DPR Editorial.
- Navarrete, Mónica y Caballero Guiliana (2015). "Análisis del clúster turístico sur peruano con herramientas del geomarketing", *NBR Review*. vol. 1, núm. 1.
- ONU-HABITAT (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Brasil: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Ortiz, Enrique (2012). *Producción social de la vivienda y el hábitat, bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales*, Ciudad de México: HIC-AI Misereror.
- Pradilla, Emilio (1983). *El problema de la vivienda en América Latina*, Quito: Ciudad.
- \_\_\_\_ (2004). *Ciudad de México: de la centralidad a la red de corredores urbanos*. *Anuario de Espacios Urbanos*. México, Ciudad de México: UAM-Azcapotzalco.

- Pradilla, Emilio y Lissett Márquez (2008). "Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario". Caracas: *Cuadernos del CENDES*, vol. 25, núm. 69, septiembre-diciembre, pp. 21-45.
- Pírez, Pedro (1999). "Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires", *EURE*, vol. XXV, diciembre, núm. 7.
- Roberts, Bryan (1980). *Ciudades de campesinos. La economía política de la urbanización en el Tercer Mundo*, Ciudad de México: Siglo XXI.
- Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes (2005). "El problema de vivienda de los con techo", en *Regeneración y revitalización urbana en las Américas; hacia un Estado estable*, Quito: Flacso.
- \_\_\_\_ (2011). "La vivienda privada de ciudad", *Revista de Ingeniería*, Bogotá: Universidad de los Andes.
- Robertson, Roland (2003). *Globalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad*, Madrid: Trota.
- Rubalcava, Rosa María y Martha Schteingart (2012). *Ciudades divididas. Desigualdad y segregación social en México*, México: El Colegio de México.
- Sassen, Saskia (1998). "Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos", *Revista eure* (vol. XXIV, núm. 71), Santiago de Chile, pp. 5-25.
- \_\_\_\_ (1999). *La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio*, Buenos Aires: Eudeba.
- \_\_\_\_ (2007). *Los espectros de la globalización*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Secchi, Bernardo (2014). *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*, Madrid: Catarata.
- Soja, Edward (2000). *Postmetrópolis: Estudios críticos de ciudades y regiones*, Oxford: Basil Blackwell.
- \_\_\_\_ (2014). *En busca de la justicia espacial*, Valencia: Crónica.

## Siglas y acrónimos

DRAE	Diccionario de la Real Academia Española
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UN-Habitat	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos
ZMCM	Zona Metropolitana de la Ciudad de México

# Vivienda y metrópoli

Roberto Eibenschutz Hartman<sup>1</sup>

[...] tenemos que entender mejor el poder de las ideas e intereses que nos han llevado fuera de curso durante las últimas cuatro décadas, el porqué de esta carga sobre tantos, y por qué están tan fundamentalmente equivocados.

Dejar que la agenda económica y política sea puesta por los intereses corporativos nos ha llevado a una mayor concentración del poder económico y político, y continuará haciéndolo. Entender por qué el sistema político nos ha fallado es el prólogo para demostrar que otro mundo es posible.

JOSEPH E. STIGLITZ

## Introducción

**E**l modelo de sociedad que hemos construido separa a la vivienda de la metrópoli y establece barreras físicas, sociales y económicas que responden al paradigma de producción y financiamiento impuesto por el mercado. El propósito de este trabajo es hacer evidentes los efectos espaciales de este modelo en el binomio metrópoli-vivienda y señalar algunas medidas que sin cambiar las características estructurales del modelo en el corto plazo, por más deseable que esto sea, puedan ayudar a mitigar sus efectos más perversos y abrir caminos para construir en el mediano plazo un modelo más justo y equitativo que ponga por delante el interés de la población con mayores carencias.

La lucha por el control de los espacios centrales de mayor accesibilidad explica tanto la especulación con el precio del suelo, como el congestionamiento vial y la aparentemente irracional concentración de grandes estructuras edilicias que albergan las sedes de los corporativos transnacionales, símbolos de la modernidad en nuestras grandes ciudades, en cuyo entorno se aglomeran e interactúan las diversas actividades que caracterizan a las metrópolis y que expulsan a la vivienda cuyo uso ya no resulta rentable en los espacios centrales, a menos de que se trate de

---

<sup>1</sup> Arquitecto y Maestro en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con especialización en estudios urbanos en Holanda. Investigador por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).

vivienda para familias de altos ingresos ubicada en torres de usos múltiples donde se diluye el costo del suelo.

En el otro extremo social, el modelo también explica la expansión periférica para ofrecer vivienda producida industrialmente en suelo barato, además de aprovecharse de la plusvalía generada por el cambio de uso y las ventajas de la producción masiva, crean externalidades, como el congestionamiento vial, el consumo de combustibles y la contaminación, cuyos costos son asumidos por los adquirentes de la vivienda y por la sociedad en su conjunto. Pero poco se dice de otros costos tal vez mayores y más difíciles de cuantificar: los costos sociales, producto de familias desintegradas por la ausencia del o la jefa de familia que tiene que destinar cinco o seis horas diarias al transporte; de los hijos que crecen sin presencia de los padres y sin espacios para la cultura y la recreación, o de la ausencia de vida comunitaria y de oferta de servicios elementales.

El mismo modelo nos permite entender cómo, aquellos que no encuentran opciones en el mercado legal del suelo, se ven obligados a adquirirlo en lugares inseguros e inadecuados, distantes de los centros urbanos, sin infraestructura, servicios ni equipamientos públicos, porque sólo ahí pueden pagarlo; generalmente se trata de lugares donde la posesión no es legal y por la misma razón no son sujetos de crédito ni pueden contar con los servicios públicos. Son éstos, los llamados “irregulares” quienes con su propio esfuerzo y recursos sin más ayuda que la de los vecinos en la misma circunstancia, a lo largo de muchos años logran construir de forma progresiva, en paralelo al crecimiento de la familia, una vivienda que responda a sus necesidades. El proceso es largo y lleno de obstáculos: desde las amenazas de desalojo a veces cumplidas, hasta el pago de prebendas y “moches” a líderes corruptos y candidatos en campaña que ofrecen la regularización de sus predios.

También forma parte del modelo la otra forma de expansión periférica generada por los desarrollos residenciales exclusivos, clubs de golf, campestres y condominios de lujo, confinados, que ocupan grandes extensiones territoriales alejadas de las ciudades y dependientes de manera absoluta del uso del automóvil privado. Estos conjuntos amurallados producto de la autosegregación social, producen en su entorno espacios ciegos, inhóspitos e inseguros, diseñados exclusivamente para vehículos, donde el peatón no tiene cabida, los recorridos son muy grandes y el transporte público prácticamente inexistente; el comercio y los equipamientos de todo tipo se concentran en grandes conjuntos orientados al consumo de un sector exclusivo de altos ingresos.

El Estado ha perdido la iniciativa en la conducción del desarrollo y la capacidad de garantizar la seguridad y los derechos humanos en las metrópolis; el crecimiento metropolitano obedece al interés privado y ocurre dónde y cuando los propietarios del suelo deciden; no hay continuidad en la estructura de la metrópoli ni previsión en la construcción de su infraestructura. Los gobiernos locales actúan de forma independiente en su ámbito jurisdiccional y no hay medidas efectivas de coordinación más allá de las ocasionales de buena voluntad.

No existen políticas metropolitanas de vivienda, ni normatividad metropolitana aplicable a ésta, las autorizaciones son municipales y las normas crediticias corresponden a cada institución. Los promotores acuden a cada ventanilla y obtienen las autorizaciones de manera independiente no hay quién se ocupe de la visión integral del territorio metropolitano.

Los proyectos de vivienda son independientes y no se integran a una estructura metropolitana común. La plurijurisdiccionalidad incrementa la complejidad de la gestión metropolitana y rompe el orden en la atención de las demandas ciudadanas. La magnitud de los proyectos rebasa la capacidad de gestión de las autoridades municipales, su localización obedece a la complejidad metropolitana y no se explica en función de las condiciones locales.

Los requerimientos municipales se aplican proyecto por proyecto sin considerar la suma o la yuxtaposición de proyectos o de etapas sucesivas de éstos; en consecuencia, no hay previsión para la dotación de equipamientos a escala metropolitana ni visión de largo plazo en el desarrollo metropolitano debido a la corta visión de las administraciones municipales.

De la misma forma, los estudios de impacto urbano y ambiental se aplican proyecto por proyecto, duplicando esfuerzos y sin considerar los impactos sinérgicos y acumulativos que se generan en el ámbito metropolitano asociados a los grandes proyectos, cuya gestión generalmente se apoya en intereses económicos y políticos que rebasan a las autoridades locales, tanto por su capacidad de gestión como por su temporalidad en el cargo.

La privatización del espacio y la vía pública genera exclusión social, resentimiento y confrontación, pero además concentra los flujos vehiculares en pocas vías primarias, rompe la continuidad de la estructura urbana y priva de su disfrute a amplios grupos de la sociedad.

El transporte se plantea como un sector independiente y se pretende que el desarrollo se supedita a él, como si el entramado de las venas fuera previo y determinara la concepción del cuerpo. Se recomienda la disminución del uso del automóvil pero en lugar de tomar medidas de fondo para la reducción de su producción y consumo, éstos se estimulan y se protegen. La tasa de motorización rebasa con mucho la de crecimiento poblacional y se pretende desestimular el uso del automóvil simplemente impidiendo la construcción de estacionamientos en los edificios de vivienda.

Los planes de ordenación metropolitana no son resultado de la concertación política entre las entidades involucradas y en consecuencia no constituyen la base para la toma de decisiones en el ámbito metropolitano. Los presupuestos y la asignación de recursos públicos se hacen por caminos paralelos a la planeación del ordenamiento metropolitano y el fondo metropolitano se utiliza para obras menores, la mayoría irrelevantes, mientras que las grandes inversiones que determinan el futuro de las metrópolis son decididas al margen de los planes sin responder a un procedimiento públicamente acordado con bases legalmente establecidas.

El crédito se maneja con criterios financieros, el objetivo es colocar la mayor cantidad posible de recursos en "productos" vivienda y garantizar su recuperación, temas menores como el beneficio social, la localización, el tamaño de las viviendas y su costo se dejan a la determinación de la competencia en el libre mercado; para facilitar esta colocación existe la posibilidad de otorgar incluso un segundo crédito a un buen cliente y también la de aportar recursos de los fondos institucionales para ablandar créditos bancarios de vivienda residencial.

Los subsidios otorgados por el estado son canalizados en su gran mayoría a los derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (Fovissste) y en una muy pequeña proporción a los no asalariados de menores recursos para programas de producción social de vivienda, lo que permite mantener los márgenes de

ganancia de las empresas en la venta de sus productos industrializados, pero no facilita el acceso a la vivienda a los más desprotegidos.

En este modelo la participación está individualizada en la relación empresa-cliente y los derechos se convierten en obligaciones contractuales que permiten el descuento de una proporción significativa del salario del trabajador hasta por 30 años para redimir el pago de la hipoteca.

La corrupción encuentra múltiples formas para reproducirse, desde el promotor que consigue mediante una módica aportación, el cambio de uso de suelo de un rancho agrícola situado a 30 kilómetros de la ciudad, sin servicios ni equipamientos, ni acceso, ni transporte; hasta el vendedor que logra convencer a través de un estímulo económico a un derechohabiente para firmar el crédito, aunque el "beneficiario" no tenga la menor intención de ocupar la casa que se sumará a los varios millones de viviendas abandonadas, pero pagadas a los desarrolladores por las instituciones financieras.

El modelo se completa con el llamado proceso de producción social de la vivienda, que todavía cubre a la mayoría de la población del país y que es la forma tradicional en que las familias han resuelto su necesidad de vivienda por sus propios medios, con un gran esfuerzo personal o recurriendo a la ayuda de artesanos, operarios o profesionistas, teniendo como común denominador el hecho de que no se producen con fines de lucro sino para el consumo propio. Generalmente estas viviendas corresponden a población de bajos ingresos, no asalariada y que por lo mismo no cuenta con acceso a crédito ni asesoría técnica institucional. Aunque este proceso de producción ofrece muchos aspectos positivos ya que se trata de vivienda progresiva que depende del ahorro de los pobladores y se ajusta a sus necesidades, frecuentemente se realiza aplicando tecnologías deficientes y en una mala localización lo que puede incrementar su costo y su vulnerabilidad en caso de desastres ocasionados por fenómenos naturales.

## Elementos para una política de vivienda vinculada al desarrollo metropolitano

A partir del panorama descrito se pueden aportar algunas ideas que surgen de la experiencia y que pueden ser útiles en la construcción de una política de vivienda realista que contemple la complejidad del fenómeno metropolitano, que ponga por delante el interés de la sociedad priorizando el bienestar de las familias de menores ingresos y que sea aplicable sin modificaciones radicales en el modelo económico prevaleciente.

La única forma de romper el círculo vicioso de especulación, expulsión, corrupción, irregularidad, regularización y nuevamente especulación, es adelantarse al proceso de ocupación del suelo y para ello es necesario elaborar los planes de desarrollo urbano previstos por la ley para garantizar que se cuente con suelo adecuado bien localizado que pueda incorporarse al desarrollo urbano o permitir una mayor intensidad de uso en el suelo ya urbanizado, considerando las necesidades de infraestructura y equipamiento, estableciendo expresamente las características a que debe sujetarse el desarrollo para dar cabida a la nueva población de acuerdo a su capacidad económica.

Una vez identificado el suelo como reserva en los planes correspondientes podrá ser adquirido por el Estado, expropiado por causa de interés público, rentado o vendido a los pobladores interesados mediante un crédito otorgado por alguno de los organismos financieros para la vivienda, lo importante es que el pago no rebase la capacidad económica de quien requiere el crédito y que la buena localización esté garantizada desde el principio del asentamiento. La construcción de la vivienda podrá hacerse en la forma tradicional de producción social progresiva, incorporando la asesoría proporcionada por una instancia certificada cuyo costo puede incluirse en el monto del crédito otorgado para la vivienda de acuerdo a un proyecto acordado entre las partes.

La infraestructura y los equipamientos también pueden construirse de manera progresiva por parte del Estado con la participación de los beneficiados mediante la aplicación de instrumentos fiscales que distribuyan equitativamente los costos, siempre y cuando se cuente con un proyecto que prevea y reserve los espacios adecuados para su localización y se tenga una buena coordinación entre las dependencias responsables de la inversión en los equipamientos públicos.

El fomento a una gran cantidad de pequeñas y micro empresas proveedoras de bienes y servicios para la vivienda, desde la producción de bloques de arena-cemento hasta la instalación de talleres de herrería, carpintería, electricidad y plomería financiados a través de la banca de desarrollo, podría generar una enorme derrama de recursos en las zonas en que se realicen este tipo de programas y contribuir al mejoramiento económico y la generación de empleos vinculados a los proyectos favoreciendo al mismo tiempo la construcción de un tejido urbano diversificado en que los usos del suelo se complementen y los equipamientos estén previstos aunque su construcción no se realice desde el primer momento.

El costo de adquirir suelo bien ubicado antes de que se ocupe, será siempre menor al costo de corregir las ineficiencias generadas por los asentamientos irregulares en zonas inadecuadas donde finalmente hay que llevar, a cuenta del Estado, la infraestructura, los servicios y los equipamientos en condiciones más difíciles sin que se resuelva la mala localización que perdurará para el resto de la historia, ni el ordenamiento territorial que responde a la espontaneidad de la ocupación que no respeta estructura vial ni espacios públicos ni prevé los equipamientos urbanos necesarios, sin mencionar el costo social implícito por el riesgo en que se encuentran estos asentamientos ante la ocurrencia de fenómenos naturales y por las carencias y limitaciones que sufren los pobladores para la sobrevivencia cotidiana a lo largo de los años que toma la construcción de su vivienda.

Esta nueva forma de enfrentar el problema implica abandonar el viejo esquema de la regularización, en el que el gobierno se ubica al final del proceso dejando que la población por sus propios medios se asiente donde logre conseguir un pedazo de tierra que puede pagar y alguien dispuesto a permitir su ocupación recibe un pago por algo que legalmente no puede vender y que sobre los hechos consumados, cuando el problema involucra ya a cientos de familias, el gobierno, generalmente a través de manejos turbios y manipulaciones partidistas otorga la regularización jurídica sin resolver por ello la inadecuada localización y todos los vicios aparejados a ella.

La metrópoli, dentro de su complejidad, tiene un gran potencial de desarrollo que no ha sido aprovechado, es cierto que la expansión periférica de todas las grandes ciudades mexica-

nas consume mucho más suelo que el necesario para alojar el crecimiento poblacional y que la densificación es una política adecuada, sin embargo es importante precisar qué entendemos por densificación porque ésta se ha asociado a un esquema de grandes emprendimientos inmobiliarios de edificios de gran altura localizados en ciertos ejes principales que contribuyen a congestionar el funcionamiento metropolitano, a incrementar el valor del suelo y a producir las externalidades ya descritas.

Si asumimos una definición distinta de la densificación y la asociamos con un uso más eficiente del territorio, estaremos hablando del aprovechamiento de baldíos, del arraigo de la población a su lugar de origen, de la resistencia a la exclusión y a la segregación social y del apoyo a la cohesión social y el fortalecimiento de la familia extensa. Con esta visión la perspectiva cambia y se puede hablar de programas masivos de vivienda ubicados en un gran número de predios baldíos o subutilizados resueltos en edificios de cuatro o cinco pisos en que los propietarios originales conservan su propiedad, compartiéndola en condominio con otras familias, con uso comercial en planta baja y vinculados a programas de mejoramiento barrial en la zona. La participación en estos proyectos de universidades y colegios profesionales así como de pequeñas y medianas empresas constructoras puede ser muy amplia.

Los recursos disponibles para estos programas en la banca de desarrollo y en las instituciones de crédito para la vivienda “incluyendo los destinados al subsidio” son inmensos, pero los criterios para su asignación tienen que ser modificados. Para empezar, una medida sana sería establecer una proporcionalidad entre la distribución de los recursos y los ingresos de las familias, dicho en otras palabras 70% de los recursos disponibles debiera estar destinado al 70% de la población de menores ingresos. Una variante de este programa es el condominio familiar que consiste en construir una o más viviendas adicionales en el lote familiar separando los derechos de propiedad de cada nueva familia, lo que debe permitir la obtención de créditos para distintos miembros de una familia ampliada, aumentar la eficiencia en la ocupación del espacio, arraigar a los pobladores en su barrio original mejorando sus condiciones de vida y mantener la cohesión del núcleo familiar y las redes de ayuda mutua que se tejen en su contexto.

Estos programas deben estar inscritos y operar simultáneamente con los correspondientes al mejoramiento barrial buscando la sinergia en la aplicación de los recursos y la coordinación entre todas las dependencias involucradas para evitar traslapes, duplicaciones y celos institucionales o partidistas, frecuentes en este tipo de proyectos. Para ello es indispensable que la participación social esté incorporada a lo largo de todo el proceso a partir de un flujo permanente de información que permita que las decisiones sean asumidas conjuntamente por quienes serán beneficiados por los proyectos.

Dentro de las modalidades de crédito a la vivienda es importante incluir el crédito a grupos solidarios, asociaciones civiles y cooperativas y no sólo a individuos, esto puede tener grandes ventajas en la promoción y la organización además de crear vínculos sociales más fuertes y valores que privilegien la colaboración y la solidaridad frente a la competencia y el triunfo personal que tanto daño han causado a nuestra sociedad. Vinculadas a esta modalidad habría que analizar otras formas de garantía distintas a la hipotecaria, que pueden ser solidaria, quirografaria, avales gubernamentales, etc., que permitan operar más ágilmente a las instituciones y acceder

al crédito a quienes realmente lo necesitan y no sólo a quienes pueden demostrar su capacidad económica para la recuperación de lo prestado.

La movilidad de la población se ha multiplicado con el crecimiento de las ciudades a lo largo del tiempo, y la seguridad que implica la propiedad de la vivienda puede convertirse en un ancla para la familia que le impide cambiar de domicilio por razones de trabajo, estudio o preferencia personal y la obliga a desplazarse a largas distancias diariamente para mantenerse ligada a su propiedad; si en lugar de un título de propiedad la familia adquiriera un bono transferible, mantendría su seguridad y le permitiría ejercer tanto su derecho a la vivienda como su derecho a la movilidad de acuerdo a su interés particular.

De igual forma, es importante reconocer que existe en las metrópolis un amplio sector de la población que por diversas razones no quiere o no puede acceder a una vivienda en propiedad. El mercado de vivienda en renta es muy amplio pero institucionalmente no está reconocido y no hay programas de crédito con este fin, aunque es frecuente que las viviendas financiadas con créditos institucionales se ofrezcan en renta por parte de los acreditados, sin que para ello exista ninguna normatividad aplicable.

Volviendo a la lógica elemental, si la mayor demanda de vivienda está en la población que percibe ingresos por debajo de tres salarios mínimos y la mayor parte de esta población se ubica en el sector informal de la economía y resuelve por sí misma su necesidad de vivienda mediante el proceso de producción social, es a este sector y a este proceso a donde hay que orientar el mayor monto de recursos, pero también es necesario establecer programas de crédito que apoyen el proceso completo: desde la organización de la demanda, la adquisición del suelo, el proyecto en todas sus fases, la obtención de licencias y permisos, la adquisición de materiales, la asesoría técnico-social-jurídica y financiera así como la supervisión de la construcción y la administración de la obra.

Para ello se requiere crear una amplia red de instancias de capacitación para formar un verdadero frente de movilización social que permita la incorporación legal de la población al suelo en la metrópoli a través de un proceso previsto apoyado con recursos públicos y con crédito al alcance de la capacidad económica de los pobladores, capaz de adelantarse a la inercia de la expulsión producida por el mercado especulativo.

## Reflexiones para la normatividad metropolitana en materia de vivienda

Hemos visto cómo las fuerzas del mercado tienden a concentrar los beneficios y a generar externalidades que deben ser asumidas por la sociedad en su conjunto; no es la pretensión de estas líneas suprimir las actividades de las empresas inmobiliarias pero sí de acuerdo con el mandato constitucional imponer modalidades a la propiedad y dotar al Estado de los instrumentos que le permitan conducir las políticas públicas y dar acceso a la población menos favorecida, a los satisfactores básicos para su desarrollo.

Conviene entonces pensar en las adecuaciones normativas en el funcionamiento metropolitano que permitan poner límites a las acciones que ponen en riesgo su operación. Tal es el caso

de las autorizaciones de cambio de uso del suelo emitidas por los ayuntamientos a solicitud de los particulares. Dado que el funcionamiento de un conjunto habitacional, un centro comercial o cualquier otro emprendimiento de grandes proporciones puede generar efectos más allá de los límites político-administrativos del municipio donde físicamente se ubican, es necesario que las autoridades de la región afectada, o sea de la zona metropolitana correspondiente, sean las que asuman la responsabilidad de su autorización, independientemente y sin pasar por alto la normatividad local cuyo cumplimiento le corresponde exigir a la autoridad local.

Un instrumento diseñado para esta función es la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que permite identificar los impactos sinérgicos y acumulativos en el contexto en el que se inserta un programa o un gran proyecto público o privado, considerando sus distintas etapas hasta su culminación en el mediano y largo plazos, y tomar las medidas pertinentes para su autorización, rechazo o condicionamiento a la construcción de obras o definición de acciones cuyo costo debe correr a cargo del promotor para garantizar las condiciones del desarrollo metropolitano.

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), en un ejercicio de colaboración con las próximas autoridades, trabaja actualmente en la concepción de un instrumento fundamental mandatado por la Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), se trata de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) que tiene como propósito configurar la dimensión espacial del desarrollo del país en el mediano y largo plazos; es esta estrategia nacional la que debe definir en el caso de la vivienda las ciudades prioritarias en las que deben actuar las instituciones nacionales de crédito y donde deben preverse las reservas territoriales para los programas correspondientes y canalizarse las inversiones en grandes equipamientos.

A partir de las prioridades señaladas por la ENOT, los planes de ordenación de las zonas metropolitanas y los correspondientes a los centros de población deben ser los instrumentos que permitan la adecuada localización de la vivienda y la consiguiente definición de las reservas territoriales necesarias; establecer perímetros de contención o cualquier otra clasificación del territorio a nivel de las ciudades desde la autoridad federal constituye en mi opinión una intromisión en el ámbito de las atribuciones locales, en cambio sería deseable contar con líneas de crédito de la banca de desarrollo para la adquisición de reservas territoriales por parte de los gobiernos locales de acuerdo a las prioridades señaladas por la ENOT y en estricto cumplimiento a los planes de desarrollo urbano legalmente aprobados.

La normatividad federal debe establecer las bases para que tanto las instituciones nacionales de crédito para la vivienda como la banca y los gobiernos locales desarrollen sus propias reglas para la construcción de vivienda sin perder de vista la visión metropolitana, haciendo prevalecer el interés colectivo y dando preferencia a la atención de las necesidades de la población más vulnerable.

Entre estas normas se pueden señalar algunas como el establecer un número máximo de viviendas que puedan formar parte de un conjunto habitacional sin acceso a una vía pública; la longitud máxima de una vía pública sin penetración de otra; la continuidad de las vialidades entre proyectos colindantes; la prohibición de paramentos ciegos; los usos comerciales en planta baja; la presencia de banquetas andadores y ciclistas; la proporción de áreas verdes por

habitante; la proporción mínima de vivienda de interés social que debe respetar cada proyecto habitacional; los espacios requeridos para los equipamientos metropolitanos que deben estar señalados en los planes correspondientes; las distancias máximas permisibles a equipamientos recreativos, de educación, salud y cultura; la mezcla deseable de usos del suelo y el procedimiento para garantizarla; la indispensable continuidad física del tejido urbano; la incorporación de materiales y procedimientos constructivos tradicionales de la localidad; la conservación del paisaje y las condiciones del medio natural; la utilización de tecnologías que resuelvan de manera colectiva las necesidades de la vivienda, tales como el tratamiento de basura, la captación, el almacenamiento, y el reciclamiento de agua tratada, la generación de energía eléctrica, la distribución de gas, la calefacción, el aire acondicionado y la distribución de agua caliente entre otros.

La participación organizada de la sociedad en la solución de la vivienda debe pasar de ser una demanda relegada por muchos años, para convertirse en el eje articulador de los proyectos bajo cuya responsabilidad se incorporen los insumos aportados por las diversas instancias que inciden en el proceso; al Estado en sus distintos poderes le corresponde diseñar, aprobar y operar el marco normativo para que esta participación cuente con los apoyos y recursos requeridos y cuidar que los distintos actores se ciñan estrictamente a la normatividad establecida.

## Siglas y acrónimos

ENOT	Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial
Fovissste	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado
Infonavit	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
LGAHOTDU	Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
Sedatu	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
ZMVM	Zona Metropolitana del Valle de México



# Repensar la Ciudad de México y la zona metropolitana a la luz del nuevo municipalismo

Silvia Emanuelli<sup>1</sup>

## Introducción

Compartiendo el diagnóstico que se plantea en el pronunciamiento final desarrollado en el marco de Repensar la Metrópoli III, que parte de reconocer que nos estamos enfrentando a una urbanización negadora del ser humano y extremadamente agresiva con la naturaleza y el entorno,<sup>2</sup> la presente ponencia busca dar a conocer y reflexionar sobre algunas iniciativas que rescatan y actualizan el municipalismo como herramienta útil para enfrentar los efectos del desarrollo urbano neoliberal, y avanzan en la conformación de articulaciones y alianzas en el ámbito global entre ciudades que comparten sus principios básicos. Nos referimos a aquellos planteamientos impulsados principalmente a partir de los resultados de las elecciones políticas españolas de 2015 que, en un contexto muy influenciado por el Movimiento 15-M, llevaron al poder en diferentes ciudades a nuevas confluencias políticas progresistas, con candidaturas ciudadanas ajenas al tradicional bipartidismo. Posteriormente relataremos algunas experiencias que ponen en práctica las apuestas de este renovado municipalismo con el fin de ponerlas a dialogar con experiencias progresistas latinoamericanas que han tenido su impacto incluso en la Ciudad de México, lo que es de especial interés en el contexto del actual gobierno, tanto a nivel federal como, sobre todo, local, considerando que pueden ser herramientas útiles para avanzar hacia la nueva ciudad que queremos y necesitamos.

## El nuevo municipalismo: iniciativas para enfrentar los efectos del neoliberalismo en la arena global y local

En julio de 2018 se realizó en la ciudad de Nueva York el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, dirigido a revisar, entre otros, los compromisos de los gobier-

<sup>1</sup> Licenciada en Derecho por la Universidad Statale de Milán (Italia); maestra en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

<sup>2</sup> El Pronunciamiento se puede descargar de: <https://repensarlametropoli3.wordpress.com/pronunciamiento/>

nos nacionales para la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 1 enfocado a lograr “que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.<sup>3</sup> En este marco, se realizó también el primer foro de las autoridades locales y regionales articuladas en la organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) que —en su lucha para lograr un mayor protagonismo de las ciudades en distintos ámbitos— aprovecharon para visibilizar que el cumplimiento de este objetivo se podrá lograr sólo desarrollando estrategias de vivienda que asuman la perspectiva de los derechos humanos y el enfoque del derecho a la ciudad, lo que permitirá además avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones de la Nueva Agenda Urbana surgida de Hábitat III (Quito, 2016). A partir de una iniciativa que se gestó en la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos (CISDP) del CGLU por impulso de la copresidenta de esta institución y alcaldesa de Barcelona Ada Colau, se presentó entonces la declaración titulada “Ciudades para la vivienda adecuada. Declaración municipalista de los gobiernos locales por el derecho a la vivienda y a la ciudad”.<sup>4</sup> El documento participa de la campaña que bajo el *hashtag* #MaketheSwift impulsa la actual Relatora Especial para una Vivienda Adecuada de las Naciones Unidas, Leilani Farhal, enfocada a cambiar la narrativa y las acciones que están prevaleciendo alrededor de la vivienda para que ésta vuelva a entenderse como derecho humano y bien social en lugar de mercancía;<sup>5</sup> a lograr que la vivienda sea un medio para la equidad, la dignidad y la inclusión; a poner un freno a los desalojos forzosos y desplazamientos; a comprender el problema de los sin techo como violación sistémica al derecho humano a la vivienda adecuada; a afirmar la función social de la vivienda y la tierra, y a apoyar las acciones de las personas enfocadas a responsabilizar a los gobiernos y hacer valer su derecho a la vivienda.

La declaración —además de reivindicar el papel central que en el ámbito de la vivienda y la ciudad deben jugar los gobiernos locales por la relación privilegiada que tienen con la ciudadanía— parte de reconocer que la falta de financiación nacional y estatal, la desregulación del mercado, el poder creciente de las compañías multinacionales, así como el incremento de

---

<sup>3</sup> Para mayor información sobre el Foro y la participación de México se puede revisar: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/mexico-participo-en-el-foro-politico-de-alto-nivel-ods11>

<sup>4</sup> La Declaración se encuentra disponible en: [https://www.uclg.org/sites/default/files/ciudades\\_por\\_la\\_vivienda\\_adeuada\\_declaracion.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/ciudades_por_la_vivienda_adeuada_declaracion.pdf)

<sup>5</sup> De acuerdo con el informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre Vivienda Adecuada sobre la financiarización de la vivienda y sus repercusiones en los derechos humanos, “La vivienda y la propiedad inmobiliaria comercial se han convertido en el “producto de elección” de las finanzas corporativas, y las empresas y los fondos financieros se están apropiando de la vivienda y los bienes inmuebles en muchas ciudades a un ritmo impresionante. El valor de los bienes inmuebles a nivel mundial es de unos 217 billones de dólares de los Estados Unidos, lo que representa casi 60% del valor de todos los activos mundiales, y los bienes inmuebles residenciales suponen 75% del total [...] La vivienda es un elemento central de una histórica transformación estructural de la inversión mundial y las economías del mundo industrializado que tiene profundas consecuencias para quienes necesitan una vivienda adecuada” (Farhal, 2017). “El informe se basa en la importante labor realizada por la anterior Relatora Especial sobre el derecho a la vivienda. En su informe de 2012 sobre la repercusión de las políticas de financiación en el derecho a una vivienda adecuada de las personas que viven en la pobreza (A/67/286) la relatora advirtió de las nuevas tendencias hacia la financiarización de la vivienda, alentadas por el abandono por los Estados de los programas de vivienda social y la mayor dependencia de las soluciones ofrecidas por el mercado privado. La Relatora Especial documentó los intentos de los Estados de basarse en el mercado privado y en la propiedad de la vivienda, lo que aumenta la desigualdad y desatiende las necesidades de vivienda de los grupos con bajos ingresos y marginados. Más trascendente aún, la relatora pidió que se produjera un cambio de paradigma que hiciera que la vivienda fuese nuevamente reconocida como un derecho humano fundamental, y no como una mercancía”. Informe A/HRC/34/51, 18 de enero de 2017. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/009/61/PDF/G1700961.pdf?OpenElement>

la competencia sobre una oferta inmobiliaria escasa, causa serias distorsiones al tejido social de los barrios poniendo en riesgo el objetivo de lograr unas ciudades igualitarias, inclusivas y justas. Lo anterior, según los gobiernos que firman el documento, resulta en una violación al derecho a una vivienda adecuada, conforme a la Observación General número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Frente a esta situación, y con el fin de oponerse a los abusos del sector privado, plantean cinco ejes de acción:

1. Exigir más competencias jurídicas y fiscales para regular el mercado inmobiliario incluyendo el mercado de alquileres, con el fin de luchar contra la especulación y garantizar la función social de la propiedad;<sup>6</sup> así como más recursos para mantener y reforzar el parque de vivienda pública de alquiler en todos los barrios.
2. Exigir más herramientas para coproducir alternativas residenciales público-privado-comunitarias<sup>7</sup> como son las cooperativas y las experiencias de producción social del hábitat.
3. Comprometerse a planificar ciudades mixtas que combinen vivienda adecuada con barrios de calidad, inclusivos y sostenibles; ciudades compactas y policéntricas donde la vivienda contribuya a la sostenibilidad social, económica y socio-ambiental, y en este contexto contar con redes eficientes de transporte público.
4. Ofrecer alternativas a la proliferación de los asentamientos informales concentrándose en sus causas.
5. Realzar la cooperación y la solidaridad en el seno de redes municipalistas que defiendan la vivienda asequible y ciudades equitativas, justas e inclusivas, impulsando estrategias a largo plazo y a escala metropolitana. Invitan en este marco a las ciudades a hacer frente común a en las negociaciones con actores globales o plataformas digitales

Al momento de su presentación, la declaración apareció respaldada por las ciudades de **Ámsterdam, Barcelona y su área metropolitana, así como las de Manchester, Berlín, Londres, Montevideo, Montreal, Nueva York y París**; posteriormente se sumó también la firma de la Ciudad de México, entre otras.

El documento es una de las más recientes iniciativas producidas por impulso de actores que conforman el renovado movimiento municipalista, espacio que se propone reaprender y modernizar los valores democráticos,<sup>8</sup> que se ha articulado bajo el lema de “Ciudades sin miedo.”<sup>9</sup>

<sup>6</sup> En la declaración se encuentra una referencia explícita a la necesidad de contar con mecanismos que permitan captar plusvalías —tema que fue ampliamente debatido también en ocasión de la elaboración de la nueva Constitución de la Ciudad de México, entrada en vigor en septiembre de 2018, y que finalmente quedó excluido— derivadas de las operaciones inmobiliarias para emplearlas a favor del bien común tanto en los nuevos desarrollos inmobiliarios como en las reformas urbanas.

<sup>7</sup> Lo anterior implica impulsar soluciones habitacionales mixtas (no sólo públicas o empresariales) y crear operadores público-privados para invertir capital en la creación y la preservación de vivienda de alquiler accesibles y colaborar con distintos sectores como las ONG, para fomentar la participación, la autogestión y el empoderamiento.

<sup>8</sup> Para profundizar sobre este tema se puede consultar Dau (2017).

<sup>9</sup> Este movimiento municipalista internacional se reunió por primera vez en Barcelona en 2017 en un encuentro en el que participaron 700 alcaldes y alcaldesas, regidoras y activistas que empezaron a desarrollar las primeras iniciativas para conformar una red global. Para profundizar se puede consultar a Junqué y Shea (2018).

Si bien no homogéneo, el movimiento comparte algunos rasgos comunes dirigidos a transitar hacia la equidad y la justicia social a través de garantizar lo más rápidamente posible los derechos básicos negados y reducir las desigualdades; permitir la radicalización de la democracia y favorecer por lo tanto la democracia abierta concibiendo a la ciudadanía —entendida más allá del estatus legal o de origen de las personas— como un sujeto político activo y en constante transformación; reivindicar *lo común* con el fin de enfrentar el binomio casi monolítico de lo público/institucional *versus* lo privado/mercantil (Blanco y Subirats, 2018), buscando trasladar poder del Estado a la comunidad, reconociendo y reforzando experiencias de autogobierno, autogestión y economía cooperativa y solidaria; feminizar la política para lograr la paridad de género en los espacios de representación y participación, el compromiso con políticas públicas que cuestionen los roles de género y busquen romper con el sistema heteropatriarcal en todas sus dimensiones, ejerciendo la política desde los valores y las prácticas del feminismo;<sup>10</sup> garantizar entornos sostenibles; fomentar el desarrollo de presupuestos participativos, pero sobre todo, transparentar la información y el uso del gasto público a través de ejercicios de rendición de cuentas.<sup>11</sup> Un municipalismo localmente autónomo, abierto, dirigido por los ciudadanos, horizontal, participativo y creativo que para el caso de los “Ayuntamientos del cambio” de España, retoma la larga experiencia municipalista de este país así como de otros, además de dialogar teóricamente pero también desde la *praxis*, con el derecho a la ciudad —que más de veinte años después de haber sido planteado por Lefebvre, vivió un importante desarrollo en América Latina.<sup>12</sup>

El contexto en el que vieron la luz estas iniciativas es el de las crisis económica y de representación política que se vivieron en España en los primeros años del siglo y que empezó a gestarse a partir de la inserción de este país en el mercado internacional y de la aplicación de políticas neoliberales por parte de distintos gobiernos conservadores que tuvieron importantes efectos a nivel de las ciudades; situación que finalmente dio pie al Movimiento de los Indignados, o Movimiento 15-M. Uno de los resultados de la grande y sostenida movilización que impulsaron, fue la conformación del partido Podemos y de las llamadas “confluencias municipalistas” que se presentaron y ganaron en las últimas elecciones en Madrid, Barcelona, A Coruña, Vitoria, Cádiz y Zaragoza; confluencias conformadas por grupos de personas que con frecuencia provienen de los movimientos ciudadanos y que no tienen vínculos con el poder financiero ni mediático. Consideradas las principales preocupaciones que los indignados plantearon en la arena pública, el perfil de quienes lideraron estas confluencias —así como de sus redes de alianza— permitie-

<sup>10</sup> “La feminización de la política” —expresión propuesta por autoras como Roth (2017)— se debe a la centralidad que el feminismo ha tenido en este movimiento. Este concepto va mucho más allá de la simple búsqueda de la elección de mujeres en los puestos de liderazgo y más bien se alimenta de las tres vertientes mencionadas en el texto principal. El énfasis está puesto en lo cotidiano, la proximidad, lo micro, lo relacional, lo común y comunitario, la empatía, la escucha, el diálogo, la tolerancia, el cuidado, la colaboración, el poder compartido. Feminizar la política implica cambiar las formas de hacer en estos espacios. Para mayores informaciones se puede consultar Roth y Shea (2017). Recuperado de: [https://www.eldiario.es/tribunaabierta/feminizacion-politica-populismo-izquierdas\\_6\\_597100285.html](https://www.eldiario.es/tribunaabierta/feminizacion-politica-populismo-izquierdas_6_597100285.html)

<sup>11</sup> Este listado no pretende ser exhaustivo. Los rasgos principales del municipalismo que aquí se mencionan surgen de la lectura cruzada entre los textos mencionados en el apartado de Referencias.

<sup>12</sup> Para profundizar sobre los antecedentes históricos de este renovado municipalismo, se puede consultar Rubio-Pueyo (2017). Recuperado de: [http://www.rosalux-nyc.org/wp-content/files\\_mf/rubiopueyo\\_spa96.pdf](http://www.rosalux-nyc.org/wp-content/files_mf/rubiopueyo_spa96.pdf)

ron que entre sus principales apuestas estuvieran iniciativas dirigidas a enfrentar, a partir de lo local y de la proximidad, los múltiples efectos de la urbanización expulsora. Para ello buscaron lo siguiente: 1) aumentar la democracia social y cambiar las prioridades presupuestarias; 2) reducir los desalojos; 3) aumentar de la vivienda asequible; 4) poner a disposición una renta social municipal y una para familias monoparentales (de mujeres); 5) impulsar programas enfocados a la economía de los cuidados en el contexto urbano con el fin de que las políticas urbanas valoren a quienes asumen los cuidados en las ciudades, y 6) reducir la economía informal a través de estrategias de inclusión.

Las iniciativas concretas en este sentido son múltiples. La ciudad de Barcelona, por ejemplo, ha conformado un observatorio metropolitano de la vivienda enfocado a analizar datos y guiar las políticas públicas sobre los procesos urbanos promovidos por las autoridades así como los que surgen de los movimientos ciudadanos. El observatorio centraliza información, la incluye por primera vez en una red integrada por las administraciones, homogeneiza los datos, acuerda metodologías y permite un intercambio fluido de información para que las administraciones locales dispongan de lo necesario para impulsar políticas públicas. En este marco, y con el fin de reducir la gentrificación y la turistificación de la ciudad, prevenir la expulsión de ciudadanía y por lo tanto los desalojos y ofrecer alternativas de viviendas asequibles, Barcelona ha empezado a aplicar multas a los bancos por tener viviendas vacías; ha activado por primera vez las sanciones derivadas del acoso inmobiliario previsto en la ley catalana de vivienda y que se utiliza en casos de presiones indebidas por parte de las inmobiliarias sobre los vecinos (Europa Press, 2018); ha creado una unidad municipal contra la exclusión residencial, única en su tipo, que media y busca soluciones en caso de desalojos (Ayuntamiento de Barcelona, s/f); ha empezado a regular la plataforma Airbnb a través de la aplicación de multas para lograr que legalice los departamentos que allí se anuncian y no se evadan impuestos pero también ha avanzado en iniciativas para alargar la estancia obligatoria dichos espacios. Recientemente, siguiendo los pasos de ciudades como París y Nueva York, aprobó un nuevo plan de gobierno que obliga a los promotores privados a destinar 30% de las nuevas edificaciones que tengan más de 600 m<sup>2</sup> a vivienda asequible —al estar su precio por debajo del precio de mercado— o controlada por el Estado (Angulo, 2018). Estos pisos podrán ser de venta o de alquiler, y el Ayuntamiento tendrá derecho preferente para adquirirlos; para ello ha sido necesario la modificación del Plan General Metropolitano. También se está trabajando para que vuelva a ser operable la ley 24/2015 que aplica a toda Cataluña (suspendida en su momento por el Tribunal Constitucional), y que prohíbe ejecutar un desalojo sin ofrecer antes un alquiler social.

Pero además, dialogando de esta forma con muchas otras iniciativas en este sentido (que se desarrollan tanto en el norte como en el sur del mundo), se ha impulsado una serie de proyectos de co-viviendas (de tipo público-cooperativo-comunitario), como es el caso de las cooperativas de uso y goce construidas en predios del Ayuntamiento por parte de grupos de vecinos que hacen su aportación inicial y participan con una cuota mensual asequible para poder vivir allí hasta 75 años, pagando un precio inferior al de mercado. El objetivo es impulsar un nuevo modelo de vivienda comunitario, libre de la especulación de los mercados inmobiliarios y que permite mantener la propiedad pública de los terrenos. Con este fin, el Ayuntamiento adquirió

diversos terrenos y abrió un concurso donde las cooperativas de vecinos podían presentar sus propuestas. Las adjudicaciones se hicieron teniendo en cuenta criterios sociales, arquitectónicos y medioambientales. También se han desarrollado prácticas que privilegian la economía de proximidad contra de los grandes centros comerciales. Para ello, por ejemplo, el Ayuntamiento ha comprado locales abandonados en lugares donde la población ha sido expulsada para volver a abrir espacios útiles a la vida del barrio (verdulería, etc.).

Los obstáculos que el impulso de estas iniciativas han tenido que sortear no han sido pocos,<sup>13</sup> ya que se están planteando soluciones que de manera muy novedosa, buscan enfrentar los efectos del neoliberalismo y la satisfacción de los derechos humanos de la ciudadanía, pero además, (y sin pretender que todo lo tenga que resolver el gobierno de la ciudad), también se han estado abriendo espacios a la realización de proyectos coordinados por ciudadanos organizados que alimentan el derecho a la autodeterminación. Aun así, es interesante reconocer que los movimientos sociales, como es el caso de la propia Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) fundada por la actual jefa de gobierno junto con otros actores, siguen manteniendo su capacidad de crítica aun cuando también logran concretar algunas de sus propuestas a través de una fuerte afinidad y cercanía con quienes están ocupando las instituciones.

Los ejemplos antes mencionados ponen bases claras para crear un urbanismo por la vía de los hechos, al haber logrado dar pasos hacia adelante para enfrentar temas y problemáticas que parecían inamovibles y ofrecer algunas soluciones.

Casi en paralelo, estas ciudades propusieron una serie de procesos de colaboración municipalista global con el fin de obtener respaldo a sus planteamientos “a contracorriente”, construir alternativas políticas y económicas capaces de lidiar con las causas estructurales y enfrentar las alianzas entre las instituciones conservadoras que han llevado a las ciudades y al mundo a ser un lugar tan poco vivible y aprovechable para las grandes mayorías. Es por ello que, como ya mencionamos, esta red municipalista se sostiene en dos pilares: el primero que podríamos nombrar “institucional”, ha llevado a poner en funcionamiento políticas novedosas y valientes a nivel ciudad, y otra de tipo organizativo que implica la colaboración a nivel internacional para intercambiar conocimiento, dar a conocer las diferentes medidas que se están ensayando, y generar un efecto multiplicador.

Como explica Pisarello (2018), vicealcalde de Barcelona, esta apuesta política multi-escalar y las acciones que de ella derivan en el ámbito local con el fin de combatir la ciudad desigual, puede funcionar sólo al ponerse en el centro el enfrentamiento a la concentración de la propiedad inmobiliaria y financiera. Para ello, sugiere rescatar la dimensión antagónica del derecho a la ciudad planteada por David Harvey, que sostiene que no se puede avanzar en su realización sin estar dispuestos a cuestionar el carácter absoluto del derecho de propiedad sobre todo cuando es ejercido por los grandes poderes económicos.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Uno de los más relevantes tiene que ver con el hecho que la confluencia municipalista que gobierna la ciudad cuenta con 11 concejales de 41 y para la aprobación de cualquier gran política se necesitan 21.

<sup>14</sup> Entrevista realizada el 15 de agosto de 2018. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=F02nJkplPu0>

## Nuevo municipalismo y experiencias progresista latinoamericanas

La razón por la cual trajimos a colación el nuevo municipalismo impulsado desde España en este seminario en el que se nos invita a repensar la metrópoli latinoamericana, es porque resulta evidente que varios de los pilares sobre los cuales se apoya dialogan estrechamente con conceptualizaciones y experiencias progresistas que se han ensayado desde este lado del mundo. El ejemplo probablemente más claro en este sentido es el del derecho a la ciudad. Si bien Lefebvre lo empleó en su momento para “denunciar la erosión del proyecto colectivo que una ciudad representa cuando se van reduciendo las posibilidades de desarrollar una vida digna” (Subirats, 2016) y plantear la necesidad de construir algo nuevo en el marco del mayo francés, los movimientos sociales latinoamericanos han retomado y ampliado el concepto de forma explícita a partir de los años noventa,<sup>15</sup> como bandera de lucha en contra del neoliberalismo, su manera de entender el desarrollo y de buscar la rentabilidad a toda costa con efectos muy perniciosos sobre el espacio urbano, el ambiente y la población (lo que se puede resumir en la dicotomía ciudad negocio/ciudad de la gente). El derecho a la ciudad en su versión más combativa ha servido entonces como una construcción teórica “evolutiva” capaz de respaldar y de alguna manera englobar, las recientes demandas y las alternativas que los grupos y movimientos urbanos han ido ensayando en el territorio. Pero además, algunos de sus ejes articuladores fundamentales, como los que tienen que ver con garantizar el acceso al suelo servido y central a la población de bajos ingresos,<sup>16</sup> e incluso el derecho a la ciudad en cuánto tal, se han incorporado, con todas las dificultades que esto ha significado, en diversas legislaciones.

La primera experiencia en este sentido, ya muy conocida y estudiada, se dio en el marco de los debates liderados por el Movimiento Nacional por la Reforma Urbana,<sup>17</sup> alrededor del capítulo sobre la política urbana de la Constitución post dictadura de Brasil de 1988 en la cual finalmente se reconoció la función social de la propiedad y el derecho colectivo a la planificación urbana (Saule, Zárata y Emanuelli, 2014).<sup>18</sup> Pero no fue hasta 2001 que, con la elaboración del Estatuto de la Ciudad (Ley Federal 10.257/01) de ese país, se aterrizaron, explicitaron y profundizaron los artículos de la Constitución sobre política urbana, previendo instrumentos para hacer realidad

<sup>15</sup> Ya entre los años cincuenta y sesenta, diferentes colectivos brasileños se habían organizado alrededor de la propuesta de las “reformas de base” del gobierno de aquel entonces, solicitando una reforma agraria que permitiera la expropiación de la propiedad por interés social, y la reforma urbana enfocada principalmente a facilitar que las personas que alquilaban pudieran convertirse en propietarios de los inmuebles. La dictadura empezada en 1964 puso fin a estas iniciativas (Saule, Zárata y Emanuelli 2014).

<sup>16</sup> Para conocer experiencias sobre este tema se puede consultar: Smolka, Martim y Furtado (2014).

<sup>17</sup> En 1986, el Movimiento Nacional por la Reforma Urbana define el concepto de reforma urbana como una nueva ética social que condena la ciudad como fuente de ganancia para pocos, a cambio de la pobreza de muchos. Se supone, por lo tanto, la crítica y la denuncia de ese cuadro de desigualdad social, llevando en cuenta la dualidad vivida en una misma ciudad: la de los ricos y la de los pobres: la legal y la ilegal. Condena la exclusión de la mayoría de los habitantes de la ciudad, determinada por la lógica de la segregación espacial; la ciudad mercadería; la mercantilización de la tierra urbana y de valoración de bienes raíces; por la apropiación privada de inversiones públicas en vivienda, servicios de transporte público, equipos urbanos y servicios públicos en general. Así pues, esta nueva ética social politiza el debate sobre la ciudad y crea un discurso y una plataforma política para los movimientos sociales urbanos, en que el acceso a la ciudad debería ser un derecho para todos sus residentes, y no una reserva para algunos, o sea, los más ricos (Saule y Uzzo 2009)

<sup>18</sup> Saule, Nelson Junior; Zárata, Lorena y Emanuelli, (2014).

la función social de la propiedad, la expropiación para fines de reforma urbana, los instrumentos de reglamentación del uso y el acceso a las tierras urbanas ocupadas por personas de bajos ingresos;<sup>19</sup> los instrumentos de gestión democrática de la ciudad (audiencias públicas, consejos y conferencias de las ciudades en el plan nacional, estatal y municipal), entre otros temas. De este proceso derivó también la instauración del Ministerio de las Ciudades que se hizo realidad al comienzo del gobierno del Presidente Lula da Silva, y del Consejo de la Ciudad. Este órgano, que en 2017 el gobierno del residente Temer buscó poner bajo revisión a través de un decreto y que desde entonces no se ha vuelto a reunir, tuvo carácter deliberativo y consultivo y tenía la finalidad de formular, estudiar y proponer directrices para el desarrollo urbano y acompañar su ejecución. Estuvo integrado por 86 miembros, con derecho a voz y voto, en representación de los movimientos sociales, profesionales, municipios y empresarios. Lo interesante, entre otros temas, es que el Consejo permitió ensayar un grado de participación en las decisiones urbanas que no es común, considerando que los movimientos sociales normalmente son excluidos de estos espacios o son invitados a participar con voz, pero sin voto. Tanto es así que para Brasil éste fue el primer espacio institucional con estas características. Es muy significativo que, en el segundo día de su gobierno, el actual presidente Jair Bolsonaro definiera que el Ministerio de las Ciudades debía fusionarse con el Ministerio por la Integración Nacional, en el nuevo Ministerio del Desarrollo Regional que también contará con un Consejo aun cuando todavía se desconoce su funcionamiento.

## La constitución de la Ciudad de México

La última experiencia en cuanto al reconocimiento legislativo del derecho a la ciudad en términos temporales, pasando por su constitucionalización por parte de Ecuador en 2008 (sobre la cual no se hablará aquí por falta de espacio), es el texto de la Constitución de la Ciudad de México, que entró en vigor en septiembre de 2018.<sup>20</sup> El proceso mexicano se ha alimentado de manera muy importante de los debates y resultados que se dieron en el marco de diferentes espacios de articulación política (en los cuales la Coalición Internacional para el Hábitat [HIC por

---

<sup>19</sup> Una de las herramientas de planificación más relevantes en este sentido, cuyo uso ha sido limitado a través de la Ley 11.977 del mes de julio de 2009, en plena época Temer, es el de las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) previstas en el Estatuto de las ciudades. Se trata de áreas urbanas asignadas específicamente a viviendas de interés social en el plan de ordenamiento territorial y los códigos de zonificación de una ciudad. Puede tratarse de áreas ya ocupadas por asentamientos populares precarios, informales o marcados por alguna forma de irregularidad ("ZEIS de regularización"), ya sea en áreas vacías, preferentemente insertadas en áreas dotadas de infraestructura ("ZEIS de vacíos"). Se permite, por lo tanto, el reconocimiento de áreas ocupadas a través de procesos no formales y su regularización agraria y urbanística, pero principalmente, puede ser utilizado como un instrumento de gestión del suelo orientado a poner a disposición terrenos para la producción de nuevas unidades habitacionales de interés social. Es un instrumento que se diseñó con el objetivo explícito de poner freno a la segregación socio territorial y a las desigualdades en el acceso a suelo urbanizado (Rolnik y Freire (s/f). En ese sentido, conviene señalar que las normas del uso del suelo en estas áreas se relajan para permitir el acceso de habitantes de menores ingresos y disuadir a los emprendedores interesados en mercados de alto nivel (Smolka y Mullahy 2016).

<sup>20</sup> Por lo que respecta al ámbito internacional, no hay que olvidar que en 2014, a iniciativa de un grupo de organizaciones y redes entre las cuales la Coalición Internacional para el Hábitat, que se reunieron en Sao Paulo (Brasil), se conformó la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. La Plataforma logró incidir en la Agenda Urbana Mundial que surgió de la III Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Sostenible de la ONU (Hábitat III) que se organizó en Quito (Ecuador) en 2016, logrando el reconocimiento del derecho a la ciudad en los artículos 11, 12 y 13 de dicho documento internacional.

sus siglas en inglés] jugó un importante papel) que se desarrollaron a partir de 1992 en las actividades preparatorias de la Cumbre de la Tierra realizada en Río de Janeiro, y que mucho le deben también a la experiencia brasileña. Seguramente piedra miliar de este proceso, fue la elaboración colectiva de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, en la que participó el propio Gerardo Pisarello, y de la posterior Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, suscrita por los tres poderes en 2010, que plantea que el derecho a la ciudad implica el usufructo equitativo de los bienes y servicios que ésta ofrece dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Los fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad son seis: ejercicio pleno de los derechos humanos; función social de la ciudad y la propiedad; gestión democrática de la ciudad; producción democrática de la ciudad y en la ciudad; manejo sustentable y responsable de los bienes, y disfrute democrático y equitativo de la ciudad.<sup>21</sup>

El punto de partida de la Constitución es la Carta de derechos [Título segundo, artículos 4 al 14], que señala todo el conjunto de derechos que se reconocen en la ciudad, varios de los cuales, igual que el derecho a la ciudad, son “nuevos derechos”. Todos ellos están organizados con base a la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la ciudad.<sup>22</sup> Aunado a ello, el artículo 12 está dedicado totalmente al derecho a la ciudad, y a la letra señala:

1. La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.
2. El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática, y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía.

En el artículo 16 sobre ordenamiento territorial se desarrollan los lineamientos sobre la utilización racional del territorio estableciendo una serie de previsiones en materia de medio ambiente, agua, suelo, vivienda, agricultura urbana, infraestructura física y tecnológica, espacio público y convivencia social, movilidad y prevención de riesgos: en el apartado sobre agua se prohíbe su privatización. Por otro lado, en el apartado sobre suelo, se reconoce su función social “y de la propiedad pública, privada y social”. En el apartado 7 sobre la regulación del uso del suelo se establece que se considerará:

<sup>21</sup> La elaboración de la Carta surgió de una iniciativa del Movimiento Urbano Popular de la Convención Nacional Democrática (MUP-CND) que muy pronto invitó a sumarse al proceso a HIC-AL y a otros actores de la sociedad civil. Fue negociada con el Gobierno de la Ciudad en 2007 y finalmente elaborada en el marco de un Comité Promotor conformado por el MUP, HIC-AL, el Espacio DESC, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad y el Gobierno. El documento final fue suscrito por más de 256 organizaciones y puede consultarse en: <http://derechoalaciudadf.blogspot.com/> Muy útil para entender rápidamente su estructura y sus fundamentos es la matriz que se encuentra en la p. 27.

<sup>22</sup> Para redactar la Constitución se conformó un grupo de trabajo al que se convocó a representantes de la sociedad civil, de la academia y otros especialistas. Entre ellos, fue invitado Enrique Ortiz Flores, de HIC-AL. Dicho grupo de trabajo fue responsable de realizar la primera redacción que, después, se entregó a la Asamblea Constituyente para su modificación y su posterior aprobación.

- a) La dotación de reservas territoriales en áreas urbanas consolidadas para destinarlas a la producción social del hábitat y la vivienda, la infraestructura, el equipamiento, los servicios, el espacio público, la revitalización urbana, la movilidad y la transformación económica.
- c) La situación de los poseedores de buena fe y el impulso de su regularización para promover su acceso a créditos para el ingreso a subsidios o créditos para la producción social de la vivienda, sin demérito de que accedan a otros programas que puedan beneficiarlos.

Se establece además que el Gobierno de la Ciudad es responsable de administrar y gestionar el suelo para garantizar la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano, el desarrollo incluyente y equilibrado, así como el ordenamiento sustentable del territorio de la ciudad y, en forma concurrente, del entorno regional, considerando la eficiencia territorial y la minimización de la huella ecológica. En este apartado se intentó insertar sin éxito a causa de la embestida del sector inmobiliario, previsiones relacionadas con la captación de plusvalías.

En el apartado sobre vivienda se define a la misma como “componente esencial del espacio urbano, del ordenamiento territorial, de la vida comunitaria y del bienestar de las personas y las familias”. Con esto, el gobierno se compromete a “garantizar a sus habitantes el derecho a la vivienda adecuada que favorezca la integración social”, así como a fomentar “el mejoramiento y la producción de viviendas adicionales en predios familiares ubicados en pueblos, barrios y colonias populares, en apoyo a la densificación, la consolidación urbana y el respeto al derecho de las personas a permanecer en los lugares donde han habitado, haciendo efectivo el derecho a la vivienda”. Otros puntos relevantes de la sección dedicada a vivienda (artículo 16, inciso e) son:

c) El Gobierno de la Ciudad protegerá y apoyará la producción social de la vivienda y del hábitat que realizan sus habitantes en forma individual u organizada, sin fines de lucro. Para tales efectos:

- Asignará recursos y formulará los instrumentos jurídicos, financieros y administrativos de inducción y fomento adecuados a esta forma de producción en sus diversas modalidades.
- Fomentará la vivienda cooperativa en sus diversas modalidades. La ley en la materia regulará su constitución, funcionamiento y formas de tenencia.
- Promoverá la asesoría integral para el desarrollo de estos proyectos.
- Dará prioridad en el acceso al suelo a quienes impulsen proyectos que integren áreas de convivencia social, servicios educativos, espacios públicos, productivos y otros servicios.

El artículo 19 está enfocado a la Coordinación Metropolitana y Regional. En el texto se establece que la coordinación es una prioridad para las personas que habitan estas zonas y prevé una serie de espacios de coordinación entre autoridades y lineamientos estratégicos para la planeación democrática del desarrollo, la prestación de servicios públicos de impacto regional y metropolitano, en materia de asentamientos humanos, gestión ambiental, movilidad, entre otros. Se establece además que los poderes públicos propiciarán la participación ciudadana en la elaboración, la ejecución y la evaluación de la política de coordinación regional y metropolitana, de conformidad con los mecanismos de democracia directa y participativa previstos por esta

Constitución y que se realizarán consultas a la ciudadanía cuando se prevea la suscripción de acuerdos para la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, susceptibles de afectarles directamente. Estas consultas serán vinculatorias conforme a lo previsto por la Constitución.

El artículo 26 entre muchos otros dedicados a la participación, detalla la democracia participativa estableciendo que en este marco se favorecerán procedimientos y formas de gobierno abierto, y representativo; consultas y realización de audiencias públicas deliberativas y espacios de rendición de cuentas sobre la administración de los recursos y la elaboración de las políticas públicas y además, la elaboración de presupuestos participativos.

Finalmente, la Constitución establece, ente otros órganos, la creación de un Sistema Integral de Derechos Humanos, articulado al sistema de planeación de la Ciudad, para garantizar la efectividad de los derechos de todas las personas, con base en el Programa de Derechos Humanos y diagnósticos previos. También prevé la conformación de un Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva que tendrá a su cargo la elaboración y el seguimiento del Plan General de Desarrollo y del Programa General de Ordenamiento Territorial, y garantizará la participación directa de los sectores académico, cultural, social y económico, con las modalidades que establezca la ley. El Programa General de Ordenamiento Territorial será elaborado con la participación de la administración pública de la ciudad, las alcaldías y la sociedad. Contará además con un Consejo Ciudadano con capacidad consultiva y propositiva aun cuando no tenga derecho a voto.

El proceso implica ahora la elaboración de una serie de legislaciones secundarias y de revisión de la legislación ya existente para adaptarla al texto constitucional. En el primer grupo entra la legislación que permitirá dar reconocimiento y regular a las cooperativas de vivienda. Organizaciones y movimientos sociales se encuentran elaborando en una iniciativa de ley inquilinaria y trabajan para limitar los desalojos forzosos que cada día se llevan a cabo en la ciudad con uso excesivo de la fuerza pública, violando el debido proceso y el derecho humano a una vivienda adecuada.

Si bien en un contexto muy diferente al que se vivió en España, y considerando la menor participación que la sociedad civil y los grupos vecinales de la capital mexicana han tenido en la construcción del proyecto y de las prioridades del actual gobierno de la Ciudad, éste hereda un marco legislativo progresista que puede ofrecer un amplio margen de operación para llevar a cabo cambios sustanciales. Aun así, es bien sabido —como las experiencias del nuevo municipalismo vuelven a refrendar— que la ley por sí sola no podrá cambiarlo todo. ¿Esta ciudad está dispuesta a poner en el centro del cuestionamiento el carácter absoluto del derecho de propiedad, y, derivado de ello, enfrentar a un mercado inmobiliario plagado de corrupción? En los próximos meses tendremos respuesta a ésta y otras inquietudes.

## Referencias

Angulo, Silvia (2018). "Colau obligará a destinar el 30% de los edificios nuevos a vivienda social", 13 de junio de 2018. Recuperado de: , <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20180613/4576020041/colau-promotores-obra-nueva-vivienda-social.html>

- Ayuntamiento de Barcelona (s/f). "Nace la unidad que actuará preventivamente contra los desahucios". Recuperado de: <http://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/es/noticia/nace-la-unidad-que-actuarza-preventivamente-contra-los-desahucios>
- Blanco, Ismael; Gomà, Ricard, y Subirats, Joan (2018). "El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos", *GAPP*, núm. 20, Nueva Época.
- "Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad". Recuperado de: <http://derechoalaciudadaddf.blogspot.com/>
- "Ciudades para la vivienda adecuada, declaración municipalista de los gobiernos locales por el derecho a la vivienda y a la ciudad". Recuperado de: [https://www.uclg.org/sites/default/files/ciudades\\_por\\_la\\_vivienda\\_adecuada\\_declaracion.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/ciudades_por_la_vivienda_adecuada_declaracion.pdf)
- Dau, Elisabeth (2017). "Municipalismo: de la emancipación ciudadana al poder político en común", Instituto de Investigación y debate sobre la gobernanza. Recuperado de: [http://www.institut-gouvernance.org/sites/default/files/rapport\\_municipalisme\\_esp\\_0.pdf](http://www.institut-gouvernance.org/sites/default/files/rapport_municipalisme_esp_0.pdf)
- Europa Press, "Colau sancionará el 'mobbing' inmobiliario a los inquilinos", 17 de julio de 2018. Recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20180717/45947949982/el-gobierno-de-colau-sancionara-fondos-de-inversion-y-grandes-tenedores-por-acoso-inmobiliario.html>
- Informe de la Relatora Especial sobre una Vivienda Adecuada A/HRC/34/51, 18 de enero de 2017. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/009/61/PDF/G1700961.pdf?OpenElement>
- Junqué, Martha y Shea Baird, Kate (2018). *Ciudades sin miedo. Guía del movimiento municipalista global*. Barcelona: Icaria.
- \_\_\_\_ y colabs (2018). *Ciudades sin miedo. Guía del movimiento municipalista global*. Barcelona: Icaria. Recuperado de: [http://fearlesscities.com/sites/default/files/fearless\\_book\\_es.pdf](http://fearlesscities.com/sites/default/files/fearless_book_es.pdf)
- Rolnik, Raquel y Freire Santoro, Paula (2014). "Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária", en: Smolka, Martim y Furtado Fernanda, *Instrumentos notables de política de suelo en América Latina*, Lincoln Institute, <https://www.lincolninst.edu/es/publications/books/instrumentos-notables-politicas-suelo-en-america-latina>
- Roth, Laura y Shea Baird, Kate (2017). "La feminización de la política y el populismo de izquierdas". Recuperado de: [https://www.eldiario.es/tribunaabierta/feminizacion-politica-populismo-izquierdas\\_6\\_597100285.html](https://www.eldiario.es/tribunaabierta/feminizacion-politica-populismo-izquierdas_6_597100285.html)
- Rubio-Pueyo, Vicente (2017). "El Municipalismo en España: Barcelona, Madrid y las ciudades del cambio". Rosa Luxemburg Stiftung, New York Office. Recuperado de: [http://www.rosalux-nyc.org/wp-content/files\\_mf/rubiopueyo\\_spa96.pdf](http://www.rosalux-nyc.org/wp-content/files_mf/rubiopueyo_spa96.pdf)
- Saule, Nelson Junior; Zárata, Lorena y Emanuelli, Maria Silvia (Coords.) (2017), *Avanzando hacia la implementación del derecho a la ciudad en América Latina y a nivel global*. Coalición Internacional para el Hábitat, Instituto Polis, Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. Recuperado de: <https://derechoalaciudadflasco.files.wordpress.com/2014/01/plataforma-global-por-el-derecho-a-la-ciudad-avanzando-en-la-implementacion-del-derecho-a-la-ciudad-en-america-latina-y-a-nivel-internacional.pdf>

- \_\_\_\_ y Uzzo Karina (2009). "La trayectoria de la reforma urbana en Brasil". Recuperado de: <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8544.html>
- Smolka, Martim y Furtado Fernanda (2014). *Instrumentos notables de política de suelo en América Latina*, Lincoln Institute. Recuperado de: <https://www.lincolninst.edu/es/publications/books/instrumentos-notables-politicas-suelo-en-america-latina>
- \_\_\_\_ y Mullahy, Laura (2016). "Transferencia internacional de ideas: Su relevancia para las políticas de suelo urbano en América Latina", en Fernandes, Edésio y Alfonsín, Betânia (Organizadores), *A Construção do Direito Urbanístico na América Latina*, Belo Horizonte: Gaia Cultural-Cultura e Meio Ambiente. Recuperado de: <http://www.rniu.buap.mx/infoRNIU/sep16/4/a-construcao-do-direito-urbanistico-na-america-latina.pdf>.
- Subirats, Joan (2016). "El derecho a la ciudad", *El país*, Cataluña, España. Recuperado de: [https://elpais.com/ccaa/2016/11/19/catalunya/1479579032\\_183620.html](https://elpais.com/ccaa/2016/11/19/catalunya/1479579032_183620.html)

## Siglas y acrónimos

- CGLU Organización Mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos  
CISDP Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos  
CND Convención Nacional Democrática  
MUP Movimiento Urbano Popular  
ODS Objetivo de Desarrollo Sostenible



# Política nacional de vivienda en la Zona Metropolitana del Valle de México

Miguel Ángel Gorostieta Monjaraz<sup>1</sup>

## Introducción

Una inquietud frecuente entre los asesores técnicos que trabajan en el proceso de producción social de vivienda es la poca orientación de los recursos públicos a esta forma de acceder a la misma. Cotidianamente, la asistencia técnica se enfrenta a la imposibilidad de aplicar el subsidio federal en las regiones donde interviene o que, cuando se aplica, es complicado acceder a los montos máximos, lo que deviene en la pregunta expresa: ¿Dónde se aplican los subsidios de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi)?

Esta pregunta sencilla, pero de gran profundidad, fue el motivo para iniciar este primer encuentro hacia el funcionamiento y la aplicación del entonces Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales en la ZMVM durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. En un primer momento la respuesta fue evidente: la adquisición de vivienda nueva, a través del Infonavit, absorbía la mayor cantidad de recursos, pero si se territorializa la pregunta, el sentido de la respuesta adquiere una dimensión mayor; así, el estudio de la región indica que fueron cinco municipios los principales beneficiados con los subsidios federales, y de forma coincidente, se trató de localidades donde existe un mayor número de viviendas nuevas adquiridas mediante la compra.

El objetivo de este trabajo es mostrar que la visión mercantil de la política habitacional del gobierno de Enrique Peña Nieto determinó la orientación de los subsidios hacia un tipo específico de solución habitacional en regiones particulares de la zona metropolitana, limitando alternativas como la producción social de vivienda. Se espera que la lectura de los resultados y las consecuentes propuestas contribuyan al necesario debate sobre la política nacional de vivienda.

---

<sup>1</sup> Historiador por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas.

## Implementación de la Política Nacional de Vivienda

La Política Nacional de Vivienda que enarbó el gobierno federal se planteó un modelo habitacional enfocado a promover un desarrollo de vivienda ordenado y sustentable que incluía el mejoramiento de la vivienda urbana y rural. La materialización de este objetivo implicaba, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo (PND), “[...] orientar los créditos y subsidios gubernamentales hacia proyectos que fomenten el crecimiento urbano ordenado” (Gobierno de la República, 2013: 54).

De forma crítica, el diagnóstico partía de analizar un crecimiento urbano que no había tenido límites claros en las zonas metropolitanas, las cuales habían crecido 20.6% en superficie entre 1990 y 2010, como consecuencia, entre otros factores, del aumento de las casas independientes habitadas que, en el mismo periodo, crecieron en 7.1 millones frente al decrecimiento de 90 mil departamentos en edificio. Ante este panorama, la consecuente conclusión era la ordenación del territorio bajo el modelo imperante de ciudad compacta, productiva, competitiva, incluyente y sustentable, pero con la intención de que la vivienda “siga siendo el motor de la economía” (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [Sedatu], 2014).

En correspondencia con el artículo 19 de la Ley de Vivienda, la Conavi tiene la atribución de desarrollar y ejecutar los programas de financiamiento, subsidio y ahorro previo para la vivienda. Esta estrategia de política pública se ha generalizado en América Latina y es reconocida como sintomática de un Estado facilitador, que no instrumentador, para las soluciones habitacionales. De esta forma, el solicitante se enfrenta, por un lado, a la necesidad de comprobar sus ingresos para acceder al crédito y, por otro, a la dificultad sistémica de generar el ahorro (Domínguez *et al.*, 2017). Se trata, en suma, de un Estado liberal que incentiva al mercado para el desarrollo de vivienda a través, en el caso mexicano, del principal organismo nacional que se ha consolidado como un financiador de créditos hipotecarios orientados a la vivienda nueva.

Durante el sexenio peñista, la Conavi otorgó 967 092 subsidios a nivel nacional a través, principalmente, del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales en sus diversas modalidades. De este total, 66% se aplicó en unidades nuevas; 15.1% en acciones de mejoramiento; 10.8% se destinó a la autoproducción; 5.8% en vivienda usada, y, finalmente, 0.3% en lote con servicios y 2% para otros (Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda [SNIIV 2.0], 2018a). Priorizar la construcción de nuevo parque habitacional, frente al resto de modalidades, supone un cuestionamiento al fomento estratégico del mercado secundario y la autoproducción planteado por el Programa Nacional de Vivienda (Pronavi). Para completar el breve panorama, es preciso señalar que el tipo de entidad ejecutora que se ha privilegiado, incluso desde años antes del sexenio estudiado, es el Infonavit.

Entre enero de 2013 y diciembre de 2018, el Instituto dispersó 68.3% del total de subsidios. De estas 660 252 acciones, 92.4 se aplicó en vivienda nueva; 93.9% en un tipo de vivienda popular,<sup>2</sup> y 81.7% con una población cuyo ingreso era menor a 2.6 veces el salario mínimo mexicano (VSMM).

---

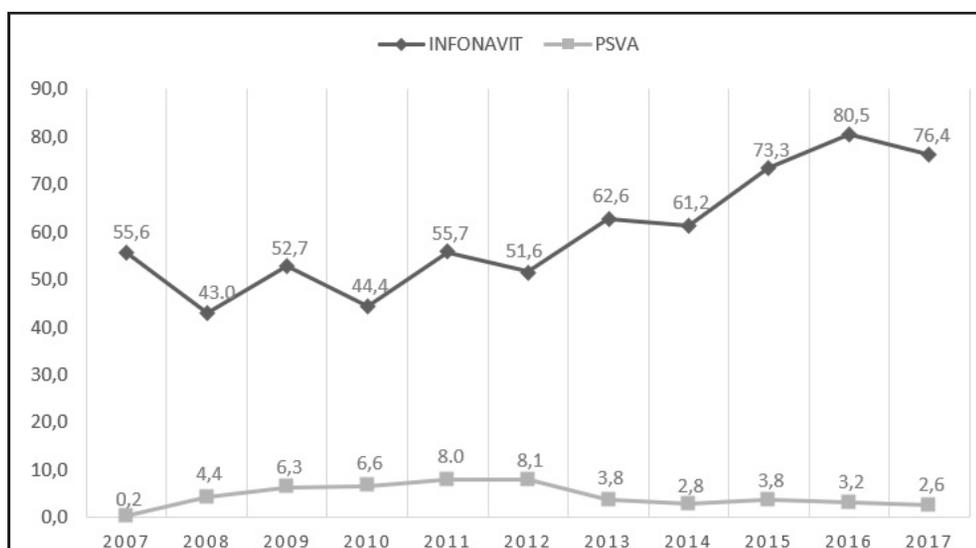
<sup>2</sup> Tipo de vivienda Económica (Menos de 118 VSMM = \$343 826.43); tipo de vivienda Popular (De 118 VSMM a 200 VSMM = entre \$343 826.43 y \$537 228.80).

En cierta medida, el Estado estuvo subsidiando a la población de menor ingreso para que accediera a un específico tipo de vivienda bajo mecanismos determinados de acceso; es decir, solucionar el problema de la vivienda dentro de un modelo imperante que arroja ganancias para los desarrolladores privados.

A pesar de que el discurso oficial reiteró que los subsidios del gobierno federal para vivienda tenían como prioridad aquellos habitantes no afiliados, representando una alternativa para la población no beneficiaria de los organismos nacionales (Sedatu, 2018), el Infonavit se ha encargado de aplicar la mayor parte de los subsidios de la Conavi en los últimos 12 años. Es preciso resaltar que, como se ilustra en la gráfica 1, durante el sexenio calderonista la participación del Instituto, aunque mayoritaria, fue oscilante y coincidió con los efectos de la crisis económica; sin embargo, en el periodo siguiente, la tendencia es ascendente hasta alcanzar, en 2016, el máximo histórico de 80.5% y, posteriormente, descender hasta el 59.7% en 2018, año en que el Consejo Nacional de Vivienda Verde Sustentable (Convives) toma mayor participación como tipo de entidad ejecutora.

Gráfica 1.

**Subsidios aplicados por el Infonavit y la PSVA entre 2007 y 2018 (Porcentaje).**



Fuente: Elaboración propia con información del SNIIV 2.0, Consulta dinámica de subsidios CONAVI 2007-2018, (datos al 31 de diciembre de 2018) Nacional.

Frente a la preminencia del Infonavit en la dispersión de los subsidios de la Conavi, resalta la participación como entidad ejecutora de la Producción Social de Vivienda Asistida que agrupa una diversidad de instituciones de carácter social. Como efecto del reconocimiento y la incorporación de la producción social de vivienda en la Ley de Vivienda publicada en junio de 2006, la activa participación de las organizaciones civiles (algunas integrantes de la Red de Productores Sociales de Vivienda [Red PSV]) y la apertura de las autoridades de la Conavi (Almanza, 2013), la PSVA aumentó su participación relativa; de este modo, entre 2007 y 2012 existe una tendencia

creciente hasta alcanzar, en 2012, la aplicación del 8.1% del total de subsidios. A pesar del reconocimiento discursivo del gobierno peñista de la producción social, e incluso, incorporarla como la estrategia 3.2 en el programa sectorial, es evidente que la PSVA como alternativa habitacional quedó rezagada, cayendo al 0.9% del total de subsidios aplicados en 2018.

En el último sexenio, los organismos agrupados en el tipo de entidad PSVA aplicaron 28 943 subsidios, lo que representó 3% del total de acciones. Este universo se dividió entre la autoproducción (51.8%), el mejoramiento (47.7%) y el lote con servicios (0.5%). Es importante destacar que 99.9% de los subsidios se dispersaron en viviendas de tipo económica, con un valor menor a los 118 VSMM; por otra parte, los beneficiarios se dividieron, en su mayoría, entre aquellos que percibían menos de 2.6 VSMM (74.4%) y entre 2.61 y 4 VSMM (21%) (SNIIV 2.0, 2018a).

El estudio de la implementación programática de la política pública muestra el privilegio de la construcción de vivienda nueva bajo una visión de mercado. Se ha fomentado la perspectiva de una mercancía que debe ser auxiliada con recursos públicos, por su propia dinámica de bien caro, alejándose de su concepción como un derecho humano. De esta forma, la contradicción queda paliada. El fomento económico del mercado inmobiliario, inscrito en un sistema de ganancia, limita el derecho a la vivienda, pero este último aspecto sigue siendo relevante y se tras-toca en una “problemática” de vivienda que el Estado atiende por medio de una política pública orientada, precisamente, al mercado.

## Implementación metropolitana de la Política Nacional de Vivienda

La predilección de la visión mercantil de la vivienda, que la conceptualiza como un objeto que se produce y se vende como cualquier otra, ha conducido a una desarticulación de la política pública con los principales procesos de adquisición y construcción de la vivienda en el territorio; esta situación se expresa en la orientación del subsidio para nuevos desarrollos habitacionales. Como consecuencia, la aplicación del recurso tiene una territorialización específica donde se privilegian ciertos municipios, determinando, de esta forma, los procesos de urbanización en zonas específicas. En el siguiente apartado se intentará ilustrar este proceso en a través del estudio de la ZMVM.

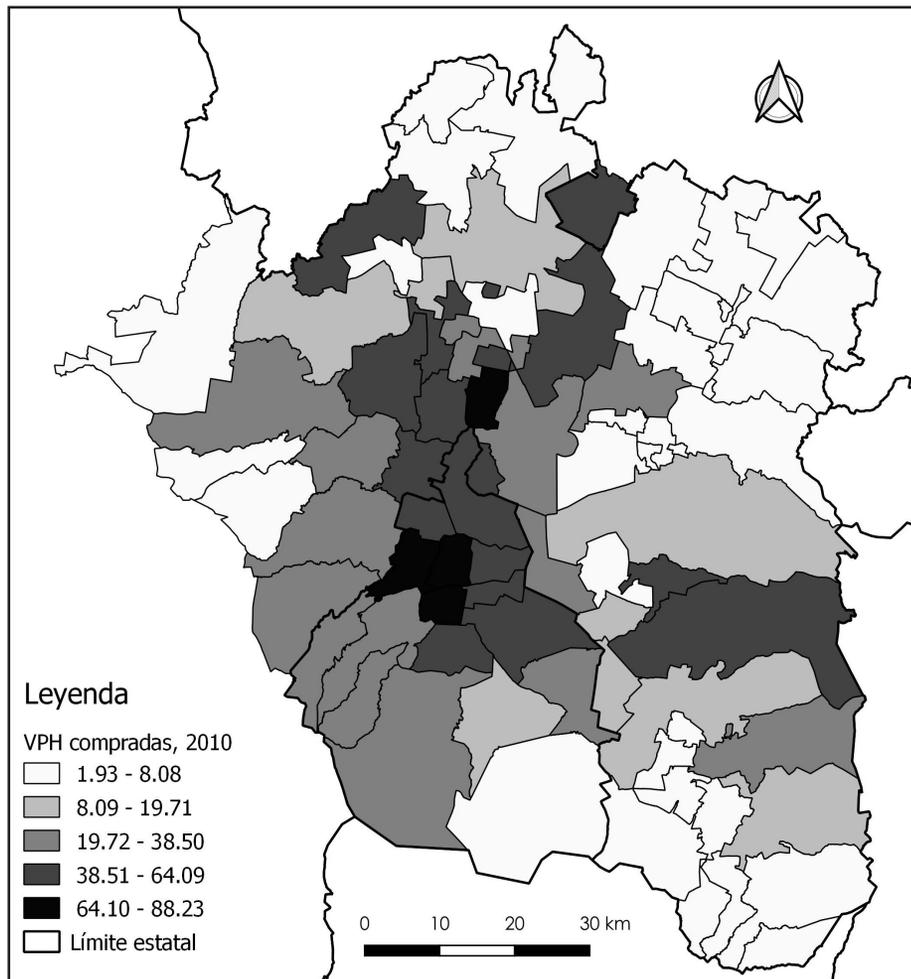
Como región, la ZMVM<sup>3</sup> ha presentado un ritmo de crecimiento del parque habitacional inferior al nacional entre el año 2000 y el 2015; si bien el Estado de México y el municipio de Tizayuca (Hidalgo) presentan ritmos de crecimiento más acelerados, el conjunto se observa atenuado por el efecto que tienen las bajas tasas de crecimiento en la Ciudad de México. De este modo, el número de viviendas particulares habitadas de la región ascendió de 4.2 millones en el año 2000 a 5.7 millones en el 2015. Aunque el ritmo de crecimiento poblacional sigue la tendencia anterior, la población ha crecido a un ritmo menor que las viviendas como consecuencia, en parte, de la transformación en la composición de los hogares, impactando en el número de habitantes por

---

<sup>3</sup> La ZMVM está integrada por 59 municipios del Estado de México, 16 alcaldías de la Ciudad de México y un municipio de Hidalgo.

Mapa 1.

**Viviendas particulares habitadas propias cuya adquisición fue por medio de la compra en 2010 por municipio (porcentaje).**



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del cuestionario ampliado.

vivienda. Para el 2000 la población ascendía a 18.3 millones de habitantes, mientras que 15 años después se contabilizaron 20.8 millones, lo que implica que, por lo menos, 17 de cada 100 mexicanos habitan en esta zona metropolitana (Instituto Nacional de Geografía y Estadística [INEGI], 2018; INEGI, 2015a).

Los datos levantados por el Censo de 2010 muestran que en la región la forma prioritaria de adquisición de la vivienda en propiedad fue a través de la autoproducción. De los 3.6 millones de unidades que conformaban el parque habitacional propio, 36.4% se mandó construir, mientras que el 33.2% se efectuó por medio de la autoconstrucción. Solamente 25.5% se adquirió median-

te la compra. La Encuesta Intercensal, realizada cinco años después, integró dos nuevas variables: herencia y donación del gobierno, que modificaron el porcentaje de adquisición por medio de la autoproducción, pero no sustancialmente, el de la compra; en este sentido, de los 3 millones 203 393 de viviendas propias que se ubicaban en la ZMVM, 26.6% se adquirió a través de la compra, 37.1% fue mandado a construir, 22.6% se realizó por autoconstrucción, de forma relevante, 11.2% se obtuvo mediante alguna herencia (INEGI, 2010; INEGI, 2015a).

A nivel nacional, el porcentaje de las viviendas particulares habitadas propias cuya adquisición fue por medio de la compra ascendió al 30.1% en 2010, cifra más elevada que el promedio de la ZMVM; sin embargo, como es notorio en el mapa 1, existen varios municipios ubicados en la región central cuya adquisición rebasa la media del país. Incluso, en localidades como Azcapotzalco, Iztacalco, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Coacalco, Cuautitlán, Huehuetoca, Tecámac, Chicoloapan, Ixtapaluca, Jaltenco, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli y Tizayuca, más del 50% de su parque habitacional propio fue adquirido bajo esta modalidad. Dejando de lado las alcaldías de la Ciudad de México, en función de su histórica consolidación urbana, es preciso destacar municipios como Coacalco donde el porcentaje alcanza 86.2%, Huehuetoca con 59.6%, Tecámac donde representa el 57.3% y Tizayuca donde la vivienda comprada llega al 58.1% del total (INEGI, 2010).

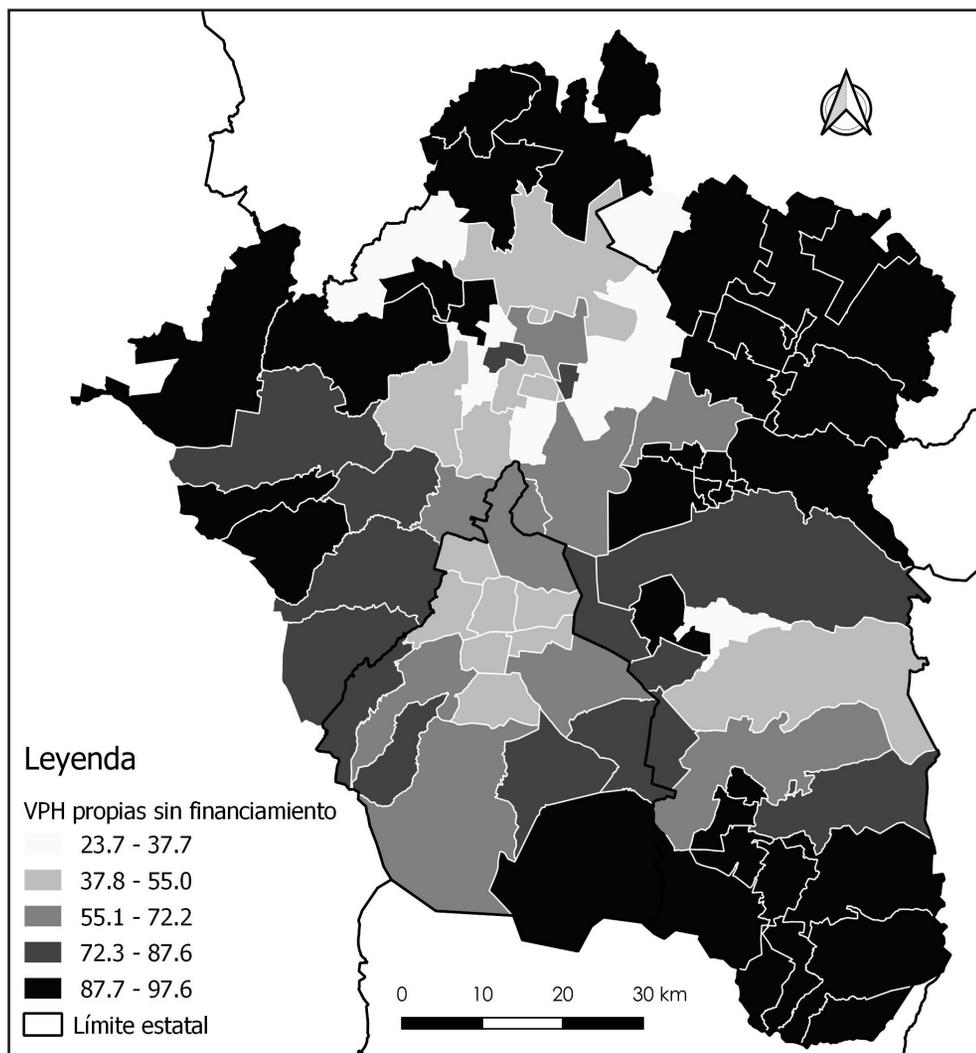
En el conjunto de la ZMVM, la participación porcentual de la vivienda comprada pasó de 25.5% en 2010 a 26.6% en 2015, apenas una diferencia de una unidad porcentual; sin embargo, el seguimiento puntual a determinados municipios arroja otra perspectiva. Por referir algunos ejemplos, en el municipio de Chalco pasó de representar 61.9 a 76.9%; en Huehuetoca de 59.6 al 70.1%; en Nextlalpan de 5.8% a 33.3%; en Tecámac de 57.3% a 70.1%, y en Zumpango de 10.3 al 41.8% (INEGI, 2010; INEGI, 2015a). El aumento de vivienda comprada hace evidente que, en los municipios periféricos, particularmente del norte de la ZMVM, los desarrollos inmobiliarios han presentado un crecimiento importante durante estos cinco años.

El objeto de tomar la variable de compra, en lugar de las otras, responde a la posibilidad de comparar de manera más confiable la forma de adquisición de la vivienda, pero también permite vislumbrar que, en contraparte, la autoproducción es mayoritaria en los municipios de la zona de estudio. En municipios como Milpa Alta, Apaxco, Atenco, Axapusco, Chimalhuacán, Huexpoxtla, Isidro Fabela, Jilotzingo, Nopaltepec, Otumba, Tequixquiac, Tezoyuca y Villa del Carbón, el porcentaje de autoproducción rebasa 80%, de acuerdo a los datos arrojados por la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015a). Se trata, primordialmente, de municipios periféricos ubicados tanto en el oriente como en el poniente de la ZMVM.

De forma paralela a la autoproducción, la mayor parte del parque habitacional propio se ha comprado o construido sin ningún tipo de financiamiento público o privado. En mayor medida, esta situación es el reflejo de procesos progresivos de construcción que se realizan dependiendo de la solvencia económica o, en el mejor de los casos, de las necesidades de los integrantes del hogar. En cierto sentido, sí existe un ahorro orientado a la construcción de la vivienda o la implementación de mecanismos artesanales de crédito; pero, estos procesos son de larga duración. Así, hasta 2015, el 64.6% de las viviendas particulares habitadas propias en la ZMVM se había comprado, mandado a construir o fueron autoconstruidas con recursos del propio habitante. En

Mapa 2.

**Viviendas particulares habitadas propias que fueron compradas, mandadas construir o construidas por el dueño utilizando recursos propios en 2015 por municipio (porcentaje).**



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI. Microdatos de la Encuesta Intercensal 2015.

el resto de las viviendas propias había intervenido algún tipo de financiamiento externo como Infonavit (21%), la banca (7.4%) o alguna otra institución financiera (4.1%), por referir los más relevantes (INEGI, 2015b).

La territorialización de la vivienda propia sin financiamiento, ilustrada en el mapa 2, muestra una marcada coincidencia entre los municipios periféricos cuyas viviendas se adquirieron con recursos propios y aquéllos cuya adquisición mayoritaria fue por medio de la autoproducción. La observación detallada de la variable “sin financiamiento” indica que, en 31 de los 76 municipios,

el porcentaje asciende a más del 90%; el punto máximo, 97.6%, se presentó en un par de localidades: Juchitepec y Ecatepec. Por su parte, entre los municipios donde el porcentaje de esta modalidad es menor se encuentra Coacalco con 24.6%, Cuautitlán con 23.7%, Huehuetoca con 29.6% y Tizayuca con 33%. En conjunto, esta información abona elementos para señalar que el financiamiento público está orientado a la compra de vivienda nueva (INEGI, 2015b).

El análisis territorial de la aplicación de los subsidios de la Conavi contribuye a una mayor comprensión de la política de vivienda en la zona metropolitana. Entre 2013 y 2018 se otorgaron 44 259 subsidios en la ZMVM; en concordancia con la tendencia nacional, la vivienda nueva absorbió 69.2% del total, mientras que en el mejoramiento se aplicó 8.1% y en la autoproducción sólo 3.7%. La dispersión de subsidios se realizó de forma preferente por medio del Infonavit, como tipo entidad, al aplicar 60.5% del total de los recursos; sin embargo, es notorio que en el municipio de Tizayuca y los 59 municipios del Estado de México su intervención rebasa 67%. Es preciso resaltar que, el Instituto presentó una aplicación mínima (0.2%) en el caso de la Ciudad de México donde las Fuerzas Armadas se encargaron de aplicar el 83.3% del total de subsidios durante el sexenio (SNIIV 2.0, 2018b).

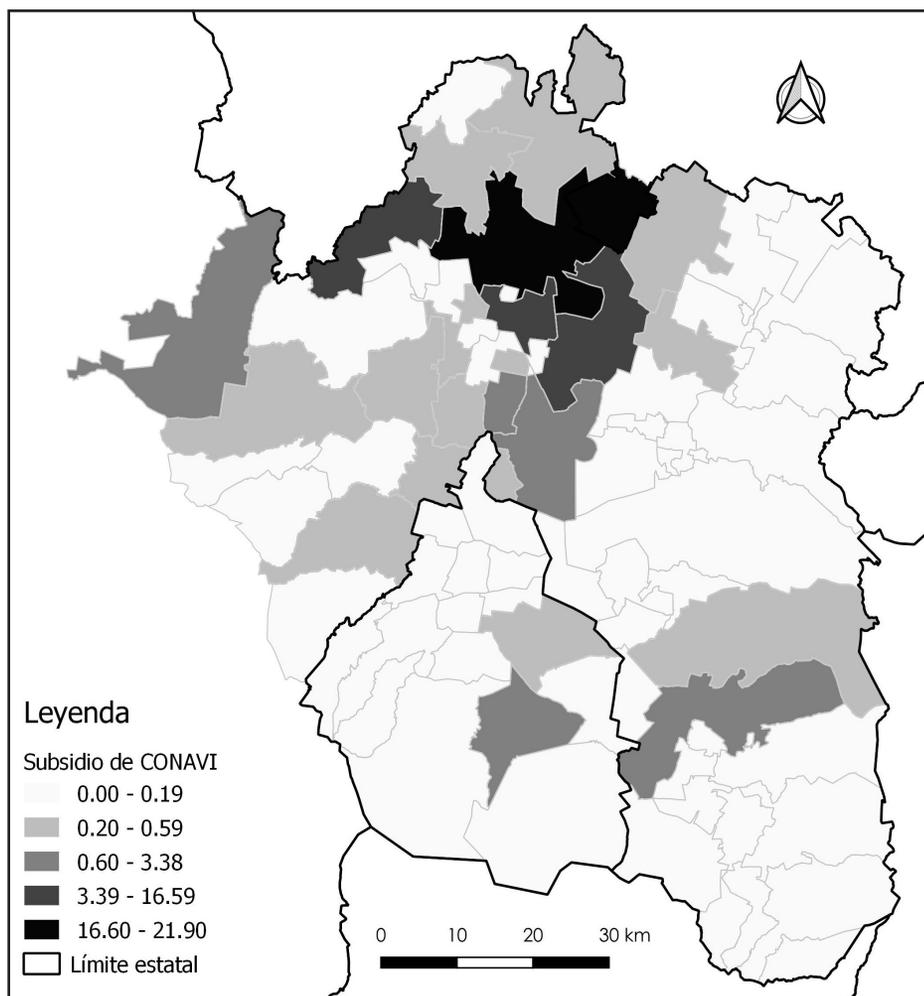
Aunque la participación de la Producción Social de Vivienda Asistida fue marginal, resulta relevante que sea justamente en la Ciudad de México donde obtenga mayores porcentajes en relación del total de subsidios otorgados a esta entidad; así, alcaldías como Iztapalapa y Xochimilco se vieron beneficiadas, principalmente, con esta alternativa de desarrollo de vivienda. En el caso del Estado de México, Ecatepec fue el municipio con un mayor número de acciones realizadas por la PSVA. Estos tres casos abren la posibilidad de un análisis a profundidad sobre los alcances de la producción social de vivienda con el apoyo de la asesoría técnica de corte social en el marco de un programa federal.

Los 44 259 subsidios otorgados en la región durante el sexenio peñista se aplicaron en 70 de los 76 municipios. Si hubiese una distribución equitativa, cada municipio obtendría un promedio de 1.4% del total de los subsidios; sin embargo, como es notorio en el mapa 3, 61 municipios no aplicaron más del 1% del total de recursos. Entre aquellos que aplicaron entre 1 y 2 % se encuentran Xochimilco, Chalco y Coacalco; mientras que en Ecatepec se dispersó 3.4% del total. Las cinco localidades restantes resaltan por la relevante intervención de la Conavi: en Nextlalpan se dispersó 6.8%; Tecámac el 7.4%; Huehuetoca el 16.3%; Zumpango el 19.8% y Tizayuca 21.1% (SNIIV 2.0, 2018b); en conjunto, en sólo cinco municipios se realizaron 71 de cada 100 acciones habitacionales subsidiadas.

Estos últimos municipios se localizan al norte de la ZMVM y comparten ciertas características: un mayor número de casas propias adquiridas por medio de la compra o un aumento de este tipo de vivienda entre 2010 y 2015 y una menor utilización de recursos propios. En cuatro de las cinco localidades, con la exclusión de Tecámac (77.3%), se orientó más del 90% de los subsidios a la compra de vivienda nueva; el caso más relevante es Nextlalpan donde el porcentaje ascendió a 99.9% del total destinado al municipio. Por su parte, el Infonavit tiene una participación prioritaria en tres municipios: Huehuetoca (91.5%), Nextlalpan (91.4%) y Zumpango (97.7%); en el caso de Tecámac el instituto dispersó sólo 38.1% del total de subsidios municipales, pero las siguientes entidades fueron el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Socia-

Mapa 3.

**Distribución porcentual de los subsidios otorgados por la Conavi en los municipios de la ZMVM entre 2013 y 2018.**



Fuente: Elaboración propia con información de SNIIV 2.0. Consulta dinámica de Subsidios Conavi 2013-2018 (datos al 31 de diciembre de 2018) Estatal-Municipal.

les para los Trabajadores del Estado (Fovissste), al aplicar 38.6%, e intermediarios financieros que representan 20.1% (SNIIV 2.0, 2018b).

En la ZMVM la ejecución del principal programa del Conavi ha fortalecido el mercado de la vivienda nueva a través del Infonavit; territorialmente se ha orientado a aquellos municipios periféricos del norte donde los desarrolladores inmobiliarios encontraron un nicho de oportunidad. Las consecuencias más visibles son la desarticulación de los subsidios con la forma mayoritaria de adquisición de vivienda y la aplicación marginal en otros municipios periféricos donde no ha intervenido ningún tipo de financiamiento externo, localidades en que las viviendas se han con-

solidado con los recursos propios del habitante. Otra consecuencia, que sería un síntoma de la incompreensión de la dinámica metropolitana y de los procesos urbanos, es la construcción masiva de vivienda nueva en cierta parte de la periferia que, aunque se inscriban en los perímetros de contención urbana, no cuenta con la suficiente capacidad para proveer servicios, mientras que su poca accesibilidad fomenta su abandono.

## Repensar la Política Nacional de Vivienda

El análisis particular de la ejecución de los subsidios otorgados por la Conavi en la ZMVM confirma la tendencia nacional de una política de vivienda orientada al mercado durante el sexenio de Erique Peña Nieto. La institución encargada de materializar dicha política fue el Infonavit, organismo que, al abandonar la promoción y fortalecer su carácter de financiera, ha contribuido a acrecentar las ganancias de los desarrolladores privados. Por otro lado, a pesar de su potencial, la PSVA como tipo de entidad, estuvo rezagada del principal programa de subsidios durante el sexenio peñista; salvo algunas excepciones, como Xochimilco, Iztapalapa y Ecatepec, su participación fue mínima, quedando limitada una alternativa de vivienda que prioriza la modalidad de autoproducción del programa.

Territorialmente, la mayor parte de los recursos se dispersaron en cinco municipios del norte de la ZMVM, privilegiando aquéllos donde la adquisición de vivienda propia fue por medio de la compra a través del financiamiento público y privado. En caso contrario, en las localidades periféricas donde la vivienda ha sido autoproducida con recursos propios, el porcentaje de subsidio aplicado durante el sexenio, salvo algunas excepciones, no rebasó 1%. El abandono del entendimiento de la vivienda como un derecho humano, que implica un proceso social, ha conducido a que el mercado sea la principal condicionante para orientar los subsidios y, de esta forma, influir en los procesos de urbanización.

La experiencia de la producción social de vivienda muestra que el subsidio en su modalidad de autoproducción es importante para la construcción y la consolidación de la misma al encontrarse en correspondencia con los principales procesos de adquisición. Muchas familias perciben el apoyo económico como un incentivo para la ampliación y el mejoramiento; sin embargo, comúnmente el recurso entregado no es suficiente para concluir una vivienda habitable bajo los estándares de la Conavi, pero es claro que la necesaria elevación del número de subsidios aplicados por la PSVA y el aumento en el monto económico sólo será posible con un cambio en la política habitacional que implique un giro en la conceptualización de la vivienda: de una mercancía a un proceso social bajo la perspectiva del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada.

Así, la visión de la vivienda como proceso se convierte en un elemento trascendente para la concepción y la ejecución de cualquier programa de subsidios que se plantee incidir en los principales procesos de producción habitacional. Las formas mayoritarias de adquisición de vivienda, mandada a construir y autoconstrucción, son un indicativo de que existe una intervención activa del habitante, suponen una capacidad de ahorro que es un potencial para el financiamiento de la PSVA. Sin embargo, el esquema de subsidio, ahorro y crédito, por lo menos en la modalidad de

autoproducción, debe modificarse. 1) El subsidio debe aumentar lo suficiente para garantizar la habitabilidad; 2) el ahorro de la familia debe considerar, en forma flexible, materiales existentes y la mano de obra propia; y 3) el crédito debe desaparecer. La implementación del crédito supone dos elementos, por un lado, moviliza el aspecto financiero de la vivienda y, por otro, garantiza la participación activa de la familia y la correcta aplicación del subsidio. Este último aspecto puede quedar cubierto con la intervención de la Asistencia Técnica, pero también tiene condicionantes.

La asesoría técnica debe plantearse como integral; es decir, una parte de asistencia arquitectónica y otra social que se oriente a la participación comunitaria. En conjunto, debe estar financiada y supervisada bajo la lógica de una Asistencia Técnica Integral que se trace como objetivo el fortalecimiento del tejido comunitario en términos sociales y económicos. En el caso de la intervención en municipios periféricos, limitados actualmente por los perímetros de contención urbana, debe implicar el desarrollo económico y de los servicios en la región bajo la perspectiva de que la vivienda genera ciudad y, por ende, relaciones socioeconómicas.

Para ello, la política habitacional debe trascender del diagnóstico en que la expansión urbana es un producto directo de la construcción de la vivienda, sino que está atravesada por múltiples factores dentro de los que destaca el fomento de un solo polo que centraliza el empleo y el equipamiento en la zona metropolitana. De esta forma, la "problemática" de la vivienda adquiere dimensiones mayores que rebasan la atención al rezago habitacional, sin que este deje de ser trascendente.

La transición del gobierno federal abrió la oportunidad de repensar la materialización de la política habitacional en territorios específicos. Los nuevos encargados del sector, con una visión más cercana a la producción social de vivienda, han considerado la reconstrucción, por lo menos en el primer año de gobierno, como el elemento central de la política habitacional; por otro lado, han decidido desaparecer el *Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales* e impulsar el *Programa de Vivienda Social*. Si bien este último se ha planteado con una nueva visión que da prioridad a las personas más vulnerables en las entidades que presenten mayor rezago habitacional, el programa mantiene el cofinanciamiento para la adquisición de vivienda nueva con los organismos destinados para tal fin.

Aunque la experiencia y la visión de los actuales responsables de la Conavi es un aliciente para confiar en que se desarrolle una perspectiva social de la vivienda, es necesario que existan pasos claros en este sentido. Para tal efecto, la propuesta sostenida por el presente trabajo es profundizar el debate en torno a la pertinencia del crédito, la correspondencia de los subsidios con los principales procesos de producción de la vivienda en el territorio y el fortalecimiento de las modalidades de autoproducción a través de una asesoría integral. Si se consideran estos elementos en la aplicación del naciente programa de subsidios, es indudable que la producción social de la vivienda recibiría un aliento mayor al que se ha visto en los pasados años.

## Conclusiones

### *Repensar la Política Nacional de Vivienda*

El análisis particular de la ejecución de los subsidios otorgados por la Conavi en la Zona Metropolitana del Valle de México confirma la tendencia nacional de una política de vivienda orientada al mercado durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. La institución encargada de materializar dicha política fue el Infonavit, organismo que, al abandonar la promoción y fortalecer su carácter de financiera, ha contribuido en acrecentar las ganancias de los desarrolladores privados. Por otro lado, a pesar de su potencial, la Producción Social de Vivienda Asistida, como tipo de entidad, estuvo rezagada del principal programa de subsidios durante el sexenio peñista; salvo algunas excepciones, como Xochimilco, Iztapalapa y Ecatepec, donde intervinieron universidades y asociaciones civiles. En general, la participación de la PSV quedó limitada como una alternativa de vivienda que priorizara la modalidad de autoproducción frente a la compra de vivienda.

Territorialmente, la mayor parte de los recursos se dispersaron en cinco municipios del norte de la ZMVM, privilegiando aquellos donde la adquisición de vivienda propia fue por medio de la compra a través del financiamiento público y privado. En caso contrario, en las localidades periféricas donde la vivienda ha sido autoproducida con recursos propios, el porcentaje de subsidio aplicado durante el sexenio, salvo algunas excepciones, no rebasó el 1%. El abandono del entendimiento de la vivienda como un derecho humano que implica un proceso social, ha conducido a que el mercado sea la principal condicionante para orientar los subsidios y, de esta forma, influir en los procesos de urbanización.

La experiencia de la producción social de vivienda muestra que el subsidio en su modalidad de autoproducción es importante para la construcción y la consolidación de la vivienda al encontrarse en correspondencia con los mayoritarios procesos de adquisición. Muchas familias perciben el apoyo económico como un incentivo para la ampliación y el mejoramiento; sin embargo, comúnmente el recurso entregado no es suficiente para concluir una vivienda habitable bajo los estándares de la Conavi. Pero, es claro que la necesaria elevación del número de subsidios aplicados por la PSVA y el aumento en el monto económico sólo será posible con un cambio en la política habitacional que implique un giro en la conceptualización de la vivienda: de una mercancía a un proceso social bajo la perspectiva del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada.

Así, la visión de la vivienda como proceso se convierte en un elemento trascendente para la concepción y la ejecución de cualquier programa de subsidios que se planteen incidir en los principales procesos de producción habitacional. Las formas mayoritarias de adquisición de vivienda, mandada a construir y de autoconstrucción, son un indicativo de que existe una intervención activa del habitante y suponen la capacidad de ahorro como un potencial para el financiamiento de la PSVA. Sin embargo, el esquema de subsidio, ahorro y crédito, por lo menos en la modalidad de autoproducción, debe modificarse: 1) El subsidio debe aumentar lo suficiente para garantizar la habitabilidad; 2) el ahorro de la familia debe considerar, en forma flexible, materiales existentes y la mano de obra propia, y 3) el crédito debe desaparecer. La implementación del crédito supone dos elementos, por un lado, moviliza el aspecto financiero de la vivienda y, por otro, garantiza la

participación activa de la familia y la correcta aplicación del subsidio. Este último aspecto puede quedar cubierto con la intervención de la Asistencia Técnica, pero también tiene condicionantes.

La asesoría técnica debe plantearse como integral; es decir, una parte de asistencia arquitectónica y otra social que se oriente a la participación comunitaria. En conjunto, debe estar financiada y supervisada bajo la lógica de una Asistencia Técnica Integral que se trace como objetivo el fortalecimiento del tejido comunitario en términos sociales y económicos. En el caso de la intervención en municipios periféricos, limitados por los perímetros de contención urbana, debe implicar el desarrollo económico y de los servicios en la región bajo la perspectiva de que la vivienda genera ciudad y, por ende, relaciones socioeconómicas.

Para ello, la política habitacional debería trascender del diagnóstico oficial dado en el anterior sexenio; análisis que limitó a la expansión urbana como un producto directo de la construcción de vivienda horizontal. Es preciso considerar los múltiples factores que atraviesan esta expansión sin sentido, destacando los siguientes: el crecimiento de los precios del suelo en áreas servidas que impiden el acceso a la población más vulnerable; el fomento de limitados polos de desarrollo que atraen y mantienen a la población en las grandes ciudades aunque vivan en las periferias, y justamente, el privilegio de la compra de vivienda nueva en áreas alejadas sin equipamiento, ni trabajo, construidas para hacer dinero, no ciudad. De esta forma, la “problemática” de la vivienda adquiere dimensiones mayores que rebasan la *atención al rezago habitacional*, sin que este deje de ser trascendente.

La transición del gobierno federal y la publicación del Programa Nacional de Vivienda 2019-2024, que incluyó las siete cualidades del DHVA, abrieron la oportunidad de repensar la materialización de la política habitacional en territorios específicos. Los nuevos encargados del sector, con una visión más cercana a la producción social de vivienda, han considerado la reconstrucción tras el sismo de 2017 (por lo menos en el primer año de gobierno) como el elemento central de la política habitacional; asimismo, se han planteado la atención a comunidades específicas, como los pueblos yaquis, donde existen problemáticas y deudas históricas. De forma trascendente, han decidido desaparecer el Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales e impulsar el Programa de Vivienda Social. Si bien este último presenta una nueva visión que da prioridad a las personas más vulnerables en las entidades que presenten mayor rezago habitacional, el programa mantiene el cofinanciamiento para la adquisición de vivienda nueva con los organismos de vivienda.

Aunque la experiencia y los discursos de los actuales responsables de la Conavi son un aliciente para confiar en que se desarrolle una perspectiva social de la vivienda basada en el DHVA, es necesario que existan pasos claros en este sentido. Para tal efecto, la propuesta sostenida por el presente trabajo es profundizar el debate en torno a la pertinencia del crédito, la correspondencia de los subsidios con los principales procesos de producción de la vivienda en el territorio y el fortalecimiento de las modalidades de autoproducción a través de una asesoría técnica integral. Si se consideran estos elementos en la aplicación del naciente programa de subsidios, es indudable que la producción social de la vivienda recibiría un aliento mayor al que se ha visto en los pasados años.

## Referencias

- Almanza, Cristina (2013). "El posicionamiento de la producción social de vivienda en la política nacional de vivienda. Retos y perspectivas", en Alicia Ziccardi (coord.), *Memoria del Congreso Nacional de Vivienda 2013. Eje temático I: La política nacional de vivienda, 2000-2013*. Recuperado de: [http://www.economia.unam.mx/cedrus/descargas/01\\_Eje%201\\_Politica\\_Nacional\\_Vivienda.pdf](http://www.economia.unam.mx/cedrus/descargas/01_Eje%201_Politica_Nacional_Vivienda.pdf) [consulta: 2, septiembre, 2018]. México, UNAM, pp. 2-13.
- Domínguez, Joaquín; Fernandini Manuel; Riquelme, Leticia y Schneider Christian (2017). *Financiamiento del mercado de vivienda en América Latina y el Caribe. Documento para Discusión No. IDP-DP-519*. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/en/financiamiento-del-mercado-de-vivienda-en-america-latina-y-el-caribe> [consulta: 12, septiembre, 2018]. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 19 pp.
- Gobierno de la República (2013). *Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018*. Recuperado de: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf> [consulta: 12, agosto, 2018]. México, Gobierno de la República, 183 pp.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulador del cuestionario ampliado*, fecha de elaboración: 12 de mayo de 2011 [Base de datos]. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/> [consulta: 8, septiembre, 2018].
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2015a). *Tabulador de la Encuesta Intercensal 2015*, fecha de elaboración: 24 de octubre de 2016 [Base de datos]. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/> [consulta: 5, septiembre, 2018].
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2015b). *Microdatos de la Encuesta Intercensal 2015*, fecha de elaboración: 17 de diciembre de 2015 [Base de datos] (en línea). <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/> [consulta: 5, septiembre, 2018].
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2018). *Serie histórica censal e intercensal: Población total por entidad y municipio según año censal, 1990-2010* [Base de datos]. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/cpvsh/default.html> [consulta: 5, septiembre, 2018].
- Presidencia de la República (2017). "Ley de Vivienda", en *Diario Oficial de la Federación*, México, Gobierno de la República, 27 de junio de 2006 (últimas reformas publicadas DOF 23 de junio de 2017). Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv\\_230617.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_230617.pdf) [consulta: 25, agosto, 2018].
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2014). "Programa Nacional de Vivienda 2014-2018", en *Diario Oficial de la Federación*, México, Gobierno de la República. Recuperado de: [https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2014\\_%20SEDATU\\_Programa\\_Nacional\\_de\\_Vivienda\\_2014-2018.pdf](https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2014_%20SEDATU_Programa_Nacional_de_Vivienda_2014-2018.pdf) [consulta: 5, septiembre, 2018].
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2018), "Con la Nueva Política Nacional de Vivienda se han realizado más de 6 millones de acciones en el país: RRB", en *gob.mx* México, Gobierno de la República. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sedatu/prensa/con-la-nueva-politica-nacional-de-vivienda-se-han-realizado-mas-de-6-millones-de-acciones-en-el-pais-rrb?idiom=fr> [consulta: 20, agosto, 2018].

Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda 2.0 (2018a). *Consulta dinámica de Subsidios Conavi 2013-2018 (datos al 31 de diciembre de 2018) Nacional* [Base de datos]. Recuperado de; <http://sniiv.beta.conavi.gob.mx/cubo/conavi.aspx#> [consulta: 9, febrero, 2019].

Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda 2.0 (2018b). *Consulta dinámica de Subsidios Conavi 2013-2018 (datos al 31 de diciembre de 2018) Estatal-Municipal* [Base de datos]. Recuperado de: <http://sniiv.beta.conavi.gob.mx/cubo/conavi.aspx#> [consulta: 9, febrero, 2019].

## Siglas y acrónimos

Conavi	Comisión Nacional de Vivienda
Convives	Consejo Nacional de Vivienda Verde Sustentable
Fovissste	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Infonavit	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
PND	Plan Nacional de Desarrollo
Pronavi	Programa Nacional de Vivienda
PSVA	Programa Social de Vivienda Asistida
Sedatu	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SNIIV	Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda
ZMVM	Zona Metropolitana del Valle de México



# La ciudad compacta: la nueva estrategia de crecimiento

Juan Carlos Caballero Martínez<sup>1</sup>

## Introducción

El terremoto de 1985 habría respetado, lo sé, las Pérgolas entre La Alameda y Bellas Artes; los verdaderos Portales del Primer Cuadro, antes que el de Mercaderes y el de Las Flores. La vesania prepotente del funcionario que las demolió, no.

FERNANDO CUIEL DEFOSSÉ

El presente trabajo es un primer acercamiento de una investigación en curso, cuyo objetivo principal es averiguar qué afectaciones y transformaciones han surgido por el *crecimiento vertical* desde una perspectiva urbana y sociológica. Para ello se realiza un estudio sobre los complejos inmobiliarios que se han construido en la Ciudad de México. La hipótesis es: "Se está desarrollando una ciudad con carácter disgregado-fragmentado. Los proyectos inmobiliarios fracturan el tejido social y urbano y no se considera la integración de los nuevos habitantes". En ese sentido, se pretende saber qué impactos pueden derivar del crecimiento vertical. La metodología se basa, hasta el momento, en revisión documental, en un periodo que comprende del año 2012 al 2018 (periodo en el cual se impulsa el desarrollo de *ciudades más compactas*), que mencione problemáticas sociales, ambientales, urbanas y económicas de la Ciudad de México cuyo causante sean los complejos inmobiliarios. Esta revisión documental se refuerza con la observación no participante<sup>2</sup> y con la experiencia profesional que adquirí cuando laboré como *analista de habitabilidad* para una empresa de avalúos inmobiliarios.

El trabajo se justifica por dos cuestiones: 1) Hacer un estudio de las problemáticas que surgen por el crecimiento vertical, y 2) conocer si se está generando una ciudad disgregada-fragmentada

<sup>1</sup> Maestrante en Diseño y Estudios Urbanos en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) unidad Azcapotzalco.

<sup>2</sup> Quiero agradecer a tres colaboradores con los cuales realicé trabajo de campo en la alcaldía Venustiano Carranza para conocer las problemáticas que ocasiona el crecimiento vertical en esa demarcación: Castelán Martínez, Daniel; Vargas Olvera, Jhonatan Omar, y Zavala Solís, Bryan Salvador.

—es menester señalar que queda pendiente un análisis más detallado acerca de *cómo viven la ciudad renovada* los nuevos residentes—. El aporte que traerá esta investigación será entender a la ciudad, en cuanto territorio, como un proceso que está en *perpetuo movimiento*, donde el espacio (representado por imaginarios, símbolos, rituales, etc.) se *sobrecodifica* y los habitantes, por ende, están en una interminable reconquista de la ciudad.

## Crecimiento vertical

A partir del año 2013 se han escrito diferentes publicaciones sobre el impacto negativo que tiene la implementación de megaproyectos en la Ciudad de México, en particular por la construcción de complejos inmobiliarios. Al respecto, Ramírez y Llanos (2017) dieron a conocer que se edificó un conjunto inmobiliario en un área de reserva natural, en la delegación Álvaro Obregón; esta construcción había sido denunciada desde 2015 por diversas irregularidades, principalmente ambientales; sin embargo, la construcción sigue su curso. Así como este conjunto inmobiliario, hay otras obras de este tipo que no cumplen con lo señalado en las normas de construcción, sobre todo en cuestiones de riesgo ambiental o protección civil. De acuerdo con González (2015), otros complejos han sido denunciados porque el uso de suelo no corresponde al número de niveles de la edificación o porque generan afectaciones en los servicios urbanos básicos como colapso en infraestructura de drenaje, desabasto de agua, fallo en la recolección de basura, entre otros.

Con la llegada de empresas inmobiliarias que comenzaron a urbanizar la ciudad, también se da un *boom* de *espacios recreativos privados* (centros comerciales, *malls*, tiendas departamentales o de grandes firmas de diseñador, etcétera), sobre todo en la periferia de la ciudad y en zonas industriales (Parque Vía Vallejo, por ejemplo). El diseño de estos nuevos espacios es abierto, similar al espacio público, pero con las características que brinda lo privado como seguridad, exclusividad, entretenimiento, y en general, el propio ambiente.

Pero, ¿qué modificaciones socioespaciales pueden generarse a partir de la implementación de un proyecto inmobiliario? Para esto es importante entender la estrategia urbana implementada en el Plan Nacional de Desarrollo-PND (2013-2018), la cual mencionaba el retorno a la ciudad centro con el objetivo de disminuir el tiempo de traslado vivienda-trabajo e incidir en la *plusvalía habitacional*; lo anterior con el fin de lograr un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente que genere vivienda digna, decorosa y accesible, y terminar así con la expansión horizontal de las ciudades. En suma, a lo que se quería llegar, puesto que la administración terminó el año pasado, era a cambiar la forma del crecimiento de la ciudad: pasar de la *ciudad difusa* a la *ciudad compacta*. Sin embargo, el resultado fue y ha sido una política urbana que benefició y beneficia sólo a grupos inmobiliarios, pues ahora éstos tienen el control de la toma de decisiones del proceso de urbanización; de tal manera que la planeación territorial se vuelve desfavorable y afecta las condiciones de vida de los ciudadanos (Caprón, 2016).

Así, podemos decir que el *crecimiento vertical* es la táctica urbana, generada durante el sexenio anterior (2013-2018), que reconfiguró la ciudad y que tuvo como objetivo, de acuerdo a Mon-

terrubio (2013), crear “ciudades compactas” a partir de la *intensidad de construcción* permitida en un predio. Cabe mencionar que durante el proceso de recopilación de información se encontraron cuatro aspectos relevantes del crecimiento vertical: 1) *tenía un sustento legal*, estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018); 2) *es una trampa de desarrollo urbano*, que se justifica con la intención de crear vivienda digna, accesible y decorosa; 3) *se urbaniza mas no se crea ciudad*, y 4) *la planeación urbana proviene de capital privado*. Esta táctica provoca una *sobredosis constructiva* de departamentos que sirve únicamente para disgregar a la ciudad: se generan pequeños espacios que están segregados de manera exclusiva y que no se integran con el tejido urbano y social. Otros cambios suscitados, por ejemplo, refieren a la identidad socio-territorial,<sup>3</sup> al cambio paisajístico-arquitectónico,<sup>4</sup> a la gentrificación<sup>5</sup> y al *boom inmobiliario* y homogeneidad arquitectónica,<sup>6</sup> afectaciones ecológicas, colapso de los sistemas de infraestructura, polarización territorial y recalificación-reclasificación del suelo (González, 2015).

Pero, ¿cuáles son las afectaciones sociales? Algunas denuncias que se han hecho hacia estos complejos inmobiliarios refieren al aumento de rentas desde que hubo una oferta inmobiliaria (Alcántara, 2017), incluso se mencionan cuestiones de desalojo o migración de habitantes (Ramírez, 2017); en suma, un fenómeno de gentrificación. El problema que surge con la construcción de complejos inmobiliarios es la especulación y la transformación de la ciudad, misma que afecta la *experiencia urbana* de los habitantes, al insertarse nuevos estilos de vida en un entorno ya construido.

Como se mencionó, el principal problema que ha provocado el crecimiento vertical es la creación de pequeños espacios segregados. Esto se observa principalmente en los nuevos desarrollos que cuentan con áreas destinadas a la recreación (sala de usos múltiples, gimnasio, áreas verdes, etcétera) y al abastecimiento de servicios básicos (que en su mayoría son tiendas de autoservicio como Oxxo, 7-Eleven, Extra, Círculos K, etcétera) dentro del mismo complejo inmobiliario. El resultado propicia la exclusividad y el aislamiento de las personas que viven en estos complejos. Por otro lado, la llegada de nuevos habitantes a un territorio provoca un rechazo por parte de los habitantes originarios (el que construyó *espacio*). Elías y Scotson (2016: 54) lo explican en su investigación realizada en Wiston Parva, y refiere que, tanto el *nosotros* como el *ellos* son amenazas el uno del otro: el habitante originario considera inferior al nuevo habitante por su tiempo de arraigo al territorio y lo valora además como amenaza al introducirse en su espacio. La diferencia, en los nuevos complejos, es que ahora el nuevo residente cataloga también como peligrosos a los habitantes originarios, aunque la única diferencia está en la solvencia económica de éstos.

<sup>3</sup> Se afecta a la *experiencia urbana* de los habitantes (se insertan nuevos estilos de vida en un entorno ya construido) y se modifica la imagen arquitectónica de la ciudad.

<sup>4</sup> Esto favorece el alza en los impuestos del suelo, y perturba la construcción social y simbólica que ya se había configurado en el entorno urbano: *urbanizar no es hacer ciudad*.

<sup>5</sup> Entendido como una sustitución social, estética y simbólica, que provoca un aumento en el valor del suelo.

<sup>6</sup> Se registra un aumento considerable de compañías inmobiliarias que han tomado el control de la planeación urbana; compañías que, por cierto, han propiciado la polarización territorial y la construcción de *modelos arquitectónico-construc-tivos* con un diseño homogéneo.

## Problemática

El crecimiento vertical —como propuesta para el desarrollo urbano—, genera una serie de problemas como la pérdida de la significación de la ciudad, el cambio en el imaginario urbano, el conflicto entre habitantes, el desplazamiento de población, entre otros. Por si fuera poco, en ocasiones los complejos inmobiliarios no cumplen con los lineamientos y normas estipuladas en los reglamentos de construcción. Es más, el principal objetivo del crecimiento vertical son las obras sin sentido, de las que únicamente se beneficia el capital inmobiliario y donde el proceso de urbanización responde a una lógica de disgregación y fragmentación de la ciudad, puesto que los complejos, como se mencionó, son cerrados: no se considera la integración socioespacial de éstos al entorno circundante, sea por el diseño arquitectónico, sea por la integración de los nuevos habitantes que llegan a vivir en estos complejos. Además, al no integrarse socioespacialmente a los nuevos habitantes, el territorio se *descodifica* y se pierden paulatinamente algunos rasgos representativos del mismo (rituales, tradiciones, costumbres, etcétera).

Por otro lado, se encontró una tendencia entre la oferta inmobiliaria y la construcción de centros comerciales, sobre todo en delegaciones con mayor plusvalía (Coyoacán, Benito Juárez, Magdalena Contreras). Por ejemplo, del total de m<sup>2</sup> (64 640 786 m<sup>2</sup>) construidos en 2017 por parte de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI) —el cual tiene 81 socios y de los cuales destacan grupo ICA, HIR, Be Grand, ALHEL, ICON— el 49% fue destinado al giro residencial, seguido del giro usos mixtos y centro comercial (35 y 8% respectivamente). Asimismo, como señala Rosas (2018), la mayoría de los proyectos de vivienda que se desarrollarán por los socios de ADI en la Ciudad de México se ubicarán en la zona sur de la ciudad —Tlalpan, Coyoacán, Magdalena Contreras—. Los centros comerciales propician el olvido del espacio público sin mencionar que se pierde el arraigo territorial y se deja de construir *espacio*, como codificación social, en la ciudad. Baranda (2017), señala al respecto:

Desafortunadamente las plazas comerciales vinieron a sustituir al espacio público en la Ciudad de México. Debemos reconocer que nuestra Ciudad tuvo una mala planeación y eso ha implicado, junto a otros problemas como la inseguridad, que ahora las personas pasen más tiempo en plazas y centros comerciales que en espacios públicos. Ésa es una realidad: las plazas representan espacios seguros y limpios para las familias, cuando ese papel lo deberían tener los parques, plazas públicas y demás espacios. Y en la Ciudad de México deberíamos estar pensando cada vez más en espacios públicos gratuitos, porque una plaza es un espacio privado, están diseñadas para que uno vaya a comprar. Son una burbuja, una burbuja segura que imita la idea de ciudad. Pero esa ciudad no le pertenece a la gente sino que es de uno o varios privados (Baranda, entrevistado por Cabrera, 2017).

Han surgido, sin embargo, algunas manifestaciones en oposición al crecimiento vertical. Cabe destacar que la introducción de complejos inmobiliarios en una colonia, como observé du-

rante el tiempo que laboré como analista de habitabilidad,<sup>7</sup> rompe la cotidianeidad y las pautas ya establecidas en una zona, puesto que atrae agentes externos que no están familiarizados con el entorno social del lugar. Uno de los problemas que esto ocasiona, según Guzmán (2017), es la inconformidad de los residentes antiguos que comienzan a realizar movilizaciones o demandas ante las instituciones pertinentes. Las principales quejas son por la modificación de su territorio, cambio en el uso de suelo y planes de mejoramiento barrial. En este sentido, los vecinos saben que un plan que embellezca la ciudad implica un aumento en los costos de vida de los ciudadanos, incluso corroboré, en algunas entrevistas que realicé en la demarcación de Venustiano Carranza, que algunos habitantes conocen que el crecimiento vertical puede propiciar gentrificación. En una de las entrevistas realizada a un vecino de la alcaldía Venustiano Carranza se menciona lo siguiente:

Ahorita los permisos de construcción son otorgados sin control. Ya no se certifica qué se está haciendo [...] Ahora sólo se manifiesta con un escrito, y esto les da permiso a las inmobiliarias de construir, y más a esas inmobiliarias que aparecen de forma exprés. Esto ha generado conciencia de poner un alto a estas construcciones, porque si bien no estamos absorbidos dentro de ellas, estamos a punto de hacerlo. Han insistido en que nosotros les otorguemos este pedazo, donde vivimos, para que así puedan tener prácticamente toda la manzana completa (entrevista realizada a un vecino de la alcaldía Venustiano Carranza).

Por último, las empresas inmobiliarias sólo se interesan por obtener los permisos de construcción para después promocionar sus departamentos, y no les interesan las afectaciones urbanas y sociales que pueden ocasionar la construcción de sus complejos. González (2018) señala que en la actualidad se perciben los resultados negativos de los proyectos inmobiliarios: pérdida de rasgos y complejos culturales, desplazamiento de población e inserción de clases socioeconómicas más altas, aumento de la plusvalía del suelo, fallas (en algunos casos colapso), de servicios urbanos, entre otros.

El diseño arquitectónico de los nuevos complejos inmobiliarios propicia la disgregación de la ciudad, pues estos conjuntos cuentan con los espacios necesarios para que el habitante no tenga que salir de ellos (gimnasios, áreas verdes, juegos infantiles, salones de usos múltiples, albercas, tiendas de conveniencia, lavanderías, etcétera). Esto disminuye la apropiación del espacio público y el sentido de pertenencia al lugar. Asimismo, las dinámicas sociales con relación al espacio público han cambiado debido a este tipo de desarrollo urbanístico. En lugar de construir parques recreativos o lugares que fomenten la cultura, se construyen lugares que son de índole consumista como plazas comerciales o establecimientos que acumulen bienes privados. Al respecto, Borja y Muxí (2003) apuntan:

---

<sup>7</sup> El trabajo consistía en visitar los desarrollos inmobiliarios, recién construidos, para corroborar si contaban con los espacios arquitectónicos mínimos (especificados en el Reglamento de Construcción del Distrito Federal) para que una vivienda fuera habitable, tanto en su diseño arquitectónico, como en el entorno urbano.

Otras dinámicas existentes, aún más potentes, son la del urbanismo de productos, la sujeción al mercado, la obsesión por la competitividad, la fuerza económica de la iniciativa privada y la debilidad política de la iniciativa pública [...] La tentación de dejar el desarrollo urbano a la libre competencia y a los valores económicos inmediatos del mercado es muy peligroso, ya que el espacio público es especialmente rentable en términos sociales, culturales y civiles; pero también lo es, en un mediano plazo, en términos políticos, la gobernabilidad (Borja y Muxí, 2003: 10-11).

En este contexto, es notable observar que en la actualidad se opta por urbanizar en lugar de hacer ciudad. La constante renovación urbana a causa del crecimiento vertical lleva al embellecimiento del entorno y la especulación urbana. Ahora la ciudad es vista como una mercancía por cuatro razones: 1) ya no cumple una función social, sino con una función económica que genera ganancia; 2) es un negocio flexible, y la inversión del capital privado dependerá del atractivo de la misma; 3) la renovación urbana posicionará a la ciudad en el contexto internacional a través de ideales de “modernidad y progreso” que dan una nueva cualidad a la ciudad: ciudades mercado, y 4) la ciudad debe insertarse en la esfera de consumo a través de planes y proyectos que reconfiguren el entorno urbano.

Por último, se han encontrado, durante los diversos recorridos que realicé en la demarcación de Azcapotzalco y Venustiano Carranza, construcciones clausuradas por incumplir con el reglamento urbano. No sólo se observó que había letreros con letras rojas de “Clausurado” por incumplir con la normatividad, sino que se encontraron pancartas de protesta en los alrededores de la construcción con la siguiente leyenda: “No a la construcción de complejos inmobiliarios ilegales en esta zona” o “Alto a las construcciones irregulares [...] son ilegales” ( imágenes 1 y 2). Esto, como problema social de índole urbano, trae consigo una serie de complicaciones en donde se juega la seguridad de los propios habitantes que son afectados por una inmobiliaria que llega a corromper su entorno urbano; más aún, genera un impacto a la imagen arquitectónica del lugar, puesto que es raro notar un edificio con más de seis niveles en una zona donde la mayoría de lotes sólo tienen dos niveles ( imagen 3), por lo que se perjudica la estética arquitectónica de la zona. En ocasiones los afectados ante este tipo de violaciones y faltas son los propios compradores que se interesan por tener este tipo de viviendas en la ciudad. Dejándonos guiar por el diseño y la estética del complejo inmobiliario, uno supondría que éste no incumple con la normativa y que el tipo de material es el adecuado para ese tipo de suelo.

En suma, la planeación urbana se vuelve desfavorable y afecta las condiciones de vida de los ciudadanos, pues el actual proceso de urbanización responde a intereses privados (Capron, 2016). Así tenemos una ciudad disgregada-fragmentada y un proceso de urbanización que no contempla estudios de impacto urbano ni mucho menos estudios de impacto socioespacial. Finalmente, no hay que dejar de lado la importancia del espacio público y la apropiación del entorno urbano que se ve afectado por el crecimiento vertical. Es fundamental generar interacción y sentido de pertenencia con el territorio para que devenga *espacio*.

## Problemáticas del crecimiento vertical

Algunas problemáticas encontradas durante la recopilación de información y el trabajo de campo son:

- **Identidad socio-territorial.** Al ser la ciudad resultado de una construcción social, los habitantes se identifican con su entorno urbano. En este sentido, la introducción de nuevas formas de vivir la ciudad (que aparecen principalmente por la llegada de nuevos residentes o los planes de renovación urbana) implican una modificación y una transformación que se tiene del imaginario urbano y de la apropiación del espacio público. Se modifica tanto la imagen arquitectónica de un lugar como la *experiencia urbana* que tienen los habitantes (se insertan nuevos estilos de vida), y se genera una escisión entre el territorio y la identidad del mismo.
- **Cambio paisajístico y arquitectónico.** La ciudad es un espacio producido por la relación y unificación de expresiones colectivas. El cambio paisajístico-arquitectónico puede propiciar el alza en los impuestos del suelo o modificar y perturbar la construcción social y simbólica que ya se había configurado en el entorno urbano: *urbanizar no es hacer ciudad*.
- **Gentrificación.** Es la sustitución social (introducción de nuevos habitantes con un mayor poder adquisitivo), estética (cambio en la imagen arquitectónica y paisajística de la ciudad) y simbólica (cambio en la percepción y forma en la que se vive la ciudad), que provoca un aumento en el valor del suelo.
- **Desterritorialización y reterritorialización.** Es un fenómeno de escisión, reconfiguración y, sobre todo, privación del control del territorio, provocado por la globalización, la revolución de los medios de comunicación, la movilidad, las migraciones internacionales, la división social del trabajo, la deslocalización empresarial, la hibridación cultural, o simplemente el abandono del territorio.
- **Tsunami de concreto.** Refiere a una de las problemáticas ecológicas que ha generado la destrucción y construcción de entornos urbanos es “el consumo del cemento como indicador sintético de la actividad constructiva” (Naredo, 2016: 52). Deja de ser una simple metáfora la expresión *tsunami de concreto*, pues el proceso constructivo en la ciudad implica derrumbes, extracciones y vertidos, sobre todo en el suelo propenso a urbanizarse.<sup>8</sup>
- **Boom inmobiliario y homogeneidad arquitectónica.** En la ciudad se registra un aumento considerable de compañías inmobiliarias que han tomado el control de la planeación urbana. Éstas han propiciado la polarización territorial y el urbanismo disperso, y la construcción de *modelos arquitectónico-constructivos*<sup>9</sup> con un diseño homogéneo que “[...] lejos de mejorar, destruye los edificios de la ciudad clásica o histórica” (Naredo, 2016: 51).
- **El otro como amenaza.** Teniendo cuenta que el diseño de los nuevos complejos inmobiliarios propicia exclusividad y aislamiento, ¿los nuevos habitantes que se insertan en estos

<sup>8</sup> La especulación por este suelo proviene, en su mayoría, del sector inmobiliario.

<sup>9</sup> Esto lo podemos ver en la Ciudad de México con la construcción de los nuevos complejos inmobiliarios. Hay una homogeneidad en el diseño arquitectónico de un bien inmueble que, a la vez, depende de la compañía inmobiliaria: cada compañía ha desarrollado un estilo arquitectónico peculiar para sus construcciones.

complejos realmente se identifican con las pautas sociales que tienen los habitantes originarios?; ¿necesitan identificarse con el entorno circundante? Aunque haría falta un análisis detallado al respecto, Elías y Scotson (2016) podrían ayudar en esto. Ellos mencionan que se genera estigmatización a los habitantes recién llegados —los cuales se mencionan como marginados— e incluso se llega a la repulsión: “Los habitantes establecidos que tienen un gran margen de poder a su disposición tienden a experimentar a los grupos marginados como si fueran [...] impuros y no sólo como rebeldes quebrantadores de leyes y normas...” (Elías y Scotson, 2016: 54). Aunque su estudio tiene un contexto espacio-tiempo específico, en la actualidad los habitantes originarios sólo pueden justificar su poder mediante el arraigo territorial, mas no por el poder económico-político.

- Políticas de vivienda que no captan a la población de escasos recursos. La mayoría de viviendas que están disponibles son para personas que tienen un alto poder adquisitivo, que cuentan con instituciones financieras que los respalden o personas que, después de haber trabajado más de dos décadas, por fin tienen derecho al crédito que les otorgan las instituciones. En este último caso, las viviendas adquiridas, en su mayoría, terminan abandonadas o usadas para el arrendamiento.

## Conclusiones

Resulta contrastante, incluso irónico, que las políticas urbanas impulsadas para solucionar la problemática de la vivienda sean hoy en día las que propician el desalojo de muchos de los habitantes de los barrios tradicionales de la ciudad. Nuevo Polanco, por citar un caso, que antes fungió como zona industrial y donde varias familias establecieron sus hogares (la colonia Ampliación Granada, por ejemplo), ahora es un centro financiero, en el cual abundan comercios, museos, centros de esparcimiento, y es sede de grandes empresas, tanto nacionales como internacionales. Los habitantes originarios han sido despojados y desplazados de sus hogares.

La ciudad, como espacio público, debe integrar a sus habitantes, pero últimamente las calles de la gran metrópoli se tornan frías, agresivas, olvidadas. La ciudad ha devenido en caos. El crecimiento vertical ha destruido el significado que tenía la ciudad; es más, ya no se ven árboles queda un manto gris de oscuras esperanzas. Esto no mejora. Los complejos inmobiliarios *sobre-codifican* el espacio. Se generan fenómenos de gentrificación y, con la resignificación de la ciudad, pérdida de pertenencia. Los centros comerciales ahora fungen como áreas recreativas y los parques, jardines y alamedas son olvidados lentamente. Donde antes el espacio significó encuentro con los suyos y con la otredad, hoy es desencuentro con nosotros, con los nuestros y con ellos.

Urbanizar no es hacer ciudad, y, en ese sentido, la diferencia radica en la significación y el sentido de pertenencia que el habitante le da a su entorno. Recordemos que la ciudad, el territorio y el espacio son resultado de una construcción histórica, social y cultural; por eso, este tipo de proyectos inmobiliarios, que no contemplan la introducción de los habitantes, provocan fragmentación y disgregación de la ciudad.

Para finalizar, la Ciudad, como asentamiento humano, es un libro: el territorio es su diseño y el espacio su contenido; leerlo implica, por tanto, apropiación, resistencia, autonomía, resiliencia, es decir, su reconquista.

## Referencias

- Alcántara, Ángel & NBS (2017). "La colonia de la CDMX donde más subió la renta es... [Polanco no]", *El Financiero*, recuperado de: <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/la-colonia-de-la-cdmx-donde-mas-subio-la-renta-es-polanco-no> [consulta: 4 de febrero de 2019].
- Borja, Jordi y Muxí, Zaida (2000). *El espacio público: ciudad y ciudadanía*, Barcelona: Electa, 119 pp.
- Cabrera, Gaspar (2017). *El boom de las plazas comerciales en la Ciudad de México*, tesis de maestría, Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 41 pp.
- Capron, Guénola (2016). "Desencanto y decepción por la falta de planeación urbana en México", en *Semanario de la UAM*, vol. XXII, núm. 44, Ciudad de México, UAM, 7.
- Elías Norbert y Scotson, John (2016). *Establecidos y marginados. Una investigación sociológica sobre problemas comunitarios*, Sección de Obras de Sociología, Ciudad de México: FCE, Sección de Obras de Sociología, 293 pp.
- González, Rocío (2015). "Azcapotzalco ya no soporta un megaproyecto inmobiliario más", *La Jornada*, 14 de noviembre 2015, recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2015/11/14/capital/035n1cap> [consulta: 4 de febrero de 2019].
- González, Rocío (2018). "Derrumbe en obra ocasiona ruptura de drenaje en Azcapotzalco", en *La Jornada*, 28 de junio 2018, recuperado de: <http://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/06/28/derrumbe-en-obra-ocasiona-ruptura-de-drenaje-en-azcapotzalco-5204.html> [consulta: 4 de febrero de 2019].
- González, Rocío (2019). "Debido a múltiples irregularidades clausuran construcción en Azcapotzalco", en *La Jornada*, 28 de septiembre de 2016, recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2016/09/28/capital/033n1cap> [consulta: 4 de febrero de 2019].
- Guzmán, Sharenii (2019). "Crecen denuncias contra inmobiliaria 'Quiero Casa'" (en línea), en *La Silla Rota*, 17 de octubre 2017, recuperado de: <https://lasillarota.com/especiales/sr/crecen-denuncias-contrala-inmobiliaria-quiero-casa-coyoacan-iztapalapa-azcapotzalco-quiero-casa/183254> [consulta: 4 de febrero de 2019].
- Monterrubio, Anabel (2019). "Renovación urbana y calidad de vida en el hábitat popular de los barrios históricos de la ciudad de México", en *Documento de trabajo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, núm. 152, (2013), Ciudad de México, CESOP, recuperado de: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/313436/1070491/file/Renovacion-urbana-calidad-vida-docto152.pdf> [consulta: 4, febrero, 2019].
- Naredo, José (2016). "El modelo inmobiliario español y sus consecuencias", en José Naredo & Carlos Taibo (coords.), *De la burbuja inmobiliaria al decrecimiento: causas, efectos y perspectivas de la crisis*, Ciudad de México: Fontamara, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, pp. 9-68.

Ramírez, Mariana (2017). "Nuevas protestas contra gentrificación en Santa María la Ribera y la Colonia Juárez", en *La Izquierda Diario*, 15 de junio 2017, recuperado de: [https://www.laizquierdadiario.com/Nuevas-protestas-contr-la-gentrificacion-en-Santa-Maria-la-Ribera-y-la-Colonia-Juarez?id\\_rubrique=1714](https://www.laizquierdadiario.com/Nuevas-protestas-contr-la-gentrificacion-en-Santa-Maria-la-Ribera-y-la-Colonia-Juarez?id_rubrique=1714) [consulta: 4 de febrero de 2019].

Ramírez, Bertha y Llanos, Raúl (2017). "Se edifican 104 complejos en áreas de reserva en la Álvaro Obregón", en *La Jornada*, 18 de abril 2017, 29, recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2017/04/18/capital/029n1cap> [consulta: 4 de febrero de 2019].

Rosas, Edgar (2018). "Ciudad de México: La capital mexicana destaca por el desempeño de los segmentos medio, residencial y residencial plus...", en *Inversión Inmobiliaria*, núm. 60, Ciudad de México, Centro Urbano, pp. 16-20.

## Siglas y acrónimos

ADI Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios

PND Plan Nacional de Desarrollo

## La política de vivienda en México: ¿callejón sin salida?

Beatriz García Peralta<sup>1</sup>

### Introducción

Independientemente de la orientación política de los gobiernos en turno, solucionar las necesidades habitacionales es una tarea compleja en cualquier país, y nunca se alcanza el equilibrio ideal. Como bien afirma Ascher (1995), la cuestión habitacional nunca ha dejado de ser un problema social, ideológico, económico y político al que pocas propuestas han podido aportar una respuesta satisfactoria y duradera; en ese sentido, de acuerdo con Schulte-Sasse (2018), tal vez las cooperativas en alquiler social han sido las más exitosas, como la colonia de la cooperativa para los sindicatos de obreros *Freidorf* (1919-1921) en Schänzli Muttenz (Basilea, Suiza), proyecto diseñado por Hannes Meyer. Actualmente la cooperativa sigue siendo una solución habitacional exitosa.

Durante décadas, el fracaso de la política de vivienda en México ha sido evidente, prueba de ello son los millones de espacios desocupados inservibles para mitigar el también millonario déficit que existe en este rubro, sin dejar de mencionar los conjuntos integrados por miles de minúsculas casas para asalariados construidas “en serie” en las periferias urbanas, sin que exista un transporte adecuado para trasladarse de manera eficiente, lo que obliga a los habitantes a realizar trayectos que equivalen a media jornada laboral (Salazar, 2008; Suárez, 2015). En este contexto, no se pueden considerar como una solución urbana adecuada las extensas áreas habitacionales precarias construidas por los propios habitantes, ya que, tanto en estos conjuntos, como en las colonias populares, se vive con inseguridad debido a que en ambas existen zonas con un pésimo alumbrado público, se ubican lejos de los lugares de trabajo, y además tienen graves carencias en los servicios fundamentales como educación y salud, así como una marcada precariedad en el transporte, el agua, la electricidad y el drenaje.

En este contexto, se puede apreciar que el gobierno se ha enfocado más en responder a las directrices de los organismos internacionales en lugar de evaluar y redirigir las políticas habi-

---

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

tacionales y preocuparse por encontrar respuestas a interrogantes realmente importantes: ¿en dónde se debe edificar? ¿Quién lo puede resolver de mejor manera: el mercado privado, los gobiernos, la sociedad civil o una combinación de estos? Los efectos de la propiedad privada de la “vivienda social” nunca han sido evaluados.

## Objetivo

En este texto retomo algunos resultados de la investigación empírica de largo alcance que realicé en México sobre los distintos actores socioeconómicos y la vivienda (García-Peralta (2016), donde puede consultarse una amplia bibliografía. Apoyo mi investigación en las teorías desarrolladas por Topalov (1987, 1979) tomando el caso francés, y por Ball (1983, 1998) sobre la privatización de la vivienda para el caso inglés. Este último autor resalta la importancia de analizar las relaciones vinculadas con procesos de incorporación de suelo, construcción y comercialización de la vivienda, a lo que llama “estructura de provisión de vivienda”; asimismo, analiza la interrelación entre terratenientes privados, constructores capitalistas, trabajadores de la construcción, organizaciones financieras, especialistas profesionales en la compra-venta de vivienda, el propietario final y el Estado (Ball, 1998). Concluye que la estructura de provisión de vivienda va más allá de su naturaleza por la vía de los procesos económicos y políticos y es una lucha de poder y que esas luchas están dominadas por la acumulación del capital dentro de la estructura de provisión de vivienda de ocupación privada en sí misma y dentro de la totalidad económica que deriva, entre otros problemas, en el alza de los precios del suelo (Ball, 1983: 17-18). Por su parte, en los estudios realizados para el caso francés, Topalov (1979, 1987) demuestra, a partir del análisis de las relaciones entre políticas públicas y agentes privados, que las medidas gubernamentales son parte integrante de las contradicciones estructurales de los sistemas de producción y circulación de la vivienda; es decir, las intervenciones públicas intentan reducir las contradicciones del sistema en crisis sin lograrlo, ya que únicamente las desplazan, restauran las condiciones de la ganancia privada sobre bases nuevas, y así éstas permiten la aparición de otra estructura. A partir de estos dos autores me centro en el análisis de los actores y de la tenencia de la vivienda. Desde este enfoque puedo afirmar que en nuestro país existieron una serie de oportunidades que no fueron aprovechadas en las coyunturas históricas, ya que en lugar de impulsar la vivienda en propiedad y regular el desempeño de los actores empresariales y financieros, se pudo haber concretado un modelo de vivienda social exitoso que incluyera, por ejemplo, a las cooperativas en alquiler como elemento catalizador de un mejor desarrollo económico, urbano y socioambiental. Este tema lo amplió con aportaciones de los resultados de mis investigaciones sobre la vivienda social en Zúrich, Berlín y Viena, que se pueden relacionar con el caso mexicano.

Cabe mencionar que para los casos europeos se utilizaron diversas fuentes, entre ellas, la revisión bibliográfica, visitas a museos y exposiciones, pláticas con los curadores de la exposición *Das Wiener Modell* presentada en Berlín (2016), participación en eventos y conferencias —como el Festival de Vivienda Social en Ámsterdam 2017—, visitas de campo, análisis de documentales de la televisión alemana y entrevistas con promotores sociales, especialistas y los propios habitantes.

## Una rápida mirada histórica: industrialización, crecimiento urbano y vivienda social

Tanto las ciudades europeas como la Ciudad de México se caracterizaron, a finales del siglo XIX y las primeras décadas del XX, por haber experimentado importantes transformaciones económicas, políticas y sociales.

En Europa, la industrialización, la expansión de las comunicaciones, y los desplazamientos de la población, provocaron —debido a los cambios en la producción manufacturera y agrícola— un crecimiento poblacional urbano explosivo; la historia más conocida es la de las ciudades industriales inglesas como Londres y Manchester. La mayoría de su población habitaba en barrios obreros miserables con viviendas insalubres, húmedas y en cuartos de reducido tamaño; las familias vivían hacinadas y las camas eran utilizadas por distintas personas en varios turnos. Esta situación, aunada a las características climáticas, ocasionaron que las epidemias de tuberculosis, sífilis y cólera tuvieran un impacto mayor. El entorno de carencia, enfermedades y pobreza causó inestabilidad social y política. Las malas condiciones laborales originaron el movimiento obrero, el cual tenía entre sus demandas, la mejora de las condiciones habitacionales. Esta necesidad también fue acogida en los programas de los partidos políticos socialdemócratas emergentes y en las peticiones de otros sectores de la población como el de los médicos.

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, en Berlín, el hospital de La Charité contaba con tres médicos que gracias a sus descubrimientos recibieron el Premio Nobel: Emil Adolf von Behring (1901), Paul Ehrlich (1908) y Robert Koch (1905). Es importante destacar que los galardonados contaron con el apoyo de Rudolf Virchow, patólogo considerado padre de la medicina social y luchador de causas sociales. Este médico pugnó por condiciones habitacionales higiénicas para la clase obrera que ayudaran a combatir las epidemias que diezaban a la población y luchó también por una atención médica gratuita (Wortmann, 2017).

En Zúrich, durante los años 1905 y 1906, creció el movimiento obrero. En las fábricas estallaron las huelgas y las calles fueron tomadas por demostraciones de descontento. Ante la inestabilidad social, el gobierno de la ciudad optó por establecer una ley para apoyar la construcción y se inició la edificación del primer conjunto de vivienda comunal para mitigar las necesidades en ese ámbito. Tanto los políticos de derecha como los de izquierda veían esta medida como conservadora y la expectativa era contribuir a la paz social.

A partir de 1910, el gobierno de la ciudad respaldó a las cooperativas de vivienda social mediante la dotación de suelo e hipotecas baratas. El mayor reto para la construcción de vivienda de carácter social se dio en 1918, al final de la Primera Guerra Mundial. En ese entonces la ciudad experimentó la necesidad más grande de vivienda. En ese sentido, y gracias a los esfuerzos y la organización de las cooperativas de viviendas, se construyeron, en aras de ahorrar, grandes conjuntos habitacionales de interés social. Los barrios obreros de esos tiempos imprimen, incluso en nuestros días, su imagen distintiva a la ciudad; por otro lado, el gobierno de la ciudad se concentró en dotar de infraestructura, escuelas, hospitales y equipamientos deportivos. Esto permitió responder a las nuevas exigencias planteadas por el desarrollo económico para convertirse a partir de los años treinta en una floreciente ciudad industrial (Hofer, 2000; Durban *et al*, 2007).

En Viena, a la caída del Imperio, el Partido Social Demócrata asumió el gobierno. Este periodo se conoce como la Viena Roja (1918-1934) y significó el surgimiento de una amplia política social y de la vivienda social en alquiler protegida por el Estado inspirado en la organización cooperativa. La vivienda fue parte de la materialización de la política social (Föster y Menking, 2016a).

En estas tres ciudades, como en otras europeas, los proyectos de vivienda obrera y el surgimiento de las cooperativas de vivienda en alquiler son ejemplos de la respuesta de los gobiernos y de las organizaciones sociales a las presiones del movimiento obrero y a las propuestas de intelectuales, educadores y médicos. Inclusive los industriales, la burguesía y la aristocracia veían la necesidad de mejorar las condiciones habitacionales y de educar a la clase obrera, ya que estaban conscientes que mejores condiciones de vida y de educación (en lugar de represión), tenían como resultado paz social, mayor productividad y más higiene, que evitaban los peligros de las epidemias que, finalmente, afectaban a toda la población.

En México, al finalizar la Revolución, las posibilidades reales para el desarrollo industrial del país se vieron limitadas por la complejidad de los actores involucrados y sus diversas ideologías, los estragos materiales del conflicto armado y las condiciones económicas y sociales heredadas de la dictadura porfirista. Uno de los mejores análisis de la complejidad social, en especial de la participación campesina, la realizó Katz (1976) en su texto sobre este movimiento armado.

La Constitución Política Mexicana de 1917 estableció las bases de la Reforma Agraria, de los derechos de asociación, de contratación colectiva y huelga y de las atribuciones económicas del Estado. En el artículo 123 se asentó la obligación de los patrones de empresas que contaran con más de 100 trabajadores de proporcionar “habitaciones cómodas e higiénicas” a los mismos, compromiso que la mayoría de los empleadores no cumplió, pues la vivienda distaba de ser una preocupación por resolver a corto plazo y entonces ésta se inscribió en la política de previsión social de los derechos laborales que establecía la Constitución, sin instrumentarse.

Sin haber logrado consolidar aún el nuevo proyecto de desarrollo nacional, el país estaba inmerso en las contradicciones entre el discurso surgido de una revolución social campesina, y las aspiraciones de incorporarse al desarrollo económico capitalista mundial. Además, durante los primeros años de la década de 1930, el sector externo y la economía mexicana fueron afectados por la crisis mundial.

## El México de los años treinta y el espejismo de la utopía social

El gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) asumió un papel activo en la economía; entre otras cosas, avanzó en el reparto de tierras en propiedad social, amplió las zonas de reserva minera y petrolera estatales y las nacionalizó, además fomentó la educación pública —con un enfoque socialista—, especialmente en zonas rurales.

La lucha social y política se resolvió por medio de la consolidación de un régimen de carácter popular que logró ajustar su propia base social con la recomposición del partido oficial: primero Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1929-1938), que más tarde sería llamado Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938-1946), actualmente Partido Revolucionario Institucional (PRI) —. Tam-

bién integró al partido a las organizaciones nacionales sindicales y campesinas, surgidas ante la confrontación, más o menos abierta, con algunas fracciones de terratenientes y de capital nacional y extranjero. Dichas organizaciones, en particular la Confederación de Trabajadores de México (CTM), mantuvieron al inicio su autonomía de acción respecto al partido oficial en el ámbito de las reivindicaciones, particularmente, en el marco jurídico de la reforma agraria y las relaciones obrero-patronales (García Peralta, 2016).

En el ámbito urbano, durante el periodo cardenista, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas S.A (Banhuopsa) promovió obras públicas para el suministro de agua y el servicio de drenaje. Asimismo, se facilitó la lotificación de áreas suburbanas donde surgieron colonias populares en las que los fraccionadores no construyeron la infraestructura necesaria. Esta situación propició que los propietarios de suelo con potencial urbano realizaran un jugoso negocio con la especulación de terrenos apoyado por las inversiones del gobierno en infraestructura.

Los contratos para las obras civiles, como carreteras, fueron concursados en tramos que no resultaban atractivos para las empresas constructoras internacionales, lo que contribuyó al surgimiento del sector constructor nacional y a fortalecer su relación con el Estado. Además, se crearon las instituciones públicas que incluyeron programas de apoyo a la producción de vivienda en alquiler para trabajadores.

Desde el continente europeo, amenazado por el fascismo, México era visto como un país promisorio en el que había triunfado una revolución social. Esta percepción fue reforzada por el asilo político que concedió a los republicanos y españoles perseguidos por el gobierno de Franco. Además, la expropiación petrolera y la reforma agraria confirmaron la imagen de un país con ideales de justicia social y un futuro prometedor. La escena mexicana se enriqueció con la llegada de extranjeros de todas edades y nacionalidades, muchos de ellos aportaron una nueva visión del país, tanto los que se quedaron como los que retornaron a sus países.

Sin embargo, sobre el país pesaba un pasado colonial y una desafortunada dictadura; su clase política e intelectual no tenía vínculos sólidos con la incipiente clase trabajadora que fue capturada por líderes que la pusieron al servicio de sus ambiciones de poder económico y político; una nación que tanto para Salvador Dalí (quien alguna vez inmortalizó la frase: "No soporto estar en un país más surrealista que mis pinturas"), como para André Bretón (quien opinó algo similar y, en alguna ocasión, aseguró: "No intentes entender a México desde la razón, tendrás más suerte desde lo absurdo, México es el país más surrealista del mundo"), resultó intolerablemente más surrealista que ellos.

## Las propuestas para atender las necesidades de vivienda obrera en los años treinta

En 1932, el entonces Departamento de Distrito Federal (DDF), de la actual Ciudad de México, y la empresa "Muestrario de la construcción moderna" del arquitecto Carlos Obregón Santacilia, convocaron al concurso para el diseño de una vivienda obrera para mejorar la calidad de vida de la clase proletaria; el resultado de ese concurso fue la construcción de viviendas en la colonia Balbuena (Zamorano, 2013).

Indudablemente fue un periodo en que los arquitectos e ingenieros, aunque provenían de clases sociales acomodadas, compartían la inquietud de mejorar las condiciones sociales de la clase obrera. En este ambiente, el arquitecto Hannes Meyer fue invitado a participar como panelista, en 1939, en el XVI Congreso Internacional de Planificación y Vivienda en México, a sugerencia de un grupo de arquitectos mexicanos, con lo que se inició un intenso intercambio. La historia de Hannes Meyer fue controvertida y olvidada por un largo periodo, pero en años recientes ha vuelto a llamar la atención por la importancia de sus propuestas arquitectónicas y urbanas, y la manera de trabajar para concretar sus proyectos en Suiza, Alemania y en la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

El primer encargo del que se ocupó Hannes Meyer en México fue como director del Instituto de Urbanismo de la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura (ESIA), del Instituto Politécnico Nacional (IPN). Esta experiencia se canceló a los dos años de su inicio (Franklin, 2013).

Entre sus trabajos realizados en México destaca el proyecto Colonia Obrera Lomas de Becerra, que Hannes Meyer realizó en 1942 cuando trabajó en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Departamento de Protección General, Sección de Habitaciones Obreras. Además de ser un buen proyecto arquitectónico, era una propuesta de vivienda cooperativa obrera en alquiler en la que plasmó su experiencia de la cooperativa *Freidorf* en Schänzli Muttenz construida en Basilea después de haber trabajado en un proyecto para vivienda de los obreros de la empresa Krupp, en la región del Ruhr en Alemania. Dussel (1995) y Schnaidt (1965) destacan la importancia de que se trataba de una propuesta cooperativa.

El diseño de Lomas de Becerra respondía a las costumbres de la familia mexicana que el arquitecto había estudiado con sus alumnos del IPN. Los elementos fundamentales para Hannes Meyer son la importancia de la democracia y la educación en una cooperativa, la independencia de la misma, tanto de los empleadores como del gobierno que participarían en el financiamiento y el freno que las cooperativas representan para la especulación inmobiliaria.

Se desconoce la razón precisa del por qué el proyecto no se construyó. Tal vez el hecho de que no había presión social ni claridad respecto a la importancia de resolver la necesidad creciente de vivienda, hecho desafortunado que implicó desaprovechar la oportunidad de desarrollar un modelo integral de vivienda cooperativa en alquiler para trabajadores, lo que hubiera evitado muchos de los males de la situación actual como el alza de los precios del suelo —sin ningún contrapeso— y la mercantilización de la vivienda que ha llevado a la ubicación de gigantescos conjuntos de diminutas casas en la periferia, que en el lugar de ser un patrimonio son un lastre económico para la población empobrecida.

México fue el país en el que este arquitecto estuvo más tiempo fuera de Suiza (10 años), y desafortunadamente, mucho de su trabajo se quedó en el papel.

Sin duda, fue un visionario y pionero en la lucha por mantener la vivienda accesible en las ciudades europeas como Viena y Zúrich en las que, gracias a la conjunción de la lucha social, a la participación de actores privados sin expectativas de lucro y a la voluntad de los gobiernos, aún cuentan con ella. Sin embargo, la lucha no está ganada y el avance de la propiedad privada parece imparables en ciudades como Berlín.

En las cooperativas de las ciudades europeas estudiadas, los proyectos son participativos y sus resultados son evaluados, lo que permite mejorar y realizar ajustes en los nuevos proyectos

para responder de mejor manera a los cambios en los contextos económico, social y urbano. En este proceso convergen actores provenientes de sectores diversos: gobierno, especialistas, comunidad y usuarios directos. La vivienda cooperativa ha evolucionado de tal manera que se ha convertido en la mejor solución para responder a los cambios demográficos como el aumento de hogares monoparentales, la integración de migrantes y la mezcla de edades, especialmente en el caso suizo. El modelo de vivienda social en alquiler cooperativo también es reconocido por Ahrend (2017), Jefe del Programa Urbano, División de Políticas de Desarrollo Regional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): “Housing cooperatives (e.g. German Wohnungsbaugenossenschaft), are an interesting model for affordable housing that deserves a closer look”.<sup>2</sup>

## De la vivienda social en renta a la “vivienda social en propiedad privada”

En 1961, el gobierno del presidente Kennedy impuso para Latinoamérica la Alianza para el Progreso (Alpro), cuyo principal objetivo fue combatir en la región las ideas nacidas del triunfo de la Revolución cubana. Respecto a las necesidades habitacionales, la propuesta de la Alpro fue promover la propiedad privada (García-Peralta, 2011). En este sentido, se estimuló el otorgamiento de créditos para comprar vivienda accesible en la región, con lo quedó cancelada la propuesta de vivienda social en alquiler y se inició el impulso a la “vivienda social en propiedad privada”.

En un principio, este proceso de privatización de la vivienda social fue exitoso, pues por primera vez se destinaron recursos monetarios importantes y se dio la opción de acceder a una vivienda propia de calidad y que contaba con una buena ubicación. Asimismo, esta nueva medida impulsó la industria de la construcción, generó empleo y posibilitó el surgimiento de nuevos actores económicos. Pero también es cierto que la privatización de la vivienda social supuso el abandono total del alquiler social como fórmula para resolver el problema habitacional del país; es precisamente por eso que la concepción de vivienda interés social adquirió una nueva definición, siendo desde entonces utilizada para denominar a la vivienda en propiedad impulsada por el Estado.

Este giro hacia la privatización de la política de vivienda en México iniciado a partir de los años sesenta, pretendía, según el discurso de la época, combatir los males del uso clientelista de la vivienda social en alquiler, y resolver los problemas de mantenimiento; de esta manera, se sostenía que el problema habitacional iba a ser solucionado de un modo más eficiente y transparente

Los conjuntos habitacionales de la llamada “vivienda de interés social” estuvieron dirigidos a la consolidación de la clase media en las grandes ciudades mexicanas dejando en el abandono a las clases populares.

Además, la demanda de terrenos urbanos por parte de las promotoras de vivienda fue un impulso al negocio especulativo del suelo, encareciendo así el acceso a la misma.

---

<sup>2</sup> “Housing cooperatives (e.g. German Wohnungsbaugenossenschaft), are an interesting model for affordable housing that deserves a closer look”. Cita en el idioma original.

Por otra parte, el hecho de que la vivienda social fuera otorgada en propiedad abrió nuevas posibilidades de negocio: hizo que los sindicatos, el sector gobierno y los empresarios vieran la oportunidad de obtener ganancias económicas y control político en la construcción, la asignación y la promoción de la vivienda. Los funcionarios relacionados con este sector establecieron estrechas relaciones con otros vinculados a la industria de la construcción y con los propietarios del suelo, y se convirtieron en empresarios de ese sector, y los empresarios ocuparon puestos como funcionarios públicos; en ese sentido, la demanda de suelo para la construcción de las viviendas en propiedad aumentó los precios. Estas afirmaciones se hacen partiendo del análisis de los actores involucrados en el proceso productivo de la vivienda social en propiedad siguiendo las propuestas de políticos investigadores de múltiples publicaciones: Christian Topalov y Michael Ball, cito únicamente dos obras de cada uno al inicio de este texto y en el apartado de Referencias

## Crisis, desregulación financiera y “libre mercado”

En México, la década de 1980 se caracterizó por el bajo crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), lo cual ocasiono, en la década siguiente, la crisis económica y el crecimiento acelerado de la deuda externa, lo que a su vez incrementó la dependencia financiera mexicana. Como respuesta a las “sugerencias” del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), y a los diferentes préstamos recibidos por parte de este último, la política habitacional mexicana cedió cada vez más poder al sector privado.

Luego de la crisis de 1994, las empresas mexicanas que tenían deudas en dólares enfrentaron momentos difíciles, sin embargo, los desarrolladores de vivienda mexicanos continuaron recibiendo el dinero de los fondos de vivienda, que les garantizó la obtención de recursos para vender su mercancía (viviendas) y lograr una rápida rotación de capital. Las nuevas condiciones creadas tras las reformas y la crisis posibilitaron el negocio financiero, la adquisición de suelo y el acceso a créditos para los compradores (García-Peralta, 2016).

La vivienda social en propiedad fue hasta finales de la década de los noventa un importante mecanismo de cooptación, clientelismo político y poder económico, donde desafortunadamente, se desaprovechó la posibilidad de intervenir en la planificación urbana, situación que se agravó al pasar a la “mano invisible del mercado” controlada por los sectores financiero e inmobiliario internacionales y el supuesto manejo “transparente” de la oferta de vivienda convertida en mercancía desechable.

## El espejismo de la “vivienda en propiedad”

El impulso a la construcción de miles de pequeñas viviendas en las periferias, desconectadas del tejido urbano, y carentes de servicios, ha provocado que se desdibujen aún más los límites entre la ciudad y los municipios circundantes.

Todos estos problemas son reconocidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE (2015) y en su diagnóstico menciona el alto porcentaje (76%) de la propiedad privada de vivienda. Entre sus propuestas plantea una regeneración urbana multidimensional, mejorar el parque habitacional existente, modernizar el transporte público y desarrollar la oferta de vivienda en alquiler. Sin embargo, no se enfatiza la necesidad del alquiler social, y los incipientes programas van dirigidos a apoyar un mercado de alquiler especulativo.

Tanto para un sector de activistas como para algunos estudiosos de la vivienda, el tema del fracaso neoliberal es claro y no consideran necesario ahondar en la crítica del modelo; para la mayoría de ellos la única opción válida es la producción social de vivienda; habría que preguntarse si esta vivienda, que deposita en el individuo y en la organización de las personas desfavorecidas la principal responsabilidad para resolver sus necesidades, es la mejor opción.

Las colonias populares resultado de la producción social en las zonas urbanas y periurbanas, se caracterizan por su precariedad y están apoyadas en la propiedad privada. Esta solución habitacional acentúa la segregación, los problemas medioambientales y de movilidad de las ciudades como México. Indudablemente, la propiedad de una vivienda puede ser un patrimonio al que muchas personas aspiran, pero los cientos de miles de vivienda construidas en la periferia con pésima calidad y nula conectividad no lo son, y además, contribuyen al detrimento de la calidad de vida.

De esta manera, la propiedad de la vivienda en las colonias populares es un pequeño patrimonio que conlleva problemas y que tiene muchos posibles herederos. Los resultados de la investigación coordinada por Ward y Jiménez (2015) llevada a cabo en asentamientos populares, que fueron regularizados hace 20 años en varias ciudades latinoamericanas, señalan que la situación no es ideal. De los casos estudiados (específicamente en la Ciudad de México), muestran que a las casas se han agregado habitaciones sin los permisos correspondientes, y que en ellas viven varias familias hacinadas; destacan, asimismo, que la ubicación de dichos asentamientos imposibilita a sus habitantes vivir cerca de su zona de trabajo, situaciones que, en conjunto, conducen a nuevas irregularidades.

En los resultados de la investigación no se hace énfasis, por no ser su objetivo, en aspectos que son conocidos, pero de los que no existen investigaciones, como las difíciles condiciones de convivencia, especialmente para las mujeres mayores, quienes fueron las que lucharon por conseguir y regularizar la anhelada propiedad.

Conviene señalar que este fenómeno también se aprecia en sectores de altos ingresos, en los cuales se subdividen los lotes unifamiliares para alojar departamentos o casas con el fin de alquilar o alojar a las nuevas familias; desafortunadamente sobre este tema tampoco existen estudios suficientes. La investigación también reporta que el trabajo doméstico se incrementa con la llegada de los nuevos miembros quienes en ocasiones también constituyen una carga económica. Además, al morir el esposo, muchas veces la propiedad queda intestada, y en los casos más extremos los dueños pueden ser expulsados de su propia casa. Finalmente, se quedan con una propiedad que difícilmente pueden vender.

La situación descrita ha sido funcional tanto para el sistema político como para un amplio abanico de sectores capitalistas que, como el industrial, mantiene un mercado "formal" precario

pagando salarios que no cubren las necesidades habitacionales necesarias; o como el inmobiliario, que en asociación con el gremio financiero producen casas como mercancías que caducan rápidamente. Sin embargo, la pérdida de capital social que tiene impacto negativo en la productividad laboral no es tomada en cuenta. La competencia entre la población que busca la seguridad de una propiedad privada provocó la ruptura social y convirtió a la vivienda en objeto de lucha por el poder económico para obtener más propiedades y por el político al convertirse en clientela de los partidos políticos.

## ¿Vivienda social en alquiler o vivienda de “interés social” en propiedad privada?

Si bien es cierto que, en términos generales, en la mayoría de las ciudades ha aumentado el porcentaje de vivienda en propiedad, las causas han sido diversas y entre ellas destacan, por un lado, el combate a los ideales propuestos en los países socialistas después de la Segunda Guerra Mundial y del triunfo de la Revolución cubana, y, por otro lado, la privatización, que desde finales de los años setenta, fue impulsada por las políticas económicas establecidas por los gobiernos de Estados Unidos y del Reino Unido, así como por la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética. Esto último impactó de manera directa a los países de Europa Oriental donde se dio un acelerado proceso de privatización de la vivienda pública. En Berlín, las empresas internacionales compraron una gran cantidad de edificios habitacionales, algunos pertenecientes a entidades públicas, lo cual incrementó los precios del suelo, del alquiler privado y social.

## Aires privatizadores

En 1993, la política de privatización tuvo un impulso más con la creación de la Unión Europea, la cual ha apoyado al sector privado inmobiliario bajo el mito de que el libre mercado resolverá el problema habitacional, bajo el argumento de que es el mejor instrumento para equilibrar la oferta y demanda, además de operar como detonador económico y generador de empleo. El único país de la Unión Europea que sostiene que es obligación del Estado garantizar el acceso de su población a vivienda es Austria, debido a que el libre mercado no garantiza el cumplimiento de esa necesidad social.

A pesar de la tendencia privatizadora, es importante destacar que, aunque con modelos diversos, la vivienda social en Europa, Estados Unidos y Canadá es sinónimo de alquiler; es decir, no es parte del mercado especulativo. Las dos ciudades que compiten por el primer lugar en calidad de vida (Zúrich y Viena), conservan la oferta de vivienda social en alquiler en porcentajes cercanos a 30 y 62%, respectivamente. Y como se afirma en el prefacio del libro de la exposición *Das Wiener Modell* (Föster, 2016) esta ciudad ocupa el primer lugar en calidad de vida porque sus habitantes tienen la oportunidad de acceder a una vivienda en alquiler social de buena calidad. Lo anterior ha permitido que, a pesar de las presiones del capital inmobiliario, el precio del alquiler

social de la vivienda sea accesible en relación con los ingresos de su población. De manera que la vivienda social en estas dos ciudades ayuda a la difícil tarea de regular los precios del alquiler y frena la especulación con el suelo urbano destinado a uso habitacional social.

Es importante tener presente que Berlín quedó casi totalmente destruida después de la Segunda Guerra Mundial, lo que en términos de vivienda planteó una situación muy compleja. Durante el periodo de la guerra fría, Berlín Occidental recibió ayuda económica y en ambos lados de la ciudad se construyó vivienda social en alquiler. Después de la unificación —y producto de las políticas económicas de la Unión Europea—, el proceso de privatización de la vivienda social se incrementó. La privatización tuvo como resultado el aumento de los alquileres y el surgimiento de movimientos sociales que demandaban una mayor participación gubernamental. Después de 10 años de haber detenido la producción de vivienda social en alquiler, a partir de 2016 los distintos partidos políticos y el senado berlinés proponen ampliar la oferta de este tipo de vivienda para frenar la escalada de precios y ha regulado el alquiler privado. Además, una fracción de la población berlinesa se estaba organizando en cooperativas de vivienda para resolver esta necesidad (Bernt, 2013). Del total del inventario habitacional en Berlín, el 10% son cooperativas de alquiler social y sólo 20% corresponde a vivienda en propiedad. En una gran parte de los hogares se paga un alquiler social, y otros reciben subsidios para ello.

La vivienda cooperativa en alquiler social puede caracterizarse como pública (federal, estatal, municipal) y de participación público-privada o cooperativa por el tipo de organización que la promueve. La responsabilidad de proveer el acceso a esta vivienda es asumida por los distintos gobiernos y/o por organizaciones sociales.

Como vimos en México y en Latinoamérica, desde el inicio de los años sesenta, debido a las políticas de la Alpro, la llamada vivienda de “interés social” se impuso como vivienda en propiedad privada. En la producción de vivienda social en propiedad privada prevalece el objetivo de maximizar las ganancias y no el de resolver una necesidad social, ni de lograr un mejor desarrollo urbano. Si bien cuenta con participación pública (administración del ahorro obrero y subsidios), al ser propiedad privada se deposita en el individuo la responsabilidad de resolver esa necesidad básica, situación que provoca competencia entre la población que —en lugar de cooperar— busca su mejoría personal y no el de su entorno urbano.

Es probable, aunque difícil de demostrar, que la privatización de vivienda en México y en el resto de América Latina contribuyó a que en esta región la desigualdad socioeconómica fuera la más grande.

## ¿Callejón sin salida o alternativas posibles?

La privatización de la vivienda es una tendencia mundial, y la bursatilización de las hipotecas en el mercado internacional es tan grande que su mal manejo provocó la crisis financiera de 2008. Ante este panorama, no hay que buscar las soluciones en ciudades que repiten los mismos errores, por ejemplo, Bogotá (la cual muchas veces es tomada como modelo para la Ciudad de México), con sus fraccionamientos segregados y periféricos con microcasas de 36 m<sup>2</sup> en lotes de

30 m<sup>2</sup>. La apuesta es mirar hacia ciudades que pasaron situaciones precarias en términos habitacionales difíciles y lograron mejoras sustantivas en las condiciones de habitabilidad urbana.

La situación habitacional en las ciudades europeas presentada no es ideal, pero —todavía en las tres ciudades por distintas razones— el acceso a vivienda para la población menos favorecida es posible gracias a que se conserva parte del parque habitacional fuera del mercado especulativo. Cuestión que Hannes Meyer tenía muy clara cuando propuso el proyecto para construir la cooperativa de vivienda para obreros mexicanos en Lomas de Becerra (México) en 1942.

Todavía, en 2020, como afirmé antes, Austria es el único país de la Unión Europea que estableció que el Estado tiene la responsabilidad de atender el problema habitacional. Sin embargo, en Viena, debido a los lineamientos de la Unión Europea, no se pueden poner cuotas como lo hace Suiza, que está en peligro de tener guetos que segregan. Se tiene una política de bienestar social que no está al servicio del sector inmobiliario, sino al servicio de la población que representa. El alto porcentaje (62%) de vivienda social en alquiler en la ciudad de Viena se mantiene estable debido a que los beneficiarios pertenecen a todas las corrientes políticas y a los diferentes estratos económicos.

La situación más difícil se dio en Berlín debido a la privatización de la vivienda social, que con la venta de los edificios a empresas inmobiliarias internacionales, éstas vieron en la unificación y en el alto porcentaje de alquiler en la ciudad una oportunidad de negocio inigualable. La atracción de Berlín hizo que la población aumentara en cifras no previstas, por ejemplo, en 2017 el incremento fue de 50 000 habitantes, quienes compiten por vivienda a tal grado que en ocasiones ofrecen pagar rentas mayores a las reglamentarias, lo que dificulta el intento de mantener el control sobre los precios de los alquileres. Sin embargo, para los movimientos sociales y para todos los partidos políticos, la vivienda social en alquiler es un tema importante que se debe atender.

La otra ciudad mencionada en este texto es Zúrich, que atrae a los súper ricos del mundo que están dispuestos a pagar millones de francos por tener una propiedad. El flujo de estas inversiones en dicha ciudad tiene un fuerte impacto en la competencia por acceso al suelo y en sus precios. Sin embargo, el modelo habitacional permite que, incluso, las personas en situación de pobreza tengan acceso a vivienda en cooperativas como *Mehr als Wohnen* (“Más allá de habitar”), que recibió el *World Habitat Award* 2016-2017. (*More than Housing*, 2016). Es importante precisar que este premio es un reconocimiento al modelo de alquiler cooperativo suizo como alternativa viable para atender el problema habitacional de países en situaciones diversas, sean ricos, empobrecidos o altamente desiguales, como los latinoamericanos. En el caso suizo, el miembro de una cooperativa de vivienda es copropietario de la totalidad de la empresa y en cierto modo también “arrendador de su propia casa”. Prevalece el uso sobre la ganancia, lo cual impide que las viviendas cooperativas sean utilizadas como objetos de especulación. Para ser parte de una cooperativa se adquiere una membresía cuyo monto varía según lo establece cada empresa y en algunos casos es mínima o nula. Cuando la persona se retira recupera el valor de su membresía, además de que recibe una rentabilidad anual similar a la tasa de interés bancaria, según sea el manejo de la cooperativa; entre las características principales destaca su carácter no lucrativo, asimismo, toda ganancia extraordinaria debe ser reinvertida en mejoras de la misma cooperativa o en la construcción de nuevas cooperativas de vivienda; como dato adicional, es importante

mencionar que en estos espacios se suelen construir no sólo viviendas sino también oficinas y espacios comerciales, estos últimos proveen recursos extraordinarios que se reinvierten en la producción de más cooperativas. Los recursos para construir provienen de los fondos de pensiones y sólo se pagan los intereses y cada 10 años se renueva el contrato para adaptarlo a las condiciones financieras, y no como el caso mexicano, donde el dinero de las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) y probablemente del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) engrosa los bolsillos del capital bancario.

## Conclusión

México perdió la oportunidad de consolidar un modelo sustentable de vivienda social en alquiler, con el cual contó desde los años cuarenta y que significó una de las mejores propuestas de vivienda obrera cooperativa. De haberse logrado, el proyecto pudo haberse consolidado en el periodo de crecimiento económico durante la década de los años sesenta. Desafortunadamente, el impulso por la propiedad privada e individual de lo que llamamos Vivienda de Interés Social desde esa década, la incorporación de la tierra ejidal a usos habitacionales y el otorgamiento de créditos sin establecer condiciones cancelan la intervención en la planificación urbana y lo dejó en manos del sector privado cuyo principal objetivo es la ganancia y no el futuro de las ciudades.

Si los recursos económicos invertidos (la mayoría proveniente del ahorro de los trabajadores) en una política privatizadora fallida, aunados a los recursos necesarios para “regularizar”, dotar de servicios y resolver parte de los problemas de las colonias populares (movilidad, seguridad, contaminación, etcétera), se hubieran destinado a cooperativas de vivienda social en alquiler y a otros programas similares, posiblemente hubieran derivado en una sociedad menos desigual y más productiva, y menos segregada, más eficiente en los aspectos urbano-ambientales, lo que hubiera evitado el caos y el colapso que predominan en la actualidad.

¿Por qué en la Ciudad de México se optó por un camino diferente al de aquellas ciudades en las que los intelectuales, el movimiento obrero, los partidos socialdemócratas y hasta los mismos industriales capitalistas vieron las ventajas de tener una clase obrera con buena calidad de vida?

En México perdimos todos. “La propiedad privada cierra la puerta a la ciudad”. El modelo en el que estamos atrapados propicia los excesivos tiempos de traslado, la contaminación, la inseguridad, y, estableciendo una analogía al respecto, que las fracturas de las banquetas también sean las fracturas sociales de la ciudad en la que vivimos. En la coyuntura que se plantea con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, instituciones de vivienda deberían tomar modelos que incluyeran aquella de alquiler social e invertir sus recursos ociosos en proyectos cooperativos, lo que permitiría mejorar las condiciones urbanas tanto a nivel local como nacional, y responder con ello a la demanda existente. Desafortunadamente, las recientes declaraciones al respecto, van en el sentido de apoyar la producción social de vivienda en la que aquella (bajo el esquema de propiedad privada) continua en el centro de la propuesta, sin que se hable de mejorar la calidad de vida urbana (Martínez, 2019).

## Agradecimientos

Parte de la investigación que respalda este texto fue posible gracias al apoyo otorgado para realizar una estancia sabática en Berlín (2017) dentro del Programa de Apoyo para la Superación del Personal Académico (PASPA) de la Dirección General de Asuntos de Personal Académico (DGAPA) de la UNAM). Asimismo, agradezco el apoyo de Claudia Calleja para la elaboración de este texto.

## Referencias

- Ahrend, Rudiger (2017). "Housing in the city: the 21th century challenges", Conferencia en el Festival de Vivienda Social, Ámsterdam, 15 de junio.
- Ascher, François (1995). *Le logement en questions*, Paris: l'Aube, 324 pp.
- Ball, Michael (1983). *Housing policy and economic. The political economy of owner occupation*, London: Methuen & Co. Ltd, 424 pp.
- \_\_\_\_ (1998). "Institutions in british property research: A review", en *Urban Studies*, 35, 9, Londons, pp. 1501-1517.
- Beck, Humberto (2002). "Bretón en México: una apostilla". *Letras libres* (en línea), núm. 44, 31 de agosto, México. Recuperado de: <http://www.letraslibres.com/mexico/breton-en-mexico-una-apostilla> [consulta: 26 enero, 2019].
- Bernt, Matthias; Grell, Britta y Holm, Andrej (eds.) (2013). *The berliner reader. A compendium on urban change and activism*, Bielefeld, Transcrip, Colección Urban Studies, 277 pp.
- Colau, Ada y Adrià Alemany (2012). *Vidas hipotecadas: de la burbuja inmobiliaria al derecho a la vivienda*, Trad. Mariano Veloy. Barcelona: Angle Editorial, 240 pp. (en línea). Recuperado de: <https://afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2013/01/vidas-hipotecadas.pdf> [consulta: 26 enero, 2019].
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2010). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010*, México, Conapo, 216 pp. (en línea). Recuperado de: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion\\_zonas\\_metropolitanas\\_2010\\_Capitulos\\_I\\_a\\_IV](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_zonas_metropolitanas_2010_Capitulos_I_a_IV) [consulta: 26 enero, 2019].
- Davies, Nigel (1977). *Los aztecas*. Barcelona: Destino, 297 pp.
- De Coss, Alejandro (2017). "La sed histórica de la Ciudad de México", *Nexos* (en línea), México, 1 de julio. Recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?p=32783> [consulta: 26 enero, 2019].
- De Garay, Graciela (2004). *Mario Pani: vida y obra*. México: UNAM, p. 79.
- Durban, Christoph; Koch, Michael; Kurtz, Daniel; Schumacher, Maresa y Somandin, Mathias (2007). *Mehr als Wohnen. Gemeinnütziger Wohnungsbau in Zürich 1907-2007*, Zürich, Stadt Zürich, gta Verlag Zürich, 476 pp.
- Dussel, Peters y Susanne C. (1995). "La arquitectura de Hannes Meyer y Max Cetto: de la modernidad alemana a la mexicana", en Renata von Hanffstengel y Cecilia Tercero Vasconcelos (eds.) *México, el exilio bien temperado, México: Instituto de Investigaciones Interculturales Germano-Mexicanas A.C*, pp. 253-277.

- Escandón, Marité (2016). "De la ruptura al arte contemporáneo: un recorrido por el arte en México", en *Décadas. Intro: 1900-1950. Fin de un régimen, inicio de "otra" ideología*. Creators VICE (en línea). Recuperado de: [https://www.vice.com/es\\_latam/article/qvvqe5/decadas-or-intro-1900-1950-or-fin-de-un-regimen-inicio-de-otra-ideologia](https://www.vice.com/es_latam/article/qvvqe5/decadas-or-intro-1900-1950-or-fin-de-un-regimen-inicio-de-otra-ideologia) [consulta: 26 enero, 2019].
- Föster, Wolfgang y William Menking (Curadores) (2016a). *Das Wiener Modell. Wohnbau für die Stadt des 21. Jahrhunderts* (en línea), inauguración de la exposición, Berlín, Aedes Architecture Forum, (en línea). Recuperado de: <http://cms.baunetz.de/cms/aedes/de/videodetail?id=16678110>, <http://www.aedes-arc.de/cms/aedes/de/programm?id=16678110> [consulta: 26 enero, 2019].
- \_\_\_\_ (2016b). *Das Wiener Modell. Wohnbau für die Stadt des 21. Jahrhunderts*. Viena: Jovis, 246 pp.
- Franklin Unkind, Raquel (2013). "Experiencias de urbanismo: los proyectos urbanos de Hannes Meyer en México (1938-1949)", *DEARQ: Revista de arquitectura*, Núm. 12, pp. 28-41, (en línea). Recuperado de: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.18389/dearq12.2013.05> [consulta: 26 enero, 2019].
- García Peralta Nieto, Beatriz; Imas, Víctor y García Jiménez, Sara (1998). "The development of housing policy in Mexico in recent decades", en Richard Wolff (coord.) *Possible Urban Worlds. Urban strategies at the end of the 20th century*, Estados Unidos de América, Birkhäuser, Colección INURA Books, pp. 164-171.
- \_\_\_\_ (2011). "Social Housing in Mexico: The Commodification and Peripheral Growth of the City", en Tahl Kaminer y Miguel Robles-Durán (Edits.) *Urban Asymetries: Studies and Projects on Neoliberal Urbanization*, Rotterdam: 010 Publishers, pp. 98-111.
- \_\_\_\_ (2016). *Política de vivienda en México durante el siglo XX: Un enfoque desde la economía política*, México, UNAM, 329 pp.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010* (en línea). Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/> [consulta: 26 enero, 2019].
- Hofer, Andreas (2000). «Un meilleur morceau de ville», en *9e Journées du Logement*, Ginebra, Universidad de Ginebra, 30-31 de enero.
- Holm, Andrej (2014). *Reclaim Berlin. Sozial Kämpfe in der neoliberalen Stadt*, Berlin: Assoziation A, 364 pp.
- Inclán Valadez, María Cristina (2003). *The "casas Geo" movement: An ethnography of a new housing experience in Cuernavaca, Mexico* (en línea). Recuperado de: <http://etheses.lse.ac.uk/726/> Department of Geography and Environment London School of Economics and Political, Tesis doctoral [consulta: 26 enero, 2019].
- Katz, Friedrich (1976). "El campesinado en la Revolución mexicana de 1910", en Trimestre político, núm. 4, México: Fondo de Cultura Económica, abril-junio, pp. 118-134.
- Martínez Velázquez, Carlos (2019). "Conferencia de Prensa: Programa Infonavit" (en línea). Recuperado de: <https://www.facebook.com/gobmexico/videos/356881468484500/> [consulta: 7 febrero, 2019].
- "More than Housing" (2016). Ganador de *World Habitat Award 2016*, Building and Social Housing Foundation (en línea). Recuperado de: <https://www.world-habitat.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/more-than-housing/> [consulta: 26 enero, 2019].

- Organización para la Cooperación del Desarrollo Económicos (OCDE) (2015). *Estudios territoriales de la OCDE. Valle de México, México. Síntesis de estudio*, p. 28, (en línea). Recuperado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56213/valle-de-mexico-OCDE.pdf> [consulta: 26 enero, 2019].
- Salazar, Clara Eugenia y Lezama, José Luis (coords.) (2008). *Construir ciudad. Un análisis multidimensional para los corredores de transporte en la ciudad de México*, México: El Colegio de México, 570 pp.
- Schnaidt, Claude (1965). *Hannes Meyer: Bauten, Projekte und Schriften*, Suiza: Arthur Niggli, 182 pp.
- Schulte-Sasse, Josef (2018). "De la Bauhaus a la Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad-Recordando los aportes de Hannes Meyer", La Bauhaus: Su Presente y su Presencia, Coloquio Internacional durante la Exposición El mundo entero es una Bauhaus, Museo Universitario de Ciencias y Arte, UNAM, 5 de diciembre. Conferencia.
- Suárez Lastra, Manuel y Delgado, Javier (2015). *Entre mi casa y mi destino: movilidad y transporte en México*, Colección Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, México: UNAM, 190 pp.
- The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank (1993). *Housing enabling markets to work with technical supplements*, USA, The World Bank, Colección A world bank policy paper, 172 pp.
- Topalov, Christian (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*, México : Edicol, 186 pp.
- \_\_\_\_ (1987). *Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*, Paris : Presses de la Fondation National des Sciences Politiques, 437 pp.
- TV Azteca (2017). «México, el país más surrealista del mundo» (en línea), en *Azteca Noticias*, 26 de noviembre. Recuperado de: <http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/mexico/207140/mexico-el-pais-mas-surrealista-del-mundo> [consulta: 26 enero, 2019].
- Ward, Peter y Jiménez Edith (coords.) (2015). *Housing policies in Latin American cities. A new generation of strategies and approaches for 2016 UN-Habitat III*, New York: Routledge, 344 p.
- Wortmann Sönke ARDD/Dars Erste (2017). "Die Charité. Geschichte eines Krankenhauses". Serie documental *Charité*. Recuperado de : <http://reportage.daserste.de/charite-webspecial-90021> [consulta: 26 enero, 2019].
- Zamorano Villarreal, Claudia (2013). *Vivienda mínima obrera en el México posrevolucionario: apropiaciones de una utopía urbana (1932-2004)*, México: CIESAS, 266 pp.

## Siglas y acrónimos

Alpro	Alianza para el Progreso
Afores	Administradoras de Fondos para el Retiro
Banhuopsa	Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas
BM	Banco Mundial
CTM	Confederación de Trabajadores de México
DDF	Departamento de Distrito Federal
DGAPA	Dirección General de Asuntos de Personal Académico
ESIA	Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura
FMI	Fondo Monetario Internacional
Infonavit	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
IPN	Instituto Politécnico Nacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PASPA	Programa de Apoyo para la Superación del Personal Académico
PIB	Producto Interno Bruto
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas



# Modernización y deterioro del hábitat. Contradicciones y evidencias de la política urbana en la Ciudad de México

Ricardo A. Pino Hidalgo<sup>1</sup>

## Introducción

A partir de un conjunto de evidencias empíricas relativas a la expansión de las actividades terciarias en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), en particular la localización de tiendas departamentales, de autoservicio y multicinemas, se establece el vínculo que guardan con el discurso de la modernización de la ciudad que está detrás de sus emplazamientos e inversiones. La ampliación de la frontera de la ciudad moderna a las periferias metropolitanas implica arrastrar con ello los impactos de una actividad terciaria desregulada y depredadora del hábitat. Con ello se transita a las repercusiones físicas: urbanas y ambientales que se vinculan con dichas actividades de manera indirecta a través de la promoción de formas de consumo basadas en el uso intensivo del automóvil particular. El deterioro del hábitat identificado en dos escalas: barrial y metropolitano, da cuenta de un proceso mucho más amplio de deterioro de la ciudad y que acompaña indefectiblemente a la modernización neoliberal, justificante de la promoción del capital en la urbe.

## El discurso modernizador

El éxito del discurso de la modernidad radica en su gran capacidad para adecuarse a cualquier circunstancia o periodo histórico, de tal manera que su incesante presencia en el ahora lo convierte en un discurso perenne, casi ahistórico, que le permite mantener su hegemonía en el imaginario social dominante. En tanto meta-discurso, la modernidad ha logrado incluso subsistir a periodos de crisis y a discusiones filosóficas; sin embargo, los nuevos discursos y los conceptos emergentes

---

<sup>1</sup> Profesor investigador titular C de tiempo completo del Departamento de Teoría y Análisis de la División de CYAD, UAM-Xochimilco.

no han logrado romper del todo con la modernidad, de ahí que nociones tan difundidas como la de posmodernidad no dejen de ser variantes sofisticadas de la modernidad misma.

En este sentido, la irrupción de las nuevas formas de la modernidad a nivel urbano, o de la sobremodernidad para usar el concepto de Augé (2008), es decir, la superabundancia de acontecimientos, espacios y del individuo, introdujo en la ciudad variantes económicas, sociales y tecnológicas que reforzaron los procesos de urbanización y metropolización propios de la vieja modernidad, su expresión en las ciudades mexicanas se tradujo en un *continuum* y no en una ruptura como se hubiese pensado; es decir, el discurso que preconiza la necesidad de modernizar la ciudad, y que fue sostenido por mucho tiempo por el viejo desarrollismo urbano, ahora se difunde con un nuevo lenguaje y nuevas expresiones que dan pie a un nuevo desarrollismo urbano basado en una política de construir cada vez más edificaciones, más grandes, más costosas, más inteligentes... más modernas.

Desde el surgimiento del capitalismo, el renovador discurso de la modernidad ha sido utilizado por éste para la difusión y la aceptación, de tal manera que para alentar la inversión de los diferentes agentes económicos se plantea que es necesario modernizar la base económica, la industria, las finanzas y la ciudad. En este mismo sentido, la globalización neoliberal también se nutre de este discurso para implantar a nivel urbano nuevas mercancías inmobiliarias que coadyuven en la reproducción del capital en la ciudad. Desde este punto de vista, la *metrópoli neoliberal* se caracteriza, entre otras por 1) un creciente proceso de producción de modernas mercancías inmobiliarias en el que participa la industria de la construcción y las propias empresas inmobiliarias como los principales agentes económicos, 2) ser el territorio por excelencia para la circulación de nuevas mercancía "móviles", es decir, constituirse en el principal mercado para la comercialización de una infinidad de bienes producto de dicha globalización.

De ahí que planteemos que el neoliberalismo a nivel urbano se apoya en la perpetuación del *discurso modernizador de la ciudad* y con ello se constituye en uno de los ejes conductores del desarrollo urbano con el apoyo de un *laissez faire* urbano, donde las empresas transnacionales y nacionales han encontrado en la construcción y la operación de una amplia diversidad de actividades terciarias como centros comerciales, tiendas de departamentales y de autoservicio, distribuidoras automotrices, etc., la fórmula para acrecentar sus ganancias a costa de un impacto urbano y ambiental que es necesario evidenciar.

De manera contradictoria, la metrópoli se moderniza y se deteriora al mismo tiempo: por un lado, se construyen modernos edificios que albergan actividades terciarias, impactantes obras de ingeniería para dar agilidad a la movilidad y se remodelan reconocidos espacios públicos y por el otro, se abandonan zonas habitacionales al desgaste de sus edificaciones e infraestructuras, se deforestan las áreas verdes y se promueve el uso de automóvil. Ambos aspectos son parte de una política urbana de corte neoliberal orientada casi exclusivamente al mejoramiento de las condiciones que garantizan la reproducción del capital en detrimento de la ciudad misma y sus habitantes.

De igual manera, vale la pena reiterar que entendemos a la política urbana que se encuentra escindida en dos gobiernos, como el conjunto de planteamientos explícitos o velados que se desprenden de ambas gestiones, es decir, que involucra tanto los actos deliberados como las

omisiones hechas en todos los sectores de la administración pública con incidencia en el ámbito urbano. Visto así, la “promoción” de la inversión privada en actividades terciarias en la ciudad y el deterioro de la misma, son productos de la política urbana de la metrópoli, a pesar de que se desprendan de una multiplicidad de actividades sectoriales e involucren tanto a agentes públicos como privados.

### *Actividades y corredores terciarios*

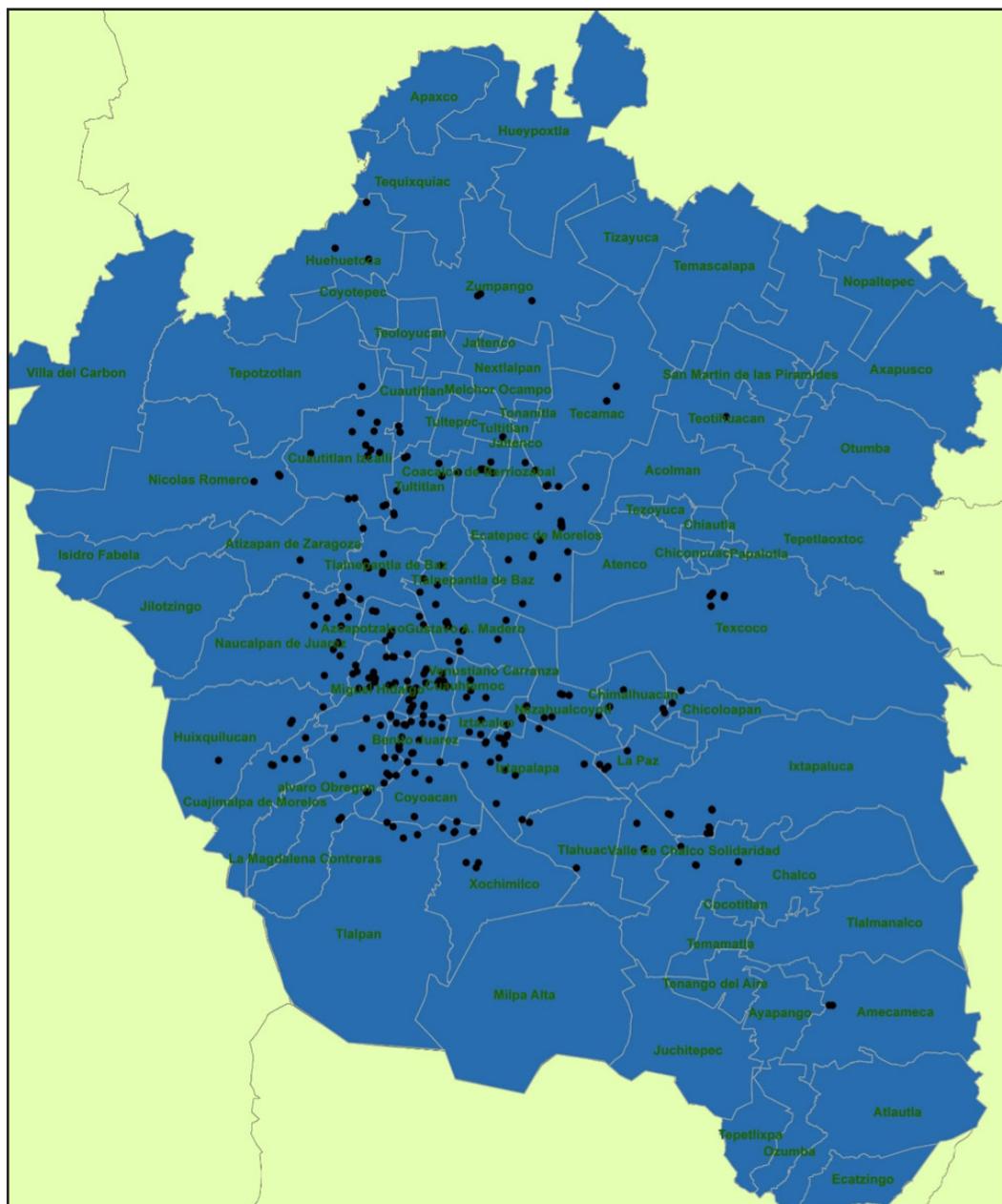
El vuelco de la economía mundial hacia el sector comercio y el de servicios se ha reflejado físicamente en la metrópoli a través de la localización generalizada de sus establecimientos, aunque las grandes empresas nacionales o transnacionales optan por una localización selectiva de sus comercios y servicios en puntos estratégicos de la metrópoli, obedeciendo exclusivamente a la lógica de mercado y sacando ventaja de las políticas neoliberales que a nivel urbano se traducen en una libertad de localización, una mayor permisibilidad de usos de suelo y en un desdibujamiento de cualquier normatividad que pudiese acotar su implantación en la urbe.

Cuando hablamos de la terciarización de la economía metropolitana estamos haciendo referencia a la *tendencia* a incrementar tanto el número de establecimientos, como del número de trabajadores ocupados en ellas, así como del producto aportado por dichas actividades (aunque en este trabajo solamente abordamos su implantación física en la ciudad); lo cual no significa que ésta sea una actividad nueva, por el contrario, diversos autores entre ellos Garza (2008) han demostrado fehacientemente cómo el sector terciario siempre ha estado asociado a la ciudad y ha tenido una presencia preponderante, por lo que no lo consideramos un producto de la globalización; sin embargo, lo que sí ha producido la globalización neoliberal es su expansión acelerada y su aglomeración urbana en ciertas áreas de la ciudad.

En otro momento (Pradilla y Pino, 2004) han demostrado cómo en el neoliberalismo las actividades terciarias suelen aglomerarse principalmente a lo largo de corredores viales, transformándolos en corredores terciarios cada vez más largos y más densos que se estructuran en redes con niveles de servicio y escalas diferentes (urbanos y metropolitanos), que son capaces de generar procesos de desarrollo propios (expansión, consolidación, densificación, conversión, etc.) y que finalmente, llegan a constituirse en elementos estructurantes de la metrópoli. Sin embargo, en este trabajo no nos detendremos demasiado en ello, sino en la distribución territorial de algunos de sus componentes fundamentales: las tiendas departamentales, las tiendas de autoservicio y las salas cinematográficas que en gran medida están incorporadas a los centros comerciales y que en conjunto representan la imagen más difundida de la modernidad urbana, junto con las torres de departamentos y oficinas; todos ellos conforman un importante sector del capital terciario en expansión desde la implantación del modelo neoliberal, siendo estas actividades terciarias en particular las que han estado definiendo en gran medida el desarrollo de los corredores terciarios y por ende, generando importantes niveles de deterioro, a pesar de estar revestidos con el velo “incuestionable” de la modernización de la ciudad, hoy expresada en términos de una ciudad competitiva, global, innovadora, inteligente, etc.

Plano 1.

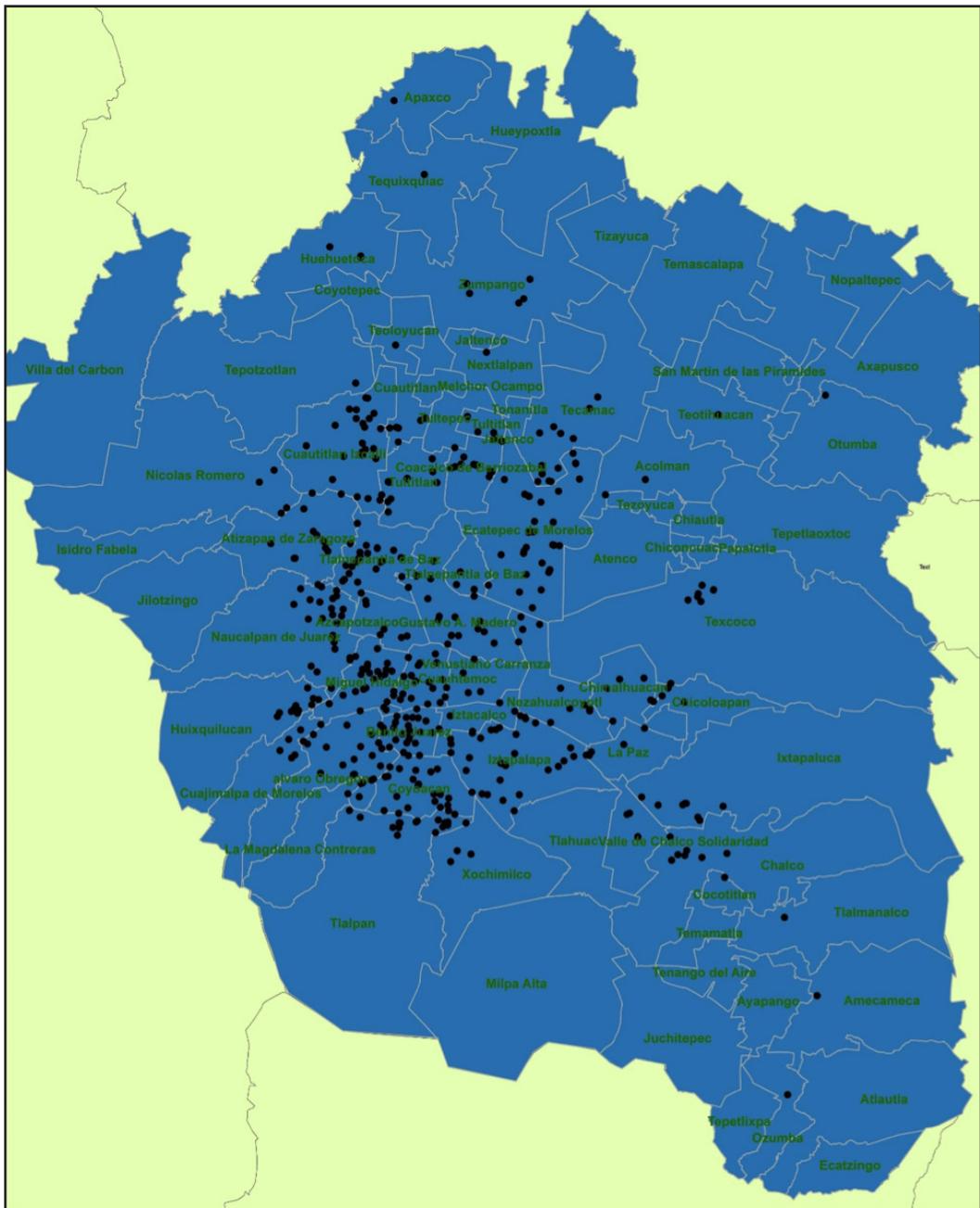
Tiendas departamentales en la ZMVM (2016).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DENE (INEGI, 2018a).

Plano 2.

Tiendas de autoservicio en la ZMM (2016).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DENU (INEGI, 2018a).

El peso de estos tres tipos de establecimientos terciarios en la metrópoli puede dimensionarse al considerar que el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) registró en la ZMVM para el año 2016, 341 tiendas departamentales, 479 tiendas de autoservicio y 154 cines, sumando un total de 974 establecimientos, habiendo en los municipios mexiquenses 43 tiendas de autoservicio más que en la ciudad de México, 37 departamentales menos e igual número de Multicinas (INEGI, 2018).<sup>2</sup> En el caso de las tiendas departamentales el mercado está totalmente absorbido por seis consorcios: Liverpool, Sears, El Palacio de Hierro, Suburbia, Sanborns y Coppel, mientras que en las tiendas de autoservicio el dominio lo ejercen Walmart, Comercial Mexicana y Chedraui en mucho menor medida; en lo que respecta a los cines son Cinemex, Cinépolis y Cinemark los que monopolizan el mercado de exhibición de películas, constituyéndose en un importante nicho de inversión (ver planos 1, 2 y 3).<sup>3</sup>

La inserción de estos establecimientos de comercio y servicios en la trama metropolitana es dinámica y guarda en primer lugar una estrecha relación con los centros comerciales, fungiendo en la mayoría de las ocasiones como tiendas o actividades ancla, es decir, como el principal atractivo de visitantes, siendo realmente excepcionales las que no se localizan al interior de un centro comercial; en el caso de las tiendas de autoservicio ubicadas principalmente fuera de éstos, suelen acompañarse de pequeños locales comerciales y de servicios conformando sus propios conjuntos comerciales. De igual manera las salas de proyección de películas en su gran mayoría se localizan al interior de centros comerciales (Pradilla *et al*, 20008, Fonseca, 2008).

Una segunda relación es la que guardan las tiendas departamentales y de autoservicio, así como los cines con la conformación o consolidación de corredores terciarios que los aglomeran en la gran mayoría de las principales vialidades de la metrópoli. El crecimiento y la expansión de estos corredores que alcanzó los 108 en el año 2012 (Díaz *et al*, 2016) no puede explicarse sin tomar en cuenta los 974 establecimientos localizados en la ZMVM; sin embargo, y a pesar de la amplitud de la red de corredores terciarios en la ZMVM, su expansión no deja de presentar un fuerte núcleo en el que la trama es más densa y que corresponde con las demarcaciones centrales de la Ciudad de México, a partir de la cual la red se diluye hacia los municipios mexiquenses (Plano 4).

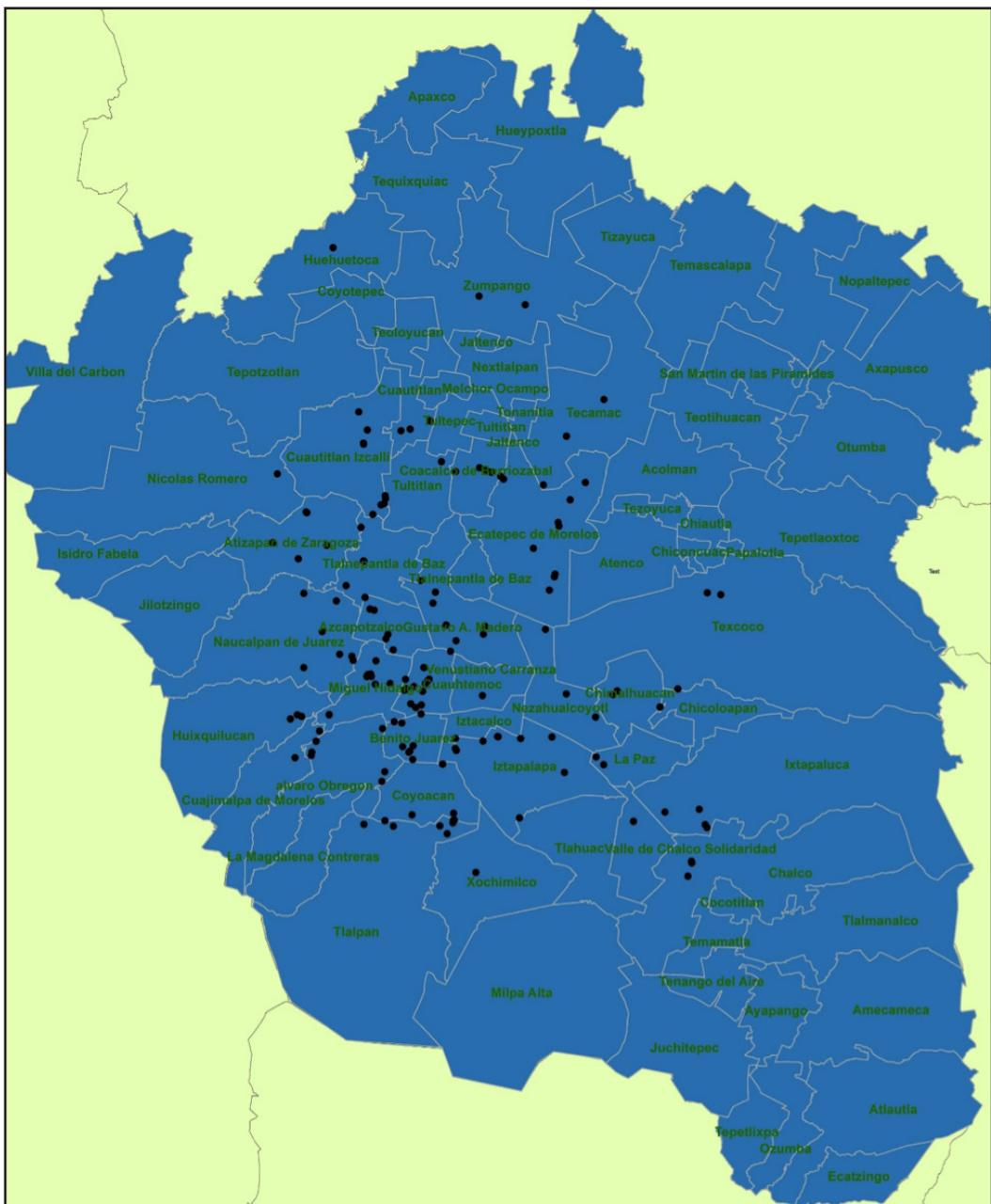
En particular consideramos que los grandes centros comerciales ejemplifican claramente la orientación que las grandes actividades terciarias han adoptado en la metrópoli al reunir en una sola y moderna edificación, tiendas departamentales, tiendas de autoservicio y cines, además de otros establecimientos de menores dimensiones; además de ser una mercancía *sui generis* en la que convergen en un primer momento tres agentes económicos fundamentales en la producción de la ciudad moderna neoliberal: el promotor inmobiliario y la empresa constructora “a los cuales se sumó el capital financiero como pivote para facilitar el capital prestado para la producción” (Lovera, 2013: 323); y en un segundo momento el capital comercial y de servicios que pone en operación dicho espacio mercantil (Pradilla *et al*, 2008).

---

<sup>2</sup> Se omitieron en el cálculos las pequeñas tiendas de autoservicio que se han instalado en diversas colonias de la ZMVM, ya que son sólo de nuestro interés los grandes establecimientos, de igual manera no se consideraron las tiendas Oxxo, Seven Eleven y demás “minisúperes”.

<sup>3</sup> Al iniciar el año 2018, Cinemex tenía planeado invertir 100 millones de dólares en la apertura de nuevos cines en México y 60 millones en remodelaciones de los existentes (Milenio, 5/03/2018).

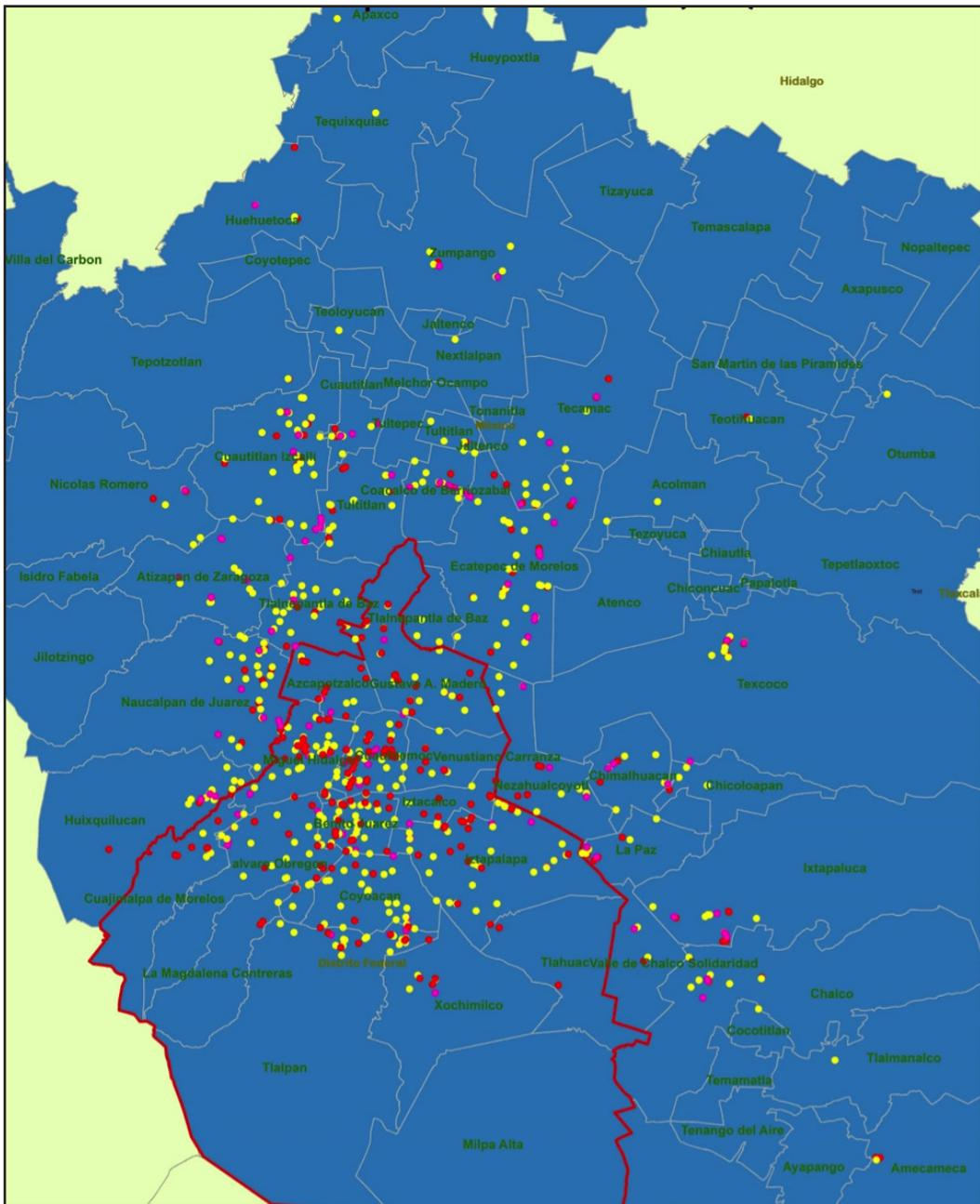
Plano 3.  
Multicinememas en la ZMMV (2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DENU (INEGI, 2018a).

Plano 4.

Tiendas departamentales, de autoservicio y multicinemas en la ZMVM (2016).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DENUE (INEGI, 2018a).

Así, un registro del crecimiento de los centros comerciales en la metrópoli entre el año 2007 y el 2008 contabilizó alrededor de 200 establecimientos en la ZMVM (Pradilla *et. al*, 2008), un segundo conteo para el año 2012 (Díaz *et al*, 2016) registró 262 centros comerciales en un momento en el que la dispersión de sus emplazamientos era ya una exigencia del mercado, logrando trascender las áreas habitacionales de los sectores de mayores ingresos y constituirse en una modalidad de consumo para los sectores medios de la ciudad. La expansión del sector ha sido tal que solamente entre el año 2006 y el 2018 se han construido y remodelado 108 nuevos centros comerciales en la Ciudad de México con superficies que van de 5 000 m<sup>2</sup> a 20 000 m<sup>2</sup> cada una, mostrando cada vez, de manera más clara, una ampliación de las estrategias de localización que les permiten ubicarse en delegaciones y colonias que en décadas anteriores hubiese sido impensable, en particular llaman la atención los centros comerciales del nororiente y oriente de la ZMVM.

El desarrollo que han tenido los centros comerciales en la ZMVM en los últimos años lo podemos dimensionar si consideramos que para el año 2015, de los diez centros comerciales más grandes del país, siete se localizaban en esta metrópoli (*El Financiero*, 2015) o que los 30 que se tenían proyectados para abrirse entre 2016 y 2018 ocupaban en conjunto 1 millón 175.239 m<sup>2</sup> (Real Estate, 2016); siendo las desarrolladoras más importantes: Inmuebles Carso, MRP, Fibra Danhos, Gicsa, Gigante Grupo Inmobiliario, Artha Capital, Sordo Madaleno Arquitectos, Pulso Inmobiliario, Planigrupo, ZKC y Frisa.

Para marzo de 2017, la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI) que agrupa a más de 75 empresas desarrolladoras de centros comerciales en México, dio a conocer que de los 515 proyectos que tenían considerados, 104 eran nuevos centros comerciales en todo el país.<sup>4</sup> Solamente en la Ciudad de México “se estimaba una inversión de 13 mil millones de dólares, 90 mil empleos generados, 132 inmuebles —de diferentes tipos— y 18 millones de metros cuadrados construidos” (Aristegui Noticias, 2018), siendo las delegaciones con el mayor número de proyectos Miguel Hidalgo, Tlalpan, Cuauhtémoc, Cuajimalpa y Álvaro Obregón.

Pero tras estas modernas construcciones suele haber un cada vez mayor descontento por parte de los vecinos, quienes consideran que de la inserción de estos inmuebles y al igual que de las tiendas departamentales y de autoservicio de localización dispersa, se deriva una serie de problemas urbanos y ambientales. La construcción de dichos establecimientos suele acompañarse de problemas de deforestación urbana, falta de agua potable, saturación del drenaje, incremento del flujo vehicular, saturación del transporte público, ambulante, etc. De tal manera que la implantación de estas actividades terciarias puede asociarse con un proceso más amplio de deterioración del hábitat metropolitano y barrial como veremos en el siguiente apartado.

### *El deterioro del hábitat*

El otro aspecto que queremos resaltar de la política urbana en la metrópoli y que se desarrolla de manera paralela a la modernización derivada del despliegue de las actividades terciarias, tiene

<sup>4</sup> La Asociación fue creada hace 25 años y actualmente es presidida por Jorge Gamboa de Buen de Grupo Danhos.

que ver con el deterioro urbano ambiental, deterioro que no se desprende de un acto o de una acción en concreto, sino de la reiteración de un modelo de desarrollo urbano de corte neoliberal que promueve ciertas actividades económicas y orienta su política y gasto en función de la captación de inversión privada, descuidando los impactos urbanos y ambientales que genera.

Si bien el deterioro urbano y ambiental de la metrópoli es producto de la compleja dinámica urbana y tiene una dimensión histórica, es posible identificar algunos rasgos que se desprenden precisamente de la política urbana desarrollada en los últimos años. Evidentemente, cuando hablamos del deterioro del hábitat nos estamos refiriendo tanto a los espacios mucho más acotados que se constituyen en el hábitat de las familias e inmediato a la vivienda, como a la metrópoli en su conjunto, de tal manera que el deterioro lo podemos identificar en dos escalas: la barrial y la metropolitana.

A escala barrial el deterioro se expresa al menos de dos maneras; una da cuenta del deterioro sufrido directamente en el entorno inmediato a los establecimientos terciarios en las colonias contiguas, mientras que la otra manifestación se da en colonias alejadas que ven mermar sus condiciones por el desvío de recursos públicos para favorecer los corredores terciarios que aglutinan dichas actividades. Por su parte, a escala metropolitana, la política que favorece la libre localización y el desarrollo de estas actividades terciarias, se suma a las repercusiones que se desprenden de la realización de muchas de éstas, incluso de aquellas actividades secundarias que aportan a la deteriorización de la metrópoli, por lo que es difícil definir el aporte concreto de estas tres actividades al grueso del deterioro. El vínculo entre el despliegue de las actividades terciarias y el deterioro urbano y ambiental del hábitat no es directo ni evidente, por lo que es necesario, para poder establecer la incidencia de las primeras en el segundo, definir un puente entre los requerimientos urbanos de estas tres actividades terciarias para la consecución de sus objetivos y el funcionamiento de la metrópoli.

En primer lugar, tanto las tiendas departamentales y de autoservicio, como las salas cinematográficas están diseñadas para recibir un elevado número de visitantes que mayoritariamente acuden en automóvil particular, por lo que les es imprescindible contar con amplios estacionamientos que en muchas ocasiones duplican o triplican la superficie que ocupa el establecimiento mismo, privilegiando los accesos vehiculares y manteniendo solamente el acceso peatonal en su fachada.<sup>5</sup> Este vínculo directo con el automóvil tiene un peso determinante a la hora de definirse su localización, de tal manera que la accesibilidad a las vialidades primarias y no necesariamente al transporte público, puede tener un peso similar a los estudios de mercado que determinan su ubicación final.

Así, retomando lo planteado en la primera parte de este trabajo, podemos ver cómo la apertura de todos estos establecimientos comerciales y de servicios son publicitados y en gran medida percibidos por la población como un rasgo de modernización de la ciudad que se contrapone a las formas tradicionales y populares del comercio como son los mercados públicos y los tianguis. En lo inmediato, su inserción en el tejido urbano es recibida como una intervención bené-

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, El Centro Comercial Mundo E calculaba recibir anualmente 1 millón 200 000 visitantes antes de su remodelación en el año 2016, con la cual esperaba aumentar la cifra a 2.5 millones (*El Financiero*, 30 de septiembre de 2016). En lo que respecta a los estacionamientos, podemos mencionar a Perisur que cuenta con 6 237 cajones y múltiples accesos vehiculares desde tres vialidades.

fica para el entorno, puesto que al sustituir las viejas construcciones con nuevas edificaciones que incorporan tanto novedosos diseños y materiales como nuevas tecnologías en su operación, representan, cuando menos en términos de imagen urbana, un avance sobre la situación de desgaste que prevalece en los “viejos” establecimientos comerciales y de servicio.

Cuando converge la localización de varios establecimientos en alguno de los más importantes corredores terciarios, las nuevas edificaciones se suman al proceso de renovación edilicia de la zona (que incluye edificios de oficinas, de departamentos o multifuncionales) y que requiere y exige una intervención urbanística *ad hoc* por parte del Estado; de ahí que los gobiernos echen a andar reiteradamente proyectos de remodelación del espacio público contiguo a éstos, lo que se traduce en una constante modificación de la imagen urbana de dichos corredores, siendo casos emblemáticos el Paseo de la Reforma y la avenida de los Insurgentes en su tramo Sur.

En corredores de menor jerarquía, la reparación de banquetas y guarniciones, el trabajo de balizamiento y la instalación de jardineras y mobiliario urbano responden a proyectos urbanísticos menos urgentes, pero finalmente una parte muy importante del gasto público destinado al mejoramiento del espacio público se reorienta a atender prioritariamente a los corredores terciarios que albergan estas tiendas, cines y centros comerciales, dejando en segundo término la atención tanto en las vialidades secundarias y locales como en los espacios públicos propios de las áreas habitacionales; por ejemplo, la renovación del alumbrado público en Paseo de la Reforma del año 2013, absorbió 197 millones de pesos (*Sin embargo*, 2013), mientras que la renovación de la explanada del Jardín Cuitláhuac en Iztapalapa requirió solamente de 75 millones de pesos (*Milenio*, 2014).

En otras ocasiones, las intervenciones van más allá del diseño urbano para centrarse en aspectos fundamentales como la dotación de infraestructura vial:

Las plazas de Sordo Madaleno tienen una característica: siempre han ido acompañadas de obras viales hechas por el Gobierno de la Ciudad de México. En Antara se hizo un paso a desnivel sobre Ejército Nacional y en Artz [Pedregal] se hizo también un paso a desnivel sobre Periférico. Otro caso parecido es Manacar, del arquitecto Teodoro González de León, donde el gobierno local hizo el polémico deprimido Insurgentes-Mixcoac (Aristegui Noticias, 14 de julio de 2018).<sup>6</sup>

Por otro lado, la adopción del modelo de intervención urbanística focalizada, parte de reconocer la situación de deterioro en que se encuentra la ciudad y sus espacios públicos (Programa de Recuperación de Espacios Públicos) y la imposibilidad de enfrentarle de manera sistemática, recurriendo a la fórmula en la cual los ciudadanos tienen que competir por los recursos para mejorar las condiciones físicas de sus colonias (Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial y Presupuesto Participativo [PCMB]) que, independientemente de sus virtudes en términos de organización y participación ciudadana, solamente logran incidir en una porción realmente mí-

<sup>6</sup> Algunas fuentes consideran los retornos del Periférico como donaciones de la empresa y otros como obras compensatorias por la construcción del complejo, en cualquiera de los dos casos son obras que facilitan el acceso a una edificación privada.

nima de la Ciudad de México mientras avanza el deterioro de una metrópoli envejecida y en permanente expansión.<sup>7</sup>

Si bien las mejoras obtenidas en los barrios y colonias populares son de gran ayuda para mitigar el desgaste de las infraestructuras urbanas asociados a su uso, no son suficientes para contrarrestar el acelerado proceso de deterioro que en conjunto presentan no sólo las colonias populares en aletargado proceso de consolidación, sino las colonias y los fraccionamientos de clase media que en muchas ocasiones quedan fuera del PCMB debido al perfil socioeconómico de sus habitantes. Así, si comparamos los 1 110 millones de pesos que destinó el gobierno de la ciudad del año 2007 al 2016 al PCMB (Sedesol y SPC, 2016) con los 1 426 millones que costó la construcción del túnel Deprimido de Mixcoac con un fuerte impacto ambiental, podemos ver cómo el gasto o las inversiones se distribuyen de manera desigual en la ciudad, recordemos además que la obra vial ha sido concesionada a la empresa OMCI por ocho años en los que cobrará 6 500 millones de pesos mensuales (*El Universal*, 2017).

En términos metropolitanos nos interesa destacar el deterioro ambiental, para lo que nos hemos centrado en el problema de la calidad del aire que si bien en los inventarios de emisiones de los últimos años muestran una tendencia a la baja, algunos investigadores consideran que las cifras vertidas no son totalmente comparables (Molina y Molina, 2005, Lezama, 2000) lo que dificulta su comparación, a pesar de ello se estima que en la ZMVM en 2014 se emitieron 56.2 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente (SMA, 2016) mientras que para el año 2010 eran 54.7 (SMA, 2012), siendo totalmente reconocido que es el sector transporte el que genera el mayor aporte con 65.3% para el primer año y 42% para el primero. De igual manera, son los autos particulares los que generan el mayor aporte con 35 y 48% respectivamente.

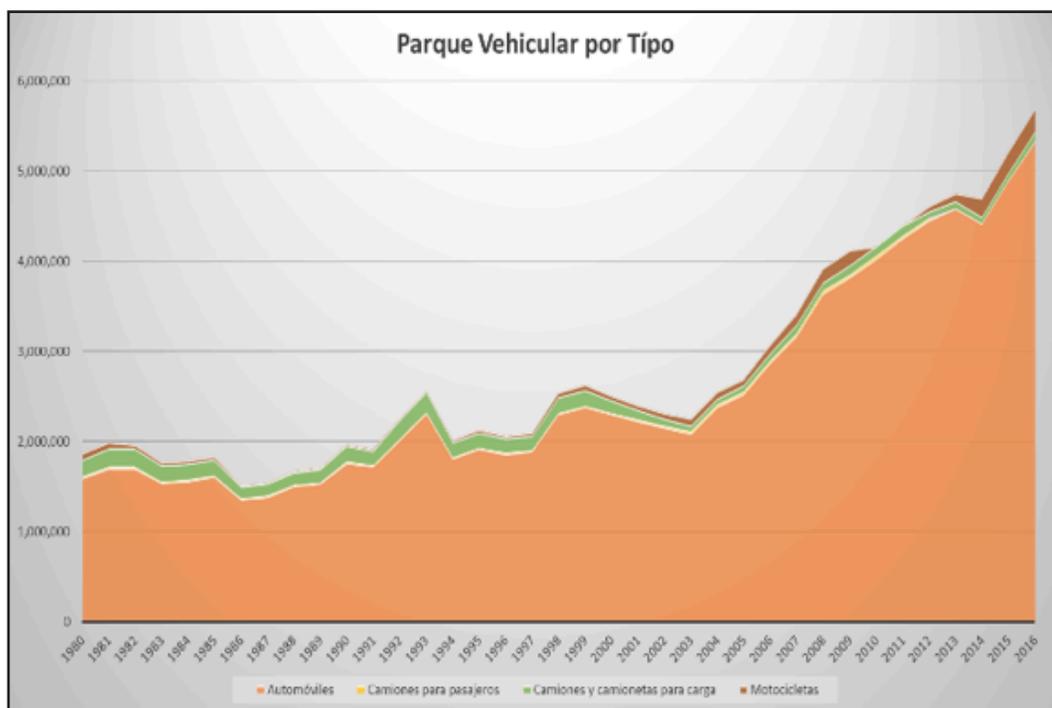
Es innegable que el automóvil es uno de los principales símbolos de la modernidad contemporánea en las ciudades, de ahí que no podamos separar su aporte directo al deterioro ambiental de la metrópoli de las modernas actividades terciarias, lo que nos conduce a detenernos en su comportamiento. En primer lugar el crecimiento sostenido que ha tenido el parque vehicular en la Ciudad de México, INEGI reportaba para el año 2016 un total de 5 millones 726 000 automotores, es decir, más del doble registrado en el año 2000 como se observa en el gráfico 1 (INEGI, 20018), lo que representa la apertura a la importación de vehículos y la expansión de la industria automotriz en México los principales factores de dicho crecimiento.

El dinamismo del mercado de vehículos automotores lo confirman los datos de la Asociación Mexicana de Distribuidores de Automotores (AMDA) que agrupa a más 1 800 distribuidores en todo el país y que reportó 1 millón 191 000 vehículos vendidos de enero a noviembre de 2015 en la ZMVM y 1 millón 411 000 para 2016, mientras que de enero a abril de 2017 ya se habían vendido 493 000 unidades (amda, 2017 y 2016). El deterioro de la metrópoli también lo podemos dimensionar al considerar el índice de motorización que se ha incrementado en la Ciudad de México dramáticamente al ser de 21.2 vehículos por cada 100 habitantes en 1980; 24.0 en 1990; 29.2 en 2000 y 47.1 en 2010 como se muestra en el gráfico 3 (Islas *et al*, 2011). Así, mientras la población

---

<sup>7</sup>“Los espacios públicos como subconjunto del espacio urbano enfrentan también un proceso de deterioro que en los últimos años se ha acentuado” refiere el Programa de Rescate de Espacios Públicos del gobierno federal (Sedesol, 2010: 20).

Gráfico 1.  
Crecimiento del parque vehicular en la Ciudad de México (1980-2016).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (INEGI, 2018b).

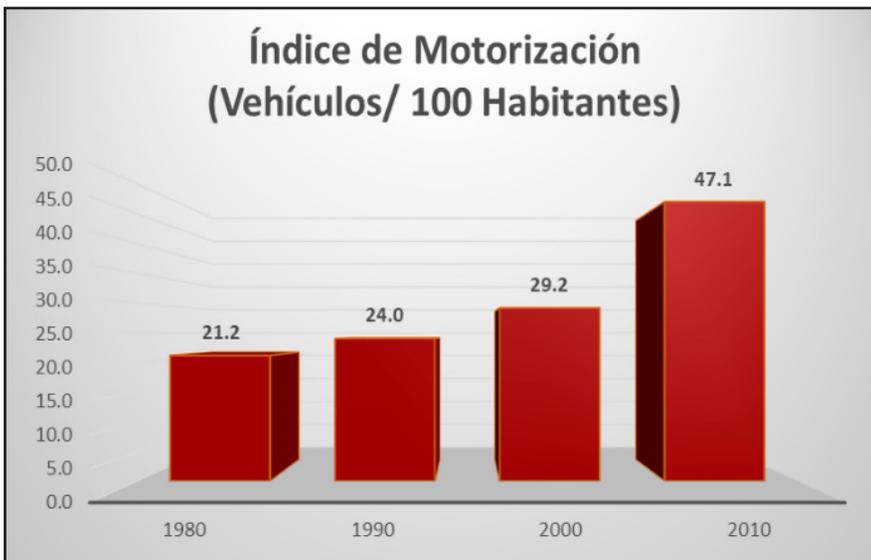
creció a una tasa de 0.3, los automotores lo hicieron a una de 5.2 media anual entre el 2000 y 2010 como se observa en el gráfico 4. Los datos anteriores confirman por qué consideramos que el modelo de movilidad automotora es el principal causante del deterioro atmosférico de la metrópoli.

Pero este deterioro también lo podemos constatar en términos de la calidad del aire que, a pesar de haberse implementado diversos programas para mejorarlo, los índices continúan hablando de un deterioro del mismo; así, a inicios de los años noventa, Lacy (1993) afirmaba que “el principal problema de contaminación atmosférica en la ciudad de México lo constituyen las altas concentraciones de ozono y las partículas suspendidas, que frecuentemente exceden la norma” (Lacy, 1993: 19). Entre 1987 y 1991 al menos 150 días del año se registraron excedencias a la norma con variaciones en su distribución territorial; así, en 1991 fueron 307 días en la zona centro, 325 días en el suroeste y 232 en el noreste. En un ejercicio similar, Lazama (2000) reconoce que en 1996 la calidad del aire no había sido tan mala como en años anteriores pero que el ozono continuaba rebasando la norma en más del 90% de los días del año. 20 años después, un informe de la Secretaría del Medio Ambiente capitalina reportó 282 días con mala, muy mala, y extremadamente mala calidad del aire (SMA, 2017).

A manera de cierre, reiteramos la necesidad de revisar la política urbana no dicha, la que está implícita en las medidas u omisiones de la política económica que deliberadamente fomenta el

Gráfico 2.

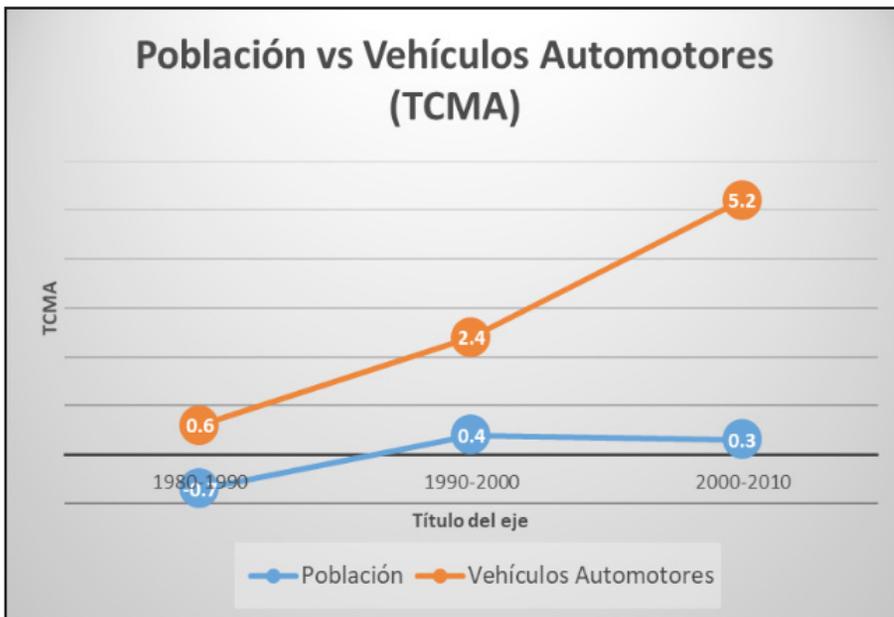
Índice de motorización de la Ciudad de México (1980-2010).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Islas *et al*, 2011).

Gráfico 3.

Tasas de crecimiento poblacional y automotora en la Ciudad de México (1980-2010).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Islas *et al*, 2011).

incremento de las actividades terciarias en la ciudad sin considerar que el incremento desmedido se traduce en aglomeraciones lineales que reestructuran la ciudad sin tener en cuenta los impactos urbanos o ambientales. Insistir en la modernización de la ciudad a costa de la población y el medio ambiente corre el peligro de avanzar en un proceso de deterioro continuo que bien podríamos reconocer como *deteriorización de la metrópoli* hasta el punto en que ya no haya retorno. De ahí que los daños ocasionados por el sismo del 19 de septiembre de 2018 hayan tenido una mayor repercusión al alcanzar a una ciudad en permanente deterioro de sus estructuras edilicias, ya sea habitacionales o de servicios, nuevas o viejas.

## Referencias

- Augé, Marc (2008). *Los "no lugares" espacios del anonimato. Una antropología de la sobre modernidad*, décima edición, Barcelona: Gedisa, 125 pp.
- Díaz Flórez, Laura O.; Hernández Diego, Celia; Nemeth Chapa, Frida G.; Felipe de J. Moreno Galván, Felipe; Pino Hidalgo, Ricardo A.; Pradilla Cobos, Emilio; Santiago de la Cruz Carolina, y Valderrama Ríos, Carolina (2016). "Nuevas formas, estructuras y territorios urbanos", en Pradilla Cobos, Emilio (coord.). *Zona Metropolitana del Valle de México: cambios demográficos, económicos y territoriales*, Ciudad de México UAM. Recuperado de: <http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libro-electronico> [consulta: 30/06/2018].
- Garza, Gustavo (2008). *Macroeconomía del sector servicios en la Ciudad de México. 1960-2003*, Ciudad de México: El Colegio de México, 596 pp.
- INECC (2018). *Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero 2015*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Recuperado de: <https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/inventario-nacional-de-emisiones-de-gases-y-compuestos-de-efecto-invernadero> [consulta: 16/06/2018].
- INEGI (2018a). "Estadísticas de vehículos de motor registrados en circulación", Aguascalientes, en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/transporte/vehiculos.asp?s=est&c=13158> [consulta: 25/05/2018].
- \_\_\_\_ (2018b). "Vehículos de motor registrados por entidad federativa", Aguascalientes, en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/vehiculosmotor/> [consulta: 25/05/2018].
- Islas Rivera, Víctor M.; Moctezuma Navarro, Eduardo; Hernández García, Salvador; Lelis Zaragoza, Martha, y Ruvalcaba Martínez Juan I. (2011). *Urbanización y motorización en México*, Ciudad de México: Instituto Mexicano del Transporte, STC, 54 pp.
- Lacy, Rodolfo (1993). *La calidad del aire en el Valle de México*, Ciudad de México: El Colegio de México, 88 pp.
- Lezama, José Luis (2000). *Aire dividido. Crítica a la política del aire en el valle de México*, Ciudad de México: El Colegio de México, 330 pp.

- Lovera, Alberto (2013). "El capital inmobiliario y constructor y la producción de la ciudad en América Latina", en Pradilla Cobos, Emilio y Ramírez Velázquez Blanca Rebeca (comps.) *Teorías sobre la ciudad en América Latina* volumen I, Ciudad de México: UAM-Xochimilco, pp. 319- 371.
- Molina, Luisa T., y Mario J. Molina (2005). *La calidad del aire en la megaciudad de México. Un enfoque integral*, Ciudad de México, FCE, 463 pp.
- Pradilla Cobos, Emilio; Márquez López, Lisset; Carrión Huitzil, Saúl D y Elías Fonseca Chicho (2008). "Centros comerciales, terciarización y privatización de lo público", en revista *Ciudades* núm. 79, julio-septiembre 2008, Puebla, Red Nacional de Investigación Urbana, pp. 44 a 53.
- \_\_\_\_ y Pino Hidalgo Ricardo A. (2004). "Ciudad de México: de la centralidad a la red de corredores terciarios", en *Anuario de Espacios Urbanos 2004*, Ciudad de México: UAM-Azcapotzalco, pp. 70-96.
- Sedesol y SPC (2016). *Evaluación Interna Integral del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario*, Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Social y Subsecretaría de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal, 92 pp.
- Sedesol (2010). *Documento diagnóstico de rescate de espacios públicos*, (Versión PDF), Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social. Recuperado de: [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico\\_PREP.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PREP.pdf), [consulta: 10/05/2018]
- SMA (2017). *Calidad del aire en la Ciudad de México. Informe 2016*, Ciudad de México, Secretaría del Medio Ambiente, Gobierno de la Ciudad de México, 204 pp.

### Notas periodísticas

- Aristegui Noticias, 14 de julio de 2018. "El "boom" de los centros comerciales en la CDMX: 108 plazas nuevas en 12 años", Ciudad de México, Aristegui Noticias. Recuperado de: <https://aristeguinoticias.com/1407/mexico/el-boom-de-los-centros-comerciales-en-cdmx-108-plazas-nuevas-en-12/> [consulta: 14/07/2018].
- El Financiero*, 30 de septiembre de 2016. "Mundo E duplicará visitantes", Ciudad de México, en *El Financiero*, México. Recuperado de: <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/mundo-e-duplicara-visitantes> [consulta: 14/07/2018].
- \_\_\_\_, 18 de noviembre de 2015. "Los 10 malls más grandes de México", Ciudad de México, en *El Financiero*. Recuperado de: <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/los-10-malls-mas-grandes-de-mexico> [consulta: 14/07/2018].
- El Universal*, 7 de junio de 2018. "Inauguran centro comercial Parque Las Antenas en Iztapalapa", Ciudad de México. Recuperado de: *El Universal* (en línea), <http://www.eluniversal.com.mx/cartera/negocios/inauguran-centro-comercial-parque-las-antenas-en-iztapalapa> [consulta: 14/07/2018].
- Milenio*, 18 de mayo de 2015. "México, el rey de los centros comerciales", Ciudad de México. Recuperado de: <http://www.milenio.com/negocios/mexico-el-rey-de-los-centros-comerciales> [consulta: 14/07/2018].

- \_\_\_\_\_, 12 de julio de 2018. "Las empresas detrás de la construcción de Artz Pedregal", Ciudad de México, (en línea), <http://www.milenio.com/negocios/las-empresas-detras-de-la-construccion-de-artz-pedregal> [consulta: 14/07/2018].
- \_\_\_\_\_, 20 de marzo de 2014. "Estrenan explanada del Jardín Cuitláhuac en Iztapalapa", Ciudad de México. Recuperado de: <http://www.milenio.com/estados/estrenan-explanada-del-jardin-cuitlahuac-en-iztapalapa> [consulta: 14/07/2018].
- Real Estate Market and Lifestyle 2016. "30 nuevos centros comerciales", Ciudad de México, en revista *Real Estate. Market and Lifestyle*. Recuperado de: <https://realestatemarket.com.mx/articulos/capital-markets/18745-30-nuevos-centros-comerciales> [consulta: 16/07/2018].
- Revista de Arquitectura*, 10 de mayo de 2018. "Los 10 centros comerciales más grandes de México", Ciudad de México. Recuperado de: <http://revistadearquitectura.com/abraham-cababie-daniel-los-10-centros-comerciales-grandes-mexico/> [consulta: 16/07/2018].
- \_\_\_\_\_, 25 de julio de 2018. "La nueva vanguardia de centros comerciales interactivos en México", Ciudad de México. Recuperado de: <https://revistadearquitectura.com/la-nueva-vanguardia-de-centros-comerciales-interactivos-en-mexico/> [consulta: 16/07/2018].
- Sin Embargo*, 17 de junio de 2013. "Mancera inaugura nuevo alumbrado público de Reforma; el costo fue de 197 millones de pesos", Ciudad de México. Recuperado de: <http://www.sinembargo.mx/17-06-2013/658649> [consulta: 14/07/2018].

## Siglas y acrónimos

ADI	Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios
AMDA	Asociación Mexicana de Distribuidores de Automotores
DENUE	Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
PCMB	Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial y Presupuesto Participativo
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
ZMVM	Zona Metropolitana del Valle de México



# Del higienismo no-intervencionista hasta la urbanización de favelas (villas de miseria): la política de vivienda en las metrópolis de Brasil (1850-2004)<sup>1</sup>

Lívia Capparelli y Joel Outtes<sup>2</sup>

## Introducción

La falta de vivienda es un problema que toca a distintos países del mundo y sobre todo los de economía emergente. Con la revolución industrial, las ciudades recibieron grandes cantidades de población, pero no tenían estructura para recibir tantas personas tan temprano. El caso de Brasil fue diferente por causa de la industrialización retardada.

En fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX Brasil era predominantemente rural. En 1900 el país tenía 17 318 556 habitantes (IBGE, censo de 1900). El distrito federal donde se ubicaba la capital, Rio de Janeiro, tenía 691 565 habitantes (IBGE, Censo por ciudades, 1900). La situación de la vivienda era mala. En la capital, en 1890, vivían en 1 449 habitaciones colectivas —probablemente cortiços— cerca de 18 338 familias, o sea un cuarto de las 71 807 familias investigadas (FINEP, 1985, p. 31). En el año 1917 cerca de 10% de la población brasileña vivía en ciudades, en los años 30, período en que la industrialización se consolidó, 30% de los 37 625 436 habitantes de la época vivían en áreas urbanas (FINEP, 1985, pp. 37-45; IBGE, Censo de 1930). Las migraciones internas y los inmigrantes venidos de Europa se tornaron más frecuentes y las ciudades crecieron. La falta de vivienda para los que llegaban constituyó un problema todavía más grande que lo diagnosticado en el comienzo del siglo XX.

Soluciones para el problema de la vivienda eran reclamadas tanto por los técnicos higienistas cuanto por la población que vivía en condiciones cada vez más precarias. El Estado no estaba siempre presente en la tentativa de solucionar este problema. Durante el siglo XX varias acciones gubernamentales fueron emprendidas en el intento de suprir la falta de moradas dignas, algunas con impacto más grande que otras.

---

<sup>1</sup>Debido al carácter internacional de este seminario, el presente artículo se muestra en español y portugués; el contenido del mismo es responsabilidad de los coordinadores de la obra y no propiamente de la ANUIES.

<sup>2</sup> GEST-Grupo de Estudios sobre Sociedad y Território Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

¿Qué significa hoy la política higienista? De que manera el gobierno populista de Getúlio Vargas, que se apoyó en los sectores laborales y en las capas populares, trató de estos problemas? ¿Cuál es la diferencia entre las soluciones defendidas por los militares, como el Banco Nacional da Habitação —BNH— y las soluciones locadas encontradas actualmente en Rio de Janeiro y San Pablo? Los factores que influenciarán estas políticas están en el campo de la vivienda o fuera de él?

¿Es posible una periodización de la historia de las políticas? Hay, en determinado período, trazos que son constantes y otros específicos? ¿Cuáles son ellos, como se relacionan con los otros? Por ejemplo, una investigación en Brasil puede depender de la verticalidad o no de las decisiones, de la centralización de estas políticas que pasan a existir para todo el territorio, de las formas de financiamiento, de las tipologías adoptadas, de la participación o no de los futuros habitantes en la producción de las viviendas, de la política del suelo urbano, de la especulación inmobiliaria, de la comprensión sobre qué clases sociales fueran beneficiadas, etc.

Por eso, dividimos la historia de estas políticas en cuatro períodos distintos. De 1900 hasta 1920, período de dominación política de las oligarquías rurales, donde se verificó la ausencia del estado del tema de la vivienda. De 1921 hasta 1963, período en que el modelo político vigente es denominado de populismo y tiene en Vargas su principal figura (mismo con su muerte en 1954). Este período de apoyo a las masas inicia, de modo más amplio, en Brasil, la intervención estatal en el campo de la vivienda por los Institutos de Aposentadorias e Pensões y por la Fundação da Casa Popular. De 1964 hasta 1984, período en el cual los militares estuvieron en el poder, los esfuerzos para intentar solucionar el problema de la vivienda en el país son centralizados en el Banco Nacional da Habitação. Finalmente, de 1985 hasta 2004 (temporalidad de este artículo), período en que hubo una abertura política y la vuelta del modelo democrático en el país, observamos una descentralización de las políticas de vivienda y un aumento de la participación popular en las decisiones.<sup>3</sup>

## 1900-1920: Higienismo y vivienda

En el comienzo del siglo XX Brasil era un país de economía predominantemente agrícola y la mayoría de la población vivía en el campo. La estimativa de población para el año 1912 era, de acuerdo con datos del IBGE, de cerca de 25 millones de habitantes (Censo de 1912). En esta época, el país era dominado por las oligarquías rurales y la economía era basada en el modelo agro-exportador con el café como su principal mercancía. De 1889 hasta 1929 Brasil fue gobernado por el Partido Republicano que servía a los intereses de hacendados y pecuaristas. El partido elegía SUS representantes sobretodo en la provincia de San Pablo, en la época principal productora de café. Con el tiempo, las otras provincias, no contentas con esta hegemonía política, se unieron y colocaron en el poder un representante de la provincia de Minas Gerais: Afonso Pena. Empieza

---

<sup>3</sup> La periodización adoptada llevó en cuenta los modelos políticos vigentes en la época. Por eso cuando hablamos del período de 1921 hasta 1963 hay que decir que los tres últimos años no son caracterizados por el populismo. En el período de 1964 hasta 1984 llevamos en cuenta el comienzo de la abertura política del país y no el año de 1988 cuando el BNH fue extinguido.

entonces lo que se llama de la política del café con leche, cuando San Pablo y Minas Gerais se alternaban en el poder (Donghi, 1994, pp. 359-66).

Las ciudades no funcionaban todavía como um pólo migratório atractivo para los deslacements internos. Dos ciudades se destacaban en 1912 por su tamaño de población: el distrito federal, con 975 818 habitantes y San Pablo, con 400 000 habitantes. Podemos todavía hablar de dos ciudades de menos importância: Recife con 216 484 habitantes y Porto Alegre con 150 343 habitantes (IBGE, Censo de 1910). Muchos de estos nuevos moradores de las ciudades eran inmigrantes que llegaron al país en el comienzo del siglo XX.<sup>4</sup> De acuerdo con los datos de IBGE, entraron en Brasil, entre 1908 y 1912, cerca de 585 mil extranjeros (IBGE, Movimento immigratório no Brasil, 1908-1910), con los migrantes italianos, españoles y portugueses representando cerca de 74% del total. Los núcleos urbanos se modernizaban basados en el ideário Europeu, con planos urbanísticos de ideias haussmanianas. Cuando analizamos estos planes, és evidente la influencia del movimiento higienista que queria combater las viviendas dichas insalubres para evitar las epidemias que venian molestando las ciudades (Outtes, 2000). En el interior de la óptica higienista, la casa isolada en el lote, bien iluminada y aireada, és el modelo de casa ideal, sobretudo para los trabajadores quíen casi siempre vivian llenos de gente en *cortiços* mal ventilados sin condiciones mínimas de higiene (Bonduki, 1999, p. 149; Backheuser, 1906, p. XX). La iglesia apoyó esta tipologia, pués, de acuerdo con ella, los *cortiços* incentivaban la promiscuidad y desestructuraban la familia (Bonduki, 1999, p. 85).

Dentro de estos principios, en 1902, el ingeniero Pereira Passos, en la época alcade de Río de Janeiro, desarrolla el Plano de Melhoramentos do Rio de Janeiro (plan de mejoras), formulado en 1875 para *atenuar la crise sanitária* (Rezende, 1999, p. 39). Fue propuesta la abertura de avenidas y para eso la demolición de *cortiços* (casas de inquilinato) en las áreas centrales y la desmontadura del morro del senado. Sin embargo, el plan no tratava todavía de forma efectiva del problema crescente de la falta de vivienda. El gobierno reconocia el problema sob la óptica de los higienistas, considerando-o un problema de salud publica, pero hacía poco o nada para solucioná-lo (Rezende, 1999, pp. 39-50).

La primera iniciativa del gobierno, em el sentido de aliviar el problema, fue a través del decreto n° 1.042 de 1905 que autorizaba el alcade a utilizar sobras de terrenos resultantes de la abertura de avenidas para la construcción de vilas operárias (para obreros). De este decreto resultaran três vilas, situadas em la avenida Salvador de Sá y em la calle São Leopoldo, con un total de 120 unidades habitacionales, para alquilér, de dos pisos independentes (FINEP, 1985, p. 40).

Aún com esta iniciativa, el gobierno no entendia como suyo el rol de prover viviendas higiênicas y dignas para los trabajadores. Em su comprensión, este era el rol de los industriales (Blay, 1980, p. 154). Las autoridades hicieran estudios, crearan nuevas normas constructivas y directivas para las vilas operárias (para obreros) (Backheuser, 1906, p. XX; FINEP, 1985, p. 33; Varon, 1987, p. 137-50). El gobierno dio también incentivos fiscales a compañías que querían hacer inversiones en este tipo de emprendimento (Carpintero, 1997, p. 62). Un ejemplo fue la provincia de Pernambuco que

<sup>4</sup> La excepción puede ser que sea la ciudad de Recife pues segundo dados del IBGE en el año 1910 el puerto de Recife recibio solamente 715 extranjeros, mientras los puertos de Río de Janeiro y Río Grande do Sul recibiran respectivamente 41 191 37 393 y 1 473 inmigrantes (IBGE, Movimento immigratorio no Brasil-Nacionalidade e portos, 1910).

por la ley nº 1330 de 1916, *concede isención de impuestos para los edificios que fuessen construydos o reconstruydos, en la municipalidad de Recife, para casas populares con requisitos de higiene* (FINEP, 1985, p. 40). Esta estrategia era también un medio de control del trabajador que estaba preso a las voluntades del patrón (bajos ingresos, largas jornadas de trabajo, etc.) pues se perdesse el empleo perderia de la misma forma la vivienda. Por outro lado, vários empresários descubriran que la vivienda poderia ser un medio de aumentar la productividad de la calidad del trabajo, y de controlar los movimientos políticos (Blay, 1980, p. 143; Carpintero, 1997, p. 64; Bonduki, 1999, p. 47).

Con la I Guerra Mundial, muchos europeos huyendo de las condiciones del pos-guerra migraran para Brasil. Fue la segunda ola migratória que recibió el país, la primera fué en la transición del siglo 19 para el 20. Estes pueblos terán posteriormente, al largo de los años 20, fuerte influencia del ideário anarquista y socialista, sobretodo entre los obreros (FINEP, 1985, p. 41). Más tarde, esa clase trabajadora, parcialmente organizada, va a ser objeto de los intereses populistas.

La insatisfacción con relación a la política vigente aumento em los años 20 entre trabajadores que vivian en malas condiciones de trabajo y vivienda así como en relación a las provincias que habían sido suprimidas de la política del café con leche. La insatisfacción resultó en la revolución de 30.

## 1920-1963: El populismo y la política de viviendas.

Getulio Vargas, que contava con el apoyo de la Guarda Nacional, toma el poder en 1930. Dos años después instaura un poder autoritário de base populista suprimiendo todas las formas de oposición. De 1930 a 1937 los opositores de Vargas se organizaran, muchos con tendencias comunistas, pressionando el gobierno por elecciones. Em 1937, Getúlio Vargas instaura un gobierno autoritário y centralista —el Estado Novo— siempre contrario a los intereses de las oligarquias. Por la primera vez em la historia brasileña, un gobernante instituyó una política de apoyo a las masas trabajadoras, regulando el regimén de trabajo. Esse reglamento concedió la jornada máxima de trabajo, el salario mínimo y apoyó la creación de los sindicatos. De esta manera, Vargas consiguió el apoyo político de un contingente poblacional muy grande, formado por trabajadores que siempre estuvieran en el margen de las discusiones políticas (Donghi, 1994, pp. 417-22). És em este contexto que són creados, en 1933, los Institutos de Aposentadorias e Pensões (Institutos e Jubilaciones y Pensiones).

### *Los Institutos de Aposentadorias e Pensões y la Ley de Inquilinato (Tenencia).*

Los Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) tornaran-se productores de vivienda social en un período en el cual la arquitectura moderna había comenzado a hincar SUS raíces em Brasil. A través de arquitectos que estudiarón en Europa, por medio de las publicaciones internacionales que llegaron regularmente en las manos de los técnicos, o por la enseñanza dejada por Le Corbusier en SUS visitas al país, este estilo arquitectónico ganó fuerza nacionalmente (Segawa, 2002,

pp. 44-102). Se trata de un período en el cual la conyuntura política encarnada por Getúlio Vargas favorecía la adopción de un estilo que *presuponía um estado fuerte* (Bonduki, 1999, p. 136) imponiendo SUS nuevas tipologías y sus nuevas formas de comprender el vivir. El movimiento moderno, y podemos citar las construcciones realizadas en Francia o Alemania, amparava la producción estatal de la vivienda, como forma de promover el bien estar de las poblaciones trabajadoras y por outro lado dando amparo político al gobierno em el área social.

Los Institutos de Aposentadorias e Pensões tienen como sus antepasados las CAPS - Caixas de Aposentadorias e Pensões, creadas en 1923 a partir de la Ley Eloy Chaves, que reglaba la distribución de jubilaciones y pensiones de las empresas públicas (Varon, 1987, p. 222; FINEP, 1985, p. 41). La contribución no era compulsória y cada empresa podía tener su Caixa. La primera categoría a ser contemplada, fué la de los ferroviários, de los cuales dependía el flujo de toda la producción agrícola nacional. Las CAPS provenían todavía assistência médica y auxílio funeral a sus asociados. La participación del estado em las Caixas de Aposentadoria e Pensões era solamente como institución regladora (Farah, 1983, p. 22). En 1930, más allá de ofrecer servicios médicos y apoyo funeral, las CAPS són autorizadas a aplicar parte de sus recursos en la producción de viviendas para sus associados (Farah, 1983, p. 28). Sin embargo, és importante mencionar que los trabajadores no identificavan la falta de viviendas como um problema a ser resuelto por el estado, y no era uma demanda activa de las categorías. El estado antecipó esta acción procurando legitimar el estado de bien estar social que caracterizo esta época (Farah, 1983, p. 38). En el año de 1933, fueran creados los Institutos de Aposentadorias e Pensões, y muchas CAPS fueran substituidas por este órgano (FINEP, 1985, p. 45). Desde su creación, los institutos adotaran los mismos mecanismos de funcionamiento de las CAPS, incluso en el área de la vivienda.

Por este mecanismo, el gobierno, a través del Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, regló y centralizo los recursos destinados à la previdência (Varon, 1987, p. 223). Los Institutos fueran divididos por categorías, surgiendo el IAPB de los Bancários, el IAPI de los Industriários, el IAPC de los Comercários, entre otros.<sup>5</sup> La contribución pasó a ser compulsória creando una grande reserva de capital que los Institutos tenían que aplicar de forma rentable (Bonduki, 1999, p. 102).

En 1930, por el decreto 19.469, las Caixas fueran autorizadas a aplicar sus recursos em el área de la vivienda para sus asociados. Pero és solamente en 1937, basados en el decreto 1.749, que empiezan realmente las inversiones em el área. Esta nueva resolución permitiu la creación de "carteiras prediais" (tipo de dossiês edilícios) y definió en líneas generales como cada Instituto haria sus inversiones. En adición, el referido decreto permitió que fuesen utilizadas hasta 50% de su presupuesto en esta modalidad, bajó las tasas de interés y duplico la fecha de pagamento de los préstamos, que pasó de diez años para veinte años. Com estas medidas, las camadas mas bajas de la población empezaran a ser beneficiadas (Bonduki, 1999, p. 103-04).

Cada Instituto creó sus próprias reglas de financiación para la vivienda, pero con el tiempo el modelo creado por el Instituto dos Industriários (IAPI) fue adoptado por la mayoría. El IAPI funcionava con três planes: el plan A, que consistia en la locación o venda de unidades habitacionales construydas o compradas por los institutos para la vivienda de los sócios; el plan B, que concedia préstamos

<sup>5</sup> Durante algun tiempo las Caixas y los Institutos coexistieron.

a los asociados para construcción en terreno próprio o compra de la casa própria, y el plan C, que concedía préstamos a cualquier persona física o jurídica. Como los planes A y B són poco rentables, pués las prestaciones erán pagas en muchos años, el plan C se torna necessário para aumentar rápidamente la rentabilidad de los fundos (Varon, 1987, pp. 233-34; Farah, 1983, p. 48).

Los Institutos construían em áreas grandes que permitían el asentamiento de un número significativo de familias. Para la época, construir un conjunto de viviendas para 2000 personas era inimaginable. Los gobiernos estaban acostumbrados a abrigas hasta cerca de 200 familias à la vez y, para los arquitectos contratados por los Institutos, construir conjuntos para hasta diez veces más familias fué um desafío. Realengo fue la primera obra de grande porte construída por el IAPI, fue proyectada e construída para abrigar más de 2000 unidades. Eran números que llamaban la atención por su magnitud y por su ineditismo (Bonduki, 1999, p. 136).

Una outra novedad fue la queda de precio de las construcciones por médio de las teorías y técnicas del modernismo, como la producción en série, la padronización de los conjuntos y la verticalización (Segawa, 2002, pp. 115-16). Este último item es innovador en un contexto en que todavía se considera la casa higienista, aislada en el lote, como modelo ideal de vivienda para el trabajador (Bonduki, 1999, p. 136). Podemos subrayar el complejo de viviendas de Realengo en Río de Janeiro, proyectado por el arquitecto Carlos Frederico Ferreira, en las décadas de 30 y 40, con 2.344 unidades. Este complejo fue el campo de testes del IAPI. Ali se desarrolló um complejo com varias tipologías como casas aisladas, viviendas adosadas y bloques de departamentos. Fueran aún inseridas nuevas tecnologías, como una máquina de hacer bloques de concreto de 3,0 X 2,0m importada de los Estados Unidos (Bonduki, 1999, p. 156).

Los IAPS hacen avanzar el ideal de que la vivienda popular no debe ser pensada aisladamente pero adentro de la ciudad como una totalidad. És en este período que empieza la asociación de la vivienda popular con el urbanismo. Las conexiones con la ciudad, las redes de infraestructura, esgotos, água, electricidad, tudo debe ser pensado de una manera global, permitiendo una disminución de los custos, lo que no se pasava en el caso de la expansión horizontal.

Otra novedad introducida por los arquitectos de movimiento moderno fue la preocupación con los espacios internos y su funcionalidad. Desde este punto de vista, tudo dentro de una unidad de vivienda debería ser proyectado y pensado cuidadosamente. Los muebles y los utensílios deberían ser adecuados a las nuevas dimensiones utilizadas así como los equipamientos de uso comum. Dentro de esta óptica, el IAPI empezó no solamente a proyectar los espacios internos em planta, pero igualmente el tipo de mobiliário que debería ocupar aquellos espacios. Armários embutidos empezaron a aparecer, y los Institutos muchas veces fornecieron todo el mobiliário y utensílios necessários. Los Institutos argumentaban que no adelantava una casa funcional, airada y higiênica si los habitantes futuros no tendrían condiciones de adquirir muebles adecuados para el nuevo espacio. Mas allá, argumentaban que si comprasen en grande cantidad el precio final unitário tendría una reducción sensible (Varon, 1987, pp. 256-57).

Muchas de las actividades anteriormente realizadas em la casa pueden, ahora, ser realizadas en los espacios proyectados de uso comum. Surgen entonces conjuntos com creches, parques, cuadras poliesportivas, lavanderías, baños públicos, correos, comércio, etc. Un de los conjuntos mas completos en este sentido és el Conjunto Residencial Passo d'Areia en Porto Alegre. Este

conjunto fue proyectado por el ingeniero Marcos Kruter con 2 496 unidades em las décadas de 40 y 50, comportando várias tipologias, desde la casa aislada hasta los bloques de departamento. Su diseño respetó rigorosamente las curvas de nivel, la topografía del sitio. Em el proyecto se queda evidente la influência de las ciudades-jardim con sus amplios espacios verdes e sus vários equipamentos (Bonduki, 1999, p.172; Segawa, 2002, p.121).

Otro ejemplo de conjunto basado em estas ideas es la Cidade-jardim dos Comerciários de Recife de autoria del ingeniero Ullyses Hellmeister. El proyecto es compuesto de 484 viviendas dispuestas horizontalmente en el sitio sin configurar la casa individual en el lote. Las unidades son sobrepuestas y geminadas de quatro en quatro, de manera a formar un pátio entre ellas. Ellas están dispuestas sobre un amplio espacio colectivo. El acceso a las unidades es hecho por caminos de pedestres. Encontramos todavia uma gama diversificada de equipamentos como escuelas, plazas, puestos de salud, etc. (Bonduki, 1999, p.173-74).

Es dentro destas nuevas tendências que los Institutos crearan departamentos de ingeniería y arquitectura especializados em la investigación y desarrollo de mejoras constructivas. Estes son provavelmente los primeros departamentos públicos a se preocuparen con este aspecto de la provisión de la vivienda. El Instituto que mas se destacó en este campo fue el IAPI, Instituto dos Industriários. Durante la presidência de los ingenieros Plínio Castanhede y Pedro Alim, la principal tipología adoptada fue el bloque laminar de cuatro andares, que por la verticalización permitia uma sensible reducción de los custos y del tiempo de ejecución, con la posibilidad de padronizar la mayoría de las piezas (Bonduki, 1999, p. 157). Outra ventaja de la verticalización fue la posibilidad de abrigar cinco veces mas personas si comparado con la tipología de casas aisladas en el lote. El conjunto de viviendas de Mooca, del arquitecto Antunes Ribeiro, construydo por el IAPI en la década de 40, representa bien esse ideal. El conjunto possui 576 unidades distribuídas en bloques laminares de cuatro ó cinco pavimentos (Bonduki, 1999, p.187). Eso no quiere decir que toda la producción de los IAPS respetó los preceitos modernistas. Sus primeras construcciones tenian sido casas aisladas en el lote, con calles estrechas configurando um tecido urbano hasta entonces tradicional dentro del modelo de ciudad de la época. Ejempllos de esta configuración son los conjuntos de Osasco, construydo por el IAPI, y el de Santos, construydo por el IAPB (Bonduki, 1999, p. 176).

La tarea de construir para los asociados fue encarada com mucha seriedad por los Institutos. Como la modalidad mas popular de obtención de vivienda era el plan A (alquiler), los IAPS estaban em realidad investindo en la obtención de un patrimônio (Farah, 1983, p.61). Por eso, la calidad de los conjuntos, tanto del proyecto como de materiales, era levada mucho em sério por los técnicos. El objetivo no era contemplar el usuário, pero construir algo duradero que justificasse las inversiones hechas (Bonduki, 1999, p.158).

Existem factores que nortearan la opción de los institutos de construir conjuntos de viviendas en lugar de financiar la compra de casas unifamiliares distribuídas por la ciudad. Según Farah, el primer factor consiste en la “manipulación” política que la concentración de varias unidades de vivienda propiciava, pues podian atrelar eventos que serian destacados por el gobierno como la inauguración destas con la presencia de algun político. El segundo factor seria la posibilidad de control del espacio de reproducción de la fuerza de trabajo por el Estado. Este control era hecho

tanto por la construcción de viviendas como por la definición de espacios de lazer y educación (Farah, 1983, p.53-56).

Nel comienzo, la producción de los IAPs, e principalmente em los años 30, fue poco expresiva. Hasta 1937, exclusivamente, fueran construídos y adquiridos 118 inmuebles destinados à la vivienda para los asociados (FINEP, 1985, p. 46). Dos motivos principales explican este hecho. El primero está relacionado a el rol del asociado en la demanda por vivienda. Nel inicio, el queria soluciones más inmediatas sobretudo em el área de atendimento médico (Varon, 1987, p. 227). El segundo dice respeto al hecho de que hasta 1937, es estatuto de los Institutos no facilitava el préstamo al asociado e no permitia la creación de carteiras prediais. Pero en 1942, con la Lei do Inquilinato, la crise de la vivienda lle a niveles alarmantes y aumentan las demandas por soluciones.

En 1942, la Lei do Inquilinato fue instituída por el presidente Getúlio Vargas por el decreto 4.598. Esta ley regulamentaba las relaciones entre inquilinos y proprietários por la primera vez en Brasil (Bonduki, 1999, p. 213). Ella también “congeló” los alquileres que, con la alta inflación, se desvalorizaron rapidamente. Esta iniciativa de parte del gobierno creó una onda de despejos (expulsión de inquilinos) y la reducción de las inversiones em la producción rentista. Fue una estrategia para redireccionar las inversiones para el parque industrial nacional que dava sus primeros pasos (Bonduki, 1999, p. 241-45). Com eso, muchas familias se quedaran sin techo y tuvieron de ir vivir en la periferia, morros o en loteamentos clandestinos con carência de infraestructura.

El gobierno reconoce por primera vez este tipo de assentamiento informal como médio de obtener una vivienda a custos muy bajos. Vargas difunde en sus discursos el “sueño de la casa própria”, aún que estas sejan adquiridas duramente. Pero los Institutos tienen una forma própria de pensar este sueño. Ellos tienen como su principal inversión el plan A destinado al alquiler. Pero se debe acordar que para los IAPs, la construcción de viviendas era un objetivo secundário y los inmuebles eran considerados como una inversión patrimonial. El “sueño de la casa própria” era una manera de se atender a los deseos empresariales de reducción del custo de reproducción de la fuerza de trabajo, visto que el alquiler consumia parte significativa de los salários de los trabajadores (Bonduki, 1999, p. 307).

La carência de viviendas hizo con que el problema fuesse encarado de frente por las masas de trabajadores que empezaran a hacer fuertes demandas de inversiones em el área, ahora delegando el rol de proveedor de vivienda para el Estado. Em este sentido, los Institutos de Aposentadorias e Pensões comiezan a invertir cada vez más em la adquisición de inmuebles y em la construcción de complejos de viviendas para sus asociados. Hasta 1950, solamente el IAPI tenía construído 31.587 unidades de viviendas, su producción más grande se situando entre los años de 46 y 50 (FINEP, 1985, p.46).

Las obras fueran hechas através de concurrencia pública o emprendidas por los próprios institutos que tenían su próprio cuerpo técnico. Esto era una manera de injetar capital en la industria de la construcción civil. De esta forma, el gobierno incentivava indirectamente una parte del parque industrial brasileño.

De una manera general, la selección de los futuros mutuários era hecha dentro de algunos critérios: la prioridad era para el asociado que *tuvesse el más grande número de hijo, tuvesse más edad, pertenesse al instituto por más tiempo; y tuviesse la peor condición de vivienda*. Los interesados de-

berían todavía *estar quitos com el Instituto; tener pago un número x de contribuciones que variavam conforme el Instituto; tener hasta 55 años; y no ser propietario de inmueble* (Varon, 1987, pp. 252-53).

Además, conseguir una casa por los Institutos era un camino lleno de obstáculos. La procura era grande y los Institutos, mientras su expresiva producción, no conseguía atender la demanda. Si tomamos como ejemplo el plan A, veremos que los alquileres eran competitivos con los cobrados en inúmeros *cortiços* (slums) por la ciudad. Los bajos alquileres no eran consecuencia solamente del carácter social presentado por los Institutos, pero también un reflejo de la ley de congelamiento de los alquileres. Por otro lado, el mutuário de los IAPs tenía la ventaja de no sufrir abusos existentes en el mercado rentista, como expulsión, cobranzas indevidas o requisición del inmueble para uso del propietario, visto que los Institutos eran fiscalizados por el gobierno y respetaban la legislación existente. Para contornar las largas colas de espera, muchos asociados recurrían al modo de apadriñamiento, en que por medio de contactos con funcionarios de alto escalón dentro de los Institutos, podían pedir agilidad nel análisis de su proceso, pasando muchas veces en frente de otros asociados (Varon, 1987, p.2 49).

El período de más grande producción de los Institutos fue de 1946 hasta 1950 quando fueran construídos 72 conjuntos que totalizaban 19670 unidades de viviendas (Farah, 1983, pp. 74-75). El período anterior, de 1937 hasta 1945 totalizó 39 conjuntos, de los cuales seis fueran adquiridos prontos, con 6 626 unidades de viviendas (Farah, 1983, pp. 67-68). De 1951 hasta 1964 la producción de viviendas se fue reduciendo y en este período fueron construídos 121 conjuntos con cerca de 11 429 unidades (Farah, 1983, pp. 102-03).

La queda em la producción de viviendas de los IAPs, a partir de los años 50, se debe a vários factores. Dentre ellos podemos salientar la Lei do Inquilinato que congeló los alquileres durante vários años. Como la mayoría de los conjuntos producidos eran destinados para alquiler, los Institutos empezaran rapidamente a no tener más retorno para sus inversiones. Y como estes deberían aplicar el capital previdenciário de forma rentável esta modalidad, plan A, fue progresivamente abandonada. Alguns valores recibidos por los Institutos se tornaran tan poco que no cobrian ni los custos de manutención de los conjuntos (Farah, 1983, p. 92). Otro factor a ser destacado fue la crise em el sector previdenciário que lo dejó casi que en situación de déficit. Este factor afectó no solamente el plan A como también el plan B. Un tercer factor a ser considerado fue las altas tajadas inflacionárias. Esto prejudicó tanto los planes A como B. El plan B consistía en préstamos com prestaciones fijas que rapidamente se tornaban irrisórias para los mutuários dejando los Institutos sin retorno del capital invertido (Farah, 1983, p. 93).

Se deve lembrar, todavía, que los Institutos de Aposentadorias e Pensões no fueran una iniciativa estatal direta nel sentido de solucionar el problema de la vivienda em Brasil. Esta afirmación está basada en el hecho de que las viviendas construídas por los Institutos no tenían financiamiento directo del gobierno —el financiamiento era hecho con la contribución de los previdenciários— y también no era producida por el gobierno en sus aspectos técnicos y de proyecto. Lo que consideramos que caracteriza esta producción como estatal fue el apoyo del gobierno federal en el sentido de crear leyes que permitissem que parte de los recursos fuessén destinados à la construcción de viviendas para sus mutuários y nel ênfase que Vargas dava à la cuestión de la vivienda por medio de los IAPs como medio de solucionar el problema.

Los Institutos de Aposentadorias e Pensões invertían en vivienda solamente para sus asociados o para personas jurídicas ó físicas que possuíssem un grande capital para invertir. Esta política excluía muchos trabajadores que no eran asociados a los Institutos y, principalmente, excluía grande parte de la población pobre sin empleo fijo. Pero vale lembrar que el objetivo principal de los Institutos nunca fue la provision de viviendas pero si la distribución de jubilaciones y pensiones. Dentro de esta óptica la producción de viviendas de los IAPS fue muy significativa y de calidad.

### *La Fundação da Casa Popular (Fondación de la Casa Popular)*

Con el fin de la II Guerra Mundial, Vargas és pressionado por sus opositores para realizar elecciones presidenciales. El ejército, apoyado por el embajador Americano, con miedo de que la elección no fuera imparcial, afasta Vargas del poder y delega-o al presidente de la suprema corte. Así, el Marechal Dutra és electo em 1946 com el apoyo de los ruralistas que vuelven a tener grande influencia en la política (Donghi, 1994, p. 468). El gobierno Dutra resuelve encarar el problema de la vivienda de forma más abrangente y crea la Fundação da Casa Popular. La FCP, como era denominada, fue creada en 1946 por el decreto nº 9.218, con el objetivo de sanear la crise brasileña de la vivienda (FINEP, 1985, p. 64).

Su proyecto inicial previa la centralización de todos los recursos de los Institutos en una única agencia de alcance nacional. Fue la primera agencia de âmbito federal a intentar solucionar el problema, hasta entonces tratado solamente por los Institutos de Aposentadorias e Pensões, que no cobrian grande parcela de la población. Los objetivos iniciales de la nueva agencia creada eran ambiciosos: solucionar el problema de la vivienda no solamente con la construcción de unidades, pero llevando en consideración toda la red de infraestructura que se tornara altamente deficiente con el crecimiento de las ciudades durante el período de industrialización.

Grandes contingentes de población venían em busca de mejores condiciones de trabajo, expulsos del campo por la crescente mecanización rural. Vivían em el área rural em condiciones precárias, como meeiros (XXXXXXX DICIONARIO), sin condiciones de subsistir con lo que producían. Otros migrantes venían de centros urbanos más pobres, procurando ciudades donde la industrialización tenía empezado más temprano. No siempre, todavia, esos pólos industriales conseguían absorber todo este contingente de población.

Los objetivos iniciales de la Fundação da Casa Popular eran más abrangentes que los de los IAPS. Según Azevedo, mas allá de financiar viviendas para la población de baja renta, estaban, entre sus objetivos, *financiar obras urbanísticas de abastecimiento de água, esgotos, suprimiento de energia elétrica, assistência social y otras que visen à la mejora de las condiciones de vida y bien estar de las clases trabajadoras (...)* (Azevedo y Andrade, 1982, p. 21). Era también su atribución:

financiar las indústrias de material de construcción, cuando, por deficiência del produto em el mercado, se tornar indispensable el estímulo de crédito (...), proceder a estúdios y investigaciones de métodos y procesos que visen el barateamiento de la construcción (...);

financiar las construcciones de iniciativa ó sob la responsabilidad de las municipalidades, empresas industriales o comerciales y otras instituciones, de viviendas de tipo popular destinadas a venda, a bajo custo o a locación, a trabajadores, sin objetivo de lucro (...); e finalmente estudiar y clasificar los tipos de vivienda denominados populares, considerando las tendências arquetônicas, hábitos de vida, condiciones climáticas y higiênicas, recursos de material y mano de obra de las principales regiones del país (...) (Azevedo y Andrade, 1982, p. 21).

Esse decreto trata todavía de la vivienda en médio rural (FINEP, 1985, p. 65). Como se puede verificar, son objetivos muy abrangentes para una agencia recién-creada y con dificultades de perceber los recursos a ella destinados.

Dentro destes objetivos és interesante salientar que los fondos estaban destinados principalmente para el financiamiento de viviendas populares que serían adquiridas en pequeñas prestaciones por los mutuários. La Fundação, desde su creación, tenía opositores de peso. Dentre ellos los Institutos de Aposentadorias e Pensões y sus asociados fueron los que más hicieron presiones para que la agencia no fuera creada. Como la FCP iria absorber los recursos de los IAPs, este temiam se quedar sin fuerza política una vez sus recursos reducidos. Otro argumento levantado era que iria se cambiar um sistema que estaba consolidado y que tenía adquirido maduridade en la producción de la vivienda. Los asociados temiam una distribución más uniforme de sus contribuciones, y visto que estas variaban de acuerdo con los salários recibidos y de acuerdo con la categoria, muchos alegaban ser injusto tener que dividir su parte del bolo. Outro fuerte opositor fue la industria de la construcción civil. La meta inicial de la FCP era la construcción de 100 mil unidades de viviendas y los industriários temiam una falta de materiales en el mercado nacional. Ellos tuvieron el apoyo de las incorporadoras (XXXXX DICCIONARIO) que se consolidaron durante la década de 40 utilizando fondos de los Institutos principalmente por el plan C. Este sector temia que con la redistribución de los recursos, los financiamientos para la construcción por incorporadora de emprendimientos de clase média y alta fuesen suspensos (Bonduki, 1999, pp. 118-19).

Con tantos opositores, el proyecto inicial fue minado y la captación de recursos, prejudicada. Para intentar adquirir capital, la FCP instituyó un impuesto sobre vendas de inmuebles de 1% del valor además de uma taja de transferência. Este impuesto deveria ser cobrado por los estados y repasado para la FCP. Em la práctica eso nunca ocorreu. Los estados no queriam arcar con el compromiso de cobrar una taja que seria repasada interamente para una agencia federal. Así muchos estados sonegaram el impuesto ó simplemente no hicieron su cobranza (Azevedo y Andrade, 1982, p. 23).

Los gobiernos estaduais querian solucionar el problema de la vivienda dentro de una esfera menor. Para eso, muchos estados acabaran creando sus próprias agencias estaduais y municipales com la incumbência de solucionar el problema de falta de vivienda. Um ejemplo és el estado de São Paulo, que en 1949 cerró la oficina regional de la FCP y creó la Caixa Estadual de Casas para o Povo. Otros estados y municípios siguieron el ejemplo como la ciudad de Porto Alegre que creó la Superintendência de Habitação en 1950, el estado de Pernambuco que creó el Serviço Social Contra o Mocambo (servicio social contra los barracos) (XXXXXX DICCIONARIO) en 1945

y el Rio de Janeiro (Distrito Federal) que creó el Departamento de Habitação Popular en 1947 (Bonduki, 1999, p. 122; D'Avila 2000, p. 30; Siqueira y Fontes, 1983, p. 60).

El Departamento de Habitação Popular de Rio de Janeiro, sob la dirección de la ingeniera Carmem Portinho, creó algunas de las obras más importantes en esta área como el Conjunto Residencial de Pedregulho y el Conjunto Residencial da Gávea, ambos del arquitecto Affonso Eduardo Reidy. Pedregulho és un conjunto proyectado con 328 unidades de viviendas construydo entre las décadas de 40 y 50. Nel proyecto veem-se nitidamente las influências del movimiento moderno y principalmente de Le Corbusier, com su pilotis (XXXXX DICIONARIO), su terraza jardin y su pavimento (XXXX DICIONARIO) de servicios remetendo à la unidad de Marsella. El complejo de viviendas de Gávea, con 328 unidades, fue formulado dentro de los mismos principios que el Conjunto de Pedregulho. Se destaca, en ambos la importância dada a los equipamentos colectivos. Nel Conjunto Residencial de Pedregulho, por ejemplo, la escuela fue finalizada antes de las unidades de viviendas (Bonduki, 1999, pp. 139-41).

El Serviço Social Contra o Mocambo de Recife tenía una política de remoción de los mocambos y de construcción de nuevas unidades. Para cada unidad removida seria construyda una nueva. Em la practica eso no ocurrió en el mismo ritmo y muchas familias se quedarón sin techo sendo obligadas a se desplazaren para la periferia de la ciudad. El serviço fue extinto en 1965 com la creación de las Companhias Habitacionais (COHABS) dentro de la política del BNH. Después de quatro décadas de funcionamiento la entidad construyó solamente 13.000 viviendas y muchas no fueran destinadas a familias pobres por la practica del clientelismo (Sousa, 2003, pp. 104-06; Siqueira y Fontes, 1983, pp. 76-80).

La falta de recursos fue un factor determinante para el fracaso de la FCP. Con la inadimplência de vários estados y la resistência a repasar los recursos referentes al impuesto cobrado sobre transacciones imobiliárias, la Fundação se quedo dependiente del orçamento federal, disputados por várias otras agências federais. Sus realizaciones terminaron se restringindo à la construcción de algunos complejos de viviendas. Hasta 1960, la agência construyó 143 complejos de viviendas en Brasil, totalizando 16.964 casas. La región sudeste fue la más beneficiada, sola recibio 70% de las casas construydas, en segundo lugar está la región nordeste, con 14% de las viviendas, en tercer la región centro-oeste con 11% de las viviendas y em cuarto la región sud, con solamente 5% de las construcciones. És interessante salientar que, durante este período, la región norte no tuvo ninguna inversión para la construcción de casas populares (Azevedo y Andrade, 1982, p. 34).

Era de se esperar que la construcción destas se concentrasse en las áreas de más grande urbanización, però eso terminó no se pasando. En uma época de grande crise de la vivienda, los proyectos habitacionales davan grandes dividendos políticos (Azevedo y Andrade, 1982, p. 33). Por eso, la FCP preferiu invertir en vários municípios em lugar de concentrar la misma soma de recursos en una única ciudad. Hasta 1960, 45% de las unidades construidas eran en ciudades de menos de 100 mil habitantes (Bonduki, 1999, pp. 124-25). Ciudades como São Paulo, Porto alegre y Salvador no recibiran ninguna inversión de la FCP para la construcción de viviendas populares. Quén más recibio inversiones fue Rio de Janeiro por tener sido la capital federal hasta 1960 (Azevedo y Andrade, 1982, p. 37).

Gracias a los pocos recursos y a la baja producción de viviendas, conseguir una casa financiada por la FCP era muy difícil. Como tenía acontecido con los Institutos, tener un contacto privilegiado facilitaba en mucho la adquisición de la casa (Azevedo y Andrade, 1982, p. 29). Los criterios de prioridad también dejaban mucha margen para este tipo de acción por parte de los interesados. Para ser inscripto en el programa, el candidato debía comprobar ciudadanía brasileña ó residencia en el país por diez años ó más, tener familia numerosa y renta inferior a 12,8 salarios mínimos. Estos criterios, muy amplios, impedían una selección eficaz de los candidatos, permitiendo que trabajadores de la clase média disputasen una casa con un trabajador de clase menos favorecida (Bonduki, 1999, p. 124).

Aún con todos sus problemas y falta de recursos, la Fundação da Casa Popular demostró que los gobernantes tenían una comprensión correcta de lo que era el problema de la vivienda em Brasil. Esta comprensión abrió las puertas para la creación de una agência fuerte y centralizadora para la solución del problema de la vivienda a partir de 1964: El Banco Nacional de Habitação.

## 1964-1988: Los militares y la política de viviendas.

En marzo de 1964, con la derrubada del gobierno del presidente João Goulart por los militares, fue extinta la Fundação da Casa Popular y creado el Banco Nacional de Habitação. Con el objetivo de obtener el apoyo de las masas populares el nuevo gobierno resolvió encarar el problema habitacional rápidamente, Las masas con el declinio del modelo populista fueran rápidamente seduzidas por los movimientos de izquierda. Por eso, una forma de obtener apoyo político para el novo regime se tornava urgente (Azevedo y Andrade, 1982, p. 57). Así, en 1964 por la ley nº 4.380 és creado el Sistema Financeiro da Habitação (SFH) y el Banco Nacional da Habitação (BNH). El SFH tendría como principal función *promover la construcción y la adquisición de la casa própria, especialmente por las clases de menor renda* (BNH, 1977, p. 02). Más una vez la casa própria és propuesta como mejor solución para el problema de la vivienda. Con estas agencias la *intervención en el campo de la vivienda (...) adquirió un más elevado nivel de coordinación y de sistematización* (FINEP, 1983, p. 87).

Esta política habitacional surge para crear *“aliados del orden”* y *contribuir con la “estabilidad social”* (Azevedo y Andrade, 1982, p. 57). Dentro del nuevo modelo económico caracterizado por la internacionalización del mercado interno, se procura generar nuevos empleos principalmente para los trabajadores semi-especializados dentro de la construcción civil y movilizar esta industria que enfrentaba dificultades con la crisis económica. El apelo social del programa también era importante, teniendo grande impacto popular (Congreso Inter Americano de la Vivienda, 1967, p.16; Azevedo y Andrade, 1982, p. 60; Bolaffi, 1977; p. 48). En este sentido, *la producción de viviendas pasava a ser el subproducto de la nueva diretriz gubernamental, deseable desde su ponto de vista político, pero no necesariamente económico* (FINEP, 1983, p. 88).

El Sistema Financeiro de Habitação actuará nel área por medio del Banco Nacional de Habitação, por las Caixas Económicas Federais e Estaduais, Sociedades de Crédito Imobiliário, Asso-

ciações de Poupança e empréstimo, cooperativas y Companhias de Habitação (Congresso Interamericano de la Vivienda, 1967, pp. 12-13). El BNH apresentava três inovaciones importantes en realación a los programas anteriores en el área. Primero, estas agêncis no dependian de los fondos previdenciários, segundo, los préstamos contavan con reajustes inflacionários, lo que no ocurrió con la FCP y llevó à la rápida desvaluación de sus recursos, y tercero, el tenta una articulación entre sector privado e público por el financiamiento de las obras por el primero y ejecución de las obras por el segundo. Dentro de este último punto, podemos todavia salientar que el BNH queria trabajar nel sector social dentro de moldes empresariales para que pruebase que poderia se sustentar. Eso fue uma respuesta à las tentativas anteriores, principalmente en lo que se refere à la FCP, que se mostró incapable de sobrevivir con sus próprios recursos. Pero este modelo se mostró incompatible con el objetivo social, pues los reajustes inflacionários ni siempre acompañaban los reajustes salariales (Azevedo y Andrade, 1982, p. 61; FINEP, 1983, p. 88).

Outra agencia fue creada junto con el Banco para apoyar su atuação: el Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Este ficava cargado de *promover investigación y estudios relativos a el déficit habitacional, aspetos de la planificación física, técnica y sócioeconômica de la vivienda* (FINEP, 1983, p. 89). Los objetivos de estas agencias fueran resumidos por Bolaffi:

1. *coordenação da política habitacional e do financiamento para saneamento;*
2. *difusão da propriedade residencial, especialmente entre as classes menos favorecidas;*
3. *melhoria do padrão habitacional e do ambiente, bem como eliminação de favelas;*
4. *redução no preço da habitação pela aumento da oferta, da economia de escala na produção, do aumento da produtividade nas indústrias da construção civil e redução de intermediários;*
5. *melhoria sanitária da população;*
6. *redistribuição regional dos investimentos;*
7. *estímulo à poupança privada e, conseqüente, ao investimento;*
8. *aumento na eficiência da aplicação dos recursos estaduais e municipais;*
9. *aumento de investimentos nas indústrias de construção civil, materiais de construção e de bens de consumo durável, inicialmente de forma acentuada —até o atendimento da demanda reprimida— e de forma atenuada, mas permanente, para o atendimento das demandas vegetativas e de reposição;*
10. *aumento da oferta de emprego permitindo absorver mão-de-obra não especializada;*
11. *criação de pólos de desenvolvimento com a conseqüente melhoria das condições de vida nas áreas rurais (1977, p. 48).*

No início os recursos do BNH eram oriundos de doações e empréstimos internos, originados da poupança forçada e da voluntária, e externos. Depois de 1967 foi adicionado como fonte de recurso as poupanças compulsórias (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS). O FGTS é uma contribuição obrigatória de trabajadores e empregadores que tem o valor de 8% dos salários recibidos (FINEP, 1983, p. 90; BNH, 1977, pp. 02-03). Para muitos trabajadores, principalmente para os de mais baixa renda, este fundo funciona como um seguro desemplego. Mas este dinheiro deveria ter investimento rentável para custear o BNH e o SFH (FINEP, 1983, p. 90).

O financiamento do Banco é feito por agentes financeiros, um para cada tipo de empreendimento dividido por faixas da população definidas pela renda percebida pela família. Havia três tipos de faixas que poderiam ser beneficiadas. A primeira faixa, denominada de mercado popular, era constituída pela faixa mais pobre, composta de famílias que percebessem de um a três salários mínimos. O agente financiador responsável por esta faixa de renda eram as Companhias Habitacionais, denominadas de COHABS. Estas passam a ser o principal agente na comercialização e produção de habitação no mercado popular (BNH, 1977, p. 04). É interessante salientar que para esta faixa de renda recomenda-se a subvenção da habitação pelo Estado (Congreso Inter Americano de la Vivienda, 1967, p. 20).

As COHABS podiam ser tanto municipais como estaduais. Elas foram criadas como sociedades de economia mista, ou seja, podiam receber acionistas privados desde que o Estado continuasse detentor da maioria das ações. Na prática isto nunca ocorreu, pois este filão da economia não era rentável para a iniciativa privada (Azevedo y Andrade, 1982, p. 88).

Os projetos das COHABS deveriam ser aprovados pelo BNH sendo que a parte de fornecimento de infraestrutura ficava a cargo das municipalidades. Eles trabalhavam somente com os fundos do FGTS e forneciam empréstimos, pagáveis no prazo máximo de 25 anos, com juros que variavam de 1% a 3% ao ano além de serem reajustadas com o aumento do salário mínimo. Os terrenos eram geralmente doados pelas prefeituras interessadas na realização dos projetos e raras vezes eram adquiridos pela própria companhia. Embora estivessem autorizadas a construir, as COHABS acabavam sempre abrindo licitações para que empreiteiras se responsabilizassem pelas obras. Como são companhias sem fins lucrativos, elas se sustentam por meio de taxas cobradas por serviços técnicos e fiscalizações (Azevedo y Andrade, 1982, pp. 88-98, Maricato, 1987, p. 46).

A segunda faixa, denominada de mercado econômico, era composta de famílias que, num primeiro momento, recebiam de três a cinco salários mínimos, e posteriormente de três a nove salários mínimos. Seu agente financiador eram as cooperativas habitacionais por categoria profissional. Neste caso, os interessados deveriam se organizar em condomínios, dissolvidos no final do empreendimento (BNH, 1977, p. 04; Azevedo y Andrade, 1982, p. 65). A terceira faixa, denominada de mercado médio, dizia respeito às famílias que ganhavam no mínimo seis salários mínimos mensais, tendo por agentes financiadores as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs), as Associações de Poupança e Empréstimos (APES) e as Caixas Econômicas. Juntos, estes três agentes formavam o Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos (SBPE) (Azevedo y Andrade, 1982, p. 65).

A construção de todos os empreendimentos ocorreu através da iniciativa privada, funcionando através de uma licitação aberta para cada conjunto a ser construído. As COHABS, tinham autorização para construir esses conjuntos habitacionais, mas na prática isto nunca ocorreu (Azevedo y Andrade, 1982, p. 65). A comercialização dos conjuntos era feita através de agentes promotores que tomavam empréstimos junto ao BNH. Como se viu o número de envolvidos no processo de financiamento é grande. O processo de financiamento se dava da seguinte maneira: o empresário apresentava um projeto junto ao BNH. Se fosse aprovado, o Banco assinava uma promessa de compra e venda de hipotecas. Com esta promessa, o empresário levantava créditos junto às SCIs, APES e caixas, que por sua vez pediam crédito ao BNH. Depois do empreendimento pronto e suas

unidades vendidas, o empresário pagava as SCIS, APES e caixas e estas, por sua vez, pagavam o BNH. Todas as transações eram feitas por meio de cartas hipotecárias. No entanto, podia-se financiar no máximo 85% da obra o resto ficando a cargo dos mutuários. Já os trabalhadores de menor renda (1 a 3 salários mínimos), tinham financiamento integral do banco.

Com a inflação corroendo os salários a inadimplência se tornou constante entre os mutuários. O Banco tentou de várias maneiras reverter este quadro modificando as formas de pagamento das parcelas, as taxas de juros e os prazos (Azevedo y Andrade, 1982, pp. 68-76). No entanto a maior mudança ocorrida no Banco para tentar resolver o problema da inadimplência foi a transformação em uma banco de segunda linha. Neste caso, os agentes da Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo (SBPE) passam a arcar com a responsabilidade do pagamento da dívida. Mas este modelo apenas transferiu o problema da inadimplência para terceiros. As agências da SBPE viam no modelo de má distribuição de renda o grande motivo da inadimplência das classes mais pobres. Eles também apontavam o modelo empresarial adotado pelo banco como razão pelo não funcionamento da iniciativa (Azevedo y Andrade, 1982, p. 77; Maricato, 1987, p. 46).

De 1964 a 1970, mais de 40% dos empreendimentos em habitação foram para os setores menos favorecidos, com cerca de 150.000 unidades construídas (Azevedo y Andrade, 1982, p. 52). O regime militar instaurado procurava legitimação popular. A inadimplência aumenta muito inviabilizando a rentabilidade do banco. Entre 1971 e 1974 cerca de 30% do total dos mutuários estão com três meses de atraso nas prestações (Maricato, 1987, p. 38). Tanto o plano para a classe média quanto o plano para as classes baixas receberam menos recursos. Foram construídas 404 123 unidades para o mercado médio, 157 748 unidades para o mercado econômico e apenas 76 746 para o mercado popular (Azevedo y Andrade, 1982, p. 92).

O maior volume de construções para o mercado médio acontece porque os juros aplicados são maiores e a inadimplência é menor que nos setores populares. O BNH explica a alta inadimplência como resultado das falhas no processo de seleção dos candidatos, na localização dos conjuntos —longe dos centros urbanos—, na baixa qualidade das construções e na ausência de infraestrutura. No entanto, fica evidente, hoje, que o problema maior foi a situação financeira dos mutuários (Azevedo y Andrade, 1982, p. 92-93).

Os conjuntos habitacionais construídos pelo BNH eram precários, citando-se a má qualidade dos materiais empregados, a padronização dos empreendimentos em todo o território nacional, a carência de infraestrutura e de transportes, fazendo com que o mutuário vivesse distante dos equipamentos urbanos e dos pólos de trabalho (FINEP, 1983, p. 90).

A padronização excessiva dos conjuntos não levava em conta as características regionais e criaram conjuntos monótonos, muitas vezes com blocos laminares a perder de vista. Ao contrário do que aconteceu com as construções dos IAPs, a estética foi totalmente sacrificada em busca de menores custos. Mesmo assim, o BNH foi a única opção de aquisição da casa própria para muitos brasileiros, não só nos setores populares mas também nos setores médios baixos, que não conseguiam mais pagar aluguel devido à inflação.

Entre 1975 e 1980, as COHABS tomaram a decisão de atender setores mais abastados da população. A faixa de renda passa a incluir até seis salários mínimos. Como resultado, as taxas de inadimplência diminuíram drasticamente. Outro fator decisivo foi o novo método de seleção

aplicado. Agora era preciso ter um comprovante de renda oficial e declarações de parentes, vizinhos ou clientes não eram mais aceitas.

Com estas medidas, os setores menos favorecidos ficavam cada vez mais longe do ideal da casa própria, pois acabavam excluídos do plano popular do BNH. Outra medida tomada foi a melhoria dos conjuntos tanto em padrões construtivos quanto em sua localização. É neste período que mais se constrói para as “camadas populares”. Lembrando que agora a classe média baixa é considerada parte dos “setores populares”. Foram construídas cerca de 749 911 unidades, cerca de 75% de toda a produção do BNH até 1980. No período anterior, que vai de 1964 a 1974, foram construídas pelas COHABS apenas 254 973 unidades (Azevedo y Andrade, 1982, p. 98-99). Mas o BNH não atuou somente na área da habitação. Desde o início ele estava habilitado a intervir em obras de infraestrutura. É dentro deste quadro que surgem diversas iniciativas:

- **FIMACO**– Financiamento de Material de Construção. Este programa fornecia financiamentos desde a indústria até ao usuário final e tinha como finalidade sanar o problema da falta de materiais de construção civil.
- **FINASA**– Financiamento de Saneamento. Criado em 1968, atua em obras de saneamento junto aos municípios.
- **CURA**– Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada tem por objetivo a racionalização do uso do solo urbano e a melhoria das redes de infraestruturas urbanas. Este programa tentou ocupar os vazios urbanos provocados pela especulação imobiliária com o aumento gradativo dos impostos sobre os terrenos. Atuando também na área de infraestrutura e operando em áreas periféricas, ele acabou contribuindo para a especulação. Os donos de terrenos preferiam arcar com as novas taxas e esperar que a infraestrutura chegasse próxima dos seus terrenos.
- **PROFILURB**, Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados, criado em 1975, foi uma tentativa de fornecer uma alternativa habitacional às populações que recebiam de um a três salários mínimos. Os mutuários adquiriam lotes urbanizados por meio de financiamento e construíam suas casas com seus próprios recursos e necessidades. Na prática, poucos loteamentos consolidaram-se de forma eficaz e muitos deles se tornaram “favelas legalizadas”, pois o custo do terreno era muito elevado, tornando-se difícil de arcar com materiais de construção. Soma-se a isto o fato dos loteamentos serem periféricos (Maricato, 1987, p. 33-41).

Os moradores dos loteamentos irregulares não viam vantagens em se mudar para longe apenas em troca de infraestrutura. Outro fator para a pouca adesão ao programa era o prazo de pagamento: de, no máximo, 15 anos, resultava em prestações de valor similar às das unidades habitacionais já construídas, pagas em 25 anos. Finalmente, como os investimentos no programa não traziam tantos dividendos políticos por ocasião da entrega de unidades prontas, houve pouco apoio ao programa.

O balanço das unidades habitacionais produzidas ou em produção do BNH até o ano de 1983 soma um total de 1 119 059. A região que mais recebeu investimentos foi a região Sudeste com

431 575 unidades, a que menos recebeu investimentos foi a região norte com apenas 40 639 unidades (FINEP, 1985, p. 93).

Nos anos 80 uma forte crise recai sobre o país. A inflação continua aumentando e os sistemas industriais e financeiros entram em depressão. As populações carentes têm seu poder de compra reduzido e a dificuldade para a aquisição da casa própria aumenta. Como o BNH atua em moldes empresariais, ele tenta repassar aos seus mutuários os índices inflacionários. Muitos mutuários se vêem impossibilitados de pagar suas prestações. Isto somado à falta de qualidade dos conjuntos, à situação periférica dos mesmos e à falta de infraestrutura e transportes, levam ao abandono do imóvel ou à suspensão do pagamento das prestações. Soma-se a estes fatores o enfraquecimento do regime militar e o início das lutas populares pela democratização do país. Neste quadro o BNH se torna inviável e é extinto em 1988.

## Cenários habitacionais y redemocratización

As fases anteriores das políticas habitacionais (de 1900 a 1984) tiveram a centralização como característica predominante. A fase atual dessas políticas, iniciada em meados dos anos 1980 seguiu o caminho da pluralidade e da descentralização e foi enfatizada com a constituição de 1988. Segundo Coelho, a *nova constituição Brasileira (...) dividiu a responsabilidade pela política habitacional entre União, Estados e os Municípios, que tiveram a capacidade e responsabilidade aumentada na produção da moradia*. (Coelho, 2002, p. 17). Não que tenha sido próprio da redemocratização esse caráter descentralizado. No caso em estudo, porém, as tendências da globalização conduziram, a uma relevância do local e do regional bem como a uma busca de identidades. Em outras palavras, o local e o regional passam a ter um peso muito grande no que se chama questão social, aí incluída a questão habitacional.

O modelo predominante até então, iniciado no fim do BNH e dos governos militares, deixou de ser um grande órgão centralizador de recursos estabelecendo normas a serem seguidas a nível nacional. A experiência pioneira realizada por alguns estados e municípios durante o período da Fundação da Casa Popular passou a ter um peso cada vez maior. A tendência é tentar resolver o problema habitacional em instâncias menores, dentro dos estados e dos municípios.

Este modelo conta com a participação de uma infinidade de outros agentes provedores de soluções habitacionais como ONGs, associações de bairros, associações religiosas, a iniciativa privada, etc. Cada um desses agentes conta com recursos vindos das mais diversas áreas. Os estados e os municípios continuam a participar desse novo tipo de programa junto com alguns bancos internacionais ou nacionais como o BID ou a Caixa Econômica Federal, ou mesmo sociedades sem fins lucrativos.

A cidade deixa de ser pensada dentro da ótica modernista que guiou tanto os passos dos IAPs, Fundação da Casa Popular ou mesmo do BNH (Magalhães, 2002, p. 117). A cidade agora é encarada como um conjunto de atores que interagem entre si de maneiras diferentes. Não existe mais um padrão a ser adotado, mas sim uma rede de troca de experiências locais. Os principais atores envolvidos são os habitantes e o meio urbano já consolidado. O trabalhador não se adapta mais

a um modelo idealista de cidade, mas a cidade é construída através das idéias de seus moradores. Neste sentido, a preservação do que já existe, a observação do meio ambiente e a utilização das potencialidades dos cidadãos se tornaram importantes.

O problema habitacional, enfim, deixou de ser tratado de forma isolada e passou a ser analisado dentro de um complexo jogo que conta com a contribuição de diversos atores. Para suprir a falta de moradias não basta mais construir uma unidade, mas sim promover a integração desta na cidade através de redes de infraestrutura, transportes e serviços. Esta nova forma de ver a cidade teve seus primeiros passos dentro do Banco Nacional de Habitação, que em seus objetivos já incluía a parte de saneamento básico. O grande diferencial entre a experiência passada e a que estamos produzindo atualmente, é o modelo adotado, que passou de econômico-financeiro, no período do BNH, para um modelo social e urbano, dessa fase recente (Magalhães, 2002, p. 44).

Tais mudanças influem inclusive no caminho seguido por nossa análise. Essa secção, por exemplo, que trata desse período posterior a 1988, só é possível mediante uma multiplicação das visões regionais desse problema e não de uma busca de dados quantitativos em arquivos centralizados. Antes, bastava dirigir-se aos arquivos de um Instituto de Aposentadoria e Pensão ou os arquivos do BNH para se ter uma visão geral do que acontecia no país. Agora, existem apenas diretrizes que o poder central repassa às regiões e os municípios. Nossa estratégia será analisar de forma geral as diretrizes do governo brasileiro e algumas experiências do Rio de Janeiro, São Paulo, Recife e Porto Alegre.

Em 1985, Tancredo Neves é eleito de forma indireta com o enfraquecimento do estado Militar. Tancredo veio a falecer e não chegou a tomar posse ficando em seu lugar seu vice José Sarney. Em 1988 o BNH foi extinto e passou a fazer parte da Caixa Econômica Federal. Com a extinção do Banco as políticas habitacionais, antes centralizadas em um único órgão, passaram a atuar através de programas de curta duração. Estes programas eram financiados ainda pelo FGTS ou por recursos da União. Com a desarticulação da política vários ministérios passaram a cuidar deste assunto, mas sempre tendo a Caixa econômica federal como principal gestor do Sistema Financeiro da Habitação (Coelho, 2002, p. 26).

Em 1990, Fernando Collor de Mello é eleito pelo voto direto. Depois de dois anos no poder ele sofre um impeachment e seu vice Itamar Franco assume a presidência. Durante estes governos foram feitas algumas mudanças na área das políticas habitacionais. Com a Lei 8.036 de 1990 as competências, antes da Caixa Econômica Federal, no que toca à habitação foram transferidas para o Ministério da Ação Social (MAS). A caixa passa a ser apenas agente operador sendo a gestão deixada nas mãos do ministério. Foram lançados vários programas, dentre eles, o PAIH-Plano de Ação Imediata para a Habitação— que propunha financiamentos na área habitacional, de lotes urbanizados. Outro programa foi o PRONURB —programa de Saneamento para Núcleos Urbanos— e o PROSANEAR —Programa de Saneamento para População de baixa renda. O financiamento dos programas seria como durante o BNH, feitos com recursos do FGTS (Coelho, 2002, p. 27).

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso é eleito pelo voto direto e reeleito em 1999, ficando no poder até o ano de 2001. Durante seu governo novas referencias para a solução do problema habitacional são lançadas. Fala-se em *flexibilidade, descentralização, diversidade, reconhecimento*

*da cidade real, entre outros, de maneira compatível com o debate nacional e internacional, que passou a rejeitar programas convencionais, baseados em financiamentos diretos à produção de grandes conjuntos habitacionais e em processos centralizados de gestão* (Coelho, 2002, p.28). Houve um reconhecimento por parte do governo das favelas como sendo opções validadas de moradia, assim como o reconhecimento do modelo de autoconstrução.

A principal inovação deste governo foi que os programas de financiamento agora —o programa de Carta de crédito Individual e Associativa— visavam o usuário final e não mais a produção de moradias em grande escala. Na área do saneamento destacamos a criação do Pró-saneamento que foi uma continuidade do PRONURB (Coelho, 2002, p. 29).

A seguir iremos destacar alguns programas estaduais e municipais que visam solucionar o problema habitacional nas suas regiões. Primeiramente analisaremos o caso do Rio de Janeiro, depois o de São Paulo, Porto Alegre e finalmente o de Recife.

1. Rio de Janeiro - Um dos programas que vem recebendo destaque mundialmente como exemplo a ser seguido na tentativa de melhorar as condições de moradia de milhares de trabalhadores é o Favela Bairro. Este programa foi implementado pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro em 1993. A cidade, neste período, contava com 5.5 milhões de habitantes sendo que destes aproximadamente um milhão vivem em favelas e mais meio milhão em loteamentos irregulares (UFRJ, 2004). O programa visa a construção de cidades muito mais do que de habitações. Este enfoque derivou da constatação de que durante muito tempo, as populações que foram excluídas dos programas oficiais de habitação, acabaram por imprimir seus esforços na provisão de moradias alternativas aos padrões vigentes.

Neste sentido a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro através da Secretaria Municipal de Habitação criou vários programas que visam a integração da cidade ilegal, habitações irregulares produzidas pela população carente, na malha urbana pré-existente. O mais importante deles é o Favela Bairro. Este promove infraestrutura, serviços, programas de geração de renda, de amparo à criança, adolescentes, e à terceira idade, além de equipamentos coletivos como escolas, centros comunitários, posto de saúde, etc. A idéia principal é transformar as favelas em bairros populares.

O programa Morar Legal, também no Rio de Janeiro, promove a regularização de loteamentos irregulares e remove as populações em áreas de risco para áreas seguras. O objetivo principal é otimizar a infraestrutura já instalada na cidade para aproveitar o espaço já construído. O Programa Novas Alternativas visa a recuperação de cortiços e casas de cômodos. Este programa acaba recuperando alguns prédios desocupados em áreas degradadas, mas providas de infraestrutura. Já o Programa Regularização Fundiária visa a entrega de titulação referente à posse do terreno. E por último, o Morar Sem Risco, que visa a remoção de populações em áreas de risco para áreas seguras e dotadas de infraestrutura. Este programa ainda conta com um acompanhamento social das famílias por uma parceria municipalidade e entidades civis. A posse do imóvel é concedida às famílias consideradas aptas a manter sua nova casa de forma autônoma.

Como se pode ver, a construção de habitações não é o principal enfoque dos programas desenvolvidos pela Secretaria de Habitação do Rio de Janeiro. Mas isto não quer dizer que não se construa. Quando ocorrem remoções de áreas de risco os moradores vão para unidades habitacionais já prontas e servidas de infraestrutura e serviços. O grande diferencial com a maioria

dos programas anteriores é a inserção destas populações dentro da cidade aproveitando o que a cidade já tem para lhe oferecer e complementando carências. Loteamentos periféricos passam a ser indesejáveis por incentivar a expansão horizontal da cidade, aumentando os custos para a municipalidade. Ocupar os vazios urbanos, por exemplo, otimiza este processo e reduz custos.

Até o ano de 2002, se somarmos as atuações dos diferentes programas propostos pela prefeitura municipal do Rio de Janeiro teremos cerca de 700.000 pessoas carentes beneficiadas (Magalhães, 2002, p. 117). Os programas estão em funcionamento até hoje.

2. São Paulo— Outra cidade, outras iniciativas. Ao contrário do Rio de Janeiro que teve ao longo do tempo um continuísmo na política habitacional, São Paulo teve várias políticas nesta área todas dentro de uma política mais ampla do estado que atuou por um órgão denominado de CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo).

O órgão atuou através de vários programas como PMH (Programa Municipal de Habitação), durante o mandato do governador Montoro (1983-1986), que tinha como objetivo a construção de pequenos conjuntos habitacionais, pelo método de mutirão e autoconstrução, em cidades de pequeno e médio porte do estado (Coelho, 2002, p. 36). Outro programa foi o de Empreitada Global, durante o mandato do governador Quéricia (1987-1990), que visava a construção de conjuntos habitacionais em terrenos disponíveis ou doados pelas prefeituras (Coelho, 2002, p. 37). Podemos salientar ainda o Habiteto e o Mutirão durante o governo de Covas (1995-2001). O primeiro financia cestas de materiais de construção para a construção em regime de autoconstrução, já o segundo financia associações comunitárias organizadas na forma de mutirão. Estas associações recebem os recursos e gerem o andamento das obras (Coelho, 2002, p. 39). Este último foi amplamente desenvolvido pela prefeitura municipal de São Paulo na gestão de Luiza Erundina, anos antes da implementação deste programa a nível estadual.

A Prefeitura de São Paulo durante o governo de Luiza Erundina (1989-1992) criou o Programa de Produção de Habitação por Mutirão e Autogestão. Trata-se de uma parceria direta entre população carente e municipalidade, o que reforça a idéia de que o problema habitacional deve ser encarado pela municipalidade e pela sociedade e que a cidade tem no seu processo de construção um ator muito importante: o habitante. É esse morador que vai utilizar o espaço construído, é ele que vivencia a cidade nos seus mais variados aspectos. E é ele que traz soluções específicas a problemas específicos.

O programa acaba reconhecendo a autoconstrução que durante muito tempo foi uma maneira de populações excluídas construir seu pedaço de cidade. Esta é uma prática que durante muito tempo foi negada pelos governos, mas que constitui uma grande fonte de idéias e soluções novas. Com a crise do Sistema Financeiro da Habitação, em meados dos anos 80, comunidades carentes passaram a se organizar para demandar melhorias nas condições de habitação e de infraestrutura. Aproveitando esta organização popular criada por eles mesmos a partir de uma necessidade comum, o Governo criou parcerias no sentido de prover melhores condições de vida.

No caso em exame, o governo municipal utilizou um fundo já existente, o Funaps —Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormais— que concentrava recursos

para melhorias de habitações precárias (Bonduki, 2000, p. 36). O programa tem dois atores principais: as ONGs ou associações comunitárias e a municipalidade. O governo entra com os recursos financeiros, as diretrizes e a fiscalização e as associações gerem a obra e tomam as decisões. Esta é uma maneira de descentralizar o aparato administrativo para a produção de habitações (Bonduki, 2000, p. 42). O estado fica sem o gerenciamento do projeto, que é transferido aos mutirantes. Os recursos não são utilizados somente na aquisição de material, mas também na contratação de técnicos —engenheiros, arquitetos—, mão de obra especializada e aquisição de equipamentos.

Basicamente o município entra com o financiamento e a fiscalização. Os mutirantes por sua vez contratam os serviços de um arquiteto ou de um engenheiro e com eles discutem o projeto, montam as diretrizes principais e tomam decisões quanto ao tipo de casa, de equipamentos a serem instalados, etc. Depois de montado o projeto, os cronogramas de obra e os orçamentos, as associações apresentam a proposta para a municipalidade que em caso de aprovação do projeto libera os recursos. Destes recursos, 10% são para a contratação de mão de obra especializada, 4% para a montagem do canteiro de obras, 4% para a contratação de assessoria técnica e o restante para a aquisição de material (Bonduki, 2000, pp. 46-47). A aquisição de material é feita pelas próprias entidades não governamentais. Os recursos são liberados pela municipalidade de acordo com o cronograma de obras apresentado.

Este modelo apresenta vantagens em comparação com o modelo da produção estatal de moradia e ao mutirão tradicional. Primeiro as associações têm mais liberdade de decisões e de adequações do projeto às suas realidades, pois elas estão contratando a acessória técnica. Elas desenvolvem o papel de clientes. Segundo, como estão produzindo algo para si e não para o estado, essas associações permanecem engajadas durante todo o processo construtivo e fiscalizam de perto o andamento do projeto. Terceiro, ao comprarem os materiais de construção sem licitações das prefeituras, geralmente conseguem preços mais baratos. Isto decorre do fato de que o empresariado sabe dos freqüentes atrasos dos pagamentos feitos pelo setor público, então resolvem reverter o prejuízo aumentando os preços iniciais. Quarto, ao contratar mão de obra especializada e podendo ter alguns trabalhadores permanentemente no mutirão, as obras não ficam paralisadas durante a semana, quando grande parte da população está em seus empregos. Além disso, isto reduz o tempo de duração do mutirão, que pode se tornar cansativo, levando as pessoas a ficarem desestimuladas. De qualquer forma, em muitos casos a obra é paralisada, com a conseqüente perda do capital investido.

Este tipo de empreendimento acabou gerando uma maior organização dos moradores de São Paulo. No início, poucas delas estavam organizadas e prontas para receber este tipo de investimento. Com a possibilidade de aceder a melhorias urbanas por este caminho, muitas associações de moradores se organizaram para aceder a este tipo de financiamento. O diferencial entre este tipo de mutirão e o modelo tradicional, é que este não encara o esforço do sobre trabalho apenas como forma de reduzir os custos. Estabelece-se um diálogo entre técnicos, municipalidade e prefeitura que trocam suas experiências diversificando as ações e produzindo resultados diferentes dos até então obtidos.

Durante o mandato da prefeita de São Paulo Luiza Erundina foram atendidas cerca de 39 mil famílias e ainda foram deixados em obras 10,5 mil casas a serem construídas por mutirão. No

entanto, em 1993 ocorreram eleições municipais e o novo prefeito Paulo Maluf paralisou o programa cortando todas as formas de recursos (Bonduki, 2000, p. 115).

De 1993 a 1996, São Paulo é governado por Paulo Maluf. Seu sucessor Celso Pita governa de 1997 a 2000. A gestão de Maluf é caracterizada por um modelo *radicalmente antagônico em relação à gestão anterior de Erundina* (Coelho, 2002, p. 41). Ambos governos se caracterizam por uma revisão das políticas do governo anterior. Todos os esforços empreendidos anteriormente foram deixados de lado. Maluf acaba com o modelo de Mutirões Autogestionários criando os programas: PROVER (Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas), popularmente denominado de Projeto Cingapura; e o PROCAV (Programa de Canalização de Córregos), entre outros (Coelho, 2002, p. 42).

O programa PROVER tinha como objetivo criar novos bairros no lugar das favelas, mantendo a população no local. As favelas seriam urbanizadas e alguns moradores seriam transferidos para prédios construídos pela municipalidade. As unidades eram financiadas pelo BID- Banco Interamericano de Desenvolvimento e não doadas à comunidade (Coelho, 2002, pp. 45-46). Em visita ao local da implementação das unidades habitacionais fica claro uma tentativa por parte da municipalidade de “esconder” as favelas existentes. Em quase todos os conjuntos visitados, as novas unidades construídas estavam voltadas para a rua de acesso principal sendo que a favela “urbanizada” se estendia atrás do empreendimento.

O PROCAV tinha como objetivo a canalização dos córregos e implementação de vias assim como o deslocamento das famílias que estivessem assentadas às margens dos córregos. O principal benefício oferecido por este programa foi a melhoria das condições de salubridade dentro das comunidades. As famílias removidas das margens eram alojadas dentro da própria favela, em áreas urbanizadas, ou eram indenizadas pela municipalidade (Coelho, 2002, p. 48).

3. Porto Alegre - O Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) de Porto Alegre vem empreendendo um outro tipo de iniciativa. Nesta cidade, o diálogo com a população é feito por meio do Orçamento Participativo. A cidade é dividida em quatro regiões —zonas norte, sul, leste e oeste. Dentro destas macro-regiões de planejamento urbano existem outras subdivisões que englobam um determinado número de bairros (micro-regiões) que por sua vez se dividem nos diversos núcleos comunitários cada um com seu representante. Os representantes comunitários se encontram para discutir os problemas das suas regiões com os representantes das micro-regiões, que uma vez por ano em encontros temáticos se encontram com os representantes das macro-regiões. Estes últimos são compostos de representantes populares e de um responsável técnico da prefeitura. A partir destas discussões são traçados planos de prioridades para cada região da cidade.

Os recursos são de origens as mais variadas, da própria prefeitura, de bancos nacionais, internacionais e de Organizações Não Governamentais interessadas na área social. Uma vez por ano estes atores e a população em geral que estiver interessada se reúne para votar o destino dos recursos captados e destinados para operações urbanas. É uma outra maneira de democratizar a cidade. Depois de definido onde serão aplicados estes recursos os técnicos do DEMHAB em parceria com as comunidades montam um projeto que atenda às necessidades das populações carentes. Note-se que este processo não é destinado exclusivamente às populações de baixa renda, qualquer habitante de Porto Alegre pode participar deste processo.

Para o projeto o DEMHAB conta com arquitetos, engenheiros, sociólogos e assistentes sociais, que direta ou indiretamente se envolvem nas diversas partes do processo. Na área habitacional, é feito inicialmente um levantamento da comunidade a ser beneficiada. Sociólogos e assistentes sociais do departamento fazem um estudo do número de famílias, a renda, as características das comunidades e as expectativas quanto ao projeto. O cadastro é montado e o projeto, apresentado e discutido junto à comunidade. Muitas vezes surgem dificuldades espaciais na hora da implantação, pois geralmente é adotado o princípio da não remoção de moradores. Em terrenos muito exíguos, manter a população no local durante a fase de obras pode ser um grande desafio.

O DEMHAB conta com vários programas. Entre eles estão o de Regularização Fundiária, de Reassentamento, de Ajuda Mútua/Mutirão e de Cooperativismo Habitacional Autogestionário. O primeiro, de Regularização Fundiária, promove além do título do terreno, *acesso ao saneamento, pavimentação, iluminação pública, rede elétrica e a todos os serviços públicos da cidade* (DEMHAB, 2000, p. 08). Ele ainda promove a construção de pequenos conjuntos habitacionais nas áreas já ocupadas pela população beneficiada. De 1997 a 2000, foram atendidas cerca de 5 000 famílias em diversas zonas da cidade. O Programa de Reassentamento visa a remoção para áreas próximas e urbanizadas de famílias que se encontram morando em situação de risco. No mesmo período, de 1997 a 2000, foram beneficiadas cerca de 4.000 famílias (DEMHAB, 2000, p. 20). O Programa de Cooperativismo Habitacional Autogestionário, induz à *organização de grupos humanos em cooperativas destinadas à aquisição de terrenos, formação de poupança, produção e licenciamento de projetos, orientação técnica e intermediação* (DEMHAB, 2000, p. 39). Cerca de 7.000 famílias foram beneficiadas organizadas em 68 cooperativas.

Este processo de diálogo tem se mostrado bastante eficaz e bem aceito pela população, que pela primeira vez se vê participando da construção da cidade. Outra vantagem é não se ater ao problema habitacional, discutindo-se desde redes de infraestrutura, regularização fundiária, localização de equipamentos, não só a nível do bairro, mas a nível de toda a cidade.

4. Recife é uma cidade que diferentemente das citadas anteriormente, não desenvolveu uma política própria de habitação delegando esta função ao governo do estado que até 1998 atua nesta área por meio da COHAB-PE (Souza, 2004, p. 22). Dentro deste quadro suas atuações são principalmente na área legislativa e de urbanização de favelas.

Em 1980 o então prefeito já instituiu o conceito da AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social) pela lei de ocupação do solo n.14511. Aprovada em 1983, esta lei visa a integração destas áreas no tecido urbano existente promovendo o processo de legalização urbanística e fundiária (Souza, 2004, p. 15). Em 1987 é criado o PREZEIS (Plano de Regularização das Zonas de Interesse Social) que é um instrumento de regularização urbana e fundiária (Souza, 2004, p. 15; Bitoun y Miranda, 2004).

A atuação na área habitacional se dá pela Secretaria Estadual de Habitação que atua em parceria com a COHAB-PE que tem função de órgão executor. Os fundos aplicados no programa são da Caixa Econômica Federal e os investimentos em Recife somam 30% de todos os investimentos da Caixa neste tipo de programa. O governo adquire as terras por meios de desapropriações privilegiando aquelas em que as populações carentes já estão assentadas. Para amparar a construção de habitações, cria o Banco de Materiais de Construção que compra em larga escala e

repassa aos moradores a preço de custo (Souza, 2004, p. 15). O governo trabalha principalmente pela implantação de lotes urbanizados, financiamento de materiais de construção e urbanização de favelas e legalização fundiária (Souza, 2004, p. 16).

O processo adotado para a urbanização de favelas era que parte dele era feito por meio de autoconstrução. Por exemplo, o calçamento das ruas era feito pelos próprios moradores sob a orientação de técnicos da municipalidade. Entre 1986 e 1988 foram pavimentadas 376 ruas e 36 quilômetros de escadarias (Souza, 2003, p. 120). O abastecimento de água também foi alvo dos programas da prefeitura.

Em 1998 a COHAB-PE é extinta. O acesso das famílias mais pobres aos empréstimos se torna praticamente impossível. Assim as famílias recorrem ao programa Habitar Brasil com financiamento da União e posterior financiamento do BID. Mas este banco não prioriza a construção de unidades e sim a urbanização de assentamentos subnormais (Souza, 2004, p. 18). No final dos anos 80 cerca de 40 assentamentos foram urbanizados ou reassentados, contemplando um total de 25.000 moradias construídas e mais de 30.000 famílias contempladas com a posse da terra. (Souza, 2004, p. 19).

## Conclusión

En el último siglo, se viu en Brasil distintas tentativas de solucionar el problema de la vivienda. Algunas de estas tentativas contaron con la fuerte presencia del Estado, que centralizaba las decisiones, efectuaba inversiones, regulaba los financiamientos, y incluso imponía modelos arquitectónicos de vivienda y modelos urbanos. Otras tentativas consideraban al habitante como ciudadano, capaz de intervenir en la ciudad y de decidir sobre la construcción de espacios urbanizados. La tendencia centralizadora puede ser llamada de moderna mientras la segunda presenta características contrarias, propias del período en el cual la participación popular es importante en las decisiones urbanas.

Al lado de estas dos grandes tendencias, que abarcan el período de 1964 hasta 2004, hay dos otras. En una de ellas (1921 hasta 1960) el Estado actuaba de manera clientelística y promovió, a través de institutos de aposentadorias e pensões, la construcción de viviendas populares. La otra, de 1900 hasta 1920, comprendía el problema de la vivienda sob la óptica de los higienistas, considerando el problema de la salud pública.

Durante el período gobernado por la óptica higienista, el Estado no consideraba como suyo el papel de proveedor de vivienda para las poblaciones carentes. El comprendía que este sería el rol de los industriales. Para tanto reguló y concedió incentivos fiscales para la construcción de villas operárias. De toda manera, fue en este período que surgió la primera iniciativa estatal en el campo habitacional. Esta iniciativa fue la construcción, por el alcalde de Río de Janeiro en la época, de três villas operárias en tierra resultante de la abertura de avenidas dentro del plano de mejoramientos de Río de Janeiro.

En el período siguiente, 1920 hasta 1960, el gobierno intenta, por medio de los Institutos de Aposentadorias e Pensões y por medio de la Fundação da Casa Popular solucionar el problema

de la vivienda. Los IAPS no tenían como su objetivo principal la provisión de viviendas y en este punto de vista su contribución fue notable. Inserindo los nuevos conceptos modernistas y procurando baratear el costo de la vivienda, ellos fueron un de los grandes promotores de vivienda de la época.

Essa iniciativa no há satisfecho toda la población y, especialmente, los sectores más pobres, pues el programa atendía solamente a mutuários de determinadas categorías profesionales. La Fundação da Casa Popular operó en paralelo con los IAPS y fracasó en su tarea. Inicialmente estava previsto que fuera uma agencia centralizadora de todos los recursos a ser investidos en el área, incluso los recursos previdenciários.

Su actuación fue prejudicada por su dependência de recursos del presupuesto oriundos del gobierno. Em este período fue instituída la Ley del Inquilinato, congelando los alquileres agravando considerablemente el problema de la vivienda y la crisis del mercado rentista. Surge entonces en esta época, con la figura de Vargas, el “o sonho da casa própria” (sueño de la vivienda própria), forma de reducir el custo de reproducción de la fuerza de trabajo, que pasó a ser la aspiración de todo trabajador.

El período autoritário (1964 hasta 1984) puede ser considerado un tercer período, à partir de la creación del Banco Nacional da Habitação por los militares en el poder. Este banco fue la primera agencia federal a centralizar todos los esfuerzos y recursos para solucionar el déficit habitacional. A pesar de tener construído un numero significativo de viviendas, el no logró atingir la población más necesitada —la que ganava entre un y três salários mínimos. Esta población siempre estuvo al margen de los vários programas emprendidos hasta el período aqui investigado, pues todos tenían el objetivo de la aplicación de recursos y su interés. Las COHABS, que deverían atender à la población carente, se dieran cuenta rapidamente que grande parte de la población no podia pagar por uma vivienda y extende su acción para la clase mediana baja. Los excluídos procuran solucionar el problema de la vivienda por médio de loteamentos irregulares, favelas (villas de miséria) y la auto-construcción, lo que resulto en la construcción de una ciudad ilegal dentro de la ciudad legal. Por outro lado, os conjuntos construídos pelas COHABS foram de caráter precário, com materiais de má qualidade, projetos padronizados, falta de equipamentos e distância dos centros urbanos.

Dos anos 80 até hoje, uma nova forma de encarar a cidade se torna possível com o abandono do modelo empresarial de produção de habitação popular. O modelo modernista de cidade, até então vigente, é descartado e a cidade passa a ser encarada como um palco onde vários atores, preexistências, empreendimentos novos, meio ambiente e seres humanos, interagem. Não existe mais um modelo ideal ou uma solução universal para as cidades, cada caso é estudado como único.

Ainda se estabeleceu um diálogo muito importante entre população e governo, propiciando troca de ideias, pontos de vista e experiências. O “saber construir a cidade” não é mais exclusivo dos técnicos e dos burocratas, pois estes se deram conta que durante a vigência dos diversos programas a cidade considerada ilegal foi construída pela população de baixa renda, até então taxada de ignorante neste assunto. Várias iniciativas em âmbito local —nas municipalidades e nos estados— passaram a ter prioridade sobre uma ação centralizadora global. Os programas habitacionais do Rio de Janeiro de São Paulo e de Porto Alegre são exemplos dessa nova modalidade de atuação.

Este novo modelo tem tido resultados positivos e significativos dentro de um país em que o problema habitacional tomou proporções inimagináveis. Dentro deste quadro seria possível pensar que a solução é difícil, se encarada a curto prazo. Mas com a interação dos diversos atores que compõem a cidade é viável a longo prazo, se for pensada como solução possível.

## Bibliografia

- Azevedo, Sérgio de; Andrade, Luis Aureliano Gama de (1982). *Habitação e Poder: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Backheuser, Everardo (1906). *Habitações Populares*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.
- Bitoun, Jan; Miranda, Livia (2004). "Estrutura espacial da diferenciação sócio-ocupacional na Região Metropolitana do Recife 1980-2000", em CD Room da publicação Ribeiro, Luiz César de Queiroz Ribeiro; Lago, Luciana Corrêa do; Azevedo, Sergio de; Santos Júnior, Orlando Alves dos, *Metrópoles: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro, FASE-Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional.
- Blay, Eva Alterman (1980). Dormitórios e Vilas Operárias: O trabalhador do espaço urbano brasileiro, em Valladares, Licia do Prado, *Habitação em Questão*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- BNH– BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO (1977). *O Plano Nacional da Habitação Popular (PLAN-HAP) e o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB)*, Rio de Janeiro, BNH.
- Bolaffi, Gabriel (1977). *A casa das ilusões perdidas: Aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação*, São Paulo, Editora Brasiliense.
- Bonduki, Nabil (2000). *Habitar São Paulo: Reflexões sobre a gestão urbana*, São Paulo, Estação Liberdade.
- \_\_\_\_ (1999). *Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*, São Paulo, Estação Liberdade.
- Carpintéro, Marisa Varanda T (1997). *A construção de um sonho: Os engenheiros-arquitetos e a formulação da política habitacional no Brasil*, São Paulo, Editora da UNICAMP.
- Censo de 1900 por cidades. [on-line] [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) [consulta 13 de marzo de 2004].
- Censo de 1900. [on-line] [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) [consulta 13 de marzo de 2004].
- Censo de 1910. [on-line] [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) [consulta 13 de marzo de 2004].
- Censo de 1912. [on-line] [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) [consulta 13 de marzo de 2004].
- Censo de 1930. [on-line] [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) [consulta 13 de marzo de 2004].
- Coelho, Will Robinson (2002). *O Déficit das Moradias: Instrumento para Avaliação e Aplicação de Programas Habitacionais*, [on-line] [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18131/tde-19032003-155800/publico/wrcoelho04.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18131/tde-19032003-155800/publico/wrcoelho04.pdf), [consulta 20 de febrero de 2004].
- Congresso Inter-Americano de la Vivienda (Santiago) (1967). *A política habitacional brasileira: Banco Nacional de Habitação*, Brasília, BNH.
- DEM HAB (Departamento Municipal de Habitação) (2000). *Política de Habitação Popular-1997/2000*, Porto Alegre, DEMHAB.

- Donghi, Tulio Halperin (1992). *Historia Contemporánea de America Latina*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Farah, Marta Ferreira Santos (1983). *Estado, previdência social e habitação*, Dissertação de Mestrado em Sociologia apresentada no Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas da Universidade de São Paulo.
- Favela Bairro (2004). [on-line] <http://www.fau.ufrj.br/prourb/cidades/favela/frames.html> [consulta 18 de marzo de 2004].
- FINEP (1985). *Habitação Popular: Relatório da Ação Governamental*, São Paulo, FINEP.
- Magalhães, Sérgio (2002). *Sobre a Cidade: Habitação e democracia no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Pro Editores.
- Maricato, Ermínia (1987). *Política Habitacional no Regime Militar: Do milagre brasileiro à crise econômica*, Petrópolis-RJ, Editora Vozes.
- Movimento migratório no Brasil (1908-1910). [on-line] [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). [consulta 13 de marzo de 2004].
- Movimento migratório no Brasil (1908-1912). [on-line] [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). [consulta 13 de marzo de 2004].
- Ottes, Joel (2000). *Disciplining Society through the City? The Birth of Urbanismo (City Planning) in Brazil (1916-1941)*, Oxford, DPhil Thesis, School of Geography and the Environment & Oriell College, University of Oxford.
- Rezende, Vera F (1999). Evolução da Produção Urbanística na Cidade do Rio de Janeiro, 1900-1950-1965, em Leme, Maria Cristina da Silva. *Urbanismo no Brasil 1985-1965*, São Paulo, Estúdio Nobel, pp. 39-70.
- Segawa, Hugo (2002). *Arquiteturas no Brasil (1900-1990)*, São Paulo, Edusp.
- Siqueira, Antônio Jorge; Fontes, Breno Augusto Souto Maior (1983). "O espaço urbano Recife e a política habitacional", em SUDENE/UFPE. *A questão habitacional e a rearticulação da vida urbana*, Recife.
- Sousa, Alberto (2003). *Do Mocambo à Favela: Recife (1920-1990)*, João Pessoa, Editora da UFPB.
- Souza, Maria Ângela de Almeida (2004). "Política Habitacional para os excluídos: O caso da região metropolitana de Recife", em FINEP [on-line] [www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/rmre\\_polhab.pdf](http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/rmre_polhab.pdf). [consulta 15 de agosto de 2004].
- Varón, Conceição de Maria Ferraz de (1987). *E a História se Repete... As Vilas Operárias e os Conjuntos Residenciais dos IAPs no Rio de Janeiro*, São Paulo, Dissertação de Mestrado, FAU-USP.

# La vivienda social en México requiere un cambio de fondo. Pasar de vivienda lejana a vivienda ubicada dentro de las zonas urbanas

Leopoldo de León López Portillo<sup>1</sup>

## Introducción

**E**n los últimos 18 años, los beneficiarios de un crédito para vivienda de interés social han tenido que conformarse con el hecho de que sus casas se ubiquen en la periferia de las grandes ciudades y que esto les represente, incluso, grandes problemas debido a la ubicación misma y a la falta de infraestructura necesaria en complejos de tal magnitud, lo que muchas veces se traduce en vivienda abandonada y en crecimiento desmedido en la superficie de las ciudades.

Este fenómeno se debe a que, para establecer un precio bajo para la vivienda, se requiere adquirir previamente tierra barata, la cual sólo se consigue en sitios alejados de los centros urbanos. Bajo esta premisa, se han desarrollado miles de viviendas en México, lo que trae como consecuencia vivienda alejada de los centros urbanos, abandono de la misma, ciudad dispersa, y grandes despilfarros de recursos públicos.

A futuro habrá que definir la nueva vivienda social en México del siglo XXI, cercana a los centros urbanos, con acceso a transporte público, infraestructura y equipamiento de calidad.

El presente documento pretende mostrar las debilidades del esquema actual de vivienda, cuyo fracaso ya ha sido reconocido por las autoridades, lo mismo que su impacto negativo en el sector, pero pese a ello no han sentado las bases necesarias para revertir esa situación. Se necesita, en ese sentido, resaltar los beneficios que puede aportar una vivienda bien ubicada en las ciudades mexicanas, en aras de lograr un óptimo desarrollo urbano y una mejor calidad de vida para los usuarios de la vivienda social.

---

<sup>1</sup> Ingeniero Civil por la Universidad de Guadalajara, México. Estudiante de maestría en la Escuela de Arquitectura y Artes de Guadalajara, México.

## ¿Por qué cambiar?

La vivienda social en México debe ubicarse en los centros urbanos y parar su construcción en predios alejados de ellos. La intención de la propuesta es que el segmento de mercado que aspira a la vivienda de interés social se ubique en los barrios y centros urbanos que hoy han perdido población.

Entendemos como “mejor ubicada” aquella vivienda que está dentro de las zonas intraurbanas, con equipamiento, infraestructura, transporte y espacios públicos suficientes y de calidad.

Las justificaciones de dicha propuesta son las siguientes:

1. Está inscrito en el artículo 4º de la Constitución Mexicana: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”; la vivienda lejana no ha sido una vivienda digna.
2. Urge frenar la dispersión, fenómeno que ha impactado a ciudades de todo el mundo (México no es la excepción). De acuerdo con Pradilla (2011): “El crecimiento de la ciudad expandida y de baja densidad relativa implica el alargamiento sin fin, en la distancia y el tiempo, de los desplazamientos laborales y necesarios para la reproducción social de la población (trabajo, de consumo, educación, salud, recreación, etcétera) sobre todo los de menores ingresos” (Pradilla, 2011: 287). Hay que tener en cuenta que la dispersión provoca inversiones cuantiosas para dar servicios al crecimiento periurbano, por lo que, habría que reubicar la inversión para renovar las zonas intraurbanas, que aunque cuentan con infraestructura y equipamiento, requieren renovarse, con el fin de recuperar zonas de la ciudad que han dejado de ser atendidas. En zonas metropolitanas, los municipios que pierden población son los ubicados en el centro de la mancha metropolitana.
3. La infraestructura de las zonas intraurbanas muchas veces es obsoleta, por lo que habría que renovarla.
4. Mejorarían las condiciones medioambientales, ya que se desalentaría el uso del automóvil; citando a Rueda (2012): “Mientras persistan los modelos de ciudad difusa y de aumento de la oferta de movilidad en lugar de la ciudad compacta y de la gestión de la demanda, será muy difícil mejorar la calidad del aire por muchas medidas técnicas que se adopten” (Rueda, 2012: 373).
5. Se cuenta con recursos financieros para impulsar vivienda intraurbana, hasta hoy dedicados a la vivienda periurbana. Cada año el Gobierno Federal autoriza una partida de miles de millones de pesos para subsidio a la vivienda social; de acuerdo con una nota de *El Universal*, “[...] el presupuesto total que tiene CONAVI para el otorgamiento de subsidios para vivienda es de 6,500 millones de pesos” (*El Universal*, 19 de enero 2017). Asimismo, se cuenta con un fondo de vivienda de los trabajadores con bastantes recursos financieros: “En tanto, la subcuenta de vivienda registró un billón 200 mil 655 millones de pesos, con un incremento anual real de 6.8 por ciento” (*El Financiero*, 19 de enero de 2018). Será adecuado redireccionar dichos recursos para construir una vivienda más sustentable que no sea abandonada en un futuro, como sucede en la actualidad como rechazo a un producto no aceptable.

6. Existe un cambio de visión en el ámbito internacional. Como ejemplo de ello, se puede citar lo que señala el Plan de Aplicación de Quito para la Nueva Agenda Urbana, citada en la Nueva Agenda Urbana, Hábitat 3, en su enunciado 112: “[...] dando prioridad a planes de viviendas bien ubicadas y distribuidas a fin de evitar el levantamiento de núcleos de vivienda periféricos y aislados, desvinculados de los sistemas urbanos, con independencia del segmento socioeconómico de la población para el que se construyan, y proporcionando soluciones a las necesidades de vivienda de los grupos de ingresos bajos” (ONU, 2107: 23). En lo nacional, Meyer (2018) escribe: “Se cubrirán las necesidades de vivienda de las familias mexicanas con una política fuerte y decidida que involucre a todos los organismos a nivel federal, estatal, municipal, y al sector privado. Las viviendas nuevas estarán bien localizadas y contarán con equipamiento urbano adecuado que respete la identidad cultural, económica y social de las comunidades” (Meyer, 2018: 12).
7. Hay capacidad en México para producir vivienda, el hecho de que se haya dado preferencia a la vivienda periurbana, no quiere decir que no se cuente con instituciones que lo hagan posible. Las desarrolladoras, con las instituciones financieras y el sector en general, han desarrollado hasta 500 mil viviendas en un año, “respecto a los créditos hipotecarios, el organismo acotó que durante el 2017 se otorgaron 393,721 de una meta original de 365,000” (*El Economista*, 18 enero de 2108).

## ¿Por qué no se ha dado?

La siguiente es una lista de las causas por las que la vivienda no se ha ubicado en las zonas intraurbanas, como se propone en este documento.

1. Porque las políticas públicas se centraron en construir vivienda económica sin importar su ubicación. De acuerdo con la Sedatu (2013): “En años recientes, el modelo de atención a las necesidades habitacionales privilegió el otorgamiento masivo de financiamiento para vivienda nueva sin considerar su impacto territorial, urbano y ambiental, al tiempo que la industria desarrolladora encontró una oportunidad de negocio en la producción de vivienda de interés social en lugares donde el suelo era más barato, lugares cada vez más alejados de los centros urbanos consolidados”.
2. Por la dificultad para construir en las zonas habitadas, en contraste con la facilidad de hacerlo en lo despoblado con leyes que alientan “el progreso”, ya que están hechas para soportar el crecimiento de la ciudad, no su renovación.
3. Por la falta de reservas territoriales en zonas urbanas por parte de los estados y los municipios, con una visión que contenga el crecimiento del territorio urbano y una política que desaliente la dispersión.
4. Los resultados demuestran una falta de claridad en las partes que deciden en el sector, con un entusiasmo desmedido para que avanzara el tren de vivienda. Al respecto, Ortiz (2007) señala: “Se habla de un ‘tren de vivienda’ que resulta imparables y que se propone

abarcar cada vez mayores tramos del mercado. Bajo esta lógica, lo importante es producir y vender masivamente casas sin importar mucho su tamaño y adecuación a las necesidades de la demanda, ni mucho menos su ubicación y articulación con el tejido urbano, las fuentes de empleo y la accesibilidad a los equipamientos” (Ortiz, 2007: 6), y los efectos han impactado a las partes, al usuario, a la ciudad, al ahorro de los trabajadores y al territorio. De acuerdo con la OCDE (2015):

Las autoridades mexicanas han hecho progresos impresionantes en la reducción del rezago cuantitativo de vivienda del país. Sin embargo, el enfoque cualitativo del desarrollo de la vivienda adoptado en años anteriores es uno de los diversos factores que han contribuido a que México tenga una de las tasas más altas de viviendas deshabitadas (14,2%) en toda la OCDE, superando incluso a las de aquellos países que han salido recientemente de una burbuja inmobiliaria como, por ejemplo, Irlanda (13,8%), España (13,7%) y Portugal (12,5%) (OCDE, 2015: 11).

## ¿Cómo se puede lograr que la vivienda social sea la mejor ubicada?

La agenda para una política de vivienda que logre incrustar su ubicación dentro de los núcleos urbanos es amplia y con muchos obstáculos. Hay que modificar la visión del sector, apegándose a la Nueva Agenda Urbana (NAU) propuesta por Hábitat III, a las recomendaciones de la OCDE de enfocarse en el aspecto cualitativo, entre otras. De este modo se estará en el camino correcto, lo que daría por resultado que los actores y las instituciones involucradas contarán con una visión capaz de alinear los objetivos de todos, y por lo tanto, se logrará que los usuarios, compradores, derechohabientes y posibles arrendatarios, logren obtener una vivienda accesible y con excelente ubicación.

Para seguir un orden en la revisión de la propuesta, usaré la visión de la Nueva Agenda Urbana, con el fin de que nos ayude no sólo a ordenar, sino también a enfocar los temas. El siguiente es un extracto del Enunciado 24 de la Nueva Agenda Urbana Hábitat III: “Para aprovechar plenamente el potencial del desarrollo urbano sostenible, formulamos los siguientes compromisos de transformación mediante un cambio de paradigma urbano basado en las dimensiones integradas e indivisibles del desarrollo sostenible: la dimensión social, la dimensión económica y la dimensión ambiental.» (Nueva Agenda Urbana, ONU, 2017: 7).

Por lo que revisaré el *territorio* como el espacio donde se va a desenvolver la propuesta, y las tres dimensiones social, económica y medioambiental, para aprovechar el potencial de la propuesta en un desarrollo urbano sostenible.

## Territorio

De acuerdo con la definición de Giménez (2004), el territorio “es el espacio apropiado por un grupo social para asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales, que pueden ser materiales o simbólicas” (Giménez, 2004: 315).

Intervenir el territorio habitado es una tarea que requiere de mucho cuidado, porque se va a trabajar con procesos constructivos, con personas que circulan, habitan y trabajan en la zona en cuestión, además se tocarían edificaciones e infraestructura existente, lo cual es una restricción, pero no un impedimento. Habrá que contar con medidas de seguridad.

Además de que habría que utilizar vivienda vertical, dado que las áreas disponibles en zonas intraurbanas son predios pequeños o medianos que no serían muy aprovechables con vivienda horizontal. Así lo sugiere la Nueva Agenda Urbana en su enunciado 44:

Reconocemos que la configuración urbana, la infraestructura y el *diseño de edificios* se cuentan entre los factores más importantes impulsores de la eficiencia de los costos y el uso de los recursos, a través de los beneficios de la economía de escala y la aglomeración, y mediante el fomento de la eficiencia energética, la energía renovable, la resiliencia, la productividad, la protección del medio ambiente y el crecimiento sostenible de la economía urbana (Nueva Agenda Urbana, ONU, 2017).

La planeación municipal deberá contemplarlo en un ejercicio detallado por finca, más allá de planes generales que pueden omitir puntos que requieren ser contemplados.

En las ciudades mexicanas existen espacios baldíos, edificios que ya no tienen uso, industrias que ya no operan porque su ubicación dejó de ser funcional, patios de ferrocarril, casas desplantadas en lotes grandes que ya no son funcionales actualmente por el número de usuarios que las habitan, por lo que —en muchos casos— están desocupadas.

El precio de la tierra es elevado dada su ubicación, por lo que habrá que revertirlo usando diferentes estrategias como apoyos fiscales, alta densidad, subsidios a la tierra. Lo más importante es modificar los requerimientos de rentabilidad financiera por una rentabilidad social y medio ambiental, que a largo plazo será mucho más conveniente que los resultados obtenidos hasta hoy.

Es una tarea pendiente revisar que la propuesta de insertar la vivienda en zonas intraurbanas, sea económicamente viable, habrá que cuidar es que se dote de los recursos necesarios, con esquemas de inversión mixta entre el gobierno y la iniciativa privada. Lo que sí se puede afirmar es que la vivienda vertical intraurbana no se depreciaría, sino al contrario ganaría plusvalía día con día, lo que produciría el efecto contrario que produce la vivienda abandonada, generando grandes pérdidas a los sectores público y privado, pero sobre todo a los fondos de vivienda que finalmente son propiedad de los trabajadores.

Si se logra insertar la vivienda social en los núcleos urbanos, los tres niveles de gobierno deberán hacer su parte para renovar dichos núcleos, estableciendo en su agenda de política pública fondos destinados a la renovación del espacio público en las zonas que se vaya interviniendo.

## Social

La ciudad como el hábitat ideal de una sociedad requiere una estructura flexible que haga posible una comunidad sólida en un entorno saludable; en este contexto conviene citar a Rossi (1982): “El elemento colectivo y privado, sociedad e individuo, se contraponen y se confunden

en la ciudad, constituida por tantos pequeños seres que buscan una sistematización y, al mismo tiempo, juntamente con ella, un pequeño ambiente para ellos, más adecuado al ambiente general" (Rossi, 1982: 62).

Es necesario renovar las partes viejas y descuidadas de las ciudades, ya que lo mismo son generadoras de tejido social, que de predios abandonados o de espacios en estado precario; en estos terrenos se habría de insertar la vivienda social nueva, de acuerdo con esta propuesta. Para llevarlo a cabo, el gobierno requiere estar cerca de los ciudadanos involucrados en territorios sujetos a renovación para trabajar de manera conjunta en proyectos participativos. Es necesario que los gobiernos municipales modifiquen su forma de gobernar, tan alejada de los habitantes y sus necesidades, acercándose cada vez más a las colonias, para provocar una cohesión social con base en la renovación de cada una de ellas, con el fin de que los ciudadanos hagan suyo el plan de renovación mediante una actitud incluyente y participativa, ya que actualmente sólo se llevan a cabo consultas que acaban dejando fuera a los interesados. Los ciudadanos y los gobiernos deberán de trabajar en forma coordinada para renovar las ciudades; las operaciones a realizar son "cirugías delicadas" aplicadas en seres vivos, y con alta sensibilidad.

## Medioambiental

La visión de una sociedad que una vez se involucró con el concepto de progreso, dejó de preocuparse por las afectaciones del medio ambiente, lo que ha impactado en la calidad del aire, en la gran cantidad de desechos que se transforman en basura, contamina y desperdicia el agua, a tal grado que se pone en riesgo la sustentabilidad y se afecta a la capa de ozono; de acuerdo con Reynosa (2015): "Nadie puede negar el carácter humano de las crisis ambientales, pero en la perspectiva social, el elemento técnico ha vinculado al hombre con la naturaleza. Las crisis ecológicas han sido vistas como resultado de la confrontación de la naturaleza y la acción humana, las leyes naturales contra las sociales. De hecho, estas crisis se definen como la imposibilidad de la naturaleza de reproducirse al mismo nivel con que la sociedad genera sus alteraciones. Los límites del crecimiento y del progreso frente a los límites naturales" (Reynosa, 2015: 9).

El diseño de la vivienda y su entorno deberá tomar en cuenta su orientación para el máximo aprovechamiento de la energía, para el calentamiento de agua doméstica y en la producción de electricidad. Para el agua, por ejemplo, deberá considerar su re-uso, racionalizar el consumo y aprovechar el agua de lluvia. Ya se inició un plan piloto en algunos desarrollos en Mérida, Valle de México, Monterrey y Guadalajara, denominado: Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación (NAMA por sus siglas en inglés), que son actividades voluntarias dirigidas a reducir emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI) en países en desarrollo, que impulsa el Centro Mario Molina.

## Económico

El impulso económico de las ciudades soporta el crecimiento y las mejores condiciones materiales de sus ciudadanos; por ello, citando a Borja (2005), se requiere que el aspecto económico

tenga un equilibrio con la dimensión social y medioambiental: “La tentación de dejar el desarrollo urbano a la supuesta libre competencia y a los valores de mercado equivale a abrir un proceso degenerativo de la ciudad. El espacio público es ‘productivo’ en términos sociales, culturales, y cívicos. También, en una dimensión política, a mediano plazo, genera gobernabilidad y en términos económicos promueve la atracción y creación de nuevas actividades” (Borja, 2005: 74).

La ciudad compacta es el lugar donde las actividades económicas y sociales se solapan. Este modelo deberá incluir vivienda intraurbana, y sus moradores serán factor de desarrollo económico, como actores relevantes para fortalecer la economía de la ciudad. En ese sentido, Camagni (2005), apunta:

Si se observa a la ciudad desde esta óptica, como espacio a la vez de relaciones funcionales-productivas y de relaciones jerárquicas-distributivas, se puede superar la aparente dicotomía, observada por muchos historiadores -y cercana a las ideas de Weber y de Pirenne- entre una ciudad tradicional, lugar de residencia, de consumo de renta y de ejercicio del poder, y una ciudad moderna que aporta nuevas ideas, nuevas tecnologías, nuevos modelos culturales. En realidad, la ciudad desarrolla al mismo tiempo ambos papeles, en un continuo proceso histórico en el cual la ciudad acoge a los agentes de lo nuevo, remunera sus servicios creándoles un espacio en la distribución de la renta, incorpora los procesos de retroacción económicos y sociales, pone en evidencia las consiguientes contradicciones y crea las condiciones para un sucesivo nuevo orden (Camagni, 2005: 12).

Un nuevo orden es la tarea para avanzar a una ciudad próspera que dé la oportunidad a sus habitantes de mejorar sus condiciones de vida. Para crear este nuevo orden habrá que insertar a la ciudad en el ámbito global, que es un mercado cada vez más dinámico y que se desarrolla principalmente en el intercambio comercial que tiene como base las ciudades; en este punto es conveniente citar a Sassen (2005): “El desarrollo de las funciones de la ciudad global inserta en el desarrollo infraestructural, estructural y de políticas, que puede equivaler a un nuevo orden político, económico y espacial en estas ciudades, conjuntamente con las dinámicas que continúan del antiguo orden establecido” (Sassen, 2005: 58).

Para que las ciudades sean cada vez más competitivas, se requiere que cuenten con las condiciones de vida de más alto nivel para sus habitantes; Vegara (2004), señala:

[...] el reto más importante para nuestras ciudades en el futuro será la capacidad para educar y atraer recursos altamente preparados, en este sentido, las oportunidades profesionales, la conectividad, la infraestructura educativa, el ambiente innovador, las opciones residenciales, la calidad de vida, el equilibrio social, la seguridad ciudadana, la oferta cultural y de ocio, de los espacios urbanos van a ser factores clave de competitividad. Los ciudadanos son la materia prima básica de la economía del siglo XXI (Vegara, 2004: 283).

Las ciudades mexicanas no pueden permanecer ajenas a estos cambios; de nuestras decisiones políticas, gestión empresarial, calidad académica y sobre todo, de una sociedad motivada, consciente de la importancia del cambio, dependerá la realización de éstas, hasta ahora utopías.

## Conclusiones

La vivienda social en México requiere un cambio de visión, anteponiendo la calidad de vida a la cantidad de viviendas edificadas, las instituciones de vivienda transitaron con un gran entusiasmo, que valoraron como grandes éxitos, dentro de la burbuja del gran error, dejando una huella profunda, en el territorio mexicano.

La revisión que se hace en este documento deja las bases para redefinir la dirección del cambio en el uso del territorio, la dimensión social, la dimensión medio ambiental y en la económica. Se abre una puerta muy amplia para transitar a la vivienda sustentable, con las bases necesarias para contar no sólo con una vivienda digna, sino con la mejor vivienda social para México en el siglo XXI.

## Referencias

- Borja, Jordi (2005). "La ciudad en la globalización", *Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?* México: CIDE/ Porrúa, p. 74.
- Camagni, Roberto (2005). *Economía Urbana*, Barcelona: Antonio Bosch Editor, p.12.
- Giménez, G. (2004). "Territorio, paisaje y apego socio-territorial", en *Antología de culturas populares e indígenas*, México: Región cultural Conaculta. En línea: [<http://trabajen.conaculta.gob.mx/convo-ca/anexos/TerritorioPaisejeyapegosocioterritorial.PDF>], fecha de consulta: 25 de agosto de 2007.
- Meyer, Román (2018). *Amlopolis*. México, p.12.
- OCDE (2015). *Estudios de políticas urbanas de la Ciudad de México. Transformando la política urbana y el financiamiento de la vivienda*, México: OCDE, p.11.
- ONU (2017). *Nueva Agenda Urbana*, Quito: ONU, p.22.
- Ortiz, Enrique (2007). *Políticas de vivienda en México. Impactos y perspectivas (1992-2007)*, México: Habitat International Coalition, p. 6.
- Pradilla, Emilio (2011). "Zona metropolitana del Valle de México: una ciudad baja, dispersa, porosa y de poca densidad", *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*, México: Porrúa, p. 287.
- Reynosa, Enaidy (2015). *La crisis ambiental global: Causas, consecuencias y soluciones prácticas*, Munich: GRIN Verlag GmbH, pp. 9-10.
- Rossi, Aldo (1978). *La arquitectura de las ciudades*. 2ª. edición, Barcelona: Gustavo Gili, p 62.
- Rueda, Salvador (2012). *El libro verde de sostenibilidad urbana y local en la era de la información*, Madrid: Gobierno de España, 373 pp.
- Sassen, Saskia (2005). "Situando ciudades en circuitos globales", en Cabrero, Enrique; Arce, Carlos, y Ziccardi Alicia (coords.), *Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Sedatu (2013). Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda 2013-2018. Documento de consulta.

Vegara, Alfonso (2004). Territorios Inteligentes: nuevos horizontes de urbanismo, Madrid: Fundación Metrópoli, 283 pp.

## Siglas y acrónimos

Sedatu Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

NAU Nueva Agenda Urbana

NAMA Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación (por sus siglas en inglés)

GEI Gases de Efecto Invernadero



# Los valores del Movimiento Moderno ante las nuevas exigencias de las metrópolis

Dianelis Falls Valdivieso<sup>1</sup> y Mabel Teresa Chaos Yeras<sup>2</sup>

## Introducción

Las ciudades actuales se enfrentan a una problemática urbana que se caracteriza por la exclusión social, la segregación espacial, el deterioro de los centros urbanos y la degradación del hábitat, todo ello aunado a un nuevo desarrollismo urbano que plantea una ciudad moderna a partir de la construcción de un mayor número de edificaciones que alejan cada vez más al hombre de su medio. La lógica seguida atiende en muchos casos a políticas urbanas de corte neoliberal orientadas al mejoramiento de las condiciones económicas del capital financiero, en detrimento de la ciudad y fundamentalmente de sus habitantes. Al insistir en la modernización de la ciudad a costa de la población y el medio ambiente, se corre el peligro de avanzar en su deterioro hasta el punto en que ya no sea posible el retorno. Ante este fenómeno existen alternativas basadas en la búsqueda de referentes que consideren esencial la calidad de vida de los habitantes, entendida en términos de confort.

En este sentido la arquitectura del Movimiento Moderno mostró nuevos valores ante el mundo, mismos que constituyeron una novedad tanto como forma de vivir como de hacer arquitectura. Sin embargo, Salazar, (2011) reconoce que “la valoración de las obras del Movimiento Moderno ha estado enfocada fundamentalmente a los logros en cuanto a la expresión formal” (Salazar, 2011: 4), ello reduce la posibilidad de constatar las especificidades de esta arquitectura.

El estudio de los valores en la arquitectura adquiere en la actualidad una gran significación. En este sentido Calduch-Cervera (2002) asegura que el valor arquitectónico “se relaciona con el estilo y la calidad de diseño, las formas, los usos y los tipos de materiales, cuando presenta cualidades destacables o relevantes” (Calduch-Cervera, 2002: 31). Dentro de estas cualidades, el autor destaca al-

---

<sup>1</sup> Máster en Conservación y Rehabilitación del Patrimonio Edificado. Profesora Asistente del Departamento Arquitectura de la Universidad de Camagüey, Cuba. Especialista en Conservación del patrimonio del Movimiento Moderno.

<sup>2</sup> Doctora por la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España, título Homologado como Doctora en Ciencias Técnicas, Cuba. Profesora Titular del Centro de Estudios de Conservación y Desarrollo de las Construcciones (Cecodec) de la Universidad de Camagüey, Cuba. Suficiencia investigadora en el área del conocimiento de Historia de América.

gunas como la calidad espacial (volumetría, proporciones y recorridos) y la calidad funcional (coherencia espacial, uso de los locales y confort). El propio autor refiere el valor de contemporaneidad a la capacidad para satisfacer en el presente las necesidades materiales y espirituales de los hombres.

Según Alfonso (2014) las posiciones defendidas por el Movimiento Moderno proclamaban racionalidad, funcionalidad e higiene, entre otras. Sin lugar a dudas, en la arquitectura que se gestó en Europa durante los años 1920 y que más tarde se extendió a los cinco continentes, se podría pensar que se tuvieron en cuenta los principios de sustentabilidad, pues combinaba elementos que favorecieron el acondicionamiento ambiental interior de los espacios, a partir del empleo de diseños arquitectónicos pasivos. Estas soluciones se vieron condicionadas por la armonía del edificio con el clima local, dándole prioridad a la satisfacción de las necesidades ambientales según la función de los espacios interiores.

Las nuevas tendencias que surgieron en estas primeras décadas del siglo XX marcaron una ruptura con la tradicional configuración de los espacios, formas compositivas y estéticas. Sus ideas superaron el ámbito arquitectónico, impulsadas tanto por las posibilidades tecnológicas como por el interés de transformar en beneficio del hombre su entorno ante las exigencias de la nueva época, e influyeron en el mundo del arte y del diseño. Ello queda resumido en lo planteado por Benévolo (1985):

La arquitectura moderna nace de los cambios técnicos, sociales y culturales que se derivan de la revolución industrial [...]. Al principio estos componentes se hallan en diversos sectores de la vida social y no es posible relacionarlos entre sí, permaneciendo en los términos de la cultura del tiempo. Sólo considerando lo que después sucede, se descubre su tendencia a la unidad (Benévolo, 1985: 10).

Las características concretas de una vivienda dependen del clima, el terreno, el espacio, los materiales disponibles, así como de las técnicas constructivas que se utilicen y de numerosos factores, entre ellos los recursos económicos de sus propietarios. Dada la necesidad que todas las personas tienen de un alojamiento adecuado, éste ha sido desde siempre un tema prioritario no sólo para los individuos, sino también para los gobiernos. La construcción de viviendas durante el Movimiento Moderno se convirtió en el tema más importante para el desarrollo de la nueva arquitectura. Como consecuencia de la fuerte urbanización, la demanda aumentó y con ella también la oferta, exigiéndole a las nuevas viviendas confort sanitario e higiénico, así como una adecuada distribución de los espacios (Van der Woude, 1999). Puede decirse que desde los inicios hubo una fuerte intención de garantizar condiciones ambientales óptimas que ya habían tenido importantes antecedentes con el movimiento higienista en clara referencia a la repercusión del clima en el confort de los habitantes. En este sentido es fundamental el papel social de la arquitectura del Movimiento Moderno, capaz de construir viviendas dignas. Según Segre (1990), estos núcleos habitacionales constituyen los aportes más significativos de la arquitectura racionalista.

El Movimiento Moderno agrupa una producción arquitectónica diversa debido a su alcance global, sin embargo, logró una síntesis conceptual definida por el apego a los postulados universales, que al encontrarse en disímiles escenarios mundiales tuvo los aportes propios de cada re-

gión. A nivel internacional tuvo importantes aportes como lo fueron el empleo de los pilotes, los queiebrasoles como elementos de protección solar, la planta baja libre y las paredes ahuecadas, estas últimas muy usadas también por autores latinoamericanos. En la búsqueda de la relación interior-exterior, fueron empleados en los diseños extensos paños de vidrio o *curtainwall* (Falls, 2016).

En América Latina, durante el periodo 1930-1945 se generaron algunas posturas apegadas a los modelos o normas internacionales y en contraposición una arquitectura que buscaba una síntesis entre lo moderno y el contexto local, la tradición y la cultura (Russell, 1932); fue en este periodo que encontrar el sentido de identidad comenzó a cobrar mayor importancia. Durante la década de 1940, los arquitectos más representativos de países como México, Argentina o Brasil por sólo citar algunos desarrollaron una arquitectura muy ligada al contexto nacional.

En el caso cubano, desde la década de 1930 y con mayor esplendor en los años cincuenta, se asimilaron creativamente las influencias modernas y se lograron sintetizar las cualidades de “lo nuevo y lo cubano” en un genuino producto arquitectónico (Rodríguez, 2011). La entrada del Movimiento Moderno en Cuba produjo, por un lado, el cambio de imagen a la ciudad tradicional, pero a su vez dotó a ésta, **de una arquitectura con nuevos valores que formó parte de la vanguardia** de su época con ejemplos autóctonos, por ello, Rodríguez (2000), afirma que “por primera vez en su historia, la arquitectura cubana iguala y hasta aventaja en riqueza y calidad a la que se hacía paralelamente en otros países incluso desarrollados” (Rodríguez, 2000: 36).

Con la instauración de los códigos del Movimiento Moderno en las ciudades, sucedieron importantes transformaciones desde el punto de vista constructivo y estético. El sistema de proporciones cambió y se produjo un rechazo a los elementos de carácter historicista, lo que condujo a transformaciones en la imagen urbana, en algunos casos con nefastas consecuencias para la ciudad tradicional. Esta nueva concepción no reconoció las potencialidades de la ciudad histórica y empleó como criterio la ruptura con el entorno, lo que hace que muchas de estas transformaciones e inserciones no armonicen en dicho contexto. Puede decirse que en los diseños si persisten elementos de control ambiental de etapas precedentes que garantizan el confort de los espacios y hacen más saludable la vida del hombre: entre ellos el uso de patios interiores, patinejos, terrazas, vegetación, materiales naturales, celosías y otros (Falls, 2016).

Según investigaciones realizadas a partir de nuevas lecturas hechas a los edificios de apartamentos del Movimiento Moderno, teniéndose en cuenta la relación interior-exterior (forma de relación de los espacios interiores con el exterior urbano, para obtener visuales e iluminación y ventilación natural), se pudieron concretar algunas especificaciones que transformaron la ciudad tradicional respecto a las regulaciones urbanas (González, Díaz, Rodríguez, 2010). En este sentido, los nuevos edificios que se construyeron ya no compartían la medianería de épocas anteriores, dando lugar a pasillos laterales, patios interiores o «caja de aire”. Esta fue además la forma de ventilar los espacios interiores de forma natural.

El conocimiento del clima como factor condicionante de los asentamientos humanos ha sido determinante a lo largo de la historia y resulta indisoluble de la evolución de la ciudad. Las condiciones climáticas predominantes en un entorno afectan de forma determinante el rendimiento energético de un edificio. Los recursos naturales disponibles pueden convertirse en una gran

ventaja si son aprovechados mediante la aplicación coordinada de los materiales, el diseño, las instalaciones y la gestión interna. Con ello la arquitectura y el urbanismo adquieren peculiaridades cada vez más distintivas acorde a cada región climática (Rodríguez, 2016). Si bien el mundo globalizado tiene preocupaciones que se alejan de las necesidades del hombre, el trabajo ofrece una perspectiva diferente para la lectura del patrimonio de las ciudades en clave contemporánea como alternativa al crecimiento poblacional.

## El Movimiento Moderno en Camagüey

En la ciudad de Camagüey, como en otras del país, fue el Centro Histórico el lugar donde se insertaron los edificios de apartamentos, reflejo de los nuevos conceptos de vanguardia de la época y de una interpretación muy particular de la modernidad (figura 1). La heterogeneidad funcional y el carácter mixto de los edificios en el centro de la ciudad, hacen que exista en el centro histórico de Camagüey una sabia conjugación de pasado y modernidad. De forma general la tipología urbana que presenta la zona fundacional es de manzanas compactas, grandes y medianas, de formas irregulares con lados curvos, de lotes medianos y pequeños también irregulares y mantienen una asociación dada por la medianería, pasillos y patio lateral. No así en otras zonas con manzanas semcompactas, portales públicos y privados y en algunas partes jardín.

Figura 1.

**Pasado y modernidad en el centro histórico de la ciudad de Camagüey.**



Fuente: Fondo Fotográfico del Centro de Estudios de Conservación y Desarrollo de las Construcciones.(Cecodec).

La ciudad de Camagüey, Patrimonio Cultural de la Humanidad, cuenta con un considerable repertorio de edificios de apartamentos construidos en su Centro Histórico durante los años cincuenta, siguiendo los principios de la arquitectura moderna (Falls, Chaos, González, 2016) (gráfico1). En los mismos se recoge toda la tradición constructiva y arquitectónica que refleja la identidad cubana. El contar con estos valores en el repertorio habitacional que se construyó durante la década de 1950 junto a otros muchos valores que aporta la arquitectura de otros periodos, constituyó una de las razones para otorgar la declaratoria de Patrimonio Cultural de la Humanidad en el 2008 a una parte de su Centro Histórico.

La nueva arquitectura del Movimiento Moderno insertada en un contexto de valor tuvo implicaciones para la ciudad tradicional y ocasionó una ruptura con su habitual configuración; sin embargo, aún no se reconocen del todo los rasgos de su impronta que determinaron la contemporaneidad de la ciudad. Estos inmuebles geometrizaron la imagen de la ciudad tradicional, donde pese a que no se generaron grandes torres de apartamentos, si se modificó el perfil predominante de edificaciones de un nivel, con algunas de dos; para llegar a tener tres niveles y en algunos casos cinco, siete y once (figura 2), aunque se intentó ser respetuoso con ese perfil, pues el mayor porcentaje de estos edificios se mantuvo con un predominio a la horizontalidad lo cual puede considerarse un seguimiento a lo plasmado por Le Corbusier (Delgado, 2017) para algunas de sus intervenciones: “La estrategia del proyecto nace del respeto por la ciudad, de no intentar destacar ni romper su perfil urbano” (Delgado, 2017: 33). Dentro de estas zonas de valor patrimonial por su centralidad, muchos de estos edificios también albergaron en su primer nivel funciones anexas al hábitat, característica significativa que retoma la idea de edificios autosuficientes (figura 3).

Figura 2.

**Edificios del Movimiento Moderno de dos, siete y once niveles.**



Fuente: Fondo fotográfico del Cecodec.

Figura 3.

**Servicios públicos al hábitat en primer nivel (banco, salón comercial y “grocery”).**



Fuente: Fondo fotográfico del Cecodec.

Los arquitectos de vanguardia en Camagüey desarrollaron sus proyectos en diferentes contextos, por lo que tuvieron que adaptarse a emplazamientos medianeros y también esquineros. En el caso del primero se logran soluciones que incorporan pasillos laterales, que permiten alejarse de la medianería, lo que transforma la concepción morfológica de la ciudad tradicional en función de las nuevas exigencias ambientales (figura 4). Otro elemento fundamental es el empleo de terrazas y balcones que mantienen una relación directa con las zonas de sala – comedor – área de estar y que la mayoría se orientaron al noreste para permitir la circulación de las brisas y garantizar mayor calidad del ambiente interior (figuras 5). Se emplearon patinejos para espacios como la cocina o el servicio sanitario para mantener un equilibrio entre el ambiente exterior y el interior (figura 6).

Figura 4.  
**Solución separada de la medianería por medio de pasillos laterales.**



Fuente: Fondo fotográfico del Cecodec.

Figura 5.  
**Terrazas que regulan el ambiente interior.**



Fuente: Fondo fotográfico del Cecodec.

Figura 6.  
**Patinejos (de izquierda a derecha).**



Fuente: Fondo fotográfico del Cecodec.

En algunos casos la configuración de la planta es irregular para permitir la mayor cantidad de apartamentos posibles y su confort ambiental interior, por lo que se llegan a soluciones de apartamentos que dan a la fachada principal, en los cuales los espacios interiores son favorecidos por amplios ventanales y la ubicación de balcones en la fachada noreste (figura 7). Fueron usados también como elementos constructivos y de control ambiental persianas y celosías que proporcionan la protección de la radiación y permiten la libre circulación del aire (figura 8). En general se acepta que la piel o envoltente del edificio actúa como un filtro entre las condiciones externas e internas para controlar la entrada del aire, el calor o el frío y la luz.

Figura 7.

**Apartamento favorecido por la luz e iluminación pasiva.**



Fuente: Fondo fotográfico del Cecodec.

Figura 8.

**Elementos constructivos que permiten la tamización de la luz y circulación de la ventilación (de izquierda a derecha).**



Fuente: Fondo fotográfico del Cecodec.

Según Aboy (2014): “[...] la introducción de nuevas formas de organización del espacio, dio lugar a la aparición de un nuevo tipo de hogar pensado para satisfacer necesidades específicas que podrían sintetizarse en términos de confort, tecnología doméstica, reducción del número de convivientes, simplicidad, placer y modernidad” (Aboy, 2014: 49).

Estos cambios también se experimentaron al interior de los apartamentos, lo que se logró mediante la introducción de una serie de transformaciones que definieron la arquitectura que emergía. En ellas las funciones de los espacios tomaron protagonismo y se distribuyeron de forma tal que la sala y el comedor quedaran en un solo espacio con una relación directa con la cocina (figura 9), las habitaciones desembocan a un pasillo y se relacionaban directamente con el servicio sanitario, que podía ser más de uno, de esta forma se evidencia una separación del área de uso diurno de la nocturna (figura 10).

Figura 9.

**Asociación de los espacios según la función.**



Fuente: Fondo fotográfico del Cecodec.

Figura 10.

**División del área de día con relación al área de noche (de izquierda a derecha).**



Fuente: Fondo fotográfico del Cecodec.

En los espacios interiores los elementos divisorios toman cierto protagonismo, ya que responden al nuevo concepto espacial de crear espacios flexibles y adaptables. Aparece un nuevo término, el *storagewall* (pared de almacenamiento) donde el almacenaje se resuelve con paredes conformadas por medio de un mueble de almacenaje modular. Se emplean además paredes de madera plegables tanto para separar espacios ya concebidos y otorgarles mayor privacidad o como cierre de clóset, de tal manera se le da un uso más racional al espacio y se crean superficies limpias y geométricas (figuras 11, 12, 13).

Figura 11.  
**Elemento plegable de madera.**



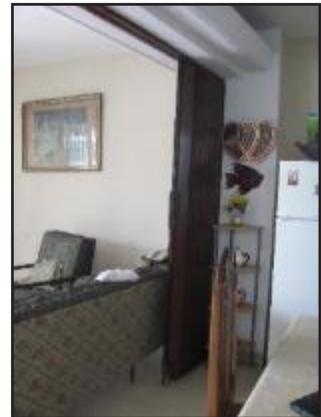
Fuente: Fondo fotográfico del Cecodec.

Figura 12.  
**Elemento plegable como cierre de closet.**



Fuente: Fondo fotográfico del Cecodec.

Figura 13.  
**Elemento plegable como división de espacios (de izquierda a derecha).**



Fuente: Fondo fotográfico del Cecodec.

Es fundamental considerar el sentido social de la arquitectura, que brinda principios de equidad y oportunidad de bienestar para todos los habitantes. De acuerdo con Espinosa (2015), la arquitectura como ciencia “debe brindar las condiciones adecuadas para el habitante y su relación con el entorno, por lo que debe ser capaz de apropiarse del territorio, incorporar factores climáticos y trabajar con ellos para lograr el confort ambiental para el hábitat de las personas” (Espinosa, 2015: 229).

En este sentido, los edificios de apartamentos modernos de Camagüey constituyeron un importante avance en términos de arquitectura para el hábitat, que pese a no respetar las tipologías de la ciudad tradicional poseen valores propios por su espacialidad y su confort ambiental, por lo que hoy día son referentes obligados para desarrollar una arquitectura adaptable y que responda a las necesidades de confort ambiental en la actualidad. Según estudios precedentes (Rigol, 2012) el valor puede ser definido como un conjunto de características positivas o cualidades percibidas en los objetos culturales o sitios por ciertos individuos o grupos. De allí que como afirmara Coyula (2007):

[...] se intenta poner en evidencia los valores de ese extenso patrimonio Moderno [...]. Ese enorme fondo construido con los códigos Modernos no solo tiene un alto valor histórico y artístico, sino también un alto valor de uso. Además, muestra soluciones que todavía pueden ser válidas para una reinterpretación actual que combine la tradición reciente con una expresión contemporánea (Coyula, 2007: s/p).

La organización del espacio habitable en el contexto de la cultura contemporánea provoca divergencias y convergencias entre las soluciones deseadas por la comunidad y las respuestas entregadas por la arquitectura, pero las soluciones son posibles desde un análisis que contemple el reconocimiento de los valores de la arquitectura del pasado, la impronta de las necesidades de la sociedad contemporánea y una visión de futuro que considere la velocidad de cambio a la que debe dar siempre respuesta la arquitectura.

Las autoras coinciden con lo apuntado por Quiroga, C. (2009).

El patrimonio moderno es un recurso cultural, paisajístico y económico y un espacio donde explorar las potencialidades del diseño contemporáneo como generador de un futuro para este pasado reciente recuperando la memoria e identidad local; porque si esta nueva universalidad globaliza ideas y productos los elementos con valor agregado son los distintivos, los propios, o sea los culturales (Quiroga, 2009: s/p).

## Soluciones que dan respuesta a las exigencias de las ciudades del siglo XXI

### *Propuestas*

A partir de los referentes ya abordados de la arquitectura del Movimiento Moderno, en especial los valores espaciales con los que ésta cuenta, se desarrollan dos propuestas de inserción para un edificio de apartamentos en un lote vacío dentro del Centro Histórico de la ciudad de Camagüey. La primera variante se realiza como parte de la asignatura Diseño Arquitectónico y Urbano III de la carrera de Arquitectura y la segunda corresponde al ejercicio de culminación de estudios. En las propuestas para dar una solución que se adaptara a las necesidades del clima local se emplearon elementos propios de la arquitectura del Movimiento Moderno que permiten regular las condiciones térmicas de confort al interior de los espacios.

El lote se ubica en una manzana de transición, entre zonas de alta centralidad al norte y oeste, y zonas residenciales al sur y este. El lote medianero presenta sólo una de sus fachadas hacia el eje República, que constituye uno de los de mayor dinamismo del centro de la ciudad, sin embargo el tramo de la calle donde se encuentra ubicado el mismo conduce la vida social a un carácter más residencial y tranquilo, lo que apunta a crear un programa arquitectónico para un edificio con el uso de vivienda, con servicios y sin obviar la importancia de la existencia de un parqueo en la zona, en los primeros niveles del edificio a proyectar.

El lote presenta una superficie grande. El área descubierta es de 1 190 m<sup>2</sup>, el área construida de 40 m<sup>2</sup> y posee un área total de 1 230 m<sup>2</sup>. Esta característica del lote permite conjugar el uso

residencial con servicios en planta baja. El espacio a intervenir presenta una forma semirregular, de polígono casi rectangular. Actualmente el sitio es utilizado como estacionamiento al aire libre de vehículos y bicicletas las 24 horas del día.

La zona se encuentra afectada por una alta radiación solar, siendo las fachadas sur y oeste las más afectadas. La fachada oeste recibe el sol después del mediodía, viéndose una mayor afectación debido a los puntales bajos de los edificios del entorno. La fachada sur es la fachada más desfavorecida desde la mañana al mediodía, recibiendo una escasa sombra del edificio adyacente de un solo nivel. Existe una alta temperatura con valores medios mayores de 30°C desde mayo a octubre con incremento de 3°C en el centro de la ciudad por el efecto de isla de calor. Las condiciones climáticas existentes permitieron desarrollar propuestas tomando como referentes los valores espaciales-ambientales de los edificios de apartamentos del Movimiento Moderno que consideraron la adecuación al clima local como principio de diseño.

**Variante 1.** El edificio propuesto cuenta con cuatro niveles, la distribución de espacios en los apartamentos consideró la orientación con respeto al norte en la manzana para lograr una mejor circulación de los vientos y que el sol incida en los lugares deseados; de esta forma también fue posible lograr el aislamiento acústico del eje vehicular y del área pública ubicada en el primer nivel. Se generó además un correcto acondicionamiento ambiental, dado por la ubicación de los espacios en cada nivel, a pesar de que la fachada principal está orientada hacia el oeste, pero las grecas y los patios interiores benefician la ventilación y crean fachadas norte y este en todos los apartamentos.

En el primer nivel se mantiene la función de aparcamiento que actualmente presenta el lote, por la necesidad que tiene el centro histórico de este servicio. A partir del segundo nivel se incorpora la función habitacional y los apartamentos se encuentran distribuidos a ambos lados de un pasillo central. El diseño de apartamentos es realizado para diferentes composiciones familiares por lo que pueden ser de uno, dos o tres dormitorios. Se logran agrupar las áreas afines como es el caso de la cocina-comedor, también se relacionan los dormitorios con el baño y a la vez se retiran a un área más privada dentro del área general. Se logran apartamentos donde en una sola pared húmeda quedan ubicadas las instalaciones de la cocina y el baño y se llegan a configurar variantes con un número mayor de espacios para alcanzar mayor confort.

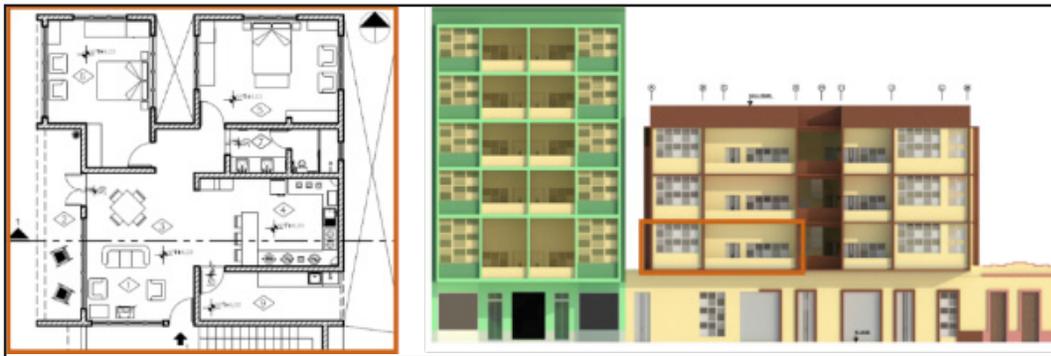
Para lograr un adecuado acondicionamiento interior se orientaron los espacios según su función, los dormitorios hacia el norte y el este con una comunicación directa con el exterior por medio de balcones para ayudar a la circulación de las brisas y la iluminación natural. La cocina y el comedor, aunque quedan en una fachada interior, logran condiciones ambientales favorables por medio de patios interiores o patinejos. En algunos apartamentos se integran el comedor y la sala, ya que no se diseñó ningún muro divisorio para permitir la ventilación cruzada (figura 14). En el caso de los apartamentos que se encuentran ubicados en las fachadas que no son totalmente favorables, se buscan soluciones que garantizan las condiciones ambientales adecuadas en los interiores. Los dormitorios se localizan hacia la fachada norte que mantiene una separación de un metro con respeto a las edificaciones colindantes, lo cual posibilita ubicar carpintería para lograr ventilación e iluminación natural. Para la cocina, el patio de servicio y el servicio sanitario se logra una greca que mantiene estos espacios secos y ventilados (figura 15).

Figura 14.  
**Apartamento de tres dormitorios con orientacion noreste.**



Fuente: Proyecto realizado por estudiantes del segundo año de la carrera de Arquitectura (José Miguel Hernández Nodarse y Rachel Marrero Ferrá), como propuesta de inserción de un edificio de apartamentos a partir de los valores del Movimiento Moderno, para el centro histórico de Camagüey. Tutoras: MSc. Dianelis Falls Valdivieso y Dra. Mabel T. Chaos Yeras.

Figura 15.  
**Apartamento de dos dormitorios con orientacion noroeste.**



Fuente: Proyecto realizado por José Miguel Hernández Nodarse y Rachel Marrero Ferrá.

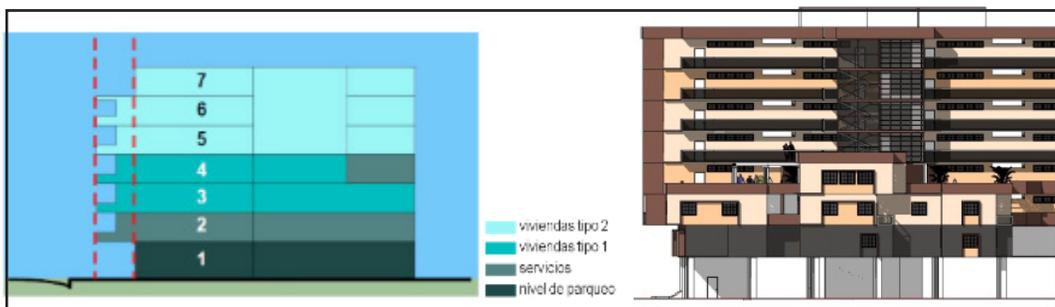
A partir del segundo nivel se repite la distribución espacial en los niveles superiores, para respetar la estructura y las paredes húmedas y economizar en las instalaciones hidráulicas y sanitarias, exceptuando el último nivel que posee una terraza de uso público.

**Variante 2.** Se genera en edificio de viviendas de siete niveles con estacionamiento en el primer nivel, de acuerdo con el empleo anterior del lote escogido y un nivel de servicios que satisfaga las necesidades de los habitantes de ese contexto; integrando, a su vez, una ludoteca. Para su principal función, la habitacional, se garantizan los últimos niveles, previendo una mayor

privacidad y la facilidad de la circulación interior. El aspecto ambiental se tiene en cuenta a través de los patios laterales localizados al sur, logrando una correcta ventilación e iluminación de los espacios. La estructura general del edificio se basa en el escalonamiento de los volúmenes con el fin de integrarse con el contexto, pues en un lateral existe un edificio también alto (siete niveles) y al otro una vivienda ecléctica. Esto también permite el empleo de las cubiertas inferiores como áreas exteriores que responden a la ludoteca (figura 16).

Figura 16.

Zonificación por niveles y propuesta de nueva inserción (de izquierda a derecha).



Fuente: Proyecto realizado por estudiantes de quinto año de la carrera de Arquitectura (Héctor Ramsés Barreto Guedán y Ángel Luis Estela Angulo). Tutora: Dra. Mabel T. Chaos Yeras.

Una zona de elevadores y escalera se encuentra centralizada dentro de la planta, un segundo nivel presenta el *lobby* del edificio con acceso principal desde el oeste por la calle República. Éste ofrece directa relación con el núcleo de elevadores y escalera y se genera a su alrededor espacios de servicios para los habitantes del inmueble y otros visitantes. Dentro de los servicios a brindar están (hacia el ala norte del edificio): una tienda de artículos locales como *souvenirs*, una barbería-peluquería y una cafetería de alimentos ligeros; hacia el ala sur: una tienda de artículos de aseo y alimentos. A partir del tercer nivel comienzan a generarse las viviendas, para una mayor privacidad, distribuidas por pasillos centralizados este-oeste. Hacia el norte se encuentran cuatro de ellas y hacia el sur, tres. Estas pueden ser de dos o tres dormitorios, contienen además los espacios de sala, cocina-comedor, baño y patio de servicio. Las dos que se encuentran hacia el oeste poseen un balcón con vista a la calle República, cuatro de las viviendas contienen una terraza hacia el dormitorio principal con el motivo de cubrir toda la estructura de los pilares del primer nivel y una posee, como particularidad, un cuarto de estudio con terraza.

De forma particular cada vivienda posee una ubicación de sus espacios teniendo en cuenta la trayectoria solar, por ello todos los dormitorios se orientan hacia el norte principalmente y los núcleos húmedos y los patios de servicio hacia el sur y sur-oeste. Se retoma el uso de patios interiores, que prevén una distribución de la luz y la ventilación cruzada en todos los espacios del edificio. Desde el cuarto hasta el séptimo nivel se mantienen las viviendas del ala norte y en este primero se incorpora, además, el servicio de ludoteca en la parte sur con acceso directo desde los ascensores y la escalera. Su ubicación está dada por permitir un aislamiento acústico del eje

vehicular y del área pública de los primeros niveles. Este incorpora entretenimiento para personas de todas las edades y cuenta con una zona interior y una exterior con un por ciento techado y otro sin techar (figura 17).

Figura 17.

### Áreas exteriores de uso social.



Fuente: Proyecto realizado por Héctor Ramsés Barreto Guedán y Ángel Luis Estela Angulo.

Con ambas propuestas se logra responder a dos necesidades básicas (áreas de parqueo y viviendas) del centro histórico de la ciudad de Camagüey, a la par que se brindan soluciones que garantizan una adecuada calidad de vida de sus habitantes incluyendo espacios de convivencia y servicios primarios al hábitat. En síntesis, si bien el mundo globalizado tiene preocupaciones que se alejan de las necesidades del hombre, es posible tener una perspectiva diferente para la lectura del patrimonio de las ciudades en clave contemporánea, como alternativa al crecimiento poblacional.

## Conclusiones

La arquitectura del Movimiento Moderno sin dudas representó un adelanto en el arte de construir para el hábitat, aportando soluciones encaminadas a dar bienestar a los residentes a partir de la nueva organización espacial, la incorporación de elementos de control ambiental, las nuevas tecnologías y materiales de construcción y las soluciones formales.

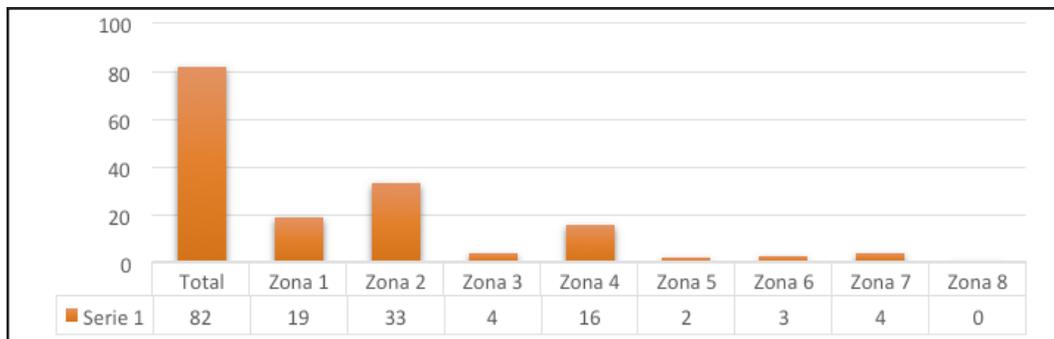
En particular para Camagüey, el Movimiento Moderno, aunque asimila las influencias y aportaciones que se gestan a nivel internacional, posee características propias derivadas de la adaptación al sitio y de su uso, las que se expresan en sus esquemas formales y espaciales, los que en muchos casos quedan determinados por las condiciones climáticas y el contexto construido donde se insertan.

Los edificios de apartamentos modernos de Camagüey constituyeron un importante avance en términos de arquitectura para el hábitat, que pese a no respetar las tipologías de la ciudad

tradicional poseen valores propios por su espacialidad y confort ambiental, por lo que hoy día son referentes obligados para desarrollar una arquitectura adaptable y que responda a las necesidades de confort ambiental que requiere el hombre. En este sentido la valiosa arquitectura del Movimiento Moderno puede ser un referente en la búsqueda de alternativas para las necesidades actuales de las ciudades del siglo XXI.

Gráfico 1.

**Edificios de apartamentos del Movimiento Moderno en el centro historio de Camagüey por zonas de protección.**



Fuente: Elaborado por las autoras.

## Referencias

- Alfonso, Alfonso (2014). *Conservación del patrimonio cultural inmueble*. Temas introductorios. La Habana, Cuba: Félix Varela, 235 pp.
- Aboy, Rosa (2014). *Departamentos para las clases medias: organizaciones espaciales y prácticas de domesticidad en Buenos Aires*, recuperado de: <http://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/view/1138/1398> [consulta: 14 de febrero de 2018].
- Benévolo, Leonardo (1982). *Historia de la arquitectura moderna*. 5ª edición ampliada, Barcelona: Gustavo Gili, 1048 pp.
- Calduch Cervera, Joan (2002). *Temas de composición arquitectónica. Memoria y tiempo*, Alicante: Club Universitario, 101 pp.
- Coyula, Mario (2007). "El Movimiento Moderno en la arquitectura de Cuba. Enseñanzas y amenazas en el Patrimonio reciente", recuperado de: <https://www.google.com/search?q=Mario+Coyula,+entrevista+8+de+noviembre+2007> [consulta: 12 de agosto de 2014].
- Delgado Cámara, Enrique (2017). "Ciudad y agua. El contexto geometrizado del Hospital de Venecia de Le Corbusier", *Revista de Arquitectura*, 22, (32), (2017), 32-41 doi:10.5354/0719-5427.2017.46145
- Espinosa Cancino, Constanza Francisca, Cortes Fuentes, Alejandra (2015). "Confort higro-térmico en vivienda social y la percepción del habitante". *Revista INVI*, 85, (30), (2015), Santiago de

- Chile, Instituto de la Vivienda – INVI, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, pp.227-242.
- Falls, Dianelis, Chaos, Mabel Teresa, González, Dania (2016). "Valores patrimoniales vs necesidades sociales y bienestar social", X Simposio Internacional en el Manejo y Gestión de ciudades, Camagüey, recuperado de: [https:// www.pprincipes.cult.cu](https://www.pprincipes.cult.cu) [consulta: 2 de febrero de 2017].
- Falls, Dianelis (2016). "Los edificios de apartamentos del Movimiento Moderno en Camagüey: un valioso patrimonio a conservar desde los proyectos y con la Participación social", *Revista Arquitecturas del Sur*. 34, (49), (2016), Chile, Editorial AS 49, pp. 56-65.
- González, Dania, Díaz, Ociel, Rodríguez, Pedro Daniel (2010). "El edificio de apartamentos en Cuba. Etapa final: Evaluación". Informe de resultado de investigación. PRC 01 Desarrollo de la construcción, mantenimiento y la rehabilitación de la vivienda y las urbanizaciones, (MICONS). La Habana, Cuba, Facultad de arquitectura ISPJAE octubre 2010, págs. 68, recuperado de: [https://www.google.com/search?q=Dania+Gonzalez,+El+edificio+de+apartamentos+en+Cuba.+Etapa+Final:+Evaluación.+\(Informe+de+resultado+de+investigación.+PRC+01\)](https://www.google.com/search?q=Dania+Gonzalez,+El+edificio+de+apartamentos+en+Cuba.+Etapa+Final:+Evaluación.+(Informe+de+resultado+de+investigación.+PRC+01)) [consulta: 12 de enero de 2011].
- Quiroga, Carolina (2009). "El Patrimonio Moderno de Buenos Aires: desafíos y oportunidades para su conservación", Legado y Diversidad. Arquitectura y Urbanismo. La Habana, recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/3768/376839855002/> [consulta: 2 de abril de 2010].
- Rigol, Isabel, Rojas, Ángela (2012). *Conservación patrimonial: teoría y crítica*, La Habana, Editorial UH, 576 pp.
- Rodríguez, José Abel (2016). *El paisaje urbano histórico del Área Patrimonio de la Humanidad de la ciudad de Camagüey: morfotipología y bioclima térmico*. Tesis de Maestría no publicada, Universidad de Camagüey Ignacio Agramonte Loynaz, Camagüey, Cuba, 117 pp.
- Rodríguez, Eduardo Luis (2000). *Guía de La Habana. Arquitectura Moderna 1925-1965*, Nueva York: Princeton Architectural Press, 205 pp.
- Rodríguez, Eduardo Luis (2011). *La Arquitectura del Movimiento Moderno. Selección de Obras del Registro Nacional*, La Habana: UNION, 233 pp.
- Russell, Henry, Johnson, Philip (1932). *The International Style in Architecture since 1922*. Nueva York, Norton Ed. recuperado de: [http://oa.upm.es/50472/1/INVE\\_MEM\\_2017\\_274581.pdf](http://oa.upm.es/50472/1/INVE_MEM_2017_274581.pdf). [consulta: 18 de junio de 2018].
- Segre, Roberto (1990). *Lectura crítica del entorno cubano*. La Habana: Letras Cubanas, 462 pp.
- Van der Woude, Auke; García, Rafael (1999). "La Vivienda Popular en el Movimiento Moderno". *Cuaderno de Notas*, núm. 7, [S.l.], 3-54, recuperado de: [en: http://polired.upm.es/index.php/cuadernodenotas/article/view/801/834](http://polired.upm.es/index.php/cuadernodenotas/article/view/801/834) [consulta: 18 de junio de 2018].

# Annapolis: entre la expansión territorial y los desafíos de la ciudad contemporánea

Leandro Maciel Ferreira<sup>1</sup>

## Introducción

**A**l expandirse entre las metrópolis de Goiânia y Brasília, capital del estado y del país, respectivamente, la ciudad de Anápolis participa de un eje económico estratégico de importancia nacional. Se encuentra en desarrollo y participa activamente en la economía del estado, contribuyendo al PIB estatal. En contrapartida, su expansión afecta a los principales sectores en desarrollo de la ciudad: habitacional, urbano, histórico y natural.

Sobre el dominio de la fuerte presencia de la especulación inmobiliaria en la ciudad, junto a los constructores que financian sus casas para la venta, la producción urbana y arquitectónica actual se ha repetido en un producto uniforme y monótono, sobre todo desigual. Las casas y los barrios se convirtieron en un modelo que empobrece el paisaje urbano y contribuyen a un rigor donde los habitantes no disfrutan de calidad urbana. Es un proceso que prolonga la marginación periférica donde la población enfrenta grandes distancias en busca de servicios y espacio público.

En la región central, la historia del origen de la ciudad fue apagada ante el exceso de placas de propagandas que cubren las fachadas de los edificios antiguos, impidiendo que la población conozca sus orígenes y la memoria local, generando así una falta de afecto y vínculo con el lugar de origen. La falta de política pública para revivir el centro y rescatar sus orígenes contribuye a la perpetuación del descuido de la memoria local, pero la falta de planificación y gestión urbana se expande por toda la ciudad, como se expone a continuación.

## Objetivos

El trabajo tiene por objetivo identificar los argumentos que guían el proceso expansivo de la ciudad de Anápolis. Se entiende que su expansión actual no puede ser tratada como un desarrollo

---

<sup>1</sup> Arquitecto y urbanista formado por la Universidad del Estado de Goiás, Brasil. Investigador en Arquitectura, Urbanismo, Morfología Urbana y Paisaje urbano.

urbano, habitacional y social, pues crece de manera desordenada y no se alinea a las necesidades de la sociedad actual, pues no contempla espacios flexibles, activos, dinámicos y sobre todo democráticos. De esta manera, en este trabajo se propone hacer un diagnóstico general de los problemas que envuelven la ciudad, para que posteriormente se propongan acciones y directrices, aunque generales e iniciales, con el propósito de sanar los desafíos encontrados. Este trabajo pretende iniciar una discusión que llevará a cabo futuras reflexiones. La revisión aquí propuesta iniciará un debate de la gestión del municipio de Anápolis, cuestionando las causas y consecuencias del avance de la expansión territorial actual.

## Sobre las ciudades actuales

La actual dinámica de desarrollo de Anápolis no le permite insertarse entre las ciudades que se expanden con calidad urbana, social y ambiental debido a una serie de factores importantes. A pesar de su crecimiento económico, las iniciativas expansivas fomentan un crecimiento esparcido, monótono y desigual. Las dinámicas actuales de la ciudad no suplen las necesidades de su población, principalmente las periféricas, que tienden a desplazarse hacia las regiones centrales en busca de trabajo, servicios y esparcimiento, de lo contrario están obligadas a vivir en su parte territorial donde permanece fragmentada y excluida. De este modo, Anápolis está entre las ciudades que producen un “urbanismo capitalizado”, una forma de producción urbana actual que se ha vuelto genérica y superficial.

Ferreira (2012) explica que este proceso es un fenómeno reciente en Brasil, donde después de 1940 la tasa de urbanización pasó del 40 al 80%, mientras al inicio de este siglo las regiones metropolitanas más importantes detenían cerca del 50% de la población urbana en el país, demostrando la fuerte actuación del mercado inmobiliario en este proceso.

Hemos visto la explosión de las ciudades medianas, que tienen entre 100 mil y 2 millones de habitantes, y cuya población ha pasado en diez años del 36% al 40% de la población total del país.

[...] Es decir, el crecimiento urbano, incluso motivado por un ciclo económico virtuoso, paradójicamente genera una caída en la calidad de vida, cuando se produce dentro de una lógica urbanísticamente dañina. Así, tanto en las grandes metrópolis como en las ciudades medianas, la explosión económica y urbana no las ha cambiado para mejor, sino que, por el contrario, parece haber empeorado los efectos negativos (Ferreira, 2012: 20).

¿Sería el desarrollo urbano actual una continuación superflua del modelo urbano de la posguerra o apenas un modelo urbano capitalizado?

Para Bentley *et al.* (1999), el diseño moderno es represivo y no considera al hombre, pues la preocupación meramente con la forma se vuelve superficial y no condiciona espacios vitales. En su libro, el autor cita una serie de características que proporcionan espacios humanos y vitales a sus habitantes, condicionando ciudades más ricas y dinámicas. Se trata de proporcionar espacios

con permeabilidad, legibilidad, variedad, versatilidad, imagen apropiada, riqueza visual y personalidad. Son factores que permiten a los residentes usufructuar su hábitat al mismo tiempo que puedan personalizarlo con la riqueza y la flexibilidad inherentes a sus necesidades. En Anápolis, tales características ni siquiera son pensadas o exigidas en la aprobación de los proyectos urbanos.

Para Borja (2012), vivimos en un periodo de urbanismo globalizado, es decir, lo opuesto al urbanismo ciudadano, donde la característica principal es un diseño difuso y discontinuo, que abre barreras, parques mercantilizados y áreas degradadas y marginales.

Una urbanización de suelo regional que puede darse sin crecimiento económico, en América Latina por ejemplo, o sin crecimiento demográfico como en Europa. Es la urbanización que genera "espacios lacónicos" punteados por shopping malls y gasolineras, de las "áreas de excelencia" (parques empresariales o tecnológicos, barrios cerrados exclusivos), red de autopistas y estratificación social en función de la distancia-tiempo a los lugares de centralidad (Borja, 2012: 39).

El autor también señala que el mal del urbanismo globalizado es la propagación de las desigualdades territoriales en las ciudades actuales, donde una gestión discontinua y desigual ha generado constantes luchas de clases mediante los nuevos espacios fragmentados. El urbanismo es capaz de generar condiciones de integración ciudadana, aunque dependa de la generación de empleos, cultura y educación, derechos iguales, etc., de lo contrario, sólo servirá para generar mayor fragmentación territorial y marginación (Borja, 2012).

Para Secchi (2006), la dispersión encontrada en las ciudades actuales lleva consigo barreras invisibles, donde continúan produciendo una fragmentación territorial.

Interpretada a menudo como la dispersión caótica de las cosas y las personas, de las prácticas y las economías, la ciudad contemporánea, en las diversas escalas del espacio físico, social, económico, institucional, político, cultural, se caracteriza por el mismo grado de fragmentación, producto de racionalidades múltiples y legítimas, pero a menudo superpuestas, con límites invisibles y difíciles de superar (Secchi, 2006: 56).

Sin embargo, hoy es posible encontrar en las ciudades barreras visibles, explícitas, fruto de una sociedad y del modo de vida contradictorio, generando paisajes opuestos, resultado de la desigualdad social y económica de las ciudades latinoamericanas.

Para Indovina (2002), la cultura de la nueva ciudad asume cualquier forma, desde que recupera "elementos tradicionales y las necesidades más recientes", que abarca los siguientes factores: ciudad con fuerte tendencia igualitaria, sostenible, segura, eficiente, tecnológicamente a la vanguardia e insertada en el circuito internacional, sin contar el intento de reconsiderar el espacio público actual.

## La ciudad de Anápolis

En Anápolis, la divergencia urbana existente es perpetuada por el modelo de diseño urbano actual, creando una ciudad monótona y carente de espacios versátiles, flexibles y vitales. Produce un urbanismo capitalizado y no un urbanismo democrático y ciudadano, hoy necesario, pues las relaciones humanas se alteraron generando una sociedad globalizada, pero que también es flexible, versátil y que busca democracia.

Excluyendo las condicionantes económicas y sociales, los agentes que contribuyen a la actual expansión urbana de la ciudad de Anápolis son: 1) el poder municipal, al suministrar las leyes urbanísticas y encargarse de aprobar los diseños urbanos para los nuevos parcelamientos del solo en la ciudad; 2) la especulación inmobiliaria, con fuerte actuación en la ciudad desde la década de 1960, y 3) los constructores que mediante proyectos sin significados y sin ninguna relación con el individuo y el entorno, apuntan al lucro propio y reproducen casas en serie, proyectadas por “profesionales capitalizados”, donde posteriormente son financiadas por los bancos y vendidas sin dificultad (figura 1).

Figura 1.

**Viviendas en serie para financiación.**



Fuente: Ferreira, 2017.

El factor más preocupante es la participación del poder municipal en el proceso expansivo, pues es en el sector público donde los cambios deberían ocurrir en función de esta nueva ciudad, de la ciudad contemporánea, más democrática, más allá de respaldar sólo el capital. No se trata sólo de aprobar los proyectos urbanos que les son encargados, sino modificar las relaciones y las maneras de proyectar y planificar el hábitat y el diseño urbano; contar con profesionales capacitados para el desarrollo urbano y no dejar a cargo a personas con las que tienen un lazo político.

Al hablar de expansión, en 2016 el poder municipal aumentó su perímetro urbano para que la ciudad continuara en pleno crecimiento urbano, ofreciendo áreas para viviendas, comercio e industrias. Sin embargo, el mapa del nuevo Plan Maestro, aprobado en 2016, muestra que hay terrenos y grandes áreas vacías dentro de la ciudad, por lo que no hay necesidad de aumentar el

perímetro, demostrando así que la lógica de expansión de la ciudad fue completamente precipitada (figura 4).

Según el laudo técnico del Consejo de Arquitectura y Urbanismo del Estado de Goiás (CAU-GO), Anápolis posee 51 000 terrenos vagos, siendo suficiente para albergar su crecimiento poblacional hasta 2030.

La configuración de la ciudad está marcada por una ocupación generalizada y enrarecida, dice el oficio que acompañó al informe, “con la aprobación de parcelas de terreno alejadas entre sí, creando enormes vacíos urbanos lejos del centro urbano, generando espacios precarios en la oferta de infraestructura, equipamiento, transporte y degradación de áreas de interés ambiental” (CAU-GO, 2016).

De este modo, el diagnóstico de Anápolis puede ser dividido en los siguientes rubros:

- a) Movilidad y transporte público: hay sólo una terminal urbana en la región central contemplando todo el municipio, factor que congestiona gravemente el centro de la ciudad y genera viajes desperdiciados para la población, pues la concentración central limita las rutas existentes y obliga a todos a ir al centro de la ciudad para alcanzar otros sectores. El plan de movilidad, creado en 2015, fue implementado de forma autoritaria y dudosa, pues no hubo un estudio previo, tampoco se discutió el tema con la sociedad general (figura 2); cabe mencionar que para tal fin se contó con la disponibilidad de más de 74 millones de reales del gobierno federal. Excluyendo las ciclovías, el plan propone algunos corredores exclusivos para autobuses, pero privilegia los automóviles a través de la ampliación de las pistas y viaductos.
- b) Vivienda y ambiente construido: subvencionados por el programa Mi Casa, Mi Vida (MCMV), programa de vivienda del gobierno federal para familias de bajos ingresos, los barrios enteros son assolados por los proyectos residenciales precarios (figura 3). Localizados en las periferias, estos lugares no cuentan con calidad arquitectónica, urbana y ambiental, lo que hace que el paisaje se vea pobre, monótono y sin vida, agravando aún más la realidad social de las familias, donde escenas de violencia y criminalidad se volvieron constantes. El programa es importante, pero necesita una reformulación urbana y arquitectónica, pues ofrece un modelo de diseño urbano que perjudica al país al permitir y fomentar la producción de vivienda en masa y de baja calidad. En los nuevos barrios los constructores adquieren lotes en serie contribuyendo también a la homogeneización superficial del paisaje a través de la repetición de vivienda para financiamiento. Una realidad cruel para una sociedad que hasta el momento aún no ha podido percibir los resultados desastrosos de este proceso.
- c) Parcelamientos: las parcelas actuales siguen la lógica legislativa del poder municipal, donde son pautados por las leyes urbanísticas que conceden a los loteadores, a los constructores y a los residentes un plan urbano que garantiza apenas la infraestructura mínima para ser aprobado. No hay un plan urbanístico democrático y activo para la ciudad en ge-

neral, dando secuencia a un peligroso urbanismo repetitivo, fragmentado y capitalizado, generando inmensos barrios de carácter residencial, sin dinámicas de usos y sin personalidad. En los últimos años, la expansión territorial ha traído nuevos barrios, sobre todo los condominios horizontales cerrados (figura 4). Los barrios aprobados e implantados dejan áreas vacías, es decir “las sobras” y los espacios fragmentados que —en teoría— serán destinados a la población para suplir la demanda de servicios urbanos y áreas de esparcimiento. Pero en la práctica estos espacios difícilmente no cumplen su propósito inicial y quedan en desuso, aumentando la dispersión de los vacíos en la ciudad y contribuyendo al aumento de la inseguridad.

- d) Ambiente natural: Anápolis posee una rica extensión de recursos hídricos, muchos de ellos desgastados y superpuestos por viviendas informales, lo que evidencia la falta de gestión y de fiscalización que incluyan a los recursos hídricos y las áreas verdes a la ciudad. Los parques y plazas dispersos por la ciudad suplen parte de una demanda local, obligando a la periferia a desplazarse en caso de que quieran usufructuar de estos espacios (figura 4).

¿Si éstas no son las ciudades que queremos, por qué seguimos produciéndolas? ¿Por qué los habitantes no se manifiestan sintiéndose tan molestos? ¿O se acostumbraron con el modelo urbano y arquitectónico ofrecido? ¿Si la ciudad no logra suplir su demanda urbana local, cómo introducirla en la deseada área metropolitana de las ciudades del entorno? Para Borja (2012), la ciudad actual necesita un proyecto ciudadano y democrático.

Construir la ciudad del siglo XXI es tener un proyecto de ciudadanía, ampliar los derechos de tercera generación, el derecho al lugar y a la movilidad, a la ciudad refugio y a la identidad local, al autogobierno y a la diferencia, a la igualdad jurídica de todos los residentes y a la proyección exterior de la ciudad como entidad política abierta (Borja, 2012).

Figura 2.

### Plan de movilidad urbana de Anápolis, 2015.



Fuente: [www.vivaanapolis.com](http://www.vivaanapolis.com)

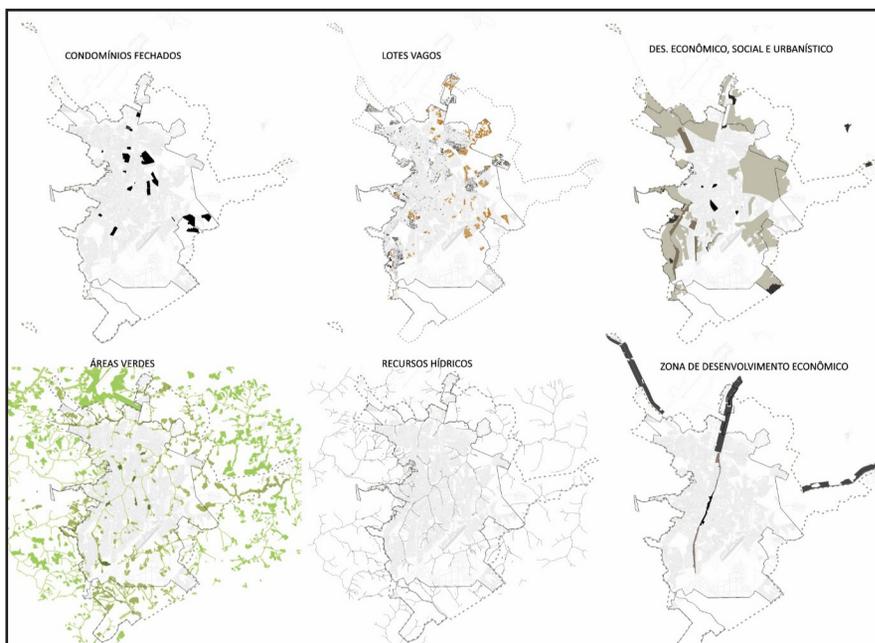
Figura 3.  
Residencial Copacabana, programa Mi Casa, Mi Vivienda (MCMV) en Anápolis.



Fuente: [www.gomide13.com.br](http://www.gomide13.com.br)

La ciudad contemporánea se ha vuelto más flexible y versátil, pero la desigualdad urbana generada por el proceso especulativo en las ciudades brasileñas pone en riesgo los requerimientos básicos de la sociedad, pues el modo de producción vigente atropella las necesidades básicas e impide hacerlas más justas. La democratización urbana es parte de la solución para las ciudades, pues así conseguiremos ofrecer a todos lo que hoy es beneficio, aunque precario, de la minoría privilegiada: una ciudad viva, humana y sobre todo democrática, abriendo áreas verdes y espacio público de calidad, espacios activos y seguros, movilidad, cultura y educación a todos.

Figura 4.  
Diagnóstico de Anápolis.



Fuente: Prefeitura Municipal de Anápolis (modificado por el autor).

La expansión de Anápolis no condiciona un desarrollo social digno a la sociedad, pues además de crear cinturones periféricos fragmentados carentes de infraestructura adecuada, no inserta a la comunidad periférica al dinamismo existente en las áreas centrales, de modo que no las alienta a un desarrollo económico, fomentando la creación de barrios exclusivamente residenciales.

Los desafíos de la ciudad actual son muy claros: necesita romper el vínculo del capital y de la masa inmobiliaria y establecer nuevos medios de producción urbana que proporcionen más allá de espacios democráticos, un vínculo con el lugar y su historia local, a fin de rescatar las memorias particulares y colectivas que forman parte de la construcción de la ciudad; asimismo, se requiere que forme parte de un espacio urbano actual y globalizado, pero no condicionando un espacio superfluo, uniforme y sin vitalidad.

## Conclusión

El diagnóstico, aunque general, demuestra que la falta de planificación así como de gestión urbana y política ha orientado a Anápolis a un camino difícil cuyo escenario no puede ser revertido. Las políticas públicas actuales que guían y proyectan su crecimiento no son suficientes para su desarrollo eficaz, pues cada día se agravan las desigualdades urbanas y sociales en el interior de la ciudad, donde la periferia no tiene acceso a la infraestructura y sólo la parcela social capitalizada garantiza su lugar, aunque de forma tan simple y dispersa.

La movilidad urbana también se ha vuelto insuficiente y requiere estudios más profundos. La ciudad no fue planeada y el aumento de la flota de vehículos congestiona cada vez más los ejes viales. El transporte colectivo es también ineficaz, siendo el factor que lleva a los habitantes a no abandonar el confort y la rapidez de los vehículos privados, aunque con el agravamiento de la congestión en los últimos años, que también es el resultado de una falta de organización de la movilidad en el municipio.

El sector habitacional sufre con los diseños urbanos monótonos y el problema se agrava con el uso de suelo rígido y sin dinámicas que atraen a la población a utilizar el espacio fuera de su dominio residencial particular. Las propuestas para áreas públicas de esparcimiento, cultura y educación son cada vez más escasas, haciendo la ciudad frágil y carente de espacios vitales.

Los desafíos para la ciudad son grandes, pues el poder municipal no manifiesta interés en producir un desarrollo urbano que contemple todo el municipio, sino una expansión esparcida, genérica y sin significado, fruto de la lógica del capital inmobiliario. Los desafíos además de urbanos, son también sociales y culturales, pues la sociedad necesita despertar del marasmo actual y conseguir reivindicar su lugar al sol.

## Propuestas

Las principales propuestas para la ciudad tendrán la finalidad de dinamizarla a través de la democratización y la descentralización de los servicios, equipos y áreas verdes, dejándola activa y justa

en todos los sectores, además de programar su futura expansión. El medio más democrático es insertar la periferia en el espacio urbano de la ciudad, tratándola con la misma importancia y dinámica de las áreas centrales (figura 5).

La existencia de áreas verdes fraccionadas mueve un deseo de recuperar las nacientes hídricas de la ciudad. La creación de los parques urbanos impedirá los avances de los asentamientos irregulares protegiendo las nacientes hídricas y la vegetación nativa, con atención para que no se conviertan en zonas de gentrificación, tendrán la función de democratizar el acceso al ocio y las áreas verdes en la ciudad, además de ofrecer vivienda, cultura y comercio, para que no se tornen espacios verdes sin uso, manteniéndolos siempre activos y seguros.

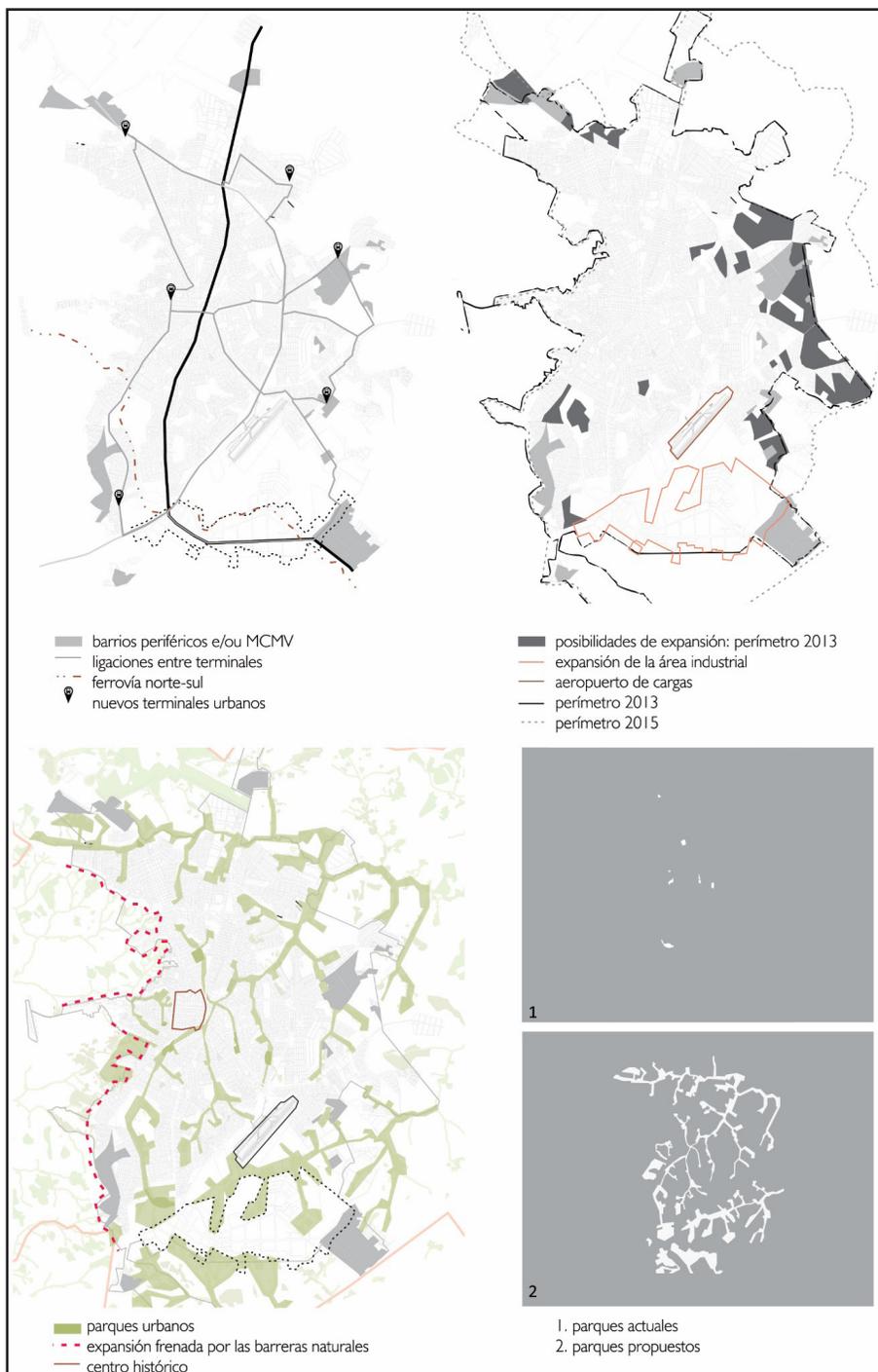
El terminal urbano pasa a ser distribuido en estaciones. La población no necesitará ir al centro de la ciudad para desplazarse a otros barrios, pues las conexiones serán permitidas en las nuevas terminales, que tendrán rutas interconectadas. El eje viario norte-sur proporcionará una conexión directa a los dos extremos de la ciudad, siendo una ampliación en el nuevo BRT (*Bus Rapid Transit*), pues forma parte de una demanda de la población que trabaja en el Distrito Agro-Industrial de Anápolis (DAIA), al sur. El perfeccionamiento del transporte público con la flexibilidad de nuevas rutas, aliado a la inserción de ciclovías y ciclo fajas, garantizará el transporte alternativo, además de provocar mayor uso de estos medios de transporte.

El perímetro urbano activo vuelve a ser el anterior, del año 2013, y solamente se propondrá un nuevo perímetro cuando las áreas urbanas vacías y dispersas dentro de la ciudad sean ocupadas. El mapa demuestra que las posibilidades de expansión interna todavía son grandes, comprobando la veracidad del laudo técnico del Consejo de Arquitectura y Urbanismo de Goiás. La ocupación territorial en el límite oeste fue frenada por las barreras naturales en la región (recursos hídricos y relieve natural), pero aún hay grandes áreas con viabilidad de expansión territorial, principalmente al este de la ciudad, que al ser ocupadas tienen la capacidad de integrar las áreas periféricas del municipio. Es en esta etapa donde se debe poner especial atención al uso de suelo y a las actividades que serán ejercidas concomitante a la expansión territorial, para que el modelo urbano actual no sea repetido y la ciudad continúe creciendo con los problemas existentes.

La región central será revitalizada totalmente. Por ser el centro pionero originario de la ciudad, existe una variedad arquitectónica en la región, como edificios históricos protegidos por el municipio, que van desde modelos coloniales a viviendas eclécticas, art-déco y **arquitectura modernista**. Además de una reestructuración urbana, los edificios degradados serán recuperados, retirando las placas de propaganda que los esconden y rescatando su historia, dando evidencia a la memoria local que aún resiste en su interior (figura 6). La vitalidad en el periodo diurno en la región central, aunque afectada por el exceso de tráfico y estacionamientos, termina en el periodo nocturno. La revitalización concederá comercio y actividades nocturnas haciendo que los habitantes utilicen el centro, evitando el vaciamiento de la región durante la noche.

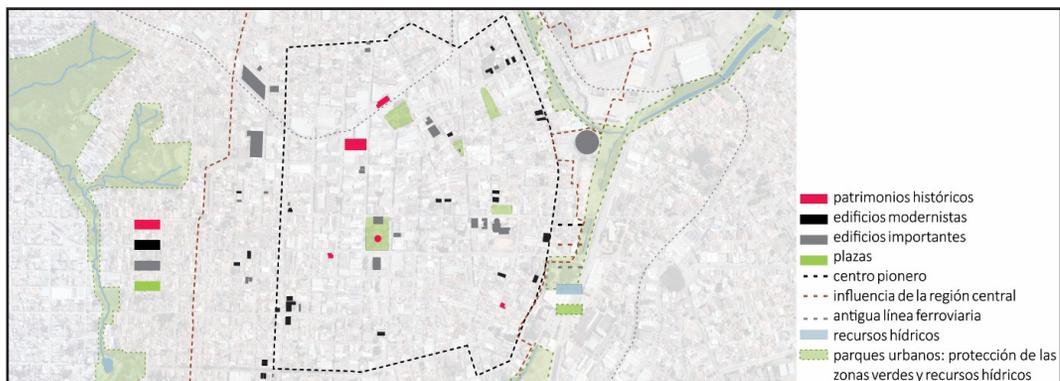
Aunque las acciones son generales, para posteriormente ser puntuales en cada zona mediante la necesidad particular de cada una, la propuesta de un Plan Municipal Estratégico General para el desarrollo urbano se ha vuelto urgente. Ante la expansión agresiva que rige en la ciudad, el poder municipal, junto con las necesidades de sus habitantes, debe trabajar en conjunto para que la ciudad no continúe provocando el malestar urbano y social existente.

Figura 5.  
Acciones y estrategias en Anápolis.



Fuente: Prefectura Municipal de Anápolis (modificado por el autor), 2018.

Figura 6.  
Diagnóstico Sector Central.



Fuente: Arruda E. M; Pereira, M. T. 2009 (modificado por el autor), 2018.

La potencialidad urbana de Anápolis sólo podrá ser evidenciada cuando deje de ser vista solamente como un producto capitalizado, revirtiendo las acciones y estrategias a favor de una ciudad urbanísticamente activa y democrática; una ciudad que es capaz de albergar calidad de vida, urbana y social, que proporcione un desempeño urbano tan eficiente como su economía, provocando discusiones diarias a favor de sus habitantes y de su ambiente natural, ayudando en las lecciones urbanas necesarias de este nuevo tiempo.

## Referencias

- Arruda, E. M.; Pereira, M. T. "Casas Modernistas em Anápolis". *Anais 8º Seminário DOCOMOMO Brasil*. Rio de Janeiro, DOCOMOMO, 2009, p. 15, recuperado de: <http://docomomo.org.br/wp-content/uploads/2016/01/072-1.pdf> [consulta: 02 agosto, 2018].
- Bentley; Alcock; Murrain; Mc Glynn & Smith (1999). *Entornos vitales: hacia un diseño urbano y arquitectónico más humano. Manual práctico*. Barcelona: Gustavo Gili, 151 pp.
- CAU/GO - Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Goiás (2015). *LAUDO TÉCNICO – PERÍMETRO URBANO DE ANÁPOLIS – GO*. Goiânia, 2015, p. 09, recuperado de: [http://www.caugo.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Laudo-tecnico-perimetro-urbano\\_Anapolis\\_timbrado.pdf](http://www.caugo.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Laudo-tecnico-perimetro-urbano_Anapolis_timbrado.pdf) [consulta: 18 agosto, 2018].
- CAU/GO - Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Goiás (2016). *Lotes em Anápolis atendem crescimento até 2030*. Goiânia, Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Goiás. p. 01, recuperado de: <http://www.caugo.gov.br/cau-aponta-que-lotes-vazios-em-anapolis-atendem-crescimento-ate-2030/> [consulta: 17 agosto, 2018].
- Indovina, F. (2002). "O Espaço público-tópicos sobre a sua mudança". *Revista Cidades, Comunidades e Territórios*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), n.5, p.119.

- Borja, J. (2012). *Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual*. Tesis doctoral, Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona, recuperado de: [http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/83360/01.JBS\\_1de2.pdf?sequence=1](http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/83360/01.JBS_1de2.pdf?sequence=1) [consulta: 14 agosto, 2018].
- Ferreira, L. M (2017). "Zona norte de Anápolis: paisagens monótonas". In: *I Seminário da Paisagem Urbana e Sustentabilidade*. Goiânia. Anais do I Seminário da Paisagem Urbana e Sustentabilidade. Goiânia, Gráfica UFG, 2017. v. 01, pp. 180-190.
- Ferreira, J. S. W (2012). *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano*. São Paulo: LABHAB; FUPAM, p. 200.
- Secchi, B. (2006). *Primeira lição de urbanismo*, São Paulo: Editora Perspectiva, p. 216.

## Siglas y acrónimos

BRT	Bus Rapid Transit
CAU-GO	Consejo de Arquitectura y Urbanismo del Estado de Goiás
DAIA	Distrito Agroindustrial de Anápolis
MCMV	Mi Casa Mi Vida

## **II. Patrimonio y espacio público**



# La función del Centro Histórico de la Ciudad de México como bien público

Boris Graizbord<sup>1</sup> y Cassio Luiselli<sup>2</sup>

## Introducción

El territorio que ocupa el Centro Histórico de la Ciudad de México (CHCM)<sup>3</sup> ha sido, durante más de siete siglos, el asiento de la capital de lo que hoy es México; es, por mucho, la más antigua capital del continente americano. Se trata del corazón espiritual y político de la nación mexicana, con una inigualable riqueza histórica y patrimonial: la más importante en el continente americano. Declarado Patrimonio Mundial de la Humanidad (Unesco, 1987), cuenta con 1 436 edificios considerados como monumentos históricos, construidos entre los siglos XVI y XIX. Bajo el suelo de las construcciones virreinales, yace, también, el núcleo central de la capital mexicana: Tenochtitlan, con su Templo Mayor y otras magníficas edificaciones.

Es preciso, por cierto, tomar en cuenta que el CHCM, hoy por hoy, es básicamente una vasta construcción social de cuatro siglos al menos que refleja sobre todo al México colonial, y menormente, al México del primer tramo de la vida independiente, que aportó pocas edificaciones significativas en el siglo XX. Sin embargo, está ubicado sobre las ruinas y los vestigios de su ilustre antecesora urbana: la gran Tenochtitlan, capital del imperio azteca. Fue a partir del descubrimiento del monolito de la diosa lunar Coyolxauhqui al pie del Templo Mayor (1978) que se ha empezado a excavar y ubicar de manera precisa los principales monumentos de Tenochtitlan. Se han hecho, asimismo, algunas mejoras en el Museo del Templo Mayor, situado casi a un costado

---

<sup>1</sup> Doctor en Geografía Social por la London School of Economics and Political Science, en Inglaterra. Es Investigador Nacional SNI, nivel III.

<sup>2</sup> Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la UNAM. Profesor Emérito del Tecnológico de Monterrey (Campus Ciudad de México).

<sup>3</sup> El Centro Histórico ocupa el territorio de la Ciudad de México conformado por el siguiente perímetro vial: Eje Central Lázaro Cárdenas, José María Izazaga y su continuación San Pablo; Anillo de Circunvalación y su continuación Vidal Alcocer; Peña y Peña y su continuación Apartado y República de Perú, así como el territorio conformado por el perímetro vial de Avenida Hidalgo, Doctor Mora, Avenida Juárez y Eje Central Lázaro Cárdenas (Fideicomiso del Centro Histórico).

de la Catedral Metropolitana. Para recuperar más de la memoria del México prehispánico es posible extenderse y ampliar el museo sin tocar edificaciones del periodo virreinal y el siglo XIX, sobre todo extendiendo las obras y la museografía en dirección a la calle de Correo Mayor; no se trata de demoler parte de nuestra memoria colonial, pero sí de darle más presencia y dignidad a los vestigios prehispánicos. No debe olvidarse que, finalmente, la Ciudad de México se localiza y se erige donde está porque la ciudad de Tenochtitlan se construyó sobre el islote que ahora ocupa, justamente el corazón del CHCM.

Así, durante siglos, el CHCM fue la capital mexicana (azteca), la capital virreinal y aún en el México independiente, “el centro” fue no sólo sede de gobierno, de la Iglesia y otras autoridades, sino que la misma Ciudad de México difícilmente se extendía más allá de ese polígono. Sólo pasada la mitad del siglo XIX fue que la ciudad empezó a extenderse más allá. Con el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, se trazó el actual Paseo de la Reforma y se rompió la traza ortogonal de la ciudad y ésta empezó a crecer tanto al poniente, como al sur, desbordando sus antiguos confines.

En la segunda mitad del siglo XX, el crecimiento de la ciudad fue cada vez más acelerado, y para los años cincuenta se inició una expansión “tentacular” en todas las direcciones, dejando pequeña su zona céntrica. Aun así, durante las siguientes dos décadas, “el centro” siguió siendo el núcleo vital de la vida comercial, educativa y de gobierno de la ciudad. A partir de entonces, se formaron otros polos de actividad y vivienda, que fueron poco a poco “vaciando” el viejo centro.<sup>4</sup> Así, mientras que el crecimiento de la ciudad la transformaba en una vasta zona metropolitana, que en los años setenta había rebasado francamente los límites del Distrito Federal, el “centro” inició un proceso de decadencia urbanística, edilicia y patrimonial. Fue hasta el último tramo del siglo XX, hacia el inicio de los años ochenta, que el gobierno, algunos empresarios y la sociedad civil emprendieron un largo periodo de “rescate” y “recuperación” del Centro Histórico mismo que, tras diversos fracasos, empezó a mostrar algunos signos de éxito y revitalización, sobre todo a partir de los inicios del presente siglo.

En este recorrido, es necesario destacar la existencia de dos notables instituciones: en primer lugar, el Fideicomiso del Centro Histórico, una importante palanca financiera y de desarrollo que primero fue de carácter privado (1990) y luego, con más atribuciones, de carácter público (2002); más tarde, la “Autoridad del Centro Histórico”, coadyuvante directo del Jefe de Gobierno en todas las tareas vinculadas a la conservación, el fomento y el desarrollo de CHCM.

En este contexto, en 2015 ambas instituciones promovieron la organización de un importante taller sobre “el centro de la ciudad de México”, pero ¿cómo concebir pues el “centro”? Análíticamente puede identificarse como el “distrito central de negocios” o quizá administrativamente como un área cuyo confín se establece por el “primer cuadro”, o el “perímetro uno” más el “dos”. Quizá el “Centro Histórico de la Ciudad de México” es más que un espacio delimitable físicamente, para efectos prácticos de acción pública e intervención, presupuesto y gobierno y a reserva de otorgar un estatus ejecutivo a alguna autoridad intermedia. Si esto fuera posible, quizá la delegación —ahora alcaldía— Cuauhtémoc sería en un primer momento el ámbito adecuado.

---

<sup>4</sup> Fuerzas centrífugas fueron la mudanza de la Universidad Nacional, al sur de la Ciudad (Ciudad Universitaria), así como la consolidación de pujantes suburbios muy alejados ya del centro —como Ciudad Satélite, o El Pedregal de San Ángel, con todo y la aparición, progresiva y constante, de los llamados “centros comerciales”.

A continuación veremos primero algunos datos sobre el empleo y la estructura económica de esta demarcación para en un segundo momento reflexionar sobre lo que consideramos es o debe ser el CHCM:<sup>5</sup> un “bien público”, podríamos decir un patrimonio histórico, político y, sin duda, simbólico por antonomasia de nuestro país<sup>6</sup>.

## La estructura del empleo

Es indudable que la ciudad ha cambiado y en este proceso la ciudad monocéntrica se ha convertido, de una ciudad radial, en una ciudad polimorfa con múltiples subcentros (Tlalpan, Coyoacán, Mixcoac, Tacuba, por nombrar algunos) cuya característica es responder al entorno o área de mercado que atienden, si bien el efecto o factor histórico juega un importante papel.

El cambio afecta en principio el empleo y modifica el patrón de movilidad de toda la ciudad incluso de su zona metropolitana.<sup>7</sup> En la ciudad monocéntrica, que todavía predominaba hasta los años setenta, aunque ya se apreciaba la expansión metropolitana, se trataba de un mercado de trabajo concentrado en el centro que incluía toda la actividad urbana: la industria manufacturera y los servicios y casi todo el comercio. La estructura respetaba la “teoría del lugar central” a escala urbana, pues la canasta de bienes y servicios de la ciudad se ofrecía “completa” en el centro, salvo algunos sitios icónicos especializados como Milpa Alta para el mole o Xochimilco para el paseo dominical en las trajineras.

Pero estos cambios también operaron en la escala regional y en la nacional, muestra de ello es la pérdida de población (con destino regional) y del empleo (nacional hacia el resto del país) en términos relativos y absolutos. Siguiendo los censos económicos que ofrecen datos de empleo formal en las unidades económicas registradas, resulta que la ciudad fue perdiendo su participación en el empleo nacional concentrándolo en el sector terciario (comercio y servicios): de 18.6 en 1998; 17.4 en 2003; 16.4 en 2008, y 16.7 en 2013; si bien en términos absolutos se incrementó durante este periodo en poco más de un millón de empleos formales para aumentar de 2.6 a 3.6 millones.

En términos sectoriales, la estructura económica de la ciudad ha sufrido cambios importantes: las industrias manufactureras han perdido su participación de 26.6 % en 1998 a 19.9% en 2013; el empleo en el comercio se mantiene, o muestra un muy marginal incremento porcentual de 23.1 a 23.3%, mientras que la oferta de empleo en los servicios ha aumentado de 50.2 a 56.8% en estos tres lustros. Dentro de este sector algunos subsectores pierden notablemente, reflejando el proceso de descentralización de la actividad económica a escala nacional (aunque en favor

<sup>5</sup> Si bien la “reproducción social” parece plantearse dando prioridad a la vivienda, desde nuestro punto de vista el sentido y el valor de ésta se soportan por un entorno en el que se asegura la habitabilidad. Esto nos parece que hace necesario en este caso introducir más ampliamente el singular significado del CHCM en la capital de México.

<sup>6</sup> Por “bien público” nos referimos a aquellos bienes con los atributos clásicos de no rivalidad y no exclusión en su consumo. En otras palabras, de libre acceso para todos, cuyo uso o consumo por uno no afecta el de los demás.

<sup>7</sup> Cruzan el límite con el Estado de México cerca de dos millones de personas diariamente en viaje principalmente al trabajo, pero también con propósitos de “ir a la escuela”, y unas doscientas mil salen con destino contrario a algún municipio metropolitano.

de sólo algunas entidades federativas): corporativos (-55%, de 1.5 a 0.68%); transporte, correos y almacenamiento (-29.4% de 6.8 a 4.8%), y otros (-17.4% de 5.1 a 4.2%). Pero otros muestran un incremento en su participación en el mercado laboral de la ciudad: el más importante es el de apoyo a los negocios y el manejo de desechos y servicios de remediación con alto contenido intensivo de conocimiento (151% de 7.45 a 18.7%); el segundo crecimiento más importante se da en el subsector esparcimiento, cultura y deporte y otros servicios recreativos (86% de 0.6 a 1.1), seguidos de servicios de salud (35.7% de casi 2 a 2.7%), servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles (27.8% de 0.85 a 1.1), y servicios financieros (17.5% de 7.4 a 8.7%).

En la escala de la CDMX, Cuauhtémoc no es precisamente la alcaldía que concentra el mayor crecimiento del empleo (16.5% durante el periodo) frente a otras demarcaciones, especialmente las periféricas, que experimentaron un importante crecimiento y una significativa consolidación urbana (Cuajimalpa —Sta. Fe—, Azcapotzalco, entre otras) pero también Álvaro Obregón y Tlalpan hacia el sur de la ciudad.

Desagreguemos en un corte, con base en el último censo económico de 2013, la estructura del empleo en nuestra delegación central en la que se registraban 734 000 empleos en 2013, de los cuales 5.1% se concentraba en el sector manufacturero; 14.6% en generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final; 19.7% en el comercio; 59.4% en servicios, y 1.1% en el resto de actividades económicas.

En 2013, la entonces delegación Cuauhtémoc participaba con 20.4% de empleos totales en la CDMX (empleos en el sector privado y paraestatal) y del total de empleos en cada sector de la CDMX, participaba con 10.4% en el sector manufacturero, 18.4% en comercio y 17% en servicios.

Un balance entre la Población Económicamente Activa (PEA), censada en su vivienda en la demarcación, frente al Personal Ocupado (PO) en los empleos que ahí se ofrecen permite apreciar, por un lado, el papel de mercado de trabajo espacial de la delegación, y por el otro, en escala metropolitana la estructura espacial de la ciudad. En efecto, mientras que el número de empleos (y sólo aquellos formales registrados en el censo económico de 2013) era de 734 000, la población residente en la delegación en edad de trabajar que se empleaba no llegaba a 300 000.<sup>8</sup> En otras palabras, se trata del nodo atractor o destino principal de mano de obra distribuida en la zona metropolitana.<sup>9</sup>

La PEA de la ahora alcaldía Cuauhtémoc alcanza los 282 035 habitantes y representa poco más de 60% de su población mayor de 12 años; la segunda mayor participación delegacional, después de Miguel Hidalgo (cuadro 1).

---

<sup>8</sup> Este *mismatch*, es decir, la diferencia entre la oferta de empleo y los trabajadores residentes en una demarcación (Cuauhtémoc) refleja varias características no exclusivas de la alcaldía central de la CDMX, pero sí para tomar en cuenta cuando se trata del diseño de una estrategia integrada de políticas de empleo, transporte, sociales, etc. Existe el desajuste pues los empleos que se ofrecen requieren ciertas características que la fuerza de trabajo en el área no cumple. Lo anterior explica el *commuting* o viajes al trabajo o movilidad de la fuerza de trabajo en el ámbito metropolitano. Asimismo, expresa la dificultad para imponer un impuesto a la nómina en los ámbitos locales (*i.e.* municipios o ayuntamientos).

<sup>9</sup> No habría que olvidar que diariamente cruzan de los municipios metropolitanos a la CDMX más de dos millones de personas, y en sentido contrario lo hacen poco más de 200 000.

## La valorización del Centro Histórico

Conviene destacar la que parece ser la función primordial de la ciudad central —Cuauhtémoc— además del carácter de capital política del país, pues ahí se ubican tanto el Palacio Nacional como los poderes legislativo y judicial federales y locales que, sin duda, refuerzan el carácter simbólico de la ciudad. El patrimonio arquitectónico e histórico lo encontramos en ese lugar, y es por eso que ahora las tareas y el abordaje al CHCM deben trascender, sin olvidarlas, las propuestas de “rescate” y “recuperación”, y tendrían que ofrecer una nueva filosofía o, si se quiere, una nueva

Cuadro 1.

### Distribución porcentual de la PEA en la CDMX, 2015.

Delegación	Población de 12 años y más	Población económicamente activa			Población no económicamente activa <sup>1</sup>	No especificado <sup>1</sup>
		Total <sup>1</sup>	Ocupada <sup>2</sup>	Desocupada <sup>2</sup>		
CDMX	7,507,406	56.01	95.91	4.09	43.66	0.33
Álvaro Obregón	630,150	57.51	96.98	3.02	41.86	0.63
Azcapotzalco	343,673	54.99	95.68	4.32	44.81	0.20
Benito Juárez	373,026	62.00	96.78	3.22	37.92	0.08
Coyoacán	528,168	55.07	96.47	3.53	43.88	1.06
Cuajimalpa de Morelos	163,588	57.19	97.33	2.67	42.46	0.34
Cuauhtémoc	463,610	60.83	95.61	4.39	38.95	0.22
Gustavo A. Madero	980,735	53.18	95.57	4.43	46.60	0.21
Iztacalco	332,707	55.13	95.52	4.48	44.68	0.19
Iztapalapa	1,502,797	54.93	95.24	4.76	44.88	0.19
Magdalena Contreras	201,078	55.29	95.30	4.70	43.65	1.06
Miguel Hidalgo	316,505	61.05	97.03	2.97	38.70	0.25
Milpa Alta	108,906	52.70	96.40	3.60	47.21	0.09
Tláhuac	296,585	52.97	95.09	4.91	46.78	0.25
Tlalpan	563,870	56.68	96.14	3.86	43.06	0.27
Venustiano Carranza	364,060	55.90	95.51	4.49	43.90	0.20
Xochimilco	337,948	54.30	96.05	3.95	45.46	0.24

1) La distribución porcentual de la PEA se calcula respecto de la población de 12 años y más de cada alcaldía.

2) La distribución porcentual se calcula respecto al total de la PEA.

Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

narrativa: centrarse en la valorización del espacio urbano de conjunto, así como de su patrimonio construido y también de sus edificios y monumentos individualmente considerados: tan importante el todo como las partes. El CHCM debe, pues, considerarse no como una “reliquia”, sino como un gran patrimonio público dado el gran valor de sus vestigios históricos y arquitectónicos, pero debe mirarse también como algo mucho más que eso: ahí se han vivido grandes episodios de nuestra vida nacional. Es el mayor asiento de nuestra memoria colectiva.

Esta “valorización” de *Bien Público*<sup>10</sup> o si se quiere de “lo público” tiene implicaciones de reconfiguración arquitectónica, de fomento económico y social de gran importancia, así como también de carácter regulatorio. Dentro de este enfoque vemos, dadas las circunstancias, cinco ámbitos para la acción.

1. El soporte institucional que marca continuar la positiva tarea emprendida en los últimos años, tanto por el Fideicomiso del Centro Histórico, como por la Autoridad del Centro Histórico.
2. Continuar con la reconfiguración urbana y la mejora en los servicios locales y, en especial, la conservación y el fomento de los “espacios públicos” del CHCM; mejoras que deben atender a contar con espacios limpios y bien iluminados, con espacios verdes que, por pequeños que sean, resulten significativos.
3. Avanzar en una mayor habitabilidad, incluida la zona circundante de la alcaldía Cuauhtémoc y aun otras adyacentes.
4. De modo concomitante, lograr una mayor y más diversa accesibilidad, tanto de transporte público limpio, seguro y eficiente, como de transporte individual, enfatizando el peatonal, o la bicicleta y otros medios<sup>11</sup>
5. La seguridad como factor indispensable.

Claramente, como veremos adelante, estos ámbitos de acción se encuentran muy vinculados. De alguna manera conforman una concatenación que valoriza y maximiza la función del CHCM como un bien público por excelencia para disfrute de la ciudadanía más allá de los vecinos de la demarcación.

## Reconfiguración urbana, mejora y conservación de los espacios públicos

A partir del progreso alcanzado en los años recientes, es mucho lo que puede avanzarse en la mejora de las condiciones y la imagen urbana del CHCM. Subsisten en su interior muchas zonas degradadas de gran pobreza urbana que es preciso atender. Es cierto que se ha hecho un trabajo minucioso de rehabilitación del prodigioso acervo de monumentos y edificios históricos, pero las condiciones de conjunto distan de ser óptimas.

---

<sup>10</sup> Situación que se ratifica en la nueva Constitución de la Ciudad de México, en vigor desde septiembre de 2018.

<sup>11</sup> Como los llamados *skate* y *long board*, etc.

La nueva narrativa, centrada en valorizar el CHCM como un gran bien público, nos debe permitir visualizarlo de otro modo. Básicamente, se trata de dos maneras de entenderlo: primero, como un solo espacio integral urbano y, segundo, como el sitio de extraordinarios monumentos, edificios singulares, plazas y espacios abiertos. El todo y las partes, atendiendo a la unidad del espacio conjunto de sus “manzanas”, calles y edificios, monumentales y no, públicos y privados, consideradas como un todo, como un espacio único de gran valor de conjunto pero también en calidad de edificaciones y monumentos que en sí mismos alcanzan un gran valor.

Pensemos el Zócalo o la Catedral Metropolitana, es decir, consideramos el enfoque más correcto para entender y valorizar el bien público llamado Centro Histórico de la Ciudad de México. Esto nos debe permitir la posibilidad de verlo, o vivirlo en sus paisajes y encuadres, generando nuevos puntos de observación: abriendo sus terrazas y balcones, trazando senderos no antes tomados en cuenta. Así, el CHCM puede ser un espacio continuo (digamos el primer cuadro), pero también un espacio discontinuo, es decir, de los iconos arquitectónicos y de los hitos urbanísticos, pero también de sus barreras artificiales a vencer como los ejes o rutas que lo cruzan, incluso sus plazas y museos, es decir, de elementos reconocibles y ya clasificados, de recorridos turísticos o de simples perspectivas, parciales o de conjunto. Todo esto es vital y también es mucho más que el simple acervo (*stock*) de sus viviendas.

Un tema a considerar es el de la peatonalización de algunas calles y avenidas, como ha sucedido en años recientes con Madero, Regina, y 16 de septiembre lo cual ha en un éxito notable, en términos de afluencia de personas y de ventas por parte del comercio establecido. Algunos cálculos señalan que sólo por Madero ahora circulan, entre el Eje Lázaro Cárdenas y el Zócalo, alrededor de 350 000 personas al día.<sup>12</sup> A pesar de los problemas de congestión que esto trae consigo, no puede desestimarse el éxito de este tipo de medidas. El volumen de comercio ahí generado supera con creces al de los vendedores ambulantes desplazados. Es necesario incrementar las calles peatonalizadas, y sobre todo, darle al peatón opciones de seguir caminado por todo el CHCM. La idea de abrir senderos para darle una solución de continuidad a los recorridos peatonales (o en bicicleta o *skate*) tiene ventajas ostensibles en términos de recorridos no sólo de compras, sino de turismo y cultura.

El tema de los vendedores ambulantes continúa siendo un tema importante. En casi todos los casos se trata de una apropiación indebida de los espacios públicos; una apropiación o privatización indebida de lo público. Por otro lado, este tipo de actividad se convierte en una seria competencia desleal o ruinoso con el comercio legal establecido, que sí paga impuestos y servicios. Es importante conocer cuál es, si existe, el límite para el comercio irregular, informal y ambulante. Si se trata de expandir el volumen de ventas (y empleo), se pueden desarrollar programas de ubicación de comerciantes —mediante licencias legales— en los muchos inmuebles del CHCM que se usan de estacionamientos. Pero el tema de los ambulantes es un obstáculo serio a la valorización y disfrute de dicho espacio como un verdadero bien público.

De cualquier modo, con el tipo de políticas como las que hemos señalado aquí, podemos visualizar una nueva narrativa para el CHCM, que trata, ante todo, de valorizar y multiplicar los

<sup>12</sup> Recuperado de: <https://www.unotv.com/noticias/portal/investigaciones-especiales/detalle/corredor-madero-la-calle-peatonal-mas-transitada-de-mexico-091012/>

puntos de disfrute y observación. Es en este sentido que a continuación debemos revisar brevemente los temas de habitabilidad, vivienda, accesibilidad, y movilidad y seguridad.

## Habitabilidad y vivienda

La habitabilidad urbana, entendida como el conjunto de atributos de los espacios que conforman el ámbito externo o de conjunto a las áreas de vivienda, es una variable clave para la valoración del CHCM. Se trata también de las condiciones de vivienda, pues éstas se conciben dentro de este espacio físico o sus zonas inmediatas adyacentes, pero pone énfasis en el entorno que debe proveerle calidad de vida. Es cierto que la habitabilidad del CHCM está condicionada por la morfología urbana que se forjó entre los siglos XVI y XIX; en este sentido, su compactación y la situación de los espacios públicos son un parámetro que es preciso respetar.

Particularmente, el área de zonas verdes y jardines se encuentra limitada a la traza y la concepción urbana original. Sin embargo, es mucho lo que todavía puede hacerse al respecto (terrazas, balcones, senderos, ajardinado de banquetas, plazoletas y aún de azoteas, etc., no menos que de patios que pueden ofrecerse al público, como en algunas ciudades europeas). De la misma manera, otro indicador clave de calidad de vida es el *confort* que generan el clima, el medio ambiente en general y el entorno natural, lo cual representa también un parámetro que excede las capacidades y los atributos del CHCM. Por otro lado, a su interior se pueden construir condiciones adecuadas de paisaje y atracción estética, mejora en la contaminación acústica y visual (paisaje y entorno), así como higiene y salubridad por un manejo adecuado de disposición de residuos y desechos. A fin de cuentas, no hay que olvidar que en este sentido el CHCM tiene un muy alto valor histórico, estético y monumental insuperable en toda América. En otras palabras, un alto grado de lo que podemos llamar “habitabilidad intrínseca”, habida cuenta de que se mejoren las condiciones externas —accesibilidad y fácil movilidad, mejoras en el espacio público, provisión de servicios básicos y seguridad—. Al respecto, es preciso recordar que esta visión de habitabilidad conjunta de espacios privados y públicos se puede entrelazar en un continuo espacial, como en algunas ciudades europeas compactas.

Con relación a la vivienda, se trata de algo más que de su simple disponibilidad; en todo caso, el tema es muy importante y está funcionalmente vinculado a la habitabilidad. La oferta de vivienda al interior del CHCM puede incrementarse sólo hasta cierto punto, ya sea a través de adecuaciones arquitectónicas o, muy limitadamente, a partir de la construcción de nuevas viviendas, respetando los estrictos códigos de construcción y fachadas, pues se trata de una zona de enorme interés de conservación.<sup>13</sup> En este sentido se debe ampliar el foco de análisis y considerar la mayor capacidad de oferta de vivienda en la propia Alcaldía Cuauhtémoc e inclusive las vecinas de Benito Juárez y Venustiano Carranza. Visto desde esta perspectiva más amplia, se hace hasta cierto punto irrelevante la discusión acerca del problema de vivienda y el tema de la gentri-

---

<sup>13</sup> La adecuación de espacios construidos para hoteles y esquemas como el de Airbnb es un complemento interesante a la adecuación de vivienda dentro del Centro Histórico de la Ciudad de México.

ficación. Basta ver someramente un mapa de las colonias de las tres delegaciones consideradas para advertir que pueden contribuir a una muy saludable oferta de vivienda (y algunos servicios conexos) de tipo popular, medio y alto. Más aún, un CHCM valorizado como un bien público de gran valor, aportará dinamismo económico no sólo a la Alcaldía Cuauhtémoc, sino a aquellas que le son adyacentes, si no es que al conjunto metropolitano. Baste observar la corta distancia del CHCM de las buenas y bien equipadas colonias del norte de la Alcaldía Benito Juárez, o las de abundantes zonas verdes en Venustiano Carranza.

## Accesibilidad

La accesibilidad se refiere a lugares concretos, a la facilidad (o no) de acceder a ellos, a obtener contacto con otras personas o contar con determinados bienes o servicios. En consecuencia, ésta será mayor mientras más fácil, económica y rápida sea la misma. En términos prácticos, se refiere a las propias calles (peatonales o no), banquetas, facilidades especiales<sup>14</sup> y toda clase de señalamientos, incluidos mapas, boletines de información y funciones de Internet.<sup>15</sup> Por otra parte, la accesibilidad está muy vinculada a la movilidad, misma que en el caso del CHCM se refiere a entrar, salir y circular por el mismo con facilidad, seguridad, eficacia y velocidad adecuada. Son derechos básicos de los ciudadanos. Por eso preocupa el obstáculo directo que para la accesibilidad y movilidad significa el comercio en la vía pública (ambulante).

La accesibilidad, vinculada a una adecuada movilidad, es esencial para satisfacer la valorización del CHCM con un bien público y está en función directa de la habitabilidad. Esto es, a más accesibilidad (y mejor movilidad), mayor habitabilidad. Este trabajo no es prescriptivo, pero, a título de ejemplo, podemos decir que si en el CHCM se tuviese *Wi-Fi* universal y *apps* amigables que invitaran a visitarlo y recorrerlo, a conocer su enorme oferta cultural, comercial y gastronómica, por ejemplo, se estaría avanzando mucho en la dirección que postula la nueva narrativa.

## Seguridad

El problema de la inseguridad en el CHCM es serio, sobre todo en ciertos puntos, como en Tepito y otros lugares del llamado primer cuadro. Desafortunadamente, la criminalidad en la Ciudad de México es también grave en su perímetro circundante, pues la Alcaldía Cuauhtémoc ocupa el primer lugar en homicidios dolosos, según estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).<sup>16</sup> En general, se trata de asaltos y robos, así como extorsión, narcomenudeo y violencia criminal atribuida a grupos de la delincuencia organizada. Por otro lado, los habitantes

<sup>14</sup> En especial para personas con capacidades diferentes.

<sup>15</sup> Principalmente el *Wi-Fi* y más recientemente “aplicaciones” (*Apps*), en teléfonos celulares y otros dispositivos electrónicos.

<sup>16</sup> Véase, INEGI “Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana” (ENSU), publicada trimestralmente. Véase también el sitio web interactivo <https://hoyodecrimen.com/sectores-mapa#11/19.3675/-99.1471>

de la Ciudad de México, de modo creciente, manifiestan que sienten insegura la ciudad (84.6%) y que la inseguridad es una de las primeras causas de preocupación (70.5%).<sup>17</sup>

El tema de la seguridad es esencial para mantener vital y activo el CHCM, sobre todo a partir del atardecer. Es claro que un alto nivel de actividad económica y empleo es el mejor antídoto contra el crimen y la inseguridad, así como lo es una condición de permanente alerta ciudadana. En todo caso, la habitabilidad está muy vinculada a un buen nivel de seguridad; es claro que existe un fuerte vínculo entre la seguridad, su percepción y el grado de confianza en la policía de la ciudad. Un CHCM muy bien iluminado, conectado y accesible será más habitable y vibrante social y económicamente, pero esto no puede sustituir una policía cercana a la ciudadanía local, merecedora de su confianza. Se requiere, entre muchas otras cosas, patrullajes continuos y eficientes, más nivel de vigilancia<sup>18</sup> y operativos dedicados a grupos delincuenciales; finalmente el aspecto de la vulnerabilidad ante eventos geológicos e hidrometeorológicos que, para el caso del CHCM, significan riesgo sísmico, por un lado, y lluvias intensas, así como ondas de calor, por el otro. Este último aspecto afectará no sólo a los propios habitantes de la demarcación y su vivir cotidiano, sino que tendrá efectos, como ha sucedido históricamente con las inundaciones que ha sufrido el centro de la ciudad, en el carácter público y patrimonial.

## A modo de conclusión

El Centro Histórico de la Ciudad de México es el mayor y más importante conjunto urbano patrimonial del país y posiblemente de América. Su valor arquitectónico está dado por sus edificios de singular contenido estético e histórico, así como por su *conjunto* urbano que, a su vez, se complementa con una enorme riqueza testimonial e histórica, en gran medida intangible, pero no por ello menos importante.

En años recientes se han hecho notables esfuerzos de recuperación y valorización de este espacio. Persiste el esfuerzo por incrementar la atracción y la disponibilidad de vivienda para “repoplarlo”. Sin menoscabo de esos esfuerzos y su pertinencia, en este trabajo enfatizamos dos temas: en primer lugar, el esfuerzo de repoblación debe verse en el ámbito más amplio de la Ciudad Central que realmente existe hoy en día, que incluye básicamente además del resto de la Alcaldía Cuauhtémoc, algunas otras muy cercanas y accesibles al CHCM; en segundo lugar, damos prelación a una nueva visión del CHCM como un bien público, histórico y patrimonial de todos los habitantes de la CDMX, inclusive de todos los mexicanos. Esta visión debe ser consecuente con esfuerzos de dotar a la zona de valorización arquitectónica y urbana de conjunto, que realce su gran valor patrimonial. Ello incluye, desde luego, más accesibilidad, áreas verdes, senderos peatonales, iluminación y seguridad.

---

<sup>17</sup> Véase INEGI Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).

<sup>18</sup> Con cámaras de seguridad enlazadas, entre otras medidas de vigilancia tecnológica.

## Siglas y acrónimos

CDMX	Ciudad de México
CHCM	Centro Histórico de la Ciudad de México
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
PEA	Población Económicamente Activa
PO	Personal Ocupado



# Territorio y patrimonio como categorías de análisis para la planeación territorial sostenible de las metrópolis: el periurbano de la ciudad de Morelia

María del Carmen López Núñez<sup>1</sup> y Margarita Chávez Birrueta<sup>2</sup>

## Introducción

En Morelia, Michoacán, ciudad mexicana declarada patrimonio de la humanidad en el año 1991, se crearon las bases jurídicas e institucionales para la planeación urbana en las décadas de 1960 y 1970 (Pérez, 2014), con las cuales se formó el plan de desarrollo urbano de la ciudad en 1983. Durante esta década se trabajó en la creación de reservas territoriales patrimoniales con la finalidad de mejorar la calidad de vida y la protección al medio ambiente. En el año 1992, a partir de la reforma al artículo 27 constitucional, se liberó el suelo ejidal al mercado inmobiliario dando facilidades a las constructoras en la adquisición de terrenos que anteriormente eran para uso agrícola o ganadero, lo que coadyuvó al proceso de conurbación sobre las áreas productivas y los poblados históricos ubicados en la zona periurbana de la ciudad, lo que claramente se aprecia como un efecto de políticas neoliberales, propicia el detrimento de la sociedad agrícola, e impacta negativamente a las ciudades al tener que transportar los productos agrícolas de lugares más alejados.

Un factor adicional que tiende a complicar la dinámicas propias de la ciudad es la inseguridad que existe en la región, misma que ha contribuido a la segregación de las zonas residenciales, formando, por una parte, conjuntos habitacionales de miles de viviendas ubicadas lejos de los lugares de trabajo y de las actividades cotidianas de las personas, y por otra, creando cotos cerrados de segregación voluntaria, lo que acentúa la desigualdad social y el deterioro ambiental; pese a todo ello, no existe una planeación territorial incluyente, es decir, en la que se tome en cuenta a todos los actores involucrados en esta problemática. Uno de los objetivos es mostrar que la inadecuada planeación, a la par de las dinámicas sociopolíticas y económicas presentes en las últimas décadas, han dado como resultado un crecimiento acelerado y desordenado de la

---

<sup>1</sup> Facultad de Arquitectura, UMSNH, maclopezn@gmail.com

<sup>2</sup> Maestría en Arquitectura, Investigación y Restauración de Sitios y Monumentos, UMSNH, sakay@live.com.mx

mancha urbana, misma que ha transformado el territorio afectando notablemente las zonas de alto valor patrimonial (culturales y medio ambientales). Se busca, asimismo, resaltar el hecho de que los habitantes de dichas comunidades rurales que se encuentran en el territorio periurbano de la ciudad valoran esos elementos patrimoniales y conservan prácticas espaciales tradicionales que consideran parte de su identidad, por lo que el análisis del territorio asociado al patrimonio es una herramienta necesaria para la creación de propuestas concretas en beneficio de estas personas.

De acuerdo con Barsky (2005), el área periurbana se define en los pueblos latinos como un espacio heterogéneo y de rápido crecimiento, en donde los problemas sociales y ambientales se incrementan dada la especulación económica del suelo, propiciada por una incorporación real y potencial de nuevas tierras a la ciudad (Barsky, 2005). Los procesos sociales realizados bajo la dinámica del crecimiento de las urbes generan nuevas prácticas espaciales; en la actualidad éstas se vinculan con la venta de tierras para la construcción de áreas habitacionales, y con el impulso a la agroindustria que se muestra alejada de las actividades tradicionales, con la adaptación de nuevos cultivos dirigidos al mercado internacional, como las frutillas o el aguacate, pero también con el traslado de los habitantes del periurbano a trabajar en el área urbana, muchas veces a la par del trabajo en el campo.

El proceso urbanizador y la conformación de zonas metropolitanas son algunos de los fenómenos más representativos desde el siglo xx (Ávila, 2009). En el estado de Michoacán, esta situación no es ajena, dado que la expansión urbana de las ciudades medias ha sufrido una fuerte aceleración durante las últimas décadas. El periurbano de la ciudad de Morelia no es un borde estático, está en constante movimiento y se ha ido superponiendo sobre áreas de bosque, de recarga acuífera, zonas agrícolas y ganaderas, absorbiendo poblados históricos y comunidades rurales. A decir de Lefebvre (1972) “[...] el tejido urbano prolifera, se extiende consumiendo los residuos de vida agraria. Por tejido urbano no se entiende, de manera estrecha, la parte construida de las ciudades, sino el conjunto de manifestaciones del predominio de la ciudad sobre el campo” (Lefebvre, 1972: 9-10). En ese sentido, la forma de vida de quienes habitan los asentamientos ubicados en el campo (aunque sus comunidades no hayan sido absorbidas del todo por el entramado urbano) se ha visto influenciada por dicha problemática, y se hace evidente al menos en dos puntos: una disminución en las actividades al exterior de las viviendas, y con la sustitución de prácticas tradicionales, principalmente las relacionadas con los procesos productivos agrícolas a través de las cuales se construyeron los elementos del territorio a través del tiempo.

El territorio se entiende como una construcción social de larga duración, como espacio vivido a través de la subjetividad y dotado de afectividad, tanto por los individuos como por la sociedad (Bonemaïson, 2002); a sus elementos se asocian el sentido de pertenencia de grupos sociales e individuos, pero también al poder que se ejerce sobre determinada jurisdicción (López, 2009). Raffestin (2013) afirma que el territorio se construye a través de prácticas espaciales y las operaciones estratégicas para su análisis se reducen a tres: división o partición de superficies (*maillages*), implantación de nodos (*noeuds*) y la construcción de redes (Raffestin, 2013). En ese sentido, se observa que en la región de Morelia se construyó una estructura formada por asentamientos humanos y por redes que permiten la comunicación, el intercambio o el abastecimiento,

las cuales permanecieron con muy pocos cambios hasta antes de la Revolución mexicana; por lo tanto, el territorio (con sus diferentes elementos) se considera como una categoría de análisis para la planeación territorial, en este caso como una estructura de larga duración fundamentada en prácticas tradicionales asociadas a procesos productivos agroganaderos, mismos que son reconocidos por sus habitantes como elementos identitarios y por tanto como patrimonio.

## Desarrollo del tema

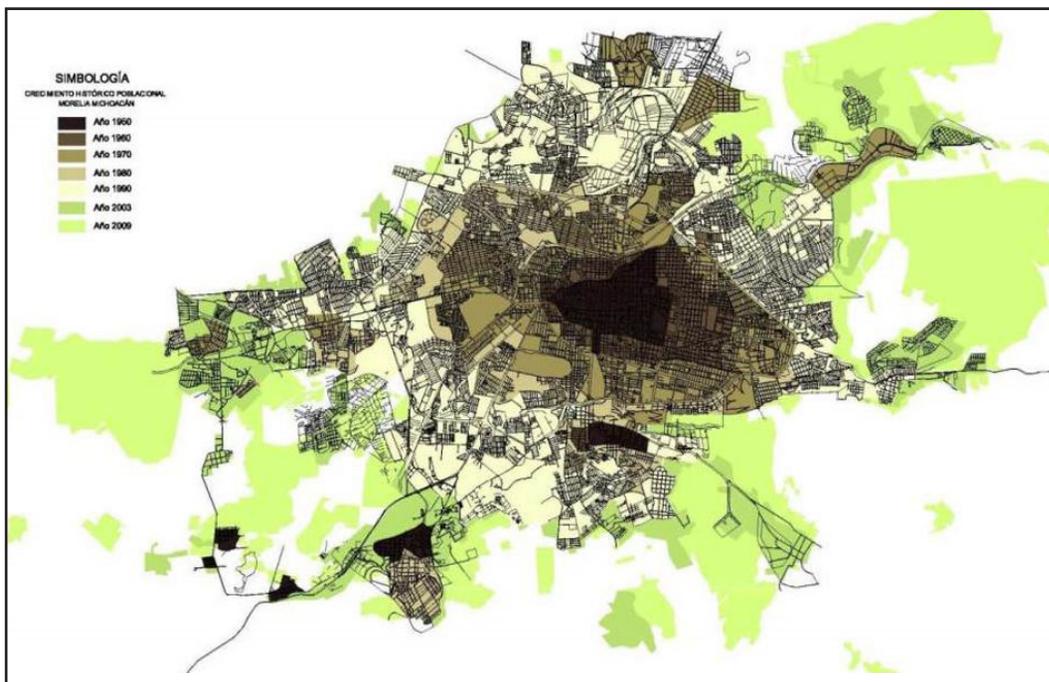
Los valles que circundan la ciudad de Morelia (antigua Valladolid), se caracterizaron durante siglos por sus actividades productivas. Las prácticas relacionadas con los espacios para la producción han sido elementos clave en la construcción del territorio a través del tiempo. Las haciendas y los pueblos de indios fueron los espacios habitables que caracterizaron la forma de vida en el campo hasta antes de la Reforma Agraria cardenista, y en dicha región se conformaron la estructura territorial junto con la ciudad y las redes de infraestructura.

Desde el primer cuarto del siglo XX se llevaron a cabo obras de infraestructura urbana y servicios, aun así, hasta 1930 existió cierto equilibrio demográfico entre el campo y la ciudad, toda vez que en ese año se contabilizaron 39 916 habitantes; posteriormente, en un periodo de 20 años, con la consolidación de las primeras colonias y fraccionamientos, casi se duplicó su número llegando a 64 979 habitantes. El crecimiento exponencial siguió y para 1990 la ciudad contabilizaba 428 486 habitantes. Durante la siguiente década, de acuerdo con el Programa de Desarrollo del Centro Urbano de Morelia (PDCUM), el crecimiento no fue tan explosivo: para 2002 la población ascendía a 647 878 habitantes (PDCUM, 2010). Conviene señalar que entre 1980 y 2002, la superficie de la ciudad se incrementó cinco veces, mientras que la población sólo lo hizo en tres ocasiones (PDCUM, 2010: 57-58). Al respecto, López Granados, puntualiza que desde 1975 hasta el año 2000, la mancha urbana de Morelia se extendió hasta 91.6 %, crecimiento que implica el cambio de uso de suelo que ha impactado en áreas agro ganaderas circundantes, pero también los bosques y acuíferos. Por su parte, Bonnemaïson (2002) apunta que en los últimos años la ciudad ha sufrido un crecimiento desmedido, la cantidad del territorio destinado a asentamientos aumentó al doble, es decir, de 10 301, hasta 20 120 hectáreas ocupadas de manera regular (Bonnemaïson, 2002). A lo anterior se pueden agregar los asentamientos irregulares, que eventualmente exigen servicios y equipamiento urbano (figura 1).

Al observar cómo se ha desarrollado el crecimiento de la ciudad en las últimas décadas, pareciera que los “planes” de desarrollo urbano, más que controlar el fenómeno, lo han detonado. Hoy día, las tierras fértiles para la producción forman parte del área periurbana de la ciudad, actualmente en proceso acelerado de metropolización sin control, generando rápidos cambios en el uso del suelo y por tanto, en la disminución del área agrícola que aunados a la crisis del campo que vive el país, provocan que las prácticas espaciales tradicionales relacionadas con la producción agro ganadera en la región estén desapareciendo o transformándose, y con ello los testimonios de ese pasado, tanto materiales como inmateriales y naturales, fruto de las antiguas relaciones campo-ciudad.

Figura 1.

Crecimiento de la mancha urbana de la ciudad de Morelia de 1950 hasta 2009.



Fuente: Programa de Desarrollo del Centro Urbano de Morelia, 2010.

## Los “planes” de desarrollo urbano en Morelia

Después de la consolidación del reparto agrario cardenista, que en algunos casos se extendió hasta la década de 1970, la ciudad de Morelia quedó rodeada de ejidos, por lo que en 1964, con la intención de ampliar su fundo legal, se expropiaron tierras a algunos de los que la rodeaban, entre ellos Tres Puentes, Jesús del Monte, Emiliano Zapata, La Soledad, Santa María de Guido, San José del Cerrito y Santiaguito, más de 488 hectáreas, las cuales se sumaron a las obtenidas tiempo atrás con la enajenación gratuita de 500 hectáreas de la Ex Hacienda la Huerta. De acuerdo con el PDCUM (2010), durante el periodo 1964 a 1994 se incorporaron al área urbana de Morelia 2 407 hectáreas). Fue un buen intento por tener reservas patrimoniales (suelo) que fuera accesible para todos los habitantes de la ciudad.

Con el fin de controlar y ordenar la expansión urbana de la capital michoacana se han creado instrumentos denominados Planes y Programas de Desarrollo Urbano, en los que se delimitan los diferentes usos de suelo, sin embargo, según Ávila (2014) éstas previsiones estimulan la especulación del suelo, menciona también que a menos de cuatro años de aprobado el programa de desarrollo urbano de Morelia, en 2003 se realizó una nueva propuesta de modificación con el argumento de que las reservas urbanas programadas hasta el año 2018 habían sido prácticamente

agotadas en sólo tres años como resultado de la alta especulación del suelo. Álvarez por su parte, señala que aun cuando se han creado reservas para el crecimiento urbano, el suelo no se oferta de manera que la población de escasos recursos tenga acceso a éste. Según datos de Hipotecaria Nacional la oferta de vivienda en Morelia se ha trasladado a la zona periférica de la ciudad debido al encarecimiento en la zona central de la zona urbana (Hipotecaria Nacional, 2008: s/p).

Es importante hacer énfasis en que el crecimiento de la ciudad se ha dado sobre tierras de propiedad social, es decir, ejidos (Rodríguez *et al.*, 2019: 156). El Programa Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo (PEDUEM) 2009-2030, contempla de forma general un reordenamiento territorial, que incluye los valles circundantes cubriendo parte de los municipios de Acuitzio, Copándaro, Cuitzeo, Charo, Chucándiro, Huandacareo, Santa Ana Maya, Morelia, Álvaro Obregón, Indaparapeo, Queréndaro, Tarímbaro y Zinapécuaro; pero no establece zonas de protección ni regula el cambio de uso de suelo en la región. Aunque se reconoce el valor patrimonial de varios poblados como, Queréndaro, Zinapécuaro y Tarímbaro, los que son denominados como Poblaciones Histórico-Culturales, el último también como Población Monumento (PDCUM, 2010), tampoco se genera una normatividad que asegure la permanencia de los valores identitarios que los caracterizan.

En el año 2011 surgió la propuesta del Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Morelia (POZMM) que estuvo en proceso de consulta pública en internet, sin embargo, con la llegada de una nueva administración al gobierno del estado, el programa no volvió a ser mencionado (POZMM, 2012). Este programa establecía regulaciones y líneas de acción concretas que proponían ordenar los asentamientos para crear nuevas centralidades, con el objetivo de restar peso al núcleo principal. Entre las acciones propuestas, la ciudad quedaría rodeada de zonas restringidas (figura 2), sólo con algunas reservas disponibles para su urbanización. También se contemplaban algunas reservas de este tipo en las cabeceras de los municipios que forman parte de la Zona Metropolitana. Se promovería, asimismo, la reutilización de espacios en los tejidos urbanos y quedaría restringida la creación de nuevos núcleos de población.

En el POZMM, los valles del norte están considerados como un área de alta capacidad agrícola y protegida para conservar este uso, además pretende atender la problemática social, económica y ambiental de la producción de granos básicos mediante tecnología nueva y el uso eficiente de agua e insumos, lo que hasta el momento no se ha realizado.

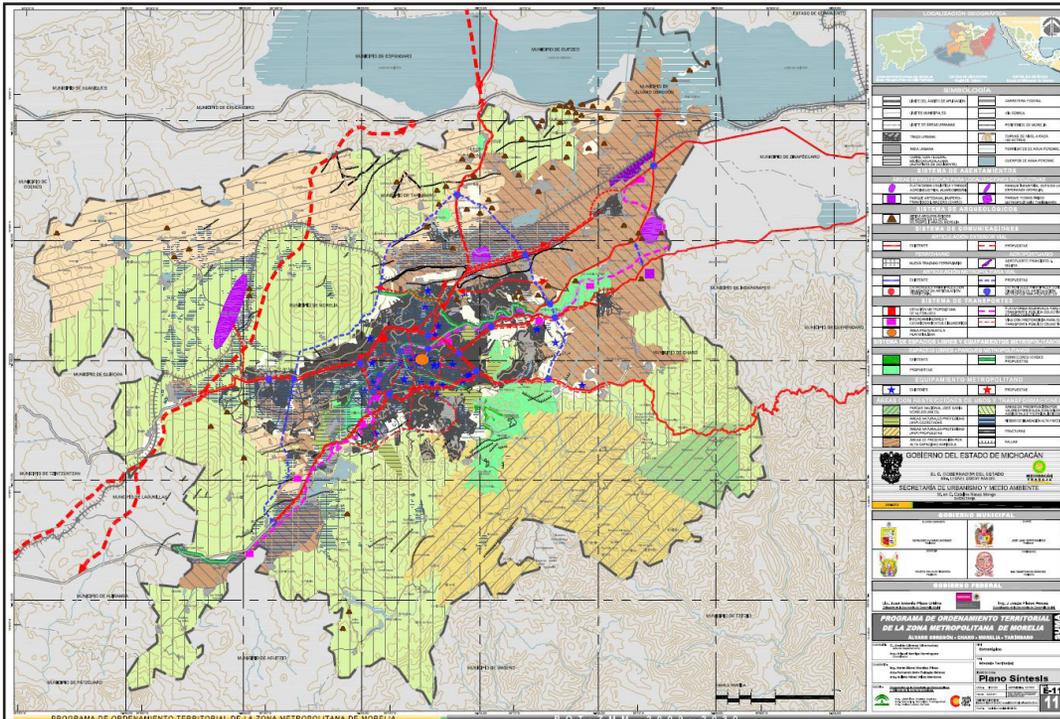
Pese a este tipo de propuestas que consideran las áreas agrícolas y los asentamientos históricos como parte importante del territorio y por tanto digno de considerarse en la planeación que ya han aprobado otros planes y programas como el Plan de Gran Visión Morelia Next, presentado por el gobierno municipal 2015-2018,<sup>3</sup> en donde se establecen como áreas prioritarias de crecimiento las antes mencionadas como “de restricción”; en particular, llama la atención el valle de Tarímbaro-Queréndaro, uno de los más importantes del estado en la producción de granos.

Según Ávila (2003), la capital del estado de Michoacán “es un ejemplo vivo del impacto que han tenido las reformas en el crecimiento urbano y la liberalización del suelo ejidal a las fuerzas

<sup>3</sup> En línea: <https://implanmorelia.org/virtual/noticias/plan-municipal-de-desarrollo-2015-2018-morelia-next-1-0/> [mayo, 2018].

Figura 2.

### Restricciones de uso de suelo que propone el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Morelia.



Nota: La mancha urbana al centro, rodeada por delimitaciones en otros tonos que representan zonas destinadas a usos agropecuarios.

Fuente: POZMM 2012 (En línea) [http://suma.michoacan.gob.mx/index.php?option=com\\_content&task=view&id=397&Itemid=295](http://suma.michoacan.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=397&Itemid=295). [Consultado: 18, mayo, 2012]

del mercado”, por otra parte, menciona que en lo que refiere a la planeación, el dominio de los intereses privados sobre los comunitarios es muy claro, han ido construyendo un modelo de ciudad “cada vez menos sustentable en términos sociales y ambientales” (Ávila, 2003: s/p). Según estas evidencias, la especulación inmobiliaria ha sido muy importante para el crecimiento desordenado de la ciudad; en fechas recientes, en el norte y el poniente, se ha concentrado la oferta de vivienda de nivel medio e interés social, mientras al sur y al oriente se ubican fraccionamientos residenciales con campos de golf; en la periferia predominan los asentamientos irregulares.

En 1992, con la modificación al artículo 27 constitucional cuya justificación fue modernizar el campo mexicano y hacerlo más productivo dando una certidumbre jurídica a los propietarios (Olivera, 2005: 2), se sentaron las bases para el cambio de la tenencia de la tierra, se permitió el cambio de ejidal a privada, estableciendo el dominio pleno que le permitió a los dueños de las tierras entrar al mercado de compra-venta de propiedades en lugar de formar sociedades mercantiles (Villaseñor, *et. al*, 2017). No se propiciaron las condiciones para que los campesinos hicieran uso productivo de las tierras a gran escala por los costos de producción, la inseguridad

económica, el escaso apoyo institucional y los débiles o nulos canales de mercadeo (Davis, 2000); en otras palabras: “El campesinado es el contingente poblacional más pobre, con los peores indicadores de salud e índices más bajos de expectativas de vida. Es también el sector que se encuentra más alejado de la educación y de la participación en la vida política nacional” (Arrunda, 2005: 17). De lo anterior han tomado provecho los especuladores de tierra, aún desde antes de la reforma constitucional, al comprarla a través de prestanombres a precios muy bajos para posteriormente realizar su reventa o su urbanización.

## El crecimiento de la ciudad sobre en el municipio de Tarímbaro

Durante el periodo 2000-2010, el Municipio de Tarímbaro incrementó su población en 95%, convirtiéndolo en el de mayor crecimiento poblacional del estado de Michoacán (INEGI, 2011). La región ocupa parte de la superficie del valle de Tarímbaro-Queréndaro, es una de las zonas más fértiles del estado y también una de las áreas productoras de alimentos más importantes para consumo local y regional. Éste fue uno de los primeros municipios conurbados con la ciudad de Morelia y ahora se encuentra totalmente inmerso en el fenómeno de metropolización.

Varios de los fraccionamientos dormitorio que se han construido en los últimos años se ubican en este municipio muy cercanos a las comunidades agrícolas de Santa María, Peña del Panal, El Colegio y San José (figura 3), con culturas ancestrales y de economías primarias que pese a la cercanía con la capital del estado se habían mantenido olvidadas; en últimas fechas se han convertido en “válvulas de escape de las presiones de urbanización de la periferia” (Carranza y Ruiz, 2012: 124) de la ciudad. La pobreza de estas comunidades fue una ventaja para los promotores inmobiliarios, pues debido a ello, los ejidatarios les vendieron fácilmente sus tierras.

Debido a que el número de los asentamientos humanos ha aumentado de forma acelerada en el periodo 2000-2018, se han construido fraccionamientos de interés social que contrastan en tamaño, población y estructura con las localidades rurales existentes en el valle (López, Rangel y Mendoza, 2014: 151-153), lo único que separa las comunidades de la mancha urbana es una falla geológica que propicia un desnivel de aproximadamente 100 msnm entre la loma donde se ubican y el valle agrícola, áreas que estaban dedicadas a cultivos de temporal en su mayoría.

Los fraccionamientos son localidades-dormitorio que alojan trabajadores de la ciudad, quienes se transportan diariamente a la capital; no existe una integración equitativa entre los habitantes del campo y los de la ciudad, ni un sistema de gobernanza que norme la expansión urbana ni que atienda el buen manejo del patrimonio natural y cultural de esta región (Sánchez, 2013: 232). El impacto en la agricultura y los problemas sociales ocasionados por el aumento de la población y la pérdida de las tradiciones, en el escenario colectivo, es mucho más complejo y alude de manera complementaria a las múltiples dimensiones del territorio (físicas, sociales y simbólicas) que se han notado trastocadas por este fenómeno, ya que el gobierno se ha visto rebasado por falta de planeación y visión a largo plazo (Poncela, Vieyra y Méndez, 2015).

Figura 3.

**Localización de fraccionamientos y comunidades rurales en el valle de Tarímbaro.**

Fuente: edición propia sobre fotografía satelital tomada de Google Earth.

En este territorio en transformación, el componente que se detecta con más claridad desde cualquier ámbito de observación es la densidad (Montejano, 2013), tanto por la acumulación de la vivienda como por el número de habitantes. En un censo realizado en 1900 por ejemplo, en el valle de Tarímbaro los asentamientos humanos se registraron como haciendas o ranchos con poblaciones variables desde los 78 habitantes en Santa María hasta los 422 en la hacienda de El Colegio. A partir del último censo registrado en 2010, se observó un crecimiento mínimo en 110 años (considerando de tres a cinco generaciones) en el cual la población ascendió a 919 habitantes en Santa María y en El Colegio a 1 182. Mientras que, en el mismo censo realizado en 2010, los fraccionamientos de Galaxia Tarímbaro, Hacienda del Sol y San Bernabé de la Canterá (figura 3) presentaron una población de 5 989, 1 848 y 1 688 habitantes respectivamente, lo cual supera de manera exorbitante la población original del valle de Tarímbaro, alcanzando una densidad habitacional en 2015 de 292 viviendas por kilómetro cuadrado (Vitrup, 2016).

Esta situación ha implicado una serie de impactos ambientales y socioeconómicos como especulación de la tierra, situaciones de precariedad en la vivienda, falta de servicios básicos como agua y drenaje, carencias en los servicios educativos y de salud, y un aumento de la delincuencia. El desorden y el caos visual propicia además una falta de identidad y desarraigo por parte de la población que habita en los fraccionamientos habitacionales de alta densidad (H. Ayuntamiento de Tarímbaro 2014) (Poncela, Vieyra y Méndez 2015). Por tanto, es importante reflexionar en torno a las transformaciones que enfrentan las formas de vida en el campo ante las influencias urbanas, las cuales derivan no sólo en la transformación del patrimonio, sino, incluso, en la pér-

da de autonomía e identidad regionales (García y Sánchez, 2016); sin embargo, si se busca la integración entre ambas formas de vida se podría lograr el mejoramiento de ambas.

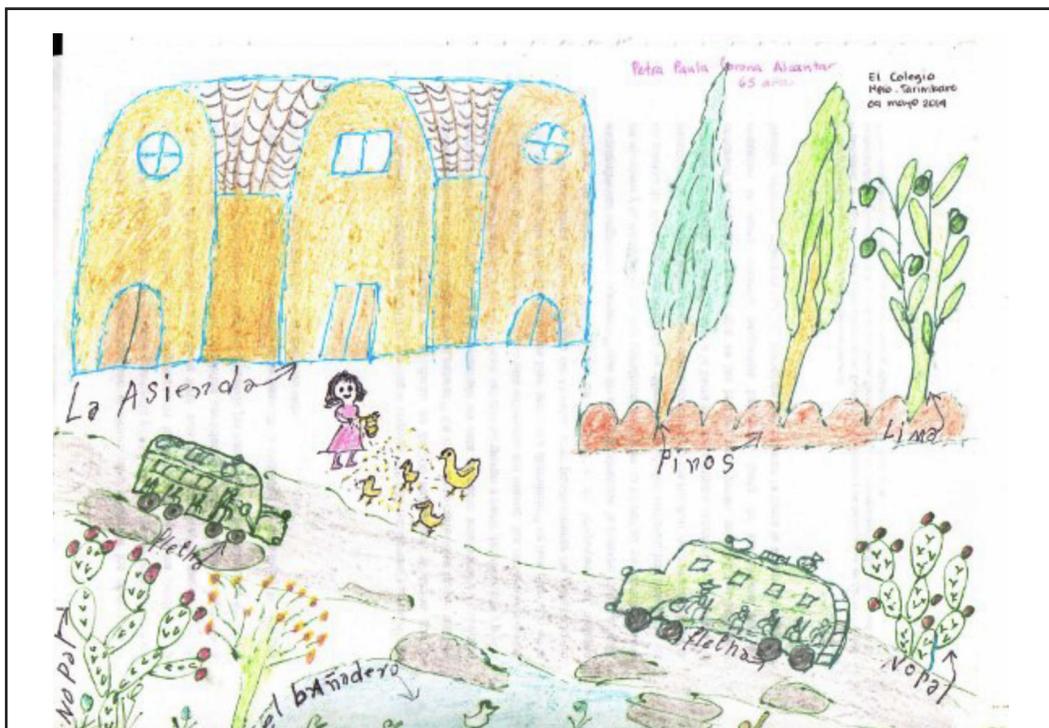
## Propuestas y conclusiones

La tenencia de la tierra en esta zona se ha caracterizado por mostrar múltiples rasgos de informalidad. Incluso se reconoce que los agentes actuaron según los costos o beneficios dejando de lado la historia, la especificidad de los lugares y la relación de los individuos con sus grupos o comunidades (Villaseñor, *et. al.*, 2017). La mayoría de los asentamientos humanos ubicados en torno al valle de Tarímbaro se fundaron después del reparto agrario, a excepción de la cabecera municipal que fue importante núcleo poblacional desde el periodo prehispánico y de aquellos ubicados junto a las ex haciendas, y que fueron fundados en el periodo virreinal por campesinos provenientes de otros espacios productivos desintegrados. Estas comunidades muestran al día de hoy permanencias físicas, sociales y culturales de las formas de vida generadas a partir del sistema productivo de las haciendas, lo que las identifica como espacios únicos, ya que a pesar de estar inmersas en un mundo globalizado, algunos de sus habitantes siguen practicando las labores del campo y conservan la esencia de la vida agrícola ligada al conocimiento de los recursos naturales, cada lugar posee significado para dichas personas y para la concepción del propio territorio ( figura 4).

Un porcentaje importante de los habitantes de las comunidades rurales conservan saberes sobre los ciclos agrícolas asociados a los de la naturaleza, los cuales han sido transmitidos de forma oral de generación en generación (figuras 5a y 5b), es evidentemente un fenómeno de larga duración, han construido un vínculo lugar-memoria que es “la habilidad de hacer que el lugar reviva en el presente el pasado, contribuyendo a la producción y reproducción de la memoria social, construyendo el lugar a través de la experiencia, las percepciones, las interpretaciones, las sensaciones que dan sentido de comunidad y de identidad entre las generaciones a través del tiempo” (Ramírez y López, 2015: 162).

Como ejemplo de lo anterior es posible mencionar a las comunidades de Peña del Panal y El Colegio. Mientras que la primera se fundó como ejido, la segunda fue un asentamiento antiguo que formó parte la hacienda con el mismo nombre fundada en el siglo XVI. Para la fundación de Peña del Panal, los pobladores llegaron de otro lugar a tomar posesión como ejidatarios, en El Colegio sólo algunos recibieron tierras por lo que varios de ellos tuvieron que emigrar a Estados Unidos. El paisaje del lugar hace notar esta situación en el último caso, principalmente por los materiales constructivos de las viviendas que son de tabique y concreto, lo cual además evidencia una mayor estabilidad económica por los sueldos percibidos como trabajadores en aquel país, a diferencia de la primera, que como comunidad agrícola (cuyo ingreso depende del buen temporal y el precio que tenga el producto en el mercado una vez que se cosecha), los materiales de construcción en sus viviendas están más relacionados con la tierra, como la piedra y el adobe en los muros, y la madera y la teja en las cubiertas; a últimas fechas, por cierto, también sustituidos por concreto y lámina.

Figura 4.  
Dibujo de Petra Paula, 65 años, habitante de El Colegio.



Fuente: Actividades participativas en las comunidades de San José, El Colegio, Peña del Panal, Santa María, Ex hacienda de Guadalupe y Rancho Nuevo, en el año 2013-2014, para el proyecto de investigación "Las permanencias y las transformaciones en los espacios para la producción en la región Morelia después de la desintegración de las haciendas. Memoria y prácticas espaciales en la arquitectura y el territorio", CIC, UMSNH, 9 de mayo de 2014.

Figura 5a.  
Parcela con cultivo de hortalizas en la comunidad de Peña del Panal.



Fuente: Archivo personal MCHB, 28 de febrero de 2018.

Figura 5b.  
Parcela con cultivo de alfalfa en la comunidad de Tarímbaro.



Fuente: Archivo personal MCHB, 28 de febrero de 2018.

## Cartografía participativa e identidad para la planeación territorial

Pese a las dificultades, los habitantes de estas comunidades tienen un fuerte arraigo con su territorio. Algunos ejercicios de acercamiento han permitido realizar mapeos de los hitos o lugares representativos de cada localidad, las rutas que siguen para llegar a los diferentes sitios, los espacios que frecuentan, las zonas que más les agradan, así como la identificación de lugares que presentan ciertas problemáticas y la propuesta de actividades que se pueden promover para su mejora, las cuales podrían generar desde la autogestión, fiestas colectivas, huertos vecinales, recreación familiar, multiculturalidad y movilización vecinal, todo ello mediante el uso de cartografía participativa (Navarrete, 2018).

El primer acercamiento se realizó en la comunidad de Peña del Panal, con niños de seis a 11 años; se trabajó en cuatro equipos con los más pequeños (seis a siete años) se hicieron dibujos en los que plasmaron las frutas y las verduras que siembran sus papás y que a ellos les gustan, muchos coincidieron en sus dibujos; estadísticamente representaron más los chicharos, zanahorias, rábanos, cebollas, ejotes, calabacitas y maíz (figura 6).

Figura 6.

**Vista de campesino en su parcela con siembra de maíz.**



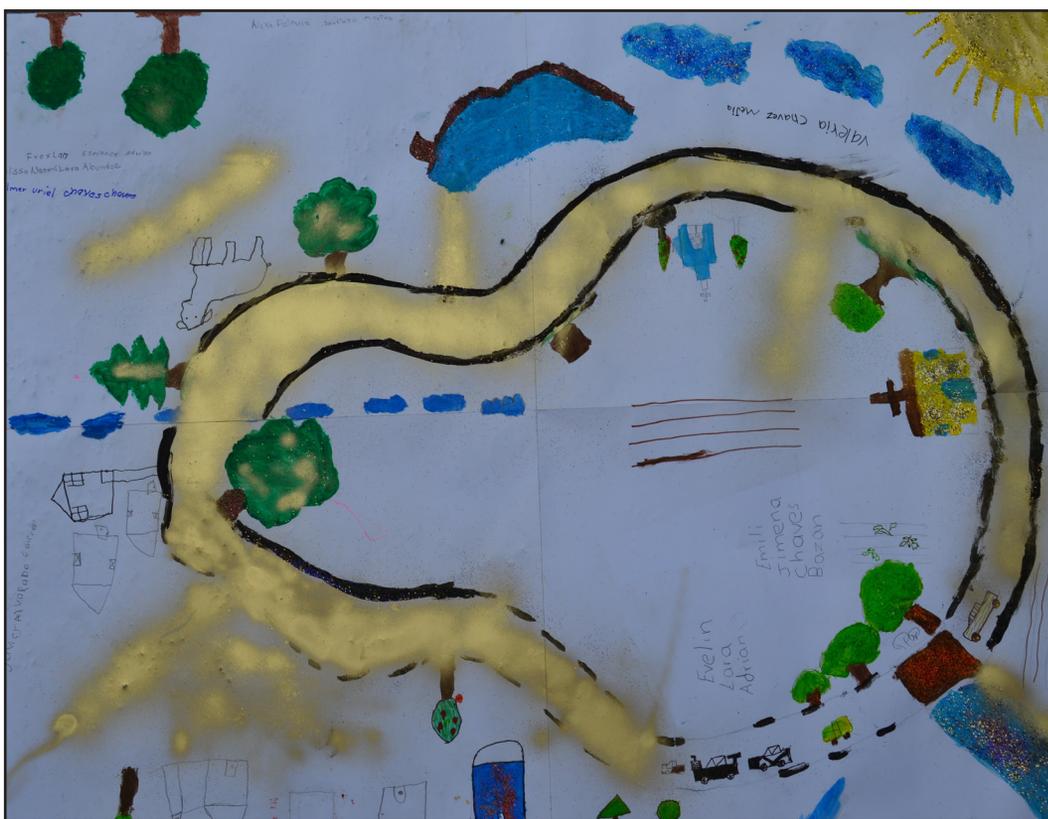
Fuente: Archivo personal MCHB, 28 de julio de 2018.

Con los niños de siete a ocho años, y con el grupo de nueve a 11 años se hicieron tres equipos uno mixto, otro de hombres y otro de mujeres, ya que no quisieron trabajar juntos. Mediante un ejercicio que consistió en dibujar el valle de Tarímbaro y los lugares que les gustan (figura 7) pudo observarse que todos reconocen las comunidades que se encuentran en el valle y el camino que las conecta, identifican el río y la presa que se encuentra en la localidad de Santa María; asimismo, identifican las parcelas: unas con producción de rábanos y maíz, otra regándose; reconocieron los mismos templos, cerros, canchas de fútbol y basquetbol, que lugares de encuentro común como casas y locales como tiendas y neverías.

Dentro de la interpretación cartográfica se rescata la visión integral de las actividades agrarias, es decir, en muchos casos los niños dibujaron no solamente una verdura aislada, sino que representaron la parcela completa que incluye la tierra, la mata y el fruto, esto resulta significativo ya que se comprende la actividad que realizan sus padres y en la cual participan, lo que les está proporcionando un conocimiento directo de manera práctica y da pie a dicha actividad se siga realizando.

Figura 7.

**Mapa dibujado por niños de la comunidad de Peña del Panal, 9-11 años.**



Fuente: Archivo personal MCHB, 29 de julio de 2018.

Conviene señalar que en ningún caso hubo algún dibujo respecto a los cascos de las haciendas o algún vestigio. Se puede deducir que los niños conocen el casco de la ex Hacienda de Guadalupe, dado que es la que está actualmente restaurada y ubicaron la comunidad en el mapa, sin embargo, no le dieron la misma significación que al dibujar una parcela, el río, o el templo de su comunidad, que representan en parte los símbolos con los que la población se relaciona, porque son los lugares significativos para la comunidad.

Ejercicios realizados con adultos mayores en otras demarcaciones evidencian el reconocimiento tanto de los espacios para la producción, como las dinámicas sociales que se tenían, lo que no sucede con los niños, y que a su vez indica que el proceso de revalorización del territorio se debe trabajar con este sector para resignificar de alguna forma, mediante talleres que permitan conocer, reconocer, identificar y valorar el patrimonio que tienen cerca y que forma parte de su vida, de manera que pueda redefinir su patrimonio como interacción social y espacial conjuntamente (Carviera, 2018).

Por otra parte, regresando a lo que pasa con la cercanía de los fraccionamientos de miles de viviendas al área rural, se observa que el impacto en la agricultura y los problemas sociales ocasionados por el aumento de la población y la pérdida de las tradiciones en el escenario colectivo es mucho más complejo, y alude de manera complementaria a las múltiples dimensiones del territorio (físicas, sociales y simbólicas) que se han notado trastocadas por este fenómeno, ya que el gobierno se ha visto rebasado por falta de planeación y visión a largo plazo (Poncela, Vieyra y Méndez, 2015), lo que se manifiesta principalmente en la falta de seguridad.

## Territorio y patrimonio en el periurbano de Morelia

La realidad de las periferias o zonas rurales alejadas del casco antiguo de la ciudad distan mucho de ser considerada para su conservación, menos aún en los espacios colindantes con los municipios vecinos, áreas en las cuales resulta penoso consignar la falta de criterio ante el patrimonio por parte de los profesionales y políticos involucrados en las dinámicas de crecimiento, ya que por ignorancia del problema y de los valores en él involucrados, falta de criterio o afán de lucro, colaboran también en forma importante en la destrucción, en vez de ser celosos defensores de nuestro patrimonio natural y cultural (Moral, 1980,); ya que, al delimitar zonas con valor de aquellas que según ellos no lo tienen, lejos de reforzar identidades propician segregación espacial y social, alterando tanto el paisaje (figura 8) como las formas de vida y la apropiación del territorio (ver figuras 8a y 8b) que propicia la visión de marginalidad, acentuando aspectos relativos a la privación de derechos civiles, políticos, económicos y sociales en los sectores empobrecidos (Seveso, 2014).

Estamos de acuerdo con Beltrán y Veccaro (2008) cuando señalan que la naturaleza y la cultura tienen el mismo valor como patrimonio. En primer lugar, se integran porque son percibidas como dos componentes esenciales de una totalidad que denominamos paisaje; segundo, a ambas se les otorga legitimidad histórica, una continuidad temporal que convierte a la naturaleza en parte de nuestra cultura, y a la cultura tradicional en parte de nuestras raíces, de nuestra

Figura 8a.  
**Morelia desde el norte, entre los municipios de Morelia y Tarímbaro.**



Fuente: Archivo personal: 21 de octubre de 2017.

Figura 8b.  
**Apropiación del territorio en la periferia de la ciudad de Morelia colindante con el municipio de Tarímbaro.**



Fuente: Archivo personal: 21 de octubre de 2017.

naturaleza. “En razón de esta legitimidad histórica, ambas se convierten en patrimonio colectivo y, como tal, deben ser preservadas” (Beltrán y Vaccaro, 2008: 60), sin embargo, el proceso de urbanización ha provocado una serie de rupturas y reestructuraciones geográficas y sociales ocasionadas por el aumento de la población y la pérdida de las tradiciones, generando polígonos de pobreza, entendido éste como “un espacio social rezagado respecto al desarrollo alcanzado por el resto de la metrópoli donde están situados. Es también un espacio geográfico a donde las políticas públicas no han llegado o no lo han hecho de forma adecuada y suficiente” (Martínez, Treviño y Gómez, 2009: 54).

Estas manifestaciones se pueden apreciar directamente en las prácticas espaciales de apropiación de la tierra, actividades como el pastoreo de ganado en terrenos de temporal se han dejado de realizar dado que existían pérdidas considerables por robo del ganado; actualmente muchos terrenos de cultivo que colindan con los fraccionamientos se encuentran baldíos, sirviendo como caminos improvisados o basureros y a merced de la especulación de tierra que aún predomina en la zona.

La confluencia de diferentes tipos de prácticas espaciales ha generado problemáticas sociales y culturales, debido a que no existe una interrelación entre ambos contextos la comunidad rural, por ejemplo, conserva vínculos “de sangre” con la tierra, mientras los habitantes de las comunidades urbanas vienen de diferentes lugares con identidades propias, y de momento no existe una apropiación del territorio, un reconocimiento de las zonas aledañas como patrimonio cultural, ni un conocimiento de la historia. En ese escenario se habita un espacio que no se conoce, lo cual, en lugar de crear una valoración, propicia una crisis de identidad, donde los individuos pierden -a partir de esta crisis- el anclaje que alguna vez tuvieron en torno a diferentes categorías que hoy se presentan como inestables (Restrepo, 2014) y producen segregación espacial de acuerdo a su clase social. La población urbana no forma parte del colectivo rural, no se integra a su cultura ni a las prácticas, las

creencias y los significados rutinarios fuertemente sedimentados (Ruiz, 2013: 45-57), simplemente porque la dinámica social, la forma de ver y percibir el mundo y de relacionarse con el entorno son diferentes, aunque debe tomarse en cuenta que esto podría revertirse.

De acuerdo con Sabaté (2016), el legado cultural no es sólo para preservarse, puede generar oportunidades de mejora en las comunidades donde coexistan diferentes valores como los históricos y territoriales. Es necesario superar una posición conservacionista y pasar a la acción trabajando con los recursos a la par de los procesos de transformación. La intervención que se haga en el presente también puede generar identidades y patrimonio para el mañana. El mismo Sabaté (2004) apunta en ese sentido: "Territorio como patrimonio no como mero soporte, sino como factor básico de cualquier transformación, están llamados a jugar un papel relevante, porque constituyen la expresión de la memoria, de la identidad de una región, identidad asimismo como proyecto abierto que se puede ir enriqueciendo sucesivamente [...] Las muestras de decadencia, los vestigios de un esplendor pasado pueden verse como una condena, o bien entenderse como activos para construir un nuevo futuro, como recursos para ser revalorizados y estructurados en aras a conformar una base adecuada de desarrollo" (Sábate, 2004: 19).

## Referencias

- Arrunda Sampaio Plinio (2005). "La reforma agraria en América Latina: una revolución frustrada", *Observatorio Social de América Latina*, año 6, núm. 16, (2005), Buenos Aires: Clacso, pp. 15-22.
- Ávila García, Patricia (2003). "Especulación del suelo y deterioro socioambiental en la ciudad de Morelia: el caso de la desregulación de la planeación urbana (1983-2003)", Ponencia en el IV Seminario de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad, Morelia 2003. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/142001729/Patricia-Avila-Garcia> [consulta: 18 de mayo, 2018].
- (2014). "Urbanización, poder local y conflictos ambientales en Morelia", en Vieyra, A. y Larrazabal, A. (coords.), *Urbanización, sociedad y ambiente, experiencias en ciudades medias*. México: UNAM, CIGA, Semarnat, INECC, pp. 121-149.
- Ávila Sánchez, Héctor (2018). "Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades", *Estudios Agrarios*, 15, 41, 2009, Cuernavaca, UNAM-CRIM, pp. 93-123. Recuperado de: <https://biblat.unam.mx/en/revista/estudios-agrarios/articulo/periurbanizacion-y-espacios-rurales-en-la-periferia-de-las-ciudades> [consulta: 09 de enero, 2018].
- Beltrán O. y Vaccaro I. (2008). "Consumiendo espacio, naturaleza y cultura. Cuestiones patrimoniales en la hipermodernidad", en Beltrán O., Pascual J. y Vaccaro I. (coords.), *Patrimonialización de la naturaleza. El marco social de las políticas ambientales*, San Sebastián, ANKULEGI Antropología Elkartea, pp. 45-64. Recuperado de: <https://www.ankulegi.org/wp-content/uploads/2012/03/0903Vaccaro.pdf>, [consulta: 18 de Septiembre, 2018].
- Bonnemaison, Joel (2002). "Viagem em Torno do território", en Lobato Correa, Roberto y Zeny Rosendahl, *Geografia cultural: um século* (3), Rio de Janeiro, EdUERJ, pp. 125-126.

- Carranza Luna, J. E. y Ruiz Vázquez, N. (2012). Urbanización invasiva en el crecimiento de la ciudad de Puebla, México. *Revista Asuntos Económicos y Administrativos* (22), pp. 121-134.
- Carreto Bernal, F. (2009). El sistema agrario de las haciendas en la cuenca alta del río Lerma, Estado de México, un análisis histórico territorial. *Espacio y Desarrollo* (21), 77-97.
- Carvieses Durán, R. (2018). Cuerpo y Paisaje. "El caso del barrio Yungay en Santiago de Chile". *Revista de Diseño Urbano y Paisaje DU&P* (33).
- Castillo Ruiz, J. (2013). *Carta de Baeza sobre patrimonio agrario*. Sevilla: Universidad Autónoma de Andalucía.
- Cortés Máximo, J. C. (1998). *El valle de Tarímbaro: economía y sociedad en el siglo XIX*. Morelia: UMSNH.
- Davis, B. (2000). Las políticas de ajuste de los ejidatarios frente a la reforma neoliberal en México. *Revista de la CEPAL* 72 , pp. 99-119.
- Florescano, E. (1997). *El Patrimonio Nacional de México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1988). *Historia gráfica de México: época colonial*. México: INAH, Patria.
- Franco Gaona, A., Cruz León , A. y Ramírez Valverde, B. (2012). Cambio tecnológico y tecnología comunitaria en el valle de Morelia-Queréndaro, Michoacán, México. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas* , 3 (7), pp. 1305-1320.
- García Espinoza, S. y Sánchez Gil, M. (2016). Impacto de la accesibilidad y urbanización en el patrimonio edificado de las tenencias (pueblos) de Morelia Michoacán. *PASOS Revista de turismo y patrimonio cultural*, 14 (2).
- Herrera, A. (2008). "Mujer hallada en fosa en el cerro loma oriente de la capital moreliana". *La Voz de Michoacán*, sección Seguridad.
- Lefebvre, H. (1983). *La revolución urbana*. Madrid: España: Alianza.
- López Granados, E., Rangel Velarde, V. y Mendoza Cantú, M. (2014). "Procesos de cambio de cobertura vegetal y uso del suelo en un municipio periurbano: el caso de Tarímbaro Michoacán de Ocampo, México". A. Vieyra, y A. Lazarrabal, *Urbanización, sociedad y ambiente: experiencias en ciudades medias* (pp. 151-172). México: CIGA-UNAM, Semarnat, INECC.
- López Núñez, M. d. (2001). *Espacio y significado de las haciendas de la región de Morelia: 1880-1940*. Morelia: UMSNH.
- Martínez Jasso, I., Treviño Cantú, M. V. y Gómez Meza, M. V. (2009). *Mapas de pobreza y rezago social: área metropolitana de Monterrey*. Nuevo León: Consejo de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Nuevo León.
- Méndez Lemús, Y., Poncela, L. y Vieyra, A. (2015). Procesos participativos intramunicipales como pasos hacia la gobernanza local en territorios. *Journal of Latin American Geography , Conference of Latin Americanist Geographers* (2).
- Méndez, Y. L. (2017). Acceso al suelo ejidal periurbano: análisis desde el capital social. *Economía, Sociedad y Territorio* , XVII (54).
- Mercado López, E. (2013). *Ideología, legislación y patrimonio cultural: legislación local para la conservación del patrimonio urbano-arquitectónico en Morelia*. Morelia: Secretaría de Cultura.
- Montejano Escamilla, J. A. (2013). Nuevos procesos de metropolización del territorio. *Especialidades. Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*, 3 (2), pp. 33-66.
- Moral, E. D. (1980). *Defensa y conservación de las ciudades y conjuntos urbanos monumentales*. México: Academia de las Artes.

- Navarrete, B. (2018). Zonas típicas y registros cartográficos críticos de la experiencia de la clínica territorial UCEN, Centros de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje. *Diseño Urbano & Paisaje DU&P* (33).
- Olivera Lozano, G. (2005). La Reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México. *Scripta Nova Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, IX (194), pp. 1-33.
- Ortega Hernández, A., León Andrade, M. y Ramírez Valverde, B. (2010). Agricultura y crisis en México: treinta años de políticas económicas neoliberales. *Ra Ximhai*, 6 (3), pp. 233-337.
- Plinio, A. S. (2005). La Reforma Agraria en América Latina: una revolución frustrada. *OSAL: Observatorio Social de América Latina* (16), pp. 15-22.
- Prado Rentería, X. (1999). Reorganización social y territorial para la distribución del agua. El caso del Distrito de riego Morelia-Queréndaro. *Economía y Sociedad*, IV (5), pp. 73-90.
- Ramírez Velázquez, B. R. y López Levi, L. (2015). *Espacio, paisaje, región, territorio y lugar: la diversidad en el pensamiento contemporáneo*. México: UNAM, Instituto de Geografía, UAM Xochimilco.
- Rastrepo, E. (2014). *Stuart Hall desde el sur: legados y apropiaciones*. Buenos Aires: Clacso.
- Ruiz, M. M. (2013). *Las TIC en los desarrollos habitacionales de México*. México: Fondo de Información y Documentación para la industria.
- Sábate Bel, J. (2004). "De la preservación del patrimonio a la ordenación del paisaje". *ID ENSAYOS*, 19.
- Sánchez Gil, M. (2013). Movilidad laboral como indicador de integración funcional. El caso de la periferia regional de Morelia. *Revista digital del grupo de estudios sobre Geografía y análisis espacial con sistemas de información geográfica*, 5 (5).
- Salas Alfaro, R. (2009). Migración Internacional, Remesas y Distribución de ingresos: el caso de Tarímbaro Michoacán. *Revista de Investigaciones México-Estados Unidos-CIMEXUS del Centro de Investigaciones México-Estados Unidos*, pp. 123-139.
- Sandra Paola, V., Méndez Lemús, Y. y Vieyra, A. (2017). Acceso al suelo ejidal periurbano: análisis desde el capital social. *Economía, sociedad y territorio*, XVII (54), pp. 429-460.
- Seveso Zanin, E. (2014). "Sobre los estudios de pobreza en América Latina: en busca de un análisis holístico de las experiencias". *Pacarina del Sur [en línea]*, 5 (18).
- Varo Berra, R. (2002). *La Reforma Agraria en México desde 1853: sus tres ciclos legales*. México: UCLA Program of Mexico, Profmex, Juan Pablos Editor.
- Vittrup Christensen, E. (2016). *Tarímbaro Michoacán, México. Índices Básicos de las ciudades prósperas. Informe final municipal*. México: Sedatu, Infonavit, ONU, Habitat.

## Siglas y acrónimos

INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
UMSNH	Universidad Mexicana San Nicolás de Hidalgo
PDCUM	Programa de Desarrollo del Centro Urbano de Morelia
PEDUEM	Programa Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán
POZMM	Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Morelia



# La captura de la política habitacional por el Estado neoliberal y el abandono de las viviendas de interés social en Morelos

Nicole Andrea Ballesteros Albornoz<sup>1</sup>

## Introducción

**E**n la configuración más reciente de la política habitacional —a partir de la década de 1990, se engendraron prácticas políticas económicas pautadas en el ideario neoliberal en el país, lo que posibilitó la captura de la política habitacional para la ampliación de los flujos de capital e incorporarla al patrón de acumulación capitalista (monopolista), modificando por completo la estructura de los organismos nacionales y de ciertas localidades/espacialidades en México.

Con el intento de afinar el planteamiento propuesto, la captura de la política habitacional por el Estado neoliberal significó la apropiación de mecanismos legales y jurídicos de la función pública que pasan a satisfacer las necesidades del mercado; en ese sentido, las necesidades sociales de vivienda son sistemáticamente desplazadas de la óptica del Estado para dar lugar a las necesidades del mercado de viviendas (empresarial y financiero), creándose así un entramado de relaciones complejas que antecedieron la aparición del fenómeno del abandono de viviendas en diferentes regiones del país.

En suma, este trabajo<sup>2</sup> tiene como objetivo central explicar el fenómeno del abandono de las viviendas de interés social desde los múltiples cambios que han sufrido la política habitacional con la captura del Estado neoliberal, en la espacialidad del estado de Morelos, México.

---

<sup>1</sup> Licenciada en Trabajo Social por la Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) en Florianópolis, Brasil. Maestra en Trabajo Social por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctorante en Sociología de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

<sup>2</sup> La propuesta del presente capítulo se basa en los resultados de la investigación empírica realizada en el municipio de Xochitepec, Morelos. Los procedimientos metodológicos se articularon en tres ejes de ejecución: exploratorio, trabajo de campo, y sistematización de datos. El trabajo de campo corresponde a visitas realizadas a los desarrollos urbanos y a entrevistas semi-estructuradas aplicadas a los distintos actores.

## El ciclo de las políticas habitacionales en los países de América Latina

De acuerdo con el estudio realizado por Fernández y Sepúlveda (2006), en los países de la región, la provisión de vivienda “social” o “pública”<sup>3</sup> en manos del Estado nacional surgió aproximadamente en la mitad del siglo pasado y estuvo orgánicamente vinculada a los procesos de urbanización de las ciudades latinoamericanas, ciudades que hoy figuran como metrópolis en los ordenamientos macro espaciales globales.

De acuerdo con el estudio mencionado, las políticas habitacionales avanzaron en tres importantes ciclos de transformaciones: políticas habitacionales de primera, de segunda y de tercera generación, las cuales incidieron en ciertas especificidades a la vivienda (enfoques urbanísticos) resultado de los procesos socio-territoriales en ascenso, vinculados a los campos políticos, económicos, ideológicos y sociales de la época.

El primer ciclo de políticas habitacionales se inauguró a través de un conjunto de acciones centralizadas por el Estado entre las décadas de 1950 y 1960 (Fernández y Sepúlveda, 2006), momento en que surgieron los primeros organismos de viviendas.<sup>4</sup> Cabe identificar, para este periodo, que los antecedentes de las precariedades habitacionales que el Estado trata de enfrentar se vincularon al crecimiento desordenado de las ciudades (contexto muy similar en los demás países capitalistas de la región).

En otras palabras, el *boom* demográfico de las ciudades latinoamericanas tuvo su origen con los procesos de industrialización en las primeras décadas del siglo XX, procesos que fueron marcados por flujos migratorios del campo a las ciudades, los cuales constituyeron una etapa fundamental para el desarrollo capitalista de la región, y fueron incorporados gradualmente en las actividades industriales (formación de fuerza de trabajo) encaminados hacia una formación socioespacial dividida en clases sociales (Singer, 2016).

En esa dirección se desplegaron acciones desde el Estado hacia un control social de las clases subalternas para contener las tensiones y frenar las desigualdades que dan forma a la espacialidad urbana en aquel entonces, es decir, las ciudades pasaron a reflejar los antagonismos de dicha estructura social (Jaramillo, 2012; Fernández y Sepúlveda, 2006; Maricato, 2003); en síntesis, la respuesta del Estado fue promover un “urbanismo moderno” para erradicar la pobreza ante los escenarios de desigualdades, vistas como un “mal” (Fernández y Sepúlveda, 2006).

---

<sup>3</sup> Estos conceptos, al igual que los programas y los organismos nacionales de vivienda, han evolucionado a lo largo de las décadas, donde ha sido posible homogeneizar el producto: la vivienda. La vivienda de interés social, tipología utilizada para la oferta de vivienda a los rangos salariales más bajos, se caracteriza por un menor valor de costo de la producción, por cumplir con ciertas características arquitectónicas, y por el hecho de ser adquiridas por medio de créditos hipotecarios extensos. En México, la definición de los patrones de este tipo de vivienda está a cargo de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), el otorgamiento de créditos están a cargo de los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis) y la producción de éstas es exclusiva del sector privado: consorcios inmobiliarios, desarrolladores y/o promotores de viviendas.

<sup>4</sup> En similitud al planteamiento presentado, en el contexto mexicano, la primera institución gubernamental encargada en promover viviendas apareció en 1949. Conjuntamente con la creación del primer fondo nacional para construcciones de casas populares, “casas baratas” en escala nacional, el Fondo de Habitaciones Populares (FHP), tenía como objetivo principal “proyectar y realizar casas baratas y precio medio, fraccionar y urbanizar terrenos para el servicio de habitaciones populares, demoler y substituir tugurios y condicionar habitaciones defectuosas y otorgar préstamos inmobiliarios” (Gobierno Federal, 1949).

Por lo tanto, de acuerdo con Jaramillo (2012) y Tapia (2006) la presencia de tugurios y de asentamientos precarios en los centros de las ciudades estuvo íntimamente “ligada a modalidades de producción del espacio construido y a formas de ocupación del suelo por parte de los pobladores más pobres que contrastan con las del resto de la población” (Jaramillo, 2012: 3; Tapia, 2006: 3).

Conforme lo revisado en los estudios de Jaramillo (2012); Fernández y Sepúlveda (2006), y Maricato (2003) los programas de vivienda implementados (en la primera generación) no fueron suficientes para asegurar una movilidad social a esta población o incorporarlos a la “ciudad moderna”, es decir, a los circuitos de modernidad (Santos, 2009). Al contrario, la segregación social y económica a ciertos grupos de la sociedad con relación a otros sectores laborales acentuaron la división socioespacial.

El Estado, al comprometerse a *erradicar* las construcciones irregulares, lo que hizo fue reemplazar estas autoconstrucciones por conjuntos habitacionales para los sectores de trabajadores de la clase media y alta en zonas céntricas a través de la exclusión y la marginación de ciertos trabajadores más pobres que ya habitaban los centros urbanos<sup>5</sup> (Santos, 2009).

De manera más general, la acción del Estado promovió vivienda(s) con diseños “funcionales” a ciertos sectores de trabajadores en los que, en palabras de Jaramillo (2012), “el espacio regulado suscite los valores y actitudes que sean compatibles con los procesos globales de cambio”, ocultando los pobres, es decir, la pobreza (Jaramillo, 2012: 6).

Fue a partir de la década de 1970 y hasta los años ochenta que se experimentaron cambios progresivos y exitosos en las políticas habitacionales en la región (Pírez, 2014; Fernández y Sepúlveda, 2006); se inauguraron mecanismos normativos-jurídicos a nivel nacional e internacional, elevando la vivienda a estatus de derecho fundamental e indispensable para el desarrollo humano,<sup>6</sup> sin embargo, en el mismo periodo, se vivieron grandes tensiones en países de América Latina.<sup>7</sup>

En suma, en materia de vivienda, **México logró acertadas experiencias, en las cuales se incluyeron los sectores de bajos ingresos de la población en los programas nacionales** (Pírez, 2014; Cano, 2007; Puebla, 2006), a diferencia del ciclo anterior, que no terminaron por resolver los problemas de viviendas de la población de bajos recursos, las “políticas alternativas” involucraban a los habitantes en la solución de los problemas (Fernández y Sepúlveda, 2006; Tapia, 2006).

Cabe destacar que en la sociedad mexicana a raíz de las formas político-organizativas que surgieron en diferentes contextos (movimientos sociales de damnificados, profesionistas, estudiantes,

<sup>5</sup> Por ejemplo a la estructuración socioespacial de la Ciudad de México, los fraccionamientos privilegiados con enfoque urbanístico “moderno” fueron construidos para ciertos sectores de trabajadores (Sánchez, 2012).

<sup>6</sup> En 1976 se realizó la primera Cumbre Mundial Hábitat I, en Vancouver (Fernández y Sepúlveda, 2006), en donde los procesos populares se reconocieron como promotores para las acciones que comprometen la agenda pública en torno al desarrollo de las ciudades alrededor del mundo. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) se reconocen estándares “adecuados” para materializar el derecho a la vivienda en conjunto con otros derechos; el documento fue ratificado por los países de Latinoamérica. En el año en 1984, una reforma constitucional elevó el concepto de vivienda, agregando a la vivienda elementos de condiciones dignas y decorosas, indispensables para las familias mexicanas.

<sup>7</sup> Cabe resaltar que la entrada de las políticas habitacionales de segunda generación se experimentó bajo innumerables contradicciones que se observaron en los campos político, económico, ideológico y social, en un momento que repercutió en dictaduras militares en algunos países, mientras en otros se trató de un momento decisivo para la apertura política bajo signos de redemocratización, donde el entramado social se complejizó y tensionó esa realidad.

etc.) se logró evidenciar los problemas acumulativos de precariedad habitacional en los centros urbanos. Ciertas particularidades estuvieron marcadas por la presencia de movimientos populares y por los efectos dejados por el sismo de 1985, aspectos que propiciaron que las condiciones materiales acerca de la demanda habitacional se politizaran en la década de 1980 (Cano, 2007).

En ese periodo la agenda macroeconómica global comenzó a capturar gradualmente a los Estados nacionales de los países periféricos en una búsqueda que pretendía sintonizar los nuevos acuerdos de las políticas multilaterales. Las tendencias globales que se perfilaron ante el contexto de crisis económica mundial, a partir de la década de 1970 (inicialmente en los países centrales y posteriormente, en países de economía dependiente) desencadenaron cambios profundos en las sociedades latinoamericanas, mismas que penetraron en los distintos campos de la vida social.

Los efectos de la globalización resultaron en un cuadro de composición simétrica en torno de pérdida de gobernabilidad de los gobiernos locales bajo un papel subordinado de las economías periféricas (Lamamoto, 2015), al tiempo que promovieron la composición asimétrica entre las economías centrales y periféricas, lo que implica reconocer la heterogeneidad del sistema mundial, que tiende a ser “más débil en la periferia o en regiones dependientes y más plena en el mundo desarrollado o central” (Osorio, 2016: 278).

En la década de 1990, con la consolidación de la reconversión productiva y los cambios en la(s) regulación(es) laboral(es), la supremacía mundial del mercado financiero y las reformas del Estado a través de la disminución del gasto público modificaron radicalmente las políticas habitacionales, momento en que se inauguró **un nuevo ciclo de las políticas habitacionales** (Fernández y Sepúlveda, 2006). En sintonía a las tendencias globales, la política habitacional del país experimentó un fuerte proceso de desregulación a través de las medidas y reformas adoptadas por el gobierno de Carlos Salinas Gortari (1988-1994) (Moctezuma, 2012).

Hay dos puntos importantes de destacar en el recorrido histórico de las políticas habitacionales en México que resultan indispensables para nuestro análisis: el primer punto consiste en la reforma en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, aprobada en 1992, que permitió la venta gradual de tierras ejidales y comunales en mercado formal/legal.<sup>8</sup> El segundo punto consiste en la disminución del papel de los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis) en igual periodo (Puebla, 2006). Ambas medidas propiciaron la apertura de nuevos actores (inversionistas) operando en la esfera pública. La gestión del suelo pasó a manos de los sectores privados empresariales y la vivienda terminó por convertirse en activos financieros (Harvey, 1996; Rolnik, 2015).

Sobre todo, el suelo urbano ganó importancia valorativa para la inserción de ciertas ciudades en los circuitos económicos globales, debido a que en este estadio de la acumulación capitalista el suelo urbano sintetiza las relaciones sociales y de producción más complejas, pues además de contar con una articulación primaria —que se vincula con el proceso de producción con el espacio construido—, cuenta también con una articulación secundaria que responde a las co-

---

<sup>8</sup> El instrumento adoptado por el gobierno federal encaminado para otorgar certeza jurídica de tenencia a la tierra para delimitar e individualizar la propiedad de los terrenos ejidales se dio a conocer por medio del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede), que estuvo en curso de 1993 hasta 2006. En el discurso se identificaba como “programa de apoyo a la iniciativa campesina, voluntario y gratuito” (Procede, 2003:1).

nexiones de dicha espacialidad en su proceso de consumo de varias actividades urbanas, lo que resulta que la oferta y la demanda de esos diferentes usos del suelo urbano tengan una relación muy importante, a la vez, escasamente comprendida (Jaramillo, 2009; Harvey, 1977).

En síntesis, las políticas de tercera generación son conducidas por una urbanización de enfoque empresarial, donde se consolida la transición del papel gestor del Estado a un papel de Estado “facilitador” direccionando las acciones estatales en promover un “nuevo empresariado urbano” descentralizado en los niveles municipales, estatal y federal (Fernández y Sepúlveda, 2006; Sassen, 2015; Harvey, 1996).

De acuerdo con Harvey (1996) el nuevo empresariado en la planificación urbana tiene como característica principal la noción de *asociación público-privado*, cuyas demandas sociales (acumulativas y actuales) locales quedan vinculadas a las estrategias de los poderes públicos municipales en buscar nuevos actores y agentes externos financieros para promoción de inversiones directas o fuentes de empleos.

A partir de esas condiciones, vemos que la existencia de intereses contrapuestos (demandas sociales y demandas del mercado) en la promoción y la producción de las viviendas a más de dos décadas en la política habitacional sostiene innumerables contradicciones. La aparición del abandono masivo de viviendas de interés social en diferentes localidades del territorio nacional, donde los fraccionamientos no cuentan con servicios públicos (educación, salud, seguridad, etc.) e infraestructura social básica hacen que las micro espacialidades se tornen escenario de múltiples ausencias.

## La captura de la política habitacional por el estado neoliberal

Según Harvey (2005) el neoliberalismo “es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas” (Harvey, 2005: 8) que sostiene que el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo conduce a la mejor manera de promover el bienestar del ser humano; pensamiento y proyecto que se introducen en el “marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio”; prácticas político-económicas que tienen vigencia en la política habitacional en el país, operando hace más de dos décadas.

Ante la explicación de Harvey (2005) acerca del neoliberalismo, vemos que tanto lo político como lo económico son conductores y proveedores de excedentes para el capital privado. Por lo tanto, el ideario o proyecto neoliberal impulsado por los organismos multilaterales en los países latinoamericanos (conforme hemos revisado anteriormente) se materializa por la captura de los Estados nacionales en el espacio mundial<sup>9</sup> para asegurar los excedentes de capital, ya sea por vía de la creación de nuevos espacios que se convierten en circuitos económicos para la producción, o por vía de las políticas sociales por medio de las alianzas entre la clase política nacional y empresarial (nacional o extranjero).

<sup>9</sup> El “espacio mundial se torna espacio del capital, que se hace totalidad, elemento de diferenciación en el interior de una unidad” (Iamamoto, 2015:110, traducción de la autora).

La consolidación del neoliberalismo sostuvo que las necesidades sociales (como la necesidad de vivienda) del conjunto de la mayoría de la población y las luchas de los trabajadores por el reconocimiento de sus derechos se perciben cada vez más alejados de nuestra cotidianidad y con poca o nula interacción (de los sujetos) con el Estado y con las instituciones públicas.

En el campo de las disputas sociales, las tendencias actuales (neoliberales) comprometen la legalidad y la legitimidad de las formas espontáneas y populares de (re) producir los espacios en las ciudades. Las formas mercantiles son asumidas como formas legítimas para asegurar la sociabilidad humana, que es cada vez más individualizada y asentada en la propiedad privada, lo que nos ha colocado en una difícil posición de respuestas para enfrentar los problemas de vivienda de manera conjunta, articulada, organizada y colectiva (Harvey, 2013).

En síntesis, cabe recordar que en esta etapa de orden neoliberal y global “la acción del Estado es subsidiaria al capital (no ausente) y debe concentrarse en resolver las fallas del mercado” (Stolowicz, 2016: 38), bajo esa característica el Estado neoliberal pasa a intervenir en la gestión de las crisis, asume un papel decisivo en la captura de los mercados externos y en la protección de los mercados locales (Iamamoto, 2015).

Es decir, la captura de la política habitacional por el Estado neoliberal, no es aleatoria. Según Rolnik (2015) el sector de la vivienda fue uno de los primeros que han sido objeto de las reformas neoliberales en los países que han implementado procesos de reforma de sus modelos anteriores de bienestar social, elemento común a todos los procesos experimentados en las ciudades latinoamericanas, que en un primer momento consistió en un protagonismo del Estado.

Lo anterior es lo que sucedió en México a fines de la década de 1980, donde se canalizaron importantes inversiones públicas para impulsar la operación de ese tipo de gestión empresarial (público-privada), bajo mayores montos de préstamos del Banco Mundial, por medio del incremento de la deuda externa del gobierno mexicano (Boils, 2003).

Por lo tanto, al analizar los sucesivos cambios de los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis) podemos afirmar que la captura de la política habitacional por el Estado neoliberal en términos de producción de vivienda ha direccionado acciones para la creación de un *outlet* del sector vivienda, es decir, se crean espacios de salidas de capital financiero excedente global, en sentido inverso, incapaces de resolver los problemas de viviendas de la población, especialmente para aquellas personas más pobres de la sociedad (Rolnik, 2015).

Dichas características se presentaron, sobre todo, en los sexenios de los gobiernos panistas, donde el *stock* de viviendas producido no necesariamente estuvo direccionada a atender los rezagos habitacionales del país (Mellado, 2015). En primer lugar, suministró las ganancias del sector industrial de viviendas en la producción de las mismas conjuntamente con el fomento y las operaciones al otorgar un crédito en transiciones bancarias, y en segundo, la oferta estuvo direccionada a los sectores medianos de la población pertenecientes al seguro social de los mayores rangos salariales (Puebla, 2006).

En otras palabras, la asociación público-privada (incorporada bajo un discurso de modernización) en la gestión de la política habitacional a partir de los años noventa transfirió el derecho a la vivienda de los sujetos a una capacidad de acceder a un crédito hipotecario, de esa manera ha demostrado una baja capacidad de resolver los problemas acumulativos de vivienda de la sociedad y en su lugar creó otros, con las viviendas abandonadas por todo el país.

En síntesis, la captura de la política habitacional por el Estado neoliberal fue la apropiación de mecanismos legales y jurídicos (en los distintos niveles de gobierno) de la función pública que pasan a satisfacer las necesidades del mercado. En ese sentido, las necesidades sociales de viviendas son sistemáticamente desplazadas de la óptica del Estado para dar lugar a las necesidades del mercado de viviendas (sector empresarial y sector financiero) desequilibrando la oferta (pública) de viviendas.

## Las expresiones sociales del abandono de viviendas en suelo morelense

Tanta gente sin casa y tanta casa sin gente  
(Autor desconocido)

El problema histórico de escasez de vivienda se complejiza todavía más con el abandono masivo de la misma en el país. La escasez de vivienda nos indica rezagos habitacionales importantes en las realidades urbanas de las ciudades latinoamericanas no superadas, que según la ONU-Hábitat (2012) “el volumen del déficit habitacional es tan elevado que pocos países podrían aspirar a una universalización de la vivienda digna en el corto o mediano plazo” (ONU-Hábitat, 2012: 61).

En territorio mexicano, el déficit habitacional representa 9 045 934 hogares que presentan alguna modalidad de rezago (Conavi, 2014),<sup>10</sup> sin embargo, el Censo de Población y Vivienda 2010 nos revela que cerca de 21% del total de viviendas en el país se encontraban “deshabitadas” (INEGI, 2012),<sup>11</sup> hecho que apunta a una importante contradicción en materia de política nacional de vivienda. En ese sentido, en el último Programa Nacional de Vivienda-PNV (2014-2018) del sexenio que acaba por completarse se revelaron la magnitud y la importancia de combatir la problemática del abandono, aunque las acciones previstas en el programa para el enfrentar el abandono no llegaron a ser efectivas (Ballesteros, 2018).

Este documento, además de enumerar acciones, reconoce que el fenómeno del abandono se vincula a múltiples causas y que este problema ha tenido un ascenso importante en la última década, alcanzando la cifra de casi 5 000 000 de viviendas deshabitadas/abandonadas (Gobierno Federal, 2014). Esto significa que ni toda vivienda construida está habitada y que a pesar del impulso en la producción de viviendas y de expansión de los sistemas de créditos las políticas

<sup>10</sup> En el momento de la investigación, para los años de 2008, 2010, 2012, 2014 y 2017, la Conavi presentó un mismo número para el Rezago Habitacional (RH), que corresponde a 9 045 934 hogares con rezago para territorio nacional. En los datos estadísticos presentados por Sociedad Hipotecaria Federal, la cual utiliza la misma metodología que la Conavi, en el año 2015 mostró un descenso de 8.9 puntos porcentuales en los últimos 10 años, pero no fue posible develar lo que produce la diferencia entre éstos.

<sup>11</sup> El concepto de “viviendas abandonadas”, aunque pareciera de fácil comprensión con respecto a algo que fue dejado, que se encuentra en situación o estado de abandono en virtud de una o más razones, todavía presenta un nombramiento difuso, no consensado entre los Onavis y en los planes estatales que presentan la problemática. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Sistema Urbano Nacional (SUN) utilizan la definición de viviendas “deshabitadas”, para dar el sentido más cercano que queremos evidenciar en este trabajo. De acuerdo con estos organismos su condición está atribuida a una “vivienda particular que está totalmente construida y disponible para ser habitada y que al momento del levantamiento censal no tiene residentes habituales, no es de uso temporal y no es utilizada como local con actividad económica” (INEGI, 2015: 26).

habitacionales en los distintos niveles de gobierno, las construcciones masivas de viviendas no han producido formas adecuadas de habitar.

Esta afirmación se basa en la investigación empírica realizada en el municipio de Xochitepec, entidad que forma parte de la Zona Metropolitana de Cuernavaca (ZMC) del estado de Morelos. También se observó en estudios acerca del tema, la existencia de formas singulares en cada localidad donde el abandono masivo persiste, al mismo tiempo que fue posible notar un patrón que se repite para ciertos desarrollos urbanos<sup>12</sup> construidos a partir de la década de 2000 ofertados por los organismos nacionales de viviendas (Infonavit, Fovissste).

La primera hipótesis de la existencia de un patrón corresponde a la espacialidad, son ubicaciones lejanas, compradas a bajo costo por las constructoras inmobiliarias, lejanas de los centros urbanos, las edificaciones fueron ejecutadas en ciudades que hasta finales del siglo eran mayoritariamente compuesta por suelo ejidal. Estas tierras se incorporaron gradualmente a fines de la década de 1990 al mercado formal de tierras, por ejemplo de las localidades en Morelos.<sup>13</sup>

La segunda hipótesis se vincula a la producción de los desarrollos urbanos o fraccionamientos; se sabe que en las últimas dos décadas hubo un protagonismo del sector empresarial de viviendas (consorcios, desarrolladores de viviendas, constructoras inmobiliarias) aliado a salidas del sector financiero con fuerte impulso de la política de créditos hipotecarios, forjando una única vía de adquisición de vivienda en el mercado formal de tierras. Sin embargo, en la producción masificada de las viviendas que se encuentran en abandono en la realidad morelense, la producción fue cada vez más diversificada (patrones de la vivienda)<sup>14</sup> para la captura de los diferentes “perfiles” de derechohabientes.

Es decir, la posibilidad de acceder a un segundo crédito para trabajadores de mayores cajones salariales a través de los Onavis y/o de bancas privadas, no necesariamente implicó que los derechohabientes habitaran o se trasladaran a esa nueva vivienda, a diferencia de los grupos que utilizaron el crédito por primera vez y accedieron a una vivienda de interés social con la intención de habitarla definitivamente. Tal composición heterogénea entre los derechohabientes resultó en un *boom* de desarrollos urbanos, así como, un *boom* de viviendas de fin de semana en Morelos.

En algunas localidades visitadas se pudo apreciar que las formas de habitar son casi nulas, ya que la implementación de servicios públicos no fue simultánea al proceso de construcción de los desarrollos urbanos, y el aumento de la inseguridad para los nuevos pobladores se ve reflejada como causa y efecto del mismo abandono. Estas microespacialidades están marcadas por ausencias y exentas de acciones del poder público local, lo cual refuerza otras formas de apropiación de los espacios construidos.

---

<sup>12</sup> Nomenclatura utilizado por los actores del sector vivienda (Onavis y constructoras) para parques habitacionales, sobre todo, resulta de la “modernización” del sector basada en la gestión empresarial.

<sup>13</sup> A pesar de la poca información acerca de los datos cuantitativos al momento de desarrollar la presente investigación, la entrevista realizada a un ingeniero del Infonavit reveló un cruce entre los siguientes datos: las localidades donde hubo mayores construcciones de desarrollos urbanos a partir de la década de 2000 son aquellas con mayor número estimado de abandonos de viviendas por el instituto, sin embargo, los datos cuantitativos no estuvieron disponibles para generar una base de datos estadísticos para la investigación.

<sup>14</sup> Actualmente, las principales características que diferencian las viviendas son: precio final en el mercado, forma de producción, y superficie construida o número de cuartos, entre otros” (Conavi, 2010: 55). Clasificadas en: económica, popular, tradicional, media, residencial, residencial plus.

En síntesis, lo que podemos constatar es que el problema del abandono de las viviendas no puede ser comprendido de manera generalizada y tampoco ser atribuido a la voluntad de cada individuo. La ausencia de conectividad de las viviendas a las demás formas de habitabilidad en la cotidianidad de los sujetos (que son colectivas) restringe el derecho a la vivienda y anula el derecho a la ciudad —derechos fundamentales— que sin posibilidad de acceder a éstos, la única salida es huir.

## Conclusiones

Las prácticas incorporadas por el Estado se relacionan a dos aspectos importantes para explicar el cuadro de viviendas abandonadas en las localidades en Morelos: 1) la desregulación de la política habitacional, la cual ha repercutido sustancialmente en una baja regulación de los agentes estatales en la provisión, la gestión y la implantación de la política en cuestión; 2) la desregulación del suelo social, con la implantación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede) (1992-2006).

Señalamos que los procesos de “modernización” tanto de la administración pública como del campo/rural<sup>15</sup> fomentaron las bases del discurso para justificar dichas desregulaciones. En el caso específico de Morelos, al analizar los planes y leyes en torno a los ordenamientos territoriales, encontramos una sintonía entre los discursos en los niveles municipal, estatal y federal que se hacen presentes a partir de la década de 2000 preocupados en “urbanizar” tierras de procedencia ejidal<sup>16</sup>.

Asimismo, la investigación realizada señala que, en lo referente al campo y la planificación urbana, las inversiones resultaron insuficientes, lo cual se manifiesta en una urbanización inconclusa, lo que se traduce a su vez, en la incapacidad política y económica de diversos agentes públicos para implantar servicios y equipamientos públicos tan necesarios para el desarrollo humano como es la vivienda. Al limitarse a la captación de nuevos flujos de capitales, los Onavis, por lo menos en los últimos 15 años, desequilibraron sustancialmente la oferta y la demanda, dejando en manos del sector privado la regulación y la demanda habitacional.

Si pensamos en estas mismas condiciones pero en sentido opuesto, tendríamos en estos espacios integralidad de la política habitacional en acciones articuladas entre los gobiernos local, estatal y federal continuadas en cada sexenio; integralidad de tejido social y espacial, con presencia de vínculos comunitarios y oferta de servicios públicos y privados, así como acceso a

<sup>15</sup> Por ejemplo a la “modernización del sector vivienda”, se planteó la necesidad de incorporación del sector privado: agentes financieros, promotores y constructoras en las distintas ramas existentes en la política habitacional con discursos de eficiencia y capacidad de gestión de recursos (Sánchez y Vassalli, 2009; Puebla, 2006). De acuerdo con Coulomb y Schteingart (2006) fue sobre estas bases que todos “los organismos federales de vivienda experimentaron cambios importantes, que llevaron a una homogeneización de sus sistemas de trabajo para convertirse [...] en instituciones exclusivamente financieras, abandonando el rubro de control del proceso de producción habitacional” (Coulomb y Schteingart, 2006: 502).

<sup>16</sup> De acuerdo a los resultados de la investigación realizada, se puede inferir que a partir de la década de 2000 se llevó a cabo la construcción de un mito de la urbanización sobre estas tierras, forjado en las supuestas mejorías de vida de las personas.

equipamientos y a bienes e infraestructura social básica en un territorio. Todas estas condiciones representan el sentido del derecho a la vivienda digna y adecuada que el Estado debe proveer.

Cabe resaltar que la fórmula equitativa para implementar el derecho a la vivienda depende de políticas urbanas concretas, que asuman la totalidad de la vida social, reconociendo la trayectoria histórica y excluyente que resultó de los procesos de urbanización en nuestra realidad, presentando nuevas soluciones de vivienda a los diferentes tipos de rezagos habitacionales existentes, así como direccionar acciones a los diferentes grupos y sectores sociales que carecen de condiciones sociales básicas para acceder a una vivienda adecuada.

Para ofrecer soluciones adecuadas al problema del abandono de viviendas, es necesario, ante todo, comprender las múltiples dimensiones del fenómeno (en este capítulo tratamos de explorar una de ellas), más allá de una mirada a las causalidades. Los ordenamientos macroespaciales globales han avanzado sobre las microespacialidades en ritmo tan acelerado que han ocultado las contradicciones existentes; corresponde a nuestra labor científica develarlas desde la investigación académica.

En suma, existe una necesidad en esa realidad de salir a luz. La producción de diagnósticos en las áreas afectadas, así como, una mayor transparencia de los Onavis al momento de detallar los informes sobre cifras del abandono que existe en las distintas municipalidades, integran acciones prioritarias para alimentar las intervenciones de recuperación de estas viviendas.

## Referencias

- Ballesteros, Nicole (2018). *Las expresiones sociales del abandono: un análisis de la producción de viviendas de interés social en el municipio de Xochitepec, Morelos (2001-2017)*. Tesis de maestría, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 200 pp.
- Boils, Guillermo (2004). "El Banco Mundial y la política de vivienda en México", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México/IIS, pp. 345-367.
- Cano, Leticia (2007). "Fonhapo y la vivienda popular en México: Un acercamiento", *Revista Trabajo Social*, núm. 16, febrero, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México/ENTS, pp. 4-13.
- Castro, José; Coulomb, René; León, Pedro; Puebla, Claudia (2006). "Los desarrolladores privados y la vivienda de interés social", en Coulomb, René; Schteingart, Martha (Coords.). *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, Ciudad de México: UAM-Azcapotzalco, pp. 445-476.
- Comisión Nacional de Vivienda (2010). *Datos del Código de Edificación de Vivienda*, recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/85460/Codigo\\_de\\_Edificacion\\_de\\_Vivienda.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/85460/Codigo_de_Edificacion_de_Vivienda.pdf) [consultado el 17/09/2018].
- Coulomb, René, Schteingart, Martha (2006). "Necesidades habitacionales presentes y futuras", en Coulomb, René, Schteingart, Martha (Coords.). *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, Ciudad de México: UAM-Azcapotzalco, pp. 495-513.

- Fernández, Raúl; Sepúlveda, Rubén (2006). *Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*; San José, Costa Rica: Centro Cooperativo Sueco, 148 pp.
- Gobierno Federal (1949). *Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas* (en línea). Consultado de: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1949&month=03&day=04>. [consulta: 18/09/2018].
- Gobierno Federal (2014). *Programa Nacional de Vivienda 2014 – 2018* (en línea). recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342865&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342865&fecha=30/04/2014) \
- Harvey, David (1996). “Do gerenciamento ao empresarismo: transformação da administração urbana no capitalismo tardio”, en *Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, n. 39, 1996, São Paulo, pp. 48-64.
- \_\_\_\_ (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI 340 pp.
- \_\_\_\_ (2007). *Breve historia del Neoliberalismo* (en línea). Consultado de [consultado el 18/09/2018].
- \_\_\_\_ (2013). *Para entender o capital*, São Paulo: Boitempo, 335 pp.
- INEGI (2012). *Resultados de la encuesta de verificación de viviendas deshabitadas y de uso temporal del Censo de Población y Vivienda 2010*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 42 pp.
- INEGI (2015). *Anuario Estadístico y Geográfico de Morelos 2015*, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 502 pp.
- Jaramillo, Samuel (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE, 472 pp.
- Jaramillo, Samuel (2012). *Urbanización informal: diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales*, Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE, 33 pp.
- Lamamoto, Marilda (2015). *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*, 9ª. Ed., São Paulo: Cortez, 495 pp.
- Maricato, Ermínia (2003). “Metrópole, legislação e desigualdade”, *Revista Estudos Avançados*, núm. 48, 2003, São Paulo, pp. 151-166.
- Mellado Hernández, Norma (2015). “La política de vivienda en las administraciones del Partido Acción Nacional: 2000-2012”, en González, Arsenio Ziccardi, Alicia (Coords.), *Habitabilidad y política de vivienda*, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 59-68.
- Moctezuma, Vicente (2012). *Espejismos de la vivienda social: segregación espacial e integración social en la Ciudad de México*. Tesis de maestría, Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 255 pp.
- Organización de las Naciones Unidas (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y Caribe 2012 rumbo a una nueva transición urbana* (en línea). ONU, recuperado de: <http://estaticog1.globo.com/2012/08/21/Estado-de-las-Ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe-2012.pdf>. [consultado el 02/08/2017].
- Osorio, Jaime (2016). *Teoría marxista de la dependencia*, Ciudad de México: Itaca, 444 pp.
- Pírez, Pedro (2014). “La mercantilización de la urbanización. A propósito de los “conjuntos urbanos” en México”, *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 3, vol. 29, 2014, Ciudad de México, El Colegio de México, pp. 481-512.
- Procede, (2003). *Informes*. Sector Agrario/Secretaría de la Reforma Agraria, pp. 1-7.

- Puebla, Claudia (2006). "El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)", en Coulomb, René; Schteingart, Martha (Coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, Ciudad de México: UAM/ Azcapotzalco, pp. 193-238.
- Rolnik, Raquel (2015). *Guerra dos lugares a colonização de terra e da moradia na era das finanças*, São Paulo: Boitempo, 423 pp.
- Sánchez, Javier (2012). *La vivienda "social" en México: pasado-presente-futuro?*, Ciudad de México, JSa, 327 pp.
- Sanchez Yescas, Mabel; Vassali, Paquette, Catherine (2009). "Producción masiva de vivienda en Ciudad de México: dos políticas en debate", *Centro-h*, núm. 3, abril, pp. 15-26.
- Santos, Milton (2009). *Metrópole Corporativa Fragmentada*, 2. Ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo-USP, p. 131.
- Sassen, Saskia (2015). *Expulsiones brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz Editoras, 295 pp.
- Singer, Paul (2016). *Economía política da urbanização*, 3a. Ed., São Paulo: Contexto, 155 pp.
- Stolowicz, Beatriz (2016). "El programa de destrucción creativa", en *El misterio del posneoliberalismo*, vol. 1, tomo II, Bogotá, Instituto Latinoamericano para Una Sociedad y Un derecho Alternativo-ILSA, Espacio Crítico Ediciones, pp. 17-64.
- Tapia, Ricardo (2006). *Políticas habitacionales en América Latina y su relación con los programas que contemplan evolutividad del hábitat*, Santiago de Chile: INVI, 12 pp.

## Siglas y acrónimos

Conavi	Comisión Nacional de Vivienda
FHP	Fondo de Habitaciones Populares
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Onavis	Organismos Nacionales de Vivienda
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Pocede	Programa de Certificación de Derechos Ejidales
RH	Rezago Habitacional
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal
SUN	Sistema Urbano Nacional
ZMC	Zona Metropolitana de Cuernavaca

# La economía política del rezago y la desocupación de vivienda en México

Laura Alejandra Reyes del Cueto<sup>1</sup>

## Introducción

Las reformas estructurales implementadas en México después de la crisis de 1982 impactaron de manera significativa al sector vivienda al fomentar una expansión considerable en el acceso a créditos hipotecarios, el desmantelamiento de regulación urbana a nivel estatal y local, y la disolución del sistema *ejidal* para permitir la privatización y el desarrollo de tierras mayoritariamente rurales y de bajo costo que circundan varias ciudades del país (Coulomb y Schteingart, 2006; Eibenschutz y Goya Escobedo, 2009). En particular, desde el año 2000, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) facilitó un considerable flujo financiero que promovió un *boom* inmobiliario. Los créditos anuales otorgados por el instituto se incrementaron de 90 000 en 1990, a 250 000 en 2001; a 500 000 en 2011 y a cerca de 700 000 en 2013, cuando alcanzaron su mayor cifra anual. Por tanto, de 1998 al 2014, el Infonavit otorgó alrededor de 5.4 millones de créditos hipotecarios. Es importante recalcar que gran parte de los recursos del instituto (alrededor del 60%), provienen de las contribuciones de sus derechohabientes (5% de su salario), mientras que cerca de 37% surge de la recuperación de su cartera y sus intereses. Este flujo financiero permitió que la producción de vivienda económica se convirtiera en un negocio redituable y de bajo riesgo para el sector de la construcción. En la década del 2000, el mercado fue acaparado por un puñado de desarrolladores de vivienda. Homex, Urbi, Geo, Ara, Hogar y Sare han operado en gran parte del país y produjeron en su momento más de la mitad del total de vivienda nueva en esta década (SHF, 2007; Infonavit, 2014).

Debido a su capacidad de inversión, puede argumentarse que los desarrolladores vislumbraron al Infonavit como su cliente principal, en lugar de considerar a los derechohabientes. Con el respaldo de varios gobiernos estatales y la omisión de muchos gobiernos locales, dichas empresas alinearon su producción anual al número de trabajadores afiliados al Infonavit y con acceso inmediato a un crédito hipotecario, sin prestar mucha atención a las necesidades, a las condicio-

---

<sup>1</sup> Fellow Postdoctoral University of Toronto's Munk School of Global Affairs & Public Policy.

nes económicas de los derechohabientes, ni a la calidad del producto que estaban brindando. Se argumentó que esta estrategia ayudaría a reducir el déficit habitacional (al menos en términos cuantitativos) del país mediante el fomento a la producción privada de vivienda, sin embargo, millones de familias adquirieron créditos para comprar vivienda en nuevas periferias urbanas con acceso limitado y con una infraestructura y servicios ineficientes (fotografía 1).

Fotografía 1.

El Dorado, Huehuetoca, Estado de México.



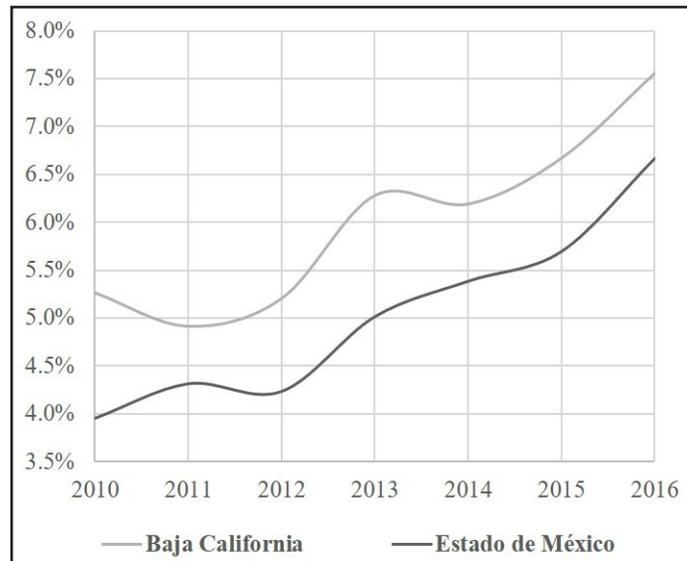
Fuente: fotografía del autor, 2016.

La falta de acceso a oportunidades económicas en estos nuevos suburbios, así como la inflación de la deuda hipotecaria de muchos hogares (particularmente la gran cantidad que obtuvo créditos en UDIS o salarios mínimos), han forzado a muchos a abandonar estas viviendas (gráfica 1). Por tanto, gran parte de estos nuevos desarrollos inmobiliarios han experimentado niveles muy elevados de abandono, particularmente en las regiones del país que experimentaron un *boom* de construcción hace una década. En el último conteo oficial del 2010, el país tenía más de cinco millones de viviendas deshabitadas, equivalentes al 14% del parque habitacional, el índice más alto entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2015). Paradójicamente, de manera paralela, alrededor de un tercio de los mexicanos

aún viven en condiciones de rezago habitacional; dichas condiciones se definen oficialmente como el número o porcentaje de hogares en los que las familias viven en condición de hacinamiento (más de 2.5 habitantes por cuarto) o en viviendas construidas con materiales precarios (desechos, cartón, madera no tratada, hojas de palma, barro, asbestos o con pisos de tierra). La mayoría de estas personas, sin embargo, no pueden acceder a créditos hipotecarios ya que laboran en el sector informal (SHF, 2015).

Gráfica 1.

#### Cartera vencida del Infonavit.



Fuente: Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV-Conavi).

La coexistencia de altos índices de desocupación y rezago habitacional en varias partes del país es una muestra latente de la tensión que existe entre las políticas y los objetivos de vivienda en México. Se argumentó que la *financionalización* de la vivienda promovería el derecho constitucional a un hogar digno, gracias a la eficiencia del mercado y al sector privado, sin embargo, el gobierno mexicano ha mitigado de manera importante los riesgos financieros para el sector de la construcción (Soederberg, 2015) y no así el de los derechohabientes y sus hogares. Por tanto, la producción masiva de vivienda y el *boom* inmobiliario de 2000 en realidad terminó brindando opciones habitacionales limitadas y frecuentemente deficientes, así como deudas en muchas ocasiones impagables.

En este capítulo se presenta una síntesis de la influencia de la política nacional de vivienda, a partir de las reformas en el sector desde los años noventa, así como de las prácticas y la implementación de políticas urbanas a nivel estatal y local, y su incidencia en la producción y la desocupación de vivienda. Asimismo, presenta algunas de las implicaciones espaciales y socioeconómicas de los recientes patrones de desarrollo urbano y de vivienda para sus residentes

e instituciones financieras y gubernamentales. Dicho análisis se ha sustentado en métodos mixtos de investigación que incluyen 41 entrevistas semiestructuradas con funcionarios públicos, desarrolladores y organizaciones civiles; el análisis de fuentes secundarias como lo son fuentes periodísticas y planes, programas y leyes gubernamentales y análisis espaciales y estadísticos, entre ellos un conteo del número de viviendas deshabitadas en el 2016 en áreas selectas dentro de dos casos de estudio: Tijuana, Baja California, ciudad fronteriza con más de un quinto de su parque inmobiliario deshabitado en el 2010, y Huehuetoca, Estado de México, municipio conurbado de la Zona Metropolitana del Valle de México con cerca de la mitad de su parque inmobiliario deshabitado en el mismo año. Ambos municipios, así como sus estados, experimentaron también un crecimiento muy significativo en su parque habitacional, particularmente durante la década del 2000.

## El tren de vivienda y su paradoja: problemas de rezago y abandono

El actual modelo de financiamiento y desarrollo de vivienda mexicano ha sido descrito como un tren de producción rápida y masiva, en teoría para taclear el rezago habitacional, pero también una alegoría puntual de la eficiencia económica promovida por las reformas neoliberales de finales del siglo XX. Dicho sistema de producción ha requerido de un andamiaje institucional liderado por el Infonavit, su expansión crediticia y su capital financiero, hecho posible gracias a la contribución del 5% del salario de sus afiliados y a los altos intereses hipotecarios que han pagado muchos de ellos a través de los años. Las reformas al Infonavit también le permitieron convertirse en la institución hipotecaria más importante del país y la tercera más grande del mundo. Este gran motor financiero también ha contado con el importante respaldo y los incentivos de varios gobiernos estatales que, particularmente en la década pasada, promovieron el desarrollo a lo largo de las periferias urbanas y reservas territoriales de sus ciudades, lo cual permitió que un grupo selecto de desarrolladores inmobiliarios pudieran producir vivienda a un costo mínimo. Atraídos por la oportunidad de un negocio de bajo riesgo, el sector de la construcción pudo así sentarse al frente de esta locomotora para producir vivienda y maximizar ganancias.

Mientras el sector inmobiliario ganaba poder económico e influencia en la toma de decisiones con respecto al desarrollo urbano, las cortas y empobrecidas administraciones locales repartieron permisos de construcción sin prever lo que dicho desarrollo les costaría en un futuro. En gran parte por sus bajos recursos y sus limitadas capacidades institucionales, los gobiernos locales ocuparon los asientos traseros de este *tren de vivienda*. El corto periodo de sus administraciones y sus consiguientes visiones a corto plazo, los llevaron a ver en los permisos de construcción una gran oportunidad recaudatoria, sin prever que futuras administraciones enfrentarían grandes retos para proveer a estos nuevos desarrollos de servicios e infraestructura adecuados. Mientras tanto, a los derechohabientes “casi los dejó el tren”, por lo que tuvieron que adaptarse a los sistemas de producción de los desarrolladores, cuyo interés primordial (o único) era el producir más y más unidades habitacionales para mantener el motor en marcha, y brindar cuentas positivas a sus inversionistas.

Haciendo uso de métodos mixtos y de una extensa investigación de campo, este estudio establece que la falla de este modelo de vivienda, latente en la coexistencia de un excedente de ésta (aquella no habitada) y un déficit o rezago habitacional, yace en las tensiones que existen entre la *comodificación* y el derecho a una vivienda digna (plasmado en nuestra constitución). Aún en la actualidad, después del viraje discursivo que dio la administración pasada, esta tensión siguió siendo visible en los esfuerzos que ha realizado el Infonavit para recuperar su cartera vencida (y subastarla), propiciando así que varias familias se encuentren frente a la posibilidad de perder sus viviendas y de ser desalojados (fotografías 2 y 3). La influencia de la política nacional de vivienda en el estrepitoso crecimiento de un puñado de inmobiliarias en el país también pone en duda la naturaleza apolítica y tecnócrata que se argumentaba poseían las reformas neoliberales que impactaron al sector. Contrario a la retórica que promovía la autonomía y la eficiencia del mercado y el sector privado, el Estado mexicano mitigó los riesgos financieros del sector inmobiliario, sin proteger de la misma manera a los derechohabientes. Por tanto, este trabajo subraya de manera crítica las implicaciones socioeconómicas y políticas que han surgido a partir de la implementación de estrategias que han respaldado intereses privados sin lograr expandir de manera eficiente y significativa el acceso a una vivienda digna.

Fotografía 2.

**Anuncio de venta de vivienda adjudicada en Tijuana, Baja California.**



Fuente: fotografía de la autora, 2016.

Fotografía 3.

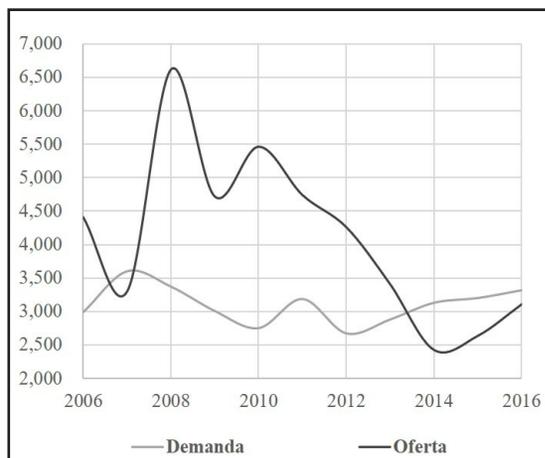
Anuncio de apoyo para prevenir desalojos y adjudicaciones en Tijuana, Baja California.



Fuente: fotografía de la autora, 2016.

Se argumentó que el mercado y el sector privado serían más eficientes en la producción de vivienda que el gobierno, que con anterioridad había estado involucrado más directamente en procesos de producción. La mercantilización de la vivienda económica o de interés social en el país, sin embargo, ha reproducido varios desequilibrios. Por un lado, el actual y reciente modelo de financiamiento no ha atendido las necesidades habitacionales de las familias con las carencias más pronunciadas. Este mismo también incentivó un desajuste entre la oferta y la demanda de vivienda (gráfica 2). El crecimiento exponencial de vivienda en la década del 2000, particularmente en áreas periféricas, ni siquiera correspondió a la demanda o número de derechohabientes que calificaban para un crédito Infonavit en un determinado año. Evidentemente se pretendía que personas de otras partes del área metropolitana, adquirieran vivienda en estos polos de desarrollo.

Gráfica 2.

**Oferta y demanda de créditos Infonavit (der.) en Huehuetoca, Estado de México.**

Fuente: Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda.

Sin embargo, el objetivo de producir grandes cantidades de vivienda en tiempos récord, y la falta de competencia en el sector de la construcción, llevó a que la producción de vivienda fuera de muy mala calidad y que no atendiera las necesidades de sus residentes. En lugar de abatir el rezago habitacional se terminaron reproduciendo condiciones como el hacinamiento por la producción de viviendas minúsculas en donde miles de familias viven el día de hoy, asimismo, se produjo vivienda precaria con severas fallas estructurales y de habitabilidad. Su ubicación promovió un acceso limitado a la infraestructura y los servicios adecuados, a tal punto que algunos de estos desarrollos no cuentan si quiera con servicios básicos como agua, electricidad y drenaje (imagen 1). Estas áreas “formalmente” desarrolladas han sido catalogadas por algunas ciudades (como Tijuana), como informales por esa razón.

Imagen 1.

**Asentamientos y desarrollos clasificados como irregulares al oeste de Tijuana, B.C.**



Fuente: Instituto Mexicano de Planeación, Tijuana.

Este estudio también expande y actualiza la limitada información y el entendimiento que tenemos con respecto a la desocupación y el abandono habitacional en México, y establece que este fenómeno es particularmente problemático en las periferias urbanas que experimentaron el desarrollo más expansivo en las últimas décadas (imagen 2, fotografías 4 y 5). La fotografía 5, en particular, que muestra un par de viviendas con sus ventanas y puertas cubiertas con tabiques y cemento (para prevenir “invasiones”), nos brinda una visual puntual del panorama actual. El anuncio en venta muestra un caso en el que probablemente los derechohabientes continúan pagando su crédito hipotecario mientras habitan otra vivienda que corresponde más cercanamente a sus necesidades. Uno de ellos, al menos, intenta vender dicha vivienda, seguramente a un valor menor que el que está pagando en un mercado virtualmente inexistente. Las viviendas lucen recientemente pintadas —inversión recurrente de sus propietarios— pero ya contienen grafiti y serán probablemente muy difíciles de vender por su ubicación en un área como las que hemos descrito: sin servicios básicos adecuados, entre muchas otras problemáticas. Y éste es quizá el caso de los derechohabientes que cuentan con un poco más de poder adquisitivo para mantener sus viviendas. El documentar estas condiciones también reveló otras importantes características reproducidas por el tren de vivienda, como nuevas expresiones de informalidad. Ésta se ha manifestado de varias maneras, como en la ausencia de servicios básicos en ciertos desarrollos habitacionales, la ocupación irregular de viviendas deshabitadas o su uso comercial.

Imagen 2.

**Aglomeraciones de vivienda deshabitada en Tijuana (>40% en 2010).**



Fotografía de la autora, 2018.

Fotografía 4.

**Vivienda de interés social abandonada en Santa Teresa, Huehuetoca.**



Fuente: fotografía de la autora, 2016.

Fotografía 5.

Prevención de invasiones en vivienda vacante en Santa Fe, Tijuana.



Fuente: fotografía de la autora.

El fenómeno de la financiarización de la vivienda ha sido estudiado particularmente en países del norte Global después de la crisis inmobiliaria y financiera del 2008. Sin embargo, las implicaciones de la paradoja de vivienda que está experimentando México son particularmente relevantes para las discusiones académicas y de política pública en el sur Global interesadas en promover el derecho a una vivienda digna. En el contexto mexicano, la definición de rezago habitacional oficial se ha centrado en métricas de hacinamiento y durabilidad de los materiales de construcción. Sin embargo, aquí se busca enfatizar que hay muchas otras consideraciones que deberían ser tomadas en cuenta por su influencia en la calidad de vida y habitabilidad que puede brindar una vivienda, tal como lo es la ubicación de la misma, que puede a su vez limitar o promover el *acceso* a servicios, infraestructura y oportunidades. Asimismo, las condiciones bajo las cuales se ha brindado acceso a créditos hipotecarios son también muy importantes de resaltar, particularmente dadas las dificultades que millones de hogares mexicanos están experimentando después de haber obtenido créditos que se han inflado hasta seis veces desde su adquisición.

## Conclusiones

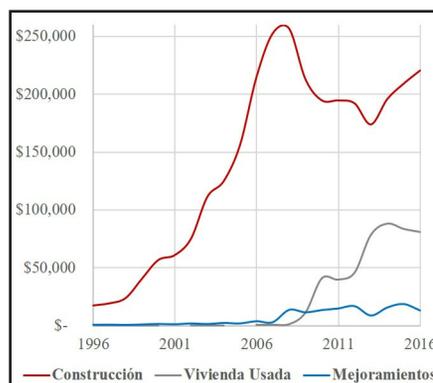
Desde la implementación de un nuevo modelo de financiamiento de vivienda en México, las relaciones o las interacciones entre distintos niveles de gobierno y actores e intereses privados

han reproducido un intrincado sistema de gobernanza para promover la producción y el desarrollo de vivienda. Dichas relaciones y sistemas se describen aquí como un régimen de gobernanza *multinivel*, distinto al que se ha descrito por la teoría de regímenes centrada en dichas interacciones únicamente a nivel local (Stone, 1989). Asimismo, aquí se han ejemplificado las maneras en las cuales estos regímenes multinivel han reproducido e intensificado la inequidad no sólo socioeconómica, sino también política, en términos de toma de decisiones; características que, podría argumentarse, han terminado por fracturar dicho modelo de financiamiento y producción de vivienda. De igual forma, se ha intentado expandir y actualizar el limitado conocimiento e información que se tiene con relación al fenómeno de la vivienda deshabitada en México, y se argumenta que dicha problemática ha sido más marcada en áreas periféricas de ciudades que experimentaron un crecimiento altamente expansivo en la década del 2000.

Finalmente, los hallazgos de esta investigación son particularmente relevantes para las actuales discusiones de política urbana y de vivienda. A pesar de un cambio discursivo y más reciente, a partir del 2012, hacia políticas de densificación, la política nacional de vivienda siguió priorizando el financiamiento para la construcción de casas nuevas por encima de cualquier otra estrategia, como la rehabilitación, la producción social o la vivienda en renta, que podrían asistir a estratos económicos más bajos mediante créditos más pequeños con condiciones más accesibles (gráfica 3). También resulta importante recalcar que, a nivel local, persiste una casi nula implementación de mecanismos regulatorios y fiscales para reorientar el desarrollo urbano y controlar la especulación inmobiliaria. Por tanto, la mayoría de las ciudades en México han experimentado abruptos incrementos en los precios de la tierra y la vivienda y un viraje privado e institucional para desarrollar complejos más costosos, dentro de un proyecto medio y residencial. (gráfica 4). Aunque esto puede ser más responsable en términos financieros, buscar hogares con mayor poder adquisitivo, evidentemente no resolverá las necesidades de vivienda de la mayoría de los habitantes de este país. Este último viraje quizá pretendió mantener el *tren de vivienda* en marcha, más que realmente el facilitar el acceso a una vivienda digna.

Gráfica 3.

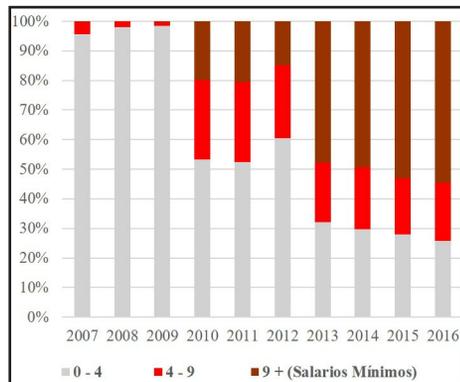
### Financiamiento de vivienda en México (millones de pesos).



Fuente: Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda.

## Gráfica 4.

## Financiamiento de vivienda en México (salarios mínimos).



Fuente: Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda.

Aun cuando esto es también un fenómeno global, la producción de vivienda en México se ha entrelazado cada vez más en la política económica capitalista. Esto ha ocasionado una tensión que surge en la expectativa de que el valor social o de uso de la vivienda se satisfaga a través de un sistema que valora o prioriza cada vez más su valor económico o de cambio. Sin embargo, estudiar y entender dichas contradicciones es una tarea importante que no debe limitarse a estudios económicos que tienden a ignorar o relegar los importantes papeles que juegan la política, el Estado y las relaciones de poder, en temas como el que nos ocupa en este artículo. Las políticas recientes de vivienda en México encarnan dichas tensiones y contradicciones entre la mercantilización y el derecho a la vivienda. Por tanto, uno de los objetivos principales de este trabajo ha sido el analizar y subrayar la lógica hegemónica que el país y sus políticas de vivienda han seguido, así como los distintivos patrones de desarrollo que han ayudado a reproducir a lo largo y ancho del territorio nacional en las últimas décadas.

## Referencias

- Coulomb, R., y Schteingart, M. (eds.) (2006). *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de Hoy*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa/UAM-Azcapotzalco.
- Eibenschutz Hartman, R. y Goya Escobedo, C. (2009). *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones*. Ciudad de México: Cámara de Diputados, Secretaría de Desarrollo Social, Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa.
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (2014). *Saturación de mercado* (reporte).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2015). *OECD Urban Policy Reviews: Mexico - Transforming Urban Policy and Housing Finance*. OECD Publishing, Paris.

- Reyes, Alejandra (en prensa). "Mexico's housing paradox: the political economy of inaccessibility and vacancy", in *Housing Policy Debate (Edition special: "The Financialization of Home in the Global South")*.
- Sassen, Saskia (2009). "When local housing becomes an electronic instrument: The global circulation of mortgages—a research note" en *International Journal of Urban and Regional Research* 33: 411-426.
- SHF (2007). *Estado Actual de la Vivienda en México*. Reporte preparado por Fundación CIDOC y SHF.
- SHF (2015). *Estado Actual de la Vivienda en México*. Reporte preparado por Fundación CIDOC y SHF.
- Soederberg, Susanne (2015). "Subprime housing goes south: constructing securitized mortgages for the poor in Mexico", in *Antipode* 47 (2), pp. 481-499.
- Stone, Clarence N. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.

## Siglas y acrónimos

Conavi	Comisión Nacional de Vivienda
Implan	Instituto Metropolitano de Planeación
Infonavit	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
SNIV	Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda
UDIS	Unidades de Inversión



# La “recuperación” del espacio público con participación ciudadana

Carlos Peña Morales<sup>1</sup>

## Introducción

### De lo general a lo particular: la crisis en México

México se enfrenta a una crisis dentro de la democracia acompañada de una crisis de legitimidad y desilusión política, las cuales se manifiestan en distintos matices enmarcados por un problema económico-financiero que responde al conjunto de cambios que ha impuesto la globalización y la expansión de un modelo económico de corte neoliberal aunado a la migraciones, como afirma Álvarez (1997), el cual es resultado de una presencia explosiva de la industria en ciudades “modernas” de los años treinta y cincuenta (Duhau y Giglia, 2016), lo cual obligó a un sector de la población a ocupar suelo de manera irregular, excluyéndolos de los beneficios de la urbanización, por ejemplo de espacios públicos planeados. En la Ciudad de México (CDMX) dichas crisis son alimentadas por casos de corrupción,<sup>2</sup> inseguridad<sup>3</sup> y bajos salarios.<sup>4</sup> De las 16 delegaciones (actualmente alcaldías), específicamente la Alcaldía Álvaro Obregón (AAO) presenta un considerable incremento en los asaltos, el comercio informal y en los casos de corrupción, y

---

<sup>1</sup> Maestrante en el Instituto Politécnico Nacional-Sección de Estudios de Posgrado e Investigación Tecamachalco. Maestría en Ciencias en Arquitectura y Urbanismo, del taller Espacio Público y Proyecto Urbano.

<sup>2</sup> México se encuentra en la posición 129 de 180 en el índice de percepción de la corrupción emitido por *Transparency International*, Morales (2018).

<sup>3</sup> “En 2017, en la CDMX, los homicidios dolosos, el robo a transeúnte, a casa habitación, a conductores de vehículos, a clientes en restaurantes y a usuarios de transporte público incrementaron, según estadísticas de la PGJCDMX. Las cifras reflejan que en ese mismo periodo, los delitos del fuero común incrementaron 11.4%; los de alto impacto, 6.5%, y los de bajo impacto, 12.4%, el 82% delitos sin violencia de por medio. Las estadísticas revelan también que el homicidio doloso creció 20%, cifra que hace 30 años no se registraba en la CDMX. Las lesiones dolosas con arma de fuego subieron 31.5%. En estos delitos no hay justicia, pues del total de carpetas de investigación, se consignó apenas 0.8% de imputados como presuntos responsables. Los reportes detallan también que el robo en todas sus modalidades fue lo que más afectó al ciudadano. Fuentes D. (2018).

<sup>4</sup> El Informe sobre Mercados Laborales y pobreza en América Latina de la Red de Pobreza y desigualdad 2017 de la AUSJAL, indica que en la capital mexicana se tienen salarios mínimos menores respecto a países cuyas capitales cuentan con menores niveles de Desarrollo Humano como Bogotá o Guatemala.

con ello, de violaciones a la normatividad urbana en desarrollos inmobiliarios; lo anterior tiene como escenario físico y simbólico por antonomasia al espacio público.

## El espacio público como receptáculo de problemas

Si partimos de la premisa que el espacio público es la ciudad (Borja, 2002), ésta cobra importancia pues según la Organización de las Naciones Unidas (ONU) más de la mitad de la población del mundo vive en ciudades, aunque éstas sólo ocupan 2% de la superficie terrestre (UN, 2014); es aquí donde se observan los problemas y las consecuencias para los ciudadanos emanados de dichas crisis..

En el caso de la AAO los problemas se expresan con el incremento de asaltos; según datos de la Procuraduría General de Justicia, con respecto al comercio informal, se localizan tres puntos de conexión intermodal, donde se destaca que en los alrededores de estos puntos existen concentraciones de comercio informal en vía pública, incidiendo en el congestionamiento vial de la zona (IEDF, 2003). Esta alcaldía se caracteriza por grandes contrastes sociales, por un lado, tiene zonas donde el valor del suelo es elevado, y por otro tiene zonas de alto grado de marginación, estos contrastes se reflejan en el espacio público.

En dicha demarcación, la corrupción se percibe con “el desordenado *boom* inmobiliario” entre casos de violaciones a la normatividad urbana, lo que resulta en un crecimiento desmedido de construcciones en zonas de nivel socioeconómico medio y alto, sin que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), ni las autoridades locales tomen acciones para mediar y aclarar las inconformidades generadas por éstas; se han expresado inconformidades por parte de asociaciones civiles y vecinos de la alcaldía acerca del crecimiento desmedido de edificios de departamentos, cerrando y tomando algunas avenidas principales, incluso hasta la sede delegacional por horas, como señal de inconformidad.

El aumento en la densidad de habitantes en la AAO, y la aparición de las grandes construcciones de inmobiliarias, se vio reflejado en congestionamientos viales, en avenidas principales de la alcaldía. El espacio público no sólo es un patrimonio y acervo ciudadano sino va más allá, y se ve como un contenedor de los problemas antes mencionados, junto con los síntomas de la disrupción e inconformidad que emanan de éstos. La morfología y traza urbanas de la AAO presentan, de acuerdo con Curzio (2008), “[...] fragmentos que por su naturaleza suelen ser denominados como intersticios, espacios remanentes, zonas muertas, vacíos urbanos, pero sin embargo se ha considerado prudente llamarlos residuales” (Curzio, 2008) para el caso de esta investigación los nombraremos Espacios Públicos Residuales Urbanos (EPRU); al respecto, Clement (2004) afirma que “la ciudad produce tantos residuos cuanto más distendido es su tejido”(Clement, 2004: 9). Puesto que la CDMX extendió su mancha urbana desde los años cincuenta, la AAO se vio afectada por este crecimiento en los años setenta y ochenta, pues la planificación moderna de la ciudad fue “arresada”; esta alteración urbana se relaciona con el modelo de desarrollo económico conocido como “fordismo periférico” como el que señalan Duhau y Giglia (2016), expresándose en

65% de vivienda autoconstruida (Sánchez, 2012), colocando a la periferia urbana como el espacio más afectado por esta autoconstrucción y segregación urbana, sin negar que se produjeron espacios planeados en un intento de ser autónomos y desvinculados de la ciudad central por ejemplo Ciudad Satélite, Cuautitlán Izcalli o Santa Fe. El crecimiento urbano arrojó fragmentos residuales o remanentes, hecho que ha prevalecido en la AAO, puesto que ha sido una alcaldía con asentamientos irregulares, algunos conocidos como *ciudades perdidas* o *cartolandas*, con vivienda de autoconstrucción en barrancas y en suelo de preservación ecológica (IEDF, 2003).

## Y el espacio se hizo producto

Las ciudades contemporáneas, vistas como órdenes urbanos y sociales (Duhau y Giglia, 2016), se encuentran en competencia continua entre sí. Como afirma Lefebvre (1974), esto se genera en la búsqueda por permanecer dentro de un mercado, atrayendo a consumidores y generando demanda hacia sus zonas con valor de cambio, valor de uso y valor simbólico, capaces de captar la atención con el fin de activar su economía, asegurando un sostenido proceso de mejoramiento de los niveles de bienestar y prosperidad urbana; en palabras de ONU-Habitat (2016), “atrayendo inversiones y riqueza, y particularmente de distribuir todos estos beneficios de manera equitativa en toda la población” según Vittrup.<sup>5</sup>

Estas ciudades se componen a partir de unidades territoriales de menor escala (colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales) que se encuentra inmersas en dinámicas de competencia. Duhau y Giglia (2016) visualizan como metrópolis al conjunto de órdenes urbanos relacionados entre sí, esto nos permite reflexionar la importancia que adquieren las pequeñas unidades territoriales por lo que a competencia se refiere, ya que ésta se muestra desde lo local y lo global en distintos ámbitos y estratos sociales, teniendo como escenario físico y simbólico al espacio público.

## Competencia y consumo en y por el Espacio Público

Con base a la información anterior, se aprecia que en la actualidad no sólo compiten los espacios vistos como mercancía (Lefebvre, 1974), sino que los habitantes contemporáneos de dichos espacios también lo hacen; éstos se encuentran en un contexto neoliberal donde existe una tendencia a privilegiar lo privado sobre lo público (Portal, 2016). Lo anterior se da aunado a la fragmentación individualista del cuerpo social a la que refiere Lipovetsky (1993):

[...] la ciudad tradicional dominada por el polo de lo público ha muerto: desde ahora, la ciudad ha sido entregada a la atomización y a las múltiples redes donde los individuos se

<sup>5</sup> Erik Vittrup es el representante en México del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat).

reencuentran, aquí o allá, pero en función de sus trayectorias personales, de sus intereses, de sus motivaciones o de sus deseos. La ciudad no es más que una aglomeración de viviendas privadas donde se vive aparte, donde se toma el automóvil para ir a trabajar, para salir de vacaciones o de fin de semana (Lipovetsky, 1993: 2).

Así, parte de esta sociedad sólo piensa individualmente aún con los riesgos que esto conlleva, sentenciando al espacio público pues deja de existir un interés general, interés que era compartido por todos, por lo tanto, los intereses particulares de algunas minorías suelen sobreponerse al de la mayoría (Becerra, 2010) siendo esto uno de los factores que interviene en el descuido y el abandono del espacio público, al ser éste un problema de otras personas o un problema del gobierno, olvidando que dicho espacio aún funge como herencia de todos, patrimonio para todos y un producto social (Lefebvre, 1974) creado por todos, como señala Tibbalds (2004):

Al mismo tiempo que el dominio público ha disminuido ha habido un correspondiente florecimiento del ámbito privado, con énfasis en la privacidad, el retiro, el confort personal, el consumo privado y la seguridad. Cuidando el “yo primero”, en una cosa bastante desagradable llamada “cultura empresarial”. El ámbito público es un *Someone Else’s Problem* (SEP, por sus siglas en inglés); para aquellos que no están familiarizados con Douglas Adams, “el problema de otra persona” (Tibbalds, 2004: 1).

En este contexto descrito por Bauman (2007), señala cómo la transformación total y absoluta de la vida humana en un bien de cambio, se convierte en un producto de consumo, hasta el propio individuo; todo es desechable, olvidado y nada puede durar, lo cual es fomentado por lo obsoleto como estandarte del consumo y deteriorando las instituciones sociales. Lo anterior es el “reino ideal” para la administración gubernamental, pues al existir muchas minorías que buscan un bien particular es más fácil atender a los deseos superficiales de grupos que generen mayor peso social o político (Becerra, 2010).

¿Cómo es posible que la competencia entre ciudadanos afecte al espacio público si éstos están fragmentados socialmente, incapaces de generar acciones que reflejen un bien público? Existen disonancias por parte del sistema de gobierno y otras por parte de la sociedad: por un lado, el neoliberalismo, el capitalismo, la globalización y el *marketing* generan estragos en todos los niveles sociales, beneficiando sólo a una minoría y afectando al resto; por otro lado, a través de exigencias y movimientos sociales, se coloca sobre la agenda pública la importancia de la participación ciudadana en aspectos públicos, accediendo y promoviendo a la inclusión de participación ciudadana en un sistema democrático de corte participativo. En la actualidad, dicho sistema se encuentra aparentemente viciado, pues el ciudadano es tomado en cuenta para participar siempre y cuando se involucre hasta donde se le permita. Al respecto, Lefebvre (1974) apunta:

El ciudadano, más allá de su posición de mero observador, será permanentemente invitado, interpelado o convocado por las autoridades locales, regionales o estatales a “participar” a través de mecanismos que no hacen sino encauzar las posibilidades de intervención ciuda-

dana hacia ejercicios de acompañamiento y aval a las políticas municipales, blindando de este modo el ámbito de la toma efectiva de decisiones (Lefebvre, 1974: 24).

A finales del siglo xx, en el plano internacional, surgen instrumentos con el discurso en el que empoderan y permiten a la ciudadanía intervenir el espacio público, priorizando las necesidades y desarrollando proyectos con presupuesto estatal para mejorar la calidad de su hábitat más cercano, como es el caso del Presupuesto Participativo (PP) que nació en Porto Alegre, Brasil en 1989 y después de 22 años llegó a la Ciudad de México, en la que ya operaba otro ejemplo de empoderamiento ciudadano: el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB), mismo que fue impulsado con la organización de un “colectivo” conformado por organizaciones sociales, asesores técnicos, comunidades barriales y organismos civiles, sumando la voluntad de la administración federal desde el 2007, esto se contrapone con el gran porcentaje de ciudadanos pasivos que en el mejor de los casos se limita a ejercer su voto cada vez que el ejercicio democrático lo amerite. La adaptación y la incorporación del PP, visto como instrumento legitimador para la ciudadanía, tiene la intención de dar un giro al ciudadano, de pasivo a ciudadano activo, como un actor con poder de Jure<sup>6</sup> capaz de intervenir el espacio en el que habita; éste brindó el protagonismo de la gestión pública, transfiriendo la facultad de establecer las prioridades a resolver, de tal forma que se establece la dirección de una parte del presupuesto público, decidiendo cómo gastarlo para un bien común y no sólo se limita al poder de ejercer su voto. Como consecuencia de lo anterior, en la AAO existen espacios públicos residuales urbanos inmersos en el contexto de crisis antes mencionadas, con todos los problemas que éstas conllevan, aunado a ello, la ciudadanía fragmentada ya es capaz de proponer y elegir proyectos que intervienen el espacio público, priorizando los proyectos con la intención de mejorar las condiciones de habitabilidad, esto con el PP, lo que ha provocado una serie de intervenciones con participación ciudadana en los EPRU, con la intención de recuperarlos del estatus de residuo, dando como resultados la aparición de proyectos en los espacios residuales, como gimnasios al aire libre, parques de bolsillo y juegos infantiles. Según datos del IEDF entre 2012 y 2015 se crearon 273 proyectos de este tipo (Mapa 1).

La participación ciudadana es inhibida al reflejarse con el bajo porcentaje de participación, apatía política y desconfianza hacia las instituciones políticas (Pogrebinski, 2012). De acuerdo con los datos arrojados por la estadística comparativa del IEDF, acerca de los mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México que el porcentaje de participación ciudadana para este ejercicio es bajo, en el 2011 (por ejemplo), la participación fue de 2.11%, ya en el 2019 se incrementó levemente en 3.2%. Los bajos porcentajes se presentan como un riesgo ya que el PP se torna vulnerable sin una verdadera participación ciudadana, al no generar monitoreo, ni seguimiento adecuado, dejando que el capital usurpe el concepto de democracia participativa para utilizarlo en beneficio propio, perjudicando así a la mayoría de la población (Bou Geli y Virgili, 2008).

<sup>6</sup> Siendo éste el que deriva u otorgan las instituciones políticas como la Constitución, las leyes y el sistema electoral, como lo aborda Amparo (2010).

## Y se apropiaron del espacio...

Actualmente, la AAO presenta actividades disruptivas en el espacio público; se puede observar en varios de esos parques de bolsillo, gimnasios al aire libre, incluso se puede ver cómo algunas calles son apropiadas por individuos que se juntan a consumir bebidas alcohólicas y estupefacientes; según datos de *El Universal*, la AAO se encuentra entre las siete alcaldías que reportan más faltas cívicas en la vía pública.

El EP es el lugar en el que se expresan diversas inconformidades de distinta manera; una de ellas se puede apreciar en las bardas o en el mobiliario urbano, que muestran grafitis y pintas como forma de visibilidad y publicidad de su protesta (Makowski, 2003), dichas manifestaciones suelen catalogarse como vandalismo, lo que suele reforzar la sensación de violencia e inseguridad, esto apegado a la “teoría de la ventana rota” de James Wilson y George Kelling de 1982.

En este contexto, el espacio público se muestra subutilizado y en abandono, a pesar de ser intervenido con el mismo mecanismo de participación por medio del PP, es decir, transformando espacios residuales a espacios públicos *abandonados*. Éstos presentan el mismo mobiliario que se ha replicado dentro de la demarcación; por un lado, se observan lugares apropiados democráticamente por la comunidad, generando relaciones y prácticas sociales que propician el mejoramiento del entorno que habitan, y por otro lado se presentan “lugares” subutilizados o abandonados, con ciertas características de los “no-lugares” de auge, a pesar que ambos espacios (apropiados y abandonados) fueron solicitados como prioridad por los vecinos.

## Se “rescata” el espacio público a la escala del barrio

En el Presupuesto Participativo existe en teoría una relación gobierno-sociedad que pretende (re) hacer ciudad, (re)haciendo el espacio público a las necesidades puntuales de las colonias. La AAO es la cuarta demarcación con mayor presupuesto anual detrás de Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Cuauhtémoc; asimismo, es la segunda con más colonias, después de Iztapalapa (conformada por 246), pero es la alcaldía con menor presupuesto por colonia de toda la CDMX para utilizar en el PP, con \$234 886 contrastando con los \$2 312 245 que se le otorgaron a Milpa Alta. Desde la primera ejecución oficial del PP realizada en el 2011, año tras año (hasta el 2018) se han desarrollado nueve ejercicios presupuestales; este trabajo se realizará de forma transversal, analizando el PP 2014 consultado el año 2013, pues del total de los ejercicios realizados, éste se encuentra a la mitad de este periodo, además de que es el año con mayor porcentaje de participación ciudadana con el 11.96% de la lista nominal, creemos conveniente que sea el año intermedio de la administración 2012-2015. Se realizó una tabla con los presupuestos que permite la comparación de los montos asignados, dentro de la estrategia del PP durante el periodo 2012-2015 en las 16 entonces delegaciones (Tabla I).

Los proyectos específicos por analizar son los que intervienen directamente el espacio público; se contabilizaron 76 de un total de 246 proyectos pertenecientes a los cinco rubros<sup>7</sup> existen-

---

<sup>7</sup> 1), obras y servicios (Construcción rehabilitación o mejoramiento de espacios públicos); 2), equipamiento; 3), infraestructura urbana; 4), prevención del delito; 5), aquellos que promueven actividades recreativas, deportivas y culturales (gimnasio al aire libre o paquete de juegos infantiles).

tes en el 2014, los cuales son: 15 juegos infantiles, 22 gimnasios y 39 parques de bolsillo con el nombre otorgado por la ciudadanía como “recuperaciones de espacios públicos”; en su mayoría estos fueron intervenciones en espacios remanentes.

A partir de una observación participante no estructurada realizada en campo se recorrieron varias colonias de la AAO en compañía de líderes vecinales y personal delegacional encargados de la aprobación de los proyectos, para constatar el abandono de algunos de estos espacios. Ante este panorama, consideramos pertinente realizar la pregunta: ¿Cómo rescatar la escala del barrio y el espacio público?

Hasta ahora, es cierto que existe en apariencia intención y voluntad política por parte de las autoridades locales, para ayudar a la ciudadanía y facilitar los instrumentos con los cuales ésta pueda intervenir sus espacios, mejorando con ello su entorno cercano, aunque el PP en el caso de la Ciudad de México se ha evaluado y cuestionado tanto en su estructura y forma de operar, pues a pesar de haber surgido en Porto Alegre Brasil, ha sido una política oficial recomendada por instituciones financieras internacionales, como estrategia para luchar contra la pobreza, como apunta Anwar (2007):

A medida que el Banco Mundial buscaba establecer un programa de condonación de la deuda para los países pobres muy endeudados, solicitó a los gobiernos que desarrollaran *Documentos de Estrategia de Lucha Contra la Pobreza* basados en un proceso abierto y participativo (McGee y Norton 2000 en Anwar, 2007. Cursivas del autor).

Con esto nos cuestionamos por qué es que las instituciones financieras están interesadas en promover este tipo de prácticas; al respecto, Anwar (2007) señala: “Es difícil que los gobiernos estén dispuestos a compartir el poder de toma de decisiones con el público” (Anwar, 2007). Por lo tanto, los resultados de los instrumentos de participación (en este caso el PP) parecen contradictorios, manifestando una participación anestesiada, enmascarada o limitada por algunos puntos hasta ahora observados:

- a) El bajo presupuesto por colonia, que no permite ir más allá de realizar sólo micro intervenciones, además de que algunas de estas demarcaciones no se encuentran interrelacionadas con otros espacios.
- b) El reparto igualitario (mas no equitativo) del presupuesto para todas las colonias, que no considera el grado de marginación, ni de densidad de la población.
- c) La falta de protocolo de evaluación, por parte de las autoridades locales, para dictaminar la viabilidad de los proyectos propuestos por la ciudadanía..
- d) Excluir del dictamen la viabilidad social valorando sólo los aspectos físico, técnico, financiero y legal.
- e) Escaso seguimiento del gobierno local a estos espacios y a las prácticas realizadas en ellos, sin generar programas o actividades que procuren espacios vivos, lo que condena, en ciertas colonias, al abandono de dichos espacios.
- f) Utilizar el PP como herramienta clientelar por los poderes dominantes.

## Lo real de lo local

El peor cambio es la decadencia y la degradación, y por ello hay que  
evitarlos  
LYNCH, 1990: 16

Dentro de la AAO se instalaron gimnasios al aire libre frente a presas (de aguas negras) y sin ninguna protección solar, ya sea natural o arquitectónica; se construyeron, asimismo parques de bolsillo en medio de avenidas principales también carentes de protección, en este caso, ante los posibles accidentes vehiculares. Todo lo anterior nos conduce a la inquietud por saber cuáles han sido los criterios para dictaminar como viables estos espacios. Dicha pregunta ha generado varias posturas, pues teóricos como William H. Whyte, Kevin Lynch, Jahn Gelh y diversas organizaciones internacionales como *Projects for Public Spaces*, y ONU-HábitaT se han dedicado a definir los puntos esenciales para hacer un buen espacio público.

En este sentido, y apegados a las características de un buen espacio público, los espacios residuales o remanentes por su polivalencia y su multifuncionalidad permiten una infinidad de usos, parafraseando a Koolhaas (1995): “[...] donde no hay nada todo es posible; donde hay malas intervenciones ninguna otra cosa puede ocurrir [...]” (Koolhaas, 1995: 199).

De lo anterior se desprende la importancia de estos espacios remanentes que se miden en escala barrial, pero con la misma importancia a intervenir que los grandes espacios públicos de mayor escala, pues el tejido social se interviene desde estos espacios urbanos, que de tener identidad, significado y memoria para el barrio tienen mayor posibilidad de generar prácticas y relaciones, éstas a su vez desarrollan lazos de convivencia, transformando el espacio a un lugar vivo y un verdadero producto social.

Tabla I

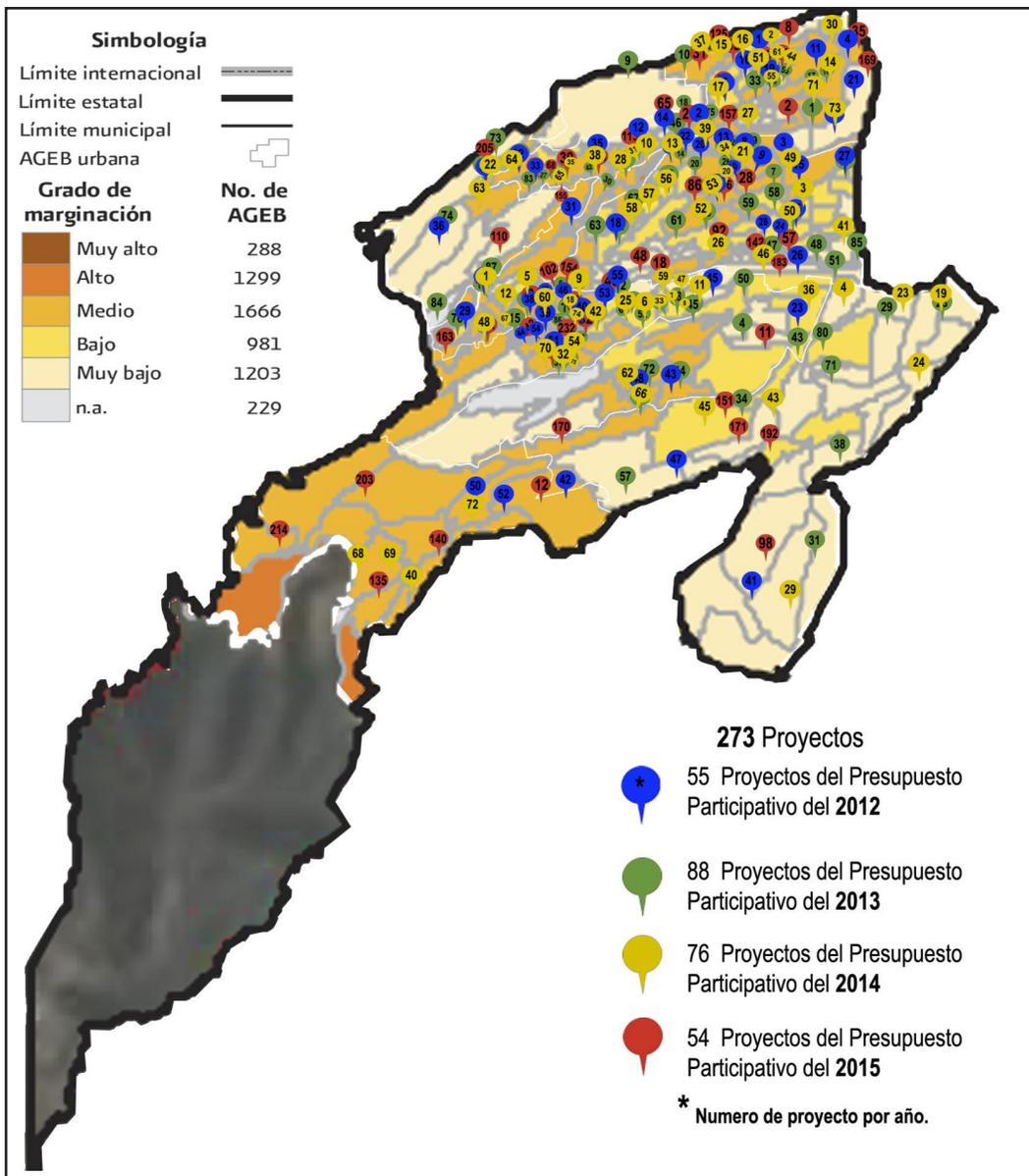
Incremento del Presupuesto Participativo por Delegaciones y por Unidad Territorial del 2012 al 2015

Delegación	Presupuesto participativo 3% del Presupuesto total por Delegación					Presupuesto participativo por Unidad territorial de cada Delegación (Colonias y pueblos)				
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015		
	Álvaro Obregón	\$ 50,420,199	\$ 50,846,179	\$ 53,656,196	\$ 58,016,750	\$ 200,877	\$ 202,574	\$ 217,232	\$ 234,886	
Azcapotzalco	\$ 34,526,714	\$ 35,601,462	\$ 37,319,730	\$ 40,688,266	\$ 311,051	\$ 320,734	\$ 336,214	\$ 366,561		
Benito Juárez	\$ 34,789,668	\$ 39,711,764	\$ 37,780,102	\$ 41,178,420	\$ 535,226	\$ 610,950	\$ 590,314	\$ 643,413		
Coyoacán	\$ 45,010,014	\$ 48,233,839	\$ 47,523,578	\$ 51,192,574	\$ 319,220	\$ 342,084	\$ 323,290	\$ 348,249		
Cuajimalpa	\$ 23,076,621	\$ 26,335,990	\$ 25,034,592	\$ 27,122,799	\$ 524,469	\$ 598,545	\$ 568,968	\$ 616,427		
Cuauhtémoc	\$ 63,341,848	\$ 65,768,034	\$ 68,316,331	\$ 74,084,649	\$ 974,490	\$ 1,011,816	\$ 1,067,443	\$ 1,157,573		
Gustavo A. Madero	\$ 80,391,842	\$ 86,523,710	\$ 87,408,588	\$ 93,727,208	\$ 352,596	\$ 379,490	\$ 380,037	\$ 407,510		
Iztacalco	\$ 33,665,074	\$ 36,130,500	\$ 36,549,342	\$ 39,372,375	\$ 612,092	\$ 656,918	\$ 664,533	\$ 715,861		
Iztapalapa	\$ 98,903,392	\$ 101,713,307	\$ 102,521,450	\$ 110,471,079	\$ 329,486	\$ 356,889	\$ 353,522	\$ 380,935		
Magdalena Contreras	\$ 22,527,938	\$ 23,932,314	\$ 24,147,260	\$ 26,077,781	\$ 417,184	\$ 443,191	\$ 447,171	\$ 482,922		
Miguel Hidalgo	\$ 43,108,767	\$ 46,932,477	\$ 46,874,170	\$ 51,086,573	\$ 484,368	\$ 527,331	\$ 526,676	\$ 574,006		
Milpa Alta	\$ 22,642,564	\$ 25,187,208	\$ 25,627,726	\$ 27,746,939	\$ 1,886,880	\$ 2,098,934	\$ 2,135,644	\$ 2,313,145		
Tláhuac	\$ 29,670,741	\$ 31,041,477	\$ 32,084,948	\$ 34,580,841	\$ 570,591	\$ 596,951	\$ 562,894	\$ 606,681		
Tlalpan	\$ 45,492,333	\$ 48,039,636	\$ 49,488,366	\$ 53,433,052	\$ 218,713	\$ 230,960	\$ 286,060	\$ 308,862		
Venustiano Carranza	\$ 45,820,017	\$ 48,828,067	\$ 50,173,102	\$ 53,858,664	\$ 572,750	\$ 610,351	\$ 627,164	\$ 673,233		
Xochimilco	\$ 35,887,993	\$ 36,769,136	\$ 38,421,802	\$ 41,323,536	\$ 478,507	\$ 490,255	\$ 505,550	\$ 543,731		

Fuente: elaboración propia con datos de Decretos de Presupuestos de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2012, 2013, 2014 y 2015, publicados respectivamente en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* 30 de diciembre de 2011, 31 de diciembre de 2012, 31 de diciembre de 2013 y 22 de diciembre de 2014. Nota: el Presupuesto Participativo 2011 y el 2012 se ejecutaron el mismo año (2011).

### DELEGACIÓN ÁLVARO OBREGÓN

Proyectos del Presupuesto Participativo 2012, 2013, 2014 y 2015  
(Parques de bolsillo, gimnasios al aire libre, juegos infantiles, canchas)



Fuente: estimaciones del Conapo con base en el Inegi, *Censo de Población y Vivienda 2*.

## Referencias

- Álvarez, Lucía (coord.) (1997). *Participación y democracia en la Ciudad de México*. México: CEIICH-UNAM/La Jornada, 308 pp.
- Amparo, María (2010). "Poderes fácticos: una amenaza al espacio público", en Merino, Mauricio (coord.). *¿Qué tan público es el espacio público en México?*. México: Fondo de Cultura Económica, 394 pp.
- Anwar, Shah (2007). *Public Sector Governance and Accountability Series Participatory Budgeting*. The World Bank, Washington, D.C. 269 pp.
- Bauman, Zygmunt, (2007). *Vida de consumo*. México: Fondo de Cultura Económica, 205 pp.
- Becerra, Ricardo (2010). "La desdicha del interés general", en Merino, Mauricio (coord.). *¿Qué tan público es el espacio público en México?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Borja Jordi, (2012). *Espacio público y derecho a la ciudad*. Barcelona: Alianza.
- Bou Geli, Joan y Virgili Bonet, Teresa (2008). *El presupuesto participativo: ¿factor de transformación?* Barcelona: Facultad de Empresa y Comunicación, 18 pp.
- Carrión Mena, Fernando (2016). "El espacio público es una relación, no un espacio", en Ramírez Kuri, P. (coord.). *La reinención del espacio público en la ciudad fragmentada*. México: UNAM. 645 pp.
- Carmona, Rodrigo y Martínez, Carlos (2014). "Luces y sombras del presupuesto participativo en la región metropolitana de Buenos Aires", *Región y Sociedad*, número 61, XXVI México: Colegio de Sonora, pp. 267-308.
- Clement, Gilles (2004). *El manifiesto del tercer paisaje*. Paris: GG Mínima, 84 pp.
- Curzio de la Concha, Claudio (2008). "El origen y las características de los fragmentos urbano-públicos residuales", *Cuadernos Geográficos*, 42, pp. 53-82.
- Duhau, Emilio y Giglia, Angela. (2016). *"Metrópolis, espacio público y consumo"*. México, Fondo de Cultura Económica, 321 pp.
- Fuentes D. (2018). "Se disparan los delitos en la Ciudad de México". *El Universal*. (26 de febrero). Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/se-disparan-los-delitos-en-la-ciudad-de-mexico> [Consulta 17 de abril, 2018].
- Instituto Electoral de Distrito Federal (2003). *Álvaro Obregón Serie Estudios Electorales 2000*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal, 74 pp.
- Lefebvre, Henri (1974). *La producción del espacio*. Madrid: Capitan swing, 456 pp.
- James Q. Wilson George L. Kelling (1982). "Broken Windows", *The Atlantic Monthly*, EE.UU, pp. 29-38.
- Makowski, Sara (2003). "Alteridad, exclusión y ciudadanía, notas para una reescritura del espacio público", en Ramírez Kuri, Patricia (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 89-103 pp.
- Merino, Mauricio. (coord.) (2010). *¿Qué tan público es el espacio público en México?* México: FCE, Conaculta, UV. 394 pp.
- Morales (2018). "Empeora calificación de México en índice de Percepción de la Corrupción". *El Universal* (21 de febrero). Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/se-disparan-los-delitos-en-la-ciudad-de-mexico> [Consulta 17 de abril de 2018].

- ONU-Habitat (2016). *“Índice de prosperidad urbana en la República Mexicana City Prosperity Index. CPI. Reporte nacional de tendencias de la prosperidad urbana en México”*. México: ONU-Habitat, 227 pp.
- Pogrebinshi, Thamy (2012) “Participación como representación: generación democrática de políticas públicas en Brasil”, en Maxwell A. Cameron; Erich Hershverg; Kenneth E. Sharpe (2012). *“Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias”*. México: Flacso, 362 pp.
- Portal, María (2016) “Espacio Público: ¿De quién y para quiénes?”. En Ramírez Kuri Patricia (coordinadora), *La reinención del espacio público en la ciudad fragmentada*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, pp. 365-388.
- Rabotnikof, Nora (ed.) (2010) “Discutiendo lo público en México”, en Merino, Mauricio (coord.) *“¿Qué tan público es el espacio público en México?”*. México: Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 394 pp.
- Sánchez Corral, Javier (2012). “La vivienda social en México”, Ciudad de México: SNCAE.
- Teruel, G (2018). “Análisis de coyuntura de la economía nacional”, Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- Tibbalds, Francis, (2004). *Making People-Friendly Towns: Improving the Public Environment in Towns and Cities*. London and New York: Spon Press, 128 pp.
- UN (2014). La población mundial es cada vez más urbana y más de la mitad vive en áreas urbanas”. Recuperado de: <http://www.un.org/en/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>

## Siglas y acrónimos

AAO	Alcaldía Álvaro Obregón
CDMX	Ciudad de México
EP	Espacio Público
EPRU	Espacios Públicos Residuales Urbanos
IEDF	Instituto Electoral de Distrito Federal
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PCMB	Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial
PP	Presupuesto Participativo
Seduvi	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

# El Centro Histórico gentrificado, sector urbano excluyente: el caso de Puebla

Carlos Montero Pantoja<sup>1</sup> y Yesenia Hernández García<sup>2</sup>

## Introducción

La política de redensificación para el centro histórico<sup>3</sup> ha significado una “oportunidad dorada” para los promotores inmobiliarios, quienes al volver al centro, no invierten en suelo ni en urbanización, además, aprovechan la ventaja de operar en un sitio que tiene todos los servicios, la mejor accesibilidad de la ciudad y, desde luego, es el lugar urbano con mejor calidad arquitectónica de la Zona Metropolitana de Puebla y Tlaxcala (ZMPT), lo que le ha distinguido con la inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), además, tiene la ventaja de haberse potenciado como una ciudad turística en donde una de sus fortalezas y oportunidades son los emprendimientos de oferta de vivienda en varias modalidades, por ejemplo, la vivienda, preferentemente la monumental, está entrando en el mercado global de moda como oferta de hospedaje turístico a través de la plataforma Airbnb, pero también la vivienda de nivel medio y alto “para ejecutivos”. Esta manera de habitar el centro, de momento, coexiste con la vivienda familiar natural porque precisamente de ahí se desprende el modelo de las actuaciones de la tendencia actual.

Siendo la enseñanza una de las vocaciones históricas de Puebla, la oferta de servicios de atención a los universitarios abrió un campo informal de oferta de alquileres y abonados que asumieron los habitantes del centro; con el comienzo del siglo XXI los usuarios de vivienda perdieron esta posibilidad pues se convirtieron en sectores vulnerables, al grado que tuvieron que desplazarse del Centro Histórico con el imaginario de que la nueva periferia ofrecía mejores oportunidades, entre otras, el acceso a la vivienda. Efectivamente, la periferia se colmó de conjuntos habitacionales de nivel popular.

---

<sup>1</sup> Profesor-Investigador del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vález Pliego”, BUAP. Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores.

<sup>2</sup> Doctora en Diseño y Estudios Urbanos por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

<sup>3</sup> El Centro Histórico del Municipio de Puebla fue declarado Zona de Monumentos Históricos en 1977. La superficie que abarca esta declaratoria es de 6.9 km<sup>2</sup>.

Puebla y su centro histórico se han caracterizado por ser un centro regional y metropolitano, ya que concentran servicios y equipamientos educativos, comerciales, recreativos, culturales, turísticos, políticos, religiosos, etcétera, que lo posicionan como la centralidad más importante de la ZMPT, con cualidades únicas en la estructura y funcionamiento del territorio, tanto por el papel central como por la relación con el resto del territorio. Para mantenerlo actualizado, el Centro Histórico ha pasado por diversas etapas de transformación, descentralización, deterioro, renovación, etcétera, que inciden o han incidido para que sus pobladores también se inmiscuyan en un proceso permanente de transformaciones hasta que, en el presente, han potenciado la gentrificación.

En este sentido, el objetivo de la investigación es indagar (en esta fase), mediante evidencia empírica, los efectos de aplicar la política de redensificación, asumiendo que las actuaciones en el centro histórico han contribuido a la gentrificación, afectado la habitabilidad y la oferta de vivienda para los sectores populares y estudiantes. Desde luego, lo importante del estudio y análisis consiste en identificar las consecuencias del proceso como su impacto, tanto físicas como sociales en la ZMPT.

Este análisis aporta elementos para la formulación de propuestas alternativas de vivienda para los universitarios porque son un sector importante de la población que se apropió académicamente en el pasado del centro durante décadas pero que hoy no habitan en él. Con la propuesta del Barrio Universitario se asegura la habitabilidad del centro histórico con universitarios, además, se reivindica la actividad económica que tradicionalmente permitía a las familias sobrevivir atendiendo a universitarios con el modelo de “abonado”.

Todo ello sucede en el corazón de la zona metropolitana, parte esencial en la estructura y el funcionamiento de la misma, por consiguiente, es impensable descontextualizar al centro de sus partes.

## Contextualización

La ZMPT, ha tenido un crecimiento horizontal periférico construyendo sitios comerciales y distintas categorías de vivienda. Pero también se formó una periferia pobre, informal, con personas imposibilitadas para comprar suelo urbanizado, y, menos aún para obtener crédito; por ende, también hay lugares habitados por personas vulnerables. En contraste, en este mismo rubro, predominan los fraccionamientos residenciales horizontales o en torres de departamentos. Con unos y otros, la ocupación del suelo agotó la superficie municipal de la ciudad de Puebla, por eso, la tendencia constructiva se apropia de otros territorios municipales, además, la zona conurbada que incorpora a las localidades adyacentes a la ciudad amplía la mancha metropolitana.

Desde luego, lo acelerado de la expansión también ha impactado al Centro Histórico. Puesto que el territorio municipal de Puebla es cada vez más escaso, ahora se pone la atención en la superficie construida central retomando conceptos como el de *ciudad compacta* que había quedado en el olvido. Esta circunstancia ha representado una oportunidad para los municipios y ciudades cercanas, que también ponen en el mercado el suelo urbanizable que poseen, menoscabando el territorio agrícola, los cuerpos de agua y la vegetación, cuyo efecto también ha transformado la vida cotidiana de sus habitantes.

El concepto de ciudad compacta se recupera y se instrumenta en el programa parcial para el Centro Histórico, donde aparece oficialmente instrumentado como redensificación, sin especificar con claridad los límites de esta actuación porque, en la realidad, se está aumentando la densidad en todos los aspectos sin respetar las características arquitectónicas de los edificios históricos como tampoco las alturas máximas que se determinaron para los distintos polígonos en el decreto oficial de zona de monumentos históricos del año 1987.

## Gentrificación

La gentrificación es un tema que en los últimos años ha sido estudiado y analizado por distintos investigadores para explicar los cambios y transformaciones que han sucedido en distintas ciudades del mundo y en específico en los centros históricos deteriorados. El concepto fue desarrollado por Ruth Glass en 1964, para explicar los cambios (expulsión de habitantes de bajos recursos, por habitantes de mayores ingresos), que se presentaban en un barrio industrial deteriorado en Londres.

Por consiguiente, la gentrificación alude a procesos dinámicos de cambios socioterritoriales cuyas actuaciones en el espacio construido sucedían con acciones de renovación urbana en los sectores de las ciudades deterioradas, abandonadas, etcétera (Montero, 2000), desde luego, sustentadas con la inversión de capital. El efecto provocado son nuevos edificios con forma, uso, densidad y costo diferente al de los edificios precedentes, por tanto, inaccesibles a los habitantes originales de bajos recursos que residen en el lugar, consecuentemente, son excluidos porque ya no les es posible costear el lugar que ha sido renovado o revalorizado (por agentes inversionistas), provocando con ello la exclusión del sector social en este nuevo espacio central de los pobres, toda vez que será sustituido con población de recursos económicos medios y/o altos.

Desde el origen del concepto de gentrificación, la comprensión y el desarrollo de éste, hasta la época actual, existen distintos debates y posturas que argumentan que dicho proceso sucede de distintas formas entre ciudades, sobre todo en el caso de las ciudades latinoamericanas. También existen distintas posturas sobre las ventajas y las desventajas del proceso de gentrificación en las ciudades.<sup>4</sup> En cuanto a las formas de abordar el estudio del fenómeno de gentrificación, existen distintas categorías para analizar y observar en el territorio de las ciudades, por ejemplo, las dinámicas del mercado del suelo y la vivienda, la composición social de los barrios, los cambios en los usuarios del suelo en un sector, así como las políticas que fomentan la gentrificación especialmente en los centros históricos, etcétera.

<sup>4</sup> Algunas de las ventajas mencionadas por algunos autores son que fomenta la sustitución de comunidades marginales por población activa y responsable (Blomley, 2004); diluye la concentración de la pobreza en los centros de las ciudades y disminuye la segregación a través de la mezcla social (Sabatini *et al.*; 2009); fortalece el tejido social en barrios desfavorecidos (Vitermark, 2003); propicia el mejoramiento de las zonas degradadas (Sabatini *et al.*: 2008). Dentro de las desventajas que se mencionan, se encuentra el desplazamiento involuntario de los habitantes oriundos de los barrios o colonias y el arribo de nuevos habitantes de mayor ingreso, asimismo del beneficio de los desarrollos inmobiliarios (Bridge *et al.*: 2011).

## Método

La elección del método utilizado en este trabajo fue, en primer lugar, revisar la bibliografía básica sobre Puebla para conocer el fenómeno, enseguida revisar el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable del Centro Histórico del Municipio de Puebla para saber el ámbito de las políticas institucionales que dan sustento legal a la aplicación en el Centro Histórico, identificando las políticas que favorecen el proceso de gentrificación. En el ámbito del mercado inmobiliario, se revisaron páginas de internet sobre venta, renta de casas o departamentos, para conocer el costo que implica habitar el Centro Histórico hoy; aunado a lo anterior, se identificaron los cambios en los usuarios del suelo, observando el surgimiento de algunos servicios turísticos como restaurantes, hoteles, cafés y locales establecidos en los mismos lugares y que se han renovado para dar paso a grandes cadenas y/o franquicias costosas a las que pocos usuarios locales pueden acceder, por ende, se tornan en lugares exclusivos para sectores sociales privilegiados.

## Políticas para el Centro Histórico de Puebla (diagnóstico institucional. espacio concebido)

El Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable del Centro Histórico del Municipio de Puebla, 2015-2018, señala que el Centro Histórico se ha caracterizado por ser un área que, con el paso del tiempo, se ha transformado paulatinamente, sobre todo en lo que respecta al aspecto físico de los inmuebles históricos (deterioro, abandono, restauración, etc.), y en lo que concierne al número de población que habitó en el polígono. Haciendo una comparativa entre distintos periodos de tiempo, se evidencia la disminución significativa de población.

Tabla 1.

### Población y densidad en el Centro Histórico de Puebla.

Año	Centro Histórico	No. de Habitantes	Densidad Hab./ha.
1978	576 manzanas, 12 calles en cada dirección en torno al zócalo, lo que significaba 40% de la población citadina.	350 000 habitantes	303 hab./ha
1990	Representa 8.75 % de los habitantes del municipio.	8 059 habitantes	116.88 hab./ha
Después del censo del INEGI de 1995	Distribuidos en 26 colonias y barrios, lo que representa 6.5 % de la población municipal.	69 162 habitantes	98.93 hab./ha
2000	Centro Histórico	59 370 habitantes	84.87 hab./ha.
2010	Centro Histórico	41 443 habitantes	59 hab./ha.

En la tabla 1 se observa cómo, con el paso de los años, disminuye el número de población que habita en el centro, desde luego, también se puede apreciar la densidad de habitantes con relación a la superficie fija de la demarcación. Por lo anterior, se habla de un despoblamiento gradual del Centro Histórico que causa deterioro y abandono de la vivienda; por tal circunstancia, el Programa Parcial del Centro Histórico dice que se establece como criterios de desarrollo urbano los siguientes dos puntos:

1. El repoblamiento del Centro Histórico mediante el aprovechamiento del patrimonio construido con las densidades propuestas en el programa parcial.
2. La consolidación de vacíos urbanos promoviendo la reutilización y la adecuación de inmuebles compatibles con los usos establecidos en la zonificación primaria, principalmente con vivienda.

Con estos planteamientos queda claro que los agentes inmobiliarios tienen libertad plena para realizar proyectos de vivienda, puesto que es prioridad de las políticas repoblar el Centro Histórico.

También como complemento se plantea la política de consolidación, la cual señala: “aprovechar de manera inteligente los inmuebles y baldíos urbanos con el fin de promover el repoblamiento de la zona”. Nuevamente se reafirma y promueve la creación de vivienda. Para el cumplimiento del nivel normativo y de la política de consolidación, el programa parcial establece como estrategia integral del suelo, en los rubros habitacional y vivienda, lo siguiente: en lo que concierne a lo habitacional, el tipo de vivienda por desarrollarse en toda la zona de estudio deberá ser unifamiliar o multifamiliar. Igualmente, se proponen los usos comerciales y de servicios (vivienda mixta). En este apartado sí se especifica que es importante la promoción de nuevos proyectos de vivienda de tipo económico, de interés social, medio y residencial, lo que permite contar con una oferta de vivienda para todos los sectores de la población, encaminada principalmente hacia aquellos que actualmente trabajan o estudian en la zona. De igual forma, en este mismo apartado, el programa parcial plantea promover los servicios de vivienda o alojamiento temporal para visitantes o estudiantes acordes a sus necesidades específicas. Sin embargo, no se advierten mecanismos o proyectos para desarrollar vivienda para todos los sectores, en especial para las personas que trabajan y estudian en el Centro Histórico, tal como se señala en el programa para, de esta forma, evitar el desplazamiento de población. La evidencia empírica que se señalará más adelante se ha observado que en los últimos años: no hay inversión en servicios de vivienda o alojamiento temporal para visitantes o estudiantes, acordes a sus necesidades, puesto que las ofertas que existen actualmente están orientadas principalmente para turistas y población media y alta, de difícil acceso (económico) para estudiantes y población de bajos recursos.

Con relación a la vivienda, en términos normativos, el uso habitacional está permitido en todos los inmuebles, siempre que las intervenciones cumplan con los criterios arquitectónicos y de usos de suelo establecidos en el programa parcial. Por tanto, queda legalizado que uno de los principales objetivos del programa es el repoblamiento de la Zona de Monumentos, en un horizonte de planeación de casi veinte años (al 2031); se presume que regresarán a residir 51 900 habitantes, para lo cual se requiere construir 13 659 viviendas, según las siguientes metas a corto, mediano y largo plazos.

**Cuadro 1.**  
**Programación acciones a corto plazo (2014-2018).**

Proyectos de vivienda y usos mixtos.	Unidad	Cantidad	Acciones.	Plazo	Prioridad	Responsable	Corresponsable
a. Ubicación y adquisición de precios susceptibles.	Programa	1	Localización de los predios, realización de acuerdos entre propietarios y desarrolladores con la mediación del Banco Estatal de Tierra.	C	A	Desarrolladores de vivienda / Gerencia del C.H. Y P.C / BET	Infonavit / Fovissste / SHF / Conavi
b. Apoyo y subsidios para proyectos de vivienda y usos mixtos.	Programa	1	Buscar los acuerdos con las instancias correspondientes para el apoyo a los proyectos de vivienda y de los usos mixtos que tenga un mínimo del 30% con uso habitacional.	C	A	Desarrolladores de vivienda / Gerencia del C.H. Y P.C	Infonavit / Fovissste
/ SHF / Conavi / BET							
c. Construcción de unidades de vivienda (proyección esperada) según su tipo.	Proyecto	1	Propuesta de Densidad Equilibrada.	C	A	Gerencia del C.H. Y P.C/ Desarrolladores de vivienda	Infonavit,
Fovissste							
Económica	Vivienda	871	Desarrollo según características del predio.	M	A	Iniciativa privada	Gerencia del C.H. Y P.C / INAH
Popular	Vivienda	1402	Desarrollo según características del predio.	M	A	Iniciativa privada	Gerencia DEL C.H. Y P.C / INAH
Social	Vivienda	758	Desarrollo según características del predio.	M	A	Iniciativa privada	Gerencia DEL C.H. Y P.C / INAH
Media	Vivienda	568	Desarrollo según características del predio.	M	A	Iniciativa privada	Gerencia DEL C.H. Y P.C / INAH
Residencial	Vivienda	189	Desarrollo según características del predio.	M	A	Iniciativa privada	Gerencia DEL C.H. Y P.C / INAH
	Vivienda Total	3 788					
d. Programa para el mejoramiento de la vivienda.	Programa	1	Elaborar un proyecto estratégico.	C	M	IMPLAN / Gerencia del C.H. Y P.C	SHF, Conavi, Infonavit,
Inventario de inmuebles susceptibles.	Unidad	-	Identificar inmuebles.	C	M	IMPLAN / Gerencia del C.H. Y P.C	SHF, Conavi, Infonavit
Inventario de inmuebles deshabitados.	Unidad	-	Identificar inmuebles.	C	M	IMPLAN / Gerencia del C.H. Y P.C	SHF, Conavi, Infonavit
Inventario de inmuebles sin servicios.	Unidad	-	Identificar inmuebles.	C	M	IMPLAN / Gerencia del C.H. Y P.C	SHF, Conavi, Infonavit
Inventario de inmuebles deteriorados.	Unidad	-	Identificar inmuebles.	C	M	IMPLAN / Gerencia del C.H. Y P.C	SHF, Infonavit.

Como se puede apreciar en el cuadro 1, las acciones están asignadas bajo la figura de responsabilidad, y también están programadas con desarrolladores inmobiliarios de la Iniciativa Privada (IP), sin posibilidad de establecer otro tipo de convenio o corresponsabilidad con otras instituciones para la creación de vivienda. Por tanto, la creación y la programación de vivienda para el Centro Histórico es una actividad que ha sido validada legal e institucionalmente. La programación de los proyectos de vivienda con acciones a corto plazo (2014-2018), y en usos mixtos se desglosan los siguientes proyectos:

## Dinámicas del mercado del suelo y la vivienda

La oferta actual de vivienda en el Centro Histórico de Puebla se analizó en la modalidad de renta, venta y hospedaje. Para la búsqueda de la oferta de vivienda se consultaron dos páginas comerciales de internet.<sup>5</sup> Con la información obtenida se construyó una base de datos registrando el tipo de vivienda, la superficie, las características físicas, el precio de venta o renta y la ubicación. La explicación describe primero los inmuebles en renta y después las destinadas a la venta de vivienda.

### Oferta de inmuebles en renta

En este rubro se organizaron caminatas por el centro para localizar avisos de venta o renta; posteriormente se hizo el contacto con los datos del anuncio. Se registraron 35 ofertas de departamentos, y a su vez, se identificaron cinco tipos de estas ofertas, considerando la forma arquitectónica: departamento, *Loft*, *duplex*, mini departamento y residencial de lujo; la opción de estar o no amueblados fue indistinta. También se observó como una variante los servicios y accesorios de que estos sitios disponen, por ejemplo: amenidades, limpieza, lavado, etc. La ubicación de los departamentos condiciona el precio: el sector más caro se localiza en la parte más cercana al centro geográfico, en específico, a cinco cuadras del zócalo; los espacios ubicados en la parte periférica del Centro Histórico, es decir, en los barrios, son de menor precio. A continuación se describen las características, el promedio, los precios de renta (mínimo y máximo) de los departamentos seleccionados:

- Departamento amueblado. La superficie de las ofertas de renta oscila de 72 m<sup>2</sup> a 131 m<sup>2</sup> y el máximo de 250 m<sup>2</sup>. El precio promedio de renta en este tipo de departamento es de \$15 769. 23, el mínimo de \$8 000 y el máximo de \$22 000 pesos.
- Departamento *Loft* amueblado. la superficie promedio para este tipo es de 94 m<sup>2</sup>, el mínimo de 70 m<sup>2</sup> y el máximo de 140 m<sup>2</sup>. El precio promedio de renta es de \$9 416.60 pesos, el mínimo de \$8 000 y el máximo de \$12 000 pesos.

<sup>5</sup> Inmuebles 24 <https://www.inmuebles24.com/duplex-o-casa-en-condominio-o-casas-en-renta-en-puebla-provincia-map.html>. [consulta: 10-14 septiembre, 2018] y Casas Trovit. <https://casas.trovit.com.mx/renta-departamento-centro-historico-puebla>.

- Departamento sin amueblar. La superficie promedio para este tipo de oferta fue de 89 m<sup>2</sup>, el mínimo de 120 m<sup>2</sup> y el máximo de 200 m<sup>2</sup>. El precio promedio fue de \$14 562.50, el mínimo de \$6 500 00 y máximo de \$20 000 pesos.
- Departamento amueblado con servicios incluidos. Sólo se encontró una opción con superficie de 70 m<sup>2</sup> y un precio de renta de \$10 000 pesos.
- Departamento Duplex. Sólo se encontró una opción con una superficie de 130 m<sup>2</sup> y un precio de renta de \$8 500 pesos.
- Minidepartamento. Sólo se encontró una opción periférica sin superficie especificada y con un precio de renta de \$2 750 pesos.
- Departamento residencial y de lujo amueblado. La superficie promedio para este tipo de oferta fue de 132 m<sup>2</sup>, el mínimo de 100 m<sup>2</sup> y el máximo de 178 m<sup>2</sup>. El precio promedio fue de \$18 950.00 pesos, el mínimo de \$15 000 pesos y máximo de \$25 000 pesos.

Aunque no se cuenta con un registro similar del alquiler de departamentos en el pasado, la experiencia de trabajo, así como el hecho de que los autores del presente artículo vivan en esa demarcación, es posible asumir que los precios de renta hoy puestos en la oferta de vivienda en el Centro Histórico son altos.<sup>6</sup> Desde luego, la oferta está diseñada principalmente para personas de recursos medios y altos, puesto que el precio mínimo accesible fue de \$2 750 pesos (mini departamento para una persona) y \$6 500 pesos (departamento sin amueblar); ambas ofertas se encuentran en zonas periféricas del Centro Histórico, por lo que se tiene que tomar transporte público para desplazarse. Las ofertas encontradas no son acordes a las señaladas en el programa parcial del Centro Histórico: “oferta de vivienda para todos los sectores de la población, encaminada principalmente hacia aquellos que actualmente trabajan o estudian en la zona”. Un trabajador promedio (con familia) o un estudiante, difícilmente podrían pagar estas ofertas de vivienda en renta mensual.

## Oferta de inmuebles en venta

Los inmuebles del Centro Histórico se ponen en el mercado bajo una circunstancia especial; es decir, en principio se ofrecen a los promotores inmobiliarios interesados en la redensificación, o a inversionistas en bienes inmuebles para la especulación, esto se deduce de las sugerencias de uso y actividades posibles, por ejemplo: “Casa estilo morisco ideal para hotel, boutique o restaurante”, que se refiere a la venta de los testimonios renovados del primer molino de pan “Moler” (1531).

---

<sup>6</sup> Yesenia Hernández, coautora de esta investigación, fue desalojada del departamento que habitaba en el Centro Histórico el mes de mayo del año 2018. Era una casona virreinal con departamentos en vecindad cuyo alquiler era de \$ 2 000 pesos. La propietaria inició una renovación del inmueble que está modificando su estructura arquitectónica. La pretensión es construir departamentos de alquiler cercanos a los \$ 5 000 pesos. Así se le informó a la inquilina, por si acaso se interesaba en volver.

La oferta de bienes en venta comprende tres circunstancias de los edificios (tipos):

1. La primera manifestación corresponde a edificios históricos, generalmente deteriorados o avejentados por falta de mantenimiento; este segmento se ofrece como casa, casona o casa antigua.
2. La segunda forma de venta corresponde a edificios renovados durante la modernidad arquitectónica del siglo XX (de 1930 a 1970), que se destinaron a vivienda, pero que hoy requieren obras de mantenimiento y/o reparaciones mayores.
3. La tercera manifestación corresponde a la tendencia actual, resultado de renovar edificios históricos o de la modernidad, es decir, éstos ya son el resultado de la aplicación de las políticas vigentes.

Los edificios renovados recientemente no representan aún una oferta diversificada aunque el público de destino sea específico; no se identificaron los plazos de rotación.

Los costos por metro cuadrado dependen del emplazamiento que en este caso agrega otros factores como el sector, el entorno del edificio, la calle y la distancia del centro, así como el tipo y el estado físico del inmueble. En este rubro se registraron 35 ofertas de casas y departamentos en el Centro Histórico, de las cuales se identificaron cuatro tipos de construcciones: casa, casa en condominio, departamento y edificio de departamentos. En cuanto a la ubicación de los inmuebles, éstos se localizan en un radio de siete cuadras del zócalo, por lo que el precio es mayor, en comparación a los que se ubican en la periferia. A continuación, se describen los tipos arquitectónicos arriba mencionados:

- Casa. El promedio de superficie (encontrado en las ofertas de venta) es de 806.14 m<sup>2</sup>; la superficie mínima es de 213 m<sup>2</sup> y la máxima de 1 952 m<sup>2</sup>. El precio promedio de venta fue de \$13 706 000 pesos; el precio de venta mínimo de \$2 000 000 de pesos y el máximo de \$35 000 000 de pesos.
- Casa en condominio. En esta modalidad sólo se encontró una opción con una superficie de 110 m<sup>2</sup> y un precio de venta de \$ 3 300 000 pesos.
- Departamento. El promedio de superficie identificado en las ofertas de departamentos en venta fue de 330.33 m<sup>2</sup>; la superficie mínima de 139 m<sup>2</sup> y la máxima de 680 m<sup>2</sup>. El precio promedio fue de \$2 100 000 pesos; el precio de venta mínimo de \$930 000 pesos, y el máximo de \$3 850 000 pesos.
- Edificio de departamentos: La superficie promedio encontrada para este tipo de oferta de venta fue de 1974 m<sup>2</sup>; el mínimo de superficie de 583 m<sup>2</sup> y el máximo de 4 712 m<sup>2</sup>. El precio promedio de venta fue de \$27 000 000 pesos, el mínimo de venta de \$ 4 800 000 pesos y el precio máximo de \$70 000,000 de pesos.

Como se ha podido observar, las ofertas de casas y departamentos en venta es cara, muy por encima del salario promedio del segmento de \$8 000 a \$12 000 pesos mensuales que gana el trabajador común. Por tanto, la nueva vivienda sólo podrá ser adquirida por algún agente o desarrollador inmobiliario; de hecho, en la publicidad de la gran mayoría de las ofertas se menciona que

son ideales para hoteles boutique, hoteles spa, restaurantes, asistencia para estudiantes y oficinas corporativas. Por ende, la vivienda nueva, renovada o restaurada es poco accesible para las personas comunes de bajos recurso (clases populares, personas mayores o jóvenes con pocas oportunidades), quienes no pueden solventar los aumentos en el precio de la vivienda y poco a poco pierden la oportunidad de seguir habitando el centro; estas personas terminan marchándose.

La publicidad que refiere a la venta de casas, muestra fotografías de inmuebles que se encuentran lo mismo en buen estado físico, que francamente deterioradas; también se puede apreciar que son o fueron habitadas como vecindades porque en los anuncios se corrobora que se entregarán vacías, sin inquilinos (por lo que el desplazamiento de las personas que habitaban esas casas es evidente). En este sentido, y contemplando la dimensión del desplazamiento en el proceso de gentrificación, Marcuse (1985) menciona cuatro tipos de desplazamientos que se distinguen por el grado de “presión” que las personas viven en este proceso:

- Desplazamiento directo. Corresponde a hechos contingentes que obligan a las personas al abandono de ese espacio (incendios, inundaciones, desalojos por alquiler).
- Desplazamiento de cadena directa. Asociado al abandono de viviendas producto del aumento paulatino del alquiler en el tiempo, así como de los precios de construcción en esos espacios.
- Desplazamiento de exclusión. En el cual el acceso a la vivienda se hace cada vez más difícil por la llegada de nuevos inquilinos de estratos medios.
- Presión de desplazamiento. Apunta a aquellos que en el desplazamiento anterior (de exclusión) son obligados directamente al desalojo por las dinámicas de reemplazo y revitalización urbana lo siguiente: por ejemplo, los vecinos se van del barrio o colonia, los negocios tradicionales cierran, etcétera.

Sin lugar a dudas estos tipos de desplazamientos están ocurriendo hasta conseguir el desplazamiento de exclusión, lo cual sucederá paulatinamente en la población que durante años ha vivido en el Centro Histórico de Puebla.

## Servicios (hoteles, restaurantes y cafés) que se ofertan actualmente en el Centro Histórico de Puebla

La oferta de nueva vivienda no viene sola, también se da en los servicios (que se van especializando para el turismo), por ende, se cotizan con precios internacionales, particularmente los hoteles, restaurantes, cafés y tiendas de autoservicio.

Durante la investigación de campo realizada por el Centro Histórico como consumidores habituales, se pudo observar que existen sectores donde los servicios locales desaparecen poco a poco, dando paso a la instalación de grandes cadenas que ahora predominan en la zona. Un ejemplo de ello es en el sector del Barrio de los Sapos que se potenció en los años setenta como lugar de anticuarios, coexistiendo perfectamente con la vida cotidiana barrial. A la fecha (2018),

ese lugar se ha transformado en un sector especializado en servicios turísticos con ofertas de hoteles, restaurantes, y cafés, como el hotel boutique Casona de los Sapos y el hotel Cartesiano donde hospedarse una noche tiene un costo, en el primer caso, de más \$3 000 pesos y hasta \$10 300 pesos; para el segundo hotel, los costos por noche van de los \$4 500 hasta los \$30 000 pesos.

Lo mismo ocurre en el sector de San Francisco y el barrio El Alto, donde también se concentran varios hoteles, restaurantes y cafés, entre ellos el hotel La Purificadora, el Hotel Boutique, el restaurante Casa Reyna, y el hotel Rosewood, este último considerado una de las marcas de lujo de hotelería mundial; es un hotel muy selectivo, puesto que únicamente opera en diez países, de éstos, cuatro están en México (Armenta, 2018). La tarifas de alojamiento en habitaciones sencilla van de \$250 USD hasta \$500 USD la noche, y la suite de mayor valor, la Rosewood, tiene un costo de \$2,000 USD la noche; cuenta con sala de estar, comedor tanto en el interior como al aire libre y terraza con vista panorámica del centro de Puebla. El hotel Rosewood además tiene en su interior, bajo resguardo y custodia, patrimonio cultural importante como los Lavaderos de Almoloya, la Plaza de la Amargura, la Fuente de los Leones y el Templo del Cirineo, este último recuerda uno de los catorce episodios que representan el recorrido de Jesús en el Calvario, donde se celebra la Pasión de Cristo; en la actualidad el acceso está restringido para el público en general.<sup>7</sup> En ese contexto, se esperan impactos por la instalación de este hotel; se habla del aumento de la plusvalía de la zona un 500% (Hernández, 2017), además de la atracción de inversionistas y servicios para la misma.

Como se ha podido observar, no es fácil para las personas que perciben el salario mínimo puedan subsistir en el Centro Histórico de Puebla, por lo que buscan otras zonas del municipio (específicamente en la periferia) para desplazarse a vivir.

## Propuesta: el Barrio Universitario y la residencia universitaria

Frente a esta dinámica debidamente institucionalizada, es conveniente resaltar la presencia de las dos universidades más importantes del estado que colman el centro histórico: la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), y la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP), a las que pueden sumarse aquellas que, siendo pequeñas también, tienen edificios con función escolar, con la intención de potenciar, además de la función que ya tienen, la apropiación del espacio público para desarrollar actividades culturales, complementar la asistencia a las aulas con espacios habitables, no con la figura de los antiguos colegios, sino como vivienda libre, desligada del control de las universidades, lo cual no obsta que las propias instituciones formalicen su oferta de vivienda, a través de colegios.

<sup>7</sup> El caso de otorgarles estos monumentos históricos en comodato al hotel Rosewood causo polémica entre habitantes, funcionarios y académicos, incluso se llegó a decir que se habían privatizado. Pero esa no sólo fue parte de la polémica causada por la instalación de hotel, también se señalaron otro tipo de inconsistencias, por ejemplo, Hernández (2017) dice: "para la construcción del hotel se destruyó deliberadamente un edificio del siglo XIX, la obra no respetó estructuras preexistentes, ni las alturas establecidas en la ley ni aspectos morfológicos de la zona, además de que se presume que pudo haber saqueo hormiga. La integración del proyecto del hotel no respetó la existencia de los Lavaderos de Almoloya, que son o eran parte del equipamiento municipal a cargo del fideicomiso y del gobierno del estado" (Hernández, 2017).

El proyecto del Barrio Universitario es una vieja aspiración que tuvo su momento en los años ochenta cuando el entonces rector Alfonso Vélez Pliego, adquirió casas para establecer escuelas y centros de investigación bajo el principio de que resultaba más barato comprar casonas y arreglarlas que construir nuevas escuelas; con ello, la presencia de universitarios en el centro se incrementó y revitalizó la actividad económica inherente. Sin embargo, los universitarios no son consumidores de bienes y servicios equivalentes a los que podrían adquirir los turistas, por lo que, probablemente, las propias políticas universitarias contribuyen al abandono del Centro Histórico y deciden llevar a los universitarios a sitios periurbanos y periféricos, dejando vacíos y en completo abandono a los edificios del centro.

## Conclusión

El Centro Histórico de Puebla no solamente se está gentrificando, sino también los edificios y la fisonomía urbana que le dieron fama están sufriendo un proceso de alteración; por este motivo puede ponerse en riesgo la inscripción de Puebla en la Lista del Patrimonio Mundial, distinción que otorga la Unesco. Asimismo, en dicha zona se está estimulando la turistificación con servicios especializados inherentes. Ojalá y no sea demasiado tarde para modificar las políticas institucionalizadas ya comprometidas; es pertinente detener la transformación urbana redensificadora.

Los precios del mercado inmobiliario están determinados por el emplazamiento, donde resulta más cara la ubicación central tomando como referencia a la plaza mayor o principal. En la medida en que se aleja del punto céntrico disminuye el costo de la vivienda; por tanto, el Centro Histórico es un “manjar inmobiliario” para los emprendedores de este tipo de agentes. En este contexto es importante destacar que los precios por adquisición de suelo en el centro no son bajos, por tanto, si se agrega la compra del inmueble, más el costo de la renovación del mismo, el resultado es que el precio final de la vivienda se eleva.

Los espacios arquitectónicos históricos y contemporáneos no tienen por qué transformarse, puesto que son funcionales; sólo faltan los inquilinos capaces de solventar los gastos que este tipo de vivienda representa.

Concretar la idea de un Barrio Universitario es un esfuerzo que requiere revitalizar el uso de los espacios ya existentes (verdaderos ejemplos representativos de diferentes estilos arquitectónicos; verdaderas obras de historia y arte). Éstos deben ser recintos destinados a fungir como aulas, laboratorios, bibliotecas y archivos históricos, museos, etc., pero también como galerías de arte, cine, cafés culturales, librerías, salas de lectura, salones para seminarios, coloquios, congresos, teatros, etc.; asimismo, dichos edificios deben funcionar como residencia para universitarios. Lo anterior es una opción para repoblar el centro histórico fortaleciendo una de las vocaciones históricas: el saber. Las actividades culturales de alto nivel también constituyen una buena oferta para el turismo cultural; Puebla debe distinguirse como una Ciudad del Saber.

## Referencias

- Armenta, Gustavo (2017). "Rosewood llegó a Puebla" (en línea), Recuperado de: <http://www.el-financiero.com.mx/opinion/gustavo-armenta/rosewood-llego-a-puebla> [consulta: 10 de septiembre, 2018].
- Bournazou, Eftychia (2015). "Cambios socioterritoriales e indicios de gentrificación. Un método para su medición". *Academia XXII*, núm. 12, vol. 6, pp. 47-59.
- \_\_\_\_ (coordinadora) (2017). *Gentrificación. Miradas desde la academia y la ciudadanía*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 520 pp.
- Blomley, Nichola (2004). *Unsettling the City: Urban Land and the Politics of Property*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 232 pp.
- Hernández, Martín (2017). "Rosewood, el hotel para pudientes que despoja a Puebla de su Patrimonio", *La Jornada de Oriente*. 2017 (en línea). Recuperado de: <https://issuu.com/lajornada-deorientede/docs/5644-puebla> [consulta: 5 de septiembre, 2018]
- Janoschka, Michael (2016). "Gentrificación, desplazamiento, desposesión: procesos urbanos claves en América Latina". *Revista INVI*, núm. 88, vol. 31 (2016), pp. 27-71.
- Marcuse, Peter (1985). "Gentrification, abandonment and displacement: connections, causes and policy responses in New York City". *Journal of Urban and Contemporary Law*, vol. 28 (1985), pp. 195-240.
- Montero Pantoja, Carlos (2002). *La renovación urbana. Puebla y Guadalajara: un estudio comparado*. Puebla, México: Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades; Benemérita Universidad Autónoma Puebla, 259 pp.
- Pskowski, Martha (2016). "Tortas Robles: tortas para el pueblo", *Revista Nexos. La brújula* (en línea). Recuperado de: <https://labrujula.nexos.com.mx/?p=2066> [consulta: 2 de septiembre, 2018].
- Rojo Mendoza, Félix (2016). "La gentrificación en los estudios urbanos: una exploración sobre la producción académica de las ciudades". *SciELO Analytics* [en línea]. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3704>, núm.37, vol. 18, pp. 697-719 [consulta: 10 de septiembre, 2018]
- Sabatini, Francisco, Sarella, María, y Vásquez, Héctor (2009). "Gentrificación sin expulsión, o la ciudad latinoamericana en una encrucijada histórica", *Revista 180 Arquitectura, Arte y Diseño*, pp. 18-25.

## Siglas y acrónimos

BUAP	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
IP	Iniciativa Privada
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPAEP	Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla
ZMPT	Zona Metropolitana de Puebla y Tlaxcala



# La rehabilitación del barrio desde el espacio público<sup>1</sup>

Salvador E. Urrieta García,<sup>2</sup> Ricardo Medina Audelo,<sup>3</sup> Francisco Acatzin Espinosa Müller<sup>4</sup>

## Introducción

La idea de repensar la metrópoli nos obliga a reflexionar sobre el cómo “rehacer la ciudad sobre ella misma”. Este grupo de investigación ha orientado esta iniciativa hacia la rehabilitación barrial ligada al tratamiento del espacio público; siguiendo esta línea se han explorado e integrado diferentes enfoques que se exponen en este trabajo, de modo que cada parte conlleve una reflexión teórica y una referencia empírica.

Los propósitos de este trabajo buscan apoyar proyectos que la población requiera para mejorar su calidad de vida desde el espacio público, así como identificar sus capacidades y recursos para fortalecer sus propuestas de intervención. El presente texto se estructura en tres partes: en la primera se expone cómo la ciudad se construye sobre la ciudad a escala y se trabaja en la rehabilitación barrial; en la segunda se aborda el tema del imaginario social y la intervención del espacio público en la calidad de vida en los habitantes; en la tercera fase (reflexiones finales), se aborda la importancia del profesional en los procesos de rehabilitación del barrio.

## Construir la ciudad sobre la ciudad. Sobre la escala y la rehabilitación del barrio

El siglo XX se caracterizó por ser un periodo perturbador para los habitantes de muchas ciudades, ya que además de desestructurar la ciudad tradicional, la concentración de bienes y servicios fue configurando el gigantismo urbano y por consecuencia, la pérdida o el cambio de la escala

---

<sup>1</sup> El presente texto es parte de una investigación más amplia en torno a la rehabilitación barrial y el espacio público, la cual está en proceso de publicación.

<sup>2</sup> Maestro y doctor en urbanismo. Profesor de la Sección de Estudios de Posgrado de la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura (ESIA) Tecamachalco del IPN.

<sup>3</sup> Maestro y doctor en Comunicación multilingüe. Profesor-investigador de la Sección de Estudios de Posgrado de la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura (ESIA) Tecamachalco del IPN.

<sup>4</sup> Maestro y doctor en Antropología Social. Profesor titular A tiempo completo de la Facultad de Arquitectura de la UNAM y profesor de asignatura de la ESIA Tecamachalco del IPN.

en el uso de la ciudad. En las ciudades que tienen millones de habitantes y miles de kilómetros de superficie la noción del tiempo y del espacio cambió, o, en el mejor de los casos, las nuevas generaciones nacieron y crecieron con una concepción diferente de lo que en otros tiempos se dio por llamar *ciudad*. Se trata de la época de masas, de la aparición del anonimato social y la saturación de los espacios de y en la ciudad; en la actualidad resulta imposible o insensato atravesar cotidianamente la metrópoli de lado a lado, lo cual no solamente representa un problema de movilidad, también existe un problema de percepción del espacio urbano; ¿de qué manera esta percepción incide localmente en la calidad de vida?

De manera tradicional, el ser humano está ligado a los lugares, lo cual lo identifica como un ser geográfico que nace, vive, se mueve, se arraiga y muere en algún lugar. Este ser geográfico se representa a través de las culturas (Berque, 1987), de tal manera que se establece la relación hombre-lugar-cultura, dado que los lugares son percibidos, vividos y aprehendidos de manera individual en un marco de masividad, es así como salen a relucir las diferentes escalas humanas de la ciudad. El problema de los tiempos actuales es que la dinámica urbana puede inhibir el reconocimiento de la escala humana en la metrópoli, debido al concepto de las velocidades y las distancias a recorrer diariamente, mismas que perturban la percepción del espacio, sobre todo al desplazarse en el sistema de transporte metropolitano.<sup>5</sup>

Si a lo anterior agregamos el hecho de involucrar el uso del ciberespacio nuestra corporeidad se pone en entredicho; de ahí que la percepción de la escala a partir de nuestro cuerpo, como lo explica Merleau (1975), donde señala que la fenomenología se distorsiona respecto al espacio público real y entonces la ciudad toma otras dimensiones, más complejas de asimilar para el ciudadano. Choay y Webber (2006) hablan de la desmaterialización de la ciudad), señalan que con ello se altera la relación del habitante con el espacio público y con la ciudad, ya que al alterar la apropiación del espacio público en la cotidianidad, se pierde incluso toda la carga de significados que caracterizan al barrio y ulteriormente a la ciudad.

Desde el punto de vista funcional, se debe considerar que en el uso de la ciudad también existe la población vulnerable, de tal suerte que cabe preguntarse cuál es la escala de la metrópoli y su relación con este sector; si no hay respuesta para ello, de acuerdo con González (2011), se estaría hablando de una urbe excluyente o de una “ciudad desigual”. ¿Cómo enfrentar esta desigualdad en una urbe como México? La respuesta podría estar en reconstruir sobre lo construido, rehabilitando un espacio público que por diversas razones se ha vuelto disfuncional y con un solo sentido: el del consumo.

## La rehabilitación del espacio público

Si nos limitamos al análisis de lo que hoy es oficialmente la Ciudad de México y apelamos a la historia de su construcción, de acuerdo con Suárez (2017), se calcula que entre 60 y 70% de esta

---

<sup>5</sup> Cuando este sistema va saturado, la mente se fuga muchas veces del lado de la seguridad personal, modificando involuntariamente la proximidad planteada por Edward T. Hall. Ver: *Las distancias en el hombre en: La dimensión cachée*, Edit. Du Seuil, Paris 1979, pp. 143-160..

ciudad se produjo, o se autoproducto sin una mayor planificación. Así, es menester trabajar por la regularización urbana en lo relativo a la infraestructura y los servicios, pues esta parte de la ciudad carece la mayoría de las veces de soluciones técnicas urbano-arquitectónicas que brinden a sus habitantes el confort necesario, del cual se desprenda un margen mayor de habitabilidad.

Si a lo antes expuesto sumamos el envejecimiento o el deterioro de aquellas porciones de la ciudad que en su momento emanaron de preceptos planificadores, pero que por su edad y su uso requieren de intervenciones en su espacio edificado, entendemos que en la actualidad se requiere de intervenciones que, según cada caso, van desde el mantenimiento hasta la renovación, pasando por una rehabilitación del tejido urbano, ofreciendo, como en el caso de la ciudad “auto-construida”, un marco de habitabilidad que responda a la demanda socioespacial que requieren los tiempos modernos y que tiene fuerte relación con la ciudad de redes de diferente naturaleza.

Las intenciones de trabajar aquellos espacios existentes tendrían, en consecuencia, que identificar los requerimientos para ser modificados en sus concepciones espaciales, ya sea en su estructura formal o en su uso social y cultural, es decir, en replantear la idea de necesidad y satisfacción de habitar. Es por lo anterior que nos acogemos a la idea de rehabilitar el espacio construido y muy particularmente el espacio público barrial.

Por cuestiones económicas, financieras, técnicas, legales y sociales, no podemos hacer tabla rasa del espacio construido iniciando de cero; por el contrario, partimos de la idea de utilizar los recursos locales —sobre todo de sus habitantes—, promoviendo la participación en la rehabilitación de su propio barrio. La urbanización salvaje de hoy anula prácticamente la calidad humana omitiendo al espacio público en sus proyectos, con el pretexto de la ciudad compacta. La urbanización de hoy no crea ciudades; las destruye vorazmente.

Ante la coyuntura socioespacial que vive la ciudad de México, es necesario dirigir nuestra mirada hacia los espacios sociales y espaciales vulnerables, particularmente los espacios públicos barriales que requieren mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, lo cual nos dará la posibilidad de rehacer la ciudad sobre la ciudad. Para atender esta situación es necesario distinguir algunos elementos susceptibles de ayudarnos a digerir la rehabilitación del espacio público, y éstos podrían ser, fundamentalmente, los recursos del barrio

## Los recursos del barrio

El barrio es parte integrante de la ciudad, y, por tanto, tiene que interactuar con ésta. Es conveniente saber qué puede hacer el barrio (vecinos y autoridades) por sí mismo. En este momento se requiere hacer una reflexión sobre sus propios recursos, ya sea de tipo ambiental, cultural, económico, social, espacial e institucional. Llegamos al punto en que la ciudadanía debe actuar como tal, ejerciendo sus diversas capacidades, combinándolas con sus derechos, en beneficio de la comunidad (en primer lugar), y ulteriormente del resto de la población. De manera general señalamos algunos recursos con los que el espacio público de un barrio puede contar, como son el clima, el paisaje, la cultura local, los espacios abiertos y las asociaciones vecinales. Con base en lo anterior, buscando ejemplificar las acciones emprendidas en la ciudad, se tomó como referencia

el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, que ofrece la posibilidad de hacer otro tipo de urbanismo alternativo, enmarcado dentro de las acciones institucionalizadas.

## Críticas al Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial

En el año 2007 se creó el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) el cual estaba dirigido a los sectores más desprotegidos de la ciudad. Al cabo de casi diez años podemos decir, citando a Ziccardi (2012), que este programa ha sido relativamente exitoso, por el hecho de haber obtenido diversos premios internacionales; sin embargo, este esfuerzo sin precedentes ha tenido claroscuros: por un lado, la respuesta ha sido creciente, y por el otro, se han cumplido sus propósitos en algunos proyectos, es decir, en lo que refiere a la promoción, la asociación y la concertación vecinal, con miras a mejorar el espacio público; en el sentido contrario, se han identificado problemas tales como el seguimiento o la supervisión de los proyectos que muestran deficiencias por falta de una estructura más amplia y adecuada.

Dentro de las críticas al PCMB se señala que con el tiempo el programa se corrompió debido a que algunos actores (promotores, autoridades y vecinos) trataron de sacar provecho personal, ya sea con proyectos preestablecidos e inducidos, o bien se apropiaron de ellos, y en otros casos se buscó, incluso, un beneficio político. Se comprobó asimismo, que los comités locales inventaron proyectos, empresas y facturas, o bien corrompieron a las empresas legalmente contratadas, por lo que en su momento resultó imprescindible crear nuevas reglas de operación para subsanar algunos problemas como integrar en los proyectos soluciones de género y de edad, contar con asesores técnicos debidamente capacitados. Finalmente, aun cuando la denominación del programa establece el carácter comunitario, éste se contradice con el interés propiamente público, lo que sectoriza el carácter de los proyectos.

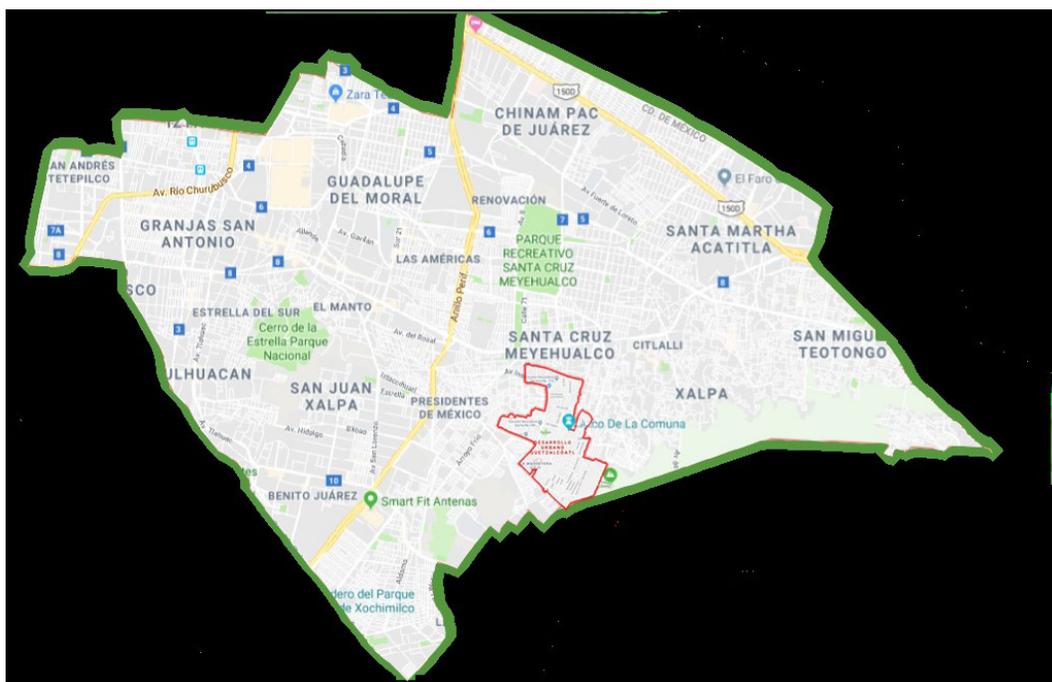
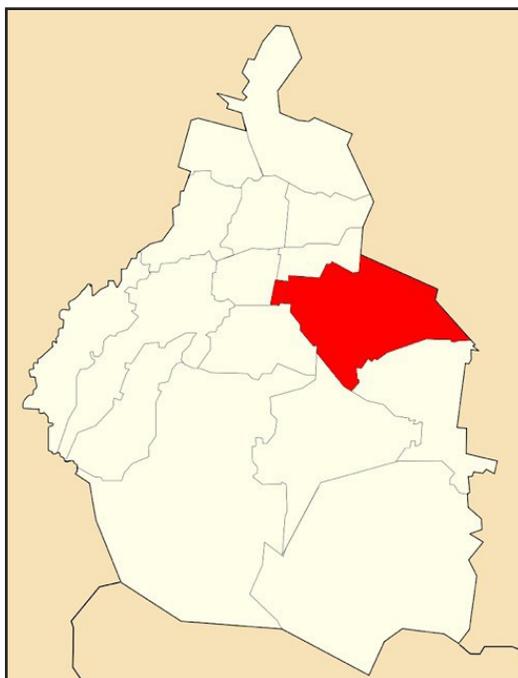
## Acercamiento a un caso de estudio

Con el fin de documentar una experiencia directa del PCMB, nos acercamos a una comunidad que ha participado activamente con ellos; se trata de un grupo que se autodenomina “La Comuna”, perteneciente al “Desarrollo Urbano Quetzalcóatl”, ubicado en la ahora alcaldía Iztapalapa. Se trata de un grupo social que fue expulsado a fines de los años setenta del pueblo Pedregal de Santo Domingo (al sur de la Ciudad de México) y que posteriormente tuvo la posibilidad de crear su hábitat en esta parte oriental de la ciudad. Durante más de 35 años han luchado por constituirse como una comunidad que se ha procurado un modo de vida independiente, en el sentido de crear sus propios espacios de trabajo, capacitación y esparcimiento.

En términos concretos, esta comunidad alternó su lucha entre un predio comunitario y el espacio público, así logró construir, con la asistencia del Centro de Asesoría, Capacitación e Investigación Urbana “Casa y ciudad” y su programa de “Planeación Comunitaria”, una cooperativa, en primer lugar, y posteriormente un Centro Comunitario, mismo que emergió de un proyecto que

Imagen 1.

Ubicación del Desarrollo Urbano Quetzalcóatl en la Alcaldía de Iztapalapa.



Fuente: archivo de los autores.

se aplicó al PCMB, espacio que ahora los alberga gracias a los méritos conseguidos, y les plantea un futuro promisorio en un espacio urbano hostil, pero que ellos han sabido adecuar socialmente. Una vez insertado al espacio público, este grupo amplió su territorio social y cultural al construir un arco (a la entrada del desarrollo habitacional), que imbrica el espacio comunitario con el espacio público, y que se ha convertido en una referencia espacial y social en esta parte de la ciudad, y que finalmente se considera un hecho fructífero surgido del PCMB, que busca la mejora constante, elevar la calidad de vida de sus habitantes, y darle un respiro a la ciudad.

Imagen 2.

**Arco de La Comuna en la Colonia Desarrollo Urbano Quetzalcóatl.**



Fuente: archivo de los autores.

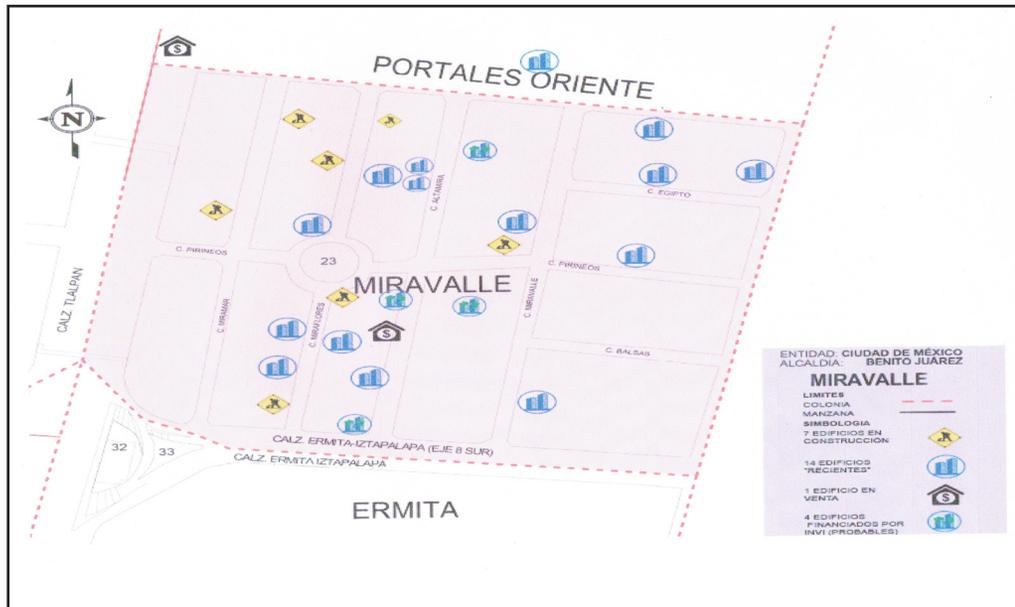
## La calidad de vida de los habitantes a partir de la relación del espacio público e imaginario social: el caso de la colonia Miravalle

El objetivo de este apartado es estudiar la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la colonia Miravalle de la Ciudad de México, a partir de la relación del espacio público y el imaginario social; esto es, cómo desde el conocimiento intersubjetivo se puede intervenir el espacio público para mejorar las condiciones de vida y la experiencia de los colonos en el perímetro de estudio. De este modo, retomamos el componente psicosociosimbólico como una dimensión que incide, de forma importante, en la calidad de vida, lo que significa indagar y analizar las experiencias subjetivas de las personas en la sociedad, lo que implica no sólo reflexionar las condiciones objetivas de los mismos, sino también aquellas que están relacionadas con las vivencias y las expectativas de cambio que desean, en aras de una mejora en sus condiciones de existencia y que además sean ellos quienes proyecten, como sujetos activos, sus deseos y sus necesidades, todo esto desde la intervención del espacio público. De este modo, el trabajo tiene como objetivo general exponer las

significaciones sociales de los habitantes de la colonia Miravalle<sup>6</sup> acerca de la mejora de la colonia y de su calidad de vida, a través de la intervención del espacio público (imagen 3).

Imagen 3.

Colonia Miravalle.



Elaboración: Carlos Peña Morales.

## Espacio público, imaginario social y calidad de vida

La importancia del espacio público en la vida cotidiana de las personas y en la calidad de su existencia se debe, siguiendo a Simmel (2014), en que aquél es el lugar físico y simbólico de las múltiples posibilidades de formación en la vida social de las personas; esto es, el lugar de la existencia, la coexistencia, lo individual y lo colectivo. En este escenario, y de acuerdo con la relación que tengan las personas con el espacio público, pueden identificarse algunos aspectos de su calidad de vida como la inclusión, la socialización, la inclusión y el respeto, el ejercicio de la ciudadanía, el ocio y el tiempo libre, entre otros. Lo anterior resulta importante sobre todo si consideramos que hoy en día el espacio público está siendo cada vez más excluyente debido a la presencia de tendencias fragmentarias y privatizadoras del mercado y de la mercantilización de las ciudades y del propio espacio, por lo que hace que lo público, entendido como el lugar de acceso libre y de tránsito para todos, se vaya perdiendo.

<sup>6</sup> Miravalle es una pequeña colonia ubicada en el sur de Ciudad de México en la alcaldía Benito Juárez, que en el censo del 2010 contaba con una población menor a los 2 000 habitantes.

Por otro lado el imaginario social existe como el magma de significaciones producido en y por lo social, que es histórico y que alude, por un lado, a las realidades de los sujetos, y por el otro, que es una realidad misma. Respecto a esto último, el imaginario social, a partir de sus componentes (el imaginario instituido y el imaginario instituyente), puede transformar las realidades a las que hace referencia. En este proceso, la imaginación es un elemento importante, pues es lo que precisamente permite las transformaciones de esas realidades (Castoriadis, 1989). De este modo, el imaginario social permite a los sujetos interpretar, comprender y comportarse en el mundo social. La calidad de vida a la que aquí aludimos, se refiere precisamente a la satisfacciones individuales y colectivas, objetivas y subjetivas acerca de su bienestar y/o su calidad de vida en y durante su existencia en aspectos de la vivienda, equipamiento, infraestructura de la calidad ambiental, de las relaciones e interacciones sociales, ocio, tiempo libre, participación social, seguridad personal, entre otras.

## Aspectos metodológicos

En este caso particular se utiliza una metodología cualitativa, empírica, fenomenológica y se aborda desde la interdisciplinariedad, donde confluyen el urbanismo y la sociología del imaginario. Para llegar a nuestro objetivo se llevaron a cabo seis entrevistas semi-estructuradas al mismo número de habitantes y trabajadores del perímetro de estudio. Entre las características de nuestros informantes-narradores podemos mencionar que fueron cuatro mujeres y dos hombres, con edades entre 20 y 60 años, dos son trabajadores y cuatro son colonos, el tiempo de trabajar-habitar en la colonia oscila entre cinco y 15 años.

## Discusión y resultados

Para poder llegar a los deseos y expectativas de transformación en aras de mejorar la calidad de vida en la colonia, a partir de la intervención del espacio público, es necesario conocer cómo viven los sujetos. Para ello analizamos las diversas significaciones sociales que nuestros informantes llevaron a cabo acerca de la colonia. De este modo, el imaginario social sobre la colonia Miravalle está relacionado, de forma evidente, con la ciudad, la colonia y el espacio público, y con sus respectivos sistemas de referencia. Este hecho responde, como señala Borja (2000), a dos aspectos: por un lado, a la relación de la ciudad y el espacio público; por el otro, a que el espacio público es un componente importante que permite articular el barrio a la ciudad. Lo anterior significa que la ciudad y el rehacer ciudad (su transformación) no sólo es posible gracias a su morfología, también se debe a lo que se haga en y con el espacio público y de las formas de socialización que allí ocurran. De este modo, las significaciones en torno a la colonia y su espacio público fueron heterogéneas, caracterizadas tanto por su parte positiva como negativa, pero con una fuerte carga hacia las primeras. De este modo, nuestros informantes significaron a la colonia como segura/insegura, tranquila, bonita, ordenada, limpia y armoniosa. Estas adjetivaciones, en

cierto modo, reflejan la experiencia, concretamente su evaluación. De forma opuesta —y paradójicamente—, estas significaciones no reflejan algunas de las problemáticas principales de la ciudad: inseguridad, corrupción, falta de agua, densificación, gentrificación, entre otras.

Finalmente, el imaginario social en torno a la transformación y a la mejora de la calidad de vida de los habitantes refleja, a partir de las reflexiones y de sus experiencias, las necesidades, los deseos y las expectativas de aquéllos, a partir del uso y la apropiación del espacio público. Para nuestros informantes, estas significaciones de calidad de vida están vinculadas a situaciones y dimensiones multifactoriales (*e.g.* aspectos económicos, vivienda, ecología, movilidad urbana, entre otros). De este modo, la calidad de vida se da a partir del mejoramiento de su hábitat inmediato (nivel barrial) y de su ambiente inmediato: una mejora del entorno mediato e inmediato que está más allá de pintar las fachadas, reparar el asfalto y la mejora en el alumbramiento público; estas significaciones demandan que las intervenciones trasciendan lo estético y que su impacto sea benéfico “para todos”. La mejora de la colonia está relacionada con la participación de los habitantes y trabajadores en la problemática general de la misma, y de las intervenciones de los gobiernos locales y estatales para apoyar sus necesidades. Entre las dimensiones de mejora se encuentran las siguientes:

- Seguridad de los espacios públicos a través de mayor presencia policiaca que salvaguarde la propiedad pública (casa, negocio, entre otros) y garantice una movilidad urbana segura en calles y avenidas.
- Seguridad en los espacios públicos colectivos (parques y kiosco de la colonia).
- Participación de los vecinos en la problemática de la colonia. Implementación de instrumentos y mecanismos que incidan en la socialización entre los mismos colonos.
- Apoyo del gobierno para solucionar la problemática del estacionamiento en la vía pública (su uso y su apropiación).
- Apoyo del gobierno a las personas que están en situación de calle.
- Mejora y renovación de equipamiento urbano.
- Solución al problema de la escasez del agua y de desazolve.
- Regulación del comercio informal en la vía pública.

## El papel del profesional en los procesos de rehabilitación del barrio

En este apartado concluimos que resulta de vital importancia fortalecer el perfil social del profesional en su involucramiento en los procesos de producción social del hábitat y de rehabilitación barrial, considerando fundamentalmente los procesos formativos de los profesionales de la arquitectura. Partiendo de que las grandes ciudades del mundo (y en particular la Ciudad de México), se enfrentan a una verdadera embestida de la especulación emanada del modelo económico capitalista en su fase neoliberal, y de que los asentamientos populares son el producto “natural” de un mercado excluyente, que representan también el resultado de años de

insuficiente voluntad política para promover iniciativas innovadoras y aplicar políticas preventivas con visión de largo plazo (Iracheta, 2000). Resulta relevante el papel que han jugado sus habitantes, ideando múltiples formas de incidir en la transformación espacial de sus respectivos entornos; en ocasiones fuera de los marcos legales que regulan el suelo urbano, y dando pauta a una gran cantidad de experiencias de lo que algunos denominan Procesos de Producción Social del Hábitat, concepto entendido por Romero (2004), como el modo de producción alternativo que surge por la participación de los propios habitantes en respuesta a los modelos dominantes, y que integra factores tales como acceso al suelo, dotación de servicios y equipamiento suficiente, acceso a materiales y componentes, asistencia técnica, financiamiento y acceso a recursos, así como —de manera fundamental— la participación de los usuarios en las distintas etapas de producción.

Los procesos sociales de producción del hábitat no sólo se refieren a la producción de viviendas en sus diferentes modalidades de autoproducción, sino que incluyen también los procesos de gestión, producción y apropiación del conjunto de espacios que contribuyen a la construcción de vivienda. En dichos procesos se requiere también de un cierto acompañamiento técnico que exige del desarrollo de ciertas capacidades referidas a la ética y a la vocación de servicio para un abordaje del quehacer arquitectónico desde las necesidades de los habitantes, priorizando las escalas humanas sobre las monumentales.

En México, el PCMB ha generado ciertamente interesantes experiencias de intervención de espacios públicos y de participación ciudadana, sin embargo, es importante insistir en que el programa representa aún ciertos retos, pues no está inscrito dentro de alguna política integral local, regional, nacional o internacional; no forma parte de una política nacional de vivienda, tampoco tuvo la intención original de ser parte de la política urbana, habitacional o social de atención de la pobreza de la ciudad y sin embargo usa fondos públicos. Por ello, resulta fundamental hacer una revisión desde la práctica misma pero también es importante distinguir la idea de una política pública que interviene en el espacio público generando distintos efectos: social, comunitario, económico, medioambiental y político para la ciudad (Sandoval, 2012).

Favorecer el involucramiento de profesionales identificando también los aspectos intersubjetivos entre las significaciones, las representaciones, las vivencias y las simbolizaciones de quienes viven el barrio con relación a quienes no viven en él (Gravano, 2005) implica considerar que el contexto de depredación urbana promovida por los sectores inmobiliarios ha colocado en disyuntiva a una gran parte de estos contextos de escala humana, así como reconocer el impacto en la vida cotidiana de quienes viven en ellos y que se ven obligados a activar mecanismos de defensa y resistencia frente a aquellas intervenciones urbanísticas que evaden el acercamiento con los habitantes.

## Aspectos metodológicos

Se parte del estudio de caso-tipo realizado con el proceso docente educativo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), tomando en cuenta la

perspectiva de profesores al involucrar a estudiantes en PPSH y PRB, así como la perspectiva de aquellos que han tenido una experiencia académica de involucramiento.

Desde el método de la Teoría Fundamentada (TF), el trabajo se soporta en la revisión documental acerca de los referentes conceptuales y del marco histórico y en la obtención de datos empíricos a través de un enfoque metodológico mixto a partir de la aplicación de 101 encuestas tipo liker a docentes, 70 entrevistas semiestructuradas a estudiantes del tercer semestre una vez que han realizado su primera práctica de vinculación y de la observación participativa en procesos de incorporación de estudiantes.

## Discusión y resultados

Con base en los resultados arrojados en la investigación, se identifica que los Procesos de Producción Social y el involucramiento de estudiantes para la formación de profesionales con un perfil social acorde a estos desafíos, son del interés de la mayoría de los docentes.

A partir de entrevistas semiestructuradas a estudiantes, posterior a una experiencia de vinculación, se logra identificar que la transformación efectiva de los escenarios barriales y la incidencia real en sus espacios públicos no deriva exclusivamente de programas públicos ni de la sola presencia técnica, sino que requiere del involucramiento pleno de “la población residente quien es la que conoce mejor que nadie los problemas del barrio, y pueden respaldar u oponerse a los planes del Estado para su mejoramiento” (Murillo, 2011: 17).

Los Procesos de Producción Social del Hábitat y de Rehabilitación Barrial requieren a profesionales que coloquen al centro de su ejercicio las necesidades y las expectativas de la población, capaces de dar respuesta técnica y con la sensibilidad suficiente para comprender la complejidad de estos procesos en todas sus dimensiones, para lo cual resulta fundamental que estos aspectos sean atendidos desde la formación de los mismos, es decir, deben estar plenamente establecidos en los planes y programas de estudios de las instituciones responsables de formar a los profesionistas de la arquitectura y el urbanismo, desde donde se generen escenarios reales que posibiliten la incorporación de los futuros profesionales desde los primeros años de su formación y se puedan explorar diversos recursos metodológicos que aliente la participación ciudadana, elemento clave para la promoción de estos procesos, además de fortalecer las capacidades para enfrentarse a los diversos desafíos de los programas gubernamentales, particularmente del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

De igual forma, se devela la necesidad por desarrollar grupos de profesionales interdisciplinarios que, a partir de la construcción de un lenguaje común, puedan incorporarse y promover estos procesos al lado de otros profesionales enfocando su actuar con referentes de otras disciplinas para la promoción del desarrollo comunitario como estrategia de intervención y fortalecimiento de la cohesión y el tejido social, derivando en procesos organizativos autónomos y eficientes que pugnen por el ejercicio de sus derechos, canalizando sus iniciativas al mejoramiento de su contexto espacial para elevar la calidad de vida colectiva de los habitantes a través del ejercicio pleno de su ciudadanía.

## Reflexiones finales

Con el fin de romper con la estigmatización que permea sobre el concepto de barrio e identificando los referentes que inciden en este tipo de procesos, el involucramiento de los profesionistas en formación al lado de los habitantes, promueve una permanente reflexión y dota de elementos para generar empatía por sus necesidades y expectativas. La vinculación en etapas tempranas de la formación de estos profesionistas no sólo fortalece su formación técnica y los introduce al campo laboral, ya que permite activar procesos de sensibilización con respecto a las necesidades espaciales de los habitantes de los barrios “no sólo en el sentido de observar necesidades sino también crear conciencia acerca de ellas y registrar la conciencia real de los habitantes respecto de las necesidades” (Gravano, 2005: 141), asumiendo un rol más activo y consciente en la medida que se constituyen como experiencias para articular, a través del acompañamiento técnico, los conocimientos propios del campo disciplinar con un ejercicio profesional fincado en la ética y la vocación de servicio.

Respecto al PCMB, en los últimos años se ha buscado solventar los problemas descritos, aunque se ha multiplicado la demanda y a mayor número de proyectos fue menor el presupuesto asignado. Por otro lado, ha habido una respuesta positiva de la población joven a este programa, de tal manera que algunos grupos han hecho propuestas de proyectos importantes. Lo anterior ha incidido en el combate a problemas sociales, como la drogadicción, además de que se buscó recuperar identidades locales.

Nuestro trabajo muestra que las sugerencias que aquí analizamos acerca de cómo mejorar la calidad de vida de los habitantes de las colonias en estudio y fortalecer en las capacidades de los técnicos acompañantes de dichos procesos, bien podría hacerse extensivo, en algunos casos y según los contextos, a la Ciudad de México en ese rubro.

Creemos, siguiendo a Borja (2000), que el espacio público bien podría ser un elemento importante y crucial en la articulación del barrio a la ciudad, por lo tanto, lo que se haga en él y con él, tendrá una incidencia clara y directa en la ciudad.

## Referencias

- Berque Agustain Écoumène (1987). *Introduction à l'étude des milieux humains*. Paris: Belin.
- Borja, Jordi. (2000). *Ciudad y ciudadanía. Dos notas. WP*, Instituto de Ciències Polítiques i Socials, núm. 177. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 1-30.
- Castoriadis, Cornelius (1989). *Institución imaginaria de la sociedad*, vol. II. Barcelona: Tusquets.
- Choay Françoise, Melvin Weber (2006). *Pour une Anthropologie de l'Espace*, en: *Pour une Anthropologie de l'Espace*, Edit, Seuil, pp. 199-217.
- González A., Salomón (2011). *Ciudad desigual, Diferenciación socioresidencial en las ciudades mexicanas*. Ciudad de México: UAM-Cuajimalpa.
- Gravano, Ariel (2005). *El barrio en la teoría social*. Buenos Aires: Espacio.

- Iracheta Cenecorta, Alfonso (2000). "Políticas e instrumentos de generación de suelo urbanizado para pobres por medio de la recuperación de plusvalías", en Iracheta Cenecorta, A. X. y Smolka, Martim O. (coords.). *Los pobres de la ciudad*. Ciudad de México: El Colegio Mexiquense.
- Merleau Ponty Maurice (1975). *La fenomenología de la percepción*. Barcelona: Península.
- Murillo, Fernando (director) y Schweitzer, Mariana (co-director) (2011). *Planear el barrio: urbanismo participativo para construir el derecho a la ciudad*. Buenos Aires: Cuentahilos. Recuperado de: 2018 en <http://urbanhabitat.com.ar/data/Planear%20el%20Barrio.pdf>
- Romero, Gustavo (coord.) (2004). *La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social del hábitat*. México: CYTED.
- Rueda, Salvador (1996). Habitabilidad y calidad de vida. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, núm. 42, pp. 29-33.
- Sandoval, Georgina (2012). *El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México y la necesidad de evaluarlo*. Ciudad de México: Centro de Asesoría, Capacitación e Investigación Urbana Casa y Ciudad A.C.
- Simmel, G. (2014). *Sociología: estudios sobre las formas de socialización*. Ciudad de México: FCE.
- Suárez Pareyon Alejandro (coord.) (2017). *Suelo para vivienda de la población de menores ingresos en la ZMVM*. Ciudad de México: UNAM.
- Ziccardi, Alicia (2012). *Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México Gestión y Política Pública*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México, pp. 187-226.

## Siglas y acrónimos

- PCMB Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial  
TF Teoría Fundamentada  
UNAM Universidad Nacional Autónoma de México



### **III. Suelo y financiamiento**



# Financiamiento, vivienda y metrópoli. Antecedentes y reflexiones a partir de la experiencia chilena de ahorro, subsidio habitacional, mercado de suelo y ciudad

Pablo Trivelli<sup>1</sup>

## Introducción

**A**mérica Latina es un continente cuya población se ha concentrado en un número reducido de grandes áreas metropolitanas que siguen ejerciendo un gran atractivo de crecimiento económico y de oportunidades de todo orden para la población. Las 600 ciudades del mundo que harán las mayores contribuciones al incremento del Producto Interno Bruto (PIB) global hacia el año 2025 concentran 22% de la población mundial y generan 54% del PIB mundial. Esas 600 ciudades tendrán una tasa de crecimiento de población superior al promedio mundial y harán un aporte de dos tercios del crecimiento global del PIB (MacKinsey Global Institute, 2016). Desde el punto de vista de la generación de riqueza, el futuro está en las ventajas que ofrecen las economías de aglomeración en las grandes ciudades.

Sin embargo, estas mismas grandes ciudades deben enfrentar complejos desafíos y tensiones que surgen de la desigualdad y la pobreza.<sup>2</sup>

Una versión reciente del panorama general de la realidad habitacional establece que “Alrededor de un 37 % de los hogares de América Latina y El Caribe tenían algún déficit de vivienda en 2009, lo que equivale a casi 54 millones de familias. La mayor parte de ese déficit es cualitativo (84%) y consiste en deficiencias de infraestructura (42% de los hogares), insuficiencias en materiales (24%), carencias de una tenencia segura (22%) y problemas de hacinamiento (12%)” (Domínguez, *et al.*, 2017).

---

<sup>1</sup> Maestro y Doctor en Economía, sus líneas de investigación se encuentran centradas en el análisis territorial (economía), desarrollo inmobiliario, planificación urbana, regional, sistema municipal y participación.

<sup>2</sup> Un panorama dramático y global se presenta en Rolnik (2015).

Tabla 1.

**Déficit regional de vivienda en América Latina y el Caribe, 2009 (porcentaje de hogares).**

Brechas de la vivienda	Nacional	Urbano	Rural	Quintiles urbanos por ingreso per cápita de los hogares				
				I	II	III	IV	V
Déficit total	37	32	60	52	39	32	24	16
Déficit cuantitativo	6	6	5	9	8	6	5	3
Hogares adicionales	4	4	3	6	5	4	3	2
Viviendas improvisadas	2	2	3	3	3	2	2	1
Déficit cualitativo	31	26	55	43	31	26	19	12

Fuente: Retomado de Bouillon (2012).

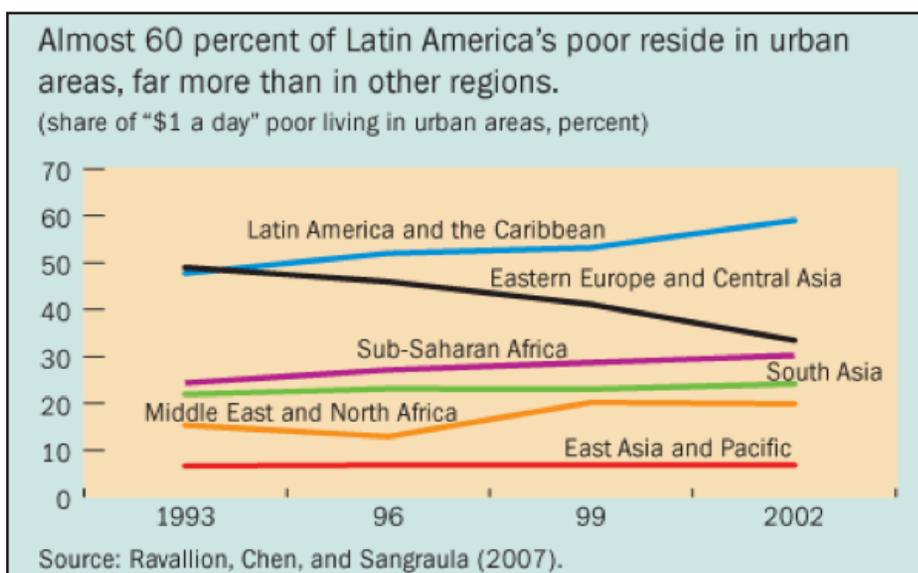
No se trata solamente de un problema habitacional porque está estrictamente asociado a un panorama general de pobreza, mala distribución del ingreso, concentraciones de población en grandes áreas metropolitanas, segregación socioeconómica espacial, informalidad en el trabajo y en muchos aspectos de la vida cotidiana (lo que contrasta con una concentración de la riqueza), la localización de las actividades más dinámicas de la economía, la autosegregación territorial donde se canaliza una fracción desproporcionada de la inversión pública, y la globalización y sus frutos de modernidad en las grandes ciudades.

La presión que surge de una presencia creciente de población en situación de pobreza en las ciudades y las múltiples expresiones que adopta la informalidad con que se inserta en el mundo urbano, añade desafíos aún más poderosos a la presión demográfica sobre los gobiernos metropolitanos.

Estudios recientes establecen que en la región son mucho más los pobres urbanos que los rurales y su presencia en las ciudades es creciente. Desde el año 2010, la proporción de población bajo la línea de pobreza se ha mantenido en torno a 30% y la población en situación de indigencia en torno al 12%. En términos absolutos, esto significa que la población bajo la línea de pobreza aumentó desde 170 millones en el 2011 hasta 187 millones en el 2017 y que los indigentes aumentaron desde 49 hasta 62 millones de personas en el mismo periodo (CEPAL, 2017). La mayor parte de los pobres y de los indigentes están en las ciudades. Expulsados del campo, muchas veces trasladan su redundancia a las ciudades, atraídos por expectativas reales o ilusorias de una vida mejor, el hecho concreto es que han llegado a las grandes ciudades para quedarse.

Las cifras de distribución del ingreso son elocuentes. A escala regional los hogares del primer quintil reciben 6% del ingreso total, los del segundo quintil 11%, y los del tercero 16% (CEPAL, 2017). Significa que nuestras ciudades están habitadas mayoritariamente por gente pobre o gente muy modesta. Efectivamente, 12% está bajo la línea de indigencia, 30% bajo la línea de pobreza, 50% está por debajo de dos veces la línea de pobreza y 60% está por debajo de tres veces la línea de pobreza.

Gráfica 1.  
Diferencias regionales.



Fuente: Ravallion (2007).

Cuando se trabaja en torno a los desafíos del desarrollo urbano es poco frecuente que se tenga en consideración esta realidad económica social, que además está marcada por la segregación que agudiza las diferencias y profundiza la pobreza. El desafío del financiamiento de la vivienda social debe enfrentar con claridad el acceso al suelo en localizaciones que signifiquen una posibilidad real de acceder a las oportunidades urbanas, es decir, al empleo, la educación, la salud, la cultura, el deporte y la recreación, así como a los servicios comerciales.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que la tendencia de crecimiento de los salarios reales es de 3 a 4% anual, lo que es muy inferior a la tendencia del crecimiento de los precios de los terrenos, que alcanza tasas al menos tres veces más altas. Significa que las alternativas de localización de las nuevas viviendas que ofrece el mercado a los hogares más pobres, están cada vez más lejos de las ciudades, de las oportunidades urbanas.

Los siguientes gráficos ilustran el nivel y la tendencia al aumento del precio de los terrenos en el Gran Buenos Aires, en Ciudad de México y en Santiago. En todos los casos se puede apreciar que los precios de los terrenos suben a una tasa que es muchas veces más alta que la de los salarios reales.

Visto desde otra perspectiva, se puede constatar que el esfuerzo descomunal desplegado por innumerables actores públicos y privados en la construcción de la ciudad, en la promoción del desarrollo urbano, se traduce en plusvalías que en casi todos los casos son privatizadas en beneficio de los propietarios de la tierra y de los bienes raíces. Son cifras impresionantes sobre las cuales no se informa ni se debate, porque la recuperación de plusvalías es ajena a los temas de interés de la visión neoliberal de la vida urbana y de buena parte del mundo político.

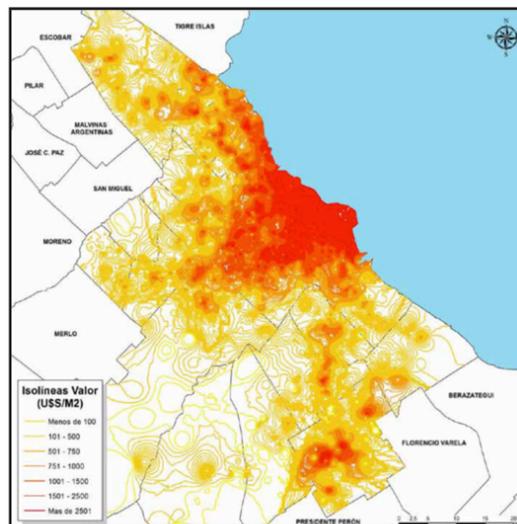
Es bueno tener una noción de algunos órdenes de magnitud.

La mancha urbana de Santiago tiene una superficie del orden de 72 000 hectáreas, es decir, 720 millones de metros cuadrados de suelo. Pues bien, cada vez que el valor promedio de los terrenos sube en 1,00 UF/m<sup>2</sup>, se generan plusvalías por un monto de UF<sup>3</sup> 720 millones, lo que llevado a dólares significa unos US\$ 29 000 millones. Hay antecedentes que permiten afirmar que los precios de los terrenos ofrecidos han subido desde 24 US\$/m<sup>2</sup> en 1982 hasta en cifras del orden de 400 US\$/m<sup>2</sup> en la actualidad, lo que significaría que las plusvalías son del orden de US\$ 270 000 millones.<sup>4</sup> En el caso de Buenos Aires, considerando solamente el espacio de Capital Federal, que tiene una superficie del orden de 20 000 hectáreas, es decir, unos 200 millones de metros cuadrados, el precio promedio de los terrenos ofrecidos subió desde US\$ 741 en el 2006 hasta US\$ 1.766 en el año 2016. Significa que las plusvalías de la tierra urbana son del orden de US\$ 205.000 millones.<sup>5</sup>

Sólo contabilizando estos dos casos, se aprecia que las plusvalías alcanzan una cifra del orden de US\$ 500 000.- millones. Si a estas ciudades agregáramos algunas de las áreas metropolitanas como Ciudad de México, Sao Paulo, Río de Janeiro, Lima, Bogotá, Belo Horizonte, Guadalajara, Monterrey, Porto Alegre y Medellín, entonces las plusvalías podría llegar a cifras gigantescas.

Mapa 1.

**Distribución del valor del m<sup>2</sup> según isólinas, septiembre 2013.**



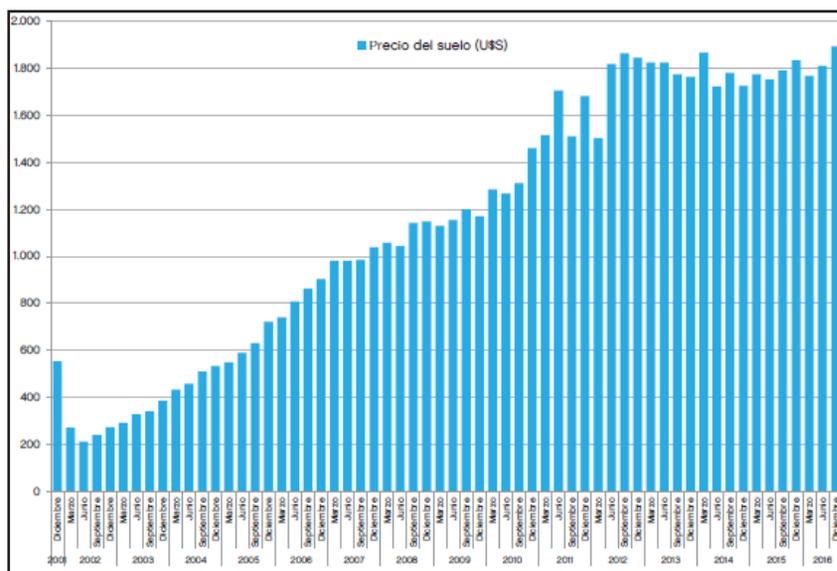
Fuente: Unidad de Sistemas de Inteligencia Territorial, Secretaría de Planeamiento, MDU, GCBA.

<sup>3</sup> Unidad de Fomento (UF), es una unidad monetaria de valor real constante. En agosto 2018 una UF era equivalente a US\$ 40. dólares.

<sup>4</sup> Además existen hoy en la Región Metropolitana unas 50 000 hectáreas de terrenos con norma de uso de suelo urbano que no están ocupadas, tienen un avalúo fiscal que es menos de la centésima parte de los avalúos urbanos y no se les aplica la sobretasa del impuesto predial que se aplica a los sitios baldíos, por lo que en la práctica no pagan impuesto predial, lo que definitivamente favorece la especulación.

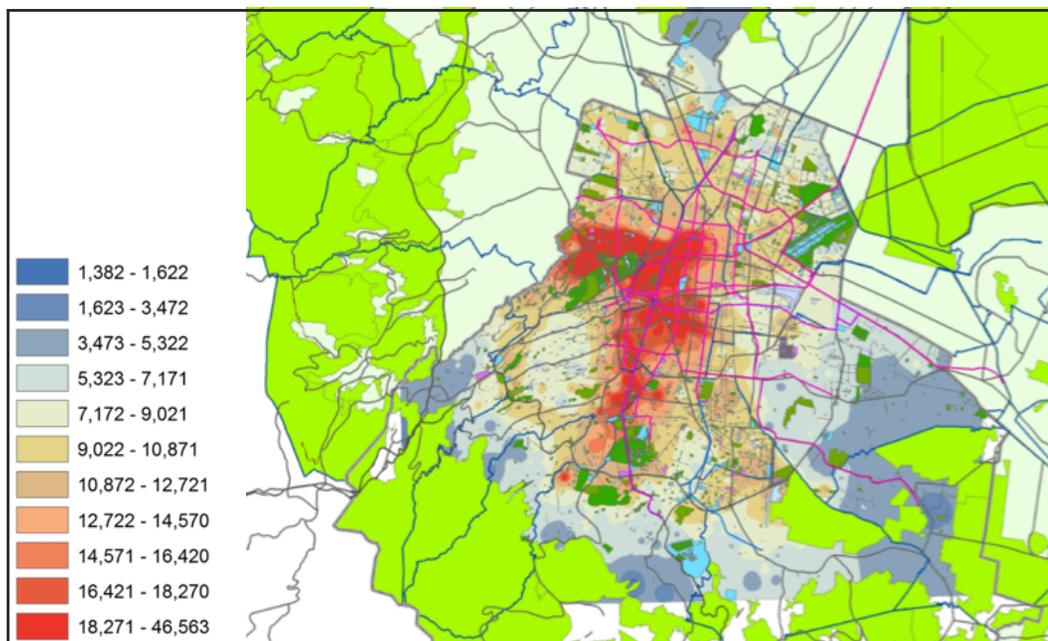
<sup>5</sup> Tanto en el caso de los precios en Santiago como en Buenos Aires no se trata de índices de precios en estricto sentido sino que simplemente de la estimación de la media ponderada de los precios que se ofrecen en el mercado.

Gráfica 2.  
Evolución del valor del suelo por m<sup>2</sup> en la ciudad de Buenos Aires.  
Diciembre 2001-diciembre 2016.



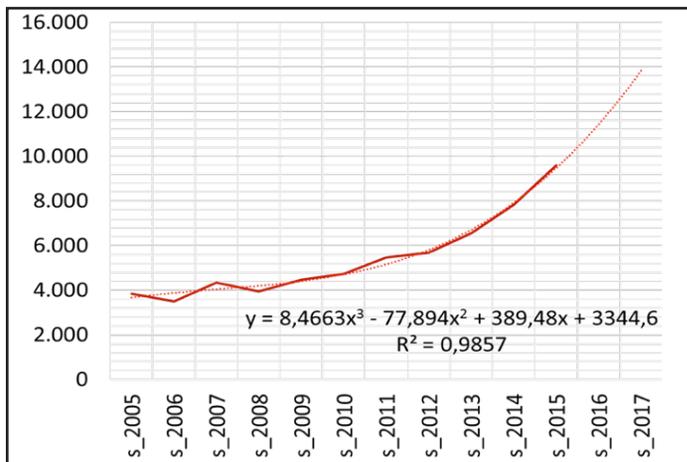
Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Subsecretaría de Planeamiento, 2016.

Mapa 2.  
Precios del suelo por m<sup>2</sup> en el año 2015, Ciudad de México.



Gráfica 3.

Evolución de los promedios de valor por metro cuadrado de terreno en la CDMX.

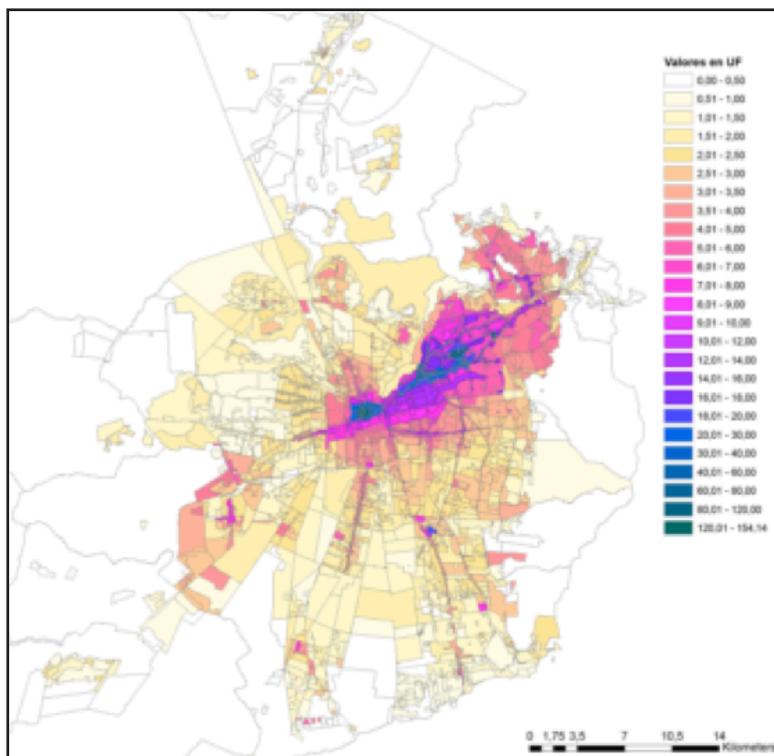


Fuente: Benllure, P.; Ramos, P. y Leyva, A. (2019).

Mapa 3.

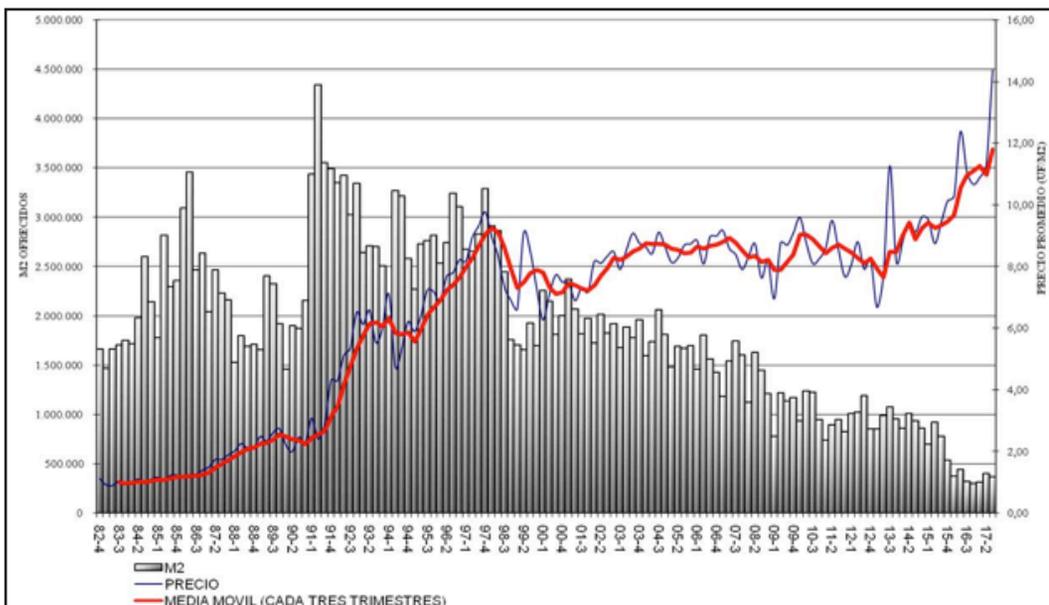
Valores de suelo por áreas homogéneas según avalúo fiscal 2013.

Gran Santiago, región metropolitana.



Gráfica 4.

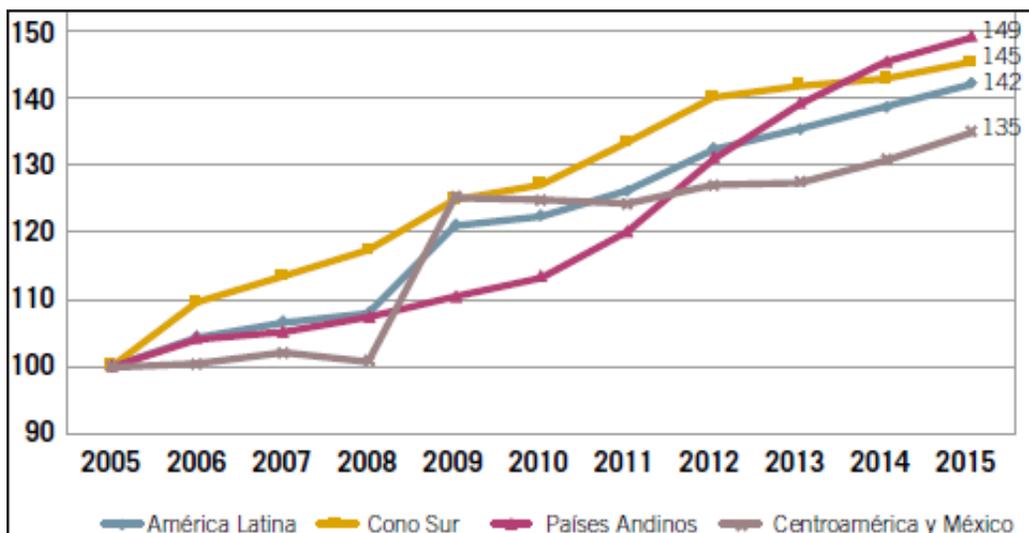
Variación de precios y superficies de terrenos ofrecidos de menos de cinco hectáreas, Gran Santiago. Oferta trimestral periodo 1982-2017.



Fuente: Pablo Trivelli y Cía. Ltda, Boletín de Mercado de Suelo, Área Metropolitana de Santiago, 2017.

Gráfica 5.

América Latina: variación de los salarios mínimos reales según subregiones 2005-2015 (Año 2005= 100).



Fuente: PREALC-OIT, "Panorama Laboral de América Latina y El Caribe" 2017.

Bouillon (2012) hace una estimación del costo que tendría cerrar la brecha de vivienda de todos los hogares en América Latina y El Caribe que sería de US\$ 310.000 millones. Para resolver solamente el déficit de los pobres estima un costo de US\$ 53.000 millones, lo que constituye 1.4% del pib regional.

Estas cifras, tanto las de los costos como las de las plusvalías, dejan perfectamente claro que no es por falta de recursos que no se soluciona el problema habitacional y los problemas más urgentes que presentan las áreas urbanas, así como muchos otros de carácter social y funcional que afectan nuestras ciudades. Se trata de una materia de decisión política, porque bastaría con recuperar parcialmente las plusvalías que genera el desarrollo urbano y/o elevar la fracción del presupuesto fiscal que se destina a vivienda. Es una tarea difícil y compleja si se tiene en cuenta el alcance bastante limitado que han tenido las experiencias de recuperación de plusvalías en América Latina según los reportes del *Lincoln Institute of Land Policy* (Smolka, 2013).

La tasa de crecimiento de la población urbana ha decrecido rápidamente en la medida que ha ido bajando la tasa de crecimiento de la población y que en la mayoría de los países se ha desacelerado el proceso de migración rural urbano. Sin embargo las cifras absolutas de crecimiento de la población en las grandes ciudades siguen generando un desafío mayúsculo para las autoridades urbanas. Así por ejemplo, si la tasa de crecimiento de Ciudad de México fuera del 1% anual, debería atender la llegada de 210.000 nuevos habitantes al año, lo que constituye una ciudad de tamaño medio en cualquier parte del mundo. Lo mismo sucede en Santiago de Chile, que tiene una población del orden de 7 millones de habitantes y también crece a una tasa del 1% anual, lo que significa 70.000 habitantes adicionales todos los años. El Gran Buenos Aires tiene 13 millones de habitantes y el conurbano creció a razón de 1,3% anual, lo que significa 170.000 habitantes año. Son magnitudes considerables, especialmente considerando que la mayoría son personas pobres o muy pobres y que su inserción en la ciudad requiere de la ayuda de programas públicos.

## El carácter público de la ciudad y la importancia de un buen gobierno

La descripción de la vida cotidiana de un ciudadano cualquiera podía establecer de la siguiente manera: nace en un hospital público, se educa en una escuela pública y en algunos casos continúan en una universidad del Estado, vive en una vivienda construida con ayuda de una institución del Estado, bebe agua provista por una empresa pública, ilumina su casa con energía eléctrica generada y distribuida por una empresa pública, lo mismo que en el trabajo, se divierte en un parque público o en el estadio municipal o en el teatro municipal, viaja por la vía pública en transporte público, compra habitualmente en el mercado municipal, muchos trabajan para un servicio público, cuando es necesario recurre a la protección de la policía municipal o del Estado, o se va a la cárcel pública luego de pasar por un proceso judicial ...por último muere y lo entierran en un cementerio municipal (Teitz, s/f). Pagan tarifas, impuestos y contribuciones a los municipios y estados, y asisten a votar regularmente con la esperanza de contar con un buen gobierno, de vivir en una ciudad que garantice un desarrollo personal y comunitario.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Si bien hay casos en que bajo un régimen de regulación más o menos estricto se han privatizado muchos de estos servicios, esto no les priva de su connotación "pública", ni exime al Estado de garantizar en último término su buen funcionamiento y una cobertura universal.

El rol ascendente de las ciudades en la vida de las naciones y en su aporte a la generación de riqueza ha crecido más rápido que la modernización y la adecuación de las formas de su gobierno. Esto se expresa, entre otras manifestaciones, en: a) en la debilidad del régimen municipal y en la ausencia de gobiernos metropolitanos (en el caso de Santiago, hay 34 municipios para gobernar un espacio de unas 80.000 hectáreas; en el Gran Buenos Aires se ubica Capital Federal más 34 municipios circundantes en la provincia); b) la difusa delimitación de atribuciones, responsabilidades y recursos entre los diferentes niveles territoriales de gobierno; c) la baja jerarquía que tienen las instituciones del Gobierno Central encargadas del desarrollo urbano-regional; d) la baja prioridad que tienen estas materias en los programas de gobierno; e) la ausencia de políticas de desarrollo urbano, cualquiera que sea su acepción o contenido; y f) la lacerante realidad de la segregación socio económica territorial que se traduce en la ausencia de un principio básico de convivencia de igualdad de oportunidades, urbanas.

En todas nuestras ciudades, la mayor parte del espacio urbano y de las edificaciones tiene un carácter privado. La dinámica económica de las ciudades y su desarrollo comercial se articulan en torno a la operatoria del mercado y la iniciativa privada a través de la persecución de intereses materiales va dando forma a la estructura física de las ciudades e impulsando su desarrollo económico. Sin embargo, no es menos cierto que la suma de los intereses individuales particulares no hace la ciudad ni define la esencia de su naturaleza. Además, el mecanismo de mercado presenta en el contexto urbano, especialmente en el mercado de suelo, una serie de limitantes estructurales al régimen de competencia que hacen inevitable e ineludible una presencia activa del Estado para garantizar un buen funcionamiento en lo económico, equitativo en lo social, sustentable en lo ambiental y amable desde una perspectiva humana.

A pesar de la presencia dominante de la propiedad privada y del mercado, la responsabilidad política sobre las ciudades sigue ineludiblemente en manos de las instituciones públicas, porque los espacios públicos definen la esencia de la naturaleza misma de las ciudades. Esto hace referencia no sólo a una cuestión física de parques, plazas y vías de comunicación, sino también a aspectos funcionales, sociales, legales, institucionales y políticos, incluyendo también aspectos éticos que dicen relación con la conciencia colectiva y los principios conductores de la convivencia ciudadana.

La presencia de lo público en la ciudad en los aspectos mencionados significa un desafío de contar con un liderazgo y una capacidad de conducción pública de los procesos políticos y sociales que enmarcan la dinámica del mercado y la iniciativa del sector privado, porque más que planes estratégicos o grandes proyectos urbanos, surge la necesidad de la elaboración de un contrato social que regule la convivencia y la legitimación de un sistema de gobierno en el territorio y que oriente el desarrollo en el espacio.

Por esa razón se puede afirmar que el activo más valioso que puede tener una ciudad es un buen gobierno.

Todas estas buenas razones que realzan la importancia de la cosa pública no garantizan que los gobiernos lo hagan bien, no garantizan una actuación pública adecuada.

Lo público remite a lo político y si las ciudades son entendidas como organismos vivos que tienen un carácter orgánico, entonces el ADN de las ciudades es el marco político ideológico de quienes las gobiernan.

Salvo notables excepciones, como en el caso de Brasil y en menor medida en Colombia, no hay elaboraciones ideológicas acerca de la ciudad y sus implicaciones sobre la ciudadanía plena versus la noción de residentes, usuarios o consumidores de ciudad. Significa que los partidos políticos no han hecho su tarea en la medida que no hay formulaciones conceptuales sobre la ciudad ni sobre los contenidos de la vida política en el gobierno del territorio.

Suele predominar una visión muy restringida de la propiedad de la tierra y una defensa sin contrapeso de la noción de que, en lo referente a la organización funcional y social del espacio, debe prevalecer el criterio de la mayor rentabilidad privada, sin consideración alguna a una realidad en que el mecanismo de precios se nubla como consecuencia de la presencia generalizada de externalidades de todo orden en la vida de las ciudades, cuestión que se agudiza y se hace radicalmente crítica como consecuencia de la miopía del mercado y la falta de una visión de largo plazo que logre aunar las voluntades individuales y la ausencia de una conducción y de un liderazgo político. De hecho, el mercado de suelo urbano no cumple con ninguno de los supuestos de la competencia perfecta ni tiende a ello, es un problema estructural que no se resuelve.

Por estas mismas razones suele no haber ninguna consideración a tantos aspectos intangibles que contribuyen al buen funcionamiento de las ciudades, como el sentido de pertenencia, la identidad y las ilusiones, anhelos y esperanzas que se han forjado cuando la población urbana tiene el sentido de una comunidad y la percepción de un destino común. Es una responsabilidad política incumplida.

La ciudad no existe en el mapa conceptual del mundo político cuando la vida partidista está reducida a una mirada de corto plazo y la falta de una elaboración ideológica que otorgue una perspectiva orgánica han llevado a que la ciudad se entienda y se atienda según las urgencias del momento. Así por ejemplo, la seguridad ciudadana adopta una prioridad sin contrapeso cuando se registra un crimen o una oleada de crímenes que escandalizan a la sociedad; el tema de la higiene y la dotación de un sistema de agua potable y de alcantarillado se coloca como prioridad cuando aparecen brotes infecciosos que amenazan sin discriminación a toda la población urbana; la importancia del medio ambiente se realza cuando hay episodios críticos de contaminación del aire; el sistema de transporte y la congestión vehicular se debaten cuando hay cadenas de accidentes de tránsito o cuando se afecta gravemente la circulación de las personas y de las cargas de insumos y productos afectando la economía de la ciudad; lo mismo sucede con la educación, la salud pública, las áreas verdes y la recreación, el respeto a las normas de construcción, la disposición de los residuos sólidos, el turismo; la preservación del patrimonio, el financiamiento urbano, la carencia de viviendas y la segregación socioeconómica, y tantos otros aspectos que contempla el gobierno de las ciudades.

Hay momentos que nunca llegan o se tardan en llegar, como el momento del debate y la conceptualización político-ideológica del derecho a la ciudad y a la vivienda, que pasa por el derecho a las plusvalías y la función social de la propiedad; temas sensibles que cuesta poner en el primer plano del debate.

## Sobre el contexto político ideológico de la política de vivienda y urbanismo en Chile. La creación del subsidio a la demanda habitacional y la privatización de los fondos de pensiones

La experiencia chilena en políticas públicas de vivienda, ciudad, previsión y mercado de suelo ha tenido grandes cambios en los últimos 35 años. Innovaciones radicales y ajustes parciales, logros y fracasos que dejan lecciones que interesa compartir en la medida que hoy la mayoría de los países de América Latina enfrentan desafíos de naturaleza similar en estas materias.

El punto de partida es la promulgación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano firmada por Augusto Pinochet en 1979, documento que se fundamenta en dos principios básicos:

- Primero, “el suelo urbano no es un recurso escaso”.
- Segundo, “el uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad”.

La peor herencia de la dictadura es la cultura liberal individualista que desconoce el destino común de sus habitantes, así como la importancia del bien común y de la cosa pública, pieza esencial de la naturaleza de la ciudad. El documento realza casi como único valor relevante el de las plusvalías como criterio predominante para establecer muchas decisiones urbanas.

El diagnóstico de las autoridades de la época era que el origen de los males que sufren las ciudades está en la actuación arbitraria y unilateral de los burócratas del Estado que entorpecen el libre funcionamiento del mercado. Consecuentemente, la principal medida de política fue la liberalización de muchas normas de planificación y más específicamente, la ampliación del límite urbano de Santiago desde una superficie de 40 000 hectáreas hasta una de 100 000 hectáreas, un límite urbano que ya no limita nada. Con esta medida se esperaba que hubiera un aumento de la oferta de suelo y que los precios de los terrenos bajarán, lo que permitiría que los hogares de menores ingresos pudieran comprar un terreno y construir su vivienda propia. De esta manera el problema habitacional acumulado a lo largo de la década se solucionaría automáticamente a través del mercado.

No fue así. Los precios de los terrenos en vez de bajar subieron y el déficit habitacional se agudizó.

Como parte de la misma política neoliberal, se privatizaron las empresas de generación y distribución de energía eléctrica y las empresas sanitarias. En este último caso se trataba de empresas muy eficientes en que su valor de venta se calculó exclusivamente en función de variables económico-financieras, ignorando absolutamente el rol fundamental que las redes de agua potable y alcantarillado ejercen en la estructuración y el funcionamiento de la ciudad. Nunca se consideró que con esta privatización las autoridades públicas perdían una herramienta fundamental para orientar el desarrollo de las ciudades.

Sin agua no hay vida y no hay ciudad, y desde esa fecha en adelante la decisión de la expansión de la red la hacen las empresas teniendo en cuenta exclusivamente un objetivo de maximización del lucro. Los beneficios sociales de la planificación urbana se hacen irrelevantes.

La voracidad en la conducta de las empresas sanitarias privatizadas respecto de los espacios que están fuera de las áreas de concesión, llevó a que la Cámara Chilena de la Construcción, que aglutina y representa a las empresas constructoras e inmobiliarias de todo el país, entablara un juicio por conductas monopólicas abusivas ante el Tribunal de la Libre Competencia en contra de todas las empresas sanitarias que operan entre las ciudades de Santiago y Concepción.<sup>7</sup>

El tema central es la lucha por la apropiación de las plusvalías que se generan con la dotación de agua potable y alcantarillado fuera de las áreas de concesión, donde no hay regulaciones y por lo tanto, el financiamiento de la inversión para la extensión de las redes y la tarifa del agua son materia de negociación entre particulares. Esto significa en todos los casos una relación asimétrica y una lucha de poder muy desigual entre las empresas sanitarias y los particulares. Esto afecta en la mayoría de los casos a proyectos de vivienda ubicados fuera de los límites urbanos, que son permitidos con normas especiales cuando se trata de vivienda social.

Los aportes que surgen de esta época del gobierno militar a la política habitacional y el financiamiento de la vivienda y que aún se aplican en Chile son dos:

1. La creación del subsidio habitacional, que aún persiste, aunque con algunas modificaciones de distinto alcance e importancia.
2. La privatización del sistema de pensiones, que no ha tenido modificaciones sustantivas hasta hoy.

Estos dos instrumentos han dado un gran impulso al desarrollo habitacional, que a su vez ha contribuido sustantivamente al crecimiento económico del país. De hecho, más de la mitad de todas las viviendas construidas desde 1980 hasta hoy, se han financiado al menos parcialmente con el subsidio habitacional y con créditos hipotecarios basados en los fondos de pensiones.

## El sistema de pensiones y el impulso al financiamiento habitacional

### *La piedra angular del financiamiento del crédito a la vivienda son los ahorros de largo plazo.*

El valor de una vivienda es normalmente cinco a diez veces el ingreso anual de un hogar. Difícilmente podría entonces alguien comprar una vivienda sin que haya una fuente de ahorros que le permita endeudarse y desfasar el pago en el tiempo. El valor de lo que pueda comprar dependerá del nivel de ingreso, de la capacidad de ahorro y de la tasa de interés del plazo del préstamo que pueda obtener.

En definitiva, para que el mercado habitacional opere fluidamente es necesario que haya recursos de ahorro y oferta de créditos de largo plazo, que sean compatibles con la capacidad de pago de quienes compran una vivienda (Alarcón, *et al.*, 2014).

---

<sup>7</sup> El antecedente conceptual es que lo que estaba en disputa era el destino de la valorización de las inversiones sanitarias. Como antecedente cuantitativo se podría tener presente que en una visita reciente a Buenos Aires se informó que en barrios consolidados de vivienda que fueron dotados de redes de cloacas, el impacto de valorización de los bienes raíces beneficiados con esas obras fue de diez veces el costo de la inversión.

Esa restricción marcó un paso lento en el desarrollo habitacional de las naciones, porque no había ahorros de largo plazo.

Históricamente se han generado recursos de mediano plazo a través de diferentes modalidades, como las cajas de previsión, las compañías de seguro, las cooperativas de ahorro y crédito, las asociaciones de ahorro y crédito, los programas de ahorro popular y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo y el mismo sistema bancario, con los excedentes de recursos disponibles de corto plazo.

Actualmente, la principal fuente de recursos de largo plazo son las compañías de seguro y los fondos de pensiones de capitalización, porque los que operan como sistema de reparto ofrecen beneficios sociales a los pensionados en función de los aportes que hacen quienes están activos (Significa que por definición no hacen una contribución significativa a una acumulación de recursos de largo plazo). A estas fuentes de fondos se debe agregar al menos una fracción de los recursos públicos de protección social que alcanza 5% del PIB y constituye el gasto social de mayor envergadura que hace el sector público y que se destina parcialmente a los pensionados.

Hay en los países de América Latina una diversidad de situaciones respecto a los sistemas de pensiones, algunos en los que sólo hay sistemas de reparto (Brasil, Argentina y Venezuela) otros en que sólo hay sistemas de capitalización (Chile, El Salvador, Bolivia y República Dominicana) y los demás países en que coexisten ambos sistemas.<sup>8</sup>

En Chile se privatizó el sistema previsional y se crearon las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en el año 1980. Consisten en fondos de capitalización individual que se generan a partir de las cotizaciones que debe hacer todo afiliado por un monto equivalente a 10% de las remuneraciones o renta imponible con un tope de 75.7 UF.<sup>9</sup> El sistema ha tenido reformas menores en los 35 años desde su creación.<sup>10</sup>

Es un sistema de ahorro forzoso. A partir de 1982, todo trabajador dependiente debe cotizar. Esto no incluye el sistema previsional de las Fuerzas Armadas y afines, que sigue siendo un sistema de reparto, que ofrece algo mucho mejor que el sistema de capitalización individual.

Al mes de marzo de 2016 había 11 millones 328 665 afiliados a las AFP, lo que representa 65% de la población según el recuento censal de abril 2017. Al mes de octubre de 2017 había 5 millones 737 139 cotizantes en las AFP.<sup>11</sup>

El cambio desde un sistema previsional de reparto a uno de capitalización individual ha tenido muchas críticas, especialmente en años recientes, cuando las personas de la tercera edad empiezan a pensionarse y va quedando en evidencia que las pensiones son muy bajas para la mayoría de los chilenos que acceden a una pensión con este sistema y que no hay pensiones para quienes no hayan cotizado, salvo la Pensión Básica Solidaria de Vejez creada en el año 2011

<sup>8</sup> Ver <https://www.brookings.edu/es/research/la-preocupante-situacion-de-los-sistemas-previsionales-en-america-latina/>

<sup>9</sup> Las mujeres que trabajan como dependiente deben cotizar obligatoriamente hasta los 60 años y los varones hasta los 65 años.

<sup>10</sup> En 2002 se crearon alternativas de fondos según riesgo y rentabilidad esperada y en 2011 se crea un aporte a la pensión básica solidaria de vejez para quienes nunca han cotizado o tienen una pensión muy baja.

<sup>11</sup> Afiliados son todas las personas que alguna vez hicieron cotizaciones en una AFP; cotizantes son los que están cotizando a la fecha que se indica.

y que alcanza 3.9 UF mensual.<sup>12</sup> Por lo general se puede estimar que una persona recibe un monto de pensión equivalente al 70% de su ingreso líquido si ha cotizado regularmente durante toda su vida laboral. Esto no siempre se cumple debido a la importancia del sector informal y del trabajo independiente, que con frecuencia no cotizan o no lo hacen de manera regular.

El bajo nivel de las pensiones hace que la aspiración a tener una vivienda propia al final de la vida laboral sea una cuestión fundamental para “tener donde caerse muerto”, porque con las pensiones que recibirán sería difícil sobrevivir dignamente si no tiene una casa propia donde cobijarse con su familia. Ser propietario mitiga en parte la carencia de una pensión y otorga una certeza de un patrimonio propio, normalmente el activo más valioso que haya adquirido en su vida para la mayoría de las personas en América Latina. Permite además asegurar un lugar donde vivir para otros miembros de la familia que no han logrado una vivienda propia.

Las masivas protestas en contra del sistema de AFP en los últimos años llevaron al gobierno a elaborar un estudio de alternativas y un proyecto de ley que signifique un esquema en que se aumenten las edades de jubilación, se contemple un aporte patronal a las cotizaciones y se otorgue un apoyo solidario a los hogares de menores ingresos.

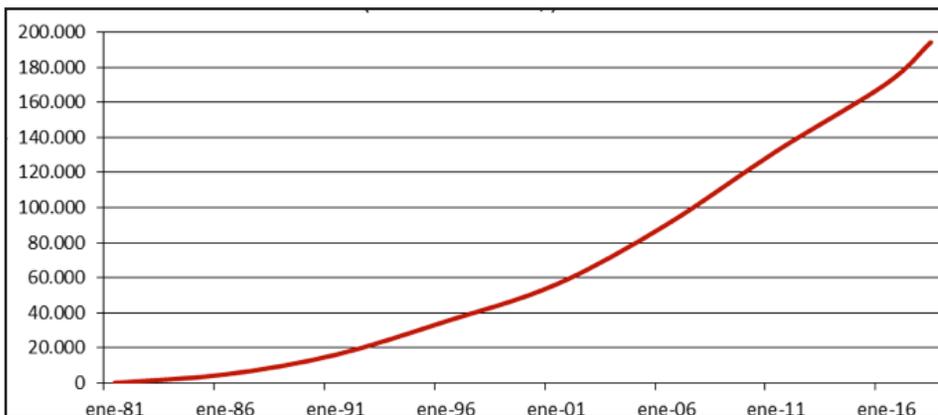
El lado positivo de la existencia de las AFP es que han significado la generación de un ahorro de largo plazo que ha permitido una profundización del mercado financiero y apalancar un impulso de proporciones al desarrollo nacional y la tasa de crecimiento del PIB (Corbo y Schmidt, 2003) y ha permitido una expansión sin precedentes en la construcción habitacional.

En marzo de 2018 los activos de las AFP ligados al financiamiento hipotecario alcanzaron US\$ 34.800 millones, lo que constituye 16% del total de activos de las AFP.

El hecho concreto es que se han acumulado del orden de US\$ 194 mil millones tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfica 6.

**Activos de los fondos de pensiones, periodo 1981-2016 (millones de US\$).**



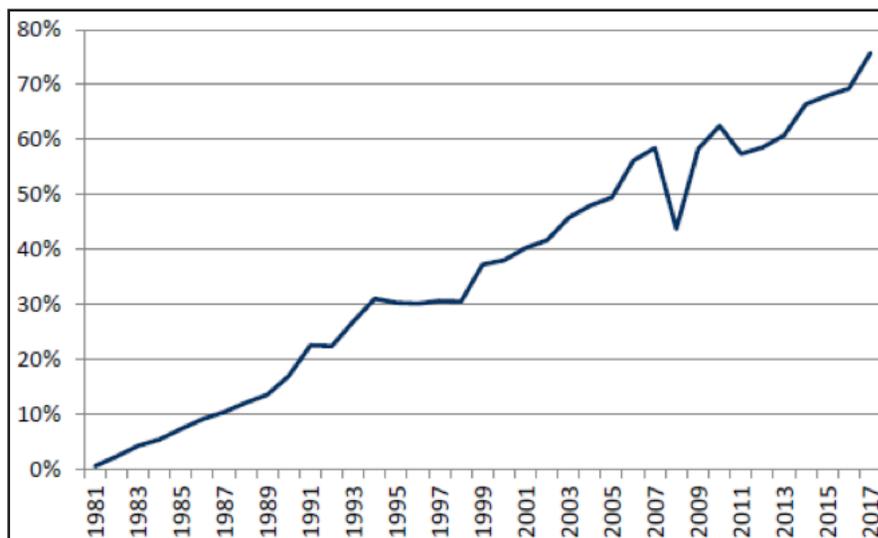
Fuente: antecedentes proporcionados por Asociación de AFP de Chile. Elaboración Pablo Trivelli y Cía. Ltda.

<sup>12</sup> Antecedentes de la Asociación de AFP establecen que a agosto de 2018 hay 783 891 personas que reciben pensiones pagadas por las afp. Un 40% de estas personas han cotizado menos de 15 años y reciben una pensión de hasta unos US\$ 300; hay un 34% que han cotizado entre 15 y 25 años y reciben en promedio del orden de US\$ 400; hay un 25% que han cotizado entre 25 y 35 años y tienen una pensión promedio del orden de US\$ 600.

El ahorro acumulado ha ido creciendo gradualmente hasta alcanzar casi 80% del PIB. Lo más notable es que esta acumulación de recursos y el crecimiento de la proporción que representa respecto del PIB se registra en un contexto en que éste se ha triplicado en términos reales en el mismo periodo.

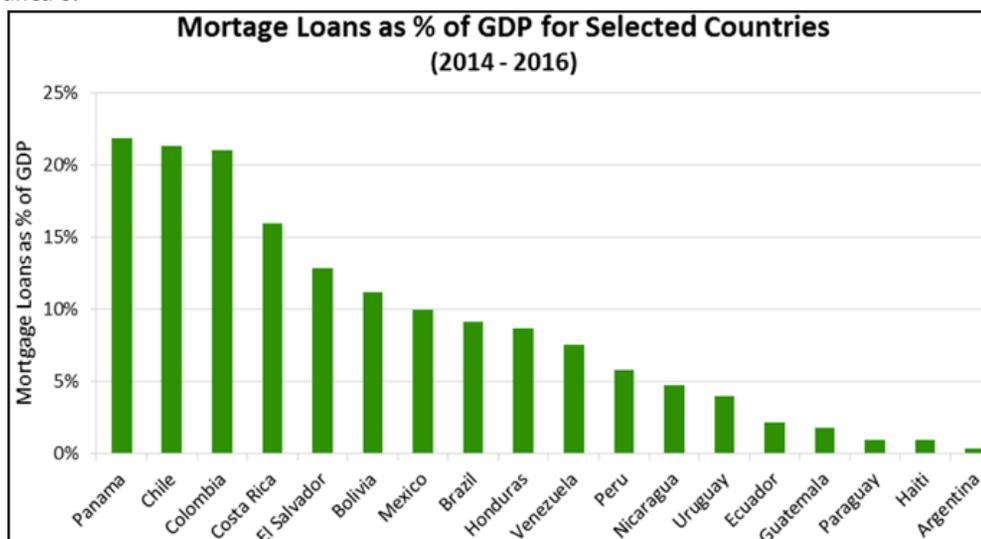
Gráfica 7.

**Evolución histórica de los Fondos de Pensiones como % del PIB.**



Fuente: Superintendencia de Pensiones. Documento de Trabajo N°61 Proyección de los Fondos de Pensiones, julio de 2018.

Gráfica 8.



Fuente: Asociación de Bancos e Instituciones Financieras Boletín N° 122, agosto 2018.

La mayor disponibilidad de recursos financieros permitió una reducción notable en la tasa de interés real de los créditos hipotecarios, que bajó desde 13.5 % en el año 1981 hasta 6.5% en el año 2003 y luego hasta 4.5% en el año 2018 (AFP, 2003).

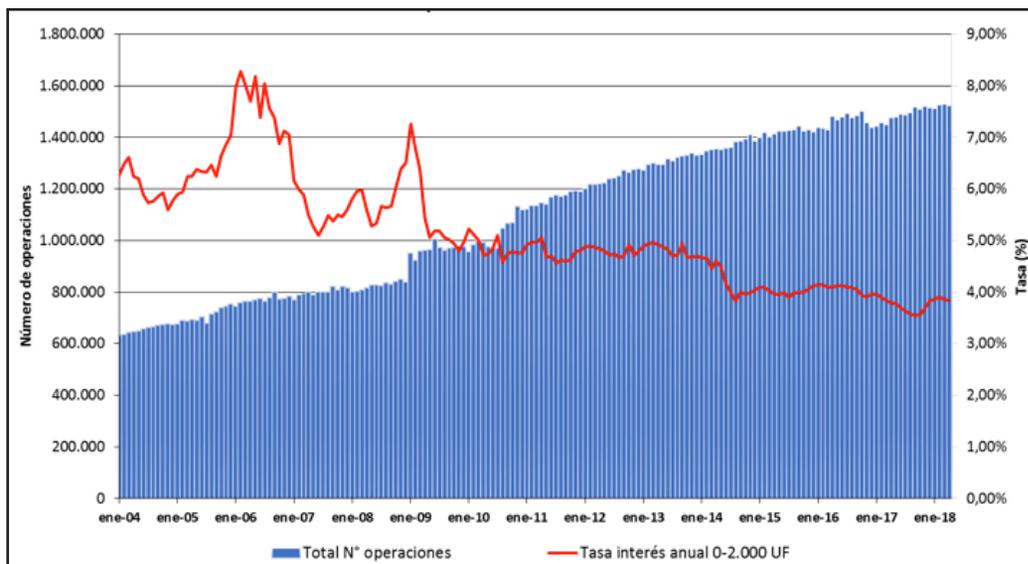
Simultáneamente, a consecuencia del mayor periodo de tiempo de los ahorros previsionales, el plazo máximo de endeudamiento hipotecario se alargó desde 12 años en el año 1977 hasta 30 años en la actualidad. La realidad es que la mayoría de los créditos hipotecarios se otorgan por periodos de alrededor de 20 años.

La tasa de interés prácticamente no cambia cuando se aumenta el período para pagar una deuda. El sólo hecho de aumentar de 10 a 30 años el periodo de pago del crédito hipotecario permite reducir el dividendo mensual a la mitad. En otras palabras, el nivel de ingreso necesario para adquirir una misma vivienda se reduce prácticamente a la mitad, con lo cual se amplía en términos geométricos la cantidad de hogares que pueden acceder a una vivienda cuando la distribución del ingreso tiene una estructura piramidal, como es el caso en todos los países latinoamericanos. La ampliación de la demanda potencial de créditos hipotecarios crece mucho más aún cuando la tasa de interés se reduce como se ha informado anteriormente.

La reducción de la tasa de interés y el mayor plazo para amortizar el crédito hipotecario han permitido el acceso a una vivienda a hogares de ingresos medios, mucho más aún cuando acceden a un subsidio del Estado para cubrir el pago inicial.

Gráfica 9.

**Créditos para vivienda del sistema bancario v/s de interés, periodo 2004-2018.**



Fuente: Pablo Trivelli y Cía. Ltda. Elaboración a partir de antecedentes publicados por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras Chile.

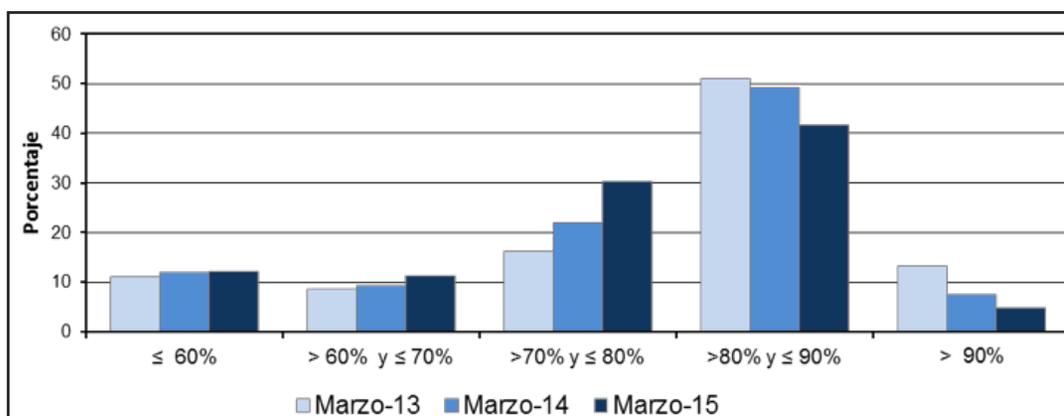
Los hogares de clase media reciben por lo general un subsidio habitacional que nunca es más del 20 % del valor de la vivienda que pueden comprar. Por lo tanto, cuando los bancos prestan sólo hasta 80% del valor de la vivienda, el subsidio habitacional se constituye en un aporte fundamental para completar el ahorro previo para acceder al crédito.

La proporción del valor de la vivienda que se puede obtener con un préstamo bancario varía mucho según las circunstancias del momento de cada país y las políticas de riesgo que asumen los bancos según el perfil de quienes solicitan los créditos. Los préstamos en Chile alcanzan en la mayor parte de los casos un nivel del orden del 80% pero puede llegar a una proporción mayor en algunos pocos casos, tal como se puede apreciar a continuación.

Gráfica 10.

#### Razón deuda a garantía hipotecaria marzo de cada año

(porcentaje del número de créditos otorgados).



Fuente: Banco Central de Chile. Informe de Estabilidad Financiera, Primer semestre 2015.

Un análisis comparativo internacional indica que la relación de la deuda a la garantía hipotecaria es por lo general del orden del 80% o inferior, pero hay casos en que puede llegar a 100%.

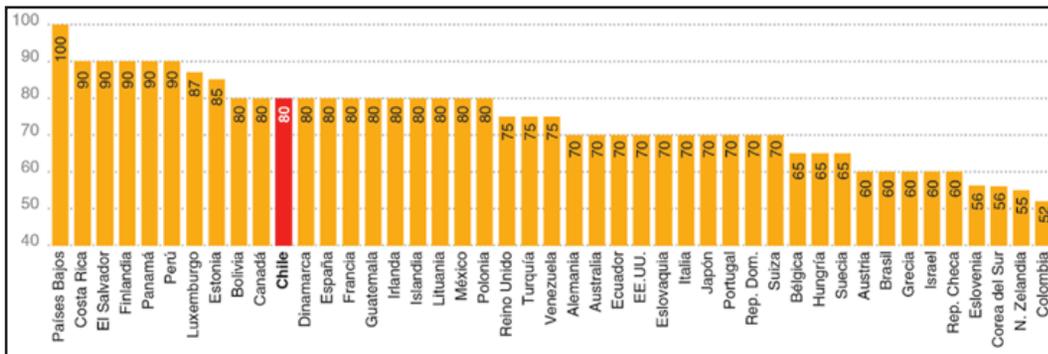
También hay diferencias entre países respecto a si la tasa de interés del crédito es una tasa fija o si es variable. En Brasil, Chile y Colombia, así como en muchos países de Europa Central los créditos hipotecarios se otorgan con una tasa fija, lo que resulta atractivo para quienes toman el crédito, porque les permite programar con anticipación y con certeza sus flujos de egresos. En los demás países del mundo, los créditos hipotecarios se otorgan con una tasa variable, incluso a veces con una tasa mixta.

Para que el sistema funcione, las personas deben cubrir sus adeudos, especialmente si se han obtenido con la banca privada. El siguiente gráfico ilustra la morosidad mayor a 90 días.

Gráfica 11.

**LTV inicial típico, países OCDE y Latinoamérica** <sup>(1),(2)</sup>

(porcentaje del valor de la garantía).



Fuente: Asociación de Bancos con base a *Housing Finance Information Network* ([www.hofinet.org](http://www.hofinet.org)).

(1) La cifra para Chile se refiere al año 2018; cifras para los demás países se refieren a 2016 o último año disponible.

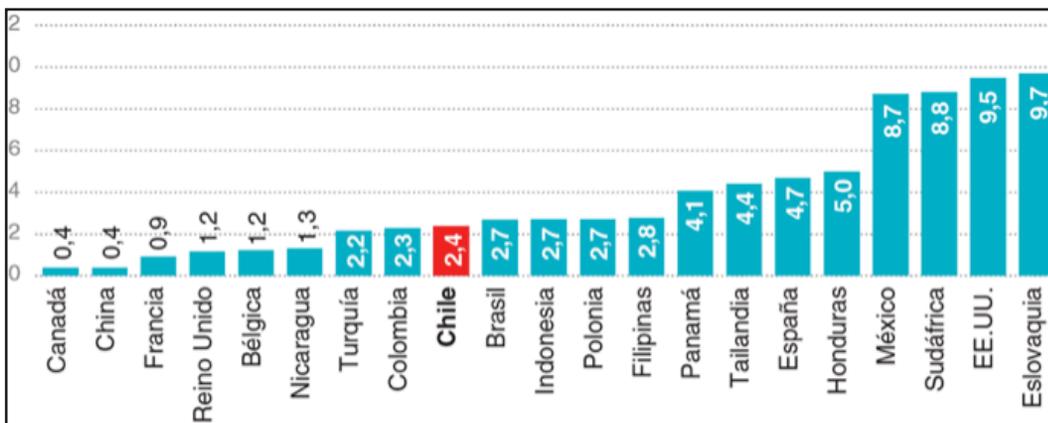
(2) El LTV típico se refiere al porcentaje de financiamiento más frecuente que se cursa en el país, esto es, la moda de la distribución.

Fuente: Asociación de Bancos e Instituciones Financieras (ABIF), Informe N° 122, agosto 2018.

Gráfica 12.

**Morosidad mayor a 90 días en créditos hipotecarios**

(porcentaje de las colocaciones).



Fuente: Asociación de Bancos con base a *Housing Finance Information Network* ([www.hofinet.org](http://www.hofinet.org)) y SBIF (para Chile).

## Deudores habitacionales y la ayuda del Estado

Desde su origen, la política habitacional concibió el financiamiento de una vivienda con base a tres fuentes de recursos: el ahorro de los hogares, el subsidio habitacional y el crédito. En Chile ha habido un bajo número de casos que han llegado a juicio y lanzamiento de los deudores que tuvieron acceso a una vivienda propia a través de un subsidio habitacional y un crédito. Esto se debe al menos a dos razones: primero, que en una primera etapa de aplicación del subsidio a la demanda de vivienda el crédito provenía del mismo Ministerio de Vivienda y más adelante del BancoEstado; segundo, durante los primeros años de aplicación del programa de subsidio habitacional las variables económicas para seleccionar a los beneficiarios eran muy importantes, por lo que el subsidio llegó en menor grado a hogares del primer quintil de ingreso.

En lo fundamental, no hubo desalojos de los deudores morosos ni remates de viviendas cuando a principios de la década de 2000 la cuestión se hizo crítica en el caso de las deudas con instituciones públicas. No se ha logrado conocer las cifras, pero “la leyenda urbana” indica que se condonaron a unos 200.000 deudores con instituciones del Estado.

Con la experiencia de 40 años otorgando subsidios habitacionales, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) ha aprendido importantes lecciones y el mundo político tiene muy claras las consecuencias financieras de los errores cometidos en el proceso de selección y adjudicación de subsidios. De hecho, hoy las autoridades públicas del BancoEstado son mucho más rigurosas en la selección de personas que teniendo un subsidio postulan a un crédito complementario. Por esta misma razón, siempre ha habido programas de vivienda para los hogares de menores ingresos que requieren un ahorro previo mínimo y no necesitan crédito, porque se financian íntegramente con el subsidio habitacional.

Tampoco hubo lanzamientos en el caso los beneficiarios de subsidios habitacionales que obtuvieron créditos hipotecarios de la banca privada. El apoyo del Estado se concretó a través de un subsidio a la cuota mensual de dividendo. En la medida que los deudores habitacionales con los bancos privados se organizaron y fueron creciendo las protestas y la presión pública debido a la alta incidencia que tenía el dividendo hipotecario en el presupuesto familiar, se aprobó en el año 2009 un programa dirigido exclusivamente a los deudores del primer quintil de ingreso, un subsidio del 50 al 60% del monto del dividendo a los deudores que estuvieran al día en el pago de sus compromisos hipotecarios y que estuvieran ocupando sus propias viviendas.

Las protestas continuaron y en el año 2012 se amplió el beneficio a los hogares del segundo quintil de ingreso que obtuvieron un subsidio habitacional y que se endeudaron con la banca privada y que estuvieran al día con el pago de sus dividendos, subsidiando de 20 a 25% del dividendo mensual.

Finalmente, en el año 2015 el gobierno aprobó una normativa más genérica de apoyo a los deudores hipotecarios con base al valor original de sus viviendas, otorgando un subsidio a todos quienes estuvieran viviendo en su casa propia y estuvieran al día en sus pagos de deuda hipotecarios y no tuvieran alguna otra propiedad habitacional, bonificando en 20% el dividendo mensual de aquellos cuya vivienda tuviera un valor original de hasta 500 UF, un subsidio del 15% del dividendo mensual a quienes tuvieran una vivienda con un valor entre 501 UF y 900 UF y del 10% a quienes tuvieran una vivienda con un valor de 900 UF a 1.200 UF.

## Bancarización

Con el propósito de bancarizar o facilitar el acceso al crédito en la banca privada a hogares que requieren contratar un crédito hipotecario para complementar el subsidio habitacional, el Minvu aplica una diversidad de mecanismos a fin de reducir el riesgo y viabilizar el mercado hipotecario.

Los riesgos provienen del bajo nivel de ingreso que tienen los hogares más pobres, pero también del hecho que muchos trabajan en el sector informal y por lo tanto no perciben ingresos regularmente y tampoco pueden demostrar las fuentes y los montos de los mismos.

La tasa máxima de los créditos hipotecarios está regulada por ley y es 1.5 veces la tasa media informada mensualmente por la autoridad competente. Hoy, septiembre 2018, la tasa media es 3.8% y la máxima es de 5.7%.<sup>13</sup> Hubiera sido conveniente que el Minvu condicionara el subsidio al dividendo del crédito hipotecario a aquellos bancos que trabajan con la tasa media y no con la tasa máxima convencional, porque de otra manera, esta acción pública se transforma en un subsidio a la tasa de interés en beneficio del banco acreedor. En cualquier caso, es importante informar que 80% de los créditos hipotecarios relacionados con el subsidio son otorgados por el BancoEstado.

Un informe de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras del año 2014<sup>14</sup> establece que el total de deudores hipotecarios del sistema bancario en Chile es de 954 000 personas y que de esa cartera hay 372 000 personas, es decir un 39% del total está asociada a programas de subsidio habitacional. El *stock* de obligaciones asociado a esas personas alcanza 10% del total de la cartera de créditos bancarios para la vivienda.

El mismo documento de la Superintendencia de Bancos establece con relación al remate de viviendas asociadas al subsidio que de manera agregada, el valor de transferencia de las viviendas (cesión o remate) ha superado los saldos adeudados por los clientes bancarios involucrados, por lo que no se han suscitado diferencias en contra de los acreedores.

El promedio de viviendas rematadas y cedidas, adjudicadas por la propia institución acreedora entre los años 2005 y 2013 fue de 26 viviendas. Este número contrata con las 156 viviendas ejecutadas en el año 2013 y las 75 en el primer semestre de 2014; son cifras insignificantes.

Estas cifras no deben llevar a un equívoco, porque el mismo informe establece que a diciembre 2013 habían 371.807 deudores hipotecarios con el sistema bancario asociados a subsidios habitacionales, 62% de los cuales tenía sus pagos al día y 38% presentaba comportamientos deficientes de pago (10% en cobranza judicial y 21% morosos).

---

<sup>13</sup> Algunos bancos ofrecen tasas de crédito hipotecario por debajo de la tasa promedio motivados por atraer clientes a fin de otorgar otros servicios bancarios que le reportan mayores utilidades, como por ejemplo las tarjetas comerciales, en cuyo caso la tasa máxima regulada legalmente para operaciones no reajustables en moneda nacional de 90 días o más, inferiores o iguales al equivalente de 50 UF unidades de fomento es de 32.80 % anual, es decir, ocho veces más que la tasa media de los créditos hipotecarios.

<sup>14</sup> Ver Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras "Financiamiento bancario de viviendas asociadas a programas de subsidio habitacional", Dirección de Estudios noviembre 2014.

Los antecedentes del Minvu establecen que en la actualidad existen 530 831 deudores habitacionales, de los cuales hay 265.143 que reciben alguno de los beneficios de subsidio al pago de los dividendos indicados más arriba.<sup>15</sup>

Con el propósito de bancarizar a hogares que requieren contratar un crédito hipotecario para complementar el subsidio habitacional a fin de adquirir una vivienda, el Minvu ha venido aplicando un abanico cada vez más amplio de subsidios (que se detallan a continuación) a fin de reducir el riesgo y viabilizar el mercado hipotecario en la banca privada para los hogares que financian parcialmente la adquisición de una vivienda con un subsidio habitacional; dichos subsidios son:

- 1.- Seguro de remate o garantía estatal de remate, corresponde a un pago que realiza el Minvu si la vivienda sale a remate por impago de los dividendos cuando el producto del remate no cubre el saldo insoluto de la deuda, incluyendo los intereses y comisiones devengadas, cuando corresponda, e incluyendo también las costas del juicio.
- 2.- Subsidio implícito, que es el pago que efectúa el Minvu en el caso que el producto de la venta de las letras de crédito hipotecario sea inferior al valor par de las letras.
- 3.- Subsidio a la originación, que cubre los costos de originación y administración del crédito o mutuo.
- 4.- Seguro de desempleo para trabajadores dependientes o de incapacidad temporal para trabajadores independientes, que cubre como mínimo el pago de seis meses de dividendo, que son de cargo del deudor, por el que recibirá por todo el periodo de la deuda un subsidio por un monto equivalente a la prima con un tope de aplicar un factor 0,60 por mil a monto del crédito.
- 5.- Seguro de desgravámen y de invalidez.
- 6.- Seguro contra incendio y sismo.
- 7.- Subsidio al pago riguroso del crédito. Con el propósito de fidelizar el pago de dividendos, el Minvu contempla un incentivo muy poderoso para quienes cumplen fielmente y sin mora con el pago de sus dividendos; es un incentivo escalonado según el monto del crédito hipotecario: un monto equivalente al 20% de cada dividendo para deudores cuyo crédito hipotecario es de hasta US\$ 20.000; 15% para deudores con un crédito entre US\$ 20.000 y US\$ 36.000 y 10% para quienes tienen un crédito entre US\$ 36.000 y US\$ 48.000.

Con todas estas medidas se reduce a cero el riesgo que afrontan los bancos cuando conceden créditos hipotecarios a hogares que financian parcialmente la adquisición de una vivienda con subsidios del Estado. Esto no necesariamente se manifiesta en las tasa de interés que cobran los bancos a los deudores hipotecarios que tienen todos estos beneficios, incentivos y garantías de pago.

El hecho que haya financiamiento barato y abundante para un amplio espectro de la población constituye un gran logro, pero es sólo una condición necesaria para una política habitacio-

<sup>15</sup> Monckeberg, C. Ministro de Vivienda y Urbanismo Oficio N° 0219. "Informe respecto de los deudores habitacionales año 2018", Minvu, 30 abril 2018.

nal, no es una condición suficiente, porque se deben resolver simultáneamente muchos otros aspectos, como la localización de las viviendas, su inserción en la ciudad, la diversidad social, el mercado de suelo, etc.

## El financiamiento público directo de viviendas subsidiadas

La experiencia indica, de una forma cada vez más clara, que los hogares de los primeros deciles de ingreso no tienen una posibilidad real de contribuir sustantivamente al financiamiento de la vivienda y que la responsabilidad de proveer y financiar una solución habitacional es del Estado, y que el aporte más viable de los hogares de menores ingresos se puede concretar con la autoconstrucción a partir de una unidad básica ampliable.

Por esta razón se podría esperar un compromiso relevante de recursos públicos destinados al financiamiento habitacional en el presupuesto de gobierno; sin embargo en América Latina esto no suele ser el caso. El presupuesto fiscal refleja las prioridades y orientaciones políticas de los gobiernos y la prioridad del sector vivienda no es muy destacada.

Las políticas de gasto social cubren una vasta gama de necesidades de la población y suelen tener efectos redistributivos. El gasto público social ha aumentado desde 11% del PIB en el año 2000 hasta 14.5% en el año 2015, lo que se desglosa en cuatro grandes áreas: protección social 5.0%; educación 4.6%; salud 3.4 %, y vivienda y servicios comunitarios 1.0%.<sup>16</sup> Siendo el gasto en vivienda una fracción tan reducida, sería fundamental que se focalizara en los hogares más necesitados. Sin embargo, en un estudio de la CEPAL realizado previamente, se afirma que es lo que no ha sucedido con el gasto social en vivienda en América Latina (Szalachman y Collinao, s/f) a pesar de su alto impacto en términos de salud pública, educación y aumento de la productividad.

En el caso de Chile, en el año 2017 el presupuesto del Minvu alcanzó un 5.9% del presupuesto fiscal, mientras que el destinado al financiamiento habitacional es la mitad del mismo, es decir, 3.3 % del presupuesto fiscal. Por lo tanto, los recursos públicos destinados a vivienda en Chile en el año 2017 son menos del 1% del PIB.

## El subsidio a la demanda de vivienda

En todas las políticas de vivienda de Latinoamérica hay subsidios de todo orden y magnitud no siempre expresados en forma clara y transparente. Éstos pueden adoptar la forma de subsidios en el valor del suelo asignado a los proyectos, subsidios a la tasa de interés con que se financian

---

<sup>16</sup> Ver CEPAL Panorama Social de América Latina 2016. El gasto social en vivienda y servicios sociales corresponde a los desembolsos destinados a urbanización (incluidas tanto la administración de asuntos de urbanización como la eliminación de tugurios relacionada con la edificación de viviendas, la construcción y la remodelación de viviendas para el público en general o personas con necesidades especiales, además de la adquisición de terrenos necesarios para la construcción de viviendas, desarrollo comunitario, abastecimiento de agua y alumbrado público.

los créditos, subsidios en los materiales de construcción o subsidios en los costos de transacción. Cualquiera que sea la expresión concreta, las autoridades públicas orientadas a dar una solución habitacional a los hogares de menores ingresos subsidian buena parte o todo el costo.

Chile no es la excepción. La diferencia es que en este caso se creó un subsidio a la vivienda con un marco conceptual basado en una ideología que encuadra plenamente con el modelo económico neoliberal adoptado por el régimen militar y que esto se hizo explícito, lo que es difícil encontrar al estudiar las políticas habitacionales en otros países.

La idea central fue que en un régimen de libre competencia la vivienda es “un bien que se adquiere con el esfuerzo de ahorro de la familia y aportes del Estado a través del subsidio”, lo que se complementa con el acceso al crédito a través del sistema financiero. Implícitamente esta formulación deja fuera de esa política habitacional a los hogares de menores ingresos que no tienen capacidad de ahorro y ninguna posibilidad de acceder a un crédito hipotecario en el sistema bancario. Por esa razón se creó para esos hogares el programa de vivienda básica: casas de unos 40 m<sup>2</sup> en un sitio de 80 m<sup>2</sup> a 100 m<sup>2</sup> y que luego, cuando los terrenos fueron subiendo de precio, se construyeron en bloques de departamentos de cuatro pisos. Prácticamente no requería ahorro previo y se financiaba con un subsidio más un crédito que otorgaba el mismo Minvu, y que más adelante se condonó en la mayoría de los casos.

El programa de subsidio habitacional se concretó a través del programa de Subsidio General Unificado que consistía en un certificado que permitía financiar parte del valor de la vivienda. La idea era que los beneficiarios del subsidio podían operar en el mercado libremente y aplicar el subsidio en donde encontraran la vivienda de su elección.

Entre los requisitos para postular a un subsidio, prevalecen los de carácter económico: capacidad de ahorro o depósitos a plazo en bancos o asociaciones de ahorro, o la propiedad de un terreno y disponer de una renta familiar que permita destinar 20% a pagar dividendo, en caso de recurrir a un préstamo hipotecario. La importancia de los requisitos económicos significó que una parte mayoritaria de los subsidios otorgados en el periodo militar beneficiaran a hogares del segundo al cuarto quintil de ingreso (Simian, 2010).

En la práctica se trató más bien de un subsidio a la oferta. Esto se debe a que habitualmente se otorgaron mucho más subsidios que las viviendas sociales que construían para ofrecer en el mercado.<sup>17</sup> Lo que sucedía entonces es que una vez publicadas las listas de personas beneficiadas con un subsidio, las empresas inmobiliarias o actores intermediarios ponían en práctica un mecanismo de acopio de subsidiados, comprometiéndolos a adquirir una vivienda en un proyecto específico que sólo existía en el papel. Sólo una vez asegurada y comprometida la venta de todas las viviendas de un conjunto habitacional, la empresa inmobiliaria iniciaba las obras de construcción. Esto difícilmente podría denominarse un subsidio a la demanda para que los beneficiarios pudieran elegir entre alternativas de oferta en un libre mercado.

Hay muchas críticas severas —y muy certeras— a esta política de vivienda, sin embargo también hay logros mayúsculos. En la línea gruesa se puede constatar que permitió disminuir el

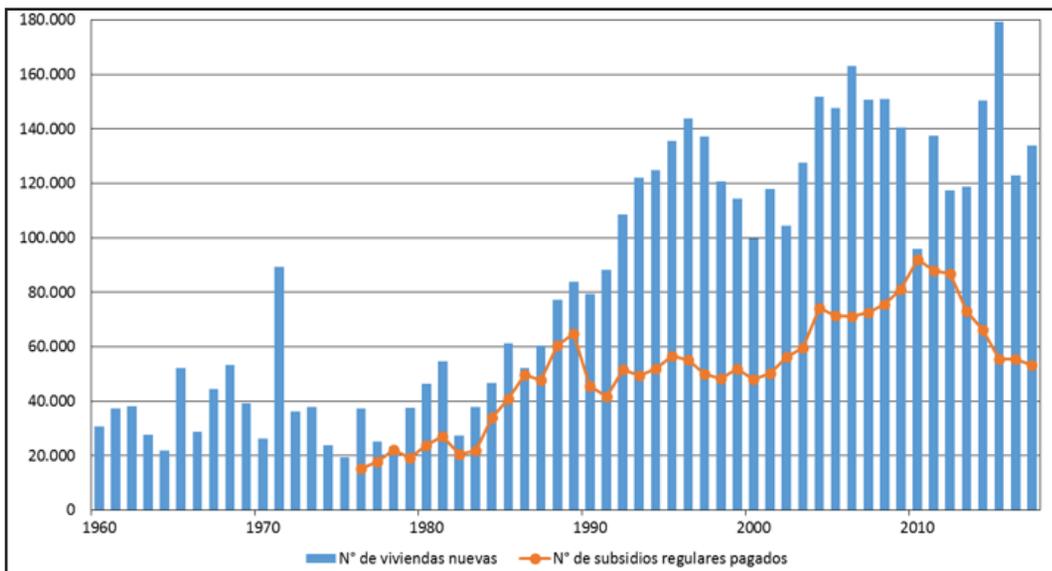
<sup>17</sup> En la medida que los postulantes a un subsidio suelen ser muchos más que los beneficiados, se elaboran listas de los favorecidos, que se ordenan según los puntajes obtenidos en las fichas de postulación. Es importante destacar que hasta hoy se utiliza el mismo procedimiento y que nunca ha habido quejas de manipulación de las listas o de corrupción.

déficit habitacional desde 1 millón 100.000 viviendas en el año 1988 hasta 390 000 viviendas en el año 2017. Significa que la mitad de las viviendas nuevas en el país fueron construidas con un financiamiento total o parcial del Estado en el periodo 1977 a 2017 y que dos millones y medio de personas tuvieron acceso a una vivienda propia, con todas las implicaciones positivas que esto puede significar para la estabilidad de la vida de un hogar, y la seguridad de tenencia, pero también respecto a la dotación de servicios básicos, higiene y salubridad, y sus consecuentes efectos positivos sobre la productividad.

Gráfica 13.

### Número de viviendas nuevas<sup>(1)</sup> y número de subsidios regulares pagados.<sup>(2)</sup>

Total país, 1960-2017.



(1) Viviendas nuevas aprobadas según estadísticas de Permisos de Edificación.

(2) Subsidios habitacionales correspondientes a programas DS 145, DS 140, DS 62, DS 174, DS 49, DS 10, DS 44, DS 235, DS 40, DS 4, DS01, DS 116 y DS 19.

Fuente: Datos obtenidos de <http://www.observatoriourbano.ci> (MINVU, 2018). Valores tanto de número de viviendas como número de subsidios desde 1960 hasta 1989 obtenidos de Siniam (2010).

Los problemas más severos que ha generado la política habitacional refieren a la relación con la segregación socioeconómica espacial y la mala calidad de vida en los lugares en que se concentran las viviendas sociales que suele ser en las periferias urbanas, en los municipios más pobres de la ciudad, prácticamente sin ningún equipamiento social en un origen.

Desde un punto de vista político, esto atenta gravemente contra el principio de igualdad de oportunidades, sin embargo, no parece haber sido un tema de interés de los gobiernos al evaluar las políticas habitacionales, para lo cual sólo se cuenta la cantidad de viviendas nuevas construidas.

Un fenómeno radical que marca los signos de la primera época militar fue la política de regularización de campamentos o invasiones de terrenos. El criterio para radicar o erradicar fue el va-

lor del suelo, lo que significó que se erradicaron aquellos ubicados en los barrios más atractivos con suelos más caros, desplazando a los pobladores hacia una periferia lejana sin equipamiento ni infraestructura social urbana. Esto significó la relocalización forzosa de unas 28 000 familias, es decir, más de 100 000 personas entre 1979 y 1984 (Rodríguez y Sugrañez, 2015).

El estudio “Mejoramiento habitacional en Chile”, de SUR, ha identificado en el Gran Santiago 202 026 viviendas sociales construidas en 489 proyectos entre 1980 y 2000, que ocupan 2 500 hectáreas de las 65 000 que tiene el Gran Santiago [...] son casi un millón de personas, una quinta parte de la población de la ciudad que vive en un stock de viviendas de 28 a 40 m<sup>2</sup> y de muy bajo estándar, que ocupan una superficie de menos de 5% de la ciudad. (Rodríguez y Sugrañez, 2015).

El mismo estudio revela que una encuesta a los beneficiarios de las viviendas sociales establece que: “ [...] Dos de cada tres entrevistados (64%) han pensado irse de su actual residencia, sobre todo los habitantes de conjuntos de vivienda en altura (blocks). Entre los residentes que expresan la intención de irse, 90 % siente miedo y vergüenza de su barrio”.

Luego del retorno a la democracia en 1990 se mantuvo la misma política de subsidio habitacional, acelerando la edificación de viviendas sociales para descomprimir la inmensa presión que generaba el déficit habitacional acumulado. Con el tiempo se incorporaron cambios que permitieron una mayor focalización según prioridades de política pública: llegar a los hogares de menores ingresos; poner énfasis de género en la mujer; otorgar puntajes a los más necesitados según tamaño del grupo familiar, disponibilidad de sitio propio, condición de persona reconocida como víctima en el Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. Todos los antecedentes se ponderaban con puntajes previamente establecidos y luego se elaboraba una lista de prioridades según puntaje.

Con el tiempo se fueron creando nuevas líneas de subsidio, se aumentaron los requisitos de superficie de las viviendas, así como los requisitos de calidad de los materiales y de diseño aislación acústica, aislación térmica y el desarrollo y la superficie de los espacios públicos de los conjuntos habitacionales. Se creó también un subsidio para la organización y la formación personal y comunitaria de los beneficiarios del subsidio como actividad previa a la entrega de las viviendas a fin de lograr una mejor convivencia y luego un acompañamiento por algún tiempo.<sup>18</sup> Esto, con el fin de atender de mejor manera la demanda de viviendas nuevas y resolver el déficit cuantitativo. Simultáneamente se crearon líneas de subsidio individual y comunitario (barrio) a fin de ir resolviendo el déficit cualitativo.<sup>19</sup>

Hoy el nivel de satisfacción con las viviendas sociales es muy alto. En la actualidad la percepción de los beneficiarios del subsidio ha cambiado radicalmente: 75% está satisfecho o muy

<sup>18</sup> Plan de Acompañamiento Social del Fondo Solidario según DS 49 y en la Res. Exenta N° 1.875, (V. y U.), de 2015, que contempla dos etapas a) Organización de la Demanda, Diseño y Ejecución del Proyecto y b) Apoyo a la Conformación del Nuevo Barrio. Este subsidio alcanza un monto del orden de 10 UF por hogar.

<sup>19</sup> En el presupuesto 2019 el Minvu espera apoyar el desarrollo de 82.249 viviendas nuevas (atención del déficit cuantitativo) y mejorar 100.338 viviendas (déficit cualitativo). Las líneas de mejoramiento son: Mejoramiento del Entorno y Equipamiento Comunitario; Mejoramiento de la Vivienda; Ampliación de la Vivienda.

satisfecho con el tamaño del sitio y la vivienda y con la calidad de la misma; 76% de las personas se encuentra satisfecha o muy satisfecha con la convivencia con los vecinos en el barrio en que vive y 72% se encuentra satisfecho o muy satisfecho con la conectividad que tiene con el resto de la ciudad (Minvu, 2015).

A continuación se mencionan los programas de subsidio que incorporan elementos de política urbana:

## 1992, año en que se creó el subsidio de renovación urbana

Luego de aproximadamente 30 años de declinación de los residentes de la comuna central de la ciudad, se formuló una política de fomento al desarrollo residencial con base a un liderazgo político muy poderoso en el contexto de la vuelta a la democracia y el estímulo económico de un subsidio especial de renovación urbana de 200 UF para la adquisición de viviendas nuevas con un valor de hasta 1 500 UF, superior incluso al más alto subsidio otorgado en esa época a las viviendas sociales, más un decidido apoyo desde el municipio de Santiago a través de una corporación de derecho privado en la identificación de oportunidades de inversión y organización de la demanda potencial, así como un mejoramiento de la calidad de vida a través de una gestión municipal mucho más próxima a las necesidades de los vecinos. Este alto subsidio se justificó en la inhibición de la expansión periférica metropolitana y el costo social que significa, así como en el beneficio social del aprovechamiento del equipamiento e infraestructura de redes de servicios existentes. El repoblamiento del centro genera una diversidad de usos de suelo muy interesante si se considera que la comuna de Santiago concentra un tercio de todas las edificaciones no residenciales de la ciudad. Luego de un periodo de maduración de más de diez años, esta política dio frutos desatando una importante tendencia al repoblamiento, atrayendo a hogares pequeños de clase media. La comuna de Santiago duplicó su población en la década del 2 000 y se transformó en el principal mercado inmobiliario del país.<sup>20</sup> La tendencia se aceleró aún más y la población aumentó en 30% en apenas cinco años entre 2012 y 2017.

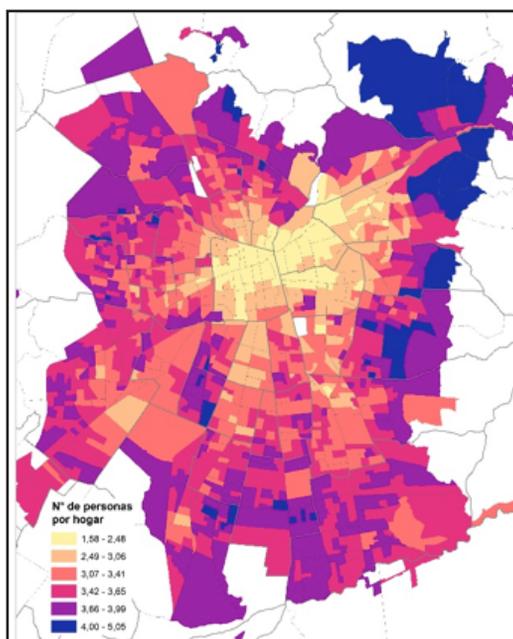
Este inédito fenómeno urbano no ha estado exento de problemas, particularmente con relación al incremento del precio del suelo y de las viviendas y la expulsión de los hogares de menores ingresos que ocupaban la comuna como consecuencia de un proceso de gentrificación sin contrapeso. También se ha registrado un impacto adverso en la calidad de vida de algunos sectores como consecuencia de las altísimas densidades que sobrepasan 6 000 a 8 000 habitantes por hectárea, sin que haya habido un mejoramiento de los espacios públicos y el equipamiento en esos barrios.

Este proceso de densificación se ha generalizado, y no tiene que ver solamente con las zonas centrales de la ciudad. Actualmente en el Gran Santiago hay 80% de las viviendas nuevas que son departamentos y un 20% que son casas (Astaburuaga y Grandón, 2017). Los hogares más pequeños prefieren localizaciones más centrales, buscando una mayor proximidad a los lugares

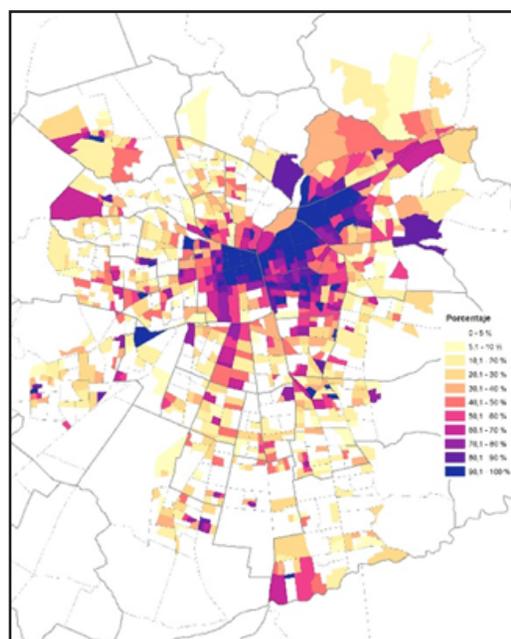
---

<sup>20</sup> Una revisión reciente de esta experiencia de M. Corti se registra en <http://www.cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/107/la-recuperacion-demografica-de-la-comuna-de-santiago.html> 01 septiembre 2014. Ver también Trivelli (1998).

Mapa 4.  
Tamaño medio de hogares.



Mapa 5.  
Viviendas particulares tipo departamento (%).



Fuente: Elaboración propia y Cía. Ltda. con base en antecedentes censales 2012.

res de trabajo, de actividades culturales, acceso a todo orden de ventajas y oportunidades que ofrece la ciudad. En todas las grandes ciudades esta atracción hacia lugares centrales se hace especialmente válida en un contexto de expansión metropolitana, en que la alternativa de una casa nueva en la periferia significa que los viajes se hacen cada vez más caros y los periodos de desplazamiento mucho más aún.

### Subsidio diferenciado a la localización

Éste otorga un financiamiento complementario al subsidio tradicional y al ahorro del postulante a la vivienda, cuyo destino es el de adquirir o realizar mejoramientos de terreno, de predios bien localizados en las ciudades, para lo cual se debe cumplir una serie de requisitos de proximidad respecto de equipamientos y servicios urbanos.

Para obtener este subsidio, las viviendas deben estar emplazadas al interior de áreas urbanas dentro del territorio operacional de una empresa sanitaria, contar con acceso a transporte público a una distancia no mayor a 500 metros, ubicarse a una distancia no mayor de 1 000 metros de establecimientos de educación pre básica y básica, y a una distancia no mayor de 2 500 metros de un establecimiento de salud primaria. Al menos 60% de los integrantes del grupo postulante deberá provenir de la comuna en que se aplicaría el subsidio. Originalmente se aplicaba sólo a

viviendas nuevas en ciudades de más de 30 000 habitantes. Muy luego se relajaron estos últimos dos requisitos y se permitió aplicarlo a viviendas usadas y a ciudades de hasta 5 000 habitantes.

La anterior era una buena idea pero la aplicación de este subsidio fue un desastre desde el punto de vista del uso de los recursos financieros fiscales de una política pública de vivienda. Ha significado un botadero mayúsculo de recursos financieros del Estado, porque en estricto sentido, no se requiere un subsidio de localización en ciudades de menos de unos 150 000 habitantes. Pero la presión política de los parlamentarios por ofrecer ventajas a sus electores de ciudades pequeñas pudo más que el buen sentido de una política de vivienda. El resultado fue que, salvo algunas excepciones en que los gestores actuaban de buena fe en beneficio de los postulantes a la vivienda, todas esas 200 UF de subsidio adicional de "localización" se tradujeron en una ganancia de las empresas inmobiliarias por ese mismo monto. Luego se permitió aplicar este subsidio a las viviendas usadas, lo que se tradujo en un incremento del precio de esas viviendas por un valor igual al del subsidio y en último término en el precio de los terrenos, beneficiando así a los propietarios de esas viviendas y en nada a los beneficiarios directos del subsidio de localización (Razmilic, 2011).

Es una cuestión obvia que el resultado de aplicar un subsidio a la demanda cuando hay una oferta rígida, se traducirá íntegramente en un incremento del precio del bien subsidiado.

Lo bueno de esa experiencia es que hoy todos los proyectos que pretendan acceder al subsidio habitacional deben cumplir con requisitos de proximidad como los que se exigía en el subsidio de localización.

Sobre la misma materia, es interesante mencionar que, en la década de 1950, debido a la producción de loteos que no cumplían con condiciones básicas de urbanización, se promulgó la "Ley de Loteos Brujos" que sancionaba con penas de cárcel a quienes la transgredían. Fue una medida muy efectiva hasta hoy. Los loteos han cumplido con los requisitos legales de urbanización y la tarea de urbanizar como desafío de gobierno se da casi exclusivamente en el caso de las tomas de terrenos.<sup>21</sup> De hecho, hay 98.8 % de las viviendas urbanas que tienen servicio de agua potable y 96.8% servicio de alcantarillado.<sup>22</sup>

Pero la voracidad por las plusvalías y la astucia de algunos empresarios inescrupulosos ha generado unos loteos brujos versión 2.0 para burlar la normativa vigente. Se trata de la venta de derechos sobre un lote, escriturados e inscritos como corresponde. Si se venden derechos genéricos sobre un lote, sólo se requiere que dicho lote esté conectado a las redes de servicios y tenga frente a una calle. En estricto rigor normativo, en la medida que no se ha subdividido legalmente el terreno en lotes, no se requiere que cada uno de ellos esté conectado a las redes. Cuando los compradores logran entender esta realidad, se generan demandas sobre los municipios para regularizar la situación y obtener servicios.

Significa que, salvo en el reducido mundo de los campamentos, no hay transacciones de viviendas informales, porque en la medida que no cumplen con las normas de planificación y dotación de servicios, no tienen recepción municipal, y por ello no se pueden enrolar en el SII y por lo tanto no se puede escriturar y no se puede inscribir en el Conservador de Bienes Raíces, sin lo cual una transacción no tiene ninguna posibilidad de acceder al crédito.

---

<sup>21</sup> Según TECHO, "Actualización del catastro Nacional de campamentos 2017", hay 701 campamentos con 40 540 hogares en todo el país.

<sup>22</sup> Ver Superintendencia de Servicios Sanitarios, "Informe de Coberturas Sanitarias 2016".

## Subsidio de integración social

Las ciudades chilenas son muy segregadas, lo mismo que todas las áreas metropolitanas en Latinoamérica. Luego de haber ensayado con poco éxito varias modalidades de subsidio a la integración social, se ha creado en los últimos años un programa de Integración Social y Territorial de subsidio a la oferta que ha resultado muy exitoso.

En su versión más reciente el DS19,<sup>23</sup> Minvu es un nuevo programa de subsidio a la vivienda de integración social y territorial que busca ampliar la oferta de viviendas con subsidio en ciudades con mayor déficit y demanda habitacional, a través de proyectos que incorporen familias vulnerables y de sectores medios en barrios bien localizados y cercanos a servicios.

Estos proyectos deben tener al menos 20% de las viviendas para hogares vulnerables (Primer quintil de ingreso) que obtienen una vivienda de hasta 1.100 UF con un ahorro de solo 10 UF. También reciben subsidio los hogares de estrato medio con un valor máximo de 275 UF por hogar más un bono de integración que varía entre 100 y 300 UF en función de la proporción de hogares de estrato vulnerable que integre el proyecto. El régimen de subsidios para todos los demandantes del proyecto se complementa con bonos a la captación de subsidios emitidos con anterioridad a la promulgación de este programa de subsidio que fluctúa entre 50 y 200 UF.

Los hogares de sectores medios que tengan un subsidio pueden adquirir viviendas desde 1.200 UF hasta 2.200 UF, también personas de estratos medios que no tengan subsidio y que financien la adquisición con recursos propios y un crédito bancario; se trata de un instrumento que posibilita espacios urbanos incluyentes y heterogéneos socialmente

Los proyectos no pueden tener más de 300 viviendas y deben cumplir con requisitos de proximidad a equipamiento y servicios similares a los del subsidio de localización.

El requisito de tamaño que establece una cantidad máxima de 300 viviendas en conjuntos residenciales de subsidio se ha regulado desde hace varias décadas. Se cumple normalmente, tal vez con la misma normalidad con que se encuentran maneras de evitarlo.

## Zoduc, PDUC, Planes maestros y ampliación del límite urbano. La planificación por condiciones y el intento de aplicar nuevos instrumentos para orientar el desarrollo urbano de Santiago y lograr la integración social residencial

Las Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado (Zoduc) son espacios fuera del límite urbano pero en las cercanías de Santiago, designados por la autoridad de planificación para el desarrollo urbano en las que el sector privado se hace cargo de todas las inversiones en redes e infraestructura y el desarrollo de equipamientos detalladamente establecidos en un reglamento. No se incluyen requisitos de integración social ni mecanismos de recuperación de plusvalías. Son diez espacios

<sup>23</sup> Una primera versión implementada en el año 2015 fue muy bien acogida y significó la aprobación de 52.000 viviendas por el Minvu.

en el entorno de Santiago que fueron identificados por las autoridades de la época sin una buena explicación, lo que dio margen a que se suscitaran sospechas de corrupción que hicieron caer al ministro de Vivienda de la época. Son 10 espacios que suman unas 10 000 hectáreas que se han ido desarrollando desde su creación en el año 1997, acogiendo principalmente hogares de ingresos medios y altos.

Años más tarde, en el 2003 se promulgó en la regulación urbana del Área Metropolitana de Santiago una modalidad similar para el desarrollo urbano en las áreas de expansión, que establece un reglamento riguroso y exigente de integración social, medio ambiente y de inversiones en infraestructura de redes y equipamiento que deben ser desarrollados por la iniciativa privada y aprobados previamente por el gobierno.<sup>24</sup> Los Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado (PDUC) deben tener una superficie mínima de 300 hectáreas. El marco teórico ideológico con que se formuló esta regulación sostiene que sería la iniciativa privada la que se encargaría de ir incorporando a la ciudad nuevas ofertas de terrenos como resultado de las señales del mercado, siendo el mismo sector privado el que de esta manera se encargaría mantener el mercado de suelo en equilibrio y de frenar la especulación, lo que por otro lado evitaría la sobre oferta de suelo como consecuencia de malas decisiones en la gestión pública sobre el límite urbano. Hasta hoy, agosto 2018, no se ha aprobado ningún proyecto y hay dos en trámite de aprobación.

## Ampliación del límite urbano de Santiago

En el 2013, cuando la mancha urbana de Santiago tenía unas 73 000 hectáreas y la superficie del suelo disponible se estimó en 10 000 hectáreas, se aprobó una ampliación de otras 10 000 en el límite urbano, estableciendo como condición que los proyectos de desarrollo en ese espacio debían tener una superficie mínima de 60 hectáreas y destinar 8% a vivienda social, 6% a equipamiento y 25% a áreas verdes (parques y forestación), y financiar toda la infraestructura.

La inspiración político-ideológica de las autoridades urbanas fue una vez más de una total confianza en el mercado y particularmente en el mercado de suelo, vaticinando que la mayor oferta traería una disminución en el precio de los terrenos.<sup>25</sup>

Han pasado cinco años, los precios de los terrenos no han bajado y aún no se inicia ningún proyecto en estas 10 000 hectáreas recientemente incorporadas.

Queda en evidencia que hay una actitud político-ideológico recurrente de confiar el desarrollo urbano al mecanismo de mercado y a la iniciativa privada. Las sucesivas políticas públicas basadas en la noción de planificación por condiciones no han dado resultados.

---

<sup>24</sup> Ver Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Memoria Explicativa Incorporación art. 8.3.2.4. Proyectos con Desarrollo Urbano Condicionado. Resolución 107 del 13.11.03 D.O. 11.12.03 diciembre 2013.

<sup>25</sup> Ver <http://diario.latercera.com/edicionimpresa/gobierno-reactiva-ampliacion-de-radio-urbano-de-santiago-y-mide-impacto-en-terrenos/>

## Planes maestros

Con el propósito de generar una alternativa viable de localización adecuada de viviendas sociales en Santiago el gobierno está desarrollando una nueva línea de trabajo denominada Planes Maestros que consiste en una acción directa de Estado en base a la gestión de suelos de propiedad fiscal para el desarrollo de proyectos para hogares de menores ingresos en localizaciones al interior de la ciudad con espacios públicos amables y densidades que no amagan la calidad de vida. Son siete proyectos que se emplazan en 80 hectáreas donde se desarrollarán 100 viviendas en una combinación de casas y departamentos en distintas densidades. Son proyectos destinados a personas que habían obtenido un subsidio y que por años no habían encontrado donde aplicarlos. El aspecto positivo es que se trata de conjuntos residenciales para varios miles de hogares que se planifican, contemplando áreas verdes, espacios públicos y equipamientos. Tiene la ventaja de aprovechar áreas con infraestructura y equipamiento existente y evitar la expansión metropolitana. Se trata de una línea de acción en que las autoridades de vivienda vuelven tomar la iniciativa después de más de 10 años de haber dejado en manos del sector privado toda iniciativa de construcción de viviendas sociales. Es una línea de trabajo que garantiza el acceso a la ciudad y a la vivienda en localizaciones razonables, no así de integración social.

## Acciones políticas

### *Ley de integración*

A fines del año 2006 el gobierno de la entonces presidenta Michelle Bachelet preparó un proyecto de Ley de Integración Social que contemplaba dos ideas centrales: primero, exigir a los nuevos proyectos inmobiliarios habitacionales cesiones gratuitas y obligatorias de 5% de la superficie total del terreno original del proyecto para ser destinado a la localización de viviendas sociales y sus obras de urbanización; segundo, impedir que las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial puedan ser usadas para restringir la localización de viviendas sociales en las zonas con aptitud habitacional del área urbana.<sup>26</sup>

Este proyecto generó una gran polémica al ser considerado de carácter más ideológico que económico, porque la medida significaba para las empresas inmobiliarias un incremento inferior a 1% en el precio de las viviendas de los nuevos proyectos. Al decir de algunos críticos al proyecto, éste constituye un atropello al derecho de propiedad<sup>27</sup> y en último término una agresión al ordenamiento social establecido, que el mismo proyecto se encargaba de atenuar permitiendo el pago de compensaciones en dinero en vez de las cesiones de terrenos para vivienda social. Esto deja en evidencia la actitud xenofóbica de quienes rechazaban esta iniciativa respecto de

<sup>26</sup> Esto se refiere en lo fundamental a las normas de subdivisión predial mínima y a las normas sobre densidad habitacional.

<sup>27</sup> Ver <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2006/11/22/integracion-social-nueva-ley-obligaria-a-inmobiliarias-aceder-5-de-superficie-para-vivienda-social/>

los hogares más pobres, porque tal como ya se mencionó, el subsidio de integración social y territorial no ha generado ningún reparo, y contempla la integración de 20% de hogares vulnerables, porque los valores de suelo impiden la llegada de los hogares más pobres a los barrios más acomodados.

El debate nunca puso mucho énfasis en la segunda cláusula, que evitaría la aplicación de normas de planificación para inhibir el desarrollo de proyectos de vivienda social, para lo cual no se requiere aprobar una ley sino que se puede implementar simplemente por decreto, cosa que no se ha hecho hasta el día de hoy.

El proyecto de ley nunca fue despachado por el Gobierno al Congreso Nacional; nació muerto al decir de algunos detractores que hicieron una campaña agresiva por los medios.

## Política Nacional de Desarrollo Urbano y Política de Suelo para la Integración Social Urbana

También deja una lección relevante la promulgación de una Política Nacional de Desarrollo Urbano elaborada en 2013 por un destacado equipo de profesionales que trabajan en el ámbito del urbanismo, la vivienda y el desarrollo inmobiliario. Es un esfuerzo que culmina con un documento de consenso de todos sus miembros que abarcan todo el espectro político ideológico que va desde las empresas inmobiliarias y la Cámara Chilena de la Construcción, hasta profesionales militantes de los partidos Comunista y Socialista. Resulta ser entonces un mínimo común denominador que identifica una diversidad de temas de interés, pero que no logra llegar a ser una política pública urbana. No define el rol de las instituciones públicas y tampoco es claro respecto de las limitantes del mercado y las restricciones y obligaciones del derecho de propiedad. No marca una directriz de gobierno respecto de la ciudad ni del sistema urbano y tampoco establece criterios respecto de la imagen objetivo, ni del camino a seguir, ni de fechas y plazos. Es como música de supermercado: no tiene carácter.

Algo similar ocurre con el documento de gobierno de propuestas para una "Política de suelo para la Integración Social Urbana", aprobado en el 2015. Hay una cantidad de recomendaciones acerca de instrumentos que debieran aplicarse y de leyes que debieran promulgarse, muchas de las cuales son interesantes, atractivas, muy razonables, algunas ya probadas en otros países, pero no son más que aspiraciones sin fundamento en la medida que no ha habido en el país ninguna discusión de fondo sobre las implicaciones reales de implementar estas medidas y sobre el trasfondo ideológico político de intervenir el mercado de suelo urbano, formular clara y explícitamente las implicaciones sobre el derecho de propiedad con base a los principios de política que se enuncian. También faltó una elaboración en torno al derecho a la ciudad como telón de fondo de la política de suelo. Por ejemplo, apenas se insinúa tímidamente la posibilidad de recuperación de plusvalías pero sólo cuando se generan a partir de inversiones públicas. No hay nada ni siquiera remotamente en una sintonía con los conceptos incorporados por el Estatuto de la Ciudad en Brasil. Tampoco ha habido en el país, ni en las universidades, ni en los centros

de pensamiento de las distintas tendencias políticas un debate político ideológico como el que hubo en Brasil por más de 10 años previos a esa reforma constitucional.<sup>28</sup>

## El mercado de suelo, la política de vivienda y la organización social del espacio urbano

El obstáculo más serio para el desarrollo de una política de vivienda es el del mercado de suelo y el gobierno de las ciudades; es un problema político que no está exento de desafíos técnicos.

Está claro que existe necesidad que los gobiernos financien la vivienda para los hogares de los primeros deciles de ingreso y que exista la posibilidad de canalizar recursos de largo plazo al financiamiento hipotecario de las viviendas para los demás hogares.

La experiencia indica que hay diferentes modalidades de apoyar a quienes deben endeudarse para adquirir una vivienda, una de ellas es el subsidio habitacional a la demanda, que es mucho más que el beneficio de un *voucher*.

Antes que el derecho a una vivienda según proclama el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos existe el derecho a un lugar donde vivir. De hecho, las soluciones más básicas consisten en un lote con servicios antes que un techo. Es simultáneamente el derecho a la ciudad, el acceso a las oportunidades que ésta ofrece.

Desde el punto de vista económico, la ciudad es un bien público donde lo más importante es el bienestar colectivo, el destino común de sus habitantes, y su prevalencia sobre los intereses individuales. El contexto urbano puede ser una fuente inagotable de riqueza que genera agudos conflictos de intereses cuando no hay un buen gobierno, porque se trata de materias en las que el mecanismo de mercado no funciona bien. Tampoco significa que por definición, la autoridad pública que gobierna la ciudad lo haga bien.

El mercado de suelo del Gran Santiago funciona fluidamente. Hay una cantidad razonable de suelo vacante disponible dentro del límite urbano de la ciudad. Son del orden de 23 000 hectáreas para una ciudad que requiere una superficie de una 200 a 300 hectáreas anuales.<sup>29</sup> Pero además hay unas 17 000 hectáreas dentro de la mancha urbana que tienen baja intensidad de uso<sup>30</sup> y que por lo tanto se podrían reciclar y densificar con alguna facilidad. Es más, hay un estudio reciente acerca del potencial edificable en el entorno de hasta 500 metros alrededor de las 119 estaciones del metro de

<sup>28</sup> Es interesante hacer notar que en el caso de Brasil el debate también incorporó cuestiones de carácter moral, lo que se manifiesta en las cartas pastorales de la Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil en los años 1980: "La Iglesia y los problemas de la tierra", sobre la cuestión social de los fundos y la desigual distribución de la propiedad de la tierra, y "Suelo urbano y acción pastoral" 1982, que versa sobre la dificultad de acceso al suelo urbano de los pobres y el derecho de propiedad en la tradición judeocristiana; aspectos éticos.

<sup>29</sup> Santiago tiene una población de unos siete millones de habitantes y crece al 1% anual. Significa unos 70 000 habitantes al año. Si esa población ocupara la misma densidad media de 100 hab./ha. que la ciudad tiene hoy entonces se requeriría unas 700 hectáreas año. Pero el 80% de las viviendas nuevas son departamentos y tienen una densidad de 600 hab./ha. a 4 000 hab./ha. Significa que la ciudad no demanda más de unas 300 hectáreas al año. Significa también que hay suelo disponible para varias décadas y que no es la escasez de suelo lo que condiciona el alza en el precio de los terrenos.

<sup>30</sup> Se considera una baja intensidad de uso cuando la superficie construida en una propiedad es inferior al 20% de la superficie del terreno.

Santiago que tienen un potencial de desarrollo del orden de unas 400 000 viviendas sin hacer ninguna modificación en las normas urbanísticas (Construcción s/f). Está muy claro que esto no sucederá solo, automáticamente, como resultado del funcionamiento del mercado. Será imprescindible una gestión pública que organice la oferta en esquemas de una naturaleza del reajuste de tierra, o como en los Macroproyectos de Interés Social Nacional en Colombia,<sup>31</sup> o bajo el modelo de las Operaciones Urbanas que contempla el Estatuto de la Ciudad en Brasil (Sandroni s/f y Maleronka (2010).

El mercado de suelo funciona fluidamente en Santiago si se considera que hay trimestralmente unas 400 a 500 ofertas de terrenos que se publican en la web y que suman una superficie de 400 a 500 hectáreas. Significa que en el año se ofrecen al menos unas 1 000 hectáreas netas para una ciudad que no necesita más de 300 a 400 hectáreas (Trivelli y Cia Ltda, 2017). Una publicación reciente que estudia las transacciones efectivamente realizadas en el periodo 2010 a 2015 establece que se registraron 7 086 transacciones de terrenos baldíos dentro del límite urbano de Santiago que cubren una superficie de 8 400 hectáreas, de las cuales 2 400 son transacciones hechas por personas naturales (Gasic, *et al.*, 2017). De la misma investigación se concluye que no hay una concentración de la propiedad del suelo y tampoco se registran procesos especulativos.

La dinámica de los precios de los terrenos en el Gran Santiago y en el país se explica principalmente por el crecimiento del ingreso de la población, que se ha triplicado en términos reales en 35 años, lo que ha impulsado un alza en el precio de las viviendas, lo que a su vez explica el incremento del precio de los terrenos. Hay otras tres razones que ayudan a explicar el incremento de los precios de los terrenos. Primero, debido a la tasa de crecimiento de los hogares, que es más del doble que la de crecimiento de la población; segundo, la densificación en algunas áreas de la ciudad, especialmente en el entorno a las estaciones del metro y en espacios centrales, y tercero la reestructuración socio económica espacial.

La ciudad de Santiago es muy segregada. Cuando el incremento del ingreso se concentra en una pequeña fracción de los hogares que a su vez se localiza en espacios muy específicos del territorio, los incrementos en el precio de las viviendas y los terrenos también se focalizan en lugares específicos en el territorio, tal como queda demostrado en el estudio de Eibenschutz y Banlliure (2009), para el caso de las ciudades en México: "Independientemente del mercado en que se intercambian los productos de tierra/vivienda, su precio está determinado por la calidad, la cantidad y los precios de las viviendas que se pueden construir en cada localización y, por lo tanto, existe una correlación entre el precio del suelo y los ingresos de las familias de una zona" (Eibenschutz y Banlliure, 2009: 214).

Históricamente, a partir de la década de 1960, los hogares de estrato alto se localizaron preferentemente en el sector oriente de la ciudad y no tuvieron inconveniente en seguir la misma tendencia de localización, porque en ese frente de expansión había suficientes terrenos disponibles y precios de los terrenos que lo permitían.

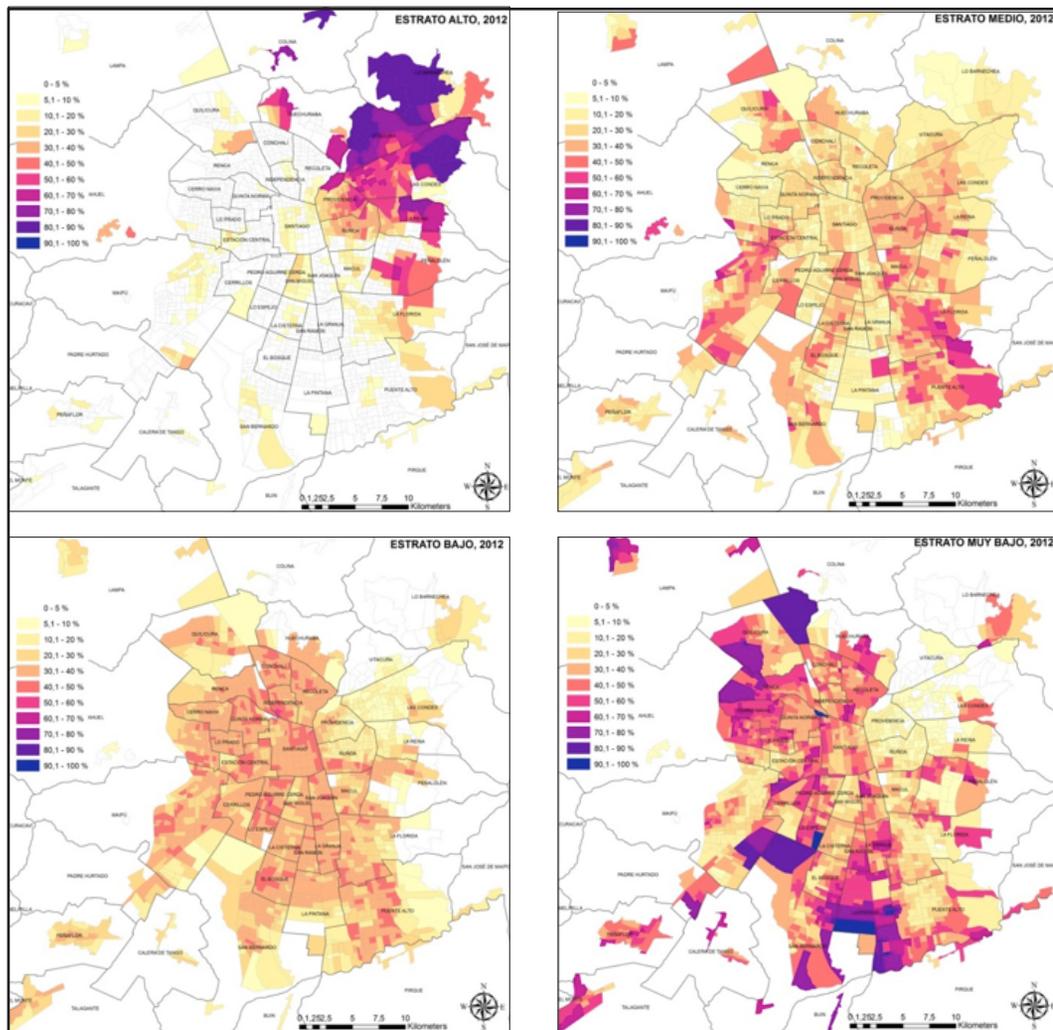
Cuando los terrenos empezaron a agotarse a fines de la década de 1980, se registró un importante cambio en la tendencia de localización de los nuevos hogares de estrato alto.

---

<sup>31</sup> Ver <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/macroproyectos-de-inter%C3%A9s-social-nacional>

## Estructura socioeconómica espacial en el Gran Santiago. Presencia relativa de cada estrato según zonas censales

Mapa 6 (segmentado).



Fuente: Trivelly y Cía. Ltda. Elaboración propia en bases a antecedentes censales.

Si bien muchos permanecen en el sector oriente, principalmente en esquemas de densificación, hay otros, especialmente los más jóvenes, que buscan localizaciones no tradicionales fuera del sector oriente. Son personas que prefieren vivir en una casa y se les hace difícil adquirirla en esos mismos barrios debido a los altos precios que han alcanzado las viviendas, por lo que deben optar por localizaciones alternativas, donde los precios de los terrenos son más bajos y donde llegan en esquemas de barrios cerrados como un medio de aislarse del contexto, donde predominan hogares de menor nivel de ingreso.

Este fenómeno tiene importantes consecuencias en el mercado de suelo, porque la llegada de viviendas de mayor valor hace subir los precios de los terrenos. Esto tiene el efecto encadenado territorialmente de impulsar el desarrollo de nuevas viviendas para los hogares de los estratos que vivían en esos barrios a desplazarse hacia otras periferias más baratas, generando a su vez alzas parciales de precios, que tienen el mismo efecto encadenado ya enunciado, pero a un nivel más bajo de precios. Una consecuencia del efecto encadenado de incremento de los precios del suelo en el territorio urbano es que las nuevas viviendas los hogares de menores ingresos se localizan fuera de los límites urbanos de casi todas las ciudades chilenas, en lugares cada vez más lejos de las oportunidades que ofrecen las ciudades. Sólo pueden acceder a vivir en la ciudad en zonas de mayor densidad, en edificios de departamentos; es una alternativa que no está exenta de problemas; por ejemplo:

- Primero, porque no siempre es posible. Cuando los municipios no quieren recibir viviendas sociales establecen normas de densidad máxima permitida que inhibe toda posibilidad de soluciones de viviendas sociales en densidades con las que logren pagar los precios de la tierra.
- Segundo, cuando las viviendas sociales se construyen en bloques de cuatro pisos y en densidades demasiado altas, se generan serios problemas de convivencia, lo que años después ha llevado a la demolición de bloques de departamentos y relocalizar sus habitantes para reducir la densidad, habilitar espacios públicos y mejorar la calidad de vida del conjunto.<sup>32</sup> Es la consecuencia de políticas de vivienda social desarrolladas por el sector privado con el único propósito de maximizar el lucro en ausencia de políticas públicas que regulen el desarrollo de los proyectos y de mecanismo de gestión y supervisión pública que aseguren mejores resultados.

Por esta razón se creó en el 2006 una política pública de recuperación de barrios vulnerables y de alto riesgo denominada "Quiero mi barrio", como una forma de mejorar la calidad de vida de las personas a través de un proceso participativo que involucra al municipio y la propia comunidad beneficiada, permitiendo así la recuperación de los espacios públicos, el equipamiento y el fortalecimiento del tejido social. La metodología contempla un trabajo que se extiende por lo menos a tres años en el territorio e incluye obras físicas y sociales. Desde su origen se han atendido 570 barrios llegando a más de 700 000 personas.

Cada una de las iniciativas físicas y sociales son priorizadas en conjunto a través de un proceso participativo e inclusivo, y van enmarcadas en los ejes transversales que delinear el desarrollo del mejoramiento barrial. Estos ejes son: identidad, seguridad y medioambiente. Los resultados han sido extraordinariamente positivos.<sup>33</sup>

En contraste con lo anterior se ha autorizado en fecha reciente la construcción de edificios de hasta cinco pisos sin ascensor. Podrá ser una solución de corto plazo en la que la mayor

---

<sup>32</sup> El programa se denomina "segunda oportunidad" para lo cual se ha creado un subsidio especial que se aplica en casos de la misma naturaleza. Estimaciones preliminares establecen que se deberá demoler unas 60 000 viviendas o más en todo el país.

<sup>33</sup> Existe una vasta literatura que documenta procesos y resultados de estas experiencias <http://quieromibarrío.cl/>

densidad permite pagar los precios del suelo en localizaciones más centrales, pero la vida se hará cada vez más difícil para quienes viven en los pisos superiores en una población que envejece.

- Tercero, también se dan excesos de densidad en desarrollos de vivienda en zonas céntricas de la ciudad destinados a estratos medios, donde la vacilación de las autoridades municipales y ministeriales respecto de las normas de planificación ante la voracidad por las plusvalías del mundo inmobiliario ha llevado a densidades por sobre 10 000 habitantes por hectárea, creando lo que se ha dado en llamar “guetos verticales”, como en la comuna de Estación Central en Santiago en edificios de hasta 42 pisos y más de 3 300 departamentos.<sup>34</sup>

### Algunas lecciones de estas experiencias

- En una sociedad desigual, los hogares de menores ingresos deben recibir un subsidio integral del Estado para adquirir una vivienda. Su aporte se podría canalizar a través de desarrollos progresivos y mejoras graduales a las viviendas recibidas.
- No hay sustituto para la acción pública directa en la provisión de viviendas sociales para los más pobres. La localización de viviendas para ellos, precisamente por esa razón, debe entenderse como un acceso a la ciudad y no solo a un techo, para evitarse tener que enfrentar a corto plazo “el problema de los con techo” Rodríguez y Sugrañez (2015).
- La profundización del mercado financiero contribuye a bajar la tasa de interés y por lo tanto, alargar el plazo de repago de la deuda hipotecaria. Con esta posibilidad, se expande geoméricamente el mercado habitacional.
- La bancarización de los hogares a través de subsidios provistos por el Estado para cubrir seguros de todo orden permite reducir a cero el riesgo de quienes reciben un subsidio habitacional y necesitan endeudarse con la banca privada.
- Se pueden lograr buenos resultados de redensificación de espacios urbanos centrales si se despliegan las iniciativas públicas necesarias para una mejor calidad de vida, un liderazgo público y un gobierno urbano efectivo y se aplican los estímulos económicos adecuados.
- La sola aplicación de estímulos económicos para inducir conductas amigables con el desarrollo urbano es absolutamente insuficiente; se requiere una labor de persuasión y alianzas que abarcan aspectos no económicos, como la confianza, la educación, la formación de conciencia, la organización de la demanda, la identidad y el sentido de pertenencia.
- La principal fuente de ganancia del sector inmobiliario es y será la maximización de las plusvalías, independientemente del costo social que generen las decisiones basadas en este criterio.
- No se puede esperar una buena conducta del sector privado en el ámbito urbano inmobiliario si las reglas del juego no están claramente establecidas; si no hay fiscalización de las reglas del juego y si no hay sanciones que induzcan a obedecerlas.

<sup>34</sup> Ver reportaje sobre los impactos en la calidad de vida <http://www.paula.cl/reportajes-y-entrevistas/una-semana-viviendo-gueto-vertical/>

- Los procesos urbanos toman tiempo, tiempos mucho más largos que los tiempos políticos. Para lograr buenos resultados una política de vivienda debe ir de la mano de una política de suelo y una política de desarrollo urbano. No se puede entender la vivienda como una cosa abstracta independiente de la ciudad y el territorio
- Una Política de Desarrollo Urbano es mucho más que una lista de temas relevantes para las ciudades; debe tener una dirección y un contenido respecto de temas ineludibles como el rol de las instituciones públicas y su expresión territorial, el alcance del derecho de propiedad y el rol del sector privado.
- La esencia de la ciudad es lo público, que remite a la política y a elaboraciones ideológicas sobre la ciudad. Es una tarea en que ha habido poco avance lo que explica las debilidades y carencias de las políticas públicas urbanas.
- El activo más valioso que puede tener una ciudad es un buen gobierno.

## Referencias

- Alarcón, A. Damaestri, E. y Piedrabuena, M. (2014). "Financiamiento de la vivienda en Chile". Nota Técnica IDB-TN- 693, septiembre.
- Asociación AFP (2003). "Fondos de Pensiones han facilitado la compra de viviendas a miles de chilenas", Serie Estudios, núm.32, mayo.
- Astaburuaga, J. y Grandón, M. (2017). "Guetos Verticales", Boletín de Mercado de Suelo Área Metropolitana de Santiago, núm. 140, 2° trimestre.
- Benlliure, P., Ramos, P. y Leyva, A. (2019). Los retos del mercado inmobiliario en una ciudad competitiva.
- Bouillon, César Patricio (2012). Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe, BID.
- CEPAL (2017). "Panorama Social de América Latina".  
\_\_\_\_ "Panorama multidimensional del Desarrollo Urbano en América Latina y El Caribe".
- Contrucci, P (s/f). "Estudio de Densificación; identificación del potencial de densificación en el entorno de la red de metro para la ciudad de Santiago", Observatorio de Ciudades UC y C.Ch.C.
- Corbo, V. y Schmidt-Hebbel, K. (2003). "Macroeconomic effects of the pension reform in Chile"; recuperado de: <https://sites.google.com/site/macro08uandes/CorboSmithHebblepensionreform.pdf>
- Domínguez, J. y otros (2017). "Financiamiento del mercado de vivienda en América Latina y el Caribe", BID, Documento para discusión DP, núm. 519, junio 2017.
- Eibenschutz, R. y Benlliure, P. (coords.) (2009). *Mercado formal e informal de suelo; análisis de ocho ciudades*, México: UNAM.
- \_\_\_\_ y Goya, C. (coords.) (2009). *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones*, México: Universidad Autónoma Metropolitana.

- Gasic, I., Wainer, P. y Sánchez, R. (2017). "Economic Actors in Santiago de Chile's Land Market 2010-2015, insights for public debate". LILP.
- Mackinsey Global Institute (2016). "Urban world: Cities and the rise of the consuming class".
- Maleronka, C. (2010). "Projeto e gestao na metropole contemporanea; um estudo sobre as potencialidades do instrumento operación urbana consorciada a la luz da experiéncia paulista", São Paulo: Universidad de Sao Paulo.
- Minvu (2015). Encuesta de Calidad de Vida Urbana. Resultados 2015.
- Ravallion, Martin (2007). "Urban Poverty", *Finance and Development*, vol. 44, núm. 3.
- Razmilic, S. (2010). "Property values, subsidies and incentives: evidence of chile's housing policies" MIT Master in City Planning, Thesis.
- Razmilic, S. (2011). "Precios, subsidios e incentivos: cómo los programas habitacionales terminan por determinar el valor de las viviendas sociales", 2do encuentro de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas.
- Rodríguez A. y Sugrañez A. (2015). *Los con techo; un desafío para la política de vivienda social*. Ediciones SUR.
- Rolnik, R. (2015). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*, Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Sandroni, P. (s/f). "Experiencias de captura de plusvalías en Sao Paulo asociadas a la venta de derechos de construcción: financiamiento del desarrollo urbano y promoción de la integración socio espacial", en Seminario Internacional "Grandes líneas de política urbana para la integración social". Centro de Políticas Públicas Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Simian, J.M. (2010). "Logros y desafíos de la política habitacional en Chile", CEP núm.117.
- Smolka, M. (2013). *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en America Latina*, Lincoln Institute Of Land Policy.
- Szalachman, R y Collinao, M.P. (2010). "Gasto social en vivienda y desarrollo urbano", Serie medio Ambiente y Desarrollo, CEPAL, núm. 141. Serie Medio Ambiente y Desarrollo.
- Teitz, M. (s/f). "Towards a theory of urban public facility location", *Papers of the Regional Science Association*, Vol. XXIII, pp. 35-51.
- Trivelli, P. y Cía Ltda (1982). "Boletín de Mercado de Suelo Área Metropolitana de Santiago". Trimestral.
- \_\_\_\_ (1998a). "El repoblamiento del centro de Santiago y el subsidio de renovación urbana; una experiencia positiva de gestión urbana", Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_ (1998b). "25 años de mercado de suelo en el Gran Santiago", Boletín de Mercado de Suelo, Área Metropolitana de Santiago.

## Siglas y acrónimos

ABIF	Asociación de Bancos e Instituciones Financieras
AFP	Administradoras de Fondos para Pensiones

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Minvu	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
PDUC	Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado
PIB	Producto Interno Bruto
ZODUC	Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado

# El financiamiento y el mercado inmobiliario de vivienda en una metrópoli muy desigual y segregada\*

Pablo Benlliure Bilbao<sup>1</sup>, Alfonso Leyva G.y Pedro Ramos P.

## La financiarización del mercado inmobiliario (\*)

La creación y aplicación de un vasto conjunto de instrumentos, mecanismos o procedimientos al servicio de la operación y consolidación de la lógica del capital financiero al ámbito geográfico cada día es mayor a través del sector inmobiliario de la economía de los países, mediante:

- 1) **La consolidación y modernización del sistema bancario** a fin de generar y operar mayores flujos de capital a escala planetaria.
- 2) **Articulación y jerarquización de las bolsas de valores**, de forma de generalizar e intensificar su incidencia en la regulación y encausamiento de los movimientos de capital.
- 3) Generación de una amplia variedad de **nuevos productos financieros** (swaps, derivados, etc.) y de **instrumentos para el funcionamiento de los mercados financieros**, donde la “securitización” (bursalicitación, Fibras, etc.), permitió la transformación de activos reales e inmóviles ( inmuebles, infraestructura) en activos financieros (líquidos y móviles) negociables en los mercados financieros.
- 4) Introducción de **nuevos tipos de inversores institucionales** (fondos de pensiones, fondos de inversión, compañías de seguros, cajas de ahorro, etc.) capaces de operar diversos mecanismos de capitalización individual y de manejar la “cosechas y siembra” de capitales a nivel nacional y global.
- 5) Establecimiento y multiplicación de diversos tipos **de paraísos fiscales**.
- 6) Generación de un **sistema bancario “sombra”** (Hedge funds, vehículos de inversión estructurados, etc.) compuesto por entidades financieras que promueven operaciones financieras fuera del alcance de la regulaciones nacionales.

Todo lo anterior permitió en muchas ciudades y en particular en la ciudad de México, contar con capital (“vagabundo”) para el financiamiento de un sector inmobiliario que produce sobre-ganancias (en muchos casos extraordinaria) mucho mas altas que otros sectores de la economía de la ciudad.

Argumentos y análisis retomado del trabajo de Carlos A. de Mattos, “Financiarización, valoración inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana”

\* El presente artículo fue tomado directamente de una presentación en power point; por indicaciones del coeditor, se ha respetado el esquema original. Nota del editor.

<sup>1</sup> Arquitecto y Maestro en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador en el Programa Universitario de Estudios Metropolitanos de la UAM- Xochimilco. Actualmente es profesor del posgrado en Urbanismo en el campo de Desarrollo Inmobiliario de la Facultad de Arquitectura de la UNAM.

### Los principales efectos de la financiarización en términos inter e intraurbanos (\*)

---

Principales impactos generales:

1. Sobre la incremento en la magnitud de los flujos financieros (capitales vagabundos) destinados a inversiones inmobiliarias, que han modificado por un lado, *la red mundial urbana (RUG)* y la organización, funcionamiento y morfología de las principales ciudades del mundo de esta red, incluida la ZMVM. (nota de Piketty)
2. Sobre la desigual distribución intraurbana de las inversiones inmobiliarias, la evidencia empírica (veremos más adelante) muestra que los inversores (muchos “institucionales”) y los desarrolladores percibieron la existencia de áreas donde existen una mayor demanda solvente, tanto para habitación como para servicios, y por el contrario, residencia de sectores más pobres con una baja demanda solvente (más adelante veremos la “zona de nuestra de ZMVM que está integrada a la RUG), generando segregación intraurbana.

Argumentos y análisis retomado del trabajo de Carlos A. de Mattos, “Financiarización, valoración inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana”

### Nota de T. Piketty en su apartado: *El Misterio de la plusvalía de la tierra* (\*)

---

...“El hecho de que el capital total, sobre todo en el sector inmobiliario, en los países ricos, **se explica bastante bien en términos de la acumulación de los flujos de ahorro e inversión**, obviamente, no se opone a la existencia de grandes ganancias de capital locales vinculadas a la concentración de la población en particular, las zonas, como los grandes capitales. **No tendría mucho sentido para explicar el aumento en el valor de los edificios en los Campos Elíseos o, para el caso, cualquier lugar en París exclusivamente en términos de flujos de inversión.** Nuestras estimaciones sugieren, sin embargo, que estas **grandes ganancias de capital en bienes raíces en ciertas áreas fueron compensados en gran medida por las pérdidas de capital en otras áreas, que se convirtieron en menos atractivas, como las ciudades más pequeñas o barrios decadentes**”.

Piketty, Thomas (2013) EL CAPITAL EN EL SIGLO XXI, Fondo de cultura económica, México

### Los principales efectos de la financiarización en términos inter e intraurbanos (\*)

---

Principales impactos generales:

3. Sobre el aumento de la demanda habitacional y del crédito hipotecario, el incremento de población urbana y el abaratamiento del crédito en general (como parte fundamental de las políticas para sostener el nuevo modelo “postfordista”) y del crédito hipotecario en particular, impulsó una reactivación de la demanda inmobiliaria residencial y de servicios los servicios que la acompañan y también para la formación de burbujas inmobiliarias (muy agudas en EEUU y España) para la aplicación de capitales “sin empleo”.
4. Sobre la renovación urbana de “destrucción creativa y gentrificación”, producto de la reducción de la disponibilidad de suelo edificable en las áreas más rentables y competitivas de la ciudad, impulsaron la verticalización puntual (mega-towers) y la “renovación-expulsión” urbana de las áreas centrales y de alta habitabilidad.
5. Sobre la proliferación de nuevos productos inmobiliarios, también en este tema la ZMVM, con la creación de “productos mixtos” (muy a la moda) y otros de “marca”, ha atraído importantes capitales.

Argumentos y análisis retomado del trabajo de Carlos A. de Mattos, “Financiarización, valoración inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana”

Los postulados anteriores se confirman con los estudios de T. Piketty

*En el análisis de la composición del capital que realiza T. Piketty (2013: 135), desde el siglo XVIII hasta principios de nuestro siglo, se menciona **el desplome general del valor de las tierras agrícolas, en proporción del ingreso y del capital nacional que se compensó debido al crecimiento del valor de los demás capitales internos, en particular gracias al alza del valor de las viviendas.** Esta transformación estructural a muy largo plazo refleja, por un lado, la creciente importancia del sector inmobiliario (para la vivienda) – Tanto en superficie como en calidad y valor – y por otro la acumulación, también muy fuerte, desde la Revolución industrial de edificios profesionales, equipos, máquinas, depósitos, oficinas, herramientas, capitales materiales e inmateriales utilizados por las empresas para producir todo tipo de bienes y servicios. **Podemos decir que el capital en estos 200 años, cambió de naturaleza, fue de tierras agrícolas en el siglo XVIII y parte del XIX, y se ha vuelto industrial, financiero y cada vez más inmobiliario.***

Piketty, Thomas (2013) EL CAPITAL EN EL SIGLO XXI, Fondo de cultura económica, México

- La financiarización del mercado inmobiliario
- ¿Qué ha pasado con el financiamiento a la vivienda en la ZMVM?
- ¿Qué está pasando en el mercado inmobiliario de la vivienda nueva?
- ¿Cómo usan y transforman el espacio desigual y segregado de la metrópoli el mercado inmobiliario?

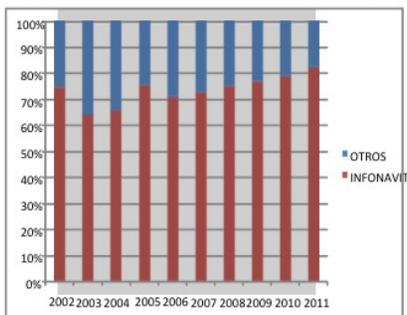
## Financiamiento y evolución del mercado inmobiliario en la ZMVM

### El mercado de los créditos hipotecarios

- El mercado de los créditos hipotecarios se conforma a partir de los préstamos que las distintas instituciones de la banca comercial, o bien, instituciones financieras como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), otorgan a las personas con la finalidad de adquirir, construir, remodelar o ampliar su vivienda (se debe mencionar que existen otras finalidades como son la obtención de liquidez en base a la garantía inmobiliaria o bien, los créditos para pago de pasivos hipotecarios, que también pertenecen al conjunto de créditos hipotecarios). Fuente: Banco de México, “Indicadores Básicos de Créditos a la Vivienda. Datos a diciembre de 2015”, México.
- Actualmente en México, este tipo de créditos se caracterizan por ser préstamos a largo plazo, con periodos que comúnmente, van de los 5 a los 20 años para ser pagados y durante los cuales la vivienda garantiza la recuperación del crédito. De acuerdo con el Banco de México, en su publicación, “Indicadores Básicos de Créditos a la Vivienda”, durante los últimos años, predominan los tipos de crédito en moneda nacional y con tasa de interés fija durante la vida del crédito.

## Financiamiento y evolución del mercado inmobiliario en la ZMVM

### El mercado de los créditos hipotecarios



Fuente: Elaboración propia con información del INFONAVIT

- Actualmente, el principal otorgante de créditos hipotecarios en México es el INFONAVIT, el cual en 2015 otorgó 690,050 créditos para financiamiento hipotecario y de mejoramiento, con lo cual tiene una participación de aproximadamente 73% del mercado.



Fuente: Conaev INEVI 2.0

## Financiamiento y evolución del mercado inmobiliario en la ZMVM

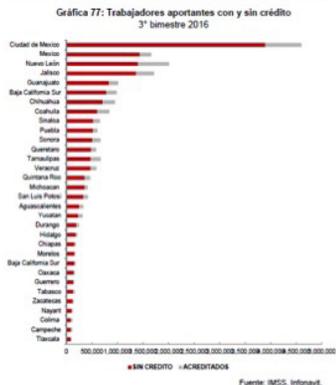
### Condiciones generales del crédito Infonavit en 2018

Programas de crédito del INFONAVIT			
Producto	Salario	Monto máximo de crédito	Tasa de interés anual
<b>Crédito Infonavit (tradicional)</b>	De cualquier nivel salarial	\$ 1,715,000	12%
<b>Infonavit Total</b>	Desde \$9,991.87 pesos	\$ 1,618,683	12%
<b>Cofinavit</b>	De cualquier nivel salarial	\$ 297,536	Del 4 al 10%
<b>Cofinavit ingresos adicionales</b>	Hasta \$8,881.65	\$ 330,842	12%
<b>Tu 2do crédito Infonavit</b>	De cualquier nivel salarial	\$ 1,654,210	11%
<b>Apoyo Infonavit</b>	De cualquier nivel salarial	Lo determina la entidad financiera	Lo determina la entidad financiera
<b>Crédito seguro</b>	De cualquier nivel salarial que aún no alcance la puntuación	\$ 921,473	12%
<b>Mejoravit</b>	De cualquier nivel salarial	\$ 49,737	17%

Fuente: Elaboración propia con información del INFONAVIT a septiembre de 2016

## Financiamiento y evolución del mercado inmobiliario en la ZMVM

### ¿ Qué está pasando en el Infonavit reciente?



Fuente: IMSS, Infonavit.

Gráfica 66: Otorgamiento de créditos hipotecarios 2017-2022 por intervalo salarial de los acreditados (número de créditos)



Fuente: Infonavit.

## Financiamiento y evolución del mercado inmobiliario en la ZMVM

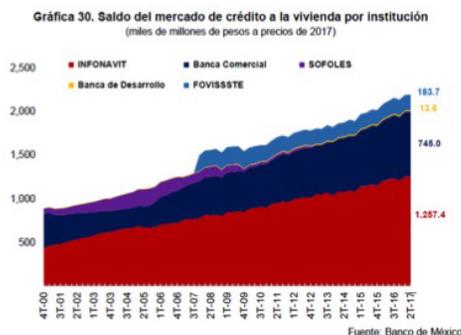
### ¿ Qué está pasando en el Infonavit reciente?



## Financiamiento y evolución del mercado inmobiliario en la ZMVM

### Evolución de los financiamientos en la ZMVM

- De acuerdo con los Indicadores Básicos de Créditos a la Vivienda, en 2015, el crédito promedio de las instituciones de la banca comercial, otorgado para adquisición de vivienda (que representaron el 81% de los créditos otorgados por dichas instituciones) fue de \$998,800 pesos, el plazo promedio fue de 21 años y la tasa promedio ponderada por saldo fue de 9.6 %.



## Financiamiento y evolución del mercado inmobiliario en la ZMVM

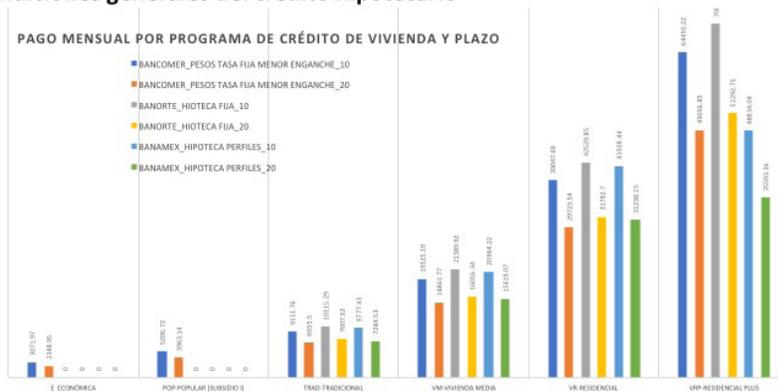
### El mercado de los créditos hipotecarios

- De acuerdo con los Indicadores Básicos de Créditos a la Vivienda, en 2015, el crédito promedio de las instituciones de la banca comercial, otorgado para adquisición de vivienda (que representaron el 81% de los créditos otorgados por dichas instituciones) fue de \$998,800 pesos, el plazo promedio fue de 21 años y la tasa promedio ponderada por saldo fue de 9.6 %.

Fuente: Banco de México, "Indicadores Básicos de Créditos a la Vivienda. Datos a diciembre de 2015", México.

## Financiamiento y evolución del mercado inmobiliario en la ZMVM

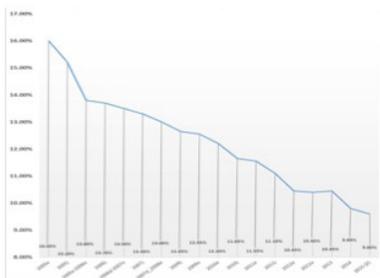
### Condiciones generales del crédito hipotecario



## Financiamiento y evolución del mercado inmobiliario en la ZMVM

### Evolución de los financiamientos en la ZMVM

- Evolución de las tasas de interés para créditos hipotecarios a nivel nacional, periodo 2005-2017



## Financiamiento y evolución del mercado inmobiliario en la ZMVM

### Evolución de los financiamientos en la ZMVM

- Aumento en la competencia y disminución de las tasas de interés a los créditos hipotecarios, casi 4% en 10 años.
- Aumento de los plazos de cobro, desde 2011 se observa una preferencia de los créditos a 20 años sobre aquellos a 15 años.
- La mayor parte de la oferta de créditos hipotecarios se concentra en los denominados "grandes bancos"
- La oferta de créditos hipotecarios de la banca comercial se ha diversificado, de concentrarse fundamentalmente en el sector residencial, ha pasado a participar en el sector de la vivienda media y también, en el de la vivienda de interés social, apoyado fuertemente en los programas de cofinanciamiento que surgieron en el periodo 2010-2011.

## Financiamiento y evolución del mercado inmobiliario en la ZMVM

### Evolución de los financiamientos en la ZMVM

- Los instrumentos de financiamiento para mejoramiento de vivienda y el cofinanciamiento han permitido a la banca comercial incrementar su participación en dicho tipo de créditos.
- Durante 2015, se observó que tanto los indicadores de originación como la razón entre el monto del crédito y el valor de la vivienda (LTV por sus siglas en inglés) y la razón entre el monto de pago mensual y el ingreso (PTI por sus siglas en inglés) se mantuvieron estables para todos los tipos de vivienda, lo anterior permitió que, aunque la banca ha aumentado gradualmente el monto de los créditos que otorga, también se ha mantenido la proporción de enganche e ingresos que se exigen. Lo anterior ha contribuido a que la morosidad del crédito para vivienda no haya sufrido variaciones significativas.
- Como se pudo observar en los datos del INFONAVIT, un actor preponderante en el mercado de créditos hipotecarios, según su plan financiero 2019-2022

- La financiarización del mercado inmobiliario
- ¿Qué ha pasado con el financiamiento a la vivienda en la ZMVM?
- **¿Qué está pasando en el mercado inmobiliario de la vivienda nueva?**
- ¿Cómo usan y transforman el espacio desigual y segregado de la metrópoli el mercado inmobiliario?

### Demanda - oferta de vivienda nueva en la ZMVM (1t2012-4T2017)

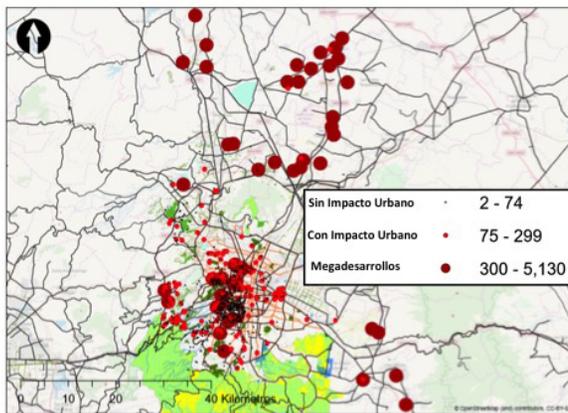
Ventas trimestrales (demanda consolidada) en la ZMVM 2012-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de información de INEGI y SOFTEC

- Las ventas trimestrales (o demanda consolidada) presentan un decremento continuo a partir del tercer trimestre de 2015 que ha sido acompañado por un decremento semejante en la oferta, el mercado tiene una contracción de 8.5%, producto fundamentalmente del encarecimiento del dinero que produce el aumento en la TIEE.

**Demanda - oferta de vivienda nueva en la ZMVM (4trim17)**



**Ubicación y características de los desarrollos en la ZMVM, 4trim17**

Entidad	Promedio unidades por desarrollo	Total desarrollos oferta 4trim17	Total unidades en oferta	Total de inventario de vivienda
CDMX	52	900	46,370	11,163
EDOMEX	337	117	39,433	20,163
HGO	1,548	8	12,380	4,855
<b>TOTAL</b>		<b>1,025</b>	<b>98,183</b>	<b>36,181</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información de SOFTEC

**Demanda - oferta de vivienda nueva en la ZMVM (4trim17)**

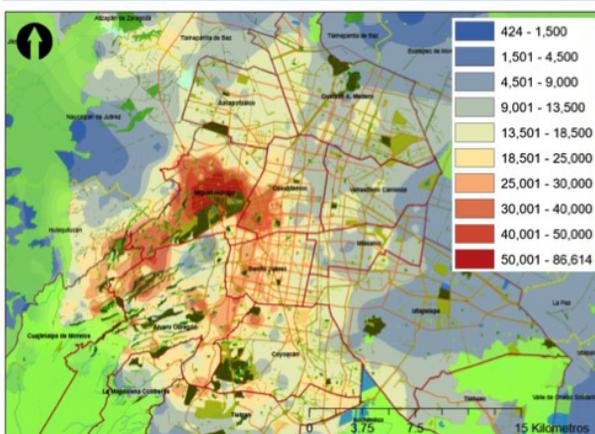


**Estructura de precios por m2 de vivienda nueva en la ZMVM , rangos expresados en moneda nacional, 4trim17**

- 6,927 - 14,552
- 14,553 - 23,349
- 23,350 - 32,147
- 32,148 - 40,358
- 40,359 - 49,742
- 49,743 - 59,712
- 59,713 - 72,029
- 72,030 - 89,624
- 89,625 - 108,978
- 108,979 - 156,485

Fuente: Elaboración propia a partir de información de SOFTEC

**Precio de localización en la ZMVM**

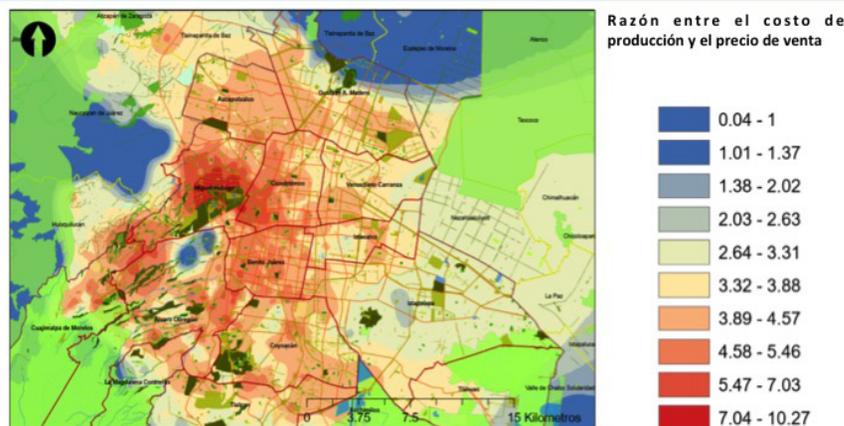


**Estructura de los precios de localización en la ZMVM , rangos expresados en moneda nacional**

La expresión más clara de la división económica y social del espacio está dada por el monto que pagan los hogares por localizarse en las diferentes zonas de la ciudad, es decir, precios habitacionales de localización.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de SOFTEC

Razón entre el costo de producción y el precio de venta (4trim17)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de SOFTEC, 2q17

Conclusiones

- Las ventas anuales durante el periodo analizado indican que la demanda consolidada (expresada en las ventas trimestrales registradas) se ha distribuido casi en partes iguales entre los primeros 4 tipos de vivienda (cercano al 21%), mientras que en el segmento de la Vivienda Residencial Plus se vendió sólo el 15%. Lo anterior es resultado de las características de ingresos de los consumidores y la oferta de créditos hipotecarios en ZMVM.

Segmentación de la oferta total en la ZMVM 2012-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de información de INEGI y SOFTEC



La oferta promedio anual (en número de unidades) como se mencionó en el apartado anterior ha disminuido 6.6% anualmente en promedio, presentándose un decremento de la oferta en los tres primeros tipos, de menor precio, y un incremento para la Vivienda Residencial y la Residencial Plus. Para explicar este “corrimiento” de la oferta hacia las viviendas de mayor precio, se constata que los desarrollos de Vivienda Residencial y Residencial Plus son los que han presentado las mayores absorciones relativas durante todo el periodo de análisis, aumentando significativamente para estos tipos de vivienda a partir de 2014.

Conclusiones

- Los datos combinados de ventas trimestrales totales (demanda consolidada), oferta total y precios de las viviendas en la ZMVM, muestran que el mercado de vivienda nueva producida por los desarrolladores privados se ha venido desacelerando suavemente como producto de las políticas macroeconómicas de control de la inflación y encarecimiento del crédito. También muestran que ese mercado se está orientando cada vez más a la población de mayores ingresos que está dispuesta a pagar los mayores precios por m2 que tienen las Viviendas Residenciales y Residenciales, como se comprueba con el aumento de las ventas y la absorción de ese tipo de viviendas y está abandonando la producción de viviendas baratas en localizaciones periféricas. Este “corrimiento” es resultado de un cambio en las preferencias de los consumidores que están dispuestos a pagar mayores precios por m2 buscando mejores localizaciones que compensen otros gastos (básicamente en transporte).

- La financiarización del mercado inmobiliario
- ¿Qué ha pasado con el financiamiento a la vivienda en la ZMVM?
- ¿Qué está pasando en el mercado inmobiliario de la vivienda nueva?
- **¿Cómo usa y transforma el espacio desigual y segregado de la metrópoli el mercado inmobiliario?**

- 
- El modo de producir y la formación social de cada tiempo han determinado en la ciudad una División Económica y Social de su Territorio, que en el caso de la CDMX dan como resultado una: **Estructura de la desigualdad y la segregación**, cada vez más acentuada.
  - Dicha estructura permite la captura por parte del mercado inmobiliario de las Rentas diferenciales I (RDI) y monopólicas de segregación (RMS) por la localización y las rentas diferenciales II (RDII) por la intensidad de inversión de capital.
  - El desarrollo inmobiliario debe ser solidario con la ciudad en términos sociales, económicos y ambientales.
  - Se debe procurar la rectoría del Estado en la construcción de la ciudad, favoreciendo la disminución de la desigualdad, permitiendo que el mercado inmobiliario cumpla su objetivo, sin perder de vista las obligaciones que éste tiene hacia la ciudad por las ventajas que ésta le ofrece a su actividad.

DESEA – instrumento de análisis territorial

---

“**El espacio intraurbano se organiza de manera desigual** como consecuencia de la forma que adopta la **distribución de las actividades y grupos sociales** en el marco de una configuración diferenciada de los elementos del medio construido, que constituyen la base material para su localización en la ciudad...

...Sin embargo, los **estudios más tradicionales** que han tratado de descubrir ciertas regularidades o leyes generales en la organización de ese espacio **han recurrido a esquemas bastante simplistas** para describirlas o, bien, a analogías biológicas para explicar los procesos que rigen los movimientos y el asentamiento en la ciudad de las personas o grupos que integran la sociedad urbana”

M. Scheingart, Los productores del espacio habitable, 2001

## DESEA – instrumento de análisis territorial

La **DESEA** como **instrumento de análisis** busca expresar en el territorio los fenómenos de **segregación y desigualdad, que condicionan muchas de las actividades diarias de la población de la CDMX**. La ciudad como territorio de las actividades sociales y económicas se reconfigura cada día bajo un conjunto de acciones individuales, las cuales fácilmente pueden ocultar la visión colectiva que la ciudad necesita.

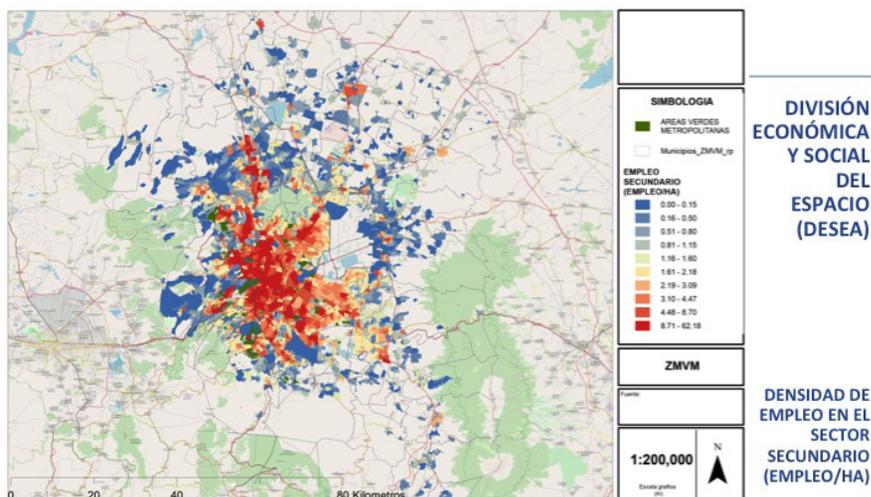
Siendo esto así, se requiere de un **Estado** que deje de ser sujeto pasivo y que por el contrario, recupere su papel como **rector y regulador del desarrollo urbano**. Para esto, el planteamiento de la **DESEA** busca proveer a los tomadores de decisiones con herramientas que les permitirán diseñar **políticas públicas** que tomen en consideración estos efectos para lograr una mejor redistribución de los costos y beneficios que se dan al vivir en nuestra ciudad.

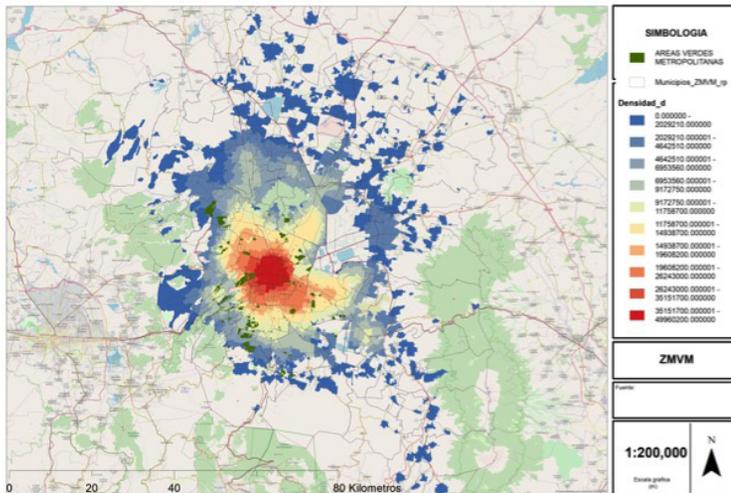
33

## DIVISIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DEL ESPACIO (DESE)

El “marco” construido como producto de la división técnica y social del espacio es el concepto clave de A. Lipietz (1974-1983). La División técnica y social del espacio (D.T.S.E. o D.E.S.E. usado por el autor posteriormente) es el producto espacial de un modo de producción y de una formación social determinada.

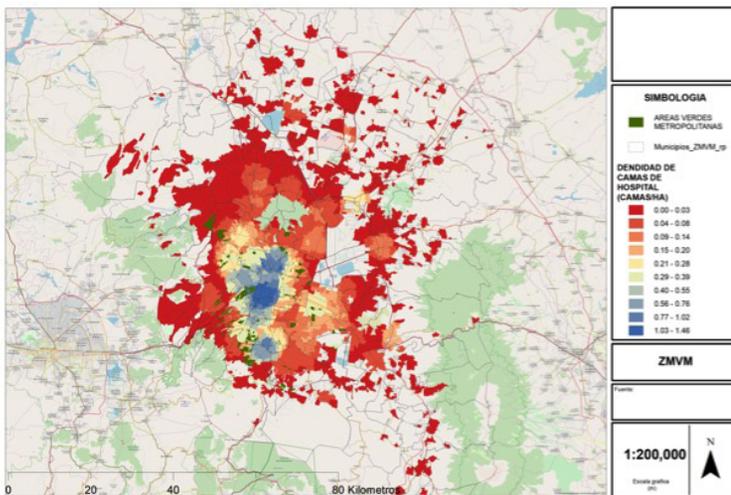
Lipietz plantea la existencia de una **División Técnica (“Económica” en textos posteriores) y Social del Espacio** como expresión espacial de: a) la “División Técnica del Trabajo” (D.T.T.) que domina al nivel de las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción y que se intensifica en la “División Técnica del Espacio” que a su vez, determina la localización en el espacio de los usos y las funciones económicas y b) la “División Social del Trabajo” que se reproduce y se redobra en la “División Social del Espacio” (D.S.E) que determina la localización espacial de los grupos (clases) sociales.





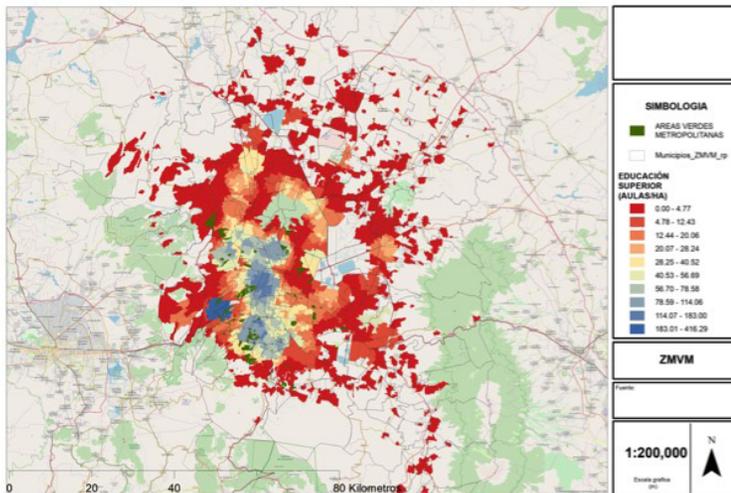
DIVISIÓN  
ECONÓMICA  
Y SOCIAL  
DEL  
ESPACIO  
(DESEA)

DENSIDAD DE  
EMPLEO EN EL  
SECTOR  
TERCIARIO  
(EMPLEO/HA)



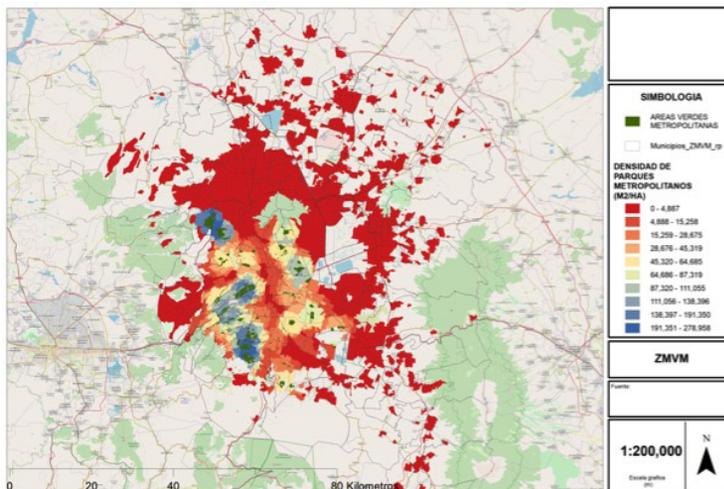
DIVISIÓN  
ECONÓMICA  
Y SOCIAL  
DEL  
ESPACIO  
(DESEA)

DENSIDAD DE  
CAMAS DE  
HOSPITAL



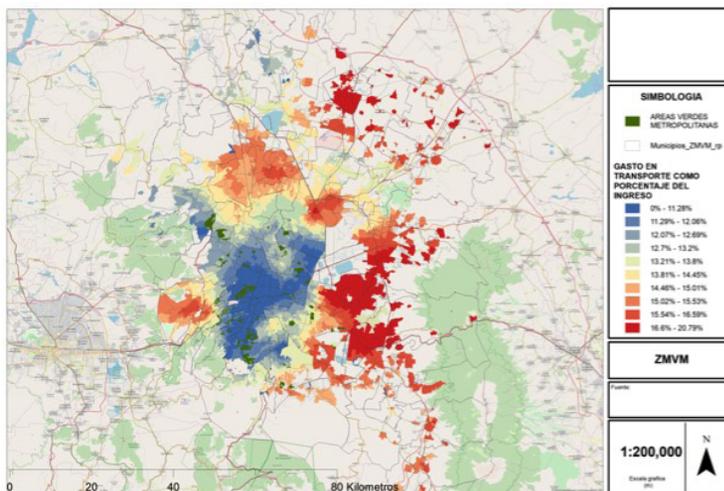
DIVISIÓN  
ECONÓMICA  
Y SOCIAL  
DEL  
ESPACIO  
(DESEA)

EDUCACIÓN  
SUPERIOR:  
AULAS/HA



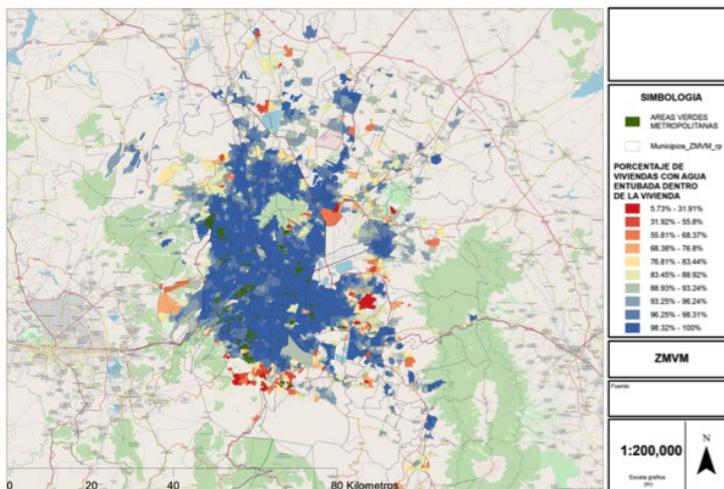
**DIVISIÓN  
ECONÓMICA  
Y SOCIAL  
DEL  
ESPACIO  
(DESEA)**

**DENSIDAD DE  
ÁREAS VERDES  
METROPO-  
LITANAS**



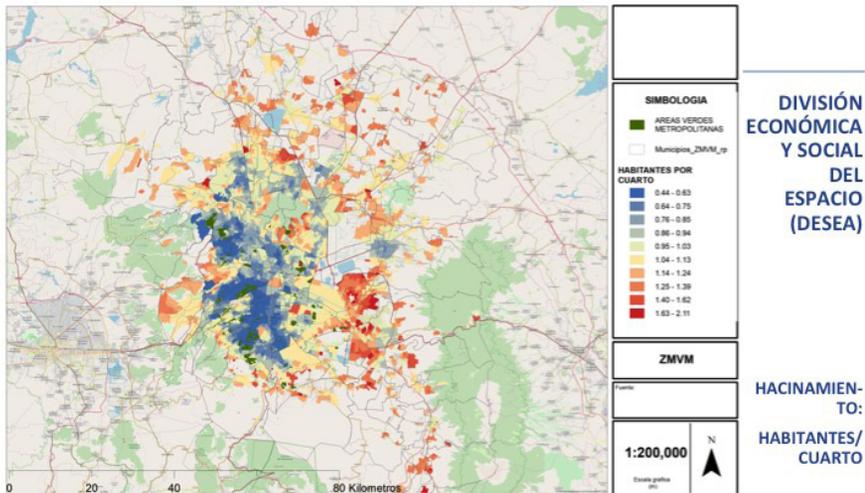
**DIVISIÓN  
ECONÓMICA  
Y SOCIAL  
DEL  
ESPACIO  
(DESEA)**

**GASTO EN  
TRANSPORTE  
COMO  
PORCENTAJE  
DEL INGRESO  
DEL HOGAR**



**DIVISIÓN  
ECONÓMICA  
Y SOCIAL  
DEL  
ESPACIO  
(DESEA)**

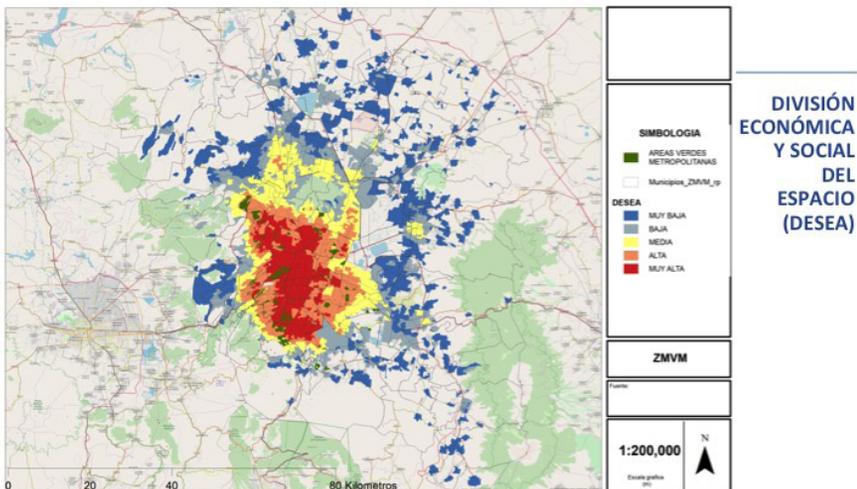
**INFRAESTRUC-  
TURA  
HIDRÁULICA:**



**DIVISIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DEL ESPACIO (DESE)**

La D.T.S.E. (o D.E.S.E. en versiones posteriores), según el autor, es un fenómeno extremadamente complejo que aunque es determinada en última instancia por el modo de producción y la formación social en un tiempo específico, es el resultado de varios factores, entre los que destacan:

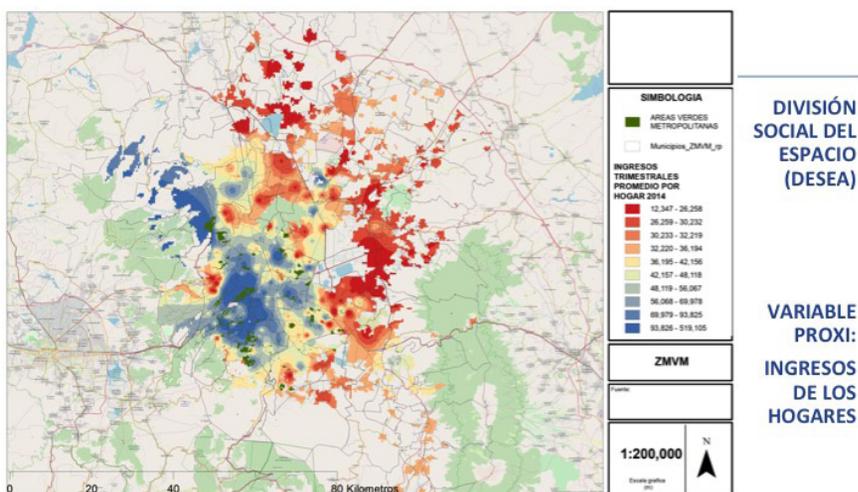
- El sistema vial y de transportes urbanos;
- La división social de los inmuebles y los barrios, social y conscientemente deseada;
- El tratamiento diferenciado de los acondicionamientos urbanos y los equipamientos, consecuencia de la selección de la clase dominante (según Piketty: 1% más rico);
- Las prácticas políticas, particularmente del urbanismo como elemento estratégico del manteniendo del orden y
- El desarrollo teórico y administrativo del “Zoning”.



**DIVISIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DEL ESPACIO (DESE)**

La conjunción de la D.T.E. (después D.E.E.) y la D.S.E. que conforman la División Técnica y Social del Espacio (D.T.S.E.) opera como el “molde” de las rentas (tributos) de la tierra urbana.

**Sobre este “molde” espacial operan los agentes inmobiliarios...**



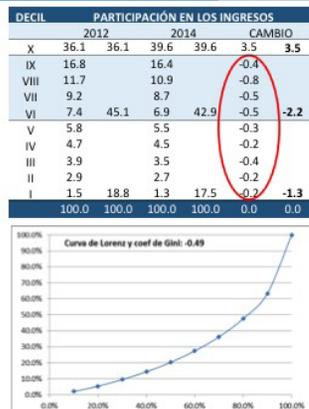
**LAS EXPRESIONES DE LA DESE**

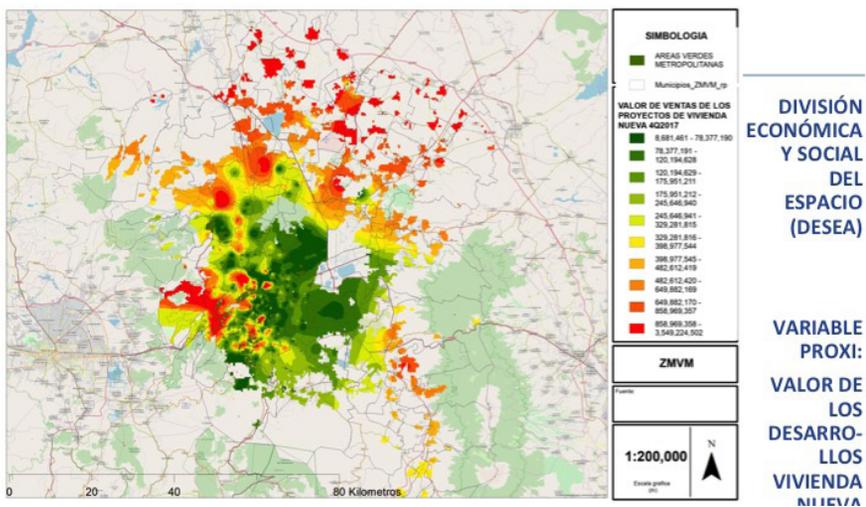
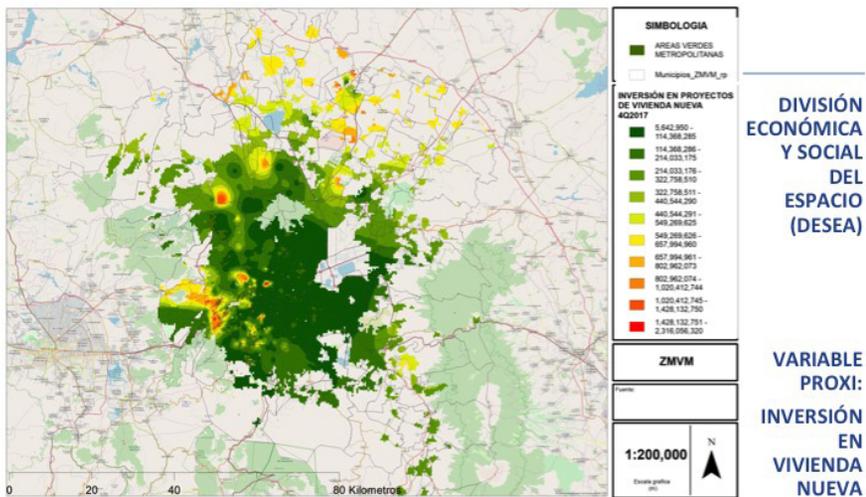
**Tabla: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR DECÍL 2014**

Deciles	Hogares	Ingresos	Hogares %	Ingresos %	Ingresos Ideal %	% acumulado de hogares
X	254,632	16,978,825,831	9.9%	39.6%	10.0%	100.0%
IX	258,339	7,018,979,165	10.0%	16.4%	10.0%	90.1%
VIII	257,771	4,690,020,290	10.0%	10.9%	10.0%	80.0%
VII	256,974	3,714,102,820	10.0%	8.7%	10.0%	70.0%
VI	256,096	2,971,953,590	10.0%	6.9%	10.0%	60.0%
V	256,231	2,359,656,827	10.0%	5.5%	10.0%	50.1%
IV	258,467	1,917,333,748	10.1%	4.5%	10.0%	40.1%
III	256,660	1,520,315,210	10.0%	3.5%	10.0%	30.0%
II	257,774	1,151,520,277	10.0%	2.7%	10.0%	20.1%
I	257,657	566,023,508	10.0%	1.3%	10.0%	10.0%
Totales	2,570,601	42,888,731,266	100%	100%		

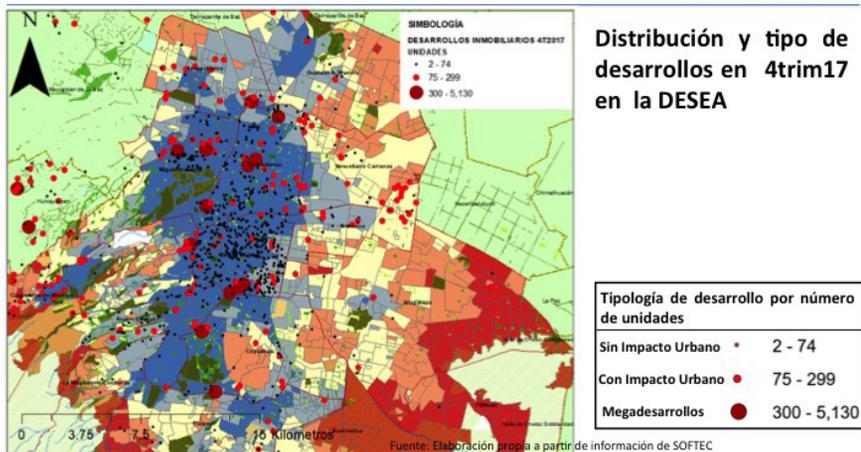
**Ingresos monetarios mensuales de los hogares en 2014**

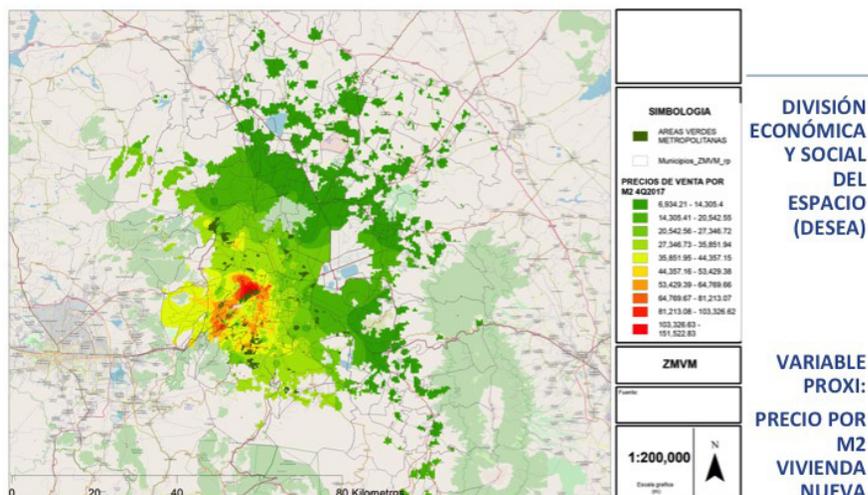
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI, ENIGH, ENIGH, Censos y conteos de población y vivienda, Registros administrativos: Estadísticas vitales, Nupcialidad y CONAVI: Históricos de vivienda.





**DIVISIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DEL ESPACIO (DESEA)**





### MODELOS DE ACTUACIÓN DE LOS AGENTES INMOBILIARIOS

Sobre el “molde” de la D.E.S.E.A operan los agentes inmobiliarios...

#### 1) Operaciones en el *modelo exógeno de rentas* que no transforma la DESEA y por lo tanto no genera transformaciones urbanas.

- En este modelo se capturan básicamente las rentas diferenciales tipo I existente y las rentas monopólicas de segregación.
- El ejemplo de este modelo es lo que está pasando en la gran parte de la Delegación Benito Juárez, en Polanco o en la Condesa-Roma

### MODELOS DE ACTUACIÓN DE LOS AGENTES INMOBILIARIOS

Sobre el “molde” de la D.E.S.E operan los agentes inmobiliarios...

#### 2) Operaciones en el *modelo endógeno de rentas* que transforma la DESEA y por lo tanto genera transformaciones urbanas.

- En este modelo se capturan y se generan rentas diferenciales tipo I y rentas diferenciales tipo II y las rentas monopólicas de segregación.
- El ejemplo de este modelo es lo que está pasando en la periferia de las ZMVM (Santa Fe en otras) u otras zonas metropolitanas del país y lo que se puede bautizar como el “FENÓMENO GRÚA”.

*“Desde el punto de vista de una formación económico-social superior, la propiedad privada del planeta en manos de individuos aislados parecerá tan absurda como la propiedad privada de un hombre en manos de otro hombre. Ni siquiera toda una sociedad, una nación o, es más, todas las sociedades contemporáneas reunidas, son propietarias de la tierra. Sólo somos sus poseedores, sus usufructuarios, y debemos legarla mejorada, como “boni patres” familias, a las generaciones venideras”.*

Karl Marx, El capital, Tomo III sección sexta, mucho antes del “informe” Brundtland” del 1987

54

54

## ¿Política financiera o política de vivienda?

Priscilla Connolly<sup>1</sup>

### Introducción

Me ha tocado comentar dos libros en los últimos meses, con planteamientos algo contradictorios. El primero es la excelente y muy ilustrativa compilación a cargo de Hábitat International Coalition (HIC, 2017) de América Latina sobre casos exitosos de la producción social de vivienda, que se titula: *Utopías en construcción. Experiencias latinoamericanas de producción social del hábitat*. En este libro, compilado y editado por Jerónimo Díaz, Enrique Ortiz y Silvia Emanuelli, con contribuciones de las más de 30 organizaciones participantes en los casos, plantean la necesidad de reorientar el financiamiento hacia proyectos de vivienda donde los propios habitantes de las casas organizan y dirigen la planeación y la producción de las mismas, con una mínima participación de empresas privadas. La mayoría de los casos benefician a familias de muy bajos recursos, lo que implica la necesidad de fuertes subsidios tanto directos al precio o en la forma de créditos blandos.

El otro libro es el magnífico trabajo de Raquel Rolnik (2017) titulado *Guerra de los lugares*, que combina su indignación a las injusticias que observó cuando se desempeñaba como Relatora Especial para el Derecho a la Vivienda Adecuada de la ONU entre 2008 y 2014, con el análisis de la financiarización de la vivienda, desde una perspectiva de la economía política marxista. De esta experiencia se fundamentan una serie de críticas a los sistemas de financiamiento habitacional en diversos países que han llevado a las injusticias más atroces en materia de vivienda. Entre otras cosas, la autora cuestiona la conveniencia de seguir promoviendo el acceso a la casa propia por medio del crédito hipotecario, el consiguiente endeudamiento crónico de la población y el involucramiento creciente del capital financiero global en estos sistemas de crédito; es decir, critica todos los objetivos que han perseguido la política financiera de vivienda en México durante las últimas dos décadas. Es más, Rolnik también mantiene una posición bastante crítica frente a dos procesos que han formado parte importante del vocabulario de la política habitacional progresista en este país: la regularización de la tenencia en asentamientos irregulares y los microcréditos.

---

<sup>1</sup> Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco

A partir de estas lecturas, y recogiendo algunas ideas que he tratado de articular desde hace bastante tiempo (Connolly, 2006), quisiera proponer los siguientes seis principios que deben tomarse en cuanto en la formulación de la política financiera de vivienda:

1. La política financiera de vivienda es sólo una parte de la política habitacional (y quizá no es el componente más importante).
2. La política financiera no debe canalizar tantos recursos hacia la construcción de nueva vivienda sino dar igual o más importancia a la adecuación del acervo existente y su entorno construido, incluyendo viviendas localizadas en asentamientos informales, en áreas rurales y en ciudades pequeñas.
3. La política financiera de vivienda no debe limitarse al crédito hipotecario garantizado por la propiedad inmueble; debe incluir otras inversiones y subsidios en apoyo a una amplia diversidad de acciones que mejoren las condiciones habitacionales.
4. La política de subsidios habitacionales de todo tipo requiere mayor atención, en un contexto de mayor transparencia y debate público.
5. ¿Subsidiar para endeudar? Es necesario repensar la política de financiamiento habitacional que promueve el endeudamiento de sus beneficiarios y, sobre todo, evitar la reposición de viviendas cuando los deudores dejen de pagar la hipoteca.
6. No es necesario, ni deseable, atraer más capital financiero, sobre todo de inversión extranjera, al sector habitacional, con el correspondiente endeudamiento de la población.

## La política financiera de vivienda es sólo una parte de la política habitacional (y quizá no el componente más importante)

Desde la inauguración del Programa Financiero de Vivienda y la creación del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi) en 1963, impulsado en gran medida por la Alianza para el Progreso, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Agencia Internacional del Desarrollo estadounidense, la política habitacional en México se ha enfocado casi exclusivamente al aspecto financiero. Desde entonces, se ha buscado reiteradamente estimular la generación del crédito hipotecario para la adquisición de viviendas en propiedad, siguiendo los modelos europeos y estadounidenses. La estadística generada por la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) se refiere casi exclusivamente al número de créditos otorgados a futuros o actuales propietarios de vivienda, como si el financiamiento fuera la única dimensión del problema habitacional. Los datos sobre las condiciones habitacionales se analizan solamente con el fin de calcular el “déficit habitacional”, para justificar tales créditos; para nada pretenden conocer sus causas. Inclusive, el no tener “casa propia” a veces se considera indicador de este déficit.

En paralelo, y de manera independiente de esta política oficial orientada al crédito hipotecario, el gobierno mexicano ha implementado a lo largo de muchos años una política habitacional muy importante en materia de suelo, tolerancia de urbanizaciones informales, regularización de las mismas, entre otras medidas, que posiblemente han tenido un impacto mucho mayor en la

calidad de la vivienda en el país que sus programas financieros, inclusive, el apoyo gubernamental, oficial o no, a la urbanización popular en México, ha propiciado la generalización de la “casa propia”, en los hechos y como ideal, en medida igual o mayor que los créditos hipotecarios. Así, mi primera propuesta es que la política financiera puede ser menos importante que otras políticas, tales como el control de usos del suelo, la regulación de la propiedad, la creación de reservas territoriales, la asesoría técnica y los créditos cortos para la compra de materiales, entre otros aspectos que no me toca comentar en este trabajo.

### La política financiera no debe enfocarse principalmente en la construcción de nueva vivienda sino dar igual o mayor importancia a la adecuación del acervo existente en todo tipo de asentamiento urbano

Respecto a la política actual de financiamiento habitacional, a pesar de reiteradas declaraciones oficiales a favor del otorgamiento de préstamos para mejoramientos, ampliaciones de vivienda, para la construcción de vivienda en alquiler, para la adquisición de vivienda usada y otras modalidades del crédito, la mayor parte del financiamiento (60% en 2017; 84% en 2016) se sigue destinando a la construcción y venta de vivienda nueva. Ciertamente, las viviendas nuevas financiadas por programas gubernamentales y la banca ahora constituyen sólo 44% del número de “acciones habitacionales” (CIDOC, 2018), ya que los otros tipos de acción son más baratos. En el tema de los subsidios abiertos canalizados hacia la vivienda, la preferencia hacia el apoyo a la construcción de vivienda nueva es todavía más marcada: de enero a octubre de 2018, se reportó 68% de los recursos y 63% de las acciones se destinaron a la modalidad de “vivienda nueva” (Conavi, 2018). La razón por esta preferencia para canalizar los recursos hacia la construcción nueva es sencilla: el principal lobby —aparte del Banco Mundial— que participa en la determinación de la política habitacional ha sido la industria de la construcción, cuyo negocio, hasta ahora, se ha concentrado en la producción de nuevas unidades.

Los problemas del acervo habitacional existente, incluyendo la vivienda rural, la de las colonias populares y la que se ubica en zonas de riesgo, no han recibido la atención merecida, ni por los académicos, ni por las organizaciones solicitantes de vivienda, ni mucho menos por el gobierno. Se calcula el “déficit cualitativo” referido a las carencias registradas en viviendas censadas y se busca cuantificar la necesidad de “reemplazo” o “mejoramientos”, pero nadie propone seriamente la realización de demoliciones masivas para reemplazar toda esta vivienda deficiente con nuevas unidades financiadas con crédito. De ahí la pregunta: ¿qué tipo de instrumentos financieros se requieren para reacondicionar el acervo habitacional existente en su ubicación o entorno actual?

Hay experiencias importantes nacionales e internacionales que pueden aportar algunas respuestas a esta pregunta, incluyendo el Programa de Mejoramiento de Vivienda de la Ciudad de México y las acciones emprendidas por los distintos niveles de gobierno, sin que se consideren como “política habitacional”. Esto lleva al siguiente punto.

## La política financiera de vivienda no debe limitarse al crédito hipotecario garantizado por la propiedad inmueble; debe incluir otras inversiones y subsidios en apoyo a la vivienda

Si la política financiera habitacional en México se ha concebido principalmente como instrumento para fomentar el crédito hipotecario, esto implica la aplicación de subsidios, tanto abiertos, como ocultos. Los únicos subsidios reconocidos como tal en la política actual de Conavi-Sedatu es la canalización de recursos adicionales en apoyo a líneas de crédito existentes, a cargo de las llamadas “entidades ejecutoras”, es decir, los organismos nacionales y estatales de vivienda, bancos, etc. Los motivos por el subsidio van desde apoyos a familias de bajos ingresos, hasta el empleo de ecotécnicas o la localización dentro de los “contorno de contención” etc., pero siempre están ligados a algún crédito hipotecario a título individual. En su *Manual de Procedimientos* que Conavi publicó en abril de 2018, está claro que los subsidios sólo se canalizan a través de la “entidad ejecutora”, es decir, cualquiera de los organismos financieros que otorgan préstamos hipotecarios. No se puede encontrar subsidio Conavi que no sea para la vivienda en propiedad, aun cuando se trata de un casero-rentista; tampoco hay subsidio que no esté ligado con un crédito.

Pero estos subsidios son sólo una parte de aquellos que el conjunto del sistema financiero habitacional otorga a la propiedad privada. Aunque no se define como tal oficialmente, el financiamiento recabado y canalizado por los Organismos Nacionales de la Vivienda son subsidiados, ya que generan intereses por debajo de las tasas del mercado. Todos los financiamientos del Banco Mundial canalizados hacia el sistema financiero de vivienda y pagados en última instancia por los contribuyentes fiscales, son una suerte de subsidio. Otras medidas, tales como la exención de impuestos para proyectos de vivienda de interés social, también pueden considerarse como subsidios.

Si se define como “subsidio” cualquier inversión a fondo perdido o con rendimientos por debajo de los del mercado, claramente existe una amplia gama de instrumentos para subsidiar la vivienda que no necesariamente involucren el crédito hipotecario: las adquisiciones de suelo o el pago de indemnizaciones de propiedades expropiadas; la inversión pública en infraestructura y servicios; la venta u obsequio de materiales de construcción y asesoría técnica; la política fiscal federal y local que concierne la vivienda; el otorgamiento de créditos sin garantía hipotecaria (crédito a la palabra, créditos colectivos, etc.) entre muchas otras medidas.

Para ello, sería interesante retomar las experiencias de los proyectos de “producción social de vivienda” para pensar en formas más directas y democráticas para gestionar los subsidios públicos hacia la misma. Son cuestiones difíciles de enfrentar y evaluar, pero no por ello deben estar ausentes en la discusión de la política financiera. Entre otras medidas, es necesario evaluar los esquemas de subsidios ya en operación de ahorro solidario, controlados por la comunidad local. Estos sistemas de microcréditos operan a pequeña escala y no todos requieren una garantía hipotecaria (HIC, 2018). Algunos de estos esquemas reciben apoyos del sector caritativo, que otorgan préstamos sin fines de lucro. Otros han sido promovidos por el gobierno en diferentes momentos. De ello hay ejemplos históricos en México, como por ejemplo los programas de la Acción Urbana de Integración Social (Auris), en el Estado de México y del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), entre otros programas federales que generalmente no se consi-

deran como “política financiera de vivienda” sino que más bien se clasifican como “política social”. Desde 2001, el Programa de Mejoramiento de Vivienda del Gobierno de la Ciudad de México otorga créditos no hipotecarios respaldados por deudor solidario. Éstos y otros subsidios y gasto directo en créditos no hipotecarios deberán ser evaluados, no sólo por su impacto a mediano y largo plazo en la calidad de la vivienda y entorno urbano, sino también por las implicaciones de este tipo de crédito en la economía familiar de los beneficiarios.

Por otra parte, los apoyos financieros no hipotecarios no sólo provienen del sector público o no-gubernamental, también el sector privado participa en este tipo de financiamiento habitacional (Grubbauer 2018). En México, los casos de los créditos otorgados por Cemex es el ejemplo más sonado, cuyo impacto en el endeudamiento de la población está por evaluar.

### La política de subsidios habitacionales de todo tipo requiere mayor atención, en un contexto de mayor transparencia y debate público

En una situación donde los precios inmobiliarios aumentan por encima de la tasa inflacionaria general, los programas actuales para subsidiar la adquisición, el mejoramiento o la ampliación de casas propias con crédito hipotecario pueden constituir una política fiscal regresiva o “injusta”. Los beneficiarios de dicho crédito, que muchas veces incluye una cuota de subsidio abierto u oculto, pueden capitalizar su inversión con ganancia, a través del alquiler o venta de su vivienda. Un ejemplo sería la Unidad San Pablo, al lado de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Azcapotzalco, construido por el Instituto de Vivienda (Invi) durante la gestión de Andrés Manuel López Obrador al frente de la Ciudad de México, con altos subsidios, cuyos departamentos ahora se venden por arriba de un millón de pesos; los asentamientos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (Infonavit) ubicados al otro lado de la universidad son un poco más baratos, pero a un precio mucho mayor, en términos reales, de lo que pagaron los habitantes originales. Por el contrario, en lugares donde los valores inmobiliarios bajan, como sucede en muchas unidades periféricas con altos niveles de abandono y deterioro, el crédito hipotecario, con todo y subsidios, conduce a una situación de equidad negativa, que consideraré en el próximo punto. En cualquiera de los casos, los beneficios, costos, justicias e injusticias que implican los subsidios al financiamiento hipotecario deben ser evaluadas frente a las otras posibilidades de canalizar inversión pública hacia el sector.

En la actualidad la política de subsidios es poco clara: ¿Quién paga los subsidios (o inversiones)? ¿Quién se beneficia de ellos? ¿Qué forma toman? ¿Cómo controlar el destino de los subsidios? ¿Qué restricciones se debe imponer a los beneficiarios de los subsidios? ¿Quién amerita un subsidio? Y un largo etcétera.

En materia de los subsidios en apoyo a los diversos tipos de crédito hipotecario, un manual de 81 páginas de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), establece (en noviembre de 2018) una serie de procedimientos y condiciones que deben cumplir todos los actores; desde la propia Conavi y las Entidades Ejecutoras o los organismos financieros, hasta los Organismos Ejecutores o constructoras y promotoras, y los propios acreditados. Es de suponer que todos estos trámites se diseñaron con el fin de garantizar la transparencia y el buen manejo de los recursos públicos.

Sin embargo, para nada responden a las preguntas y otras que se podría plantear sobre la justicia elemental de los subsidios.

## ¿Subsidiar para endeudar? Es necesario repensar la política de financiamiento habitacional que promueve el endeudamiento de sus beneficiarios y, sobre todo, evitar la reposición de viviendas cuando los deudores dejen de pagar la hipoteca

Regreso a la política financiera actual, con su esquema de subsidios. Es urgente repensar el objetivo que ha dominado durante seis décadas en el sentido de impulsar el endeudamiento habitacional. Es también urgente conocer los efectos de este endeudamiento en las condiciones de vida de la población, sobre todo la de menores ingresos.

México no escapa la tendencia mundial al mayor endeudamiento, no sólo de los gobiernos sino de la población y de las instituciones. La encuesta Nacional de Inclusión Financiera reporta que, en 2018, 31% de la población adulta recurrió al crédito formal, mientras 22% tenía una deuda hipotecaria (INEGI-CNBV, 2018). Estos porcentajes deben compararse con 28 y 7%, respectivamente, en 2012 (INEGI-CNBV 2012). Según la encuesta intercensal de 2015, 28% de las casas propias existentes en el país se había adquirido con financiamiento formal: 21% con créditos Infonavit, Fovissste o Pemex, y el 5% con la banca privada (INEGI, 2015).

Una consideración fundamental es lo que sucede cuando los acreditados no pueden pagar la mensualidad de la casa adquirida con crédito hipotecario, porque pierden su empleo o por otro motivo. Se conocen historias de horror al respecto, cuando el Infonavit y otros organismos han vendido su cartera vencida a terceros, quienes muchas veces han renegociado la deuda bajo esquemas hipotecarios de sólo pago de interés, dejando a las familias endeudadas para toda la vida (Becerra 2007; Levin 2013; Rebolledo 2013).

También se deben considerar los efectos sociales del abandono de la vivienda por no poder o no querer seguir pagándola. ¿En qué condiciones se encuentran las familias que dejan sus viviendas adquiridas y cómo esto impacta la situación habitacional del país? Por otra parte, las reposiciones de vivienda ocupada implican desalojos, a veces con impactos desastrosos en la vida de las personas afectadas. Hasta el momento, se ha considerado todo un éxito el “reciclamiento” de vivienda en cartera vencida del Infonavit, la misma que luego lanzan nuevamente al mercado hipotecario a través de subastas a constructoras y desarrolladoras (Muñoz, 2017).<sup>2</sup> Poco se ha estudiado el impacto de la deuda hipotecaria en las condiciones de vida de la población.

Aun cuando la renegociación de la deuda y/o la reposición de la vivienda se hace en condiciones menos leoninas, permanece el problema de la equidad negativa donde hay una devaluación de los precios de la propiedad y el deudor termina debiendo más de lo que vale su casa. ¿Quién debe pagar este déficit y cómo se puede prevenir esta situación?

---

<sup>2</sup> La cartera vencida de Infonavit a junio de 2018 era 106 mil 956.918 millones de pesos (Fuentes, 2018) comparada con 98 mil millones en diciembre de 2017, equivalente a 285 mil créditos o 5.7% del total (Infonavit, 2017, vol. III, pp. 119-120).

## No es necesario, ni deseable, atraer más capital financiero, sobre todo de inversión extranjera, al sector habitacional, con el correspondiente endeudamiento de la población

La política de securitización perseguida por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) desde las gestiones panistas ha buscado estimular el mercado secundario de la cartera hipotecaria para atraer más dinero al sistema financiero de vivienda en México, lo que considero una política irresponsable, dado el grado de saturación en que se encuentra el mercado de créditos hipotecarios. Estudios del CIDOC han demostrado muy bien que es sumamente reducida la demanda efectiva no satisfecha de vivienda ofertada con crédito hipotecario urbana en ciudades medias y grandes. Por ello, los organismos financieros están buscando ampliar sus operaciones, aumentando los montos prestado a través de préstamos combinados. Mientras tanto, 50% de la población no accede al sistema financiero de vivienda porque no tienen ingresos suficientes, porque no pueden comprobar sus ingresos, porque tienen más de 50 años, o porque viven en zonas rurales o en ciudades pequeñas, donde no hay oferta de vivienda con crédito.

En realidad, el gran auge en el número de viviendas construidas formalmente por empresas a partir de las reformas a los esquemas financieros de vivienda en México de los años noventa, poco han afectado la construcción habitacional informal o "autoproducida", que sigue representando 65% aproximadamente de la producción de viviendas al nivel nacional. Y esto se sabía desde el principio del siglo.

Describo a continuación dos gráficas incluidas en las versiones de 2005 y 2015, respectivamente, del "Estado de la Vivienda en México" publicado por el CIDOC, en colaboración con la SHF.<sup>3</sup> En la gráfica de 2005, con información de 2002, se nota claramente la saturación del mercado para la oferta de vivienda nueva formal en zonas urbanas para la población "con prestaciones" y la falta de oferta para la demanda en zonas rurales y entre la población "sin prestaciones". Con ello, se comprueba que los tomadores de decisiones en cuanto a la política financiera de vivienda en México sabían perfectamente bien que los recursos públicos destinados a la vivienda no estaban beneficiando a los más necesitados. Es más, desde esa temprana fecha, ya se conocían las limitaciones del modelo financiero por la saturación de su demanda solvente, con todas las implicaciones en cuanto a una inminente crisis en el sector.

La segunda gráfica, elaborada en 2015, confirma lo anterior, pero con cifras aún más dramáticas. Demuestra que, de los 31.5 millones de hogares en el país, sólo 6.4 millones pueden acceder a un crédito hipotecario, ya que los demás quedan excluidos por motivo de edad, relación laboral, ingresos nominales disponibles y capacidad de ahorro.

De ahí se puede concluir que en México existe una sobreproducción de vivienda nueva en el sector solvente del mercado compuesto por personas y familias con acceso al crédito, es decir, con empleo formal e ingresos estables. Paralelamente, se ha dado una autoproducción habitacional sin apoyo financiero alguno que aloja a la población restante. La política de subsidios ha tratado de ampliar un poco los parámetros que definen la solvencia y, sobre todo, estirar la capacidad de

<sup>3</sup> Las gráficas pueden consultarse en las páginas anotadas en la lista de referencias.

endeudamiento de los sectores medios urbanos para poder acceder a productos inmobiliarios más caros. Empero, el sistema está confinado dentro de las reglas de operación básicas de los organismos financieros y su interacción de las realidades demográficas y económicas del mercado.

Todo ello hace cuestionar la necesidad de seguir inyectando recursos en los sistemas de crédito hipotecario nacional. Sobre todo, nos obliga a reconsiderar el objetivo de atraer más inversión de los circuitos financieros globales que, bajo riesgo de colapso crediticio internacional, siempre exigen el reembolso de su inversión más intereses.

Repensemos la política financiera de vivienda en México.

## Referencias

- Becerril, Andrea (2007). "Infonavit vende cartera vencida a empresa de EU", *La Jornada*, domingo 22 de julio 2007.
- CIDOC/SHF (2005). *Estado Actual de la Vivienda en México 2005*, México DF: Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa, A.C. págs. 88 (en línea) <http://www.cidoc.org/publicaciones.php> [consulta: 11 de octubre, 2015]
- CIDOC (2015). *Estado Actual de la Vivienda en México 2015*, Ciudad de México: Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa, A.C. págs. 158 (en línea) <http://www.cidoc.org/publicaciones.php> [consulta: 11 de octubre, 2015]
- Conavi (2018a). *Reporte Mensual del Sector Vivienda*, noviembre 2018, Comisión Nacional de Vivienda, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Ciudad de México, págs. 12 (en línea) [http://sniiv.conavi.gob.mx/Docs/Rep\\_Coy/2018\\_11.pdf](http://sniiv.conavi.gob.mx/Docs/Rep_Coy/2018_11.pdf) [consulta: 6 de febrero, 2015]
- \_\_\_\_ (2018b). *Manual de Procedimiento para la Operación de Programas de Acceso a Soluciones Habitacionales*, Ciudad de México, págs. 82 (en línea) [https://www.conavi.gob.mx/documentos/Fracc\\_I/Manual\\_Integracion\\_CAAS.pdf](https://www.conavi.gob.mx/documentos/Fracc_I/Manual_Integracion_CAAS.pdf) [consulta: 6 de febrero, 2015].
- Connolly, Priscilla (2006). "Política habitacional o política de construcción?", en *La Vivienda en México: Construyendo Análisis y Propuestas*, México DF: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública cámara de Diputados, LIX Legislatura. págs. 274. (en línea) <file:///C:/Users/Priscilla/Downloads/La%20vivienda%20en%20M%C3%A9xico,%20construyendo%20análisis%20y%20propuestas.pdf> [consulta: 6 de febrero, 2015].
- Fuentes, Guadalupe (2018). "La gente dejó las casas chatarra y ya no pagó: cartera vencida de Infonavit subió 164% de Fox a EPN", *SinEmbargo*, 3 agosto 2018.
- Grubbauer, Monika (2018). "Housing microfinance and the financialisation of housing in Latin America: an agenda for further research", *International Journal of Housing Policy*, DOI: 10.1080/19491247.2018.1448155.
- HIC-AL (2017). *Utopías en Construcción. Experiencias Latinoamericanas de Producción Social del Hábitat*, 1ª edición. Ciudad de México: Habitat International Coalition.
- INEGI (2015). Encuesta Intercensal de 2015 (en línea) <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html>. [consulta: 6 de febrero, 2015].

- INEGI-CNBV (2012) Encuesta Nacional de Inclusión Financiera, Análisis descriptivo de los resultados (en línea) <https://www.inegi.org.mx/programas/enif/2012/> [consulta: 6 de febrero, 2015].
- \_\_\_\_ (2018). Encuesta Nacional de Inclusión Financiera. Tabulados (en línea) <https://www.inegi.org.mx/programas/enif/2018/> [consulta: 6 de febrero, 2015].
- Levin, Jonathan (2013) "Mexico the latest country dealing with a tidal wave of foreclosures", *Bloomberg News*, 2 abril, 2013.
- Muñoz, Patricia (2017). "Obtiene Infonavit mil 600 millones de pesos al subastar casas abandonadas", *La Jornada*, lunes 3 de abril 2017.
- Rebolledo, Antonio (2013). "Rodea corrupción juicios hipotecarios: abogados", *El Diario*, lunes 6 de marzo 2017.
- Rolnik, Raquel (2017). *La Guerra de los Lugares*, Santiago de Chile: Lom Ediciones.
- Infonavit (2019). Estado Financiero Preliminar, diciembre 2018. (en línea) [http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/Infonavit/El+Instituto/Infonavit\\_en\\_cifras/Informacion+financiera/?sa\\_fac=/Infonavit/El%20Instituto/Infonavit\\_en\\_cifras/Informacion%20financiera/Resultados%20financieros/Resultados%20anuales&ip=2&WCM\\_Page.ResetAll=TRUE](http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/Infonavit/El+Instituto/Infonavit_en_cifras/Informacion+financiera/?sa_fac=/Infonavit/El%20Instituto/Infonavit_en_cifras/Informacion%20financiera/Resultados%20financieros/Resultados%20anuales&ip=2&WCM_Page.ResetAll=TRUE) [consulta: 06-02-2019].
- \_\_\_\_ (2017). *Informe Anual 2017*. 3 tomos (en línea) [http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/34ac062d-df77-4b74-a4ad-7dd370f805a9/Estados\\_financieros\\_diciembre\\_2018\\_Preliminar\\_proceso\\_dictaminacion.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-34ac062d-df77-4b74-a4ad-7dd370f805a9-myr-hHwY](http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/34ac062d-df77-4b74-a4ad-7dd370f805a9/Estados_financieros_diciembre_2018_Preliminar_proceso_dictaminacion.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-34ac062d-df77-4b74-a4ad-7dd370f805a9-myr-hHwY) [consulta: 06-02-2015].

## Siglas y acrónimos

Auris	Acción Urbana de Integración Social
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIDOC	Centro de Investigación y Documentación de la Casa A.C.
Conavi	Comisión Nacional de Vivienda
Fonhapo	Fondo Nacional de Habitaciones Populares
Fovi	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
HIC	Habitat International Coalition
Invi	Instituto de Vivienda
Infonavit	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
ONU	Organización de las Naciones Unidas
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana



# Entre la propiedad y los derechos de propiedad. Una discusión conceptual para una gestión urbana distributiva

Clara Salazar<sup>1</sup>

## Introducción

La presente reflexión se realiza en un momento en que los mexicanos tenemos un gobierno de transición que enfrenta problemas recurrentes derivados de las formas de apropiación y ocupación del espacio urbano. Más allá de realizar otra crítica a la incapacidad del Estado mexicano para atender la necesidad de vivienda y dar respuesta con ello a los sectores de menores ingresos, se propone repensar algunos conceptos a partir de los cuales se plantean las políticas de suelo y vivienda y cómo ello puede influir en el comportamiento de dichos mercados, y como secuela, generar un aumento en la desigualdad urbana.

En particular, en este apartado se reflexiona sobre el concepto de propiedad del suelo, con el objetivo de reconsiderar que, si bien la propiedad privada predomina en nuestra sociedad, no se trata de un concepto absoluto que no pueda ser modificado. En ese sentido, se plantea, por un lado, la necesidad de diferenciar entre propiedad y derechos de propiedad y debatir por qué ser propietario es un privilegio que otorga el Estado. Por otro lado, se busca recapacitar sobre el ejercicio gubernamental en términos de los derechos y obligaciones que se otorgan a los propietarios de tierra y a los desarrolladores inmobiliarios, y observar las alternativas que existen para una adecuada política de suelo.

Ante ello surgen las siguientes preguntas: ¿Qué son y cómo se definen los derechos de propiedad y cómo se concibe ésta desde la política pública? ¿Qué corresponde concretar en la determinación de los derechos de propiedad? ¿Qué formas de propiedad o sesión de derechos existen? Después de dar respuesta a dichas interrogantes, se ofrecen algunos razonamientos acerca de cómo puede operar la apropiación de la renta urbana y algunos de sus efectos sobre la desigualdad.

---

<sup>1</sup> Profesora investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA) de El Colegio de México (Colmex).

## ¿Qué son los derechos de propiedad?

Los derechos de propiedad son convenciones sociales que se materializan en un marco institucional —referido a leyes, reglas y normas— de una sociedad o grupo social, y en las instituciones *ad hoc* para su implementación y cumplimiento (Appendini, en prensa). En términos jurídicos, es el poder que la ley le confiere a una persona para gozar, disponer, utilizar y hasta transferir un bien que tiene en posesión. De este modo, ostentar un derecho de propiedad es estar autorizado para llevar a cabo acciones concretas relacionadas con un dominio específico (Commons, 1968; citado en Schlager and Ostrom, 1992).

Así, ser propietario de un bien hace referencia a relaciones de comportamiento sancionadas entre los agentes económicos en el uso de recursos valiosos (Libecap, 1999). Para que un individuo pueda ejercer adecuadamente el privilegio de ser propietario de un predio, debe tener claras las reglas que lo definen como tal; de modo que se hace indispensable que conozca los derechos y obligaciones que tiene, respecto tanto del acceso y uso de los recursos que posee, hasta el tipo de intercambios que puede realizar en el mercado. Esto implica que corresponde al estado esclarecer las reglas para el ejercicio de los derechos de propiedad.

Si una persona es propietaria de una parcela en la que hay un bosque, debe tener claro cómo puede acceder a aquélla y cómo gozar de ese recurso y de los del bosque, porque pueden existir restricciones para el aprovechamiento de éstos; por ejemplo, la legislación puede indicar que el propietario está autorizado a cosechar ciertos productos del bosque y a venderlos, pero al mismo tiempo, puede señalar que el uso de algunos recursos está limitado y que no le está permitido talar los árboles que en él se encuentran. Lo anterior significa que la potestad que el Estado le confiere al propietario sobre el uso de los recursos que posee, es limitada.

Un punto a destacar, es que las restricciones sobre el uso de la propiedad de la tierra adquieren sentido cuando se entiende que el Estado tiene la obligación de proteger el bien común, y que la limitación a los derechos en el uso de los recursos ofrece seguridad al propietario y a la sociedad en general. Por un lado, define quién, cuándo, en qué, y hasta dónde se pueden ejercer derechos de propiedad sin transgredirlos; por otro lado, posibilita precaver o aminorar impactos en la conservación del ambiente y aquilatar las ventajas de otorgar derechos para la generación de riqueza y el beneficio social y no sólo para incrementar la ganancia de un grupo delimitado de inversionistas.

Entendidos en el contexto del artículo 27 de la Constitución mexicana que señala: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”. Se deduce que los derechos de propiedad son asignados por el Estado a individuos, grupos, o mantenerlos para él. Pero además se indica:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana (Art. 27, Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos).

Con base en ello, se entiende que las reglas de uso y disposición de la propiedad, asignadas por el Estado a un individuo o grupo, pueden ser alteradas en función del bien común.

Como resultado de los preceptos constitucionales, se aprecia que en México ha prevalecido la propiedad privada a través de dos modalidades: como derecho absoluto y como derecho colectivo de ejidos y comunidades agrarias. En ambos casos, los derechos otorgados han implicado la exclusión al uso, el usufructo y la transformación de ésta, a aquellas personas a las que no les ha sido asignada. En el caso de los ejidos, implicó además que hasta 1992 el régimen de tenencia no le otorgaba derecho de enajenación, embargo, o garantía en transacciones comerciales. Aunque todos esos derechos habían sido conferidos a la propiedad privada individualizada, la Constitución de 1917, en una acción tutelar, restringió esos derechos a ejidos y comunidades con el fin de proteger los intereses de los núcleos agrarios y los de la familia rural (Pérez, 2002) manteniendo formas de producción y de tenencia de la tierra comunitaria.

La posibilidad que se ha abierto a los ejidos, a partir de 1992, de transferir las parcelas al régimen común y por tanto dotarlos de derechos plenos sobre la propiedad, es una muestra de que, dentro de la norma es posible limitar o ensanchar los derechos a los propietarios, y que las reglas que se establecen para las relaciones de propiedad constituyen una decisión política frente a la relación de intercambio permitida a los actores económicos en el mercado de la tierra.

Atendiendo a una tipología más amplia de los regímenes de propiedad podemos identificar también la propiedad pública y, la no-propiedad o propiedad de acceso abierto. Mientras la primera, alude a aquella que el Estado mantiene para sí y no ha designado a otro como poseedor, la última se refiere a que el Estado no tiene prohibido a ningún individuo hacer uso de un recurso específico. En el caso urbano, podemos aludir al uso de las plazas, los parques y las vialidades. El libre acceso a esos recursos no significa, sin embargo, que las reglas de uso sean inexistentes; más bien apuntan a que es un derecho ciudadano disfrutar de ellos. En un sentido más amplio, el acceso abierto se puede ejemplificar con el caso de Francia en donde se permite a todos los ciudadanos recolectar, para su consumo, hongos en época de producción en parques nacionales indicados para tal fin. Lo que es importante destacar, es que independientemente del régimen de propiedad de que se trate, o sobre quien recaiga, los derechos y responsabilidades sobre el uso y la disponibilidad de los recursos deben especificarse claramente y deben aplicarse también las reglas para que esos derechos se hagan efectivos.

En el contexto de la propiedad privada individualizada y el recurso de suelo para el desarrollo urbano, ya sea en su naturaleza rural o en su condición urbana, encontramos que en México falta precisión respecto de las reglas que definen el límite de los derechos de propiedad y definición de las responsabilidades que significa transgredirlos. Por ejemplo, no se adjudica a los propietarios plenamente hacerse cargo de los costos de transacción y oportunidad, de modo tal que es la sociedad en su conjunto la que termina pagando las externalidades negativas derivadas de ello; tampoco se determina a quién, en qué circunstancias, y en qué proporción le corresponden los beneficios derivados del ejercicio de la propiedad. ¿Por qué esto es así? Postulamos que responda a la concepción de propiedad privada.

## ¿Cómo es concebida la propiedad desde la política urbana?

Cuando se empieza a trabajar sobre el concepto de propiedad se encuentran dos posiciones: en el discurso del Estado, reforzado por los organismos internacionales, se da prioridad a la propiedad privada individualizada como un derecho absoluto. A diferencia, en gran parte de la literatura académica, que ha tenido un mayor desarrollo con referencia a la tierra rural, se esclarece que la propiedad no es impenetrable, que hay derechos de propiedad, y que éstos pueden ser fragmentados (Hanna *et. al.*, 1995; Schlager and Ostrom, 1992). Es decir, que el ejercicio de la propiedad puede abarcar una gama de acciones que van desde el acceso abierto hasta el restringido, y que estos fundamentos aplican tanto para los derechos de uso, como para los de usufructo y enajenación, y pueden aplicarse en las múltiples formas de tenencia: la común, la colectiva, y la individual con derechos limitados, hasta en la propiedad privada individualizada con derechos plenos (Libecap, 1999; Platteau, 1996; Alchian y Demsetz, 1973; Platteau, 2000, citado en Appendini, en prensa).

Con respecto a la propiedad urbana, encontramos que en la práctica prevalece la propiedad privada. Cuando en México se reconoce a alguien la propiedad privada, se le consienten derechos plenos sobre ella; es decir se le autoriza ocuparla, usarla, transformarla, rentarla, ponerla como garantía en una transacción, y también venderla. Bajo este reconocimiento, el propietario asume la propiedad como un derecho absoluto, rotundo e inalterable y le es difícil aceptar que puede haber cambios en los límites establecidos tradicionalmente para él.

Esta presunción del propietario se fundamenta en que el Estado le ha transmitido la idea de que tiene derechos de propiedad plenos, sin esclarecerle éstos son limitados y que además tiene responsabilidades para con la sociedad. Por ejemplo, si a un propietario privado se le permite retener el suelo urbano sin que le dé una utilidad, y no se le exige ninguna compensación, se le comunica que tiene otro derecho: el de no usar la propiedad. Este derecho se ve reforzado, si además, el suelo retenido es objeto de cambios en su naturaleza; por ejemplo, si se vuelve más accesible como efecto de inversiones en el transporte público y no se le comunica al propietario que no usar el suelo puede impedir el ejercicio público de su función. Si adicionalmente se le permite acaparar los incrementos en el precio del predio, generados por las mejoras en el transporte público, se le concede otro derecho: el de obtener para sí una ganancia inmerecida por el sólo hecho de poseer un título de propiedad. Tal como señalan Alchian y Demsetz (1973), en estos casos, no es sólo el recurso del suelo el que es incautado por el propietario, son también los derechos derivados del uso o no uso de ese recurso.

El resultado de otorgar derechos ilimitados (de los cuales se van derivando otros), a los propietarios de suelo, constituye un reparto inequitativo para la sociedad en su conjunto, ya que la obra pública, de la que deriva parte de la valorización de los predios urbanos, se construye con los impuestos de toda la población. Bajo esta consideración, al permitirse que el propietario se adjudique la inversión pública y no se ponga al servicio de la sociedad, los derechos de ésta quedan reducidos a su mínima expresión.

Pero, ¿qué cambia cuando el Estado define las reglas y puntualiza en el significado diferenciado entre ocupar, usar, transformar, rentar, poner en garantía, y vender una propiedad? La respuesta es que transmite al propietario que le otorga múltiples derechos: derechos de uso, dere-

cho de transformación, derecho de usufructo y derecho de transferencia; asimismo, se le informa que hay mecanismos para ejercerlos, y que el hecho de hacerlo o no, tiene consecuencias.

En ese contexto, si al propietario se le comunica que su derecho a “no usar el suelo” está restringido, por ejemplo, mediante un gravamen progresivo, se le dice que sus expectativas económicas de obtener un beneficio resultado de la especulación, se verán balanceadas por el hecho de tener que asumir un costo de oportunidad. Con esta restricción, el propietario tendrá que valorar su mejor opción: mantener su inversión, y su decisión de no darle un uso al suelo con recursos propios, o invertir en otros rubros.

En otras palabras, si en el conjunto de derechos que le son otorgados a un propietario se le limita aquél que lo conmina a “no usar la propiedad”, exigiéndole una compensación por el hecho de limitar el ejercicio de los recursos públicos, y se reduce la remuneración que esperaba obtener en el mercado. Si con ello no puede satisfacer sus deseos de incrementar su ganancia, terminará dándole un uso al predio o liberándolo para el mercado antes de que el gravamen progresivo afecte sus afanes especulativos.

La idea que se pretende transmitir, es que el concepto de propiedad privada puede ser transformado desde el Estado en arreglos institucionales fraccionados. Ello significa que para gestionar eficientemente el suelo urbano, el Estado debe transmitir la idea del dominio de la propiedad desde la perspectiva de los múltiples derechos, propuesta que conduce a una segunda resolución: dotar de facultades específicas a los titulares de derechos de propiedad, es decir, imponerles límites y responsabilidades incontestables en cuanto al uso del territorio.

Como un primer corolario podemos decir que repensar la propiedad en términos de múltiples derechos y obligaciones permite generar un balance entre el beneficio social y el individual, y abre opciones para mejorar las finanzas públicas y a través de ellas lograr una distribución equitativa de recursos, de manera que la redefinición de los derechos de propiedad constituye una decisión política dirigida a maximizar la riqueza total.

## ¿Que corresponde concretar en la determinación de los derechos de propiedad?

Para responder esta pregunta y reflexionarla con relación al suelo urbano, tenemos como punto de partida que los derechos de propiedad no pueden ser ejercidos más allá de la norma vigente. Retomamos tres dimensiones, planteadas por Libecap (1999) con otros fines que conviene clarificar, porque pueden ser reglamentadas para lograr un uso más eficiente de la propiedad urbana: el aprovechamiento del recurso, el cambio de su naturaleza, y la apropiación del usufructo que produce.

### *El uso del suelo*

Como es ampliamente conocido, en los programas de desarrollo urbano se definen las diferentes modalidades de uso de suelo urbano. Dado que la mayor parte de éste se encuentra en la moda-

alidad de propiedad privada individualizada, los derechos de uso son asignados y restringidos a quienes ostentan esa propiedad. En la normatividad, sin embargo, se ofrece un amplio rango de interpretación al respecto, cuya flexibilidad permite al propietario ensanchar los límites de sus derechos y frecuentemente con ello afectar los derechos de otros.

Por ejemplo, en la zonificación especificada en el programa de desarrollo urbano de la entonces delegación Benito Juárez, publicado en mayo de 2005, se definen los usos de suelo permitidos y prohibidos, así como la altura de las edificaciones en las diferentes zonas de la delegación.<sup>2</sup> Supongamos que la zonificación establecida para un predio es H6/20/MB<sup>3</sup> y que además se especifican los niveles, el porcentaje de área libre, los metros cuadrados de la vivienda, la densidad, la superficie máxima de construcción y el número de viviendas permitidas. Sin embargo, estas reglas pueden ser ajustadas a través del establecimiento de polígonos de actuación, o de la aplicación de otros instrumentos de planeación como es la transferencia de potencialidades, que posibilita el incremento de metros cuadrados de construcción y aumentar niveles a una edificación. Si bien a través de la norma se pueden delimitar esos cambios físicos, ésta es omisa respecto de las obligaciones del desarrollador al garantizar el derecho de los vecinos de salvaguardar, por ejemplo, las condiciones de iluminación y visualización de la que gozan.

Si bien, en el acápite 4.4.2. De las Normas Generales de Ordenación se especifica: [...] en lo que respecta a la altura y área libre, prevalecerá la zonificación elegida y deberá adecuarse al entorno de la zona" (GDF, 6 de mayo de 2015: 80)

Y más adelante menciona:

Todas las edificaciones de más de seis niveles, deberán observar una restricción mínima en la colindancia posterior de un 15% de su altura y una separación que no podrá ser menor a 4 metros, debiendo cumplir con lo establecido en el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y sus Normas Técnicas Complementarias, con respecto a patios de iluminación y ventilación. Se exceptúan de lo anterior, las edificaciones que colinden con edificaciones existentes y cuya altura sea similar y hasta dos niveles menos. (GDF, 6 de mayo de 2015: 81)

La reglamentación no preserva los derechos del vecino. La falta de precisión sobre la responsabilidad de los desarrolladores inmobiliarios de no afectar las circunstancias existentes en los predios colindantes podría conducir a una violación de los derechos de sus vecinos, y a activar un proceso jurídico de denuncias y demandas. Este camino que implica costos de transacción para las partes podría evitarse si en la norma se estableciesen obligaciones forzosas para los desarro-

---

<sup>2</sup> Además se especifican los niveles, el porcentaje de área libre, los metros cuadrados de la vivienda, la densidad, la superficie máxima de construcción y el número de viviendas permitidas.

<sup>3</sup> Habitacional (H): zonificación en la que se permite la vivienda unifamiliar y plurifamiliar permitiendo usos complementarios de comercio y servicios básicos en aquellas colonias en las que la Norma de Ordenación Particular/ Densidad Muy Baja.

lladores inmobiliarios y mecanismos de comunicación con los vecinos que permitan acuerdos compensatorios convenientes para las partes.

Lo que debe quedar claro en la ley, es que los derechos otorgados a un desarrollador inmobiliario no deben ignorar las afectaciones que sus acciones tienen sobre el funcionamiento de la ciudad. La definición de cada derecho, y el establecimiento de reglas claras para su utilización, contribuyen a que los desarrolladores empleen el mejor uso de sus recursos, reduzcan las afectaciones a los vecinos y maximicen la riqueza social.

### *El cambio de la naturaleza del suelo y la apropiación de la renta que produce*

Se ha dicho que la propiedad privada individualizada es la forma más eficiente de propiedad porque se considera que facilita la inversión y puede ser objeto de hipoteca; sin embargo, esto no es necesariamente cierto. No ahondaremos en este punto porque no es objetivo de este trabajo, pero basta con señalar que diversas investigaciones presentan evidencia de que la relación entre propiedad privada e inversión está lejos de ser concluyente (Lund, *s.f.*:10). Además, en estudios concretos referidos a la regularización jurídica en la tenencia de la tierra en Perú, se ha mostrado que los hogares que ahora tienen un título de propiedad no necesariamente utilizan su bien inmueble como garantía para un crédito hipotecario (Fernandes, 2012; Calderón, 2012).

Lo que interesa discutir con amplitud aquí no es quién tiene la propiedad, sino quién se beneficia del usufructo que ésta produce. En el caso de la tierra rural, y visto desde la teoría del valor-trabajo, el usufructo producido por la siembra y que deriva del trabajo humano es lo que produce valor, parte de ese valor se lo queda el trabajador para su reproducción y otra parte se la lleva el capitalista; en este caso, ese excedente de trabajo no pagado es lo que se denomina *plusvalía*. A diferencia, el usufructo que se obtiene del alquiler de la tierra y que no deriva del trabajo humano, se lo queda el propietario del predio y se le asigna el nombre de *renta*.

En el caso particular del suelo urbano, el tributo de la tierra consiste en el incremento en los precios del suelo (Jaramillo, 2010) y éste puede venir sólo en forma de especulación, cuando se valoriza sin inversión de capital o trabajo directos en el predio, pero mediante la inversión pública en obras de infraestructura y equipamientos en su entorno inmediato, o a través de una combinación de inversiones públicas y privadas en el entorno del predio; eso sucede, por ejemplo con la construcción de conjuntos habitacionales en la periferia de las ciudades, para los que en el mediano plazo cambian las condiciones de accesibilidad hacia las distintas actividades, principalmente las laborales, las cuales se desarrollan en zonas más céntricas.

Dicho incremento puede provenir también de la transformación en la naturaleza del predio, lo que posibilita cambios en su uso, ya se trate de suelo vacante al interior del área urbana o de tierra rural que se transforma a urbana. El efecto de estas acciones puede originarse en la acción regulatoria del Estado definida con base en los planes de desarrollo urbano, y se concretan en la alteración en el precio del suelo, el cual puede incrementarse antes de que el predio en cuestión adquiera valor; es decir, antes de que se realice su transformación hacia el nuevo uso asignado. Asimismo, derivan de la transformación directa del predio, mediante la inversión directa del sec-

tor privado, caso en el que es necesario diferenciar el costo de producción del bien, la tasa media de ganancia y un excedente que después de calcularse éste último deriva sólo de la especulación del precio del suelo y que se convierte en parámetro de precios futuros.

Con respecto al cambio en el precio del suelo, lo que se considera crucial en términos de derechos, es determinar a quién corresponde apropiarse de algo más que del recurso, es decir de los derechos de uso y las ganancias generadas por el cambio de naturaleza del suelo. ¿Corresponden al propietario? ¿Deben retribuirse al gobierno local que autoriza esos cambios? ¿Pertenecen a unos y a otros? ¿En qué casos y en qué proporción deben asignarse o distribuirse esas ganancias?

Si se mantiene el paradigma de la propiedad privada como un bloque compacto, será difícil transmitir al propietario que existe una diferencia entre la ganancia derivada de la propiedad del suelo y la emanada de los derechos de uso, o de otros derechos que sobre ese suelo se pueden materializar. En tanto el propietario se asuma con derechos plenos, querrá apropiarse no sólo de la renta derivada del recurso suelo en sí mismo, sino también de la porción que deriva del paquete de derechos ejercidos: de uso, de transformación, de construcción, etc. La creencia de que la propiedad es un derecho absoluto conduce al propietario a querer ejercer un control total sobre la renta y a desconocer que, de no haber cambio en la naturaleza del suelo, el precio de su propiedad sería posiblemente menor.

A diferencia, si se parte del paradigma de los múltiples derechos, la autoridad designará un límite a cada uno de ellos, y el propietario asumirá que su renta está acotada a la propiedad del suelo, pero entenderá que existen barreras a su afán especulativo cuando quiera apropiarse de los derechos de uso, o de los derechos de construcción, o de otros derechos, que no corresponden a la naturaleza del suelo, sino que devienen de un atributo regulatorio. Este paradigma transmite al propietario del suelo, que puede ejercer el derecho a construir individualmente en su predio, pero que el uso del suelo asignado, o el número de niveles que le es permitido construir, son los límites en los cuales puede ejercer esos derechos.

Se sabe que el Estado le ha otorgado al dueño de la propiedad privada el derecho de enajenación y el derecho de transformación. Tratándose de un estado liberal, éste le otorga además el derecho de apropiarse de la renta generada por el cambio de naturaleza de su predio. Pero, cuando esta resolución normativa es aplicada desde la perspectiva de los múltiples derechos, el Estado puede ejercer su actuación regulatoria en otros, por ejemplo, restringirle el derecho a construir a un límite máximo establecido por la autoridad y conveniente para la ciudad.

La definición de límites al derecho de construir permite al hacedor de políticas redistribuir la renta urbana entre el propietario y el ejecutor de las obras públicas, frena las expectativas especulativas del propietario, y posibilita al gobierno local recaudar impuestos. Si consideramos que el precio del suelo es un componente importante del costo total de un espacio habitable, la limitación de los derechos de construcción, por ejemplo, reeditarán en que el propietario del suelo no podrá cobrar al desarrollador inmobiliario derechos que no le han sido otorgados, y por lo tanto sus expectativas de ganancia se verán acotadas.

Si el desarrollador inmobiliario desea obtener derechos de construcción más allá de los otorgados al propietario del predio deberá pagar por ellos, no al propietario original, sino al gobierno

local, que es el que los establece, y el que más tarde se hará cargo de proporcionar los servicios urbanos a los propietarios finales del espacio de nueva creación.

No estamos en capacidad de proponer el fiel de la balanza, pero sabemos que la delimitación más precisa de la norma constituye un incentivo suficientemente poderoso para forzar en los propietarios del suelo el entendimiento de lo que es “razonable” pagarles por asumir la función social del suelo que contribuya al desarrollo de la ciudad.<sup>4</sup> Si bien ello no está resuelto aún, hemos hecho este ejercicio de simplificación para mostrar que el modelo de los múltiples derechos es aplicable al ámbito urbano y permite adquirir diferentes formas y modalidades, siendo flexible en algunos aspectos y más estricto en otros, a modo de lograr un mejor balance en la distribución de derechos y obligaciones y en la generación de riqueza para la sociedad en su conjunto.

Si bien queda por discutir cuáles son los derechos exclusivos del Estado y cuáles puede, debe y en qué medida otorgar a los propietarios del suelo y a los desarrolladores inmobiliarios, parece importante retomar la reflexión de Moore (2006) sobre la necesidad de que el Estado, a través de las autoridades gubernamentales transmitan tener conciencia del poder que ostentan como propietario de los bienes públicos, y de que por su existencia y renovación valorizan constantemente los bienes privados. Igualmente, que comuniquen con claridad que, como servidores públicos, tienen la función de dirigir sus decisiones al fortalecimiento de la riqueza social y no del beneficio privado. Ello no significa que las autoridades deban ser hostiles a que los inversionistas obtengan beneficios, ya que también ofrecen trabajo y contribuyen al mejoramiento de la ciudad. Sin embargo, sí implica que ya que el mercado se hace cargo de que los inversionistas logren sus beneficios, la autoridad debe lograr que el mercado no impida al Estado maximizar la mayor satisfacción social.

Siguiendo a Moore (2006), la conciencia sobre su poder y la claridad sobre su función obliga al Estado a tratar, por un lado, con “externalidades”, donde la elección de una persona perturba el bienestar de otras que no tienen cómo notificarle a aquélla la afectación de la que son objeto, ni la primera tiene forma de negociar la compensación del daño. Por otro lado, a producir “bienes colectivos” para el disfrute de todos los individuos, independientemente de que hagan o no una contribución para que sean producidos, y donde el uso del bien por una persona no reduce su monto, por lo que está disponible para otros.

Por otro lado, tiende a ir reduciendo la resistencia, por parte de propietarios del suelo y desarrolladores inmobiliarios, a cambios en la normatividad. Ésta deriva fundamentalmente de una racionalidad económica que los alerta al ver disminuidas las expectativas de máxima ganancia que les promete las reglas del libre mercado, pero que se ve reforzada por la falta de entendimiento de para qué sirve la delimitación de derechos y la asignación de responsabilidades, y cuáles son las ventajas de ello para la sociedad en general.

<sup>4</sup> Para ampliación de diferentes instrumentos dirigidos a hacer cumplir la función social del suelo, véase Furtado y Acosta (2012).

## La apropiación de la renta y su efecto sobre la desigualdad

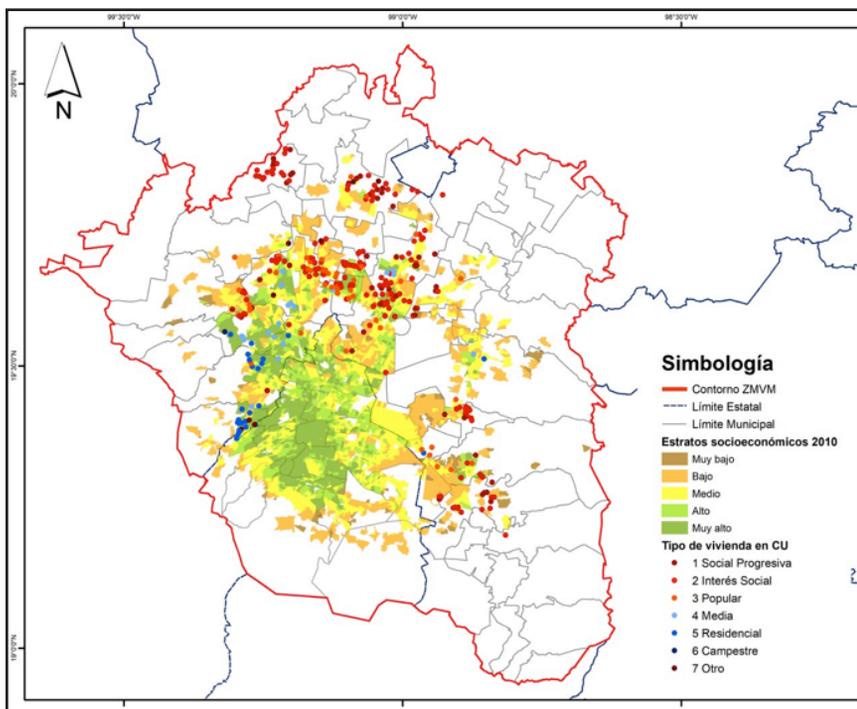
Hasta el momento hemos reflexionado sobre el concepto de propiedad con relación a los derechos y obligaciones de los propietarios del suelo y de los desarrolladores inmobiliarios. Hemos sostenido que hay una enorme diferencia entre concebir la propiedad como un derecho absoluto y comprenderla como un paquete de derechos. Asimismo, hemos argumentado que mediante la separación de los derechos de propiedad y una delimitación adecuada de los mismos, es posible una mejor redistribución de las cargas y los beneficios que emanan del ejercicio de la propiedad privada.

Nos gustaría terminar este documento con algunas reflexiones sobre cómo opera la renta urbana cuando no hay mecanismos de apropiación y redistribución de la misma.

En el mapa 1 se presentan los conjuntos habitacionales autorizados en el Estado de México entre 1993 y 2015 según tipo de vivienda y estrato socioeconómico. Se puede observar que la vivienda de menor costo (social progresiva y de interés social) se localiza mayormente en los municipios más empobrecidos (áreas geoestadísticas básicas (agebs), caracterizadas por niveles socioeconómico muy bajo y bajo) de la metrópoli.

Mapa 1.

**Conjuntos habitacionales autorizados en el Estado de México entre 1993-2015 según tipo de vivienda y localización según estrato socioeconómico.**



Fuente: Elaboración propia a partir de las licencias de construcción autorizadas en el Estado de México y estratificación socioeconómica de la ZMCM con base en censo de 2010.

Este hecho es consecuencia, en parte, de un patrón de urbanización estructurado con base a la especulación. Al permitírsele a los propietarios apropiarse del total de las ganancias generadas por el proceso de urbanización, el suelo vacante localizado en las áreas mejor servidas de la ciudad adquiere precios que imposibilita que los desarrolladores inmobiliarios lo compren a un costo que permita obtener la rentabilidad media de la producción de vivienda social progresiva y de interés social en esas zonas de la ciudad.

Como consecuencia, y sumado al hecho de que la industria de la construcción busca economías de escala, los desarrolladores inmobiliarios han promovido en muchas ciudades latinoamericanas el modelo de urbanización en grandes conjuntos habitacionales en áreas periféricas en donde el suelo es adquirido a precio más bajo, que en las áreas centrales, por ofrecer menor accesibilidad a los recursos urbanos.

Paralelamente a la edificación de estos nuevos espacios, se presenta una gran especulación en los precios del suelo en las áreas de mayor plusvalía de las ciudades que, en el caso que nos ocupa, son las alcaldías centrales de la ciudad. El fenómeno especulativo en el área mejor servida de la urbe es presionado por la falta de suelo disponible en ella, la puja de los competidores que con capacidad para realizar inversiones millonarias desean el suelo vacante, y la aplicación de recursos económicos que el gobierno local ejecuta allí con el fin de mantener y renovar constantemente los bienes de consumo colectivo que optimizan las rutinas, dan paso a diferentes experiencias urbanas, y generan nuevos hábitos de convivencia.

La convergencia de fuerzas económicas que revitalizan por un lado las zonas centrales de la ciudad, y por otro, producen espacios malogrados, al desestimar la heterogeneidad y diversidad de los bienes de consumo colectivo y su recualificación permanente, en la forma de conjuntos habitacionales, intensifica el gradiente de la desigualdad en el acceso a las ventajas de la urbanización entre la población que habita en uno u otro lugar.

Pero, ¿qué sucede con los territorios urbanos existentes entre estos espacios de inversión? Lo que se puede observar, es que se convierten potencialmente en áreas de actuación, en los que las autoridades promueven procesos de renovación y revitalización que “apuntan hacia una ciudad sustentable, próspera, participativa, habitable y equitativa” (Gobierno de la Ciudad de México, 2018). Cuando se presentó el Quinto Informe de Labores del Gobierno de la Ciudad de México, habían sido publicados en la *Gaceta Oficial* los acuerdos por los que se habían constituido siete Sistemas de Actuación por Cooperación-SAC,<sup>5</sup> todos ellos en áreas de la ciudad en donde son posibles altas tasas de retorno.

Dado que, de acuerdo al mismo documento, se especifica que “[...] la planeación, el diseño y la ejecución de los SAC están acompañados por un mecanismo de consulta denominado Mesas de Seguimiento Permanente, las cuales son un espacio de diálogo entre diferentes actores públicos, privados y sociales, quienes promueven y observan el óptimo desarrollo y funcionamiento de los SAC, además que garantizan la participación ciudadana.”

Y también que “[...] del ejercicio descrito, surgen consensos importantes, como por ejemplo las medidas de mitigación mismas que son acordadas con las desarrolladoras inmobiliarias.

<sup>5</sup> Granadas, Tacubaya, Alameda-Reforma, Distrito San Pablo, La Mexicana y Álvaro Obregón

Dichas medidas permiten ejecutar buena parte de los proyectos y obras que se realizan dentro de los SAC, mejoran las condiciones de vialidad, movilidad, transporte público, espacio público, infraestructura y equipamiento.”

Se puede concluir que el uso del SAC limita de forma categórica hasta dónde llega la participación ciudadana y ubica a las desarrolladoras inmobiliarias en un papel central en la toma de decisiones. El uso del concepto *espacio de diálogo* sugiere que la primera queda eclipsada por las decisiones de inversión económica, y que son los “acuerdos” entre las autoridades locales y las desarrolladoras inmobiliarias los que prevalecen en la toma de decisiones. La distinción entre dialogar y tomar decisiones es crucial, porque en esta última etapa se definen los derechos que se van a ejercer en el futuro.

Esta forma de plantear la reglamentación, que da prioridad al binomio autoridad/desarrollador inmobiliario, implica que se mantiene vigente la práctica de la especulación porque los inversionistas le apuestan a obtener la máxima utilidad de su inversión, lo que se traduce en el precio más alto que el consumidor está dispuesto a pagar. Los territorios localizados en los intermedios del área urbana, que se caracterizan por edificaciones en barrios deteriorados y sectores medios empobrecidos empiezan a ser reemplazados por nuevas construcciones destinadas a parejas jóvenes de sectores medio alto y medio que tratan de aferrarse a las ventajas de la ciudad construida. Estos sectores son los que están dispuestos a pagar no sólo el precio de producción del bien, sino también un excedente superior a la tasa media de ganancia.

Es lo que sucedió, por ejemplo, con el SAC Granadas, el cual actualmente es una de las zonas de mayor especulación de la Ciudad de México. Allí, en la zona conocida como “Nuevo Polanco”, se instaló uno de los mega-desarrollos de usos mixtos más grande de América Latina que con la presencia de grupo Carso desató una dinámica de demanda de suelo por varias desarrolladoras inmobiliarias que han ido transformando las colonias Irrigación, Anzures, las Argentinas y Granada. El efecto sobre los propietarios de esas zonas es debatible: algunos observadores estarían hablando de que se da un efecto de gentrificación, es decir que el incremento en los precios del suelo ha ido desplazando a la población que habitaba originariamente allí y que se caracterizaba por pertenecer a estratos socioeconómicos inferiores a los nuevos residentes. Contrariamente, otros sostendrían que los propietarios que vendieron sus bienes inmuebles para permitir la realización del SAC, buscaron el mayor precio posible tratando de maximizar la ganancia derivada de su localización.

Ambas perspectivas son viables en el abanico de comportamientos posibles de los propietarios, pero tendría que verificarse empíricamente la tendencia. En este punto surgen las siguientes interrogantes: ¿Cuál ha sido el resultado del SAC para la ciudad, o al menos para la alcaldía? ¿Se creó a través de la ejecución del SAC un valor público para la ciudad, o sólo se benefició a una élite económica? ¿Hubo mejoramiento de las finanzas públicas de la alcaldía Miguel Hidalgo? Si lo hubo, ¿se han utilizado esos recursos económicos de forma redistributiva?

## Consideraciones finales

La definición de derechos y deberes sobre la propiedad, desde la perspectiva de múltiples derechos, conlleva el establecimiento de una estructura más igualitaria de la tierra basada en una

distribución equitativa de costos y beneficios de la urbanización. Por un lado, obliga a los propietarios de un predio a ser parte productiva de la sociedad, es decir, evita que se apropien de las ventajas de localización y en casos más extremos, prevé que no se pongan en competencia un uso improductivo de su propiedad con el uso y valoración de los recursos públicos, al tiempo que da certeza a los inversionistas para que distribuyan y usen sus recursos, en el mejor y mayor uso posible, generando desarrollo productivo.

En términos de las relaciones sociales, la definición de derechos de propiedad, separados y delimitados, es importante por varias razones: posibilita al Estado ejercer su capacidad regulatoria y limitar el ejercicio abusivo del poder, a la vez que permite captar recursos fiscales para redistribuirlos en beneficios de la población, y esclarecer los razonamientos equívocos de propietarios y hacedores de política, que, en ocasiones, por ser contra fácticos no contribuyen a la convergencia de intereses enfrentados y a actuar en pro de intereses complementarios.

De acuerdo a nuestra consideración, el paradigma de los múltiples derechos de propiedad, no constituye un atentado a la propiedad privada, pero sí un freno al ejercicio abusivo de la propiedad impulsado por las reglas del mercado. El paradigma de la propiedad privada como concepto absoluto carece de estándares normativos suficientes para que el Estado cumpla su función como creadora de bienes públicos y como ente redistributivo de los mismos; en tanto, el libre mercado no ha podido demostrar que posibilita una sociedad más justa, la perspectiva de los múltiples derechos, constituye una posibilidad de girar la perspectiva y avanzar en dirección al acceso a la ciudad.

## Referencias

- Alchian, y Demsetz, H. (1973). "The property right paradigm", *The Journal of Economic History* 33:16-27.
- Appendini. "La teoría de los derechos de propiedad y la reforma agraria de 1992", en: Torrez-Mazuera, Gabriela y Kirsten Appendini (Coord.) *(I)legalidad e (I)legitimidad: Mercados de tierras en ejidos y comunidades en México al inicio del siglo XXI*. (en prensa) México: Ciesas-El Colegio de México.
- Calderón, Julio (2012). "La agenda pendiente de la formalización de la propiedad en el Perú: aspectos conceptuales y de política pública", en: Salazar, C. (coord.) *Irregular: suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México, pp. 241-263.
- Coase, R.H (1960). "The problem of social cost", *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, October, pp. 1-44. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/724810> Consultado el 5 de junio, 2019.
- Fernandes, Edesio (2012). "Una lectura crítica de Hernando de Soto", en: Salazar, C. (coord.) *Irregular: suelo y mercado en América Latina*, México: México: El Colegio de México, pp. 213-240.
- Furtado, Fernanda y Acosta, Claudia (2012). Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: Legislación, instrumentos e implementación, Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de: <https://www.lincolninst.edu/publications/workingpapers/2012/2012-01>

- colninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2230\_1564\_Furtado\_WP13FF1SP.pdf Consultado el 22 de junio, 2019.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF)* 6 de mayo de 2015.
- Gobierno de la Ciudad de México (2018). Quinto Informe de Labores del Gobierno de la Ciudad de México. Recuperado de: <https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59f/36b/b75/59f36bb754740772976871.pdf> Consultado: 22 de junio, 2019.
- Hanna, Susan; Carl, Folke & Karl-Göran Mäler (1995). "Property rights and environmental resources", in Hanna, S. & M. Munasinghe (eds.), *Property Rights and the Environment - Social and Ecological Issues*. Washington D.C., World Bank & Beijer International Institute of Ecological Economics: pp.15-29.
- Jaramillo, Samuel (2010). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Libecap, Gary (1999). "Contracting for property rights", prepared for The Law and Economics of Property Rights, edited by Terry L. Anderson and Fred S. McChesney. Recuperado de: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.22.5250&rep=rep1&type=pdf> Consultado el 17 de junio, 2019.
- Lund, Christian (s.f). "African land tenure: Questioning basic assumptions". Recuperado de: <https://pubs.iied.org/pdfs/9023IIED.pdf> Consultado el 17 de junio, 2019.
- Moore, Mark H. (2006). "Creando valor público a través de asociaciones público-privadas". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 34:1-22. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533666001> Consultado el 27 de junio, 2019.
- Pérez Castañeda, Juan Carlos (2002). *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*, Textos y contextos. México: Palabras al vuelo.
- Platteau Jean-Philippe (1996). "The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa, a Critical Assessment". *Development and Change* vol. 27, núm. 1: 29-86.
- Schlager, E. and Ostrom, E. (1992). Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics*, 68: 249-262. Recuperado de: [https://www.scirp.org/\(S\(i43dyn45teexjx455qlt3d2q\)\)/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=1134344](https://www.scirp.org/(S(i43dyn45teexjx455qlt3d2q))/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=1134344) Consultado el 17 de junio de 2019.
- Thiam, Djiby Racine (2014). "Property Rights, Institutions and Forest Resources Management in Developing Countries", *Natural Resources*, Vol. 5, pp. 107-118 Recuperado de: <http://www.scirp.org/journal/nr> <http://dx.doi.org/10.4236/nr.2014.54012> Consultado el 22 de junio, 2019.

## Siglas y acrónimos

CEDUA	Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales
Colmex	El Colegio de México
SAC	Sistemas de Actuación por Cooperación
ZMCM	Zona Metropolitana de la Ciudad de México

# Instrumentos de compensación no financiera para una política de desarrollo urbano incluyente en México

Daniel Enrique Pérez Torres<sup>1</sup>

## Introducción

Dentro de este documento se presentan algunas reflexiones sobre la relevancia que puede tener para el caso de México la incorporación de forma más clara y sistemática de los *instrumentos de compensación no financiera* (Janssen-Jansen, *et al*: 2008), también conocidos como *instrumentos de planeación orientados al mercado*, que permitan generar recursos para invertir en acciones dirigidas a la consecución de objetivos públicos relacionados con el *derecho a la ciudad*, noción incorporada recientemente en algunos ordenamientos legales relevantes promulgados en nuestro país.

Originalmente, el derecho a la ciudad fue un planteamiento propuesto por Henri Lefebvre (1968), quien lo definía como la posibilidad y la capacidad de los habitantes urbanos y principalmente de la clase obrera, de crear y producir la ciudad de forma y colectiva. Desde una perspectiva jurídica, destaca a nivel internacional la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad (2004), mientras que en el caso de México, esta noción está incluida tanto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016) como en la Constitución Política de la Ciudad de México (2017), misma que define al Derecho a la Ciudad como “[...] el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente” (artículo 12).

Los instrumentos de compensación no financiera son mecanismos de planeación urbana que se aplican de forma creciente en diversos países del mundo y su funcionamiento está relacionado con el reconocimiento de que la zonificación urbana no solamente asigna usos e intensidades de construcción, sino derechos de desarrollo o edificación, los cuales son parte de la formación del valor del suelo. La relevancia de estos instrumentos radica también en que permite incor-

---

<sup>1</sup> Doctor y Maestro en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); profesor de posgrado en la UNAM y en la Universidad Iberoamericana campus Ciudad de México.

porar de forma más contundente a la *praxis* de planeación la noción de gestión urbanística, la cual se entiende como el conjunto de prácticas técnicas, administrativas, financieras, fiscales y jurídicas para organizar, coordinar y ejecutar proyectos urbanos (preferentemente contenidas en los programas de desarrollo urbano) que requieran la participación de diversos actores que participan en el proceso (administraciones públicas, propietarios, promotores y constructores).

La inquietud de analizar los instrumentos de compensación no financiera surge de una realidad en la que los gobiernos locales se enfrentan a restricciones presupuestales crónicas, las cuales podrían ser atendidas parcialmente con el uso de este tipo de herramientas de financiamiento que no requieren de la aplicación directa de recursos públicos.

El presente trabajo se organiza de la siguiente forma:

1. Definición y breve historia de la zonificación como instrumento regulador y prescriptivo para ordenar el aprovechamiento urbano.
2. Aparición de los instrumentos de compensación no financiera, así como los objetivos y la naturaleza de esta herramienta.
3. Breve historia de la zonificación en México, incluyendo la aplicación de este tipo de instrumentos en la Ciudad de México.
4. Reflexiones sobre la aplicación de estos instrumentos en el actual contexto que promueve el impulso de la noción del derecho a la ciudad.

## Breve historia y naturaleza de la zonificación

Los orígenes de la zonificación se remontan a finales del siglo XIX cuando se aplicó en las ciudades californianas de Modesto (1880) y San Francisco (1885), la prohibición de ubicar lavanderías en zonas residenciales habitadas por la población blanca. Esta decisión de la autoridad tenía fines racistas ya que pretendía evitar que población china habitara en estas comunidades, por esta razón, la medida fue rechazada por la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos en 1886.<sup>2</sup>

Aun así, se reconoce que el primer planteamiento de zonificación estructurado con visión de ciudad fue planteado para Frankfurt (Alemania) en 1891, donde se propusieron distintos tipos de zonas: residencial, industrial y de usos mixtos (Hirt, 2014: 136), principalmente por razones sanitarias. En efecto, de acuerdo con Hirt (2014), la zonificación parte de la idea de que “los usos del suelo deben estar separados y que las ciudades deben ser “distribuidas” (divididas) con diferentes reglas para cada distrito” (Hirt, 2014: 134).

Esta herramienta de control del uso del suelo y volumetría de las edificaciones ganó visibilidad a nivel internacional cuando que se aplicó en Nueva York (1916) por medio de un reglamento (New York Zoning Code) que tenía como finalidad evitar que grandes edificios impidieran que

---

<sup>2</sup> La Suprema Corte determinó que estas disposiciones eran discriminatorias racialmente y por tanto violaban la Decimocuarta Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos que establece que ningún Estado puede privar a una persona de su vida, su libertad o su propiedad, sin un debido proceso legal, ni negar a persona alguna dentro de su jurisdicción la protección legal igualitaria.

la luz y el aire llegasen a nivel de calle, por lo que se establecieron restricciones en la construcción de volúmenes edificables.

Este modelo de zonificación se aplicó en otras ciudades como Chicago (1923), pero se extendió de manera definitiva por todo Estados Unidos a partir de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de aquel país (1926), que decidió que los gobiernos locales tenían el derecho constitucional de aplicarla con el fin de proteger la salud, la seguridad, la moral y el bienestar general de sus habitantes.<sup>3</sup> Es por ello que la zonificación se concibió como una actividad principalmente de carácter regulatorio-prescriptiva y jurídicamente vinculante que parte de suponer que el Estado tiene la potestad de limitar el aprovechamiento de los predios en términos de su uso y su volumetría ya que es parte de los poderes del gobierno (*police powers* en inglés) con el fin de cumplir dos principios ya presentes anteriormente en el derecho romano: *sic utere tuo ut alienum non laedas* (usa lo tuyo sin perjudicar a lo ajeno), y *salus populi suprema lex esto* (el bienestar del pueblo es ley suprema).

El impulso al uso de la zonificación en los Estados Unidos fue retomado por la mayoría de los países del mundo, a tal escala que desde mediados del siglo XX ha sido la herramienta más utilizada para regular el uso del suelo, independientemente del régimen de gobierno (federal o unitario) o del modelo económico.

Uno de los momentos clave para la promoción del uso de la zonificación fue el Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) de 1933 que produjo la Carta de Atenas, promovida —entre otros— por el arquitecto funcionalista Charles-Édouard Jeanneret-Gris (Le Corbusier). Esta carta propuso impulsar un modelo de ciudad funcionalista que planteaba la separación de actividades en el territorio, tales como la habitación, la producción y la recreación. La zonificación resultaría entonces en la herramienta *ad hoc* para promover dicho esquema de ciudad.

Por lo general la zonificación regula los siguientes aspectos: usos del suelo (aceptados, prohibidos o condicionados); Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS, que determina la intensidad de construcción máxima permitida); Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS, es decir, el área de desplante máximo de una edificación); densidad (viviendas, alojamientos, población); altura de los edificios (en pisos y/o metros, restricciones (formas en que se pueden desplantar las edificaciones), entre otros.<sup>4</sup> Todos los elementos mencionados en conjunto determinan el posible aprovechamiento de los predios en materia de uso y volumetría.

Con el paso del tiempo, la forma en que se concebía la zonificación amplió su alcance para otros fines como mejorar la imagen urbana, conservar el patrimonio, distribuir equitativamente las actividades, mejorar el medio ambiente, proteger los valores de la propiedad, y más recientemente para promover múltiples objetivos públicos relacionados con la resiliencia, la sustentabilidad, y la vivienda asequible, entre otros.

<sup>3</sup> El caso que llevó a esta decisión fue la disputa entre el Ayuntamiento de Euclid, Ohio y la empresa Ambler Realty Co., ya que ésta emprendió un juicio por estar en desacuerdo en que el Ayuntamiento hubiera zonificado como área residencial unos terrenos de su propiedad que pretendían usar para ampliar una zona industrial ya existente.

<sup>4</sup> Por ejemplo, en muchos países el número de cajones de estacionamiento requeridos se indica en las regulaciones de zonificación, a diferencia de México donde en la mayor parte de los casos los cajones se establecen en los reglamentos de construcción.

## Derechos de desarrollo (edificación como uno de los derechos de propiedad)

Conceptualmente, los bienes inmuebles poseen diversos “derechos de propiedad” que se pueden concebir como un conjunto de derechos que incluyen los de vender, arrendar, gravar, usar, disfrutar, excluir, hacer testamento, así como edificar. Un comprador de bienes raíces adquiere todos los derechos que anteriormente tenía el propietario, excepto aquellos que están reservados por ley.<sup>5</sup> Siguiendo este argumento, la zonificación sería una de las limitaciones establecidas por el Estado en materia de derechos a la propiedad, por lo que se pueden entender como “derechos de desarrollo” o “edificación”.

Si bien desde la implantación del modelo tradicional de zonificación fue evidente que sus efectos eran determinantes en la formación del valor de los inmuebles, este ámbito no fue considerado de forma suficiente en el diseño de los reglamentos de zonificación. Esto cambió en 1968 cuando se establecieron en la ciudad de Nueva York, los Derechos de Desarrollo Transferibles (Transferable Development Rights o TDR, por sus siglas en inglés) que se utilizaron originalmente como un mecanismo de transferencia de densidad para preservar hitos o puntos de interés histórico, escénico o cultural (Pruetz y Pruetz, 2007).

En su versión tradicional, los TDR determinan áreas que pueden transmitir derechos de desarrollo denominadas “áreas emisoras”, las cuales pueden incluir predios con valor ambiental, histórico, agrícola, espacios abiertos o algún otro recurso que la comunidad pretenda conservar. Al mismo tiempo se establecen las “áreas receptoras” de dichos derechos, que son aquéllas aptas para desarrollarse en mayor intensidad, principalmente porque están ubicadas o cerca de empleos, comercio, equipamiento, espacios públicos, infraestructura u otras comodidades (Pruetz y Pruetz, 2007).

La operación de los TDR requiere de un código o reglamento de zonificación. En general para las zonas emisoras se establecen derechos de desarrollo que no se pueden aplicar para edificar allí mismo, sino sólo para transferirlos a las zonas receptoras por medio de una compra-venta, por lo cual al participar los propietarios que emiten sus derechos reciben una compensación económica por parte de los adquirentes, sin que se requiera de la aplicación de recursos públicos. Para el caso de las zonas receptoras se establece en el código de zonificación una densidad base (en unidades a edificar o intensidad de construcción), y los promoventes que quieren construir por encima de este parámetro deben adquirir los derechos de desarrollo correspondientes para construir las densidades o intensidades máximas establecidas en el mismo reglamento de zonificación. La motivación de los promotores se encuentra en aumentar sus ganancias por el mayor desarrollo permitido (Pruetz y Pruetz, 2007).

El uso de los TDR marca una nueva línea de pensamiento donde la zonificación no se concibe únicamente como un mecanismo de ordenamiento o regulación, sino como un instrumento que

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, el Código Civil Federal (originalmente publicado en 1928) establece en su artículo 830 que “[...] el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”. Sobre el tema de la propiedad en México y sus orígenes en el derecho romano clásico se recomienda revisar a Adame (2009).

asigna derechos de desarrollo que en última instancia forman parte de una “riqueza pública” que impacta en el mercado inmobiliario, tanto desde el punto de vista de la formación del valor de los inmuebles como de sus rentas, ya que recaptura una porción del valor adicional generado por el incremento del potencial de desarrollo y usarlo para compensar la reducción del potencial en otra zona (Pruetz, 2003). Por otra parte, los TDR permiten generar recursos para compensar a los propietarios de los predios emisores, sin que se requiera de la aplicación de recursos públicos, por lo cual se definen como una compensación no financiera.

Es importante señalar que existen autores como Harvey (2013) que critican el uso de instrumentos como los TDR para financiar acciones en beneficio social ya que considera que siguen promoviendo un modelo de ciudad capitalista. En esta misma línea el autor critica la propuesta del Derecho a la Ciudad promovido por organismos internacionales y diversas organizaciones sociales el cual considera como reformista y no revolucionario (Harvey, 2013).

De forma similar que la zonificación, el uso de la figura de los TDR se extendió primero en los Estados Unidos, donde hasta 2007 se habían identificado 181 experiencias en 33 estados, los cuales habían permitido la conservación de más de 120 000 hectáreas de áreas agrícolas, con valor ambiental o históricas (Pruetz y Pruetz, 2007). Aunque en general se ha usado el mismo criterio ya reseñado, cada programa es diferente ya que obedece a contextos y objetivos particulares, también con diversos grados de éxito.

El enfoque de los TDR atrajo la atención de diversos países, en los cuales comenzaron a aplicarse instrumentos similares, pero evidentemente bajo múltiples variantes. Los casos incluyen países de todos los continentes incluyendo España, Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Turquía, Japón, Corea del Sur, China, India, Brasil, Colombia, Argentina, Australia y Sudáfrica, entre otros. Debido a que las experiencias han sido diversas se ha propuesto que se clasifiquen genéricamente como mecanismos de compensación no financiera o instrumentos de planeación orientada al mercado, entre otras denominaciones (Janssen-Jansen *et al*, 2008). En resumen, nos referimos a la *compensación no financiera* cuando un gobierno indemniza a algún propietario de suelo — bajo cualquier modalidad— por la pérdida de alguno de sus derechos de propiedad creando un nuevo derecho que puede usar o transferir a otro propietario.

Estos instrumentos se han aplicado generalmente para acciones de conservación, tanto de espacios con valor ambiental, histórico o cultural, donde los predios que cuentan con estos valores son compensados; acciones de conversión, las que pueden incluir la disminución de intensidad de construcción de algunas zonas, en donde se debe compensar a los predios que disminuirán su aprovechamiento, por ejemplo la conversión de áreas agrícolas a reservas naturales, y reasignación de usos o intensidades cuando se tienen proyectos que incluyen usos con mayor valor que para tal fin requieren del establecimiento de espacios abiertos o áreas verdes, lo cual disminuye el valor de otros predios (Janssen-Jansen, *et al*: 2008).

Como ejemplo de la aplicación concreta de estos mecanismos tenemos: 1) acciones de re-desarrollo donde se aplica el reajuste parcelario para intercambiar derechos de desarrollo de unos predios a otros como en el caso de Japón (Chorus, 2008); 2) asignación de bonos para el aumento de densidad a cambio de cumplir con la realización de proyectos de interés público como plazas, pasos peatonales, arcadas, entre otros como sucede en Estados Unidos o en Corea

del Sur (Cheol-Joo, 2008), y 3) el establecimiento de un “aprovechamiento medio” para todas las propiedades de un sector para establecer derechos equitativos a todas las propiedades, para luego establecer CUS del suelo diferenciados los cuales, para poderse edificar, requieren que los predios adquieran derechos de desarrollo, que pueden estar al interior del mismo polígono o en zonas externas como se ha aplicado en España (Blanc, 2008).

Lo anterior constituye un cambio en la concepción del modelo de zonificación donde se hace más explícito que esta herramienta asigna derechos de desarrollo que tienen un valor en el mercado, el cual puede servir para cumplir objetivos de interés público que se relacionan directamente con el derecho a la ciudad. Como veremos en la siguiente sección, en el caso de México esta noción ya se encuentra presente, pero de una forma todavía incipiente.

## Zonificación en México

Las primeras experiencias de zonificación en México surgen a partir de la publicación de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y los Territorios de la Baja California<sup>6</sup> y su Reglamento,<sup>7</sup> los cuales fueron la base para la elaboración de los entonces denominados “planos reguladores” que se definían como los documentos gráficos que deberían contener propuestas de *planificación* (referidas principalmente a obras públicas) y de *zonificación* la que se definía como la restricción y la reglamentación de construcciones, alturas, volúmenes, espacios libres, así como los diferentes usos por zonas de acuerdo con sus funciones presentes y futuras<sup>8</sup>. Esta ley declaró por vez primera en México que la planificación y la zonificación eran actividades de utilidad pública, y además estableció que toda acción de este tipo puede generar afectaciones o mejoras a los propietarios (Contreras, 1933). Si bien esta legislación carecía de una base constitucional explícita, sus planteamientos generales serían retomados por leyes similares promulgadas en otras entidades federativas, por ejemplo la Ley sobre Planificación y Construcciones Nuevas de la Ciudad de Monterrey (1927).

En Estados Unidos hasta la fecha se hace una distinción entre planeación y zonificación, de tal manera que la primera se incluye en forma de planes estratégicos preocupados principalmente en establecer políticas, acciones y proyectos; mientras que por otro lado los reglamentos u ordenanzas de zonificación establecen las regulaciones a la ocupación del territorio. En el caso de México, desde la Ley mencionada de 1933, ambos aspectos se incluyen en los planes o programas de desarrollo urbano.

En 1976 se reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>9</sup> para “dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras”, lo que sirvió como la base constitucional explícita para aplicar la zonificación del uso del suelo, aspecto que se retomó en la Ley

---

<sup>6</sup> DOF: 17-01-1933.

<sup>7</sup> DOF: 22-02-1933.

<sup>8</sup> Artículo 3º de la Ley

<sup>9</sup> DOF: 6-02-1976.

General de Asentamientos Humanos (LGAH) del mismo año, con un enfoque de ordenación y regulación.

Si bien es innegable la trascendencia de la LGAH para el desarrollo urbano del país, es necesario destacar que algunas leyes locales fueron importantes en la forma en que se concibió el ordenamiento territorial. Tales son los casos de la Ley de Urbanismo y Planificación de Nuevo León (1975) y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1976), las cuales se refieren explícitamente a la zonificación del suelo y que son las primeras que consideran la dimensión económica del desarrollo urbano.

En el ámbito constitucional no es sino hasta las modificaciones al artículo 115 del año 1983 que se establece de forma explícita en la fracción V que “los municipios están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal”.<sup>10</sup> Posteriormente, la versión de la LGAH de 1993<sup>11</sup> define por vez primera la zonificación en su artículo 2º como “la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo”. En concordancia, señala en su artículo 31 que los planes o programas municipales de desarrollo urbano establecerán la zonificación correspondiente, y en el 35 reitera que dicha atribución le corresponde a los municipios.

Recientemente, la actual Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOYDU)<sup>12</sup> define la zonificación de tres maneras: 1) determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; 2) zonificación primaria como el establecimiento de las áreas que integran y delimitan un centro de población (áreas urbanizadas, urbanizables y no urbanizables, así como la red de vialidades primarias); y 3) zonificación secundaria como la asignación de usos de suelo específicos (artículo 3). De acuerdo con la LGAHOYDU la atribución de zonificar sigue correspondiéndole a los municipios (artículos 11 y 59), y también continúa como una de las funciones de los planes o programas de desarrollo urbano (artículo 40), con lo cual subsiste la unión planeación-zonificación.

En resumen, la LGAHOYDU continúa enfatizando la zonificación como una herramienta de ordenamiento territorial, y aunque existen nuevos instrumentos como el reagrupamiento parcelario, polígonos de actuación, así como mecanismos financieros y fiscales para cargar los costos de la ejecución o introducción de infraestructura primaria a los que se benefician directamente de los mismos, se carece todavía de una visión clara y contundente sobre el hecho de que la zonificación establece derechos de desarrollo y que los mismos pueden ser la fuente de compensaciones no financieras.

Aun así, en México se han dado algunas experiencias relacionadas con el reconocimiento de derechos de desarrollo no edificables que pueden ser aplicados para aumentar la intensidad de construcción. Entre ellas destaca en 1988 la creación del “Sistema de Transferencia de

<sup>10</sup> DO: 3-02-1983.

<sup>11</sup> DO: 21-07-1993.

<sup>12</sup> DO: 28-11-2016

Potencialidades”,<sup>13</sup> un instrumento que establece una “Reserva de Intensidades de Construcción” no edificables en inmuebles localizados en el Centro Histórico (zona emisora), pero que pueden ser aplicados en predios ubicados en zonas receptoras con la condición de realizar un estudio técnico avalado por un perito en desarrollo urbano<sup>14</sup> y aprobado por la autoridad correspondiente. Para determinar el pago al fideicomiso que administra dicha reserva por la aplicación de este instrumento, se realiza un avalúo en la zona receptora. Los recursos obtenidos por el fideicomiso deben ser aplicados en la rehabilitación, mejoramiento y conservación de inmuebles ubicados en áreas históricas, arqueológicas y patrimoniales. Por otro lado, el predio que obtiene la intensidad de construcción recibe los derechos de desarrollo con los cuales puede tramitar un nuevo certificado de zonificación para aumentar su CUS o COS por encima de lo establecido en los programas de desarrollo urbano.

El instrumento descrito constituye un parteaguas en la experiencia mexicana, ya que integra aspectos normativos (intensidad de construcción determinada en la zonificación) con elementos de mercado (avalúo comercial para establecer la aportación que entrega al fideicomiso). Aun así, llama la atención que la reserva de intensidades de construcción sea propiedad del gobierno cuando al mismo tiempo argumenta haberse obtenido de los predios ubicados en el Centro Histórico de la Ciudad de México.

El otro instrumento usado en la Ciudad de México que implica una aportación a la ciudad por parte de los promoventes o propietarios por permitir la relocalización de usos de suelo y/o intensidad de construcción son los Sistemas de Actuación, también contemplados en la Ley de Desarrollo Urbano y su Reglamento. Existen Sistemas de Actuación Privada, Social y por cooperación (SAC), los cuales se han aplicado más comúnmente, como es el caso de las zonas de Granadas, Doctores, La Mexicana, San Pablo, Tacubaya, Alameda y Tarango, que suman más de 1 502 hectáreas.

Los promoventes que se adhieren a un SAC pueden relocalizar y permutar usos, destinos e intensidades de construcción (sin aumentar las intensidades de construcción establecidas en los programas de desarrollo urbano) a cambio de aportar recursos a un fideicomiso para realizar obras que mejoren el entorno urbano. Se trata entonces de un instrumento que reconoce de forma más clara que la zonificación establece derechos de desarrollo, les asigna valor y los cobros que se llevan a cabo se usan en acciones de interés público. Aun así, no cubren con aspectos relacionados con transparencia, participación social, rendición de cuentas, determinación de límites máximos de lo que puede edificarse, entre otras carencias.

Estos instrumentos conviven paralelamente con otros que también permiten edificar por encima de la norma, tales como los Polígonos de Actuación, que se contemplan en el artículo 76 de la Ley de Desarrollo Urbano, mismos que permiten relocalizar los usos y destinos del suelo en dos modalidades: 1) por predios colindantes, o 2) por predios no colindantes. El Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano,<sup>15</sup> especifica que se permitirá “la relocalización de los usos y destinos

---

<sup>13</sup> El Acuerdo por el que se instituyó la aplicación del Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano (No. 028) y la Circular No. 1 (1) 88 sobre su funcionamiento, fueron publicados en la *Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal* el 18 de julio de 1988.

<sup>14</sup> Figura establecida en la Ley de Desarrollo Urbano y su Reglamento como auxiliar de la administración pública.

<sup>15</sup> *Gaceta de la CDMX*: 15-03-2018.

del suelo, el aumento o disminución de alturas y áreas libres definiendo nuevos Coeficientes de Ocupación del Suelo y Coeficientes de Utilización del Suelo, la densidad y el número de viviendas sin rebasar el número máximo de viviendas permitidas e intercambiar el potencial de desarrollo entre los inmuebles participantes en el polígono, así como en su caso, la relotificación de los predios participantes, para generar una nueva división”.

Este planteamiento presenta diversos problemas, destacando los siguientes: 1) su autorización no requiere aportación alguna de los promoventes para la ciudad, únicamente el pago de los derechos por el trámite respectivo; 2) no existen límites preestablecidos en lo que se puede edificar; 3) puede haber operaciones entre predios ubicados en todo el territorio de la Ciudad de México, sin ningún tipo de limitación en distancia. Esto ha llevado a que sea una de las opciones más utilizadas para llevar a cabo proyectos que requieran más intensidad de construcción o incorporar usos de suelo adicionales, lo cual ha sido objeto de diversas críticas.

## Conclusiones

México se encuentra en un proceso de transición en el cual existen diversas tendencias en materia de ordenamiento territorial y planeación urbana, las cuales consideran la noción del derecho a la ciudad como un eje fundamental que reconoce la necesidad de atender diversas necesidades que incluyen el mejoramiento del hábitat en sus diversas dimensiones, así como una mayor participación ciudadana en el diseño, decisión y ejecución de políticas públicas. Esto se ha ya incorporado a dos ordenamientos relevantes como son la LGAHOTYDU y la Constitución de la Ciudad de México.

Al mismo tiempo se ha generado una creciente conciencia a nivel nacional e internacional de que el enfoque de planeación tradicional normativo basado en la zonificación no es suficiente para dirigir procesos urbanos, ni para cumplir con diversos objetivos públicos como los planteados por el derecho a la ciudad. Es necesario entonces una visión fronética, es decir “que identifique los valores e intereses que están en juego, sobre todo en la toma de decisiones” (Pérez Torres, 2017: 296) que integre la noción de gestión urbanística como un elemento clave que permita ejecutar proyectos que involucren diversas propiedades y actores del sector público, privado y social.

La aplicación de instrumentos de compensación no financiera constituye entonces una oportunidad para cubrir objetivos de interés público relacionados con la conservación (histórica o ambiental), promoción de la vivienda asequible, reasignación y conversión de usos, entre otros. Para ello se requiere de su inclusión de forma más clara y contundente sin que sigan “compitiendo” con otros mecanismos que todavía están basados exclusivamente en la concepción prescriptiva de la zonificación.

La cada vez más amplia aplicación de este tipo de instrumentos orientados al mercado en diversos países llama a la necesidad de hacer una revisión sistemática y rigurosa de los mismos, particularmente en el contexto actual de México dominado por la escasez de recursos públicos, pero también donde es urgente generar conciencia sobre la necesidad de que las inversiones

inmobiliarias cumplan con su función social. En este sentido, la posibilidad de hacer realidad el derecho a la ciudad necesariamente pasa por un cambio de paradigma en el desarrollo urbano, donde conceptos como gestión urbanística, derechos de desarrollo, la zonificación como una asignación social, equidad, espacio público, resiliencia y sustentabilidad, separación de planeación de reglamentos de zonificación, entre otros, jugarán un papel clave.

## Referencias

- Adame, Jorge (2009). *El derecho de propiedad en el Derecho mexicano examinado a la luz del Derecho romano clásico*. Recuperado de: [https://works.bepress.com/jorge\\_adame\\_goddard/163/](https://works.bepress.com/jorge_adame_goddard/163/) [consulta: 31 de enero, 2019]
- Blanc, Francisco (2008). "Spain: non-financial compensation instruments and the Valencia model" en Janssen-Jansen, Leonie et al [eds] *New instruments in spatial planning. An international perspective on non financial compensation*. Amsterdam: IOS Press, pp. 41-72.
- Cheol-Joo, Cho (2008). "Korea: the case of non-financial compensation in the District Unit Planning process in Seoul", en Janssen-Jansen, Leonie et al [eds.] *New instruments in spatial planning. An international perspective on non financial compensation*. Amsterdam: IOS Press, pp. 73-93.
- Chorus, Paul (2008). "Japan: using developing rights as driver for development", en Janssen-Jansen, Leonie et al [eds] *New instruments in spatial planning. An international perspective on non financial compensation*. Amsterdam: IOS Press, pp. 41-72.
- Contreras, Carlos (1933). *Planificación: órgano de la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana*, tomo 2, núm 1. Ciudad de México, 30 pp.
- Harvey, David (2013). *Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal, 238 pp.
- Hirt, Sonjia (2014). *Zoned in the USA. The origins and implications of american land-use regulation*. Nueva York: Cornell University Press, 56 pp.
- Janssen-Jansen, Leonie; Marjolein Spaans y Menno van der Veen, (2008). "Non financial compensation in international comparative research", en Janssen-Jansen, Leonie, et al. [eds] *New instruments in spatial planning. An international perspective on non financial compensation*. Amsterdam: IOS Press, pp. 1-15.
- Pérez Torres, Daniel (2017). "Planeación urbano-territorial y ciudadanía metropolitana en México", en Kunz, Ignacio [compilador] *Planeación metropolitana: en busca de la integralidad*. Ciudad de México: Siglo XXI, pp. 272-299.
- Pruetz, Rick (2003). *Beyond Takings and Givings: Saving Natural Areas, Farmland and Historic Landmarks with Transfer of Development Rights and Density Transfer Charges*. Marina del Rey, California: Arje Press, 500 pp.
- Pruetz, Rick y Erica Pruetz (2007). "Transfer of Development Rights Turns 40", en *American Planning Association Planning & Environmental Law*, Junio, vol. 59, núm. 6.

## Siglas y acrónimos

CIAM	Congreso Internacional de Arquitectura Moderna
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos
LGAH OyDU	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
TDR	Transferable Development Rights



# Valores comerciales vs. valores catastrales del suelo en la Ciudad de México

Fernando Grenee Castillo<sup>1</sup>

## Introducción<sup>2</sup>

Desde los años noventa, en el Laboratorio de Planeación Urbana y Regional del Centro de Investigaciones en Arquitectura, Urbanismo y Paisaje (CIAUP) de la Facultad de Arquitectura (FA) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), se analizan anualmente, alrededor de 1000 avalúos del valor del suelo, distribuidos en 30 colonias seleccionadas aleatoriamente. Estos trabajos son realizados por alumnos de la Especialización en Valuación Inmobiliaria de la FA, y en virtud de que la mayoría de las colonias de la Ciudad de México (CDMX) están casi totalmente construidas, se utilizó el Método de Residuales para el avalúo del terreno.

En otro orden de ideas, el impuesto predial resulta crucial para las finanzas de esta ciudad, ya que con dicho impuesto se pagan distintos programas públicos, tales como el mantenimiento de vialidades de áreas verdes, la recolección y el manejo de basura, la seguridad y el alumbrado público. Sin embargo, la recaudación de este impuesto generalmente está por debajo de la capacidad de cobro por parte de la Tesorería de la CDMX porque los valores catastrales de los inmuebles (construcciones y terrenos baldíos) considerados por esta dependencia, están considerablemente subvaluados y no reflejan el valor comercial del suelo urbano, como lo señala el Código Financiero de la CDMX.

---

<sup>1</sup> Arquitecto; maestro en Urbanismo; doctor en Planeación Urbana y Regional; investigador titular "C" y PRIDE "D" en la UNAM; Investigador Nacional del SNI y miembro de la Academia Nacional de Arquitectura.

<sup>2</sup> En los experimentos que a continuación se presentan participaron las siguientes personas:

Elaboración de avalúos: Aldo Emmanuel González Calderón, Jessica Citlali Galván Camacho, Leonardo Ramírez Almaraz, Yadira Aceves Gutiérrez, Jorge Ramírez Hernández, Luis López Flores, Minerva Reyes Luna, Lope Munguía Villavicencio, Sergio García Santizo, Fidel Sánchez Bautista, Francisco Solano Carrillo, César Gómez Muñoz, Irma Araujo Longines, Ilse Almaraz Guerrero, Mónica Sánchez Carreño, Cinthia Lagunas Alvarado, Sergio Casas Ortiz, Ángel Méndez del Razo, Jesús Castillo Gallardo, Jorge Arias Zaragoza, Cecilia Gómez Pacheco, Juan Mejía Ruiz, Juan Tapia Galicia, Jannete Ramírez Martín, Mauricio Ramírez Herrera, Ismael Reyes Avendaño, Lucía Ramos Mendoza, Andrea Guerrero Sánchez, Miguel Fuerte Ponce, Julieta Salinas Paredes, Aída Berúmen Trejo, Erika Lemus Ramírez, Gloria Bolaños Pineda, Sandra Rodríguez García de León, Luis Delint Cárdenas, Fabiola Morales Iniesta.

Elaboración de material gráfico: Brandon Rico Morales, Efraín Salinas García y Cain Esquivel Santiago.

Análisis de la Información y redacción: Cain Esquivel Santiago.

Lo anterior resulta relevante, ya que para el pago de impuesto predial, el valor catastral, en conjunto con el valor de la edificación, define en última instancia dicho valor.

Resulta importante señalar que la CDMX es la entidad de la nación que, en términos brutos y per cápita, representa la de mayor recaudación por concepto de impuesto predial. En el año 2015 se ingresaron más de 14 000 millones de pesos en pagos de impuesto predial, representando 7.23% del total recaudado en esta ciudad y más del 32% del total ingresado por este impuesto en todos los estados. Esto último resulta muy relevante si consideramos que la CDMX representa menos del 8% de la población de la nación. Sin embargo, y a pesar que ésta es la entidad más eficiente del País, dicha recaudación podría aumentarse de manera considerable si los valores catastrales del suelo se acercaran más a los valores comerciales.

## Objetivo

El objetivo de la presente investigación consiste en realizar un comparativo entre los valores catastrales determinados por la Tesorería de la CDMX y los valores comerciales obtenidos por los alumnos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) antes mencionados, esto último para entender las diferencias entre ambos valores bajo la premisa de que la actualización de los valores catastrales, indudablemente conllevaría a una mayor recaudación del impuesto predial.

## *Definición de conceptos*

Para la comprensión de este documento se exponen los diferentes conceptos que el Gobierno de la CDMX define para el cobro del predial con relación al año 2015.

### Clave de región catastral

Es un territorio determinado con fines de control catastral de los inmuebles.

### Colonia catastral

Es una porción del territorio que comprende grupos de manzanas o lotes, la cual tiene asignado un valor unitario de suelo, expresado en pesos por metro cuadrado.

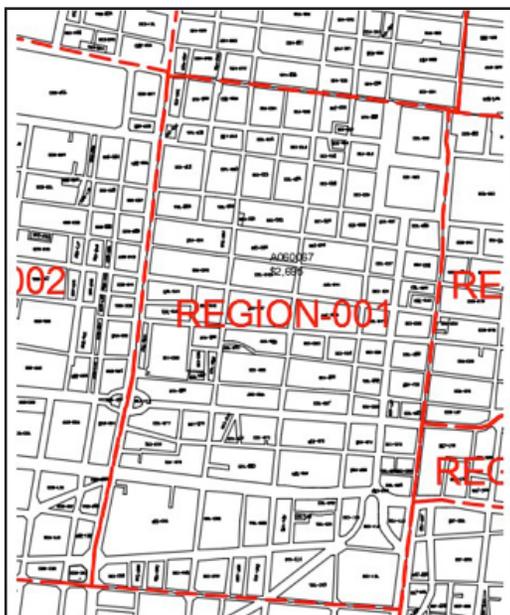
### Corredor de valor

Es un conjunto de inmuebles colindantes con una vialidad pública que por su mayor actividad económica repercute en un mayor valor comercial del suelo respecto del predominante de la zona.

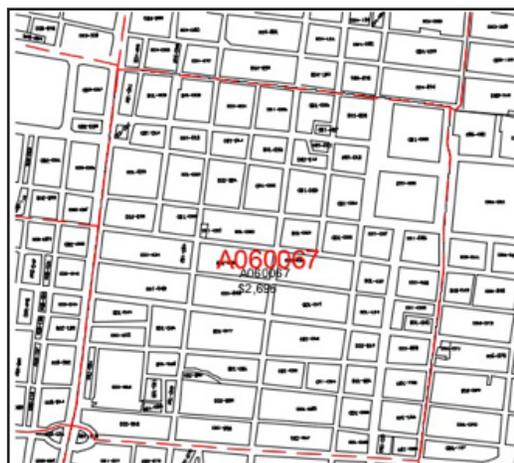
### Enclave de valor

Es el conjunto de manzanas o de lotes de edificaciones de uso habitacional, que cualitativamente se diferencian del resto de lotes o manzanas del área en que se ubican, contando con caracterís-

Clave de región.



Las colonias catastrales incluyen manzanas, mismas que se identifican con una clave catastral.



Corredor del valor.



Las manzanas catastrales que se encuentran dentro de un corredor del valor tienen un mayor valor unitario de suelo. Quedan exceptuados como colonia catastral tipo enclave de valor, los inmuebles donde se ubican viviendas de interés social y/o popular.

Manzana catastral

Está conformada por un grupo de viviendas, edificios, predios, lotes o terrenos de uso habitacional, comercial, industrial o de servicios; generalmente se puede rodear en su totalidad y está delimitada por calles, andadores, brechas, veredas, cercas, arroyos, barrancos o límites prediales.

### Manzanas catastrales.



#### Metodología

Las metodologías para el desarrollo de estos cuatro experimentos son diferentes para cada caso, por lo tanto, las mismas se exponen en la presentación de cada uno de los mismos.

#### Desarrollo del tema

Esta investigación se sustenta a partir de cuatro experimentos que a continuación se describen.

### Experimento 1

#### *Objetivo*

La finalidad de este experimento fue registrar los valores catastrales de las agrupaciones de manzanas que corresponden a un determinado cohorte de valor catastral en el Distrito Federal para analizar el comportamiento de dichos valores en las diferentes zonas de la ciudad, también para identificar gráficamente dichos valores a fin de facilitar su comprensión.

El documento está basado en los valores catastrales del Código Fiscal de la CDMX del 22 de diciembre de 2014.

#### *Metodología*

- Se digitalizaron las tablas de valores unitarios del suelo de las 16 delegaciones (ahora alcaldías) en archivos de Excel, complementando estas con un plano de AutoCad, con información de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) para georreferenciar cada delegación, regiones, colonias y manzanas catastrales;
- Se determinaron rangos de valor de agrupaciones de manzanas correspondientes a cohortes con una amplitud de \$500 pesos entre cada rango para identificar visualmente por color los diferentes valores de suelo de todo el Distrito Federal.

- Se construyó un histograma para agrupaciones de manzanas catastrales que corresponden a un determinado cohorte de valor catastral, a fin de identificar las frecuencias de los valores en cada una de las mismas.
- Se detectó que algunas de las colonias de las tablas no se lograron ubicar en los planos, pero gráficamente no son significativas por los valores catastrales registrados.

## Resultados

Tabla 1.

### Agrupaciones de manzanas por cohortes de valor.

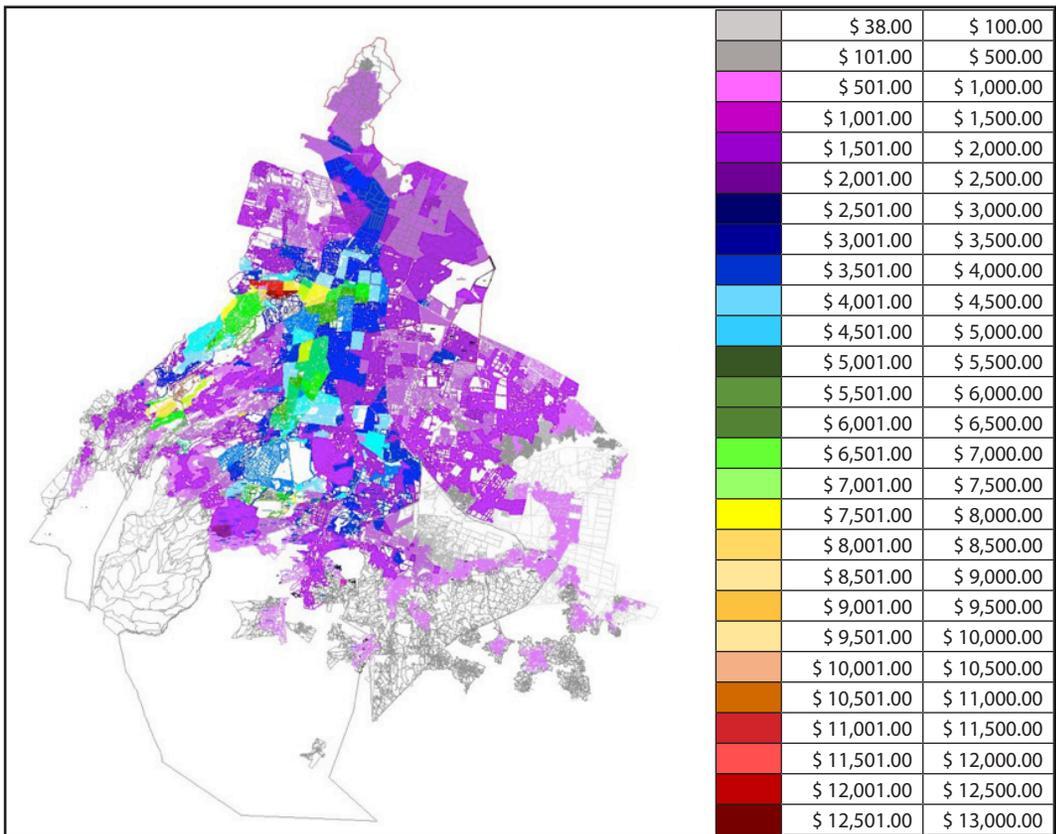
Distribución de frecuencia de 38.21.

cohorte por \$	#	Acum	Prop.	Prop Acum	cohorte por \$	#	Acum	Prop.	Prop. Acum.
1-500	1,115	1,115	0.096	0.096	6000 a 6500	46	11,398	0.004	0.976
500 a 1000	2,144	3,259	0.184	0.279	6500 a 7000	100	11,498	0.009	0.985
1000 a 1500	2,943	6,202	0.252	0.531	7000 a 7500	26	11,524	0.002	0.987
1500 a 2000	2,002	8,204	0.172	0.703	7500 a 8000	55	11,579	0.005	0.992
2000 a 2500	1,383	9,587	0.118	0.821	8000 a 8500	12	11,591	0.001	0.993
2500 a 3000	412	9,999	0.035	0.857	8500 a 9000	27	11,618	0.002	0.995
3000 a 3500	544	10,543	0.047	0.903	9000 a 9500	1	11,619	0.000	0.995
3500 a 4000	194	10,737	0.017	0.920	9500 a 10000	24	11,643	0.002	0.997
4000 a 4500	240	10,977	0.021	0.940	11000 a 11500	5	11,648	0.000	0.998
4500 a 5000	121	11,098	0.010	0.951	11500 a 12000	8	11,656	0.001	0.999
5000 a 5500	96	11,194	0.008	0.959	12500 a 13000	17	11,673	0.001	1.000
5500 a 6000	158	11,352	0.014	0.973					

Fuente: Documento valor catastral de la tierra en el Distrito Federal, 2015.

Mapa 1.

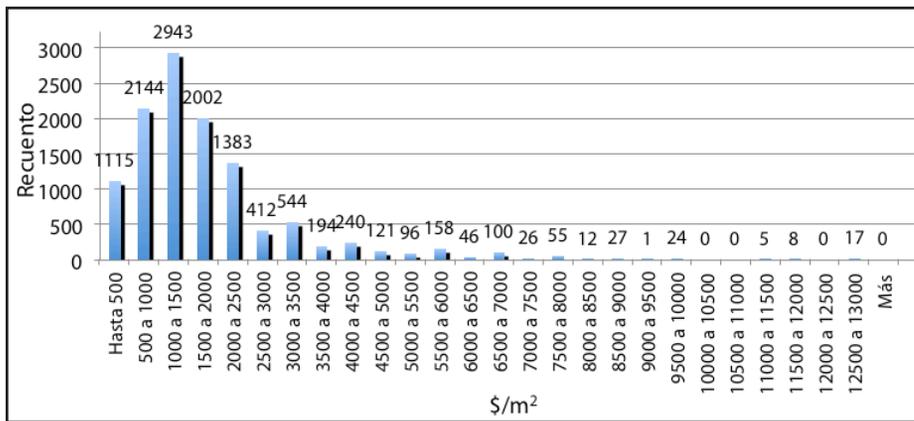
Valor por cohortes de agrupaciones de manzanas que corresponden a un determinado cohorte de valor catastral en la Ciudad de México.



Fuente: Documento valor catastral de la tierra en el Distrito Federal, 2015.

Gráfica 1.

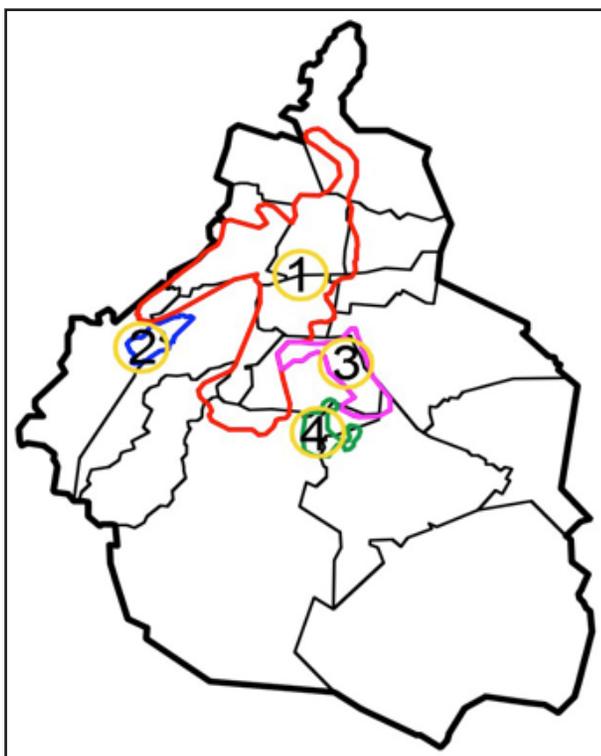
Distrito Federal. Colonias catastrales 2015.



## Conclusiones

- Se identificaron 11 673 agrupaciones de manzanas que corresponden a un determinado cohorte de valor catastral.
- En la cohorte de \$1 001 a \$1 500 pesos de valor catastral de la tierra, se detectaron 2 943 observaciones, mismas que representan 25% del total.
- El valor mínimo detectado fue de \$38.21, en la entonces delegación Gustavo A. Madero.
- El valor máximo encontrado fue de \$12 987.05 en la entonces delegación Miguel Hidalgo, coincidiendo este valor con el del Centro de Negocios de la Ciudad que se localiza en Paseo de la Reforma esquina con Ródano.
- Podemos observar cuatro polígonos de alto valor en el Distrito Federal que van de mayor a menor precio e importancia, siendo estos:
  - El centro de negocios que va desde Polanco, extendiéndose por el Paseo de la Reforma de oriente a poniente y por la Avenida de los Insurgentes de norte a sur.
  - Santa Fe, generado por una inmensa inversión inmobiliaria.
  - La delegación Coyoacán, al centro sur de la ciudad.
  - Al sur de la ciudad un pequeño núcleo de menor valor alrededor del Club de Golf Tepic.

Mapa 2.



- Existen valores catastrales menores a \$100.00 en Gustavo A. Madero, Tlalpan, Xochimilco, Iztapalapa, Magdalena Contreras.
- Se apreció un fuerte contraste de valores al interior de Cuajimalpa, Miguel Hidalgo y Álvaro Obregón, en ellas se notó la desigualdad económica que prevalece en la Ciudad de México.

## Experimento 2

### *Objetivo*

El objetivo de este experimento es determinar el grado de correlación entre valores catastrales y distancias al Centro de Negocios a fin de visualizar qué tanto influye la localización en la determinación de estos valores.

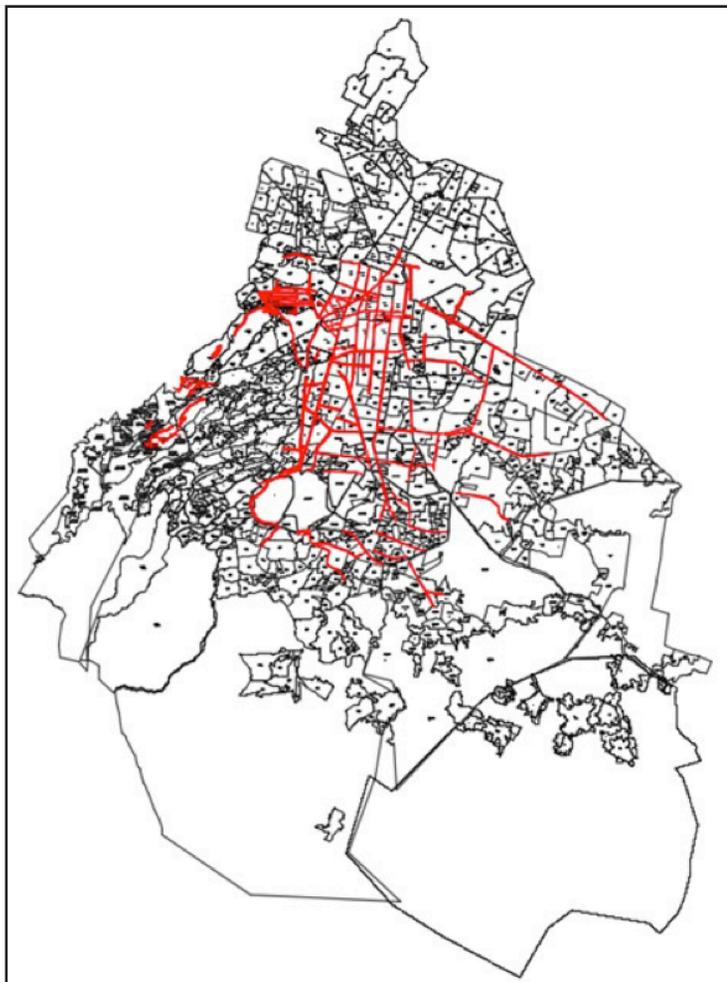
### *Metodología*

1. Considerando la información de las 11 673 agrupaciones de manzanas que corresponden a un determinado cohorte de valor catastral, se elaboraron 751 polígonos que corresponden a una misma clave catastral
2. Con la información de estos 751 polígonos se elaboró un Sistema de Información Geográfica (SIG) que contiene la delimitación de cada polígono y el valor del suelo estimado para cada uno de ellos con la información de las Colonias Catastrales incluidas en cada polígono.
3. Considerando la información antes señalada se calculó el valor promedio catastral por m<sup>2</sup> para cada uno de los 751 polígonos considerados.
4. Se determinó la distancia del centroide de cada uno de los 751 polígonos considerados a la esquina de Reforma y Ródano (Centro de Negocios), misma que se considera como el punto de máximo valor de la Ciudad de México.
5. Se realizó una regresión para determinar el grado de correlación entre el valor catastral y la distancia al Centro de Negocios.

## Resultados

Mapa 3.

751 colonias catastrales y corredores CDMX, 2015.



En la **tabla 2**, y como ejemplo de información de atributos relativos a Colonias Catastrales, se presentan los datos para 30 colonias localizadas en diferentes delegaciones (hoy alcaldías) del antes llamado Distrito Federal, que se identifican con la clave de cada colonia.

La distancia señalada en esta tabla, es la medición del centroide de cada Colonia Catastral a la esquina del Pase de la Reforma y Ródano.

Tabla 2.

**Valor catastral de colonias catastrales, año 2015.**

No.	Clave del sig.	Clave colonia catastral	distancia al centro de negocios kms.	Promedio de valor catastral (pesos)
1	MH-13	A110126	1,261	12,987
2	MH-59	A110566	2,661	12,690
3	MH-60	A110576	2,465	12,690
4	MH-61	A110586	2,195	12,690
5	MH-62	A110596	1,755	12,690
6	MH-63	A110606	1,974	12,690
7	MH-17	A110176	3,713	11,581
8	MH-12	A110116	1,733	11,500
9	MH-16	A110166	2,400	11,500
10	MH-35	A110336	2,461	11,061
11	MH-56	A110537	2,847	9,648
12	AO-182	A011526	9,954	9,299
13	MH-16	A110156	1,637	9,240
14	CU-43	AO50336	12,341	8,968
15	CC-28	A060287	1,131	8,560
16	MH-34	A110326	3,076	8,270
17	MH-72	A110706	3,620	8,229
18	MH-15	A110146	1,463	8,169
19	PAN-130	A141311	13,806	7,794
20	MH-9	A110096	1,054	7,747
21	CC-8	A060096	1,457	7,622
22	MH-27	A110256	5,308	7,522
23	MH-70	A110686	3,722	7,522
24	MH-73	A110716	3,963	7,522
25	MH-38	A110366	2,964	7,309
26	BJ-24	A030246	3,353	7,071
27	CU-46	AO50406	12,532	6,991
28	MH-31	A110296	4,377	6,959
29	CU-52	AO50486	12,462	6,840
30	BJ-13	A030136	5,700	6,710

Fuente: Elaboración propia derivada de información de la Tesorería del GDF para el año 2015.

La información completa de las 751 Colonias Catastrales se localiza en el SIG. Que para este efecto se ha construido.

En los **mapas 4 y 5** se dan ejemplos gráficos del contenido del SIG elaborado para este estudio referentes a la Zona Centro indicando Colonias y Corredores Catastrales.

Mapa 4.

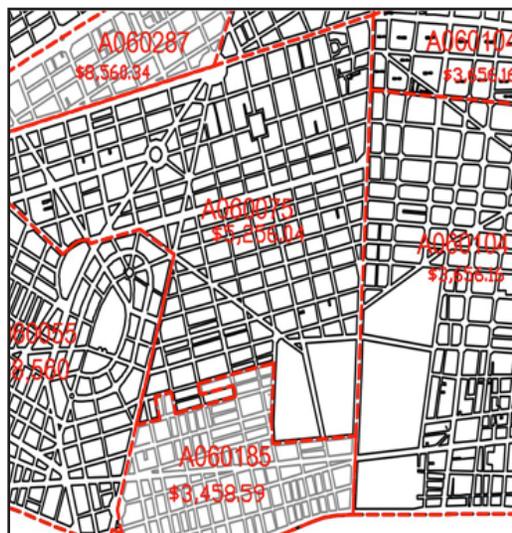
**Detalle zona centro CDMX. Colonias catastrales y corredores.**



Fuente: Del SIG, elaboración propia

Mapa 5.

**Detalle de colonias y valores catastrales.**



Fuente: Del SIG, elaboración propia

El promedio del valor catastral del suelo de estas 751 colonias catastrales resulto en \$2 342.00 por metro cuadrado.

El promedio de distancia de los centroides de cada una de las 751 colonias catastrales consideradas al punto de máximo valor de la CDMX considerado, esquina de Paseo de la Reforma y Ródano, fue de 11.438 km.

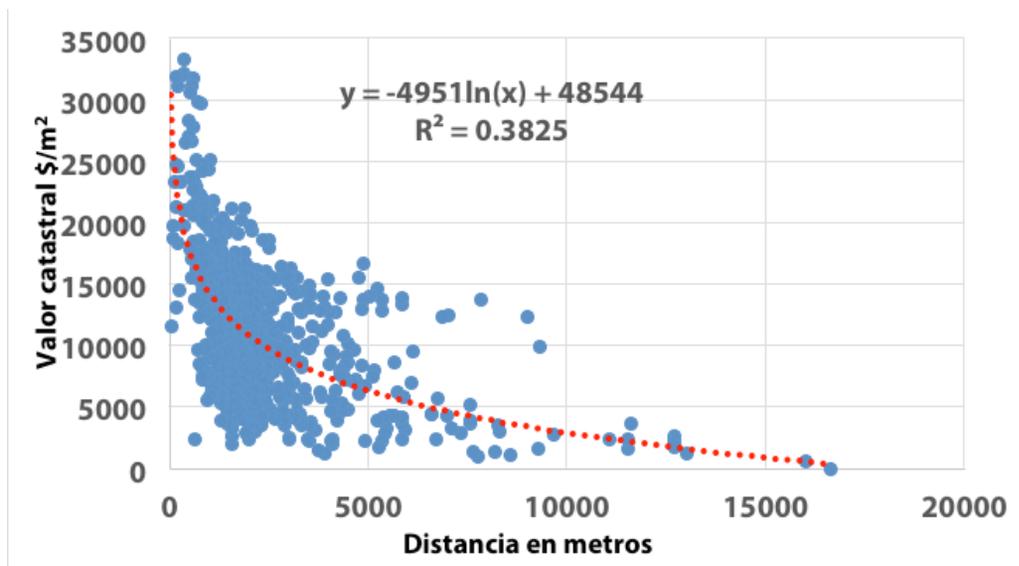
La regresión que se presenta en la Gráfica 2 entre valor catastral y distancia al valor catastral más alto de la Ciudad, considerando una función logarítmica nos arroja los siguientes resultados:

- Ecuación:  $y=f(x)=-4951\ln X+48544$  y,
- Un coeficiente de determinación:  $r^2= .3825$ .

Es importante señalar que en este experimento se consideró como el valor catastral más alto el del corredor de valor catastral de la Avenida Presidente Mazaryk que corre de la Avenida Mariano Escobedo al Periférico.

Gráfica 2.

Valores catastrales 2015 vs distancia a Mazarik esq. Mariano Escobedo.



Fuente: Elaboración propia derivada de información de la Tesorería del GDF, para el año 2015.

Los bajos resultados de la correlación entre estas dos variables, nos indican que para el Gobierno de la Ciudad de México el tema de la localización desde una perspectiva macroeconómica, no es relevante para la determinación del valor catastral del suelo.

### Experimento 3

#### Objetivo

El objetivo de este experimento es determinar el grado de correlación entre valores comerciales, realizados mediante avalúos y distancias al Centro de Negocios a fin de visualizar qué tanto influye la localización en la determinación de estos valores comerciales.

#### Metodología

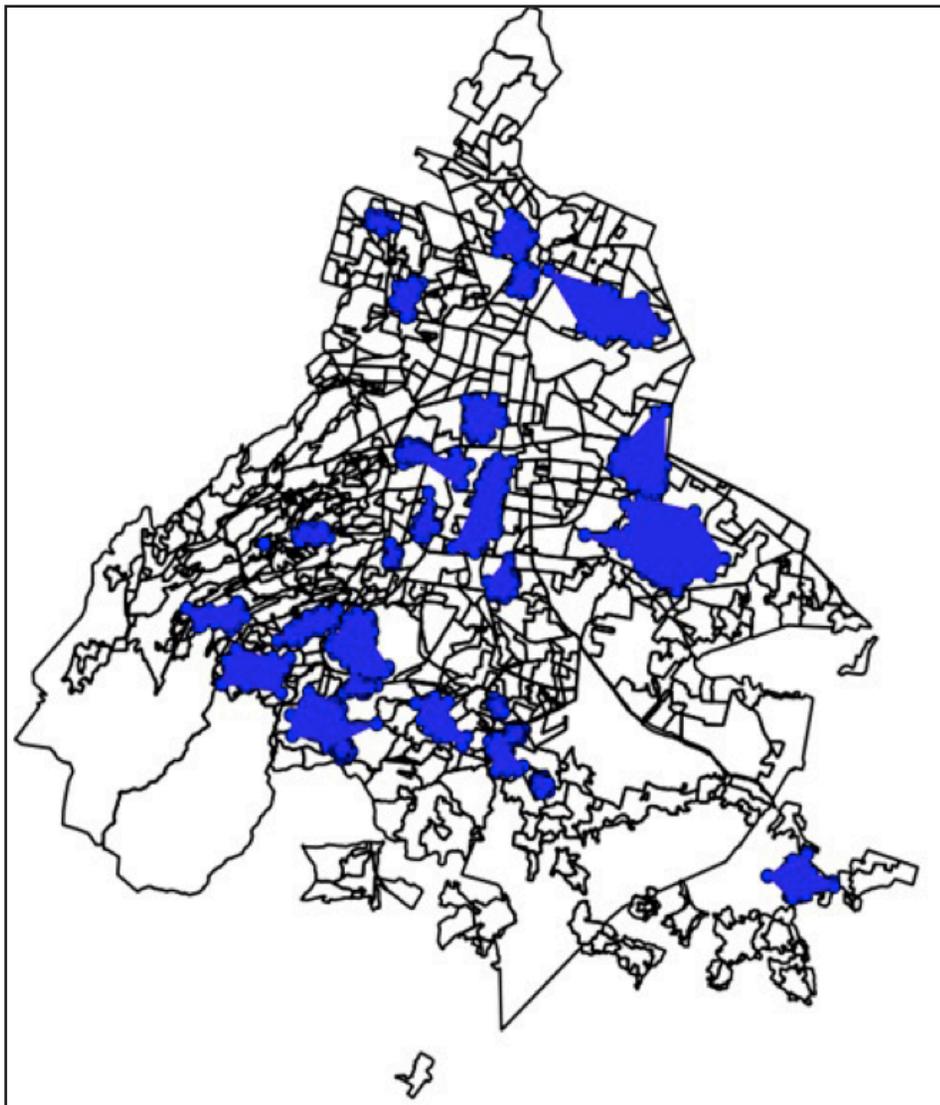
1. Se determinó el promedio del valor comercial para el año 2015 de 34 polígonos (denominados con nombres de colonias) elaborados en la UNAM, para cada uno de estos polígonos se realizaron 30 avalúos comerciales, lo que nos da una muestra de aproximadamente 1 000 avalúos en este experimento.

2. La información anterior se vertió en un SIG elaborado para este propósito.
3. Se determinó la distancia del centroide de cada polígono al Centro de Negocios.
4. Se realizó una regresión para determinar el grado de correlación entre los valores comerciales estimados para cada uno de los 34 polígonos considerados en este experimento y la distancia de los mismos al Centro de Negocios.

## Resultados

Mapa 6.

Polígonos de valor comercial de las 34 colonias analizadas.



En la tabla 3 se presenta como ejemplo el resumen que uno de los valuadores realizó considerando los resultados de los avalúos individuales realizados para la colonia que le tocó analizar. En este resumen se indica el valor por metro cuadrado de terreno de cada inmueble analizado así como la distancia al Centro de Negocios, y que para este experimento se consideró la esquina de la Av. Reforma con la calle de Ródano.

En la gráfica 3, que a continuación se presenta, se observa que para este caso sí existe una muy aceptable correlación ( $R^2=0.82$ ) entre el valor determinado mediante avalúos comerciales y la distancia al centro de negocios, lo anterior nos permite aseverar que a nivel estadístico se observa una relación del valor del suelo y su localización en el contexto de toda la ciudad. El valor del suelo para el Centro de Negocios para el año que nos ocupa es una apreciación del autor.

Tabla 3.

**Avalúos colonia Agrícola Oriental 2015\*. Arq. Salinas Paredes Julieta.**

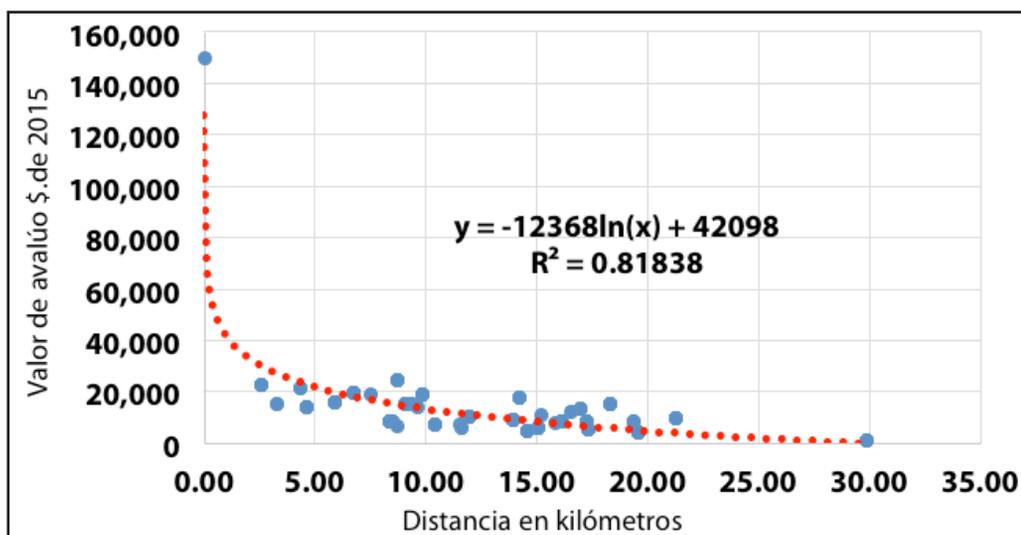
No.	Clave	Dirección	Distancia	Valor \$/m <sup>2</sup>
1	CLAV-IZT-01	Oriente 249 115	8.60	5,512
2	CLAV-IZT-02	Sur 26 11	9.17	9,515
3	CLAV-IZT-03	Oriente 253 70	9.11	5,037
4	CLAV-IZT-04	Oriente 255 23	9.16	5,988
5	CLAV-IZT-05	Oriente 249 138	8.50	5,400
6	CLAV-IZT-06	Oriente 217 302	7.28	7,229
7	CLAV-IZT-07	Sur 20 642	9.88	7,250
8	CLAV-IZT-08	Sur 22 117	9.50	6,796
9	CLAV-IZT-09	Sur 22 113	8.76	6,582
10	CLAV-IZT-10	Oriente 249 163	8.61	5,561
11	CLAV-IZT-11	Oriente 243 B 190	8.73	6,748
12	CLAV-IZT-12	Oriente 249 A 102	8.67	6,099
13	CLAV-IZT-13	Oriente 249 A 62	8.69	5,985
14	CLAV-IZT-14	Sur 26 30	9.70	10,131
15	CLAV-IZT-15	Sur 20 B 62	9.49	6,015
16	CLAV-IZT-16	Oriente 229 383	7.49	7,130
17	CLAV-IZT-17	Oriente 245 D 136	8.15	6,635
18	CLAV-IZT-18	Oriente 255 308	9.35	8,646
19	CLAV-IZT-19	Sur 12 C 44	9.47	6,369
20	CLAV-IZT-20	Sur 16 A 52	7.32	5,069
21	CLAV-IZT-21	Oriente 249 243	8.72	8,553
22	CLAV-IZT-22	Sur 12 6	7.32	7,689
23	CLAV-IZT-23	Oriente 253 17	8.55	7,490

24	CLAV-IZT-24	Oriente 253 155	9.10	7,900
25	CLAV-IZT-25	Oriente 237 C 22	8.05	6,575
26	CLAV-IZT-26	Oriente 233 A 220	7.58	5,933
27	CLAV-IZT-27	Retorno 7 Sur 20 71	9.28	5,155
28	CLAV-IZT-28	Oriente 253 35	9.43	5,549
29	CLAV-IZT-29	Oriente 241 A 224	8.33	7,675
30	CLAV-IZT-30	Oriente 237 C 34	8.70	6,611
<b>Promedio</b>	8.69	6,761		

Fuente: Elaboración propia derivada de avalúos hechos por alumnos de la especialización en valuación Inmob.  
\* Arq. Salinas Paredes Julieta.

Gráfica 2.

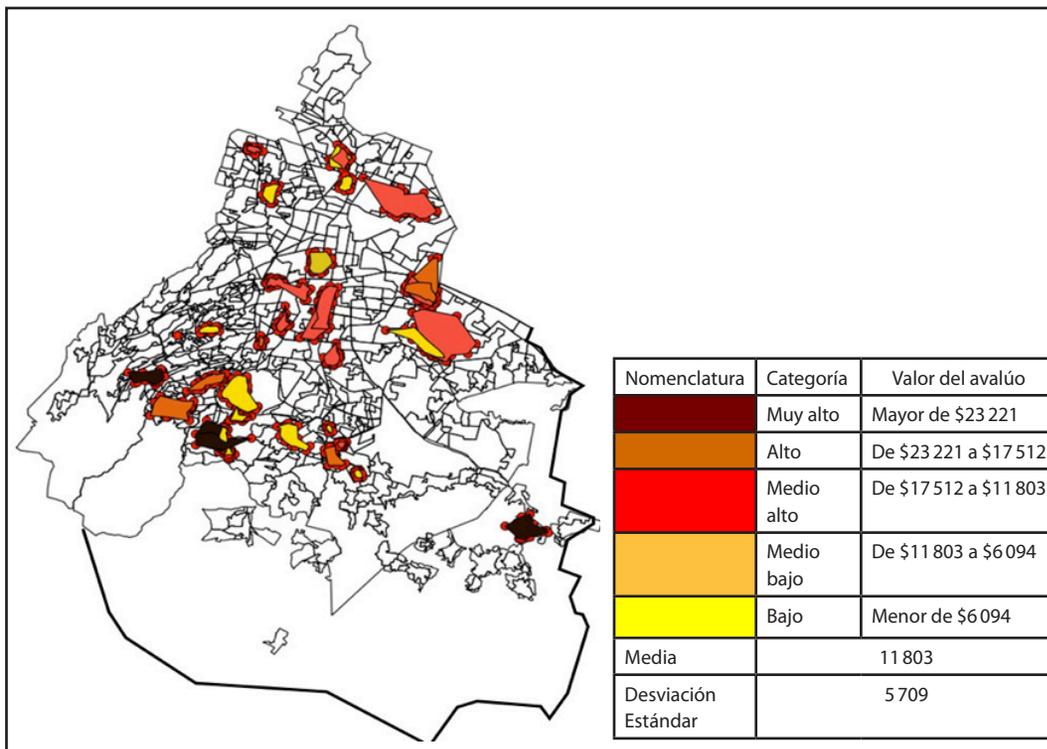
Valor comercial vs distancia al centro de negocios.



En el mapa 7 se grafican los distintos polígonos del estudio atendiendo a rangos de valor considerando la media y la desviación estándar de las observaciones. En esta imagen se percibe que efectivamente el valor comercial está en función de la distancia al Centro de Negocios considerado, esto también observado en la gráfica 2.

Mapa 7.

### Valores de polígonos estudiados.



## Experimento 4

### Objetivo

El objetivo de este experimento fue relacionar los datos que se obtuvieron narrados en el Experimento 3, relativo a valores comerciales de la Ciudad con aquéllos de los experimentos 1 y 2 referentes a los valores catastrales definidos por la Tesorería de la CDMX.

### Metodología

1. Considerando los resultados de los experimentos 2 y 3, en el SIG elaborado para el Experimento 2, se “empalmaron” los polígonos considerados en el Experimento 3.
2. Considerando la información del punto 1, en donde se observa que los polígonos correspondientes a agrupaciones de manzanas que corresponden a un determinado cohorte de valor catastral, traspasan los límites de los polígonos elaborados con valores comerciales, se estimó un valor promedio catastral para el polígono equivalente a los estudiados de la UNAM.

3. Se realizó una regresión para determinar el grado de correlación entre los valores comerciales estimados para cada uno de los 34 polígonos y los valores catastrales estimados para estos mismos 34 polígonos.

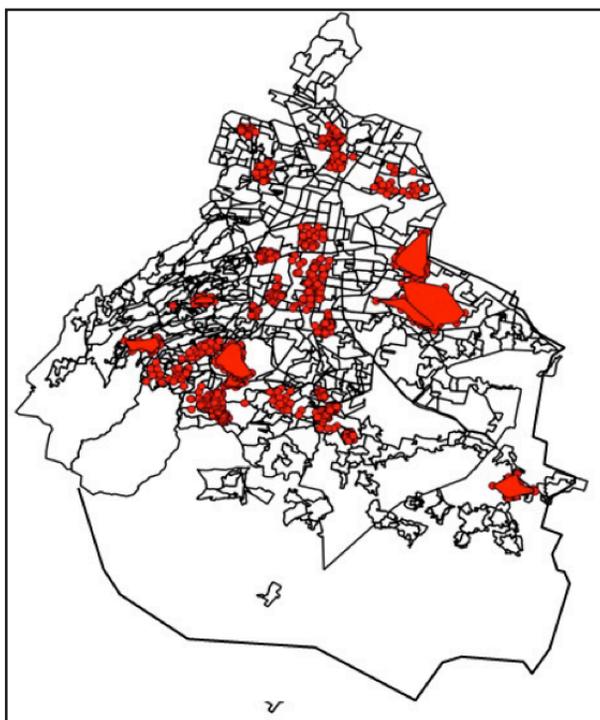
## Resultados

En el mapa 8 se muestra el “empalme” tanto las 751 manzanas que corresponden a un determinado cohorte de valor catastral estudiado, así como los 34 polígonos relativos a los avalúos de los valores comerciales.

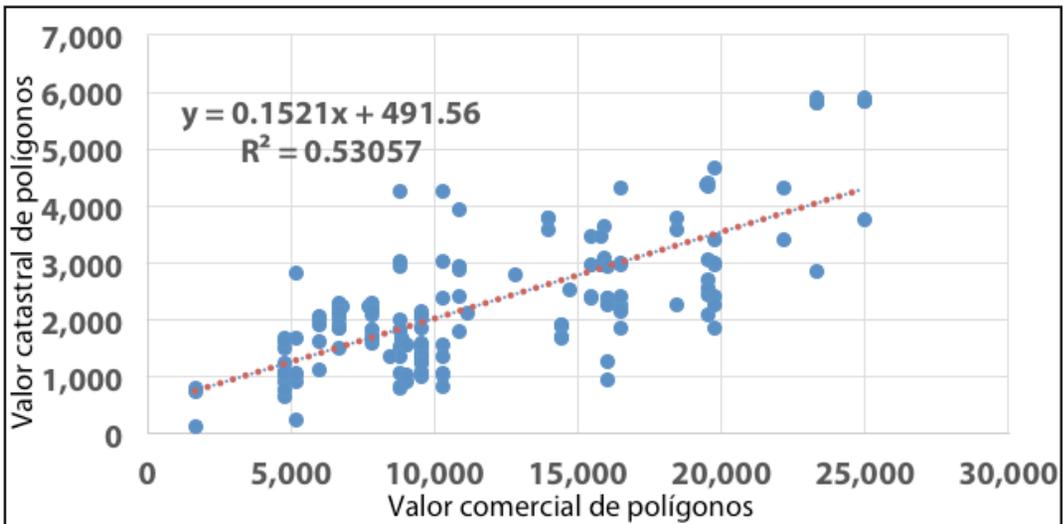
La regresión para determinar la relación que existe entre los valores comerciales y los catastrales que puede apreciarse en la Gráfica 3, nos indica que la misma no es satisfactoria ( $R^2 = 0.5306$ ), esto resulta de capital importancia pues nos demuestra que los valores que la tesorería fija para el cobro del Impuesto Predial, son muy inferiores a los valores obtenidos mediante avalúos comerciales.

Mapa 8.

**Polígonos de valor, correspondientes a diferentes colonias investigadas y de agrupaciones de manzanas que corresponden a un determinado cohorte de valor catastral en 2015.**



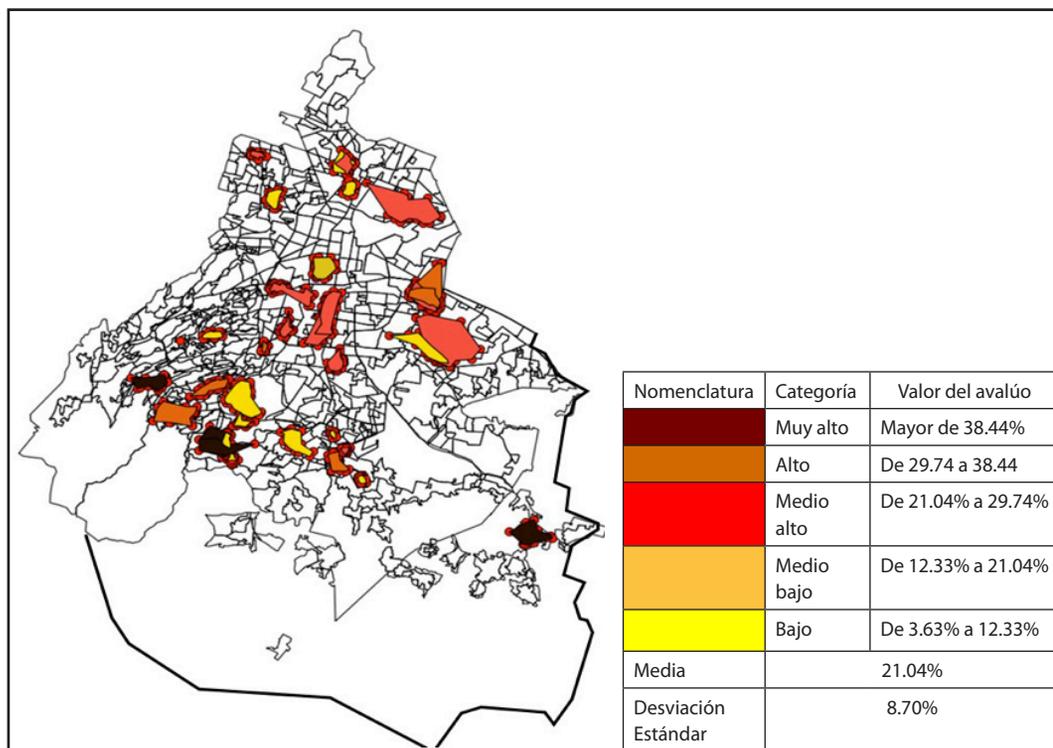
Gráfica 3.

**Valor catastral vs valor comercial de polígonos estudiados.**

El mapa 9 da cuenta del porcentaje del valor catastral relativo al valor del avalúo para cada caso analizado. Se puede observar que los valores catastrales están siempre por debajo de los valores obtenidos mediante avalúos comerciales. En particular se observa que los polígonos más alejados son aquéllos donde estos dos valores tienen menos diferencia en tanto que el resto de las categorías están dispersas por toda la ciudad. Es notable observar que en la media de todos los polígonos analizados, los valores catastrales solo alcanzan 21.04% del valor comercial.

Mapa 9.

Porcentaje de valor catastral relativo al valor de avalúo.



Referencias

SIG propio del Laboratorio de Planeación Urbana y Regional del CIAUP de la FA de la UNAM.

Avalúos realizados por los 34 estudiantes señalados al inicio del documento.

[www.seduvi.df.gob.mx](http://www.seduvi.df.gob.mx) (fecha de consulta 15 de abril de 2018).

[www.inegi.com.mx](http://www.inegi.com.mx) (fecha de consulta 15 de abril de 2018).

[https://www.google.com/intl/es-419\\_mx/maps/about/mymaps/](https://www.google.com/intl/es-419_mx/maps/about/mymaps/) (fecha de consulta 8 de abril de 2018).

*El catastro en México.* Dirección General Adjunta de Hacienda Municipal del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de México.

## Siglas y acrónimos

CDMX	Ciudad de México
CIAUP	Centro de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Paisaje
FA	Facultad de Arquitectura de la UNAM
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Seduvi	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México
SIG	Sistema de Información Geográfica
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

# Experiencias del cooperativismo de vivienda en la Ciudad de México. Un aporte a los sistemas de producción y gestión social del hábitat

María Soledad Cruz Rodríguez  
Jerónimo A. Díaz Marielle<sup>1</sup>

## Introducción

### *La producción social del hábitat en perspectiva*

La Producción Social de la Vivienda y el Hábitat (PSVYH) ha sido definida por Ortiz (2017) como “ [...] el conjunto de procesos generadores de espacios habitables que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro” (Ortiz, 2017: 228). Este fenómeno no es nuevo, sus antecedentes y experiencias datan de las colonias populares formadas por autogestión y autoconstrucción de la vivienda a partir de la segunda mitad del siglo pasado (Connolly, 2013) cuando se comenzó a conceptualizar la “producción social de vivienda”, con el fin de enfatizar la participación y la relación de los pobladores, de las organizaciones populares y de las instituciones involucradas con la producción pública de la vivienda. El éxito de algunas experiencias ha permitido transitar de la esfera de la vivienda a la producción del hábitat, de aquí que se identifique una transición de lo local y comunitario al diseño de políticas públicas de vivienda y hábitat. En este sentido, el enfoque conceptual al que nos referimos en este trabajo tiene un origen preciso, que es necesario ubicar en aras de entender el contexto, los actores y el alcance de las experiencias descritas más adelante.

En 1996, en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II), las organizaciones sociales, académicas y civiles nucleadas en torno a la Coalición Internacional del Hábitat (HIC por sus siglas en inglés)<sup>2</sup>, acordaron promover esta concepción estratégica del proceso habitacional para hacer efectivo el derecho a la vivienda adecuada. Desde entonces, la PSVYH se ha convertido en una bandera de lucha de numerosos movimientos

---

<sup>1</sup> Profesores del Departamento de Sociología, Área de Sociología Urbana, UAM Azcapotzalco.

<sup>2</sup> Presidida en aquel entonces por el mismo Enrique Ortiz.

sociales en América Latina que han entendido a la vivienda como proceso y no como producto terminado; como producto social y cultural y no como mercancía; como acto de habitar y no como mero objeto de intercambio.

En la Ciudad de México, las organizaciones populares vinculadas a la HIC y al Movimiento Urbano Popular (MUP) han venido participando desde finales de los años noventa del siglo pasado, en el diseño de programas que apuntan en este sentido, tales como el de Mejoramiento de Vivienda. Este programa fue galardonado en diversas ocasiones por haber contribuido a densificar la ciudad sin desplazar a sus habitantes, y por haber acompañado ordenadamente el proceso de producción de vivienda que de por sí realizan las familias capitalinas.<sup>3</sup>

Al iniciar el siglo XXI se encuentran dos tendencias particularmente divergentes en torno a la producción de la vivienda: por una parte, la política nacional de vivienda se orientó hacia la producción masiva de la llamada “vivienda social”, a partir de la construcción mercantil de enormes conjuntos urbanos en zonas alejadas de servicios, equipamientos y con serios problemas de accesibilidad. Para investigadores como Iracheta (2017), los resultados de esta forma de producir vivienda se presentan a la vista de todos: kilómetros de casas idénticas, sembradas entre milpas, en conjuntos urbanos deteriorados y cada vez más alejados de los centros urbanos. Sobre este tema hay investigaciones importantes que atienden temas como la calidad de la vivienda, vida cotidiana, condiciones de producción (Esquivel *et.al.*, 2005; Pedroti, 2016). Por otra parte, de manera paradójica, también cobró fuerza el enfoque de la *psvyh*, ya que se llevaron a cabo cambios legales e institucionales, a los que se hará referencia en estas cuartillas y que impulsaron esta vía de producción social.

En 2006, la *producción social de vivienda* fue introducida en el artículo cuarto de la Ley Federal de Vivienda, y ese mismo año se echó a andar una oficina de apoyo a la Producción Social de la Vivienda en la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi). En este contexto, diversos organismos no gubernamentales conformaron la Red Nacional de Productores Sociales de Vivienda con miras a orientar la acción financiera de Conavi hacia esquemas más comprensivos de la realidad económica, social y cultural en que se dan los procesos de autoproducción, principalmente en el ámbito rural.

A nivel local (en Ciudad de México), hubo mayores avances en el desarrollo de instrumentos de apoyo a la *psvyh*. En 2007 se estableció el Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario (PMBYC), que fue impulsado por las organizaciones que habían concebido el programa de Mejoramiento de Vivienda;<sup>4</sup> en él se reconoció la necesidad de trascender el ámbito de la vivienda para actuar sobre los espacios públicos. Desde su creación hasta 2017, quedó alojado en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el PMBYC financió 1 953 proyectos y se obtuvieron importantes reconocimientos como el *World Habitat Award* de 2011, máxima distinción internacional en la materia.

---

<sup>3</sup> Entre 1998 y 2010, el Instituto de Vivienda (Invi) realizó cerca de 182 000 acciones en beneficio de 731 000 habitantes del Distrito Federal. El programa obtuvo tres menciones del Premio Nacional de Vivienda de 2009, en las categorías de Producción Social de Vivienda, Diseño Arquitectónico, Integración al entorno y localidad y en la de Participación de Beneficiarios. En 2010 ganó el mismo premio en la categoría de Producción de Vivienda (Casa y Ciudad 2007).

<sup>4</sup> Una parte importante de las organizaciones pertenecían al MUP.

Este tipo de experiencias contribuyó a estructurar las demandas del movimiento por el derecho a la ciudad que venía creciendo internacionalmente (Mathivet, 2009) y que pronto encontraría una expresión local. En 2008, en el marco del VIII Foro Social Mundial —que se realizó de manera dislocada en distintas geografías del mundo, incluso en el zócalo capitalino— las organizaciones del MUP y diversos organismos civiles vinculados al HIC hicieron pública la propuesta de generar una Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. La Carta fue firmada en julio de 2010 por el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal y ayudó, en lo inmediato, para respaldar las iniciativas que se estaban discutiendo en el seno del MUP, en particular la necesidad de reorientar la acción del Invi.

Fue en este contexto que el MUP y el gobierno de la ciudad se comprometieron a diseñar y promover un nuevo programa de Producción y Gestión Social del Hábitat (Progesha) que apoyaría la creación de conjuntos y espacios comunitarios bajo la conducción de cooperativas, entre otros agentes sociales. Decenas de proyectos, en los que se incluyeron las cooperativas de vivienda aquí estudiadas, fueron emprendidas precisamente ante la expectativa del Progesha. Sin embargo, el documento básico de dicho programa —al cual tuvo acceso este equipo de investigación— permanece inconcluso, y las organizaciones del MUP han tenido que desarrollar sus proyectos con los instrumentos convencionales del Invi, enfrentando problemas tanto internos como externos que se detallarán en esta investigación.

Ante este panorama, este trabajo aborda el tema de las cooperativas de vivienda con el objetivo de ofrecer elementos y estrategias para promover mejoras en su desarrollo. Como punto de partida, se reconocen tres momentos u “olas cooperativistas” en las que la organización cooperativa para la vivienda tiene una presencia importante. Como parte de la segunda y la tercera “ola”, se presentan las experiencias seleccionadas para este estudio, las cuales fueron documentadas mediante la asistencia a reuniones y asambleas, la ejecución de entrevistas y el levantamiento de cuestionarios. Al final, se formulan algunas recomendaciones considerando los avances políticos y jurídicos más actuales en materia de PSVYH.

## La primera ola cooperativista

Los orígenes de las cooperativas relacionadas con la vivienda en México se ubican fundamentalmente en la segunda década del siglo XX. Después de la revolución, en el periodo de formación del “nuevo estado” las cooperativas de vivienda encontraron un campo fecundo para prosperar. En esta época, la construcción de viviendas para los trabajadores estuvo vinculada directamente a la organización sindical. La activa participación de los sindicatos fabriles en el ideario revolucionario y la intención de los primeros presidentes, como Álvaro Obregón de establecer una relación directa con la organización de los trabajadores, fueron factores que permitieron la creación de un marco legal para las cooperativas (Cruz, 1994).

Dos documentos legales constituyeron el soporte de las cooperativas de vivienda para trabajadores:

El primero fue la Constitución de 1917, que en su artículo 123, fracción XXX, determina que “[...] serían consideradas de utilidad social, las cooperativas que se establezcan para construir casas baratas e higiénicas o destinadas a ser adquiridas en propiedad”. La primera cooperativa registrada al abrigo de la disposición constitucional fue la colonia cooperativa “Ferrocarrilera Limitada”, certificada el 28 de febrero de 1923. La segunda fue la cooperativa “Plutarco Elías Calles” que se certificó en 1926, y que fue la encargada de urbanizar los terrenos del fraccionamiento del ex Hipódromo de Peralvillo, que fueron donados por Álvaro Obregón (Cruz, 1994; Romero, 1986). En 1927 se promulgó la primera Ley General de Sociedades Cooperativas, y con ésta se formalizaron las cooperativas creadas antes de su aparición y se impulsó la organización de nuevas. Durante la década de los 1920 y parte de 1930 se conformó un número importante de cooperativas de vivienda.<sup>5</sup>

Si bien las cooperativas son un primer antecedente en cuanto a la atención, por parte del Estado, del problema de la vivienda obrera, esta última se consideró como parte de una demanda laboral y sindical, y no se ubicó en el contexto de una demanda urbana por parte de colonos necesitados de vivienda. De esta manera, el interés del “nuevo estado” era crear vínculos con los sindicatos, que después llegaron a transformarse en prácticas clientelares, que garantizaran el apoyo a las políticas revolucionarias. De aquí que de principio la ayuda estatal a través de la donación de terrenos o de préstamos para comprar lotes, hicieran de la cooperativa un instrumento exitoso para tener acceso a una vivienda (Cruz, 1994: 139-142).

El segundo documento legal se remonta a 1938, cuando se aprobó una nueva Ley General de Cooperativas que pretendía reemplazar las diversas y contradictorias disposiciones existentes en la materia, ofreciendo al mismo tiempo un renovado aliento a las aspiraciones del sector obrero (Ziccardi 1982). Junto con la Ley del Impuesto Sobre la Renta que concedía la exención a las sociedades cooperativas, estas medidas permitieron el auge de las cooperativas de producción y ahorro. Sin embargo, la ley de 1938 no aportó regulación alguna para las cooperativas de vivienda, quedando éstas supeditadas a la figura de las cooperativas de consumo. Con esta amplitud de la nueva legislación, el interés de los trabajadores por formar cooperativas de vivienda decayó. Esto se debió también a otros factores como el inicio, desde el periodo de Lázaro Cárdenas (1934-1940), de una política que avalaba y promovía la formación de “colonias proletarias” a través de invasiones de tierras. En esta época se conformaron muchas colonias y se dio paso, por una parte, a la aparición del “colono” como un actor urbano demandante de vivienda, y por otro, se consolidó una política de vivienda que fomentaba la creación de colonias “ilegales”, a las que después se tendrían que reconocer.<sup>6</sup> En esta época la vivienda apareció como una demanda de los sectores populares urbanos y se inició la formación de asociaciones de colonos como la forma de iniciar las gestiones para obtener servicios y la regularización de la tierra (Azuela y Cruz, 1989).

---

<sup>5</sup> En este periodo se conformaron las colonias Ferrocarrilera, Paulino Navarro, Trabajadores del Hierro, Ex hipódromo de Peralvillo y Prohogar (Cruz, 1994). En el trabajo de Romero (1986), se identifica a por lo menos cinco cooperativas en el periodo mencionado.

<sup>6</sup> En el periodo cardenista se formaron 35 colonias que se localizaron fundamentalmente en la zona centro- oriente de la Ciudad de México (Cruz, 2004).

## El Movimiento Urbano Popular, las ONG y la segunda ola cooperativista

Las décadas de 1960 y 1970 del siglo pasado se caracterizaron por una creciente formación de colonias populares, fenómeno que estuvo acompañado por un proceso de organización de colonos independiente de las instituciones estatales, que llegaron a conformar el Movimiento Urbano Popular. En este mismo periodo, nacieron varias Organizaciones no Gubernamentales (ONG) que acompañaron con asesorías el proceso de la producción social de la vivienda de las diversas organizaciones populares. En 1965 se constituyó en México la primera ONG dedicada a temas habitacionales: el Centro Operacional de la Vivienda y Poblamiento (Copevi). Esta ONG tuvo un papel importante en la formación de una nueva generación de cooperativas de vivienda, tales como la Unión de Palo Alto (que se estudiará más adelante), o Cohuatlán, impulsada en 1973 por la Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero (UVCG) y financiada con recursos del naciente Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).

En estas experiencias se impulsó un modelo en el cual las viviendas terminadas, en vez de titularizarse a favor de los socios, se mantenían en manos de la sociedad legalmente constituida. De hecho, esta idea ya era ensayada al otro lado del continente. El Centro Cooperativista Uruguayo (CCU), con el cual el Copevi mantenía relaciones, apoyó la formación de cooperativas obreras con dichas características, además fue un actor clave en el diseño de la Ley de Vivienda de 1968 que validó el modelo de producción de viviendas por cooperativas de ayuda mutua y propiedad colectiva en Uruguay. En una apuesta semejante a la del CCU, la ONG mexicana esperaba que las experiencias de Palo Alto y Cohuatlán sirvieran para defender e impulsar una nueva política habitacional basada en los principios cooperativos.

Para aquel entonces, una parte del movimiento de colonos buscaba rearticularse desde una posición independiente a las organizaciones corporativistas estatales como la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Al norte del país se creó el Comité de Defensa Popular (CDP) de Chihuahua; en Monterrey y Durango, el Frente Popular Tierra y Libertad. En el Valle de México, la Unión Popular Martín Carrera abanderaba la lucha inquilinaria en las áreas centrales, mientras que en las periferias urbanas se consolidaba la Unión de Colonias Populares (UCP) que, junto con la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo y otras organizaciones, promovió un Primer Encuentro Nacional de Colonias Populares, seguido entre 1980 y 1984 por una serie de encuentros en Monterrey, Durango, Acapulco y Ciudad de México. Estos encuentros dieron paso a la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup).

En 1985, cuando Enrique Ortiz, ex director de Copevi pasó a dirigir el Fondo Nacional de las Habitaciones Populares (Fonhapo), se establecieron reglas y criterios de operación flexibles para llegar a cientos de grupos de solicitantes de vivienda organizados en cooperativas y asociaciones; en palabras de Gustavo Romero, quien también se había integrado a Fonhapo, “[...] no sólo se trataba del financiamiento, de las normas o de las soluciones constructivas de la vivienda y la infraestructura, sino de ver los problemas como una oportunidad para que la población misma pudiera decidir y controlar cómo mejorar su vida”. Entre los proyectos más destacados de este periodo pervive la experiencia de El Molino, en Iztapalapa, donde diversas organizaciones ligadas a la Conamup levantaron 16 unidades habitacionales, entre las cuales tres fueron construidas

bajo la modalidad de cooperativas de vivienda: *Allepetlali*, *Ce Cualli Ohtli* y *Uscovi*, de la Unión de Solicitantes y Colonos de la Vivienda.

Ahora bien, a diferencia de Uruguay, en México se carecía de un marco jurídico que respaldara esta modalidad de producción y tenencia de la vivienda. Desde 1986, Romero señalaba que “[...] esta falta de definición en la legislación restrictiva ha impedido un mayor desarrollo en las cooperativas de vivienda, y constituye en la actualidad una demanda expresada en encuentros nacionales y documentos del movimiento cooperativista” (Romero, 1986: 378). Así, mientras en aquel país se fundaban decenas de cooperativas al amparo de la Ley de Vivienda de 1968, generando un amplio movimiento social en torno la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (Fucvam), los pocos proyectos iniciados en la ciudad de México apenas se articularon con el movimiento de colonos y, para crecer, siguieron dependiendo del apoyo ofrecido por organismos no gubernamentales.

La segunda ola cooperativista entró finalmente en una fase de reflujo con la aprobación en 1994 de la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC) que adoleció de las mismas carencias que la ley de 1938. El tema de la vivienda es apenas mencionado en el artículo 26, donde se establece que “[...] las sociedades cooperativas de consumidores podrán dedicarse a actividades de abastecimiento y distribución, así como a la prestación de servicios relacionados con la educación o la obtención de vivienda”. En esencia, la ley de 1994 sirvió para reestructurar el sistema cooperativo conforme a la economía de mercado, en un contexto de crisis y de aplicación de la política económica neoliberal a nivel mundial. Además, dicha ley —que se mantiene vigente— supuso un cambio radical en la forma de funcionar de las cooperativas (ahora tienen la posibilidad de perseguir el lucro y de contratar empleados sin derechos de asociación) y llevó a las pocas cooperativas de vivienda constituidas previamente a situaciones críticas como la que a continuación se describe.

## El caso de la Unión de Palo Alto

La colonia Cooperativa Palo Alto se ubica en la alcaldía de Cuajimalpa. Está conformada por familias de origen campesino, quienes en 1935 llegaron a trabajar y se radicaron en el mismo predio, donde funcionaba una mina de arena. En los años sesenta, la mina había dejado de funcionar y el dueño deseaba vender su terreno a fraccionadores urbanos. Ante esta situación los habitantes interpusieron una demanda legal que reclamaba el derecho de preferencia para comprar el suelo en 1971. A pesar de que el recurso legal se resolvió a favor de los habitantes, se realizó una intervención por parte del cuerpo de granaderos que pretendía desalojar a las familias. Ante esta situación, el 31 de julio de 1973 la asamblea de la recién constituida cooperativa Unión de Palo Alto decidió “auto invadir” el terreno y construir viviendas provisionales. En 1974, se concretó la firma del convenio de cesión del predio a favor de la cooperativa y, en ese momento, se decidió que tanto la propiedad del predio como de las casas se escrituraran a nombre de la organización. A la fecha, la sociedad cooperativa detenta la escritura única sobre el predio.

Entre 1974 y 1994, los socios llevaron a cabo procesos y acciones tendientes a realizar una gestión comunitaria de su espacio habitacional. Esta tarea incluyó diversas labores como participar en el proceso de planeación del lugar, la adecuación del terreno, el diseño y construcción de la vivienda, acciones organizadas para obtener recursos externos y una generación propia de ingresos a partir de sistemas de ahorro. Este caso, casi “paradigmático”, muestra una amplia vinculación entre la organización popular, los organismos estatales de financiamiento y vivienda (el Instituto Nacional para el Desarrollo Comunitario, Indeco, y el Fonhapo), asociaciones civiles de apoyo a la vivienda popular (Copevi y Fomento de la Vivienda en Coordinación Popular, A.C.) y la participación de instituciones de educación superior (Taller 5 del entonces llamado “autogobierno” de la Facultad de Arquitectura de la UNAM). Fue así como se logró, en distintas etapas, la construcción de 325 viviendas, dejando un área de reserva que hasta ahora no se ha desarrollado.

En términos generales, durante los primeros quince años se logró la construcción de vivienda adecuada y digna para los socios de la cooperativa y se mantuvo una sana convivencia entre los socios. Después de 20 años, con la aprobación de la nueva LGSC, la transformación del entorno de la cooperativa de vivienda por el desarrollo inmobiliario de la zona de Santa Fe, y con el doblamiento de la población, se detonó la emergencia de los problemas y conflictos internos de la organización.

Con respecto al asunto legal derivado de la LGSC, la legislación estableció una serie de requerimientos de supervisión sobre el funcionamiento de la cooperativa. La Dirección General de Fomento Cooperativo envió requerimientos de revisión de libros contables, y al encontrar irregularidades, solicitó algunas correcciones, pero la cooperativa hizo caso omiso en varias ocasiones. Por otra parte, la creciente urbanización de alto nivel del entorno valorizó los terrenos y por ende el valor de la vivienda comercial. Esto motivó a una parte de los socios de la cooperativa a pedir la escrituración de sus viviendas de manera individual para poder comercializarlas, y con ello obtener “beneficios” del incremento en el valor del suelo. Esta situación llevó a un grave conflicto interno que dividió a la comunidad en dos sectores, los que estaban a favor de la escrituración individual y los que se manifestaron por mantener la cooperativa. El asunto implicó la salida de los “disidentes” con la condición de que se les pagaran sus aportaciones. Ante el incumplimiento de requisitos legales y el conflicto interno, la cooperativa inició en 2002 su proceso de liquidación por lo que no puede desarrollar su objeto social, no puede construir, incluir o excluir socios.<sup>7</sup>

Palo Alto luce como una colonia popular con un diseño único y armonioso, dotado de andadores peatonales y generosos espacios comunes, lo que le ha valido representar a México en la Bienal de Venecia de 2016 dedicada a la arquitectura social. Sin embargo, la cooperativa

<sup>7</sup> Los socios entrevistados sugieren que la causa principal de la fragmentación del colectivo obedece a que, a partir del desarrollo urbano de Santa Fe, agentes externos manipularon a un grupo de 42 socios para convencerles de que era posible obtener escrituras individuales que les permitirían disponer del bien inmueble y obtener los beneficios del incremento del precio del suelo. El conflicto que siguió fue tan grave, que se tuvo que recurrir a las autoridades para lograr un convenio mediante el cual el grupo que exigía la escrituración individual aceptó salir de la colonia con el compromiso de que se les regresaría su parte social, correspondiente al valor de sus aportaciones realizadas tanto en especie como en trabajo, así como el valor estimado en la remodelación y la ampliación de sus viviendas. La liquidación no ha sido efectuada por falta de recursos para cubrir la parte correspondiente a los “disidentes” y porque la mayoría de los socios desea seguir como cooperativa. En efecto, en caso de resolverse el conflicto por la vía liquidadora, existe la propuesta de transferir los bienes hacia una nueva cooperativa, cuyos estatutos ya se están redactando.

enfrenta retos a resolver relacionados con la situación física de las viviendas y con la dinámica de su organización. Así como encierra 42 viviendas vacías y deterioradas, la propia organización presenta vacíos de poder pues no existe un vocero legítimo, se perdió el poder del consejo de administración, lo que provoca una falta de impulso e interés entre los socios para generar nuevos procesos, buscar créditos y demás acciones administrativas y legales. Por otra parte, la sociedad se enfrenta a la paradoja de no poder aprovechar ni las casas vacías ni sus reservas territoriales para resolver los problemas de hacinamiento. Y es que, si bien la forma de construcción progresiva inicialmente planteada permitía ampliaciones de acuerdo con las necesidades del hogar, hoy coexisten hasta cuatro generaciones bajo un mismo techo. La solución que consistiría en ampliar verticalmente las viviendas también está cancelada, pues existe el acuerdo de no efectuar crecimiento en altura con la intención de mantener la zonificación actual de uso de suelo, así como los beneficios y descuentos que de ella derivan (predial, servicios públicos).

El desarrollo de 44 años de vida de la cooperativa muestra diferentes etapas en las que el éxito de la gestión comunitaria se ha evidenciado, pero también se identifica que su consolidación ha implicado problemas que la cooperativa no ha podido atender. Esta situación toca temas tan sensibles como la propiedad de la vivienda y la densificación de la zona habitacional que ocupan.

El tema de la "propiedad colectiva" es uno de los asuntos más importantes que se debate al interior de la comunidad. En este sentido, es importante plantear algunos elementos que ayudan a comprender el problema. La cooperativa es propietaria del suelo y la vivienda, cada uno de los socios es dueño del capital aportado, de la mano de obra que se ocupó en la construcción, así como de la amortización del préstamo. Por otra parte, en torno a la vivienda tiene derecho al uso de ésta, siempre y cuando se mantenga como socio de la cooperativa, si fuera el caso sólo puede venderla a esta organización, por lo que no se considera la circulación mercantil de la misma. Esto con el objetivo de mantener la vivienda popular accesible a las necesidades de los socios de la cooperativa.

Desde esta perspectiva la propiedad social como eje central de una cooperativa de vivienda permite, por un lado, concretar el reconocimiento de esta forma de tenencia como criterio central en el mantenimiento del suelo en los sectores populares. Por otra parte, la vivienda como un derecho que se ejerce a partir de la gestión social logra expresarse en la construcción de un espacio habitacional específico para sectores que en algún momento carecieron de vivienda. Si bien, estas son cualidades importantes, el crecimiento de la población y de hogares, la densificación de la ocupación de la vivienda y la valorización del suelo no sólo por el entorno, sino por la acción de los mismos pobladores dentro de la cooperativa, se perfilan como elementos que con el paso del tiempo inciden en un cambio de percepción entre la población sobre el tema de la propiedad colectiva.

Así después de cuatro décadas de formación de la cooperativa se observa el hacinamiento, el deterioro de la calidad de vida dentro de las viviendas, así como la necesidad de ingresos de todos los que conviven en la vivienda. Estos elementos permiten una transición de la perspectiva de la propiedad entre los pobladores, en la que resaltan las limitaciones de la propiedad colectiva y particularmente la incertidumbre de la transferencia de la propiedad a las nuevas generaciones y la imposibilidad de obtener ingresos a partir de la transferencia de la propiedad de la vivienda.

Esto se suma a los problemas que implica la convivencia de un mayor número de habitantes en un sólo espacio habitacional.

La experiencia de la cooperativa Unión de Palo Alto muestra la necesidad de repensar las prácticas de los socios en los temas de habitabilidad. En este sentido, el problema está en el paso de una práctica cooperativa operativa para la obtención y construcción de la vivienda, a la conformación de una cultura solidaria y de ayuda mutua que se exprese en la convivencia social, vecinal, habitabilidad y mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores dentro del espacio habitacional. Por todo esto, la educación cooperativa de las nuevas generaciones se perfila como un elemento fundamental a desarrollar para transformar las formas de habitar, armonizar la convivencia vecinal, recuperar y fortalecer la gestión comunitaria de la vivienda y los espacios públicos.

En suma, la cooperativa Unión de Palo Alto no es precisamente una historia de éxito, pero tampoco podría tratarse como un fracaso. Por un lado, cumplió con el objetivo de ofrecer seguridad y vivienda adecuada a la población de lo que era un asentamiento irregular y, gracias a la tenencia colectiva de la tierra, las familias se han arraigado en un territorio sometido a fuertes presiones inmobiliarias. Por otro lado, podría decirse que la cooperativa hizo su parte en la construcción del movimiento más amplio al fungir como sede de numerosos intercambios entre organizaciones sociales, muchas de las cuales han encontrado aquí un ejemplo concreto para el desarrollo de sus propios proyectos. Sin ir más lejos, en las experiencias descritas a continuación, Palo Alto ha funcionado como un referente de lo imposible-posible, como una utopía trunca, pero de la cual es posible aprender a superar los errores.

## El derecho a la ciudad como antesala a la tercera ola cooperativista

Como se mencionó en la introducción, las tres experiencias que se describen a continuación se relacionan directamente con la propuesta de la “Carta de la ciudad de México por el Derecho a la Ciudad” en la que se plantea, entre otros puntos, un eje rector para la producción de la vivienda basado en la producción social del hábitat. Los tres casos han trabajado directamente con el Instituto de Vivienda en la Ciudad de México. El proceso de gestión para la construcción del espacio habitacional, desde la perspectiva de la PSHyV, conlleva atender varios factores como la gestión administrativa, la organización de la población, el financiamiento y sistema de ahorro por parte de los interesados, el proyecto técnico, el proceso de construcción, la gestión interna de la organización cooperativa, la propiedad colectiva o individual del suelo y la vivienda. En esta parte del trabajo sólo se profundizará en la propiedad del suelo y la vivienda.

### *Guendaliza’a*

En voz zapoteca, este nombre significa “hermandad”. El colectivo nació en 2011 con la fusión de dos grupos de solicitantes de vivienda vinculados a la asociación Sociedad Organizada en

Lucha (SOL). Los participantes ubicaron un predio de 1 049 m<sup>2</sup> en la colonia Cuchilla Pantitlán, en la alcaldía Venustiano Carranza. Con el apoyo de profesionales se estudiaron las características urbanas de la zona y se elaboró la memoria descriptiva del proyecto para gestionar ante el Invi un crédito por \$3 175 000, para construir 50 viviendas, asimismo, Conavi otorgó un subsidio de \$1 825 000.

La obra se desarrolló entre 2015 y 2017 con fondos del programa de Vivienda en Conjunto del Invi, mediante la modalidad de autoadministración, que exige la formación de una plantilla técnica integrada, en este caso, por algunos beneficiarios. Si bien la mano de obra es contratada, los costos de producción son reducidos con la participación de los futuros habitantes en labores tales como: limpieza de la obra, vigilancia, acarreo de materiales y alimentación de los albañiles contratados. Además de las viviendas, *Guendaliza'a* cuenta con un comedor comunitario colocado en uno de los apartamentos del conjunto, en el área exterior, a un lado del Parque Ícaro, ha contribuido al establecimiento de un salón de usos múltiples donde se ofrecen talleres de música, carpintería y pintura al público en general.<sup>8</sup>

Un elemento central para la integración del grupo consistió en el establecimiento de mecanismos internos de ahorro. Los recursos financieros obtenidos por aportaciones semanales de los socios y actividades grupales como kermeses ayudaron a suplir los retrasos del Invi en la entrega del crédito, que se da conforme al avance de obra, con lo que se evitó que la construcción se detuviera. El ahorro también permitió cubrir los excedentes de obra y diversos gastos de gestión. No obstante, la impuntualidad y el incumplimiento de pagos por parte de algunos socios generó desconfianzas y divisiones que llevaron a la eliminación de los mecanismos de ahorro. En este sentido, cabe decir que hacia el final de la obra la colectividad se polarizó en dos bandos de 24 familias cada uno, lo que hoy complica la toma de decisiones por mayoría.

El conflicto surgió a partir de una discusión en torno a los 34 cajones de estacionamiento; algunos se inconformaron con la idea de pagar por estos espacios comunes (cuyo uso rotativo sería gestionado internamente), y algunos participantes de reciente ingreso comenzaron a cuestionar el modelo cooperativo. Fue así como *Guendaliza'a* se dividió entre los fundadores del proyecto (en su mayoría unidos por redes familiares), y los disidentes, quienes se fueron adhiriendo a mitad del camino y que ahora desconocen el liderazgo de SOL y rechazan la constitución legal de la cooperativa. Esta situación ha complicado la entrega de las escrituras y la devolución del crédito.

## *Tollán*

Hacia 2015, un grupo de vecinos y conocidos de gente cercana a *Guendaliza'a* interesados en adquirir vivienda inició la conformación y gestión de un nuevo proyecto que tomó el nombre de Yelitzá. Después de una experiencia fallida por adquirir un predio en la zona de la colonia Cuchilla Pantitlán, el grupo inicial se dividió; una parte se quedó con el nombre y buscó terrenos en la alcaldía de Iztapalapa, otra parte del grupo, con nuevos integrantes, se reorganizaron en 2017 y

---

<sup>8</sup> Este espacio se construyó con recursos del arriba mencionado Programa de Mejoramiento Barrial.

tomaron el nombre de Tollán (nombre de la antigua capital tolteca). La organización logró negociar la compra de un predio de 2029 m<sup>2</sup> en la colonia Santa Isabel Tola, en la alcaldía de Gustavo A. Madero, SOL ofreció un enganche y en la actualidad se gestiona un crédito ante el Invi.<sup>9</sup>

Tollán ha enfatizado el aspecto de la educación cooperativa, por lo que se han generado filtros para el ingreso de nuevos miembros. Para obtener el ingreso los interesados tienen que pasar por tres meses de prueba que inician con un curso propedéutico, en el cual se revisa la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, los fundamentos del Progesha y los principios del cooperativismo de vivienda. Asimismo, los candidatos se incorporan a alguna de las comisiones de trabajo y asisten a las asambleas, aunque sin derecho a voto. Al final la asamblea decide si se integra o no a cada candidato.

## Tochant

En 2010, en el marco del Progesha, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), formó tres brigadas en Azcapotzalco para hacer levantamientos de información e identificar carencias y potencialidades; se trataba de responder a los requisitos del Invi (caracterización urbana) y de tener elementos para adaptar sus proyectos a las necesidades del barrio y desarrollar, además de las viviendas, infraestructura comunitaria. En la colonia San Marcos se ubicó un primer predio donde se hicieron estudios topográficos, pero al momento de concretar la compra, el Invi no pudo otorgar el financiamiento a tiempo y la dueña vendió el predio. En otra oportunidad se generó un proyecto integral con arquitectos de la Universidad Iberoamericana pero tampoco se pudo concretar la compra del suelo. Ante esta situación las brigadas fueron vaciándose de participantes. Al final quedó un grupo conformado por 17 titulares mujeres y cuatro hombres. Finalmente en 2016 se adquirió un predio en la colonia San Andrés, donde actualmente se proyecta la construcción de 21 viviendas. La gestión es llevada adelante por un militante de la UPREZ que ha conducido decenas de proyectos de la organización.

En 2017 el grupo se enfrentó a lo que sería considerado un fraude: para la realización del proyecto ejecutivo se contrató a algunos arquitectos que dejaron el trabajo “a medias”, tras haber cobrado cerca de 18 mil pesos a cada miembro. El gestor de la UPREZ tuvo entonces que conseguir a un nuevo arquitecto. El grupo ha sobrellevado las dificultades gracias a que existen redes de solidaridad y confianza entre sus miembros, tejidas mediante actividades colectivas como la implementación de un huerto en el predio y la venta de verduras y dulces para recaudar fondos comunes. Cuando un miembro atraviesa una situación familiar delicada, como una hospitalización, los demás están presentes. Así también la heterogeneidad del grupo, que incluye a parejas del mismo sexo, es un factor de fortaleza que reconocen los participantes, de modo tal que, a pesar de encontrarse aislada del resto de las bases de la UPREZ, la cooperativa Tochant es un baluarte para esta organización popular en Azcapotzalco.

<sup>9</sup> El predio de Tollán se ubica en Mitl 7, y aunque aún no se ha concluido la compra, existe una buena relación con el dueño, por lo que los miembros de esta organización disponen de un lugar para realizar sus actividades.

Los casos que se estudiaron tienen como común denominador el objetivo de avanzar en la consolidación de las sociedades cooperativas de vivienda como una forma viable para impulsar la PSVYH. El problema al que se enfrentan es que las instituciones de la política habitacional de la ciudad como el Invi, no tienen considerado dentro de sus estructuras legales y administrativas la figura de una cooperativa, por lo que la gestión del financiamiento y la construcción de la vivienda tienen que pasar por los mecanismos tradicionales que se centran en la propiedad individual de la vivienda, en amortizaciones de créditos también particulares, y en el descuido de la gestión de los espacios comunitarios. En este sentido, la gestión de la vivienda se trabaja en dos pistas: una interna, que atañe directamente a la organización de los pobladores en la que se pretende avanzar en la constitución de cooperativa de vivienda fundamentada en la propiedad colectiva y en nuevas prácticas sociales comunitarias basadas en la ayuda mutua y la solidaridad; y, la otra pista, es la gestión institucional en la que la “cooperativa”, que no es tal desde la perspectiva legal, tiene interlocución con los organismos de vivienda como una organización popular tradicional. De esta manera, se está frente a una dinámica ambigua que impacta el desarrollo de la gestión de la vivienda ya que, por una parte, la organización popular pretende constituirse como cooperativa, pero los procesos de gestión institucional implican su comportamiento como organización civil.

Desde la perspectiva anterior, en términos reales, para las organizaciones populares la cooperativa de vivienda es una forma ideal, una meta para lograr constituirse como tal y lograr una gestión diferente del espacio habitacional. Lo interesante es que los estudios de caso muestran que las organizaciones inician un trabajo interno para trabajar de acuerdo con las bases del cooperativismo que se centran en la solidaridad y la ayuda mutua. A partir de este principio participan de manera inclusiva y comunitaria en las etapas de adquisición del suelo, planeación del proyecto arquitectónico y de construcción, en este último se observa un énfasis importante en los espacios comunitarios (salón de reuniones para diferentes actividades “vecinales”, lugares para las ecotecnias, etc). La obtención del dinero necesario para comprar el suelo y financiar el proyecto arquitectónico se lleva a cabo a través de sistemas de ahorro comunitario, que funcionan bien en estas etapas. Los problemas se presentan una vez que la vivienda está construida, se asignan a los beneficiarios y se inicia la firma de contratos individuales para pagar el crédito.

La propiedad de la vivienda, y en particular la propuesta de que sea colectiva, es uno de los problemas que lleva a un debate entre los participantes y que genera separaciones, así como toma de posiciones diferenciadas. El cuestionamiento propiedad colectiva *versus* individual se plantea con mayor agudeza al entregar las viviendas y se relaciona con las percepciones culturales y patrimoniales de los “beneficiados”. Por una parte, para los pobladores el tener una vivienda es un anhelo logrado a través de mucho tiempo y participación en las formas de funcionamiento de la organización. Este logro se vincula con una apropiación individual que implica la posibilidad de disposición y toma de decisiones sobre el espacio. Por otro lado, el tema de la transferencia de la propiedad a miembros de la familia (herencias) también es una preocupación que atañe a la escrituración individual, en la que no sólo se resuelve por parte del organismo de vivienda el pago individual del crédito, sino también la posibilidad real de transferir, vender o rentar la vivienda. Estas percepciones se plasman en prácticas concretas que se confrontan con las implica-

ciones de optar por la propiedad colectiva de la vivienda, la cual no sólo es desconocida por el organismo financiero, sino que además implica un cambio en las prácticas de convivencia vecinal.

El tema anterior se vincula con el tránsito de las prácticas de los miembros de la organización, a otras en las que prevalezca la participación comunitaria y la perspectiva de construir relaciones vecinales a partir de la solidaridad y la ayuda mutua. Éste es un punto en que los tres casos coinciden al enfatizar la importancia de impulsar una educación cooperativa integral que incluya el sentido de la PSVyH. Esto implica considerar elementos como la adquisición del suelo, sistemas de financiamiento, la propiedad colectiva de la vivienda, las formas de la economía solidaria, la gestión colectiva del espacio habitacional y de los espacios comunes, así como prácticas que ayuden a solventar una cultura cooperativa que considere una amplia participación en reuniones y compromiso de transformación del entorno.

## Consideraciones finales

A más de dos décadas de su definición conceptual y estratégica, la producción social de la vivienda y el hábitat ha ganado legitimidad tanto en el marco normativo internacional como en la legislación nacional y local. La Nueva Agenda Urbana (NAU) aprobada en 2016 tras la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sustentable (Hábitat III), integra textualmente este concepto y reconoce el valor de las alternativas de carácter cooperativo en materia de producción habitacional, incluso la tenencia colectiva de la tierra (Naciones Unidas, 2016).

En el nivel local también se han presentado avances significativos. Desde el punto de vista jurídico, la nueva Constitución de la Ciudad de México plantea la obligación del gobierno de apoyar y proteger las distintas formas de producción y gestión del hábitat, incluyendo la modalidad de la vivienda cooperativa. En el campo político, cabe señalar la firma por parte de la entonces candidata al gobierno de la ciudad, Claudia Sheinbaum, del Acuerdo por el Derecho a la Ciudad y en Defensa del Territorio, que incluye el compromiso de implementar “programas integrales de vivienda en beneficio de los sectores más desprotegidos, como proyectos de vivienda en renta, gestión de cooperativas de vivienda de apoyo mutuo y otros esquemas con financiamiento a bajo costo”.

Si bien el panorama actual favorece el desarrollo y la consolidación de las cooperativas de vivienda, una de sus limitaciones importantes es la referente a la tenencia colectiva del suelo y la vivienda. Esta forma de propiedad tiene problemas para formalizarse legalmente (ya que en la legislación existente no está regulada), además de que implica un cambio en las prácticas de convivencia vecinal y de percepción sobre el mantenimiento del patrimonio familiar.

A partir de los casos presentados en este trabajo es posible hacer una serie de recomendaciones que atañen, en primera instancia, al funcionamiento interno de los proyectos en gestación. En este rubro, se considera una necesaria organización y un registro legal como sociedad cooperativa que desde la primera etapa de promoción del proyecto especifique en sus estatutos las reglas básicas de convivencia, el tipo de tenencia del suelo y la vivienda, los procesos de inte-

gración y expulsión de miembros, las sanciones y amonestaciones y los principios cooperativos, de lo contrario, se corre el riesgo de no disponer de mecanismos internos (incluso legales) para dirimir diferencias entre los participantes. Aunado a lo anterior, la transparencia y la rendición de cuentas por parte de la mesa directiva de la cooperativa, son elementos cruciales para el buen desenvolvimiento de un proyecto, ya que además de ser requisitos para acceder a recursos públicos, generan confianza entre los participantes.

Por otra parte, retomando los principios establecidos por la Alianza Cooperativa Internacional, cabe recordar que las cooperativas son organizaciones democráticas controladas por sus miembros, quienes participan en la definición de sus políticas y la toma de decisiones (un miembro equivale a un voto). En este sentido, si bien el MUP ha tenido un papel clave en la promoción y el desarrollo de los proyectos aquí estudiados y debería seguir funcionando como soporte de una nueva generación de cooperativistas, no obstante, la consolidación del modelo de ayuda mutua y propiedad colectiva en la Ciudad de México depende de que en cada cooperativa se asuma la responsabilidad de conducir su propio destino, estableciendo relaciones más horizontales con el MUP y entre las mismas cooperativas.

Otro elemento esencial para garantizar la continuidad del proyecto radica en la formación cooperativa. Ésta implica cuestiones de administración y gestión que potencien las capacidades técnicas de las comisiones, pero también conlleva ejercicios de educación popular que ayuden a enlazar los ideales con la práctica cotidiana. El MUP ha avanzado en este sentido con sus propios recursos y en ocasiones con el apoyo de organizaciones afines como HIC, Fucvam y, más recientemente, con la Coordinadora Centroamericana Autogestionaria de la Vivienda Solidaria (Coceavis). En la coyuntura actual, podría apoyarse en la Carta por el Derecho a la Ciudad y en el marco jurídico existente en la capital (Ley de Fomento Cooperativo) para exigir la creación de instituciones dedicadas al fomento de este tipo de cooperativas de vivienda.

Más ampliamente hemos visto que, en México, las cooperativas de vivienda tienen existencia legal pero no se encuentran suficientemente reguladas. Por ello es necesario seguir incidiendo en el ámbito legislativo. A nivel federal, habría que revisar la Ley de Sociedades Cooperativas de 1994 a la luz de aquélla de 1938, especialmente en lo relacionado con la economía solidaria y con el carácter de "utilidad social" de estas organizaciones; además, habría que revisar la Ley de Vivienda de 2006, que apenas cuenta con tres artículos en la materia.

En cuanto al Invi, es necesario modificar sus reglas de operación para aceptar formas alternativas de tenencia de la propiedad. En este sentido, sería necesario reformar las normas y los reglamentos de la Procuraduría Social, con el fin de incluir a esta modalidad de vivienda e intervenir en los casos que sean necesarios para hacer cumplir la normativa en materia de obligaciones de mantenimiento y convivencia, cuando sea necesario, además de recibir los beneficios de los programas de mejora.

Finalmente, el movimiento cooperativo tiene el desafío de mantener su independencia respecto a los partidos políticos y al mismo tiempo incidir en la creación de políticas públicas y programas que favorezcan su propio desarrollo. Para tal efecto, se recomienda la elaboración interna de un plan estratégico que incluya un mapeo de actores, a partir del cual se decida crear o profundizar las alianzas que se tengan en el sector civil, social, académico y gubernamental.

En el ámbito académico, hace falta explorar las características socioeconómicas de las personas que integran los proyectos cooperativos, sus intereses, sus posibilidades financieras, sus expectativas. Urge además hacer un balance detallado de los logros y fracasos que han experimentado otros grupos, tanto de generaciones anteriores como de otros referentes populares que también están utilizando la figura cooperativa para hacer viviendas. Asimismo, la idea de desarrollar en México un modelo de producción por ayuda mutua en el que la propiedad queda en manos de la cooperativa, requiere intercambios con especialistas (técnicos de Fucvam, funcionarios del ministerio de vivienda del Uruguay, por ejemplo), que contribuyan a esbozar nuevos mecanismos financieros y legales en las distintas etapas: acceso al suelo, asistencia técnica, construcción, mantenimiento, reemplazo de socios.

## Referencias

- Azuela, A. y Cruz Ma. S. (1989). "La institucionalización de las colonias populares y la política urbana de la ciudad de México". *Sociológica* (9), 111-133.
- Casa y Ciudad (2007). Programa de Mejoramiento de Vivienda. Una experiencia exitosa de producción social de vivienda. México. Recuperado de: [www.casayciudad.org.mx/publicaciones/PMVUNAEXP.pdf](http://www.casayciudad.org.mx/publicaciones/PMVUNAEXP.pdf).
- Connolly, P. (2013). "La ciudad y el hábitat popular: paradigma latinoamericano", en Pradilla E. y Ramírez B. (eds.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, vol. 2, México: UNAM, pp. 505-562.
- Cruz, Ma. S. (1994). *Crecimiento urbano y procesos sociales en el Distrito Federal (1920-1928)*. México: UAM Azcapotzalco.
- \_\_\_\_\_. (2004). "El poblamiento popular en la Ciudad de México en la primera mitad del siglo XX", en Collado, C. (coord.). *Miradas recurrentes I. La ciudad de México en los siglos XIX y XX*. México: Instituto Mora y UAM Azcapotzalco.
- Esquivel, M. T.; Maya E. Cervantes J. (2005). La promoción privada y los grandes conjuntos habitacionales: nuevas modalidades de acceso a la vivienda. *Scripta Nova* (194). Recuperado de: [www.ub.es/geocrit/sn/sn194-21](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn194-21).
- Iracheta, A. (2017). "Derecho a la ciudad: una propuesta legislativa para México", en Icazuriaga C., Pérez Negrete M., Téllez Contreras L. F. y Zamorano C. (eds.), *Por el derecho a la ciudad: diálogos entre academia y organizaciones sociales de la Ciudad de México*. México: Publicaciones de la Casa Chata y CIESAS, pp. 41-68.
- Mathivet, C. (2009). "El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear otra ciudad posible", en *Diálogos, propuestas, historias para una Ciudadanía Mundial*. Recuperado de: <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8034.html>.
- Naciones Unidas (2016). *Nueva Agenda Urbana*. Recuperado de <http://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>.
- Ortiz, E. (2017). "¿Cómo integrar la producción social de la vivienda y el hábitat a las políticas y a los esquemas financieros?", en Eibenschutz R. y Lavore C (coords.). *La ciudad como cultura: líneas estratégicas de política pública para la Ciudad de México*. México: UAM, pp. 228-251.

- Pedroti, C. (2016). "Calidad residencial y condiciones de producción en la vivienda social promovida por el sector privado. Zona Metropolitana de Toluca 2001-2011". México: UNAM-Infonavit.
- Romero, G. (1986). Las cooperativas de vivienda ante los movimientos urbanos y la problemática habitacional, en Alonso J. (ed.), *Los movimientos sociales en el Valle de México*, México: CIESAS.
- \_\_\_\_ (2002). "La producción social del hábitat", en Ortiz E. y Zárate L. (eds.), *Vivitos y coleando: 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*, México: HIC-AL.
- Ziccardi, A. (1982). "La sociedad Cooperativa Plutarco Elías Calles", *Revista Habitación*, año 2, núm. 5, México: FOVISSSTE.

## Siglas y acrónimos

CCU	Centro Cooperativista Uruguayo
CDP	Comisión de Defensa Popular (Chihuahua)
Coceavis	Coordinadora Centroamericana Autogestionaria de la Vivienda Solidaria
Conamup	Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular
CNOP	Confederación Nacional de Organizaciones Populares
Conavi	Comisión Nacional de Vivienda
Copevi	Centro Operacional de la Vivienda y Poblamiento
Fonhapo	Fondo Nacional de Habitaciones Populares
Fucvam	Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua
HIC	Coalición Internacional del Hábitat
Indeco	Instituto Nacional para el Desarrollo Comunitario
Infonavit	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
Invi	Instituto de Vivienda
LGSC	Ley General de Sociedades Cooperativas
MUP	Movimiento Urbano Popular
NAU	Nueva Agenda Urbana
ONG	Organización no Gubernamental
PMByC	Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario
Progesha	Producción y Gestión Social del Hábitat
PSVyH	Producción Social de la Vivienda y el Hábitat
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
SOL	Sociedad Organizada en Lucha
UCP	Unión de Colonias Populares
UPREZ	Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata
Uscovi	Unión de Solicitantes y Colonos de la Vivienda
UVCG	Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero

# De la política de suelo al instrumento regulatorio

Karla Paola Martínez Martínez<sup>1</sup> y Gabriel Mosqueira Cárcamo<sup>2</sup>

## Introducción

**T**radicionalmente han existido dos maneras de aproximarse al tema del acceso al suelo para vivienda, formas que a pesar de ser contradictorias entre sí, han sabido generar sus propios marcos normativos y políticas públicas.

Una de ellas ve al suelo para la vivienda con un enfoque de mercado, pondera el valor de cambio y ve en el suelo y la vivienda un elemento fundamental de la economía y el patrimonio inmobiliario de las personas (físicas y morales) y de la nación. La otra, ve a la vivienda como un derecho y pondera el valor de uso del suelo por sobre el valor de cambio y busca garantizar el acceso al suelo para vivienda más allá que generar mercados. Ambas finalidades son legítimas, y buscan satisfacer a diversos sectores de la población con necesidades también diversas; sin embargo, ambas se encuentran en una disputa por el territorio y el suelo.

El presente artículo identifica en las políticas públicas existentes las limitaciones y contradicciones expresadas al comparar sus características y marcos regulatorios, dada su condición de generalidades normativas, pero que sin embargo pueden ser superadas mediante la gestión de suelo que busca resolver una situación específica en el territorio, precisamente por su condición de particularidades territoriales.

## ¿Con qué instrumentos se puede conducir una política de suelo y vivienda incluyente?

El presente trabajo busca demostrar la pertinencia de dicha pregunta en el análisis de la complejidad y la contradicción intrínsecas entre los conceptos de mercado de suelo para vivienda y el de vivienda digna como un derecho humano y constitucional, ya que la dinámica económica del

---

<sup>1</sup> Urbanista y Especialista en Vivienda por la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus intereses académicos y profesionales incluyen temas relacionados con el ordenamiento territorial el derecho urbanístico, entre otros.

<sup>2</sup> Maestro en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus intereses académicos y profesionales incluyen temas relacionados con el ordenamiento territorial, la planeación y gestión metropolitana.

primer concepto se contraponen con el papel social del segundo; se busca, asimismo, identificar ciertas contradicciones o conflictos existentes en las políticas públicas de suelo para vivienda, ya que el acceso al suelo condiciona el acceso a la vivienda, ubicación y características de la misma. El análisis busca reconocer al territorio como espacio en disputa entre los distintos agentes de la sociedad y el papel de las políticas públicas para mediar, regular y otorgar las condiciones apropiadas para la resolución de dichas disputas. Se identificarán **también las limitaciones** existentes en el marco regulatorio, dada su condición de generalidades normativas, y se ubicarán las posibilidades existentes en la gestión de suelo para resolver dichas contradicciones, dada su condición de particularidades que buscan resolver una situación específica en el territorio. Para ello se analizan las posibilidades que se presentan en la regularización de la tenencia de la tierra como instrumento de la política pública, la planeación urbana y la participación social, cuando hay una correcta integración en todo el proceso.

## Los conceptos de valor y mercado de suelo

El acceso a la vivienda está determinado por el acceso al suelo apto para la construcción de la misma, ya que sin suelo no hay vivienda. Por ello, al analizar las políticas públicas de acceso a la vivienda se pasa, necesariamente, por un análisis del mercado de suelo que determina en gran medida su ubicación y sus características.

El suelo está afectado por dos dimensiones de valor: el valor de uso y el valor de cambio. El primero está determinado por sus condiciones naturales y consiste en la aptitud que posee para satisfacer una necesidad; el segundo representa la posibilidad de intercambiar suelo por otros bienes y servicios.

Para intercambiar mercancías entre sí, es necesaria una medida cuantitativa determinada por el tiempo de trabajo socialmente necesario para producirlas, de modo que si una mercancía vale lo mismo que otra, es porque ambas requieren el mismo tiempo para producirlas bajo las mismas condiciones sociales de trabajo. Sin embargo, por las formas capitalistas de comercialización, el valor de cambio de cualquier bien se ve afectado cuando entra al mercado, ya que no es el efecto real de ese “trabajo socialmente necesario”, sino los factores de la oferta disponible y la demanda requerida, lo que determinan el valor de dicho bien, el cual, para llevar a cabo su intercambio, se traduce en dinero. Sin embargo, en el caso del mercado de suelo tiene una serie de particularidades propias de su condición:

- A diferencia de otras mercancías, el suelo no se produce; su cantidad es finita y por lo tanto monopolizable, es decir, de condiciones exclusivas y únicas para ciertos poseedores.
- Como no se produce, las condiciones específicas de cada localización no son reproducibles, es decir, que no pueden ser reproducibles por el trabajo social, por lo que, por tanto, son limitadas.
- El suelo no se intercambia en el mercado (por ser un bien inmueble), lo que se intercambia son los títulos de propiedad del mismo.

En este caso del suelo, y básicamente en lo que refiere a trabajo agrícola, de acuerdo con Gutiérrez y Trápaga (1986), encontramos lo siguiente: “[...] la ganancia extraordinaria que adopta la forma de renta diferencial tiene su base, mas no su origen, en las características naturales de la tierra, los diversos grados de fertilidad de la misma, las diferentes condiciones de acceso y localización. Pero como veíamos, se trata de condiciones monopolizables, esto es de condiciones exclusivas y únicas para ciertos “productores” o poseedores de la tierra, puesto que no pueden ser reproducibles por el trabajo social, siendo por tanto limitadas” (Gutiérrez y Trápaga, 1986: 104).

Lo anterior significa que la tierra, como un medio de producción existente, no puede ampliarse pero sí se puede mejorar, aunque esto representa costos adicionales que repercuten en el costo de los productos obtenidos, mismos que no se pueden conseguir por otros medios. Dicha mejora en su calidad también tiene algunos límites, por lo que ante las necesidades de la sociedad se deben explotar las tierras disponibles aun cuando su rendimiento sea muy bajo, es decir, se obligan a cultivar todas las tierras aun en las peores condiciones, con el fin de aumentar la producción agrícola. Pero la condición *sine qua non* para que esto suceda es que aun estas tierras deben arrojar una ganancia media, ya que de otra manera el capital no tendría razón de existir, lo que implica necesariamente que los precios de producción o valores de mercado se alinean en torno a las peores tierras, al contrario de lo que sucede en las demás ramas productivas en donde se establecen los precios alrededor de las condiciones sociales medias de producción.

A partir de lo anterior, podemos citar el concepto de renta diferencial desarrollado por Olmos (1983), quien la define como “[...] el excedente de la plusvalía sobre la ganancia media, obtenido por la mayor productividad del trabajo de los obreros agrícolas, en tierras que son mejores en relación al promedio. De este excedente se apropia el dueño de la tierra” (Olmos, 1983: 63).

En el análisis de la Renta del Suelo, Marx sostiene que:

[...] la renta diferencial se presenta en todas partes y se ajusta a las mismas leyes de la renta diferencial agrícola donde quiera que exista la renta, donde quiera que las fuerzas naturales son monopolizables y aseguran al industrial que las emplea a una ganancia excedente, nos encontramos con que el propietario de una porción de tierra del planeta puede alear un derecho de propiedad sobre los objetos naturales se apropia de esta ganancia excedente y se le sustrae del capital activo en forma de renta (Marx, 1867: 159).

Por su parte, Gutiérrez y Trápaga (1986), señalan:

En el capitalismo el suelo entra al ciclo de la economía como una mercancía (sin serlo, ya que una mercancía es un producto que está concebido para ser vendido) que dentro del mercado se compra y se vende en función de los factores que se han señalado anteriormente, y que por ser un bien raíz que permanece en el tiempo y en el espacio, puede tener variaciones en su valor de cambio que le darán el precio en el mercado, mismo que además puede incrementar como parte de su plusvalía generada (Gutierrez y Trápaga, 1986: 100).

## El suelo para vivienda como un derecho

La otra lógica fundamental con la que está relacionada la política pública de suelo y vivienda, es aquella que entiende a la vivienda (y por lo tanto, al suelo que la sostiene) como un derecho social. Es decir, aquella que ve al suelo no como una mercancía, sino como un bien limitado que debe estar destinada a satisfacer las necesidades de toda la población. En este sentido, la tierra no es un bien de consumo, sino un medio de producción controlado centralmente por el Estado para la producción de bienes que satisfagan las necesidades sociales.

En el marco jurídico mexicano, la Constitución Política Mexicana, en su artículo 27, establece lo siguiente:

La nación tendrá en todo momento el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos susceptibles de aprobación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos.

Sin embargo, no queda explícitamente definido el papel del Estado como administrador del suelo. El artículo cuarto de la Constitución también establece el derecho a la vivienda digna, como parte de la seguridad social e igualdad de oportunidades con las que cuentan los mexicanos.

Otro concepto importante que ha abonado a la discusión en este sentido, es el concepto del *Derecho a la Ciudad*, el cual se expresa como un derecho humano a acceder a las oportunidades que representa la ciudad para todos (y no sólo para unos cuantos que pueden pagar por una mejor localización, y los beneficios públicos y privados que dicha localización representa), y en el cual el derecho a la vivienda digna ocupa un sitio central.

Dicho argumento ha ganado fuerza en un contexto social en donde el mercado de suelo niega derechos y genera segregación. Las consecuencias de la negación del derecho al hábitat, a la vivienda y a la ciudad son dramáticas en las fisonomías de las ciudades y de las sociedades. El mercado de suelo se maneja de una forma altamente especulativa, y los mecanismos de ese mercado condicionan a los diferentes estratos de la población a construir o comprar una vivienda donde su economía lo permita —en el caso de los que tienen posibilidad de pagar a precio de mercado—, sin importar la lejanía con sus centros de trabajo, las condiciones de vulnerabilidad, los servicios, el equipamiento o la infraestructura, y en algunos otros casos, la invasión ilegal de suelo.

Actualmente existen alrededor de 7.5 millones de predios irregulares en las 59 Zonas Metropolitanas del País (Salazar, 2012). En la medida que en las soluciones habitacionales que se proveen para los grupos de menores ingresos, el suelo tiene una alta incidencia en el costo de su desarrollo. En las ciudades mexicanas, el proceso de urbanización en el mercado informal de tierras se produce bajo dos grandes modalidades: la venta ilegal de lotes en fraccionamientos clandestinos, o las

invasiones organizadas de terrenos (Ortiz, 2010). La mayor parte de los asentamientos irregulares se ha desarrollado sobre tierras de las comunidades agrarias (ejidales y comunales). La venta de los lotes en fraccionamientos ilegales, desarrollados sobre estas tierras colindantes con las áreas urbanas aún constituye el principal mercado de suelo para los sectores populares, al representar una oferta más barato que el del mercado formal, ya que no dispone de infraestructura y se ubica en las periferias.

## Políticas públicas de suelo y vivienda

La intervención del Estado en fijar *las reglas del juego*, es decir, en la elaboración de políticas públicas, resulta de la mayor importancia ya que de ellas se desprende la manera en la que se incentiva o inhibe la relación entre suelo, vivienda, mercado y Estado.

A través de la historia se han dado diversas maneras de aproximarse al tema del acceso al suelo para vivienda; las dos que hemos descrito anteriormente se caracterizan por ser claramente contradictorias, sin embargo, cada una de ellas genera sus propios marcos normativos y políticas públicas.

La visión del suelo para la vivienda con un enfoque de mercado, pondera el valor de cambio y ve en el suelo y la vivienda un elemento fundamental de la economía y el patrimonio inmobiliario de las personas (físicas y morales) y de la nación, encuentra respaldo en los marcos regulatorios que protegen el derecho al patrimonio y la propiedad privada, fomentan la inversión (pública y privada) en infraestructura y mercado inmobiliario, siendo los instrumentos financieros y fiscales sus principales fortalezas operativas.

La visión que considera a la vivienda como un derecho y pondera el valor de uso del suelo por sobre el valor de cambio y busca garantizar el acceso al suelo para vivienda más allá que generar mercados, encuentra respaldo en los marcos regulatorios de asentamientos humanos, como la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) en los programas de desarrollo urbano, en los programas sociales, y en ocasiones, también en los derechos humanos, donde los instrumentos jurídicos son sus principales fortalezas operativas. Ambas finalidades son legítimas, y ambas buscan satisfacer a diversos sectores de la población con necesidades también diversas. Sin embargo, ambas se encuentran en una disputa por el territorio y el suelo.

## Instrumentos regulatorios de suelo para vivienda

Por lo tanto, en las políticas públicas existen limitaciones y contradicciones expresadas al comparar sus marcos regulatorios, dada su condición de generalidades normativas, pero que sin embargo pueden ser superadas mediante la gestión de suelo que buscan resolver una situación específica en el territorio, precisamente por su condición de particularidades territoriales. Para ello, se describen y analizan las posibilidades que presentan el instrumento de la regularización

de la tenencia de la tierra como instrumento de la política pública, la planeación urbana y la participación social, cuando hay una correcta integración en todo el proceso.

La regularización consiste en dar certidumbre jurídica a las personas que se han asentado en suelo que anteriormente se encontraba en régimen ejidal y que actualmente tiene uso de suelo urbano. Para ello, es necesario que la parcela (fracción de suelo anteriormente rural) cuente con dominio pleno, es decir, que haya sido desincorporada del régimen ejidal, para que la regularización pueda expedir escrituras lote por lote, para los vecindados que los adquirieron vía contrato privado. La regularización puede ser utilizada como instrumento jurídico al ordenamiento territorial, ya que al regularizar la tierra es posible ordenar el crecimiento urbano y generar una estructura vial con servicios planificados, así como también favorecer la dotación de equipamientos. En el proceso de regularización participan el Instituto de Suelo Sustentable (Insus) y el gobierno municipal en el que se vaya a realizar la regularización, lo que favorece (a través de un convenio de facilidades administrativas), la coordinación entre el orden de gobierno federal y el local. Con el marco jurídico de la LGAHOTDU, el proceso permite al Insus gestionar reservas territoriales, para la futura dotación de equipamientos y espacios públicos. Para ello, es necesario recopilar la información disponible al respecto de la tenencia de la tierra, realizar un análisis cartográfico del total de las acciones a realizar y el tipo de propiedad que existe en la zona, y posteriormente se realiza en campo una verificación para corroborar en sitio la densidad y el número aproximado de lotes; después se pide la intervención de la Procuraduría Agraria para realizar un cabildeo con los ejidatarios y comunales, y formalizar la solicitud oficial de cada ejidatario e inicio de proceso de regularización. Es en este momento, y a través del cabildeo con ejidatarios y comuneros cuando se puede gestionar que además de lotes privados, la distribución del suelo considere que ciertos espacios queden disponibles para una estructura urbana apropiada, equipamiento y espacios públicos, ya que una vez distribuida la tierra en propiedad privada y con edificaciones más consolidadas, se dificulta enormemente la incorporación de los servicios urbanos.

Los Convenios de Colaboración y de facilidades administrativas permiten compartir información disponible en el gobierno federal y el municipal, y facilitar los procesos administrativos para la regularización del suelo en sus diferentes tipos y modalidades necesarios para acreditar la personalidad con la Constancia de Mayoría de las Autoridades Municipales y el Acta de Cabildo, en donde se señale la autorización al Presidente y Síndico municipales, para suscribir Convenios y/o contratos con el Insus. Posteriormente, se procede al levantamiento topográfico y al proyecto del convenio de mandato y a la presentación de los documentos que acrediten la propiedad de la superficie a regularizar por parte del Núcleo Agrario. Adicionalmente, al proyecto de convenio de mandato debe acompañarlo el plano de poligonal envolvente, el certificado de libertad de gravamen en casos que exista título inscrito en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, el dictamen de no riesgo, la constancia de uso de suelo, el padrón de beneficiarios, y la cartografía aprobada por autoridad competente para finalmente expedir las escrituras.

La regularización acompañada de una estrategia de ordenamiento territorial permite densificar el territorio ya poblado, al mismo tiempo que regulariza y da certidumbre en la tenencia de la tierra a los ejidatarios que adoptaron el dominio pleno y transformaron su parcela en propiedad y

la han subdividido, y a quienes hoy las adquieren, lo que evita intermediarios e impide la expansión urbana sobre zonas de valor ambiental o de alta productividad agrícola. La regularización tiene un doble beneficio: primero, permite dar certidumbre jurídica a las personas que se han asentado en suelo que anteriormente se encontraba en régimen ejidal y que actualmente tiene uso urbano, lo que da seguridad al patrimonio de las familias ahí asentadas. También les abre la posibilidad para poder acceder más adelante a un crédito de vivienda, ya sea lote con servicios, mejoramiento o ampliación. Como segundo punto, permite orientar el desarrollo urbano hacia donde el Programa de Ordenamiento Urbano considera viable, ya que, como instrumento jurídico del ordenamiento territorial, la regularización permite ordenar los asentamientos humanos, planificar la estructura urbana, y considerar la existencia de territorio disponible para equipamientos y espacio públicos y la dotación futura de infraestructura y servicios urbanos. Adicionalmente, permite densificar zonas de baja densidad y optimizar la inversión en infraestructura y servicios.

Las acciones de regularización deben estar orientadas por los siguientes principios:

- **Estructura Urbana:** Fomentar una adecuada estructuración urbana de los asentamientos con el tejido urbano y las vialidades existentes, fomentando la correcta articulación de vialidades primarias, secundarias y terciarias en las parcelas regularizadas. Dichas acciones facilitarán la conectividad, la movilidad y la dotación de infraestructura y transporte, a corto, mediano y largo plazos.
- **Densificación Urbana:** Fomentar una densidad urbana adecuada para la zona, lo que optimizará la inversión y la operación de la infraestructura necesaria. Cuando el lote tipo es de 120 m<sup>2</sup> y cada hectárea se subdivide en 50 lotes, con 6 000 m<sup>2</sup> lotificados y 4 000 m<sup>2</sup> para circulaciones y equipamientos. Se genera una densidad promedio de 200 Hab / Ha, muy apropiada para una ciudad mexicana. Adicionalmente se logran condiciones apropiadas que facilitan la habitabilidad al interior de la vivienda y también en el espacio público.
- **Espacios Públicos:** Fomentar la calidad del espacio público, tanto en vialidades como en parques y plazas. Para ello se buscará generar un sistema de áreas verdes y espacios arbolados en la zona.
- **Equipamientos:** Propiciar la planeación de espacios necesarios para la dotación de equipamientos requeridos en la zona, tales como de salud, abasto, educación, recreación, etc.
- **Servicios Urbanos:** La correcta planificación de la estructura urbana facilitará la dotación y la operación de infraestructura y servicios urbanos por parte del municipio a corto, mediano y largo plazos, comenzando con las redes primarias, secundarias y terciarias.
- **Usos Del Suelo, COS y CUS:** Adicionalmente, el municipio deberá considerar la complementariedad de usos de suelo en las zonas regularizadas, afines al uso habitacional pero que promuevan la dotación de bienes y servicios urbanos.
- **Gestión Urbana:** Dada la interacción social necesaria para la regularización de la tenencia de la tierra entre la población y los gobiernos municipales y federales, se recomienda mantener comunicación entre las partes para la consolidación del tejido social y la gestión de recursos en los que se necesite la coordinación entre población y gobierno, tales

como la dotación de infraestructura, la pavimentación, la aplicación de programas públicos y el mantenimiento y vigilancia participativa del espacio público.

- **Bancos de Tierra:** Se recomienda analizar la conveniencia de planificar reservas territoriales del municipio o la federación, para la futura construcción de proyectos estratégicos.

Al seguir dichos principios, la regularización de la tierra genera múltiples beneficios; por una parte, contribuye a mejorar significativamente las condiciones de habitabilidad en el espacio público, pero también en el privado; permite la certidumbre en la inversión pública y privada, dada la regularización en la tenencia de la tierra, permite que la paulatina consolidación urbana de la superficie regularizada genere un valor agregado, tanto para el valor de uso como para el valor de cambio del suelo y la vivienda.

## Conclusiones

A pesar de que existen limitaciones y contradicciones en los marcos regulatorios de las políticas públicas para suelo y vivienda, éstas pueden ser superadas mediante la gestión de suelo. Cuando la gestión busca resolver una situación específica en el territorio, con la participación de una población determinada y en coordinación con instancias de gobierno en particular, es decir, cuando hay acuerdo y voluntad entre los actores que intervienen en dicho proceso. La regularización de la tenencia de la tierra es un eficaz instrumento de la política pública de acceso a suelo y vivienda, cuando incorpora principios de planeación urbana y participación social activa. Y cuando hay una correcta integración a lo largo del proceso, es decir, desde la concepción del marco normativo hasta su instrumentación jurídica y financiera.

La instrumentación debe acompañarse adicionalmente de otros aspectos técnicos como son la tarea de valorar el suelo, la cual requiere ir en paralelo de los programas de ordenamiento territorial y planeación urbana, y la implementación de un sistema de catastro permanentemente actualizado, ya que es una herramienta básica para conocer el estado actual del territorio. En este sentido, el uso de las tecnologías y el manejo los sistemas de información geográfica adquieren cada vez un valor más importante para la planificación del territorio.

Debe contarse con una instancia que estudien el mercado y las operaciones del suelo –tanto en renta, como en venta- para poder asignar un valor al precio del suelo. En lo cual se deben considerar los factores de:

- a) El costo de mantenimiento y funcionamiento de la infraestructura del lugar.
- b) El precio del suelo, que debe estar condicionado por la vocación del mismo que incentive que el mercado de vivienda sea incluyente.

Además del Insus, sería conveniente contar con una Procuraduría de Suelo, encargada de garantizar el cumplimiento de las operaciones del mismo y la realización de sus propios certificados de valor., a que el término de avalúos del suelo se refiere a "la tasación comercial de un bien raíz,

contiene información sobre el avalúo fiscal, títulos de dominio, contribución, ubicación, tamaño, calidad de construcción y vida útil de la edificación que se desea comprar, construir, ampliar, reparar o mejorar". Por lo anterior, más que un avalúo, deberían realizarse certificados de valor del suelo que considere los factores antes mencionados, ya que la política pública de suelo y vivienda no sólo debe responder a condiciones mercantiles, sino también, a criterios de planeación, al beneficio social que conlleva el crecimiento de la ciudad, y al desarrollo social en favor de la justa distribución de este recurso.

## Referencias

- Aguilar M., Alonso (1984). *Economía Política y lucha social*, 5ª. ed., México: Nuestro Tiempo.
- Aymonino, Carlo (1992). *Orígenes y desarrollo de la ciudad moderna. Colección Ciencia Urbanística*, Barcelona: Gustavo Gilly.
- Cantú Chapa, Rubén. *Tlatelolco. La autoadministración en Unidades habitacionales. Gestión urbana y planificación*, México: Plaza y Valdés.
- Carr, J. y Smit, L. R. (1975). "Public land Banking and the price of land", *Land Economics*, Vol. II.
- Constitución Política de Colombia 1991*, Capítulo 3 De los derechos colectivos. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2020). Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 27-01-20
- Coulomb Bosc, René (2006). *La vivienda en el Distrito Federal. Retos Actuales y Nuevos Desafíos*, México: UAM-A / INVI / Conafovi.
- Doebele, William A. (1998). "La recuperación de plusvalías 'socialmente creadas' en Colombia", (*Land Lines Article*) Author: Lincon Institute of Land Policy. Inventory.
- Duhau, Emilio (1998). *Hábitat Popular y Política Urbana*, Colección Las Ciencias sociales.
- Engels, Federico (2000). *Contribución al Problema de la Vivienda*. Marxists Internet Archive.
- Fernández Durán, R. (2006). *Capitalismo financiero global y la guerra permanente*, Barcelona: Virus.
- Gallegos Contreras Jorge (2009)). *Reporte de Investigación del proyecto; Regularización de la Tenencia e Infraestructura en Acapulco, Gro*, Secretaría de Investigación del Instituto Politécnico Nacional (SIP-IPN).
- \_\_\_\_ (2010). *Sobre la Renta de Suelo Urbano*, México: Instituto Politécnico Nacional.
- García Coll, Julio (1988). "Evolución de la planeación urbana", en *El Desarrollo Regional en México. Antecedentes y Perspectivas*, 1ª. Reimpresión, México: UNAM, AMECIDER.
- García Montalvo, José (1999). *El precio del suelo: La polémica interminable*. IVIE y Universidad de Valencia.
- Gutiérrez Pérez, Antonio y Trápaga Delfín Yolanda (1986). *Capital, renta de la tierra y campesinos*, México: Quinto Sol.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso (2003). *Mecanismos para enfrentar la pobreza urbana: hacia una política de suelo para las ciudades de América Latina*, México: El Colegio de México.
- \_\_\_\_ (2004). *Hacia una política nacional de suelo para barrios populares*, México: El Colegio Mexiquense.

- Lojkine, Jean (1972). "¿Existe la renta urbana?", *Ideología diseño y sociedad*, Bogotá.
- Lungo, Mario y Raquel Rolnik (2000). "La gestión estratégica de la tierra urbana", Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente) Cuaderno PRISMA, 1998. Documento Base, Red NO 7 Programa URB-AL "Gestión y Control de la Urbanización", Rosario, noviembre.
- Marx, Karl (1945). *Historia Crítica de la Teoría de la Plusvalía*, Traducción de Wenceslao Roces, México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_ (1995). *El capital*, tomos I, II y III (reimpresión), Edición en español de 1959, México: Fondo de cultura Económica.
- Naredo, José Manuel (1998). *La Burbuja Inmobiliario-financiera en la coyuntura económica reciente*, Madrid: Siglo XXI.
- Ortega Herrera, José Manuel, Palacio Muñoz, Víctor, y Santacruz León, Eugenio E. (2010). *La renta de la tierra: Teoría y evidencia empírica. El caso del frijol en México*, México: Biblioteca virtual de derecho, economía y ciencias sociales.
- Ortiz, Enrique (2007). *Integración de un Sistema de Instrumentos de Apoyo a la Producción Social de Vivienda*, México: Coalición Internacional para el Hábitat. Programa Universitario de Estudios Metropolitanos de la UAM.
- \_\_\_\_ (2010). *El estado actual de la vivienda*, 1ª ed., México: SHF, SHCP, Sedesol, Infonavit
- Puebla Cadena, Claudia (2002). *Del Intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras*, México: El Colegio de México.
- Salazar, Clara Eugenia (2012). "Los ejidatarios en el control de la regularización", *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México.
- Schteinghart, Martha (1979). "El Sector inmobiliario capitalista y las formas de apropiación del suelo urbano", *Demografía y Economía*, vol. 40, México.
- Sugranyes, Ana y Morales, Raúl (2012). *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles*. Programa Regional de Vivienda y Hábitat. Centro Cooperativo Sueco.
- Topalov, Christian (1970). *Sobreganacias y rentas del suelo en la ciudad capitalista*, Paris: Mouton.
- Vidal Villa, José María (1975). *Estructura y organización económica internacional. Iniciación la economía marxista*, Narcelona: Laila.
- Página Oficial de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Comunicación Social <http://www.gob.mx/sedatu>

## Siglas y acrónimos

- LGAHOTDU Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
- Insus Instituto del Suelo Sustentable

# Coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México: el Nuevo Polanco

Mario Ramírez Chávez<sup>1</sup>

Desde finales de la década de 1990, una serie de transformaciones sociopolíticas y económicas generó, por un lado, nuevos espacios para la participación de diversos actores sociales, políticos y económicos en el proceso de toma de decisiones gubernamentales, con lo cual, de acuerdo con Valdés y Flores (2015), “[...] la interacción entre los actores ha sido fluctuante. De una manera más activa, en la década de 1990 actores de las universidades, de la sociedad civil y del gobierno colaboraron en el diseño de algunos programas” (Valdés y Flores, 2015: 65-66); a ello se agrega el establecimiento de nuevos mecanismos de toma de decisiones, lo cual se vio reforzado con los procesos democráticos de la alternancia partidista en el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales y la orientación de la administración pública para administrar desde y por las políticas públicas.

La democratización del Distrito Federal con la reforma política de 1995-1996 que dio paso, en primer lugar, a la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) en 1986, y posteriormente en 1996 a la elección por primera vez de un Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997 fue la culminación de una histórica oposición a un régimen autoritario, centralizado tanto en el poder político, los recursos económicos y en especial de la toma de decisiones.

El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la administración pública se abrió a otros actores con lo cual fueron ganando peso, un cambio en la forma en que las acciones gubernamentales fueron transitando de la administración centralizada, hacia la descentralización y el fortalecimiento de la construcción de políticas públicas, en donde los actores toman relevancia, sobre todo por los mecanismos de articulación de sus intereses y agendas para lo cual se valen de la conformación de coaliciones promotoras.

De ello se deriva que en los últimos 18 años la Ciudad de México ha sufrido el control y la captura de los procesos y mecanismos de toma de decisiones en materia de políticas públicas urbanas por parte de coaliciones promotoras, las cuales están conformadas por diversos acto-

---

<sup>1</sup> Mtro. en gobierno y asuntos públicos, candidato a doctor en ciencias políticas y sociales con orientación en administración pública, líneas de investigación: prospectiva y construcción de escenarios; análisis y evaluación de políticas públicas, gestión urbana y grandes proyectos urbanos.

res individuales y colectivos, públicos y privados, y cuyos intereses son promovidos mediante los Grandes Proyectos Urbanos (GPU), desarrollos que dadas sus dimensiones generan presiones adicionales en el suministro de servicios públicos, por encima del marco legal y los diversos instrumentos de planeación urbana mediante figuras de intervención urbanas hechas a modo.

El presente artículo muestra una parte de los resultados preliminares de la tesis doctoral "Coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México 2000-2018", de cómo las coaliciones promotoras han capturado el proceso de toma de decisiones en materia de políticas públicas urbanas en la ciudad central, particularmente en la alcaldía Miguel Hidalgo a partir de la utilización del enfoque de coaliciones promotoras. La recolección de información se realizó a través de personas informantes clave: personas funcionarias públicas, personal de las empresas inmobiliarias y constructoras, vecinos del gran proyecto urbano, legisladores y periodistas; la mayoría solicitó confidencialidad en el tratamiento de sus datos personales para la presente investigación.

## Coaliciones promotoras en la toma de decisiones

Valdés y Flores (2015) señalan que dentro del enfoque de estudio de las políticas públicas, "una estructura más sólida dentro de las redes de política la ofrece el marco de coaliciones promotoras (MCP) de Sabatier y Jenkins-Smith (1988) y Sabatier y Weible (2007) que, considerando las características mencionadas, integra elementos como el subsistema, las coaliciones o las creencias [...]" (Valdés y Flores: 2015, 65-66). Los elementos anteriores son recursos que articulan esta investigación.

El enfoque de coaliciones promotoras es relevante e innovador para el estudio de las políticas públicas, y busca además la revalorización del subsistema político y del análisis político sobre los actores y los recursos que poseen para incidir en la hechura y el estudio de las mismas.

En el debate teórico se niega la visión a partir de la cual los actores están motivados principalmente por un interés en el corto plazo, por lo cual muchas veces se niega la existencia, la perdurabilidad y el dominio de las coaliciones en la elaboración de políticas públicas; al respecto, Martínón (2007) señala:

[...] aunque, por supuesto, la estabilidad de las coaliciones podría ser resultado no de creencias estables, sino, más bien, de estables intereses económicos y organizacionales. Si este modelo usa los sistemas de creencias, más que los "intereses", como su punto central, es porque considera que las creencias son más inclusivas y más verificables empíricamente que los intereses (Martínón: 2007, 297).

Para el caso mexicano, y de manera más específica para la Ciudad de México, el Enfoque de Coaliciones Promotoras es un enfoque analítico óptimo, sobre todo al analizar los procesos de toma de decisiones en materia de desarrollo urbano donde convergen un serie de intereses y actores individuales y colectivos como son los tomadores de decisiones, una élite técnica encar-

gada de conducir las instituciones públicas de la ciudad, empresarios e inversionistas que incurson en el mercado inmobiliario, empresas constructoras y fondos de capital.

## Intereses y sistemas creencias comunes

Los actores, sean individuales y/o colectivos, se ven motivados a participar en la formulación, la modificación o la eliminación de una política pública que afecta sus legítimos intereses. Pero cabe preguntarse: ¿Qué los válida como legítimos? ¿Qué elementos pueden cohesionar a un conjunto de actores heterogéneos y complejos?

De acuerdo con el Enfoque de Coaliciones Promotoras (ECP), los intereses por sí solos no alcanzan a explicar la totalidad del fenómeno, sino que, además existe un conjunto de elementos articuladores que constituyen el sistema de creencias conformado por valores e ideas a los cuales los actores son afines y les permite constituir vínculos de cooperación. De acuerdo con Dorantes (2012), conviene señalar lo siguiente: “[...] por eso María Amparo Casar y Claudia Maldonado afirman que los problemas públicos, “lejos de ser exógenos y previamente constituidos, son un conjunto de ideas, valores y percepciones empaquetados y presentados como susceptibles de atención gubernamental” (Dorantes, 2012: 78).

Así, de los diversos problemas que el estudio de las políticas públicas ha presentado destaca de manera especial lo señalado por Aguilar (1991):

[...] ninguno ha causado más discusión que la relativa al papel de los valores. En particular, la mayoría de las críticas a la tradición sinóptica del análisis de políticas han girado sobre este punto para nada nuevo. Lippman (1955), Wengert (1955) y Appleby (1950) estuvieron entre quienes argumentaron hace dos décadas sobre la importancia de los valores, del interés público en el estudio de las políticas públicas y de la administración (Aguilar, 1991: 179).

La relevancia de considerar los sistemas de creencias y los intereses que movilizan a los actores se debe en buena medida a que comprender sus motivaciones permite analizar su necesidad de incidir en la elaboración de la política pública que está motivada por la interpretación que se hace de la realidad.

Además, no pueden dejarse de lado “[...] las tradiciones culturales y simbólicas de cada contexto, las cuales definen la profunda lógica de actores, mitos, ritos, creencias e imágenes que han sido internalizadas por los individuos por mucho más allá de las razones y los deberes. Se trata de los códigos implícitos en el lenguaje, el estilo de la relación y de la negociación [...]” (Cabrero, 2000: 191).

En este sentido, Cabrero (2000) es coincidente con los postulados de Sabatier y Jenkins (1987) sobre la conformación de coaliciones promotoras, las cuales se articulan desde el sistema de creencias, el cual objetiva y legitima una agenda específica de intereses, cuya promoción y defensa yacen pautados por las concepciones mismas que se tienen de la política, la negociación y el propio proceso decisorio de la política pública que son compartidos dichos valores y creencias por varios actores.

Lo anterior les permite conformar una comunidad de políticas públicas, y al estar constantemente en interacción en un mismo espacio de toma de decisiones, participando en los mismos procesos y mecanismos de toma de decisiones, posibilita constituir afinidades, las cuales conllevan a la articulación de una agenda en el propio proceso de formulación de políticas públicas. Ante ello no debe olvidarse lo señalado por Aguilar (1991):

A los analistas de políticas les interesa la eficiencia económica y cómo las políticas públicas pueden afectar a la sociedad en su conjunto. Recalcan la importancia de que los objetivos políticos sean definidos explícitamente y de que se proceda con especial atención al jerarquizar los diversos objetivos en competencia [...] En contraste, a los políticos interesa la distribución de los productos y cómo las políticas públicas afectan a ciertos individuos y grupos. Ponen el acento en la negociación, en la transacción y el compromiso, tratan de cancelar los objetivos que impiden llegar a un consenso y buscan resolver el conflicto entre intereses rivales, distribuyendo recursos limitados (Aguilar, 1991, 239-240).

De ahí que, mientras las contiendas político-electoral son disputas alrededor de las ideas, “[...] el discurso social, constituido por valores, imágenes, conceptos, normas, categorizaciones y argumentos, es el que les da sentido a las políticas públicas [...]” (Dorantes, 2012: 78). En consecuencia, las estrategias de incidencia en la agenda formal de políticas públicas se basan menos en un proceso racional y argumentativo, y se inclinan más por la habilidad que tienen los diversos actores políticos, sociales o privados para articular un discurso persuasivo que conecta a la política pública y sus valores con las soluciones concretas a los problemas sociales que pautan desde el sistema de creencias. En el cuadro 1, se exponen los elementos que conforman el sistema de creencias de acuerdo a Sabatier y Jenkins (1987).

Los componentes del sistema de creencias de las coaliciones promotoras se rigen bajo tres pilares: 1) el núcleo de valores políticos fundamentales, articulado a través de las ideas que se tienen sobre el Estado y su papel en la vida social; 2) el antagonismo de individuo vs colectividad sobre el cuál es preponderante y en función de ello devienen otras concepciones sobre los fines que deben perseguir las políticas públicas y los criterios que las rigen, si ello es respaldado desde una concepción focalista del desarrollo social o bien desde una concepción universalista y 3) los instrumentos privilegiados para su implementación.

Los valores son otra pieza central del sistema de creencias, el cual oscila entre valores más proclives a resaltar al individuo por encima de la colectividad y viceversa. El segundo componente gira alrededor de los principios del subsistema de política pública en cuestión, en este caso, la política urbana cuyos principios generan dos modelos antagónicos entre sí.

Así, se tiene de un lado el modelo de ciudad global orientado a la mercantilización y la competitividad de las ciudades bajo criterios e instrumentos financieros neoliberales que promueven una marca ciudad. En contraposición, está el modelo de ciudad fundado en el derecho a la misma, una agenda de derechos humanos interdependientes orientada a la inclusión social, la construcción social y la participación en la toma de decisiones.

El tercer y último componente postula los instrumentos que se privilegian, así la colación promotora de Grandes Proyectos Urbanos incentiva la utilización de diversos instrumentos fiscales

Cuadro 1.

**Sistemas de creencias de las coaliciones promotoras en el subsistema de la política urbana.**

Rubro	Coalición Promotora A (Promotora de GPU)	Coalición Promotora B (Opositora a los GPU)
<b>Núcleo de valores políticos fundamentales</b>	IDEAS	IDEAS
	El Estado como figura promotora del desarrollo.	Estado figura protagonista del desarrollo.
	El individuo sobre la colectividad.	Colectivismo sobre el individualismo.
	Concepción focalizada del desarrollo social.	Concepción universalista del desarrollo social.
	VALORES Libertad. Individuo.	VALORES Igualdad. Ciudadanía.
<b>Principios Política Urbana</b>	1. Ciudad Global. 2. Competitiva. 3. Compacta y Policéntrica. 4. Verticalización. 5. Marca Ciudad.	1. Derecho a la Ciudad. 2. Inclusión social. 3. Redensificación controlada. 4. Construcción social del Habitar. 5. Participación en la toma de decisiones.
<b>Instrumentos Privilegiados</b>	Grandes Proyectos Urbanos. Asociaciones Público-Privadas. Licitaciones. Atracción de inversores e inversiones.	Autoconstrucción. Hacer Vecindario/Hacer Ciudad. Esquemas de cofinanciamiento público. Control de la expansión habitacional.

Fuente: Elaboración propia con base en Sabatier y Jenkins (1999).

y de coparticipación del sector privado en la construcción de nuevas edificaciones orientadas a la renovación urbana. En tanto que la coalición promotora definida como opositora es proclive a favorecer procesos y/o mecanismos que generen vecindario y esquemas de cofinanciamiento, lo cual se ilustra en el cuadro 2, que permitirá realizar el análisis de la coalición promotora del gran proyecto urbano Nuevo Polanco en la alcaldía de Miguel Hidalgo.

Del mismo modo, y de acuerdo con Cejudo (2010), se puede establecer que “[...] la capacidad de influir tanto en la definición de problemas, la legitimación de la toma de decisiones y la presentación de resultados, en cuanto a la comprensión de los procesos involucrados en la hechura de políticas públicas [...]” (Cejudo, 2010: 93-94) por parte de los actores, sean públicos, privados o sociales está intrínsecamente articulado alrededor de los intereses afines y del sistema de creencias en común, o bien que puede llegar a ser convergente.

Al respecto es relevante enfatizar las palabras de Merino (2010): “[...] las políticas públicas suponen una afirmación de valores, “desprovisto” de todo contenido ético, el enfoque de política pública no sólo puede perder profundidad, sino que minaría incluso su eficacia [...]” (Merino, 2010: 27). En consecuencia, las decisiones, sin importar el planteamiento a partir del cual se sus-

Cuadro 2.  
Esquema analítico.

Conceptos Clave	Dimensiones		Componentes	
Los actores	Sistema de Intereses		Sin relación	
			Congruentes	
			Divergentes	
	Mecanismos de Vinculación		Simbiótica	
			Competitiva	
	Mecanismo Operativo		Legislación	
			Programas y/o presupuestos	
			Opinión Pública	
			"Acompañamiento" a personas funcionarias públicas	
			Policy Brokers o Intermediarios	
La gestión	Procesos o Mecanismos	Cooperación	Financieros	Asociaciones Público-Privadas (APP)
				Licitaciones/Concesiones
				Pago por Prestación de Servicios (PPS)
		Negociación	Toma de decisiones	Consejos
				Asambleas
				Foros de consulta
		Conflicto	Legislación	Comisiones
				Grupos técnicos de trabajo
				Programa Delegacional de Desarrollo Urbano
		Instrumentos de planeación	Programa Parcial de Desarrollo Urbano	
			Sistema de Actuación por Cooperación	
			Sistema de Transferencia de Potencialidades	
			Polígonos de Actuación	
		Judiciales	Recurrencia a tribunales de judicial	

Fuente: Elaboración propia con base en el Enfoque de Coaliciones Promotoras.

tenta, están orientadas por una jerarquía valorativa determinada que responde a un sistema de creencias y de intereses en específico que orientan las acciones de gobierno, en este caso en la forma de hacer ciudad y renovación urbana de las zonas de mayor valorización, concentradas en la ciudad central.

Ahora bien, lo que se percibe, a partir del análisis del contexto, es que las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones de colonos y/o vecinos, y las asociaciones de profesionistas (a

la par de algunas figuras políticas), están conformando coaliciones promotoras que se oponen a los Grandes Proyectos Urbanos, sean denominados como Frente Vecinal del Poniente, Vecinos Urbanos, Asamblea de Vecinos del Sur y Pedregal de San Ángel, o que se aglutinan alrededor de mensajes simbólicos como el #AsíNO,<sup>2</sup> con la finalidad de hacer sinergia y lograr un verdadero contrapeso social a las decisiones impulsadas por las autoridades de la ciudad en complicidad con la empresas inmobiliarias y el capital financiero.

Por último, frente a las coaliciones promotoras de los Grandes Proyectos Urbanos, se han conformado una serie de movimientos sociales, vecinales y de las organizaciones de la sociedad civil como parte de un espíritu de solidaridad y en defensa de los bienes colectivos de la ciudad, su patrimonio, el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad generan mecanismos de colaboración y apoyo para frenar ciertos proyectos de manera exitosa.<sup>3</sup>

De ahí la factibilidad y la funcionalidad de hablar de coaliciones promotoras en materia de desarrollo urbano en la Ciudad de México, las cuales impulsan una forma de gestionar a través de la captura de los diversos mecanismos de toma de decisiones en complicidad con las instituciones de la administración pública de la ciudad para preservar una forma de hacer ciudad de acuerdo con las lógicas del modelo económico neoliberal mediante la promoción de Grandes Proyectos Urbanos.

## Miguel Hidalgo: el Nuevo Polanco

La alcaldía Miguel Hidalgo forma parte de la denominada Ciudad Central de la Ciudad de México. Posee lugares emblemáticos en la historia de la ciudad y del país, entre los que destacan el bosque urbano de Chapultepec, secciones I, II y III; ahí mismo se ubica el Castillo de Chapultepec que fuera hasta 1934 la residencia oficial del presidente de la república, la cual se trasladó a la entonces hacienda La Hormiga, renombrada como Residencia Oficial de Los Pinos por el presidente Lázaro Cárdenas del Río.

Ahí mismo se localiza el pueblo originario de Tacubaya donde se inició la Guerra de los Pasteles de 1836; la defensa heroica del pueblo ante el avance de las tropas estadounidenses en 1847 o la promulgación del Plan de Tacubaya que acompañó la promulgación de las Leyes de Reforma en 1857.

<sup>2</sup> El Frente Vecinal del Poniente reúne a colonos, vecinos, organizaciones comunitarias de 36 colonias y cuatro pueblos de ejidatarios. Nació a raíz de las afectaciones producidas por la edificación de la Súper Vía del Poniente, el desarrollo denominado Parque San Antonio y la construcción del Tren Interurbano México-Toluca. Vecinos Urbanos es una coalición de organizaciones de la sociedad civil, de asociaciones de colonos/vecinos, comités vecinales y consejos de los pueblos originarios quienes están intentando parar los proyectos de grupo inversor e inmobiliario Be Grand. La Asamblea de Vecinos del Sur y Pedregal de San Ángel conformados por colonos, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de profesionistas en defensa del patrimonio arquitectónico y urbanístico del Pedregal. El hashtag #AsíNO fue el símbolo utilizado por las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones de vecinos de las colonias Juárez, Roma Norte, Roma.

<sup>3</sup> Es el caso de la oposición del Frente Vecinal del Poniente; Vecinos Urbanos, Asamblea de Vecinos del Sur y Pedregal de San Ángel y vecinos de las colonias Juárez, Roma Norte, Roma Sur y Cuauhtémoc quienes lograron la cancelación: 1) el establecimiento de la Rueda de la Fortuna en la Tercera Sección del Bosque de Chapultepec; 2) la cancelación del intento de cambio de uso de suelo y desincorporación de la Tercera Sección del Bosque de Chapultepec y 3) la cancelación de la licitación para concesión a 40 años de la Tercera Sección del Bosque de Chapultepec con fines de uso de suelo mixto.

Cuadro 3.

## Marco analítico de la coalición promotora de Nuevo Polanco.

Gran Proyecto Urbano: Nuevo Polanco					
Conceptos Clave	Dimensiones		Componentes		
Los Actores	Sistema de intereses		Sin relación		
			Congruentes	X	
			Divergentes		
	Mecanismos de vinculación		Simbiótica	X	
			Competitiva		
	Mecanismo operativo		Legislación		
			Programas y/o presupuestos	X	
			Opinión Pública	X	
			"Acompañamiento" a personas funcionarias públicas	X	
			<i>Policy Brokers</i> o Intermediarios	X	
La Gestión	Mecanismos	Procesos	Financieros	Asociaciones Público-Privadas (APP)	X
				Licitaciones/Concesiones	
				Pago por Prestación de Servicios (PPS)	
		Toma de Decisiones	Consejos	X	
			Asambleas	X	
			Foros de Consulta		
		Cooperación	Legislación	Comisiones	X
				Grupos técnicos de trabajo	X
		Conflicto	Instrumentos de Planeación	Programa Delegacional de Desarrollo Urbano	
				Programa Parcial de Desarrollo Urbano	
				Sistema de Actuación por Cooperación	X
				Sistema de Transferencia de Potencialidades	
				Polígonos de Actuación	
		Judiciales	Recurrencia a tribunales administrativos		

Fuente: Elaboración propia.

En la época contemporánea, la alcaldía Miguel Hidalgo presenta contratos socioterritoriales abismales: de un lado Polanco y Las Lomas, mientras que del otro lado está la ciudad pérdida de Tacubaya, así como los particulares asentamientos donde un grupo importante de personas vive en los vagones de trenes abandonados en los límites con la alcaldía de Azcapotzalco; ambos ejemplos son reflejo de las desigualdades socioeconómicas, socioespaciales y socioterritoriales persistentes en la demarcación.

Desde el año 2000, cuando se abrió la posibilidad para elegir a la persona que ocupa la jefatura delegacional, la alcaldía Miguel Hidalgo ha estado gobernada entre 2000-2018 por administraciones del Partido Acción Nacional (PAN): de 2000 a 2012 y de 2016 a 2018. Durante el periodo 2013-2015 estuvo administrada por Víctor Hugo Romo Guerra, entonces militante del Partido de la Revolución Democrática (PRD), quien años después volvió como el primer alcalde de Miguel Hidalgo por el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) para el periodo 2019-2021. Conviene señalar que ha llamado mucho la atención que siendo la única administración de izquierda, hasta antes de 2018, su mayor obra de intervención urbana fue el remozamiento de Av. Presidente Masaryk, y durante su gestión se concretaron las obras del gran proyecto urbano Nuevo Polanco.

A continuación, en el cuadro 3, a partir del marco analítico, se presentan los componentes de la coalición promotora del gran proyecto urbano Nuevo Polanco, así como los mecanismos de gestión utilizados por los actores de la coalición para impulsar el desarrollo del proyecto.

## Aspectos físico-territoriales

Es importante hacer un primer señalamiento respecto a la ubicación territorial del proyecto Nuevo Polanco. En ese sentido es importante señalar que este espacio no forma parte de ninguna de las secciones de la colonia Polanco, en realidad se ubica en las colonias Irrigación y Ampliación Granada. Una vez hecha tal precisión, a continuación se presenta su caracterización de acuerdo con los siguientes criterios:

1. **Límite del Proyecto.** El gran proyecto urbano Nuevo Polanco se desarrolló en cuatro predios específicos: uno ubicado en la colonia Granada, dos ubicados en la colonia Ampliación Granada, y uno en la colonia Irrigación. A partir de este gran proyecto urbano han surgido otros desarrollos aledaños.
2. **Límites Espaciales y Administrativos.** Nuevo Polanco se desarrolló en la alcaldía de Miguel Hidalgo. Tal y como se señala en el límite del proyecto, se asienta en tres colonias específicas, delimitado al sur por el Boulevard Miguel de Cervantes Saavedra y Av. Ferrocarril de Cuernavaca, al oeste por la calle Presa la Angostura, al norte por Lago Andrómaco y calle Danxhó, y al este por Av. Prolongación Moliere; los predios están separados por las calles (de oeste a este) por Presa Falcón, Lago Zurich y Lago Neuchatel.

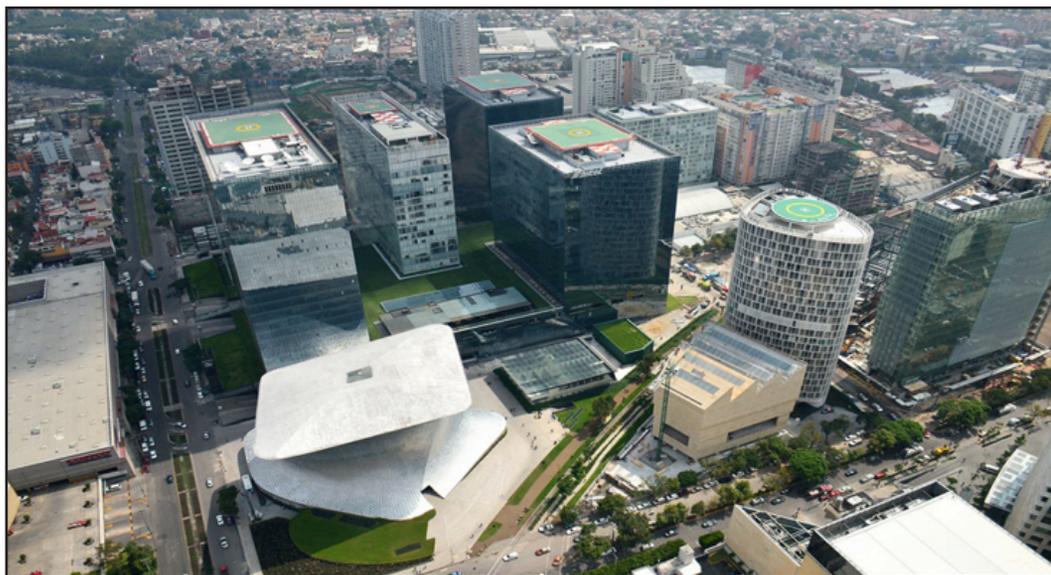
Tal y como se aprecia en la imagen 2, previo a la creación de Nuevo Polanco se habían construido en 2004 las plazas Antara Fashion Hall y Pabellón Polanco. Luego de la inauguración de



Nuevo Polanco en 2014 comenzó la construcción de 16 nuevos edificios de oficinas y vivienda, en tanto que en 2017 se inauguró Plaza Miyana, complejo de uso mixto donde se ubica un centro comercial, una torre de oficinas, tres torres de vivienda y una cuarta y quinta torres de vivienda que están en construcción.

Imagen 3.

Vista panorámica de Nuevo Polanco desde Antara Fashion Hall.



Fuente: Tomada del repositorio de *Google* imágenes.

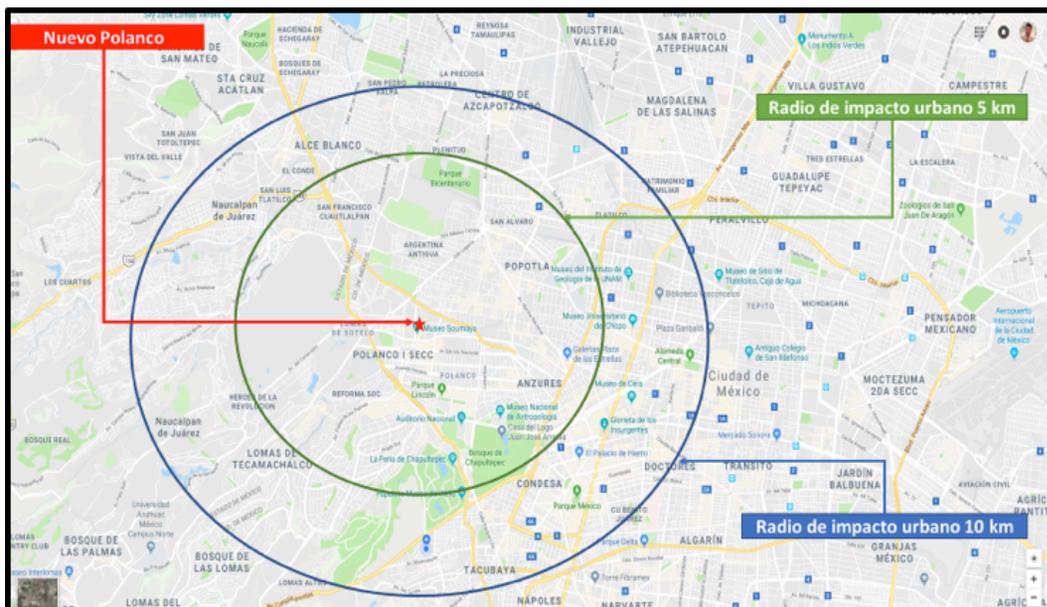
3. **Delimitación de radio de influencia inmediato.** El Nuevo Polanco posee un radio de influencia inmediato de 800 metros, el cual está delimitado al oeste por el Club Mundet; al norte por Calzada Legaria y Av. Río San Joaquín; al este por el Hospital Español y la calle Lago Filt, y al sur por Av. Cicerón (imagen 3).
4. **Radio e influencia de viaje corto.** Para Nuevo Polanco, el radio de influencia de viaje corto, que de acuerdo con criterios establecidos por el Diseño Orientado al Transporte (DOT), es de dos kilómetros. Está delimitado al norte por el Panteón Francés de San Joaquín; al este por la Av. Río San Joaquín, la estación del metro San Joaquín y la calle Lago Hielmar; al sur por las inmediaciones de la colonia CTM XII y el Parque Lincoln, y al oeste por la Av. Prado Sur, las avenidas Industria Militar y General Juan Cabral.
5. **Radio de influencia urbana.** Para la definición del radio de influencia urbana se delimitaron dos perímetros de 5 y 10 kilómetros. El radio de influencia urbana de 5 km del gran proyecto urbano en cuestión quedó delimitado al sur por el Papalote Museo del Niño (en la segunda sección del Bosque de Chapultepec) y Av. Constituyentes; al este por Av. Paseo de la Reforma y el Circuito Interior en su tramo Instituto Técnico Industria; al norte por el Parque Bicentenario ubicado en los límites entre las alcaldías de Miguel Hidalgo y Azca-

potzalco y el cruce del Anillo Periférico y la Av. Primero de Mayo, y al oeste por los límites del Campo Militar número 1.

El radio de influencia urbana de 10 km del Nuevo Polanco queda delimitado al norte por el Centro Histórico de Azcapotzalco; la colonia San Pedro Xalpa y el cruce del Anillo Periférico y la Av. Gustavo Baz Prada; al este delimitado por Av. Eje Central a la altura de Plaza Garibaldi, el Centro Histórico de la Ciudad de México y los límites de la colonia Doctores; al sur por Av. de los Insurgentes, el Viaducto Miguel Alemán, y Av. Río Becerra, el Anillo Periférico al cruce con Av. Camino Real a Toluca y Av. Constituyentes; finalmente, al este por la Carretera de Cuota Toluca-Naucaupan, Av. Bosques de Minas, la Presa Capulín, Av. Paseo de la Herradura, Av. Paseo de los Bosques, Av. Paseo de los Ahuehuetes y Av. Prolongación Paseo de la Reforma.

Imagen 4.

Radio de influencia urbana de 5 y 10 km de Nuevo Polanco.



Fuente: elaboración propia con base a criterios del DOT y Google maps.

## Instrumento de planeación para su gestión

La alcaldía Miguel Hidalgo es la tercera demarcación territorial con más planes parciales de desarrollo urbano en la Ciudad de México, con un total de seis: 1) Bosques de las Lomas,<sup>4</sup> 2) Lomas

<sup>4</sup> Publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 26 de enero de 1993.

Altas, Real de las Lomas, Lomas de Reforma y Plan de las Barrancas,<sup>5</sup> 3) Lomas de Bezares,<sup>6</sup> 4) Lomas de Chapultepec,<sup>7</sup> 5) Polanco,<sup>8</sup> y 6) Zona Patrimonial de Tacubaya.<sup>9</sup> Asimismo, al igual que las alcaldías Benito Juárez y Cuauhtémoc, el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (PPDU) se encuentra vencido a partir del año 2008, fecha coincidente con el inicio de las obras de construcción del gran proyecto urbano Nuevo Polanco.

El proyecto urbano en cuestión, se diseñó a partir del trabajo conjunto de la alcaldía de Miguel Hidalgo, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), y del Sistema de Actuación por Cooperación de la zona denominada Granadas,<sup>10</sup> el cual reconoce, por cierto, que hasta 1997 dicha zona tenía un uso de suelo de “industria vecina” de bajas densidades, dado que desde la década de 1940 se establecieron algunas industrias y asentamientos humanos de personas vinculadas laboralmente a éstas.

Sin embargo, en 1997 se cambió el uso de suelo para fomentar el reciclamiento del suelo urbano de dicha zona y permitir así el tránsito a un uso de suelo “habitacional mixto” con altas densidades de construcción, lo cual, hasta 2008, no era reconocido por el PDDU.

El Sistema de Actuación por Cooperación Granadas comprende de manera total o parcial a 12 colonias de la demarcación que a saber son: Ampliación Granada, Ampliación Popo, Anáhuac primera sección, Cuauhtémoc, Pensil, Dos Lagos, Granada, Irrigación, Los Manzanos, Mariano Escobedo, Modelo Pensil, Popo y Verónica Anzures.

Dicho instrumento de planeación urbana se aprobó posteriormente a la inauguración de Nuevo Polanco y ha permitido una intensa actividad constructora alrededor del gran proyecto en cuestión pese a la oposición vecinal y los diversos problemas y conflictos urbanos que está ocasionando en la zona denominada como Granadas.

## Identificación de los actores

Se ha mencionado la relevancia que tienen los diversos actores que conforman las coaliciones promotoras de políticas públicas, dado que, entender su importancia, y los intereses que permite conocer las acciones que realizan para capturar los procesos y mecanismos de toma de decisiones en materia de políticas públicas urbanas en la ciudad central y en consecuencia la captura de plusvalía y sobre ganancias a costa de la ciudad y sus habitantes.

En el caso del gran proyecto urbano Nuevo Polanco, hay una constelación compleja de actores individuales y colectivos, tanto gubernamentales como privados, que trabajaron articulados y lograron el desarrollo del gran proyecto urbano.

Así, alrededor de Nuevo Polanco operaron un total de 19 actores públicos y privados; impediendo por parte del sector público las instituciones y las agencias gubernamentales del Gobierno

<sup>5</sup> Publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 11 de noviembre de 1992.

<sup>6</sup> Publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 13 de agosto de 1993.

<sup>7</sup> Publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 14 de septiembre de 1992.

<sup>8</sup> Publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 06 de junio de 2014.

<sup>9</sup> Publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 20 de abril de 2012.

<sup>10</sup> Publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 15 de abril de 2015.

Imagen 5.

### Mapa del Sistema de Actuación por Cooperación Granadas.



Fuente: Tomado del portal de Seduvi, viernes 14 de septiembre 2018.

de la Ciudad de México; por parte del sector privado, los diversos actores se aglomeran alrededor de Grupo Carso propiedad del magnate Carlos Slim y varios de sus aliados y amigos comerciales como son Tresalia y Abilia, propiedad de la multimillonaria María Asunción Aramburuzabala Larregui. A continuación se describe brevemente a cada uno de los actores involucrados en este gran proyecto urbano.

**Alcaldía Miguel Hidalgo.** El papel que ha desempeñado el gobierno de la alcaldía en el desarrollo de Nuevo Polanco como gran proyecto urbano es fundamental, en buena medida la dirección de desarrollo urbano de Miguel Hidalgo ha desempeñado el papel de *policy broker* o intermediario de la política pública ante las instituciones y agencias gubernamentales del gobierno de la Ciudad de México, para gestionar los recursos económicos y buscar la aprobación de los instrumentos de planeación urbana sin tener que recurrir a la actualización del programa delegacional de desarrollo urbano.

**Gobierno de la Ciudad de México.** Una de las piezas centrales para el impulso de este gran proyecto urbano, que a través de sus distintas instituciones y agencias institucionales asociadas a la planeación y la gestión del desarrollo urbano, y de manera particular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi).

De acuerdo con el marco regulatorio e institucional vigentes, la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano se concentra en Seduvi; en el caso de Nuevo Polanco, esta dependencia fue la responsable de gestionar y aprobar el plan de intervención urbana sustentado en la denominación de uso de suelo que el programa general de desarrollo urbano de la Ciudad de México

y el programa delegacional de desarrollo urbano de la alcaldía de Miguel Hidalgo perfilaron para dicha zona.

**Secretaría de Finanzas.** Su participación se centró —en primer lugar—, en las negociaciones para gestionar y aprobar la transferencia de recursos para las obras de mitigación; en segundo lugar para liberar recursos a través de Seduvi para las obras de adecuación a los equipamientos e infraestructura urbana y finalmente realizar obras de mejoramiento en las colonias impactadas por el gran proyecto urbano, a través de la Secretaría de Obras y Servicios Especiales (SOBSE). Cabe señalar que dichos recursos fueron administrados a través de la alcaldía Miguel Hidalgo, de manera más específica en el periodo 2013-2015.

**Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi).** Este organismo fue responsable de aprobar, impulsar y vigilar el plan maestro de intervención urbana del proyecto Nuevo Polanco. Asimismo, fungió como la institución intermediaria entre la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y la alcaldía Miguel Hidalgo para garantizar determinadas transferencias de recursos y como institución responsable de atender el descontento social que generó dicha construcción, cargando consigo los respectivos costos políticos.

**Secretaría de Obras y Servicios Especiales (Sobse).** Esta dependencia se encargó de realizar los diversos estudios técnicos y de impacto que el gran proyecto urbano Nuevo Polanco significaría para las colonias aledañas al mismo, además de calcular el costo de las obras de mitigación y mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento urbanos los cuales serían desarrollados por la presente secretaría junto con la alcaldía de Miguel Hidalgo; esta última realizó las obras con recursos financieros liberados por la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México.

**Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).** Otros de los actores gubernamentales clave de la Ciudad de México en la planeación y la gestión del proyecto Nuevo Polanco son las personas legisladoras, particularmente las asociadas al grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) en la ALDF quienes ocupan puestos en las comisiones de vivienda, infraestructura urbana y presupuesto, en especial, para este caso particular, la diputada Margarita Fisher Martínez, quien, de manera paradójica, fue la principal opositora al gobierno del entonces delegado Víctor Hugo Romo Guerra (2013-2015), del Partido de la Revolución Democrática (PRD) quien ejerció el mayor presupuesto asignado a la alcaldía de Miguel Hidalgo hasta ese momento: mil millones de pesos.

**Secretaría de Desarrollo Económico (Sedeco).** Su papel se enfocó en realizar una intensa campaña sobre la creación de nuevos distritos de uso mixto: oficinas, comercio y vivienda con altas densidades como parte del proyecto de una ciudad policéntrica, global y cosmopolita, así como también resaltar las bondades económicas que generaba en gran proyecto urbano en cuestión, y presentar Nuevo Polanco como prueba de la buena disposición del gobierno de la Ciudad de México para incentivar el desarrollo, la generación de riqueza y ganancias a los diversos grupos de inversionistas para captar potenciales fondos de inversión.

**Secretaría de Movilidad (Semovi).** Estuvo a cargo de los planes de movilidad asociados al proyecto respecto a la conformación de nuevos corredores de transporte y proceso de licitación y concesión a permissionarios del transporte público de la zona, para garantizar la movilidad ante la llegada de nuevos residentes y personas trabajadoras al perímetro. Aunque, la dependencia

argumentó que el incremento de residentes no sería considerable dado que sólo era un cambio de las mismas personas que laboran en Polanco a los nuevos edificios.

**Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT).** Si bien la presente institución se ha caracterizado por ser una agencia de recepción de quejas y denuncias vecinales con respecto a la forma en que se hace ciudad, y hacia los procedimientos de las empresas constructoras e inmobiliarias y del propio gobierno de la ciudad, tuvo un papel de contención de los reclamos vecinales, dada su limitada capacidad para hacer acatar las normas de construcción y el respeto a los programas de desarrollo urbano de la denominada zona de las Granadas.

Ahora bien, respecto de los actores privados que participan en el gran proyecto urbano Nuevo Polanco, al cual también se le conoce como Plaza Carso, denota el papel que posee este poderoso grupo empresarial del ingeniero Carlos Slim Helú, su presidente general.

En ese sentido, prácticamente Nuevo Polanco es hechura de este consorcio que ha contado con la participación residual, pero no menos importante, de algunos aliados estratégicos como lo son Grupo Inmobiliario Abilia y Tresalia Capital, propiedad de la multimillonaria María Asunción Aramburuzabala Larregui aún accionista de Grupo Modelo, quien con una fortuna de 5 900 millones de dólares es considerada la mujer más rica de México, además de ser amiga directa de Carlos Slim.

**Grupo Constructor ICA.** La empresa de construcción más importante junto con Grupo Carso es un consorcio dedicado a la edificación de complejos residenciales y de oficinas en varios puntos de la ciudad, desde 2004 mostró interés en participar en la revitalización de la antigua zona industrial contigua a Polanco. A partir del año 2005 se dedicó a la adquisición de varias las naves industriales abandonadas o en desuso de la zona, con lo que iniciaron los preparativos de diseño y gestión de lo que coloquialmente sería conocido como el Nuevo Polanco.

**Grupo Inmobiliario ICA.** Si Grupo Constructor ICA se encargó del proceso del diseño y la construcción de Nuevo Polanco, Grupo Inmobiliario ICA fue el responsable de colocar en el mercado inmobiliario las torres de vivienda, las oficinas en arrendamiento y el consorcio comercial, es decir, la tienda ancla del proyecto producto de la reestructuración de Grupo ICA, el cual se fraccionó en tres empresas que trabajan de manera conjunta en algunos proyectos, pero de manera independiente en el mercado inmobiliario y en la industria de la construcción, sobre todo a partir de la crisis financiera que vivía la empresa, la cual se agudizó durante el periodo 2008-2009.

**IDEAL.** La empresa Iniciativa para el Desarrollo y Empleo en América Latina (IDEAL) es un consorcio de la construcción, también propiedad de Carlos Slim, especializado en el sector de infraestructura y equipamientos urbanos a gran escala la cual opera en varios países de América Latina. Su creación se dio en el año 2004, con la intención de participar en la construcción del fallido proyecto del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en los predios propiedad de ejidatarios de San Salvador Atenco.

**Real State Building.** Es un consorcio de la construcción y bienes raíces, el cual incentiva la construcción de complejos de uso mixto (comercio, oficinas y viviendas) bajo esquemas de arrendamiento, cuyas ganancias se devuelven como rendimientos a diversos fondos de inversión. Para ello opera mediante la colaboración con otros grupos inmobiliarios y financieros, muy cercanos a las empresas de Grupo Carso.

**Grupo Inmobiliario Abilia.** Este grupo no apareció en las primeras aproximaciones realizadas al mapeo de actores del gran proyecto urbano Nuevo Polanco, sin embargo, conforme se ha recopilado la información de las diversas empresas y los grupos financieros participantes, Grupo Abilia, propiedad de María Asunción Aramburuzabala, colaboró en la construcción de las torres de oficinas<sup>11</sup> en arrendamiento a través de *Real State Building*.

**Tresalia Capital.** Es un grupo financiero creado en 1993 por María Asunción Aramburuzabala<sup>12</sup> en conjunto con su madre y su hermana, para administrar sus inversiones y diversificar el capital de la familia al incursionar en el sector inmobiliario y el apoyo a proyectos de jóvenes emprendedores. Su participación en el desarrollo de Nuevo Polanco se incrementó una vez vendidas las acciones de Grupo Modelo propiedad de la familia Aramburuzabala Larregui.<sup>13</sup>

**Grupo Financiero Inbursa.** Su participación en el gran proyecto urbano fue el manejo del capital y la captación de recursos financieros mediante fondos de inversión (como Tresalia Capital), para contar con los recursos necesarios para financiar la construcción y preparar los esquemas de inversión y tasas de retorno para el capital financiero involucrado.

Asimismo, como parte de la estrategia de deducibilidad de impuestos de Grupo Carso, se realizó una donación de éste y de Grupo Financiero Inbursa a la Fundación Carlos Slim para llevar a cabo la edificación del Acuario Inbursa, cuyo predio fue donado por el Gobierno de la Ciudad de México.

**American Móvil.** Mejor conocida como Telcel, mudó varias de sus oficinas corporativas y de atención a clientes a Nuevo Polanco e incentivó que otras empresas en materia de telecomunicaciones, con la cuales mantiene negocios, mudaran sus oficinas en esquemas de arrendamiento. Además estuvo a cargo de la campaña publicitaria del Museo Soumaya y del gran proyecto urbano en su conjunto.

**Grupo Jumex.** Dados los vínculos de inversión de Grupo Carso en Grupo Jumex, y a los nexos que los museos Jumex y Soumaya consolidaron, Grupo Carso se encargó de la construcción del Museo Jumex a un costado de la remodelación de la planta ubicada frente a Nuevo Polanco; Grupo Jumex adquirió bajo esquema de arrendamiento oficinas corporativas en Nuevo Polanco.

Cabe destacar que Grupo Jumex y Grupo Carso declararon la construcción del Museo Jumex como donaciones, con lo cual no se pagó un solo centavo al erario. Asimismo, el gobierno de la Ciudad de México realizó una donación para la construcción del museo que consistió en la condonación del impuesto predial durante los primeros cinco años.

<sup>11</sup> Ejemplo de ello es la edificación de Torre Terret Polanco, que alberga las oficinas corporativas de grupo Nestlé y de varias empresas de telecomunicaciones, marketing digital y el corporativo de City Market.

<sup>12</sup> Desde 1996 es Directora General de Tresalia Capital. Es egresada del ITAM y actualmente desempeña varios cargos en diversas empresas entre los que destacan: Presidenta del Consejo de Tresalia Capital, Vicepresidenta del Consejo de Administración de Grupo Modelo, Miembro del Comité Ejecutivo de Grupo Modelo, Vicepresidenta del Consejo de Administración de DIFA, Vicepresidenta del Consejo de Administración de Grupo Televisa, Consejera Propietaria de América Móvil, Consejera Propietaria de Empresas del Grupo ICA, Consejera Propietaria de City Banamex; Consejera Propietaria de Aeroméxico, Presidenta del Consejo de ABILIA Inteligencia Inmobiliaria; Presidenta del Consejo de KIO Networks, Presidenta del Consejo de Tresalia Educación; Consejera Propietaria de Grupo GA&A, Consejera del NYSE Advisory Committee, Miembro del Consejo Consultivo de la Escuela de Negocios del ITAM, miembro del Consejo para el Compromiso Social por la Calidad de la Educación de la SEP, miembro del Consejo Asesor para Negociaciones Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, además participa como Consejera en el Advisory Committee del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Harvard.

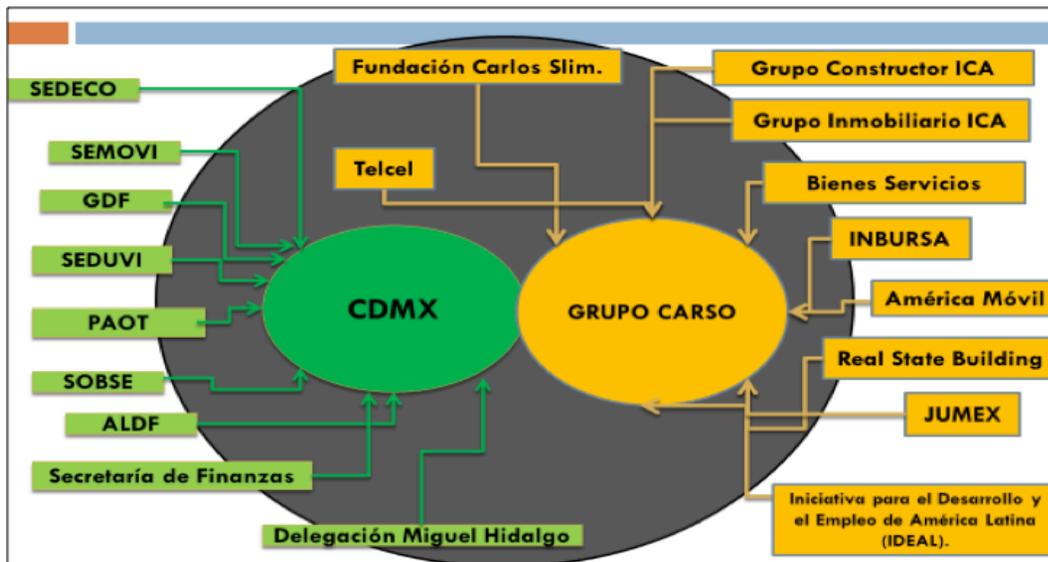
<sup>13</sup> La cervecera Ab Inbev adquirió el 29 de junio de 2012 el 49% de las acciones restantes de Grupo Modelo, propiedad de la familia Aramburuzabala, por un total de \$ 20 100 millones de dólares.

**Empresa Bienes y Servicios.** Existen varias empresas que participaron con el arrendamiento de oficinas en el Nuevo Polanco, las cuales se comprometieron a mudarse al complejo incluso antes de que finalizaran las obras, entre ellas destaca *City Market* y *Costco*, de Grupo Comercializadora Mexicana y Grupo Chedraui.

También participan varias empresas de bienes de consumo que arrendan espacios dentro de Nuevo Polanco, como son franquicias de comida rápida pertenecientes a Grupo Alsea, Cinépolis, bancos comerciales, cadenas de cafeterías y tiendas de ropa y marcas específicas.

Esquema 1.

**Identificación de los actores que conforman la coalición promotora de Nuevo Polanco.**



Fuente: Elaboración propia.

## Las interacciones y operación de la Coalición promotora

Mediante la identificación de los actores, tanto gubernamentales como privados, que conforman la coalición promotora del gran proyecto urbano Nuevo Polanco, es posible —a partir de la aplicación del modelo analítico— hipotetizar cómo son las interacciones de los diversos actores al interior de la coalición promotora y su operación en la Ciudad de México, de manera específica en el territorio de la alcaldía Miguel Hidalgo para la construcción del proyecto. En la tabla 12 se presentan de manera sintética los componentes de la coalición, mismos que se describen de la siguiente manera:

## Los actores

### *Sistema de intereses*

En el caso del gran proyecto urbano Nuevo Polanco, la coalición promotora posee un sistema de intereses congruente, es decir, los diversos actores mantienen la representación de sus intereses, cohesionados alrededor de un modelo de ciudad, en un esquema donde cada uno de ellos gana. El gran proyecto urbano es visto por cada uno de los actores como un mecanismo para obtener ganancias tanto monetarias como simbólicas mediante obras de gran calidad y atracción de nuevas inversiones provenientes del capital financiero nacional e internacional.

Aunado a lo anterior, si bien no existe un sistema de creencias, asociado a un código de ideas bien delimitado y compartido por cada uno de los actores, persiste la idea central alrededor del modelo de ciudad que se busca promover como nuevo esquema de gestión urbana tanto por los actores públicos como privados, que habla de una ciudad policéntrica, moderna, cosmopolita y global a partir de la construcción de nuevas centralidades y subcentros que permiten aglomerar funciones, bienes y equipamientos urbanos que en aras de un mejor aprovechamiento del suelo urbano, los recursos existentes y una mayor redensificación de la zona central de la Ciudad de México.

Por ello, Nuevo Polanco, desde el nombre mismo, representa la creación de una nueva centralidad adyacente a que ya existe, pero que, dadas las normas de conservación urbanística, patrimonial y organizacional por parte de los vecinos no permite realizar cambios sin pagar altísimos costos económicos, políticos y sociales.

### *Mecanismo de vinculación*

Respecto a la forma en que los diversos actores se relacionan al interior del gran proyecto urbano Nuevo Polanco, es importante reconocer la existencia de vínculos que se han construido desde el año 2004 cuando iniciaron las mesas de trabajo: la coalición promotora en cuestión posee un mecanismo de vinculación simbiótico, ello se debe a la claridad con la que se puede delimitar qué funciones desempeña cada uno de los diversos actores.

Las empresas de Grupo Carso, puntualmente Grupo Constructor ICA se encargan de la gestión arquitectónica del proyecto, dando certeza sobre la calidad y la seguridad de la estructura; del confort de los espacios y las condiciones de habitabilidad de éstos. Del mismo modo, Abilia Inteligencia Inmobiliaria se encarga de la construcción de varias torres de oficinas del complejo, en tanto que empresas de consultoría tales como Deloitte son responsables de los estudios técnicos y financieros.

Por su parte el gobierno de la Ciudad de México a través de Secretaría de Finanzas, la Seduvi, la Sobse y los organismos auxiliares en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano que contempla la Ley de desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF), gestionan los recursos y transferencias presupuestales necesarios, así como las facilidades administrativas requeridas

para la realización del proyecto, además de su defensa ante la presión y la oposición vecinal. De igual forma, la alcaldía Miguel Hidalgo juega un papel de mediación al presentar las diversas necesidades y requerimientos de los inversionistas antes instituciones de la Ciudad de México correspondientes.

Grupo Financiero Inbursa y Tresalia Capital se encargan de la capitalización y la viabilidad financiera del proyecto, administrando los fondos de inversión y atrayendo nuevos inversionistas para mantener la liquidez requerida por el gran proyecto urbano durante su construcción y una vez concluida la obra, así como de la preparación de los instrumentos financieros para el retorno de las ganancias a los grupos inversionistas.

### *Mecanismo operativo*

La coalición promotora de Nuevo Polanco posee diversos mecanismos para la operación y la realización del mismo, salvo su escasa incidencia en materia legislativa la cual no ha sido utilizada de manera directa. Sin embargo se ha mantenido una estrecha vinculación con legisladores del Partido Acción Nacional (PAN) que anteriormente fueron jefes delegacionales en Miguel Hidalgo y que tuvieron un papel clave en el retraso a la actualización de los programas de desarrollo urbano de la Ciudad de México y de cada una de las alcaldías, así como su aval legislativo para la aprobación del Sistema de Actuación por Cooperación de las Granadas.

Otro de los espacios donde la coalición promotora tiene mayor incidencia es en el área de presupuesto respecto a la utilización, la transferencia y el etiquetado de recursos públicos para la realización de obras públicas de adecuación, mitigación y /o ampliación de los equipamientos e infraestructura urbana relacionada con el gran proyecto urbano en cuestión, para lo cual se han utilizado los denominados *policy brokers* o intermediarios de la política pública.

Particularmente, los *policy broker* de Nuevo Polanco han sido aquellos funcionarios de la dirección de desarrollo urbano de la alcaldía Miguel Hidalgo, de la Seduvi y de los órganos auxiliares, de manera particular en la comisión para el mejoramiento de infraestructura y el equipamiento de la Ciudad de México, el Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica y el Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano, los cuales se convierten en espacios donde se toman las decisiones que permiten la realización de las obras al margen de la legalidad.

Aunado a lo anterior, las empresas de consultoría PWH y Deloitte se encargaron de implementar estrategias de "acompañamiento" a los funcionarios públicos que toman decisiones, relacionadas con el desarrollo de las obras del gran proyecto urbano, proporcionándoles asesoría técnica.

El último de los componentes del mecanismo operativo utilizado por la coalición promotora del proyecto Nuevo Polanco es el papel que desempeña la opinión pública, al respecto, es importante señalar que el perfil del proyecto se mantuvo prácticamente en el anonimato hasta que los efectos de las obras comenzaron a impactar en la calidad de los servicios de los vecinos. Así, *Proceso*, *Reporte Índigo* y *El Universal* dieron un esporádico seguimiento al desarrollo y la inauguración de Nuevo Polanco.

## La gestión

El segundo concepto clave, componente del modelo teórico es la gestión, la cual relaciona el gran proyecto urbano respecto a los procesos, los cuales poseen mecanismos de toma de decisiones como de gestión, utilizados por la coalición promotora para el desarrollo de las obras del gran proyecto urbano.

Los vínculos y la ocupación de los espacios de toma de decisiones y la captura de los mecanismos y procesos por parte de la coalición han garantizado un ambiente de intensa negociación que permitió constituir robustos espacios de cooperación permanente a través de las distintas agencias e instituciones gubernamentales.

Sin embargo, ha generado un intenso y creciente ambiente de conflictividad (dado el modelo de gestión), con los vecinos de las colonias impactadas; en primera instancia por el desarrollo del proyecto en sí, y por el Sistema de Actuación por Cooperación de las Granadas que mantiene alrededor de 14 colonias bajo una ofensiva de construcción sin precedentes en los últimos 70 años.

### *Mecanismo para el financiamiento del Nuevo Polanco*

Si bien no se recurrió a procesos de licitaciones y/o concesiones, tampoco bajo el esquema de contratos por Pago por Prestación de Servicios (PPS), dado que el gran proyecto urbano se construyó en un predio de propiedad privada, financiado por las empresas que conforman Grupo Carso y un consorcio de empresas y fondos de inversión asociadas a las mismas (las cuales aportan el capital necesario para el financiamiento de las obras), se cabildeó la creación del SAC para la denominada zona de las Granadas y constituir una Asociación Público-Privada que permita continuar con los desarrollos inmobiliarios en la zona alrededor del Nuevo Polanco.

Sin embargo, el gobierno de la Ciudad de México financió de manera indirecta al Nuevo Polanco para la realización de las obras de equipamiento e infraestructura necesarias, para lo cual se realizaron transferencias de recursos directamente desde la Secretaría de Finanzas a través de la Seduvi, la SOBSE y la Comisión para el Mejoramiento de la Infraestructura y el Equipamiento de la Ciudad de México, recursos que fueron administrados y ejercidos por la alcaldía Miguel Hidalgo de forma directa y discrecional.

Asimismo, como ya se mencionó, la Ciudad de México donó a Fundación Carlos Slim el predio sobre el cual se construyó el Acuario Inbursa y les otorgo la condonación del impuesto predial tanto al Museo Soumaya como al Museo Jumex por cinco años, para financiar un programa de visitas guiadas de niñas y niños escolares de planteles públicos y privados de bajos recursos.

### *Toma de decisiones*

El proceso de toma de decisiones para la gestión de Nuevo Polanco ha sido discrecional y a puerta cerrada bajo criterios técnicos; es decir, se anuló cualquier posibilidad de incorporar a la ciu-

dadanía y de manera particular a los vecinos de las colonias Irrigación, Granada y Ampliación Granada, y sólo se consultó a personas expertas, todas ellas vinculadas a los diversos actores promotores del proyecto.

Asimismo, se justificó la realización de la intensa actividad constructora e inmobiliaria, porque el programa general de desarrollo urbano de la Ciudad de México de los años 1997 y 2000 catalogaba la vieja zona industrial como un espacio para el reciclamiento del suelo urbano a favor de desarrollos con altas densidades habitacionales.

### *Mecanismo legislativo*

La coalición promotora del gran proyecto urbano Nuevo Polanco, no recurrió a la realización de modificaciones al marco regulatorio vigente en la Ciudad de México, aprovechó los espacios técnicos de discusión, negociación y concertación de transferencia de recursos y acuerdos político-administrativos que se dieron en Seduvi y en los órganos auxiliares de la planeación y la gestión del desarrollo urbano con la participación de la SOBSE, la Secretaría de Finanzas y el personal de la dirección de desarrollo urbano de la alcaldía Miguel Hidalgo.

Asimismo, se autorizó la transferencia de recursos del presupuesto público de la Ciudad de México para las obras de adecuación en la infraestructura y mitigación de los impactos que genera el nuevo desarrollo.

Tal y como se ha descrito en párrafos anteriores, los órganos auxiliares son los espacios por predilección donde se concreta la toma de decisiones, se acuerdan las sesiones de las mesas de trabajo (que desde el año 2006 vienen gestionando el gran proyecto urbano como ejemplo de la ciudad policéntrica que la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México fomenta); se crean espacios de toma de decisiones proclives a resolver las demandas y las necesidades de los intereses de poderosos grupos económicos que están detrás de Nuevo Polanco.

### *Instrumentos de planeación*

Al iniciar el proceso de planeación, diseño y gestión del gran proyecto urbano Nuevo Polanco, se presentó (y se sigue presentando) como un desarrollo privado en un predio de propiedad privada, por lo cual no requería ninguno de los instrumentos de planeación existentes en la ciudad, salvo sujetarse al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (PDDU) de Miguel Hidalgo, mismo que venció en 2008.

Sin embargo, pese a la violación al PDDU de la alcaldía Miguel Hidalgo, la Seduvi avaló la continuidad de las obras bajo la denominación del uso de suelo que el Programa General de Desarrollo Urbano de la ciudad de México hace de la zona tanto en 1997 como 2000, y por nivel de jerarquía procedimental, el PDDU de la alcaldía quedaba invalidado.

Asimismo, tomando precauciones ante la creciente oposición vecinal, la coalición promotora fraguó la utilización de un instrumento de planeación urbana, de los contemplados por la propia

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal que incluyera la zona de desarrollo del Nuevo Polanco, y colonias aleñada para llevar a cabo la fase II proyecto. Para ello fue aprobada la creación del Sistema de Actuación por Cooperación (SAC) de la denominada zona de las Granadas que incluye de manera parcial o en su totalidad alrededor de 14 colonias de la alcaldía Miguel Hidalgo.

De esta manera el Sistema de Actuación por Cooperación (SAC)<sup>14</sup> es una figura a modo que legalizó las irregularidades de la obra y garantizó la cooperación permanente por parte de las agencias y las instituciones gubernamentales de la Ciudad de México y la transferencia de recursos financieros del presupuesto público a través de los *policy brokers* que forman parte de la coalición promotora para la continuidad de los desarrollos del Nuevo Polanco y sus alrededores.

### *Mecanismos judiciales*

En consonancia con el punto anterior, la coalición promotora del gran proyecto urbano no tuvo necesidad de recurrir a los tribunales administrativos para conseguir los permisos para de construcción, tampoco fue necesaria la defensa del proyecto en tribunales frente a la oposicional, en buena medida ello fue posible dada la labor de PAOT en la contención de quejas y denuncias ciudadanas por la construcción del proyecto en cuestión.

Finalmente, no es gratuito que en los últimos cinco años en la Ciudad de México, se manifieste de manera tan abierta un modelo de administración pública cimentado en los principios de la gerencia pública en materia de desarrollo urbano, cuya gestión de la política pública urbana queda operada por proyecto, y de acuerdo a cada proyecto hay una institución distinta al frente, con miras a la diversificación de los centros de toma decisiones, con el fin de que de esta manera se pueda evitar el conflicto urbano ante la exclusión de otros actores, particularmente sociales formales (organizaciones de la sociedad civil, comités vecinales y comités de los pueblos originarios) e informales (movimientos urbanos sociales y de vecinos) en los procesos y mecanismos de toma de decisiones.

Durante el periodo 2013-2018 se estableció una nueva gerencia pública como paradigma de gestión de las políticas públicas urbanas administrativas de la Ciudad de México y la fragmentación y la atomización de los espacios de toma de decisiones quedando a cargo de una lista de gerentes para implementar una diversidad de grandes proyectos urbanos a través de distintas secretarías y no sólo por medio de la Seduvi, tal como se refleja en el cuadro 4.

<sup>14</sup> Desde el 20 de septiembre de 2017, un día después del sismo del 19 de septiembre, el portal de la Seduvi presentó varias secciones con la leyenda “en mantenimiento o reparación”, lo cual parece premeditado dado que, entre las ventanas que no permite acceder se encuentra la lista de los DRO de los últimos 15 años y los Sistemas de Actuación por Cooperación (SAC) vigentes en la Ciudad de México. Esta situación de opacidad en el acceso a la información persiste hasta el 31 de agosto de 2018, última vez en que se visitó el portal de la Seduvi.

Cuadro 4.

**Fragmentación de la gestión urbana en la Ciudad de México.**

Institución	Responsable	Proyectos
Seduvi	Simón Newman	Ciudad Administrativa
	Felipe de Jesús Gutiérrez	Ciudad del Futuro
Sedeco	Salomón Chertorivski Woldenberg	Renovación de Mercados Distrito Merced Reciclamiento del AICM
PROCDMX	Simón Levy Dabbah	Corredor Cultural Chapultepec
Semovi	Carlos Meneses	Plaza Oasis
SOBSE	Edgar Oswaldo Tugüi Rodríguez	Renovación de los Cetram
Sedema	Tanya Müller	Rueda de la fortuna Be Grand Bosque de Chapultepec Tercera Sección del Bosque de Chapultepec
Salud	José Armando Ahued	Ciudad de la Salud
SCTI	René Drucker Colín	Biometrópolis
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	Rosa Icela Rodríguez	Ciudad Jardín

Fuente: elaboración propia con base al monitoreo en los principales medios de comunicación.

La Seduvi debió encabezar la gestión y el desarrollo de los diversos proyectos en materia de desarrollo urbano, con un acompañamiento de cada una de las diversas instituciones gubernamentales de la ciudad cuando la temática así lo requiriera.

## Conclusiones

Con la atomización del espacio para la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano, se vuelve permisible la incidencia de las coaliciones promotoras de grandes proyectos para controlar y capturar los procesos y mecanismos de toma de decisiones en materia de políticas públicas urbanas.

Derivado del análisis de la información obtenida a través de los diversos instrumentos de recolección de datos y del análisis comparativo sobre la organización, la estructura y el funcionamiento de las coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos en la ciudad central de la Ciudad de México, se tienen los siguientes hallazgos:

1. Existe una red más compleja de actores tanto locales, nacionales e internacionales detrás de los Grandes Proyectos Urbanos que se desarrollan en la ciudad central.
2. Persiste una falta de transparencia en los criterios para la designación de los funcionarios públicos que laboran en los órganos auxiliares de desarrollo urbano, y en consecuencia, es proclive a la opacidad en cuanto a la forma en que se llevan a cabo los procesos y mecanismos de toma de decisiones.
3. Dependiendo de quienes son los vecinos del proyecto Nuevo Polanco es el nivel de negociación posible para la realización de las obras.
4. La participación de otras agencias e instituciones gubernamentales, además de la Seduvi, permite la fragmentación del proceso de toma de decisiones, la opacidad de los mecanismos de éstas, y desvanece los grados de responsabilidad de acuerdo con las facultades y atribuciones tanto legales como administrativas en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano no sólo en la denominada ciudad central, sino en toda la Ciudad de México.
5. La balcanización de los procesos de toma de decisiones fuera de la Seduvi permite el manejo gerencial de la planeación y gestión del desarrollo urbano, generando un ambiente de conflictividad urbana permanente y en constante aumento de su intensidad en toda la Ciudad de México, a cambio de un control y una contención vecinal ante el desarrollo de los GPU en la ciudad central.
6. En la mayoría de las medidas y acciones administrativas y gubernamentales realizadas por las agencias e instituciones del gobierno de la Ciudad de México a favor de los Grandes Proyectos Urbanos (GPU), no se aprecia el beneficio para la ciudad al autorizar e incentivar la forma en que se gestionan dichas obras en la ciudad central.
7. Los grupos inmobiliarios y empresas constructoras, en conjunto con las agencias e instituciones gubernamentales, han conformado coaliciones promotoras de GPU para impulsar los diversos proyectos constructivos, garantizar altísimas tasas de ganancias de retorno para los capitales financieros nacionales e internacionales, a costa de capturar los procesos y mecanismos de toma de decisiones, pero también de la captura de espacios o secciones de la Ciudad de México, en este caso, de la ciudad central.
8. Si bien no es posible comprobar prácticas de corrupción, lo cierto es que hay conformación de redes de transgresión de la legalidad para hacer un ejercicio discrecional de los recursos públicos y privados, reservado y bajo esquemas de confidencialidad que lo hacen altamente susceptible a los sobornos, al desvíos de recursos para el enriquecimiento ilícito de personas funcionarias públicas y otras prácticas de corrupción pública.
9. La participación ciudadana y vecinal no posee los recursos y la fuerza necesarios para realizar un efectivo ejercicio de contrapeso frente a los intereses de las coaliciones promotoras de GPU en la ciudad central.
10. Las coaliciones promotoras de GPU que poseen un sofisticado y complejo sistema de intereses, acompañado de mecanismos de vinculación estructurados a partir de esquemas de negociación permanente tendientes a la cooperación, lograron el cumplimiento de los planes de construcción.

11. En el caso contrario, las coaliciones promotoras de GPU, cuyos actores están motivados por el pragmatismo de generar ganancias en el corto plazo, acompañado de la inexistencia de vínculos fuertes más allá de la competitividad económica, son proclives a expresar fuertes diferencias entre sus actores. Resultado de ello, las coaliciones promotoras tienden al conflicto y la ruptura de la coalición garantizando así el fracaso de sus planes al no poder hacer frente a la oposición vecinal, que se encuentra más cohesionada alrededor de un objetivo común: cancelar el proyecto en cuestión.
12. Hay apreciaciones diferenciadas sobre el valor de uso y de cambio del territorio donde se edifican los GPU; para las agencias e instituciones gubernamentales, empresas constructoras y empresas inmobiliarias se centran en cualidades del suelo urbano (tamaño, ancho, localización, densidad y las ganancias para el capital financiero). En cambio la opinión que tiene los vecinos respecto a los Grandes Proyectos Urbanos, se centra más en el espacio o la ciudad como el lugar donde viven.
13. La normatividad que involucra acciones y/o estrategias de redensificación de las delegaciones centrales se concentra en definir qué se puede y qué no se puede hacer, sin embargo, se presenta desarticulada de las políticas públicas de movilidad, social, económica y financiera.
14. La participación y el apoyo brindado a los grupos inmobiliarios por las agencias e instituciones gubernamentales se presenta de manera discrecional dependiendo del perfil sociodemográfico y socioeconómico de los habitantes alrededor de los GPU para garantizar el control del conflicto urbano o mantenerlo de baja intensidad.
15. El conflicto urbano se genera en torno al carácter centralizado de la toma de decisiones y de la acción pública, dada la percepción que se tiene sobre la distribución desigual de los costos y beneficios de las intervenciones urbanas asociadas a los Grandes Proyectos Urbanos.
16. En los GPU, las empresas constructoras e inmobiliarias se perciben como el actor que representa el mayor peligro para los vecinos.
17. Hay un costo político asociado con el impulso a los GPU; costo que se reparte entre el gobierno de la Ciudad de México y las alcaldías.
18. A mayor oposición vecinal, mayor conflictividad urbana asociada a la negativa del gobierno de la Ciudad y de las alcaldías para hacer público y abierto el proceso de toma de decisiones.
19. Pareciera que la estrategia del gobierno de la Ciudad de México, a través de sus diversas agencias e instituciones en materia de desarrollo urbano, es mantener abiertos distintos puntos de conflicto urbano a partir de la fragmentación del proceso de toma de decisiones y la atomización de la oposición vecinal, ciudadana y/o popular.
20. Mantener un ambiente de conflictividad urbana permite al gobierno de la Ciudad de México y a las alcaldías favorecer a sus socios comerciales en la ciudad central, sacrificando algunos proyectos de menor importancia, pero de relevancia para la ciudadanía y los vecinos movilizados en contra de dichos proyectos.

21. Existe un manejo gerencial de la administración pública de las alcaldías Benito Juárez y Miguel Hidalgo en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano.
22. Derivado de ese manejo gerencial existe una interacción más sólida entre los actores privados y gubernamentales de las alcaldías, específicamente de las direcciones de desarrollo urbano.
23. A partir de lo anterior, hay una evidente retirada del sector público como agente constructor de obras públicas, dando paso a la primacía del sector privado como agente inmobiliario y gestor del desarrollo urbano.
24. Los GPU y los megaproyectos han acompañado la construcción y expansión de la ciudad a lo largo del siglo XX. Antes de la década de 1980 no se les enunciaba de dicha forma, porque el análisis se centraba en el concepto de inversión y obras públicas, dado que el Estado era el mayor inversor inmobiliario.
25. La puesta en escena de los GPU en la era neoliberal, resaltan dada la forma en que se gestionan; siendo actores privados sean estos los siguientes: empresas inmobiliarias, constructoras o empresas financieras las que deciden la construcción de dichos proyectos, abogando por la intervención gubernamental para dotar de los equipamientos urbanos, la infraestructura y los servicios públicos, lo cual se convierte en un proceso privatizador por la enorme cantidad de recursos públicos transferidos a unas cuantas manos privadas.
26. La forma en que se establecen los GPU, marca una forma de hacer obras pero no ciudad, se ratifican las desigualdades socioterritoriales y aumenta la polarización socioespacial en la ciudad.
27. Los primeros GPU son los concretados durante el periodo 2000-2006 que a saber son: Plaza Juárez y Reforma 222, desarrollos de uso mixto que fueron avalados por parte del GDF desde los cambios en la normatividad, canalización de recursos financieros, condonación de impuestos y adeudos a la hacienda pública, y el establecimiento de facilidades legales para la regulación de los predios impactados.
28. De igual forma la aprobación del Bando 2, originó un *boom* inmobiliario y especulativo sobre las delegaciones centrales, incentivando la verticalización de la ciudad central. Durante este periodo se dieron los permisos de Nuevo Polanco.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). *La hechura de políticas públicas*, Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 300 pp.
- Álvarez Enríquez, Lucía (2004). "Planeación y participación ciudadana en la Ciudad de México", IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 de noviembre. Documento Libre, 20 pp.
- Arellano, David y Cabrero, Enrique (2003). "Introducción", en Arellano, David, Cabrero, Enrique y Del Castillo Arturo (coords.), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, primera reimpression México: CIDE/Miguel Ángel Porrúa, pp. 7-22.

- Cabrero Mendoza, Enrique (2000), "Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límites de la *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y Política Pública*, segundo trimestre, año/Vol IX, número 002, Ciudad de México, CIDE, pp. 180-229.
- Caldera Ortega, Alex Ricardo (2006). "Agua, participación privada y gobernabilidad en Aguascalientes (1989-2001)", en Barkin, David (coord.), *El agua urbana en México. Retos, debates y bienestar*, Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara, ANEAS, pp. 190-225.
- Castillo del, Arturo (2003). "Problemas en la acción gubernamental: organizaciones y redes de actores", en Arellano, David, Cabrero, Enrique y Del Castillo, Arturo (coords.), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, primera reimpresión, Ciudad de México: CIDE/Miguel Ángel Porrúa, pp. 361-398.
- Cuenya, Beatriz (2012), "Grandes proyectos urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflictos de intereses. Notas sobre la experiencia argentina" en Cuenya, Beatriz; Novais, Pedro, y Carlos Vainer (comps.), *Grandes proyectos urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, pp. 27-66.
- Deloitte Galaz, Yamazaki, Ruiz Urquiza, S.C. (2014). *Consolidando las oportunidades en bienes raíces. Servicios para FIBRAS*, México, 20 pp.
- Domínguez, Juan Carlos (2015). *Megaproyectos fallidos en Latinoamérica. Sociología histórica y política comparada*, Ciudad de México: Instituto Mora, 203 pp.
- Flores González, Sergio y Bournazou, Eftychia (2012). "El Bando 2: Balance de una política de reestructuración urbana en el Distrito Federal", en: Ziccardi Contigiani, Alicia (coord.), *Ciudades del 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, Ciudad de México, UNAM/ PUEC/Coordinación de Humanidades, pp. 239-275.
- Grajeda Viero, Bertha Elia (2005). "Critican la redensificación de delegaciones centrales", *El Universal* sección D.F., México.
- L. Dorantes, Gerardo (2012). *Grupos de poder y construcción de la agenda en la institucionalidad del Estado*, Ciudad de México: Universidad Autónoma del Estado de México. 413 pp.
- Martinón Quintero, Ruth (2007). "La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras", *Gestión y Política Pública*, vol. XVI, núm. 2. II semestre, pp. 281-317.
- Paquette Vessalli, Catherine y Yescas Sánchez, Mabel (2009). "Producción masiva de vivienda en Ciudad de México: dos políticas a debate", *Centro-h*, número 3, abril, Quito, *Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos* (OLACCHI), pp. 15-26.
- Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith, H.C. (1999). The advocacy coalition framework: an assessment, in Sabatoer, P. A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, pp. 170-230.
- Valdés Cotera, Raúl y Flores Crespo, Pedro (2015). "Análisis de políticas públicas en educación básica de personas jóvenes y adultas. Un estudio comparativo entre Brasil y México", *Revista Iberoamericana de Educación / Revista iberoamericana de Educação* vol. 69, núm. 1 (15/09/15), pp. 61-78.
- Ziccardi Contigiani, Alicia (2016), "Cuestión social y el derecho a la ciudad", en Carrión, Fernando y Erazo Jaime (coords.), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*,

Ciudad de México, UNAM, Coordinación de Humanidades, PUEC, CIALC, International Development Research Centre INDRC, pp. 23-40.

### **Normatividad**

Constitución Política de la Ciudad de México, Publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*; 05 de febrero 2017.

Decreto de Promulgación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la colonia Bosques de las Lomas, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 26 de enero de 1993.

Decreto de Promulgación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de las colonias Lomas Altas, Real de las Lomas, Lomas de Reforma y Plan de las Barrancas, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 11 de noviembre de 1992.

Decreto de Promulgación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la colonia Lomas de Bezares, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 13 de agosto de 1993.

Decreto de Promulgación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la colonia Lomas de Chapultepec, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 14 de septiembre de 1992.

Decreto de Promulgación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona Patrimonial de Tacubaya, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 20 de abril de 2012

Decreto de Promulgación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la colonia Polanco (secciones I, II, III y IV), publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 06 de junio de 2014.

Decreto de creación del Sistema de Actuación por Cooperación Granadas, Publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 15 de abril de 2015.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de junio 2014.

Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de octubre de 2014.

Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 28 de noviembre de 2016.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 23 de marzo de 2017.

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 1° de junio de 2017.

Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 20 de julio de 2017.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 07 de junio de 2017.

Ley de Vivienda de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 15 de diciembre de 2016.

Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico y Arquitectónico del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de noviembre de 2014.

Ley del Instituto de Seguridad de Construcciones del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 5 de noviembre de 2010.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000, Gobierno del Distrito Federal, México, 1998.

Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 14 de enero de 2016.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 3 de noviembre de 2009.

Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 12 de enero de 2015.

Reglamento del Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 18 de diciembre de 2014.

Reglamento de la Comisión de Límites del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de agosto de 1986.

Reglamento del Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 18 de febrero de 2011.

Reglamento del Consejo de Desarrollo Urbano Sustentable (Conduse), publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 7 de octubre de 2014.

## Siglas y acrónimos

ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
APP	Asociaciones Público Privadas
DOT	Diseño Orientado del Transporte
EFC	Enfoque de Coaliciones Promotoras
GPU	Grandes Proyectos Urbanos
IDEAL	Iniciativa para el Desarrollo y Empleo en América Latina
MCP	Marco de Coaliciones Promotoras
Morena	Movimiento de Regeneración Nacional
PAN	Partido Acción Nacional
PAOT	Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial
PDDU	Programa Delegacional de Desarrollo Urbano
PPS	Pago por Prestación de Servicios
PRD	Partido de la Revolución Democrática
SAC	Sistema de Actuación de Cooperación
Sedeco	Secretaría de Desarrollo Económico
Seduvi	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
Semovi	Secretaría de Movilidad
SOBSE	Secretaría de Obras y Servicios Especiales

# Los tipos de poblamiento en la producción habitacional de la Zona Metropolitana del Valle de México 1990-2010

Mariana Aurora Borja Rodríguez<sup>1</sup>, Tania Montserrat García Rivera<sup>2</sup> y René Flores Arenales<sup>3</sup>

## Introducción

### *Antecedentes del concepto y la metodología de tipos de poblamiento*

La metodología de tipos de poblamiento tiene como antecedentes una serie de estudios urbanos arquitectónicos realizados a partir los años sesenta. El concepto de poblamiento tiene su origen en 1964 en el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (Copevi), como una forma de aproximación al conocimiento de los procesos de producción del espacio habitacional. En 1972 fue utilizado en el Estudio de Densidades Habitacionales y Revisión de la Zonificación Secundaria, trabajo realizado también en Copevi, que fue coordinado por Priscilla Conolly Dietrichsen y Alejandro Suárez Pareyón.

Después, en 1991, el concepto y la metodología de tipos de poblamiento fueron un pilar en la creación del programa de investigación Observatorio de la Ciudad de México, un proyecto conjunto entre el Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (Cenvi) y la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco (UAM-A), bajo la coordinación general de Alejandro Suárez Pareyón y René Coulomb Bosc. En el año 1998 se desarrolló el estudio "Escenarios Demográficos y Urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1990-2010", coordinado por René Coulomb Bosc, Priscilla Connolly Dietrichsen, Emilio Duahu López y Alejandro Suárez Pareyón para el Consejo Nacional de Población (Conapo).

A partir del año 2007, se puso en marcha el Sistema de Información Geográfica para la Investigación y Planeación Metropolitana OCIM-SIG (con apoyo del Conacyt), dando continuidad

---

<sup>1</sup> Maestra en Arquitectura por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); ha desarrollado proyectos e investigaciones para distintas instituciones académicas privadas como experta en vivienda y obra federal.

<sup>2</sup> Arquitecta y maestra en Arquitectura por la UNAM; experta en equipos multidisciplinarios para la elaboración de estudios urbano- ambientales.

<sup>3</sup> Maestro en Demografía por El Colegio de México; investigador en el Laboratorio de Vivienda de la Facultad de Arquitectura de la UNAM.

al Proyecto Observatorio Urbano de la Ciudad de México en la UAM-A, bajo la Coordinación de Priscilla Connolly.

En 2015 se publicó el estudio sobre el valor del equipamiento habitacional en la Ciudad de México, realizado por Alejandro Suárez Pareyón como un capítulo en el libro *Los medios de consumo colectivo en la Ciudad de México* coordinado por Gustavo Garza en El Colegio de México.

Finalmente el antecedente inmediato de este documento es el estudio titulado "Criterios para identificar y caracterizar suelo para la vivienda de la población de menores ingresos en delegaciones y municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México", realizado entre el año 2013 al 2016 en el Laboratorio de Vivienda de la Facultad de Arquitectura de la UNAM, con financiamiento del Fondo Sectorial Conavi-Conacyt.

## Las formas de poblar la Zona Metropolitana del Valle de México

El concepto de poblamiento, el cual se refiere al modo particular de producción del espacio habitable, con todas las implicaciones culturales, sociales, económicas y ambientales que requiere para conformar la ciudad, resulta útil para analizar los procesos de urbanización con relación al ámbito habitacional, que permite la identificación de patrones de densidades habitacionales, herramienta de análisis muy importante en la comprensión de las dinámicas de crecimiento urbano.

Los tipos de poblamiento se construyen a partir del análisis sistemático de unidades territoriales definidas para el levantamiento de los censos, mejor conocidas como Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB), mismas que son porciones de territorio urbanizado que proporcionan información sobre población, vivienda y unidades económicas, mediante los distintos censos. La caracterización de los tipos de poblamiento de la ZMVM se llevó a cabo considerando el tipo de poblamiento predominante en cada una de las AGEB. Como resultado de esta caracterización, el análisis sobre la vinculación entre el espacio urbano, la estructura demográfica y la estructura socioeconómica de la población resultó más sencillo caracterizar las 5 666 que contiene la ZMVM.

Con datos del censo de 1990 y con una cartografía a nivel de AGEB, primero se consideró el patrón histórico del desarrollo urbano metropolitano, considerando forma de producción, densidades y características de la población, con lo cual se llegó a la distribución de población y superficie urbanizada de la ZMCM (mapa 1), según las formas de poblamiento del espacio metropolitano con las siguientes particularidades:

El tipo de poblamiento **Centro histórico** corresponde al casco antiguo de la Ciudad de México y es reconocido por su importancia cultural, económica y política. El centro histórico es un tipo de poblamiento donde se conjuntan monumentos, edificios históricos, diversas soluciones de vivienda y un índice de densidad de vivienda alto. La vivienda en este tipo de poblamiento se conforma por vivienda multifamiliar, vecindades antiguas, conjuntos habitacionales modernos y posmodernos, vivienda unifamiliar y edificios de uso mixto (vivienda, comercio, almacenes y oficinas). Para 1990 contaba con una densidad de población de 225 hab/ha y una densidad de vivienda de 47 viv/ha.

Las colonias populares son los asentamientos producidos por promotores privados, sociales y públicos, suelen ser de origen irregular y en general presentan problemas respecto a la tenencia de la tierra, el uso del suelo y la normatividad urbana. Estas colonias son principalmente de tipo habitacional, pero en ocasiones suelen mezclarse usos comerciales, servicios e industria. Las colonias populares se dividen en tres: colonia popular de densidad alta, colonia popular de densidad media, y colonia popular de densidad baja; esta clasificación toma en cuenta su densidad de población y su nivel de consolidación. Las **colonias populares de densidad alta** son colonias de origen irregular consolidadas, tienen una urbanización completa y cuentan con equipamientos urbanos básicos. Estas colonias tienen una densidad promedio de población de 234.9 hab/ha y una densidad de vivienda de 49 viv/ha. Las **colonias populares de densidad media** son asentamientos de origen irregular que se encuentran en proceso de consolidación; en estas conviven edificaciones provisionales, en proceso y totalmente terminadas. Estas colonias tienen en promedio 140.70 habitantes por hectárea y cuentan con una densidad de vivienda de 27.5 viv/ha. La **colonia popular de densidad baja** es aquella colonia de origen irregular que está en proceso de formación, cuenta con una urbanización básica mínima y sus viviendas suelen ser de carácter provisional; tiene una densidad de población baja 48.80 hab/ha. y una densidad de vivienda de 9.50 viv/ha.

Las **colonias populares de la ciudad central** son asentamientos similares a las Colonias populares, pero éstas surgieron de la venta de lotes que en sus inicios no contaban con servicios e infraestructura urbana. Estas colonias, que en su mayoría son vecindades, fueron consolidándose con ayuda de inversionistas de distintos niveles y por medio de la autogestión de sus habitantes. Las colonias populares de la ciudad central también tienen su origen en la producción de vivienda para alquiler que se dio de la segunda mitad del siglo XIX a la primera mitad del siglo XX. La densidad de población de estas colonias es de 225 hab/ha y su densidad de vivienda es de 47 viv/ha.

**Los conjuntos habitacionales** son las soluciones de vivienda producidas por inmobiliarias privadas y gubernamentales en la segunda mitad del siglo XX. Éstas se caracterizan por ser espacios planificados utilizando prototipos de vivienda unifamiliar y multifamiliar; los grandes conjuntos cuentan con equipamientos urbanos y pueden rebasar las 250 viviendas. La densidad de población de los conjuntos habitacionales 153.4 hab/ha en promedio y su densidad de vivienda es de 32.7 viv/ha.

**Las colonias residenciales de nivel medio** son las colonias que surgieron de una promoción de carácter privado, son generalmente asentamientos planificados, cumplen con un estándar de urbanización basado en las normas y reglamentos de la época. Los lotes de estas colonias tienen una superficie promedio de entre 90m<sup>2</sup> y 300m<sup>2</sup>, cuentan con una densidad de población de 104.8 hab/ha y una densidad de vivienda de 26 viv/ha.

**Las colonias residenciales de nivel alto** son asentamientos que surgieron de una promoción de carácter privado; son generalmente asentamientos planificados. Los lotes de estas colonias son de mayor superficie que los otros tipos de poblamiento, por lo general superan los 300 m<sup>2</sup>. Existen casos de pueblos o colonias populares que debido a su condición cultural se han transformado en colonias residenciales de nivel alto; este fenómeno responde a un interés hacia

estas zonas por parte de pobladores de altos ingresos. En estas colonias hay una densidad de población de 43.78 hab/ha y en el caso de la vivienda de 9.8 viv/ha.

**Los pueblos conurbados** son los asentamientos que alguna vez rodearon el área urbanizada de la ciudad antigua, es decir, son los pueblos que pasaron a ser parte de la ZMVM entre 1950 y 1990. Estos pueblos se caracterizan por estar ligados a dicha zona por vías de comunicación principales. La densidad de población es de 61.40 hab/ha. y en el rubro de vivienda es de 11.70 hab/ha (Ver mapa 1).

Mapa 1.

**Tipos de poblamiento de la ZMVM 1990.**

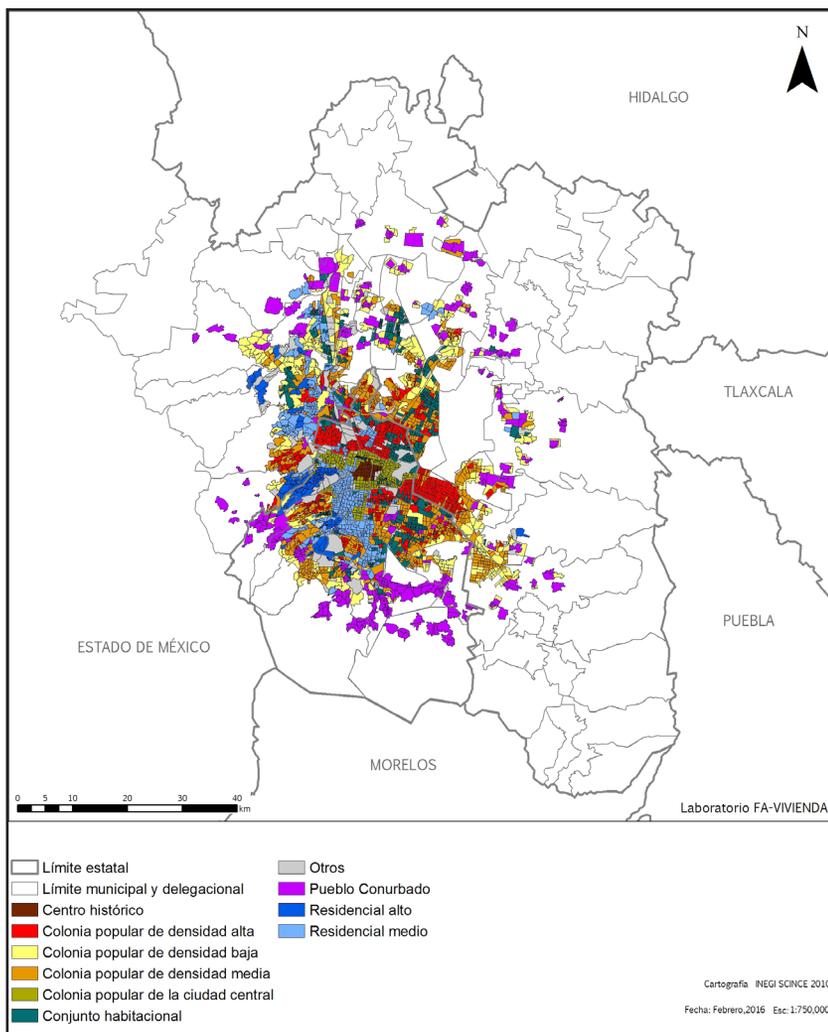
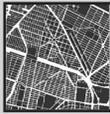
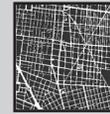
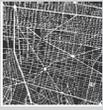
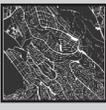


Tabla 1.  
Características por tipo de poblamiento en la ZMVM 2010.

1990										
Tipo de poblamiento	Densidad de vivienda	Densidad de población	Período de poblamiento	Condición del suelo en el momento de la ocupación	Financiamiento	Composición de usos del suelo	Formas habitacionales	Urbanización	Perfil socioeconómico	Traza urbana
Centro histórico	47.00	225.00	< 1973	Urbano	Sector privado y público	Heterogéneo	Multifamiliar Unifamiliar	Planificada	Variado	
Colonia popular de densidad alta	49.00	234.90	>1930	Irregular/ Regular: Ejjdal, Comunal y Federal	Producción popular financiada por el propietario	Homogéneo	Multifamiliar Unifamiliar	No planificada	Variado	
Colonia popular de densidad media	27.50	140.70	>1950	Irregular: Ejjdal y Comunal	Producción popular financiada por el propietario	Homogéneo	Multifamiliar Unifamiliar	No planificada	Variado	
Colonia popular de densidad baja	9.50	48.80	>1970	Irregular: Ejjdal y Comunal	Producción popular financiada por el propietario	Homogéneo	Unifamiliar / Multifamiliar	No planificada	Variado	
Colonia popular de la ciudad central	47.00	225.00	1850 - 1950	Urbano	Sector privado	Heterogéneo	Unifamiliar / Multifamiliar	No planificada	Variado	

Conjuntos Habitacionales	32.70	153.40	> 1950	Urbano	Sector privado y público	Homogéneo	Multifamiliar	Planificada	5 salarios mínimos mensuales	
Residencial medio	26.00	104.80	—	Urbano	Sector privado y público	Heterogéneo	Multifamiliar Unifamiliar	Planificada	15 salarios medios mensuales	
Residencial alto	9.80	43.78	—	Urbano	Sector privado	Homogéneo	Unifamiliar	Planificada	30 salarios medios mensuales	
Pueblos conurbados	11.70	61.40	> 1929	Irregular: Ejidal y Comunal	Producción popular financiada por el propietario	Heterogéneo	Unifamiliar	No planificada	Variado	

Fuente: Laboratorio de Vivienda, 2017.

## Caracterización de la ZMVM según los tipos de poblamiento en 2010

Los tipos de poblamiento establecidos para la caracterización del suelo urbano de la ZMVM en el 2010 fueron: centro histórico, pueblo conurbado, pueblo no conurbado, colonia popular de densidad alta, colonia popular de densidad media, colonia popular de densidad baja, conjunto habitacional, residencial medio y residencial alto.

El centro histórico es un tipo de poblamiento que no puede sufrir cambios de crecimiento en su superficie, ya que está conformado por los edificios históricos, las vecindades antiguas, los conjuntos habitacionales modernos, los edificios de uso mixto y las diferentes soluciones de vivienda que se desarrollaron dentro del polígono de la antigua Ciudad de México. Es el centro político de la Zona Metropolitana del Valle de México y abarca parte de las delegaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza. Para 2010, contaba con 45 AGEB que representaban 1% del territorio de la ZMVM; asimismo, contabilizaba un total de 175 641 habitantes, los cuales representan 1% de la población total de la demarcación y ocupan una superficie de 1 040.46/ha. La densidad de población promedio es de 170.15 hab/ha, cuenta con un total de 61 793 viviendas y una densidad de vivienda promedio de 59.22 viv/ha.

Recordemos que las colonias populares de densidad alta, media y baja son asentamientos de carácter popular, producidos en un principio de manera irregular y que se han consolidado con el paso del tiempo. Para 2010, representaban más del 50% de la superficie urbanizada. Este tipo de poblamiento se encuentra distribuido en la mayoría de los municipios y delegaciones que componen la ZMVM; destaca el predominio de las colonias populares de densidad alta en delegaciones como Iztapalapa, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero y Miguel Hidalgo; también predominan en los municipios conurbados como Nezahualcóyotl, Naucalpan y Tlalnepantla.

Las colonias populares de densidad alta cuentan con el mayor grado de consolidación de la vivienda y de aspectos como servicios, infraestructura, equipamiento y vías de comunicación dentro de las colonias populares. En 2010 implicaron el 29% del total de tipos de poblamiento de la ZMVM, con 1 625 AGEB y 39 164.13 hectáreas. Son uno de los tipos de poblamiento con mayor incremento en las últimas décadas, debido a que muchas de ellas tienen su origen en las colonias populares de densidad baja y media que formaban parte de la ZMVM en 1990. Dentro de éstas residen 7 923 507 habitantes, los cuales representan 40% de la población total de la ZMVM, y generan una densidad de población promedio de 211.12 hab/ha. El total de viviendas en estas colonias es de 2 261 161, con una densidad de 60 viv/ha.

Las colonias populares de densidad media surgieron a raíz de las colonias populares de densidad baja, localizadas en la periferia de la ciudad y los municipios conurbados del Estado de México en 1990. Se encuentran en proceso de consolidación y cuentan con servicios e infraestructura básicos. Con 700 AGEB, en 2010, este tipo de poblamiento tiene 21% del total de la ZMVM. Este tipo de asentamientos registraron una población de 2 766 699 habitantes, es decir, 14% del total de la ZMVM en una superficie de 29 701.49 ha., con una densidad promedio de 98.80 hab/ha. Las colonias populares de densidad media alcanzaron un total de 780 738 viviendas con una densidad promedio de 27.73 viv/ha.

Las colonias populares de densidad baja se caracterizan por estar en proceso de formación, carecen de la mayoría de los servicios, de equipamiento e infraestructura. En el año 2010, una parte importante de éstas se ubicaba en las áreas periféricas de la ciudad y en los municipios conurbados del Estado de México de reciente adición a la ZMVM; ocupan 459 AGEB, y 8% del total de los tipos de poblamiento de la ZMVM. La población que reside en este tipo de colonias es de 898 807 habitantes, el 5% de la población de la ZMVM, en una superficie de 34 345.40 ha, con una densidad de población promedio de 28.05 hab/ha. Cuentan con 250 482 viviendas, en una densidad promedio de 7.84 viv/ha.

Es importante señalar que, junto con los pueblos no conurbados, las colonias populares de densidad baja representan el tipo de poblamiento predominante en la expansión de la superficie urbanizada de la ZMVM en las últimas décadas. Los conjuntos habitacionales son producto de la promoción de vivienda planificada por parte de las iniciativas privada y pública. Estos prototipos de vivienda se desarrollaron en el territorio vacante de la Ciudad de México entre las décadas de 1940 y 1980. La mayor parte de éstos fueron construidos y financiados por el sector público en las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero. Los conjuntos habitacionales que se encuentran en los municipios conurbados del Estado de México fueron construidos por iniciativa privada, principalmente en Ecatepec, Tecámac, Coacalco, Ixtapaluca, Tizayuca, Tultitlán y Zumpango.

Para el año 2010, los conjuntos habitacionales ocupaban 514 AGEB y 15% del total de poblamiento de la ZMVM; 3 699 849 habitantes vivían en ellos, cifra que representa 19% de la población total, abarcando una superficie de 27 392.89 ha. La densidad de población promedio de este tipo de poblamiento era de 190.62 hab/ha, con un total de 1 339 002 viviendas y una densidad promedio de 66.01 viv/ha. Los tipos de poblamiento residencial medio y residencial alto corresponden a los fraccionamientos planificados y desarrollados por la iniciativa privada; se localizan en terrenos adecuadamente conectados, algunos fueron construidos en zonas donde el paisaje natural aportaba un valor al suelo. Se ubican en un eje de norte a sur, al poniente de la ciudad, es decir, el territorio que corresponde a las delegaciones Tlalpan, Coyoacán, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Cuajimalpa y los municipios conurbados de Huixquilucan, Naucalpan de Juárez y Cuautitlán Izcalli.

El residencial medio está conformado por viviendas planificadas que cumplen con los reglamentos establecidos, con superficies de entre 90 y 300 m<sup>2</sup>, son habitadas por la clase media y media alta. Este tipo de poblamiento representa 12% de la superficie urbanizada de la ZMVM, con un total de 424 AGEB. Cuantifica un total de población de 1 388 321 habitantes, 7% de la población total de la ciudad, en una superficie de 14 971.59 ha. La densidad de población promedio del residencial medio es de 110.82 hab/ha, con 525 902 viviendas, y una densidad de vivienda promedio de 42.59 viv/ha.

El residencial alto se constituye por viviendas planificadas que cuentan con lotes de mayor superficie, llegan a superar los 300 m<sup>2</sup> por vivienda. Se ubican en zonas de especial interés, pobladas por habitantes de altos ingresos. En la ZMVM de 2010, el residencial alto ocupa apenas 3% del total de los tipos de poblamiento con 101 AGEB y una superficie de 9 608.67 ha. Su total de población era de 328 726 habitantes, que representan 2% de la población total de la ZMVM, con

una densidad promedio de 48.26 hab/ha. El total de viviendas era de 117 050 unidades con una densidad promedio de 18.94 viv/ha.

Los pueblos no conurbados son una variante de los conurbados y permiten identificar los asentamientos aislados en la periferia del área urbanizada, es decir, son los asentamientos que carecen de conexión por medio de vías de comunicación principales y tienden a incorporarse a la ciudad. Se desarrollan principalmente en los municipios de la zona nororiente del Estado de México como Apaxco, Hueycoxtila, Nopaltapac, Texcoco e Ixtapaluca, entre otros. Con 108 AGEB y 2% del total de los tipos de poblamiento de la ZMVM, en 2010 los pueblos no conurbados representaron casi 1% de la población total de dicha demarcación, es decir, 142 184 habitantes en una superficie de 7 132.32 ha. Lo anterior generó una densidad de población promedio de 20.90 hab/ha. El número de viviendas con que cuenta este tipo de poblamiento es de 38 128 con una densidad promedio de 5.72 viv/ha.

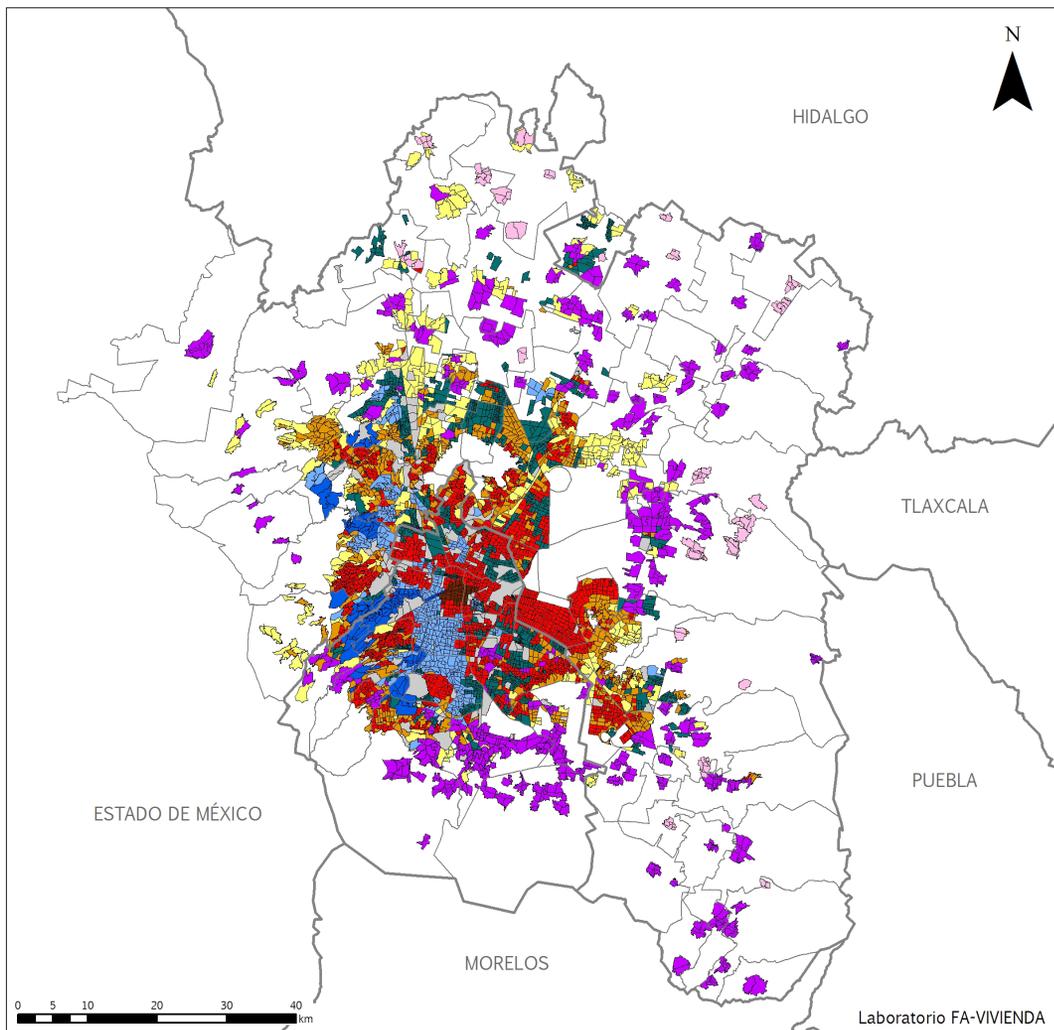
Los pueblos conurbados son el tipo de poblamiento que se desarrolló en las zonas periféricas de la antigua Ciudad de México, es decir, corresponden a los asentamientos humanos establecidos a las orillas de del antiguo lago de Texcoco, están ligados a la ciudad por vías de comunicación principales. Entre las décadas de 1950 y 1990 estos asentamientos fueron alcanzados por la urbanización de la ciudad y pasaron a formar parte de la Zona Metropolitana del Valle de México. Se desarrollan en las delegaciones del sur de la Ciudad de México como Tláhuac, Milpa Alta, Xochimilco, Tlalpan, así como en los municipios conurbados de la zona nororiente del Estado de México como Acolman, Tecámac, Teotihuacán, Zumpango y Texcoco, entre otros.

En un análisis de la evolución de los pueblos conurbados de la ZMVM del año 1990 al 2010 se puede observar que para la década de 1990 existían 318 AGEB correspondientes a este tipo de poblamiento, cantidad que ascendió a 713 áreas para el año 2010. Al traducir estos datos a porcentajes y tomando en cuenta todos los tipos de poblamiento, los pueblos conurbados ocupaban en 1990 9% del total del poblamiento de la ZMVM y para 2010 este porcentaje ascendió a 13%. El total de población en los pueblos conurbados es de 2 012 171 habitantes, el 10% de la población total de la ZMVM, distribuida en una superficie de 49 907.86 ha, resultando en una densidad promedio de 50.30 hab/ha. Para 2010 el total de viviendas ascendió a 550 233 con una densidad promedio de 13.78 viv/ha. Las colonias populares representaron 50% del poblamiento, ascendiendo a 65% si consideramos los pueblos conurbados y los no conurbados; por su parte, los conjuntos habitacionales crecieron seis puntos porcentuales, hasta alcanzar 21% del territorio urbanizado. En un periodo comparativo de veinte años, la distribución de los tipos de poblamiento mantuvo prácticamente las mismas proporciones, el cambio más sustantivo fue el aumento de los conjuntos habitacionales.

Esto debido a que durante las últimas cuatro décadas se ha privilegiado el desarrollo de unidades habitacionales. La política pública y económica en apoyo a los poblamientos populares ha sido nula o cuando menos deficiente, se ha legado a la iniciativa social la responsabilidad de solventar sus propias carencias habitacionales, y esta última muchas veces actúa dentro del mercado informal del suelo y la vivienda.

Mapa 2.

Tipos de poblamiento de la ZMVM, 2010.

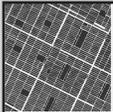


- |                                     |                       |
|-------------------------------------|-----------------------|
| □ Límite estatal                    | □ Pueblo no conurbado |
| □ Límite municipal y delegacional   | ■ Residencial alto    |
| ■ Centro Histórico                  | ■ Residencial medio   |
| ■ Colonia popular de densidad alta  | ■ Otro                |
| ■ Colonia popular de densidad media |                       |
| ■ Colonia popular de densidad baja  |                       |
| ■ Conjunto habitacional             |                       |
| ■ Pueblo conurbado                  |                       |

Cartografía INEGI SCINCE 2010

Fecha: Febrero, 2016 Esc: 1:750,000

Tabla 2.  
Características por tipo de poblamiento en la ZMVM 2010.

2010									
Tipo de poblamiento	Densidad de vivienda	Densidad de población	Condición del suelo en el momento de la ocupación	Financiamiento	Composición de usos del suelo	Formas habitacionales	Urbanización	Perfil socioeconómico	Traza urbana
Centro histórico	59.22	170.15	Urbano	Sector privado y público	Heterogéneo	Multi-familiar Unifamiliar	Planificada	Variado	
Colonia popular de densidad alta	60.00	211.12	Irregular/ Regular: Ejidal, Comunal y Federal	Producción popular financiada por el propietario	Homogéneo	Multi-familiar Unifamiliar	No planificada	Variado	
Colonia popular de densidad media	27.73	98.80	Irregular: Ejidal y Comunal	Producción popular financiada por el propietario	Homogéneo	Multi-familiar Unifamiliar	No planificada	Variado	

Colonia popular de densidad baja	7.84	28.05	Irregular: Ejidal y Comunal	Producción popular financiada por el propietario	Homogéneo	Unifamiliar / Multifamiliar	No planificada	Variado	
Conjuntos Habitacionales	66.01	190.62	Urbano	Sector privado y público	Homogéneo	Multifamiliar	Planificada	Variado	
Residencial medio	42.59	110.82	Urbano	Sector privado y público	Heterogéneo	Multifamiliar Unifamiliar	Planificada	5 salarios mínimos mensuales	
Residencial alto	18.94	48.26	Urbano	Sector privado	Homogéneo	Unifamiliar	Planificada	15 salarios medios mensuales	
Pueblos no conurbados	5.72	20.90	Ejidal	Producción popular financiada por el propietario	Homogéneo	Unifamiliar	No planificada	-	
Pueblos conurbados	13.78	50.30	Irregular: Ejidal y Comunal	Producción popular financiada por el propietario	Heterogéneo	Unifamiliar	No planificada	Variado	

Fuente: Laboratorio de Vivienda, 2017.

## La evolución de los tipos de poblamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México 1990-2010

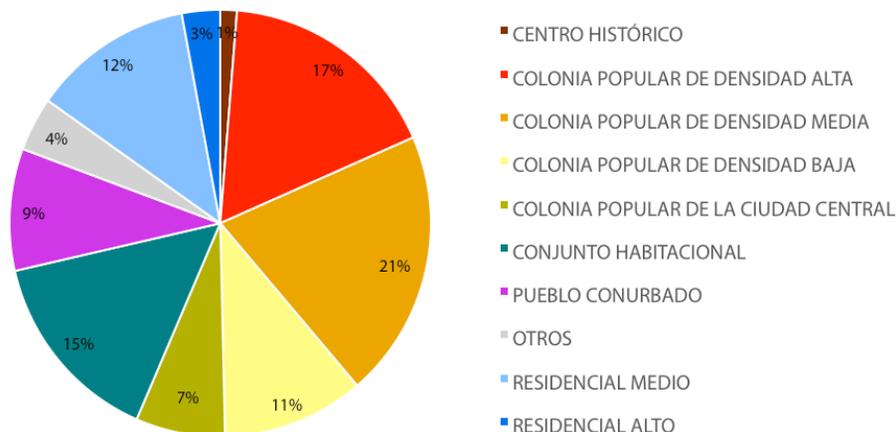
Haciendo una comparativa de 20 años y apoyándonos en las gráficas 1 y 2 correspondientes a 1990 y 2010 respectivamente, así como el comparativo en la gráfica 3, es posible observar que la tendencia de urbanización de la ZMVM se ha generado principalmente a través de la producción popular. Las tres formas de colonias populares y los pueblos conurbados y no conurbados ha llegado a ocupar 65% del territorio urbanizado de la ZMVM, en tanto que los Conjuntos Habitacionales representan a su vez 21% de las AGEB urbanas, y los residenciales medio y alto en su conjunto no representan más del 10%.

A pesar del crecimiento población de metrópoli ésta no tendió a la expansión sino a la densificación, de esta manera encontramos que las colonias populares de densidad alta aumentaron de 17 al 29%, incremento muy significativo de acuerdo con la gráfica 3. En tanto las de densidad de baja se redujeron del 11 al 8%, lo cual implica una dinámica de poco crecimiento de baja densidad. El aumento de los poblados conurbados y no conurbados del 9 al 15% se debió a la incorporación de 30 nuevos municipios a la ZMVM.

Finalmente, las colonias residenciales de mediano y bajo crecimiento presentaron una decremento del 15 al 10%, lo cual puede estar relacionado con la disminución del poder adquisitivo de la población.

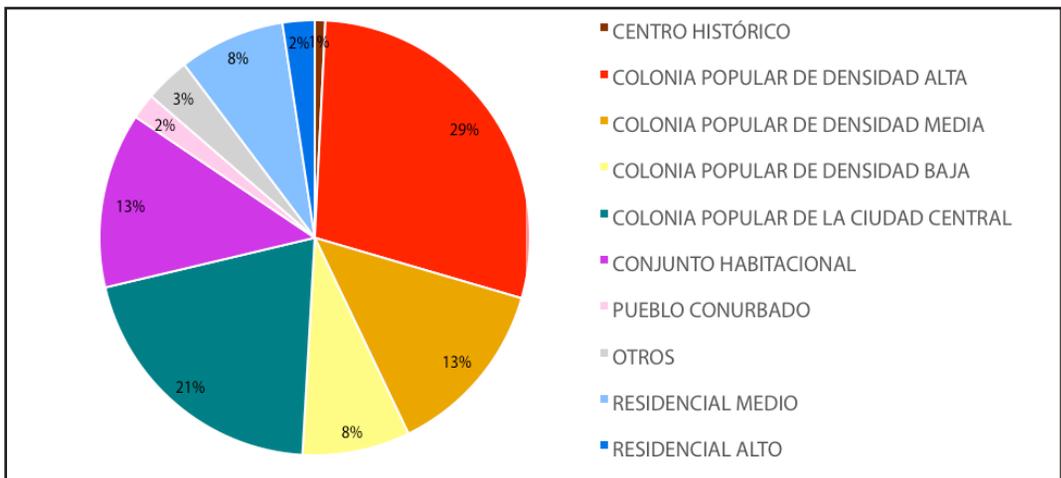
Gráfica 1.

### Distribución por tipos de poblamiento, 1990.



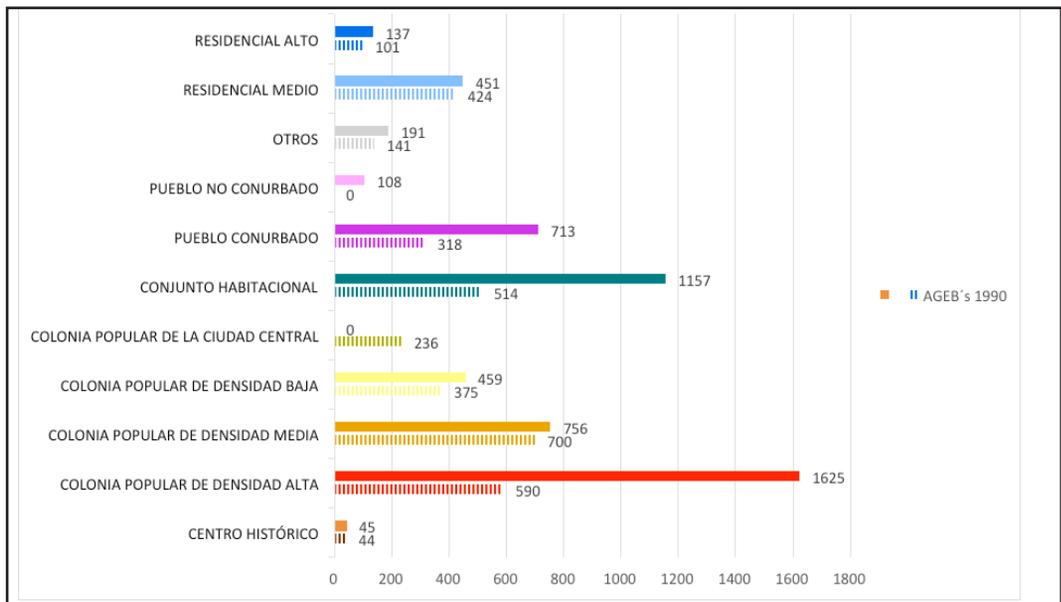
Fuente: Laboratorio de Vivienda, 2017.

Gráfica 2.  
Distribución por tipos de poblamiento 2010.



Fuente: Laboratorio de Vivienda, 2017.

Gráfica 3.  
Comparativa tipos de poblamiento, 1990-2010.



Fuente: Laboratorio de Vivienda, 2017.

## Conclusiones

De acuerdo con la dinámica demográfica de la ZMVM, se identifica que hubo una etapa de mayor crecimiento demográfico y urbano que en una primera etapa abarca de 1950 hasta la década de 1980, pasando de 2.98 millones de habitantes a 13.73 millones de personas asentadas en las 16 delegaciones del Distrito Federal y 17 municipios del Estado de México. Durante ese periodo, el tipo de poblamiento dominante se caracterizó con procesos populares de producción del espacio habitable, es decir, colonias populares y pueblos conurbados.

Se observa también que varias décadas después, el espacio urbano se ha mantenido muy similar, en lo que respecta al área urbanizada de la ciudad. Posterior a esta dinámica de crecimiento y expansión de la ciudad, las siguientes décadas han sido caracterizadas por un proceso de consolidación, así como de reconstrucción después del terremoto de 1985, transformación que ha sido mucho más visible en las colonias populares, que a lo largo de más de tres décadas se han ido incorporando a la ciudad y se han dotado de infraestructura, equipamiento y servicios. Esta dinámica, aunque ha sido lenta, ha permitido que las áreas con este tipo de poblamiento al interior de la CDMX hayan logrado incorporarse, aunque no en su totalidad, a una ciudad consolidada.

Uno de los tipos de poblamiento que ha presentado una expansión más notoria en las últimas dos décadas es el de conjuntos habitacionales, que se ha ido extendiendo sobre el área noreste de la ZMVM a lo largo de las vías primarias de comunicación; el crecimiento en este tipo de poblamiento viene en relación al gran impulso que las inmobiliarias han recibido a través de políticas de vivienda y subsidios a la misma.

Otro de los aspectos que es importante considerar es la integración de más municipios del Estado de México y el más reciente municipio del estado de Hidalgo a la zona norte de la ZMVM; este factor es uno de los cambios que se dan constantemente en la dinámica de urbanización y que se va incorporando paulatinamente a los planes y programas a nivel regional, así como en la megalópolis del centro que está conformada por distintas zonas metropolitanas; este aspecto remarca mucho más su carácter de centralidad a esta área del país.

Lo que se ha podido observar es que el proceso de consolidación más avanzado y notorio, con relación a otros tipos de poblamiento, se concentra en las colonias populares en sus distintas densidades, misma que es donde se da la producción social de vivienda. Por ello se remarca la importancia de lo que estos poblamientos representan para la ciudad en sí misma, que son parte de hacer ciudad; el proceso que los involucra en la construcción de su vivienda y su entorno propicia el arraigo, punto primordial para que en conjunto sus habitantes salgan adelante.

Estos tipos de poblamiento son importantes ya que en lo urbano y lo arquitectónico su consolidación lleva varias décadas, pero finalmente se construye en base a las necesidades de sus moradores. En lo que respecta a este tipo de poblamiento se observó que entre 1990 y 2010 el proceso de expansión fue mínimo y el cambio sobre esas áreas de la ciudad se centró en un proceso de consolidación, mostrando un crecimiento casi nulo.

Se podría considerar tomando en cuenta las tendencias de crecimiento metropolitano observadas durante las dos últimas décadas, se supondría que el desarrollo urbano de las siguientes décadas se caracterizará por los tipos de poblamiento dominantes, es decir poblamiento popu-

lar y conjuntos habitacionales. Además, el aumento al porcentaje de pueblos conurbados tiene una relación directa con el crecimiento y la adición de los municipios a la ZMVM, aumentando así la cantidad de ellos y lo que genera que también se agreguen los pueblos no conurbados, que marcan una diferencia entre el estudio de 1990 y 2010.

Finalmente, pudimos corroborar que la ciudad ha seguido un patrón dominado por el poblamiento de las colonias populares. En 1990, éstas representaban 56% del territorio urbanizado, 65% incluyendo los pueblos conurbados, en tanto que los conjuntos habitacionales ocupaban 15%. Para 2010, las colonias populares representaron 50 y 65% si se consideran los pueblos conurbados y no conurbados; por su parte, los conjuntos habitacionales crecieron seis puntos porcentuales: hasta alcanzar 21% del territorio urbanizado.

En un periodo comparativo de veinte años, la distribución de los tipos de poblamiento mantuvo prácticamente las mismas proporciones, el aumento de conjuntos habitacionales fue el cambio más sustantivo; durante las últimas cuatro décadas se ha privilegiado el desarrollo de unidades habitacionales. En contraparte, la política pública de apoyo a los poblamientos populares ha sido deficiente o hasta nula: la iniciativa social ha sido responsable de solventar sus propias carencias habitacionales, muchas veces dentro del mercado informal de suelo y vivienda.

## Referencias

- Conapo (1998). *Escenarios Demográficos y Urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1990-2010*, México.
- Connolly, P. (2009). "Observing the evolution of irregular settlements: Mexico City's colonias populares, 1990 to 2005", *International Development Planning Review*, vol. 31, núm. 1, pp 1-35.
- Copevi (1977). *La producción de vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. México: Centro Operacional de vivienda y Poblamiento A.C.
- Suárez, A. (2000). "La situación habitacional", en Garza Villarreal, Gustavo (coord.) *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: El Colegio de México y Gobierno del Distrito Federal.
- \_\_\_\_ (2015). "Estudio sobre el Valor del equipamiento habitacional en la Ciudad de México", en Garza, G. (coord.). *Los medios de consumo colectivo en la Ciudad de México coordinado*. México: El Colegio de México.
- \_\_\_\_ García, M. Borja, M. Castañeda, E., Flores, R. (2017). *Suelo para la vivienda de la población de menores ingresos en la Zona Metropolitana del Valle de México*. México: UNAM.

## Siglas y acrónimos

- AGEB Áreas Geoestadísticas Básicas  
Cenvi Centro de la Vivienda y de Estudios Urbanos  
Conapo Consejo Nacional de Población

Copevi Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento  
SIG Sistema de Información Geográfica para la Investigación y Planeación Metropolitana  
UAM-A Universidad Autónoma Metropolitana unidad Azcapotzalco  
ZMCM Zona Metropolitana de la Ciudad de México  
ZMVM Zona Metropolitana del Valle de México



# Análisis de la implementación de las áreas de gestión estratégicas para la construcción de una ciudad más incluyente

Sara Alejandrina Rodríguez Morales<sup>1</sup>,  
Christian Alberto Fernández Copado<sup>2</sup> y Alán Roberto Izquierdo Soto<sup>3</sup>

## Introducción

El análisis principal de este trabajo se basa en mostrar las acciones que toma el gobierno para solucionar diversas problemáticas encaminadas a satisfacer los derechos de las personas a través de políticas públicas eficientes. En este contexto, conviene señalar, de acuerdo con Brugué y Gomá (1998), que las políticas urbanas se ocupan centralmente de aspectos institucionales y materiales de las políticas públicas relativas a las ciudades; por un lado, quiénes y cómo se producen políticas públicas sobre las ciudades y, por otro, las áreas significativas en el tratamiento de los problemas urbanos.

Los problemas urbanos se encuentran estrechamente ligados con la satisfacción de derechos, como el derecho a la vivienda o el uso del suelo, pero éstos están enmarcados en un derecho colectivo, es decir, que responden a una comunidad, como lo es el derecho a la ciudad.

Es cierto que las políticas urbanas se coordinan con planes federales y también locales, pero no hay una visión integral de lo que debe ser una política de planeación urbana con ejes transversales, donde se logren garantizar los derechos que lleva intrínsecos, como el derecho al uso del suelo, a la vivienda y a la ciudad.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (Canto y Martínez, 2013), establece, entre otras cosas, que las ciudades deben desarrollar planificaciones, gestiones y regulaciones equitativas, económicas que sean ambientalmente sustentables, inhibiendo la especulación inmobiliaria y haciendo partícipe a la sociedad. Básicamente el documento señala:

---

<sup>1</sup> Egresada de la licenciatura en Política y Gestión Social por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco. Actualmente realiza estudios de posgrado en Políticas Públicas en esa casa de estudios.

<sup>2</sup> Politólogo egresado de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco. Actualmente realiza análisis de políticas públicas para diferentes consultorías en México.

<sup>3</sup> Planificador territorial egresado de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco. Actualmente es director de planeación y análisis urbano en el Instituto Municipal de Planeación de La Paz, B.C.S.

El Derecho a la Ciudad es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades basado en un abordaje complejo que exige articular los derechos humanos en su concepción integral (derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) con la democracia en sus diversas dimensiones (representativa, distributiva y participativa). La construcción de la democracia, en su sentido más profundo, pasa por la superación de la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la injusticia, ya que no hay ciudad ni democracia sin ciudadanos, ni ciudadanos sin el pleno ejercicio de sus derechos, individuales y colectivos (Carta por el Derecho a la Ciudad, 2010: 5).

Hoy en día, existen zonas dentro de las mismas ciudades donde se desarrollan actividades económicas de mayor importancia y más dinámicas, pero en las que únicamente participan las familias con mayores recursos económicos, propiciando que el valor inmobiliario en esa área sea más costoso, y por ende, menos accesible para las familias de escasos recursos; asimismo, las actividades menos dinámicas son expulsadas hacia las periferias de las ciudades, generando los círculos viciosos de la desigualdad (Saraví, 2004).

Es en este punto en donde la importancia de la regulación se vuelve una parte esencial en la creación de una ciudad no sólo más equitativa, sino también de una sociedad más justa en donde el espacio sea habitable por todos sus ciudadanos en las mejores condiciones y no se privilegie el bienestar de alguno sobre otros (Bárcena, 2010).

Es por esto que en la Ciudad de México, la Política de Desarrollo Urbano está enmarcada en el Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU) que a su vez se rige por la Ley de Desarrollo Urbano, que la cual tiene como objeto establecer las bases de la política urbana, mediante la regulación de su ordenamiento territorial y que contemple la protección de los derechos, el crecimiento urbano controlado y la función del desarrollo sustentable de la propiedad urbana.

Plantea que sus principios generales son:

Planear el desarrollo urbano, hacer prevalecer la función del desarrollo sustentable de la propiedad del suelo, alentar la participación y concertación con los sectores público, social y privado en acciones de reordenamiento urbano, dotación de infraestructura urbana, prestación de servicios público, establecer y actualizar el sistema de planificación urbana, limitar la existencia de zonas unifuncionales entre otras (Ley de Desarrollo Urbano CDMX, 2017).

Cada una de las ahora llamadas alcaldías tiene a su vez un plan de Desarrollo Urbano, donde se enmarcan los programas que integrados por planes, presentan proyectos. Existen algunas herramientas que funcionan como mecanismos de planeación para la habilitación de los programas urbanos, tal es el caso del instrumento que se recoge en este estudio, debe ser: las Áreas de Gestión Estratégica.

Las Áreas de Gestión Estratégica (AGE) son el instrumento de planeación y ordenamiento territorial definido en el artículo 3 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, para áreas específicas de la ciudad, cuyos objetivos fundamentales son incidir positivamente en la regeneración, la recualificación y la revitalización urbana y/o ambiental, proteger y fomentar el patrimonio cul-

tural urbano y/o el paisaje cultural, implementar acciones multidimensionales y multisectoriales de gestión participativa, desarrollo integral y de interés general.

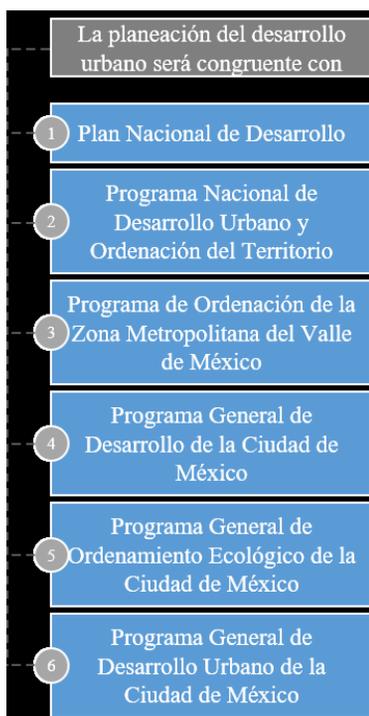
Las AGE deben partir de una delimitación territorial, de la formulación de un Plan Maestro, de una cartera de proyectos y un conjunto de instrumentos de fomento y financiamiento, así como de coordinación y gestión que le confiere al área determinada un sentido actuante con resultados a corto, mediano y largo plazos. Procuran desarrollar zonas específicas de la ciudad que se encuentran en un proceso de deterioro y que no estén aprovechando su vocación territorial, económica y/o ambiental. Las AGE buscan, por medio de los incentivos y la regeneración y la revitalización urbana, frenar las dinámicas de expulsión que están presentes dentro de la Ciudad de México.

## Marco normativo

En este apartado se generará un análisis en cuanto a los aspectos normativos que se encargan de gestionar la planeación urbana en la Ciudad de México y posteriormente, de manera general, conocer cómo funcionan estos esquemas normativos dentro de la dinámica de las AGE; se retomarán estos aspectos de manera más específica en los acápites posteriores cuando se genere un análisis más preciso del instrumento.

Esquema 1.

### Congruencia normativa.



Se comenzará con la distribución jerárquica de la planeación urbana en la Ciudad de México y en función de que planes y programas es definida. Según lo establecido en el artículo 28 de la Ley de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México, establece lo siguiente:

La planeación del desarrollo urbano será congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, el Programa de Desarrollo de la Región Centro-País, el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal y el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (Gobierno de la Ciudad de México, Ley de desarrollo Urbano del Distrito Federal, art. 28: 19).

Otro de los puntos normativos más importantes es el artículo 33, fracción cuarta, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece que la planeación del desarrollo urbano se ejecuta por medio del instrumento de las AGE.

- **Áreas de Gestión Estratégica:** instrumento de planeación y ordenamiento territorial del desarrollo urbano-ambiental, en áreas específicas de la ciudad, cuyos objetivos fundamentales son: incidir positivamente en la regeneración, la recualificación y la revitalización urbana y/o ambiental; proteger y fomentar el patrimonio cultural urbano y/o el paisaje cultural; acciones multidimensionales y multisectoriales; de gestión participativa; de desarrollo integral y de interés general; aquéllas definidas por el Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica.

Para que se pueda efectuar un análisis más específico, se elaboró un esquema donde se muestra la línea jerárquica normativa que obedecen las AGE.

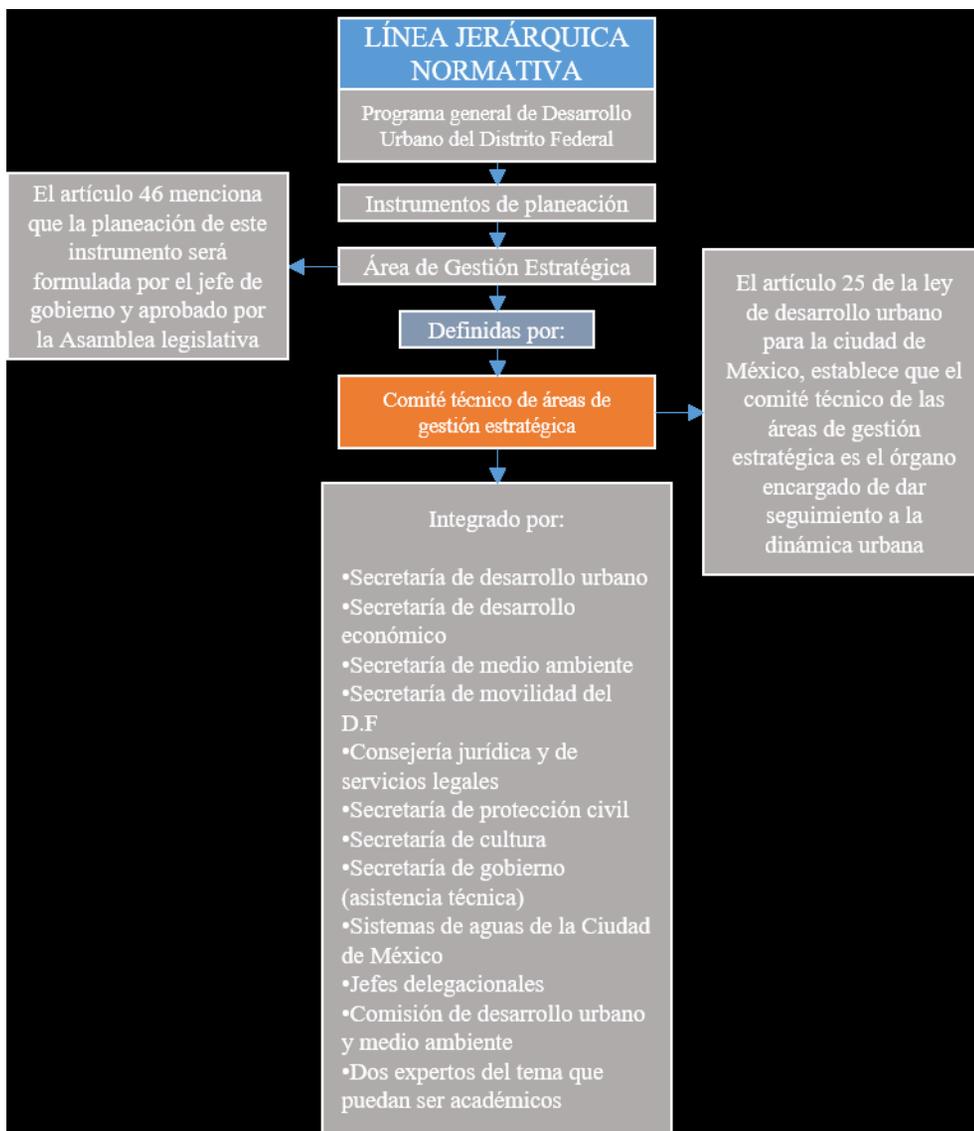
El Comité Técnico de las **Áreas de Gestión Estratégica** es una herramienta operativa fundamental en el entramado institucional de la política de suelo en la ciudad. La composición interinstitucional del comité puede ser interpretada como un intento de descentralizar las decisiones que se toman materia urbana, sin embargo, esto puede tener consecuencias negativas a la hora de construir consensos para aprobar ciertos proyectos, provocando divisiones internas que pueden ser aprovechadas por grupos de intereses. Asimismo, los dos expertos del tema que están contemplados en reglamento, dentro del comité, son figuras que deberían tener mayor relevancia en el análisis de proyectos (en el aspecto técnico, principalmente), situación que el reglamento no considera.

## Aprobación de proyectos

En el título tercero, capítulo primero del procedimiento para la determinación de las áreas estratégicas, el artículo 38, menciona que cualquier órgano o dependencia de la administración

Esquema 2.

## Línea jerárquica normativa



Fuente: elaboración propia con base en el Reglamento del Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica.

pública del Distrito Federal, que esté interesado en que el comité analice un área de gestión estratégica puede hacerlo. Los proyectos son discutidos por todos los miembros del comité y sus dictámenes no pueden ser revocados, según el artículo 39, inciso c, a menos que se muestre nueva evidencia que permitan replantear el asunto.

Una vez que el dictamen se ha concluido, se turna al jefe de gobierno para que elabore un proyecto de decreto que contiene el área estratégica, para canalizarla a la Asamblea Legislativa.

Según el artículo 41, durante todo el proceso deben existir mecanismos de información, difusión y publicidad para que la ciudadanía esté informada del alcance del proyecto en turno.

Otro de los aspectos a resaltar en la parte normativa que gestiona este instrumento es que en el artículo 48, en aquél donde señala que para realizar acciones multidimensional y multisectoriales (acciones entre el sector privado, social y público) deben existir estímulos fiscales y no fiscales, convenios de colaboración y acciones interdependenciales, en aras de que los entes administrativos de la ciudad faciliten los trámites y procedimientos. Existen mecanismos para que se puedan celebrar convenios entre los distintos sectores sociales que incidan en las áreas de gestión estratégica, sin embargo, no profundiza en los términos en que estas colaboraciones se llevarán a cabo.

En resumen, la estructura jurídica de las áreas de gestión estratégica es coherente con los objetivos de planeación del país, de la zona metropolitana y de la ciudad, otorgándole un lugar central a la democratización de las decisiones de planes y proyectos territoriales y al trabajo interinstitucional. Sin embargo, los comités tienen un diseño muy detallado que dan cuenta de sus funciones y obligaciones, pero no considera los grupos de poder que pueden formarse dentro del mismo comité, es decir, que algunas instituciones que participan en él, tienen mayor capacidad de decisión, provocando una subordinación entre órganos que, en el papel, tendrían que tener la misma relevancia.

Aunado a lo anterior, los artículos referentes a los convenios que se pueden celebrar con los sectores privados y sociales son vagos, sin mecanismos de control o transparencia por parte de alguna instancia gubernamental. Normativamente, existen elementos y mecanismos que potencializan a las áreas de gestión estratégica, pero es necesario ahondar más en algunos artículos del reglamento de conformación de comité que no toman en cuenta las tensiones entre los entes del comité y su relación con la iniciativa privada.

### III. Áreas de gestión estratégica

En este apartado se pretende profundizar en las características que definen a las áreas de gestión estratégica, su desarrollo, su implementación, su aprobación, la tramitología que ésta conlleva y de igual manera, el Comité técnico que las evalúa. Es esencial conocer el concepto concreto de lo que es este instrumento.

Se refiere a un instrumento de planeación y ordenamiento territorial del desarrollo urbano-ambiental, en áreas específicas de la ciudad, donde sus tres objetivos fundamentales son los siguientes:

- **Regeneración urbana:** Lo cual se entiende por “la recuperación física de la estructura urbana, equipamientos, espacios públicos e inmuebles patrimoniales que se encuentran en procesos de degradación, deterioro, fragmentación o vulnerabilidad, ya sea por desuso, subutilización o abandono (RCTAGE ,2014”).
- **Recualificación urbana:** Se refiere al conjunto de estrategias y acciones tendientes al mejoramiento cualitativo de los aspectos urbanos, económicos y sociales de zonas en proceso

de deterioro, subutilización y con potencial para la transformación (reordenación del espacio, cambio de destino y/o uso) y el desarrollo sustentable.

- **Revitalización urbana:** Es la integración y mejoramiento de servicios urbanos, ya sean públicos o privados, así como la ampliación de la conectividad y la movilidad interna y regional; también se refiere a la dotación de infraestructura de manera eficiente.

Todas las AGE tienen acciones multidimensionales y multisectoriales de gestión participativa, desarrollo integral e interés general; todas están **definidas por el Comité Técnico de Gestión Estratégica**, entidad encargada del análisis, la evaluación y la aprobación de estas herramientas de planeación. De igual manera, se debe hacer mención del hecho que, en función de lo estipulado por el artículo 5 del Reglamento del Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica, las AGE deberán ser congruentes con las políticas establecidas en el Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México. A su vez, el gobierno de la ciudad puede trabajar en conjunto con el sector privado para desarrollar las áreas de gestión estratégica para la instrumentación de proyectos urbanos o inmobiliarios de interés y beneficio público. Puede prestar o aportar servicios, construcción u operación de infraestructura urbana.

Habiendo mencionado ya la definición del concepto y los tres principales objetivos que lo componen, así como el gestor del mismo, se desarrollará un análisis sobre la estructura del instrumento, y se señalará cuáles son los criterios de evaluación y aprobación que se toman por parte del Comité Técnico de las AGE. Para esto se generó un diagrama que permite observar de manera concreta cuáles son los componentes específicos de este instrumento, asimismo, se elaboraron tabulaciones para tener claridad de los requisitos necesarios para que una AGE sea tomada en cuenta. Todo esto desarrollado con base en el Reglamento del Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica (RCTAGE).

Esquema 3.

#### Método de aprobación AGE.



Fuente: elaboración propia con base en el RCTAGE 2014.

A continuación, se hará el desglose sobre cada uno de estos componentes específicos, con el objetivo de permitir un mejor entendimiento sobre la composición de las Áreas de Gestión Estratégica.

Tabla 1.

**Criterios específicos para la delimitación territorial.**

<b>Criterios para la delimitación territorial de las Áreas de Gestión Estratégica</b>	
<b>Nº</b>	<b>Criterio:</b>
<b>1</b>	Existencia de suelo con potencial de aprovechamiento, mejoramiento y/o desarrollo.
<b>2</b>	Las características de los equipamientos urbanos existentes, considerando si cubre la demanda de atención o si requiere de acciones de mejoramiento para su modernización.
<b>3</b>	Condiciones físicas y la capacidad de vías de comunicación existentes.
<b>4</b>	La composición sociodemográfica de la población, incluyendo población flotante.
<b>5</b>	Las condiciones económicas de la población y de las actividades económicas de la zona.
<b>6</b>	La evaluación de la normatividad vigente aplicable.

Fuente: elaboración propia con base en el RCTAGE 2014.

Un punto que en lo particular no parece ser favorable para cierta parte de población, es el hecho de que uno de los criterios se refiere a un análisis sobre las composiciones socioeconómicas y sociodemográficas tanto de la población local como la flotante, esto quiere decir que ciertas AGE pueden ser planteadas y desarrolladas para beneficio de un sector específico de habitantes. Lo anterior, si bien puede ser algo muy benéfico si se tratase de zonas específicas localizadas en las áreas periféricas de la ciudad, donde la derrama económica no es de tanta magnitud como en otros sectores específicos, pero puede generar cambios mucho más sustanciales si se implementase en otro tipo de sector; pero algo que no se debe perder de vista es que estos instrumentos y su implementación son en las zonas mejor servidas, donde la oportunidad de desarrollo económico es mucho mayor. Es importante recordar que en la mayoría de las AGE no se piensa en la población que no tiene capacidad de acceso al proyecto o los proyectos en conjunto. A continuación, se hará un análisis de todas las características que componen el plan maestro de un área de gestión estratégica.

Para la tercera parte del proceso de revisión sobre la cartera de proyectos sectoriales, ésta deberá contener la justificación, descripción, ubicación, características y especificaciones técnicas de cada proyecto identificado dentro del área de gestión estratégica, así como las etapas de ejecución, sus fuentes de financiamiento y la identificación de actores responsables y corresponsables de su ejecución. Los anteriores son los puntos que componen las AGE y que, para su aprobación deben ser correctamente presentadas al comité encargado de su revisión, en este caso se realizó una tabulación donde se identifican las facultades del comité técnico de las AGE.

Tabla 2.  
Plan Maestro.

El Plan Maestro debe contener:	
N°	Etapa:
1	<b>Fundamentos y motivos:</b>
	Introducción
	Fundamentación Jurídica
	Mecanismos de Difusión
	Definición del Área de Desarrollo
2	<b>Diagnóstico - pronóstico:</b>
	Ámbito urbano y/o metropolitano
	Dinámica demográfica y económica
	Estructura urbana y usos de suelo
	Movilidad
	Vivienda
	Infraestructura
	Equipamiento y servicios
	Patrimonio cultural urbano
	Pronóstico
3	<b>Imagen Objetivo</b>
4	<b>Estrategia de desarrollo urbano:</b>
	Integración al ámbito metropolitano
	Económica
	Urbana
	Ambiental
5	<b>Ordenamiento Territorial</b>

Fuente: elaboración propia con base en el RCTAGE 2014.

En función de esta tabulación se pueden apreciar todos los puntos que el comité requiere para que una AGE entre al proceso de revisión y selección para que así, posteriormente, se determine si es o no factible en función de los criterios establecidos por el mencionado organismo.

Tabla 3.

**Facultades del comité técnico de las AGE.**

<b>Facultades del Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica</b>	
<b>Nº</b>	<b>Establecido por el Artículo 10 del reglamento del Comité Técnico de las AGE</b>
<b>I</b>	Aprobar los Proyectos Preliminares que remita la Secretaría.
<b>II</b>	Convocar a mesas de trabajo interinstitucional para la revisión de los Proyectos de las AGE.
<b>III</b>	Integrar un Expediente Técnico por cada proyecto, que deberá contener los antecedentes y cumplir con los criterios que determinan la necesidad de crear las AGE, así como los documentos que integran la Cédula Básica.
<b>IV</b>	Analizar el o los proyectos de las AGE.
<b>V</b>	Remitir al Jefe de Gobierno el Proyecto o Proyectos de AGE, con su respectivo Expediente Técnico para su presentación y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
<b>VI</b>	Determinar las medidas de organización interna cuando no exista disposición aplicable en este Reglamento.
<b>VII</b>	Establecer y aprobar el calendario anual de sesiones y, convocar a éstas, por conducto del presidente del Comité.
<b>VIII</b>	Emitir opinión respecto de las políticas que sobre desarrollo urbano-ambiental se realicen y sean sometidas a su consideración.
<b>IX</b>	Analizar y definir el AGE, con base en el Sistema de Información y Evaluación de Desarrollo Urbano.
<b>X</b>	Acordar los mecanismos de difusión que se utilizarán para cada Proyecto de AGE, en los términos del presente Reglamento.
<b>XI</b>	Las demás que le atribuyan a este Reglamento y otros ordenamientos aplicables.

Según lo establece el RCTAGE, todas las revisiones de proyectos potenciales pasan por un riguroso proceso de revisión, donde todos los integrantes del comité pueden votar a favor o en contra de alguna propuesta. Conviene recordar que ésta debe ser presentada por dependencias, órganos político-administrativos, o cualquier ente interesado en que una propuesta sea analizada por el comité.

Se deberá presentar una solicitud de AGE y una Cédula Básica que contendrá los puntos generales del proyecto propuesto.

Con el análisis de cada una de las facultades que le corresponden al comité técnico de las Áreas de Gestión Estratégica se puede señalar que es necesario fortalecer algunas de estas accio-

nes específicas que permitan una mejor gestión para la revisión de las AGE, se debe generar un análisis con una visión integral de cada uno de los proyectos que el comité técnico acepta. Deben identificarse las fortalezas y los puntos más destacables de cada uno, así como sus deficiencias y, en función de eso, presentárselo a la población en general y someterlo a un proceso de consulta pública para generar mejoras sustanciales en cada propuesta; aunado a eso, se debería fortalecer la capacidad de difusión que tiene el comité para mejorar el acceso a la información de la población interesada. Se pueden generar plataformas en línea administradas por algún ente del gobierno de la Ciudad de México donde se recabe, administre e integre información relevante de cada uno de estos instrumentos, como localización, delimitación territorial, plan maestro y cartera de proyectos sectoriales. Esto permitirá la identificación de las acciones puntuales que se están desarrollando en el territorio, así como una mejora sustancial en cuanto a la transparencia.

De acuerdo con el RCTAGE (2014), otro punto importante a señalar es el siguiente:

Art. 55: La gestión y operación de las Áreas de Gestión Estratégica estará a cargo de un operador, el cual podrá ser un organismo constituido específicamente en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal o bien encomendarse a una Entidad de la Administración Pública.

El Gobierno del Distrito Federal podrá celebrar convenios con el sector privado para desarrollar las Áreas de Gestión Estratégica para la instrumentación de proyectos urbanos o inmobiliarios de interés y beneficio público, así como para la prestación de servicios, construcción u operación de infraestructura urbana (RCTAGE, 2014).

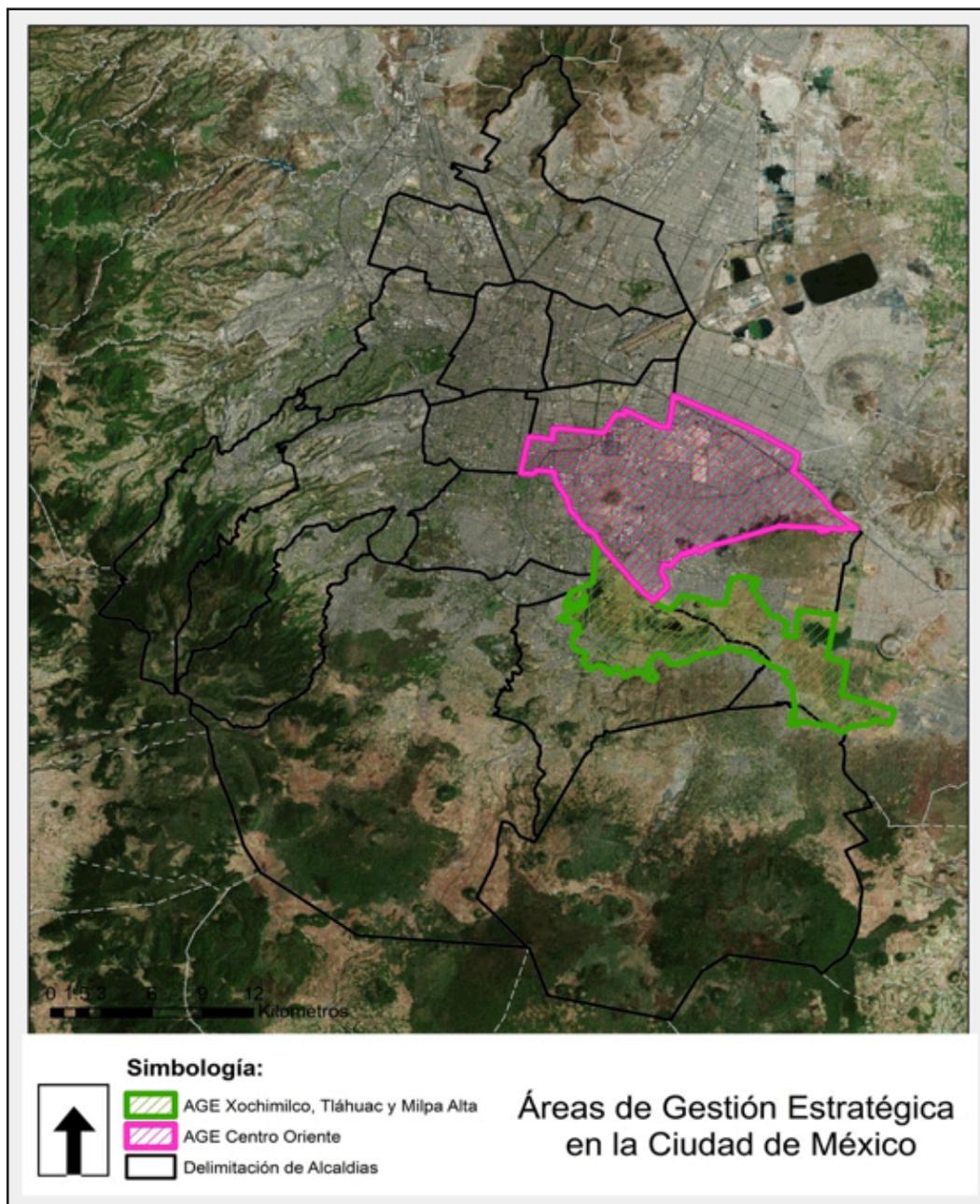
La cita anterior permite ver que el Estado da ciertas facilidades a los entes específicos con el objetivo de que las AGE resulten más efectivas y generen beneficios más importantes para los habitantes y el territorio donde serán implementados.

Como se mencionó al principio de este apartado, los proyectos de las áreas de gestión estratégica deben contener la delimitación territorial, el plan maestro y la cartera de proyectos sociales. Es decir, las AGE contienen una serie de acciones y proyectos destinados a mejorar ciertas áreas geográficas de la Ciudad de México, tratando que sea un desarrollo integral, que cuente con la participación de la ciudadanía que radica en esas zonas.

Por lo tanto, los proyectos que se inscriben dentro de una AGE son muy diversos, desde el desarrollo de complejos habitacionales, la conservación de zonas ecológicas, la activación de la economía, la conservación del patrimonio cultural hasta el provisionamiento de servicios básicos en comunidades. De esta manera, las AGE son el resultado de intervenciones delimitadas que el gobierno de la ciudad realiza, diagnosticando problemas multidimensionales, con el objetivo de frenar procesos de deterioro urbano en determinadas zonas.

En función de lo establecido en el Quinto Informe de Gobierno de la Ciudad de México publicado en el 2018, donde en el apartado 4.2.4. Áreas de Gestión Estratégica señala puntualmente el caso de la AGE Centro Oriente que contempla 161 proyectos de construcción de nueva vivienda y mejoramiento de la ya existente; optimización de infraestructura hidráulica, ampliación y mejoramiento de la red de transporte público así como la consolidación de equipamiento y servicios

Mapa 1.  
Áreas de Gestión Estratégica en la Ciudad de México.



Fuente: elaboración propia con datos del 5to Informe de Gobierno de la Seduvi.

locales. Sin embargo en la publicación no viene una delimitación en específico, es por ello que se optó por delimitar toda la alcaldía donde se contempla implementar el Área de Gestión Estratégica.

En el caso de las AGE Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta y en función del convenio de colaboración firmado en el 2016 donde participaron la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) en conjunto con la Secretaría del Medio Ambiente (Sedema), la Secretaría de Finanzas (Sefin), la Oficina de Resiliencia Urbana (ORU) y la Autoridad de la Zona Patrimonio Mundial de la Humanidad en Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta se contempla la idea de conformar un Área de Gestión Estratégica en esta Zona Patrimonio. Debido a que dicho convenio tiene como propósito rescatar los términos que le han conferido la legislación nacional y local como Zona de Monumentos Históricos y Área Natural Protegida, así como Patrimonio Mundial acorde a la normatividad internacional. Este reconocimiento derivó en la instalación del Comité Directivo en mayo de 2017 para la coordinación y la implementación del proyecto de esta Área de Gestión Estratégica.

En el 2013, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) realizó el "Plan maestro de intervención urbana para la zona centro del oriente Juárez" (*Semanario de la UAM*, 2013: 4). El motivo de esta intervención se debió a que la zona oriente presentaba un deterioro urbano marcado por un crecimiento desordenado de zonas habitacionales con difícil acceso a los servicios básicos. El plan maestro contemplaba más de 150 proyectos en favor de la habitabilidad y la equidad; cabe destacar que este proyecto fue consensuado entre los especialistas encargados de este plan y los habitantes.

El desempeño del comité técnico de las AGE resulta fundamental para la implementación de esta herramienta de la política urbana, pues analiza la viabilidad de los proyectos urbanos que se proponen. Las AGE puede tener dimensiones territoriales muy extensas, por lo tanto, se comprende que los proyectos traten de cubrir carencias sociales de distinta índole, lo cual justifica de alguna manera la estructura multinstitucional de los comités técnicos, acompañada de la participación de la sociedad.

Como se vio a lo largo de este apartado, existe un cierto control acerca del proceso de aprobación de las AGE, pero hay puntos en su estructura que quizá sería favorable replantear, como el método de selección de personas que conforman el comité, que es el que aprueba un proyecto, como por ejemplo, saber si ciertos integrantes de dicho comité no tienen intereses de por medio en alguno de estos proyectos específicos.

No se debe perder de vista que todos estos megaproyectos están conformados por sumas inmensas de capital y que así pueden atraer muchos intereses, tanto públicos como privados, y que, de no ser implementados pensando en el funcionamiento del territorio y para favorecer a la población en conjunto, pueden terminar siendo desarrollos urbanos que favorezcan a menos de cien, pero perjudiquen a miles e incluso millones de personas.

## Conclusiones

En función del análisis efectuado para las AGE, se pudo identificar cierta problemática que existe dentro de los entes administrativos y operativos que ciertamente interfieren en el buen desarro-

llo urbano y la correcta ejecución de los instrumentos de planeación. La mayoría de los problemas tienen que ver en cómo se planea y en cómo se comportan los diferentes actores que tienen injerencia en los proyectos, ya sean diferentes actores privados y sociales en cuanto a materia de desarrollo. Para esto se desarrollarán las conclusiones en tres aspectos distintos: gobernanza, marco normativo y aspectos financieros.

En primera instancia, hay factores que surgen en materia de gobernanza como la evidente *falta de coordinación*, cuya existencia es clara a nivel interinstitucional en los tres órdenes de gobierno, donde además de que problemática repercute de manera directa en la aplicación y la gestión de los proyectos urbanos, genera que éstos no se planteen en función de la ciudadanía, debido a que no existe en realidad una buena inclusión ni interacción con las personas, por lo que es indispensable generar cambios sustanciales en cuanto a la participación ciudadana, fortalecerla de manera real y generar mesas de debate que permita la nutrición de los proyectos; los habitantes necesitan compartir dudas e inquietudes y analizar ventajas y desventajas con los cuerpos operadores y legisladores, los cuales son los encargados de gestionar estas áreas y polígonos de actuación y gestión estratégica, para así promover los proyectos urbanos de mayor calidad, y que sus alcances sean más efectivos en función de las necesidades específicas y permitan soluciones a problemáticas urbanas concretas. Asimismo, además de la descoordinación, es necesario hablar sobre otros dos puntos encontrados: el primero refiere a la falta de garantías en cuanto a la continuidad que se le da al desarrollo de proyectos urbanos, debido a consecuencia de múltiples factores como los recortes presupuestarios, los escasos tiempos de gobierno y los frecuentes cambios partidistas que siempre han sido un factor importante, así como la *discontinuidad* de equipos de trabajo que ayuden en la gestión de los mismos y sus respectivos programas de gestión; es imperativo que los proyectos no se suspendan o finalicen, se debe fortalecer los métodos de financiamiento tanto gubernamental como privado para que esto no sea un impedimento que genere el colapso o la falta de funcionamiento de alguno de estos desarrollos. A su vez, existe una problemática gigantesca en cuanto a la falta de *transparencia*, esto causado por la ausencia de mecanismos eficientes de participación y supervisión en el manejo de los recursos y rendición de cuentas, así como la toma de decisiones que los proyectos implican. Debe haber tolerancia cero para los encargados de gestionar la repartición de recursos, así como a sus receptores en caso de no utilizarlos para lo que fueron destinados.

Otro aspecto refiere a los problemas en materia normativa dentro de los instrumentos de planeación urbana; existen ciertas lagunas en cuanto a su reglamentación y su aplicación, lo cual genera un manejo dudoso que afecta de manera directa a la planeación y la gestión del territorio. Las problemáticas en la normatividad radican fuertemente en la falta de normas generalizadas que dirijan el diseño de los reglamentos a seguir, para que así permita garantizar estándares mínimos de calidad e integralidad; este problema favorece la existencia cada vez mayor de procedimientos burocráticos interminables que varían en función de lo que se quiera hacer. Los instrumentos de planeación son, en la mayoría de las ocasiones, deficientes y estáticos, ya que no siguen las dinámicas de tiempos y procesos para su correcta implementación; los agentes encargados de su gestión se ven ciertamente superados debido a las lagunas legales que existen, lo cual favorece en muchos casos a los intereses de entes desarrolladores que no necesaria-

mente actúan en función del bien colectivo, sino como un método para maximizar las posibles ganancias de algún proyecto específico. Es por lo anterior que resulta necesario generar políticas públicas de control, tal vez un sistema de sanciones e incentivos, mucho más efectivos para tener un mayor control en cuanto a las intervenciones en el ámbito territorial.

Otro aspecto a abordar, son los puntos negativos en materia de financiamiento; resulta evidente la falta de políticas de financiamiento para proyectos urbanos que favorezcan a la ciudad, que integren diversas funciones tales como empleo, vivienda, servicios, recreación, comercio, transporte, entre otros factores que es necesario considerar al momento de generar intervenciones urbanas y así fortalecer el desarrollo urbano equilibrado y racionalizado. La falta de colaboración y las fallas en los sistemas de gestión en los acuerdos público-privados que permitan atender las necesidades financieras de los proyectos y que así no se suspendan o cancelen. Aunado a esto, se debe dar tolerancia cero a los malos manejos de recursos y dejar de favorecer la falta de transparencia en estos instrumentos, asimismo, se debe comenzar a contemplar todos los impactos negativos que esto tiene en el territorio.

En el contexto actual de la planeación en México, cabe analizar la posición que juega cada uno de los actores involucrados en el proceso de desarrollo urbano, como tal el gobierno al mantenerse en un esquema centralizado muchas veces se ve superado ante los actores y factores externos que inciden en el desarrollo de proyectos específicos que utilizan los diversos instrumentos de planeación en función de intereses privados, permitiendo así que el capital se encargue, tal como lo ha hecho en las últimas décadas, del desarrollo urbano en México. A su vez, *el sector privado*, en la constante búsqueda de proyectos rentables que generen ganancias a corto plazo, no cuenta con incentivos reales para fortalecer su participación en procesos a largo plazo, y que así favorezca la asociación con el sector público y su trabajo en conjunto. En contraparte, los *agentes sociales* si bien están cada vez más inmersos e informados en las problemáticas urbanas actuales, muestran una creciente exigencia en cuanto a la calidad de los servicios públicos que reciben; sin embargo, la población en conjunto no es hasta este momento un agente que genera un cambio, sino que funge sólo como la contraparte del sector privado, lo cual provoca no cambios sustanciales en los proyectos, ni una mejor ejecución ni planteamiento de ellos, sino simplemente los paraliza ya que, en realidad, no permite su desarrollo ni un replanteamiento de estos proyectos estratégicos que vayan en función de las necesidades reales; aún no se sobrepasa esa barrera del “no”, “yo no lo necesito”, “que se haga en otro lado, estamos bien así”; sin duda se debe buscar como posible meta un “tal vez esto no está bien pensado, ¿por qué no abrirlo al debate y hacer un replanteamiento de este proyecto que beneficie a ambas partes?”.

Asimismo, los comités técnicos cuentan con deficiencias en su entramado operativo; debido a la naturaleza de su conformación, existe una interacción desigual entre diversas instituciones que conforman los comités, ya que hay algunas que tienen un mayor peso dentro de la administración pública y esto trae como consecuencias diferentes tensiones dentro de los organismos que conforman el comité, que pueden ser aprovechados por grupos con intereses particulares. Además, la ley reglamentaria de los comités no especifica de manera clara cuáles son los mecanismos para celebrar convenios entre actores privados y sociales, dejando un marco ambiguo que se presta a favorecer intereses alejados al bien común. Una cuestión fundamental que encontramos a la

hora de elaborar este trabajo, fue que no existe información acerca de las sesiones de los diferentes comités técnicos de las AGE y, a pesar de que ésta solicitada de manera directa a la institución correspondiente, nuestra petición no fue atendida, por lo cual es prácticamente imposible conocer **cómo están operando estos comités, qué temas o qué proyectos se están privilegiando y el porqué**, tampoco es posible saber si existen mecanismos que permitan conocer la percepción de la población que habita las AGE, así como cuál es la incidencia de los expertos durante el proceso de formulación, aprobación de los diferentes proyectos y sus resultados.

En el corto plazo se espera un cambio en la política de planeación urbana en la ciudad, ya que debido a los recientes cambios jurídicos en la CDMX, se creó una nueva constitución la cual contempla un apartado sobre planeación urbana con un enfoque más garantista de derechos y plantea la creación de un nuevo Instituto de planeación democrática y prospectiva para asegurar el desarrollo sustentable.

Finalmente, de acuerdo a los puntos anteriores, se observa que el modelo de planificación centralizado que ha regido a este país y que bajo esa visión se han desarrollado sus ciudades, ha generado crisis en la toma de decisiones, la aplicación de políticas urbanas efectivas y la implementación de instrumentos de planeación como las AGE. Los problemas identificados, dan paso a la necesidad de diseñar un modelo descentralizado, participativo y sobre todo racionalizado en función de las necesidades actuales de la sociedad en su conjunto y el territorio mismo. Se deben desarrollar mecanismos de planeación participativa que permita la inclusión social, definitivamente se tiene que fortalecer el casi inexistente vínculo entre el gobierno (encargado del desarrollo y gestión del territorio) y la sociedad (en todos sus niveles socioeconómicos), que es a final de cuentas quien la habita, y experimenta todas las problemáticas generadas por la mala gestión urbana.

## *Propuestas*

- Se deben desarrollar **nuevos mecanismos de planeación participativa** que permitan la inclusión social, que beneficien a todos los sectores que inciden en el desarrollo urbano: sector público, sector privado y sociedad; se debe crear un sistema efectivo de incentivos y sanciones que generen un mayor interés y rentabilidad para cada uno de estos sectores, y de igual manera debe haber una mayor apertura a nuevas ideas que beneficien la creación de estos instrumentos de planeación.
- Se debe **generar un análisis con una visión integral** de cada uno de los proyectos que el comité técnico de las Áreas de Gestión Estratégica acepta. Deben identificarse las fortalezas y los puntos más destacables de cada uno, así como sus deficiencias, y en función de eso, presentárselo a la población en general y someterlo a un proceso de consulta pública para generar mejoras sustanciales en cada propuesta.
- Es imperativo fortalecer la capacidad que tienen los entes gubernamentales para la difusión de la información referente a los instrumentos de planeación, se requiere de una mejora sustancial que permita el acceso a la información que se genera con estos proyectos, como localización, delimitación territorial, plan maestro y cartera de proyectos sectoriales;

esto permitirá la identificación de las acciones puntuales que se están desarrollando en el territorio, así como una mejora sustancial en cuanto a la transparencia. Se requiere pensar en la **creación de una plataforma de libre acceso y consulta** donde se puedan visualizar las generalidades de cada proyecto y permitan la territorialización de la información.

## Referencias

- Bárcena, Alicia (coord). (2010). *La hora de la desigualdad*. Brasilia: CEPAL.
- Brugué, Quim y Gomà, Ricard (coords.). (1998). *Gobierno local y políticas públicas*, Barcelona: Ariel.
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2010). Parte 1, Art.2 Inc. 2-2.5 y Parte 2, 2. Art. III y Art. V).
- Gobierno del Distrito Federal (2014). "Comité técnico de las áreas de gestión estratégica", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Distrito Federal.
- Canto, Manuel, y Martínez, Arcelia (2013). *Quince años de la política social en el Distrito Federal*, Distrito Federal: Evalúa D.F.
- Eibenschutz, Roberto y Goya, Carlos (2009). *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México 1996-2006: dimensión, características y soluciones*, Ciudad de México: PUEM.
- Garza, Gustavo & Scheingart, Martha (coord.) (2010). *Los grandes problemas de México, Desarrollo Urbano y Regional*, Distrito Federal: El Colegio de México.
- Gobierno de la Ciudad de México (2010). "Ley de desarrollo urbano del Distrito Federal", en *Gaceta oficial del Distrito Federal*, Distrito Federal.
- Gobierno de la Ciudad de México (2011). "Reglamento del Comité técnico de las áreas de gestión estratégica", en *Gaceta oficial del Distrito Federal*, Distrito Federal.
- Saraví, Gonzalo (2004). "Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural", en *Revista de la CEPAL*, núm. 83, Distrito Federal, CEPAL, 22-31.
- Sedesol (2012). *Guía metodológica para la elaboración de programas de desarrollo urbano 2011*, México: Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo.
- Universidad Autónoma Metropolitana (2013). *Semanario de la UAM*, vol. XIX, núm. 42, pág. 4.

## Siglas y acrónimos

AGE	Áreas de Gestión Estratégica
ORU	Oficina de Resiliencia Urbana
PGDU	Programa General de Desarrollo Urbano
RCTAGE	Reglamento del Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica
Seduvi	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México
Sedema	Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México
Sefin	Secretaría de Finanzas
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana



# Procesos de densificación urbana

Jan Bazant<sup>1</sup>

## Introducción

Esta concentración demográfica, económica, y otros factores que están experimentando las ciudades desde hace décadas las tiene inmersas en un proceso de metropolización, es decir, de conurbación con otros poblados y ciudades del entorno con frecuencia ubicadas en diferentes entidades municipales y federales. De aquí que los tradicionales centros urbanos hayan venido perdiendo su jerarquía como concentradores de actividades, pues éstas se han ido desplazando hacia contornos intermedios que hace seis décadas —o más— eran parte de la periferia de la ciudad. La región de estudio fue la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), por facilidad en el trabajo de campo con mis estudiantes y porque es la que tiene mayor acervo de información.

Como resultó poco práctico para mis estudiantes llevar a cabo un muestreo estadístico exhaustivo (pues habría necesitado un grupo enorme), decidí seleccionar casos de estudio. Para ello, lleve a cabo una extensa revisión de material aerofotográfico y planos de la ciudad en la década de 1950 a la fecha, de la situación actual con visitas de campo e invaluable apoyo de *Google Maps*. Resultó evidente que el contorno urbano de cada colonia se va desarrollando de acuerdo al nivel de ingresos de sus habitantes, de aquí que esa fuera una de las variables que se consideró en la selección de casos de estudio, básicamente agrupados en tres niveles de ingreso: colonias populares, fraccionamientos medios y residenciales. En cada caso de estudio se seleccionaron manzanas a analizar al interior de cada colonia, alejadas de las vialidades primarias que han cambiado aceleradamente su uso del suelo habitacional a comercial, oficinas y servicios que responden más a las demandas de otros sectores urbanos que a la de los habitantes de las propias colonias. Finalmente, basados en las variables identificadas en cada zona urbana de la ciudad realizado por el Programa Universitario de Estudios Metropolitanos- PUEM- de la UAM-Xochimilco (densidad, valor catastral y otros) se seleccionaron las 21 colonias que se presentan en la tabla 1.

Finalmente, con mis estudiantes de servicio social llevamos a cabo el trabajo de campo y se levantaron 980 lotes y 3 315 viviendas, que incluían registro físico de las manzanas y lotes, cons-

---

<sup>1</sup> Profesor-investigador de la UAM Unidad Xochimilco. Maestría en MIT y doctorado en la UNAM sobre urbanismo. Es miembro del SNI nivel III del Conacyt y tiene Perfil Promep.

trucciones y viviendas, así como la elaboración de una tipología de vivienda por caso de estudio. Se consultaron planos catastrales del 2010 para complementar la información faltante del campo. Del mismo modo, se consultaron registros del INEGI sobre los datos demográficos y niveles de ingreso de sus habitantes en cada una de las décadas analizadas para cotejar con los resultados de los registros de campo.

Tabla I.

**Casos de estudio****Variables consideradas para su selección**

Año	# Caso	Ingreso \$/mes	Densidad Hab/ha	Valor Catastr \$/M2	Valor Suelo \$/hab	Valor Constr \$/m2	Casos estudio / colonias	Delegación / Municipio	levant de 20 Lotes	amiento campo 17 viviendas
		<b>Bajo</b>								
>50	1	MB	M	MB	MB	MB	Barrio Chino	Benito Juárez	22	141
	2	MB	M	MB	MB	MB	Pensil Sur	Miguel Hidalgo	56	72
	3	MB	M	MB	MB	MB	Paraíso	Álvaro Obregón	51	72
	4	MB	M	MB	MB	MB	Romero Rubio	V. Carranza	22	57
<50	5	MB	M	MB	MB	MB	Gómez Farías	V. Carranza	36	82
	6	MB	M	B	B	MB	Juárez Pantitlán	Mpo.Nezahualcoyotl	42	82
								<b>Sub total</b>	<b>229</b>	<b>506</b>
		<b>Medio</b>								
>50	7	M	M	B	M	M	Guadalupe Tepeyac	Gustavo Madero	37	68
	8	M	M	B	M	M	Sta. María La Ribera	Cuauhtémoc	65	253
	9	M	M	B	M	M	Juárez	Cuauhtémoc	37	125
	10	M	M	B	M	M	Roma	Cuauhtémoc	41	263
	11	M	M	B	M	B	Doctores	Cuauhtémoc	29	289
<50	12	M	M	B	M	M	Vertiz -Narvarte	Benito Juárez	111	175
	13	M	M	B	M	B	Del Carmen-Nativitas	Benito Juárez	50	100
	14	M	M	B	M	B	Álamos	Benito Juárez	49	277
	15	M	M	M	M	M	Mixcoac Norte	Benito Juárez	48	240
								<b>Subtotal</b>	<b>467</b>	<b>1790</b>
		<b>Alto</b>								
>50	16	A	B	M	A	A	Polanco oriente	Miguel Hidalgo	49	106
	17	A	B	M	A	A	Polanco poniente	Miguel Hidalgo	32	95
	18	A	B	M	A	A	Cuauhtémoc	Cuauhtémoc	47	119
<50	19	A	M	M	A	A	Nápoles	Benito Juárez	60	343
	20	A	M	M	A	A	Del Valle norte	Benito Juárez	40	184
	21	A	M	M	A	A	Del Valle centro	Benito Juárez	56	172
								<b>Subtotal</b>	<b>284</b>	<b>1019</b>
								<b>TOTAL</b>	<b>980</b>	<b>3315</b>

Fuente: Elaboración propia con base a datos del PUEM-UAM-X 2014 y datos catastrales de 2000 -2010. INGRESOS PER CAPITA \$/mes, Muy Bajo (\$3205-3583), Bajo (\$3583- 4339),Medio (\$4339-4420), Alto (\$4420-7797), Muy Alto (\$7797-9147); DENSIDAD (Hab/ha): Muy Bajo (63-134), Bajo (134-306), medio (306 – 389), Medio Alto (389-477), Muy Alto (477-611); VALOR CATASTRAL \$/M2: Muy Bajo (\$1125-1630), Bajo (\$1631-1982), Medio (\$1983-2182), Alto (\$2180-4480), Muy Alto (+\$4480); VALOR DEL SUELO PER CÁPITA \$/HAB: Muy Bajo (60,300-66,121), Bajo (66,122-71,824), Medio (71,825-125,249), Alto (125,250-308-651), Muy Alto (308,652-1-315,300); VALOR CONSTRUCCION \$/hab: Muy Bajo (37,486-58,269), Bajo (58,261-102,594), Medio (102,595-218,883), Alto (218,884-359,393), Muy Alto (359,394-1,505,749).

NOTA: Anotaciones en Tabla: MB= Muy bajo, B= Bajo, M= Medio, A= Alto, MA= Muy alto.

## Antecedentes

### *Crecimiento urbano*

Las manchas urbanas de las ciudades, tanto mexicanas como latinoamericanas, se han expandido a tan acelerada tasa de crecimiento, lo cual ha venido transformando la vida y las condiciones de los habitantes de las ciudades. En nuestro ejemplo, en la década 1950, la ahora Ciudad de México (CDMX) tenía 2 924 millones de habitantes y su entorno ocupaba lo que hoy se denomina zona centro. En esa década, las colonias seleccionadas como caso de estudio en la investigación se ubicaban en la periferia, de tal manera que con las aerofotos se podrán apreciar los cambios físicoespaciales, socioeconómicos y ambientales de este contorno de la ciudad.

Ya en las décadas siguientes, el crecimiento demográfico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) se empieza a concentrar en el vecino Estado de México (EM) (que en 1950 tenía 1 000 millones de habitantes) y en el 2000 el D.F. llega a 8 796 millones y el EM llega a 9 444 millones. A partir de entonces la tendencia demográfica del D.F. empieza a decrecer por lo que el crecimiento demográfico y expansión urbana se comienzan a concentrar cada vez en mayor porcentaje en municipios conurbados del EM. Se estima que para el 2020, la población total de la ZMCM será de 22 253 millones de los cuales el 41.9% estarán residiendo en la ahora CDMX y el restante 58.1% en los municipios conurbanos del EM.

#### **1. Bando 2 de Policía y Buen Gobierno del Gobierno del Distrito Federal<sup>2</sup>**

Como el crecimiento demográfico y su consecuente expansión urbana fue generando grandes problemas de movilidad urbana con sus congestionamientos y un gradual deterioro de colonias céntricas, entre tantos otros impactos, en el 2000 se promulgó este Bando 2 que toleró la modificación de usos del suelo de habitacional del Programa de Desarrollo Urbano vigente para permitir la mezcla con usos comerciales y con frecuencia incorporando a los desarrollos inmobiliarios habitacionales con oficinas y comercios. El propósito fue inducir la regeneración de las zonas céntricas de la ciudad para densificarlas ya que éstas cuentan con infraestructura de servicios, equipamiento y proximidad a una variedad de fuentes de empleo; por otro lado, se pretendía restringir la construcción de unidades habitacionales de las delegaciones periféricas para reducir la tendencia de expansión horizontal de la ciudad.

Sin embargo el impacto fue contrario a lo previsto. Esta política produjo un gran *boom* inmobiliario por el desarrollo de centros comerciales y edificios de oficinas y servicios, con departamentales que generaron cantidad de oferta de empleos atrayendo flujo masivo cotidiano de vehículos y personas, que fue transformando el espacio habitable urbano por el congestionamiento y la contaminación. De aquí que gradualmente muchos habitantes empezaron a ser desplazados de sus viviendas, por el deterioro de sus condiciones de vida o porque la plusvalía mejoró el valor de sus viviendas y muchos prefirieron venderlas.

<sup>2</sup> Publicado el 7 de diciembre del 2000 en Gaceta del Distrito Federal. [http://www.invi.df.gob.mx/portal/transparencia/pdf/LEYES/Bando\\_informativo\\_2.pdf](http://www.invi.df.gob.mx/portal/transparencia/pdf/LEYES/Bando_informativo_2.pdf)

## 2. Reseña de créditos hipotecarios

A partir de la Conferencia Internacional del Habitat promovida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se acuña el concepto de “asentamientos humanos” del que dio origen a que meses después se promulgara la Ley de Asentamientos Humanos de la cual se derivaron las normas urbanas y se inició propiamente la planeación urbana en el país. Ya para la década de 1980 se crearon el Infonavit y el Fovissste, organismos que durante décadas se dieron a la tarea de construir enormes conjuntos habitacionales en gran parte de las ciudades del país.

En la primera mitad de la década de 1990, los créditos hipotecarios en Unidades de Inversión (UDI) eran comunes, y las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) eran las encargadas de otorgar dichos créditos, pero a partir de 1992 se modificó la política nacional de la vivienda, al transformarse el rol del gobierno que dejó de construir casas para sólo financiarlas y el sector privado se convirtió en el promotor de su construcción. Este modelo inmobiliario basado en grandes volúmenes de vivienda a bajos precios, resultó exitoso durante los primeros años de la década 1990, cuando la población de bajos ingresos logró acceso al financiamiento hipotecario y había un rezago de vivienda significativo.

En 1995 el país entró en una de sus peores crisis económicas por lo que por el resto de la década se restringieron los créditos y desarrollos inmobiliarios como parte de una política de control inflacionario. Como un incentivo para salir del letargo económico, en 2001 se promulgó una nueva ley sobre créditos hipotecarios de la banca privada que fue uno de los detonadores para el *boom* inmobiliario en todas las ciudades del país y muy notoriamente dentro de este contorno céntrico que se ha analizado, pues fue desplazando a los habitantes originales a través de una gradual inserción de un explosivo desarrollo inmobiliario que fue cambiando los usos del suelo de habitacional (original) a uso mixto comercial y de oficinas.

## Resultados de la investigación

### *Transformación físico-espacial del entorno urbano*

#### **Colonias de bajos ingresos**

Para dar una visión del proceso de transformación de entorno urbano intermedio, se seleccionó como un ejemplo a la colonia Romero Rubio ubicada al norte del centro histórico de la Ciudad de México y al poniente del aeropuerto internacional de la misma.

**Visión en aerofoto del proceso de transformación urbana (1953, 1984 y 2015).** En la imagen de 1953 se puede apreciar la colonia, establecida a ambos costados de lo que en aquellos años era el Gran Canal de Desagüe de la Ciudad de México. Las calles eran de terracería, lo cual denota que las redes de infraestructura eran incipientes, por lo que al inicio el abasto de agua se hacía con “pipas”. Las viviendas tenían una precaria letrina al fondo del lote y se observa las viviendas en etapas incipientes de auto-construcción (AF1.1). Tres décadas después, la colonia y su entorno ya están consolidados con todos los lotes ocupados, viviendas ya terminadas, ca-

AF1.1. Colonia Romero Rubio. 1954.



AF1.2. Colonia Romero Rubio. 1983.



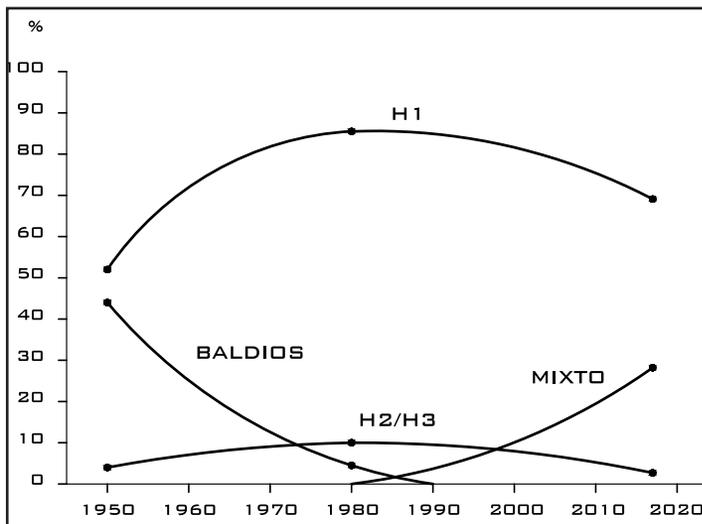
AF1.3. Colonia Romero Rubio. 2015.



lles pavimentadas con servicios, más equipamiento (escuelas primaria y secundaria, mercado) (AF1.2). En la actualidad esta zona urbana ha experimentado una gran transformación desde su inicio; las precarias viviendas unifamiliares se expandieron para albergar a miembros que se quedaron a habitar ahí mismo (construyendo varios niveles), otras cambiaron parte de su planta baja en talleres o tiendas y en otros casos fueron vendidas y demolidas para construir edificios de departamentos (AF1.3). El Gran Canal ya fue entubado y se realizó una amplia avenida con transporte público.

**Usos del suelo.** Los cambios en usos del suelo son el reflejo del proceso de densificación, pues muestran cómo los habitantes de bajos ingresos van ocupando su lote y el uso que le van destinando con el paso del tiempo. Los que han subdividido estos enormes territorios de las periferias han sido ejidatarios que sin respetar la normatividad urbana vigente con respecto a tamaños de lotes, calles, dotación de servicios y otras, empezaron a vender lotes baratos. En 1953, el 56% de las colonias estaba ocupado por alguna construcción y el resto eran lotes baldíos que en los siguientes años seguirían ocupándose, de modo que tres décadas después, 95.5% del territorio estaba ocupado. Conforme se empezó a densificar, los residentes comenzaron a generar su propia economía a través de la diversificación del uso de su vivienda, abriendo en los cuartos que dan a la calle sus talleres de oficio y algunos pequeños comercios, de modo que en la actualidad, 28.2% de las viviendas de estas colonias son de usos “mixtos” por lo que 69.1% se mantiene para usos habitacionales; el restante 2.7% pertenece a usos H2 y H3 (edificios de departamentos).

### G1.1. Cambios de usos del suelo de colonias de bajos ingresos.



### Colonias de ingresos medios

A diferencia de las colonias de bajos ingresos, los fraccionamientos para población de ingresos medios construyen sobre propiedades privadas, típicamente terrenos de ex haciendas y ranchos agrícolas. De aquí que los propietarios para lotificar (y vender lotes) hayan tenido que cumplir

con la normatividad urbana de la época y así obtener los permisos respectivos. La oferta de lotes estaba destinada a una creciente demanda de profesionistas y comerciantes. Y las casas eran construidas por contratistas (ingenieros, arquitectos) con los permisos oficiales y por lo general las familias se mudaban una vez que su vivienda estuviera concluida.

**Visión en aerofoto del proceso de transformación urbana (1953, 1984 y 2015).** En la aerofoto de 1953 se puede apreciar el oriente de la colonia Vertiz Narvarte con su inconfundible Glorieta Riviera a la que intersectan (entre otras) avenida Universidad y avenida Cuauhtémoc (en diagonales). Al poniente de las avenidas casi todos los lotes han sido ya construidos, en tanto que el oriente (donde se realizó el levantamiento) están en proceso de ocupación (AF2.1). Para 1984 todos los lotes ya habían sido ocupados por viviendas e iniciaba un intenso proceso de transformación urbana, pues la elevada concentración de población generaba una intensa demanda de bienes y servicios, por lo que empiezan a proliferar los supermercados y tiendas comerciales de todo tipo (AF2.2). Finalmente, la aerofoto del 2017 muestra esta zona urbana como la conocemos hoy en día, con una alta concentración de población en edificios departamentales, de comercios y servicios de todo tipo sobre las avenidas que las atraviesan, edificios de oficinas para profesionistas, oficinas de gobierno, escuelas de todo tipo, entre tantas otras actividades (AF2.3).

AF2.1. Colonia Vertiz Narvarte. 1954.



AF2.2. Colonia Vertiz Narvarte. 1983.



### AF2.3. Colonia Vertiz Narvarte. 2015.

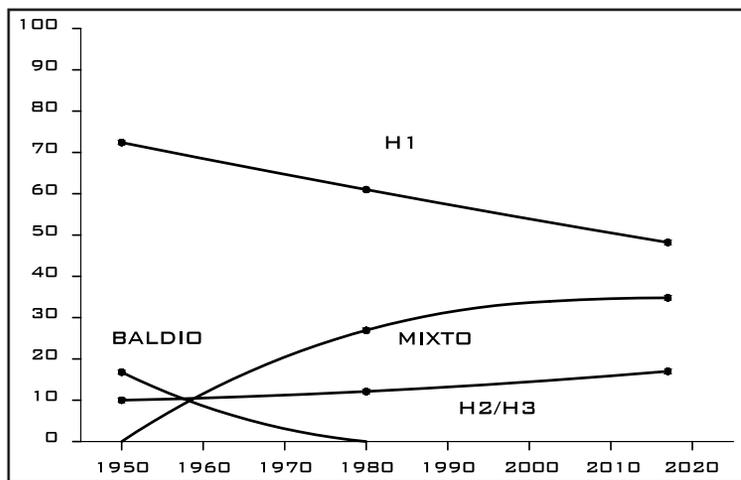


**Usos del suelo.** Si bien durante la década de 1950 los usos del suelo normativos de toda esta vasta zona en proceso de urbanización fueron en un inicio habitacionales unifamiliares, conforme se expandía la mancha urbana hacia las periferias todas estas colonias ubicadas en el anillo intermedio empezaron experimentar una creciente demanda habitacional; en este punto conviene precisar que prácticamente todos los habitantes que vivían al sur de la ciudad tenían que atravesarla para ir a sus trabajos, sus escuelas o los hospitales (entre tantas otras actividades ubicadas en el centro de la ciudad y dentro de esta zona). En la G1.2. se puede observar que al inicio tanto como 72.4% era H1, con el paso del tiempo la tendencia fue descendiendo a 61.0% en la década de 1980 hasta 48.2% en la actualidad. El uso del suelo H2 y H3 se ha mantenido con pocas variaciones: del 10.8% en 1950; 12.1% en 1980 y 17%; por lo que la mayor transformación ha sido la de usos del suelo mixtos (habitacional, comercial, oficinas), que en 1950 aún no experimentaban este cambio, pero para 1980 ya 26.0% de las construcciones era mixto y para el 2017 se reportó que éste había aumentado a 34.8%, porcentaje que prevalecía entonces en la actualidad.

#### **Colonias de altos ingresos**

Las colonias de altos ingresos están ubicadas al poniente y sur poniente de la ciudad, en proximidad y sobre los lomeríos de la Sierra de las Cruces, región no sólo privilegiada por ser una cordillera boscosa, sino por ser una de las principales fuentes de abastecimiento de agua de la ciudad. Las colonias ubicadas en el contorno intermedio de la ciudad tuvieron su origen en el siglo XIX cuando avenida Reforma se construyó para comunicar al centro de la ciudad con el Castillo de

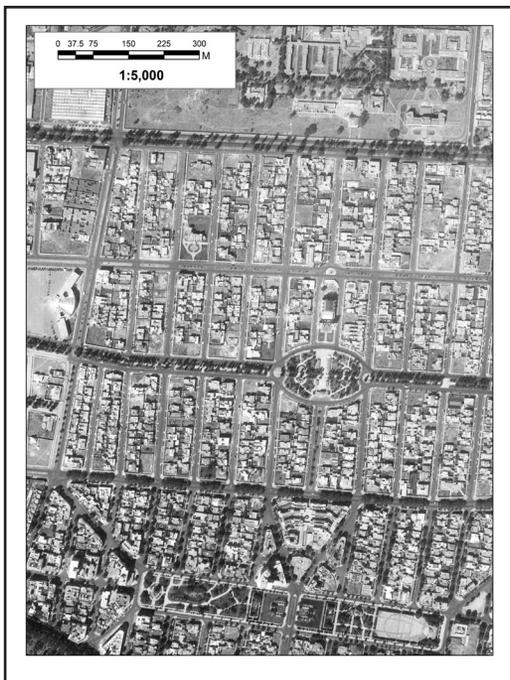
## G1.2. Cambios de usos del suelo de colonias de ingresos medios.



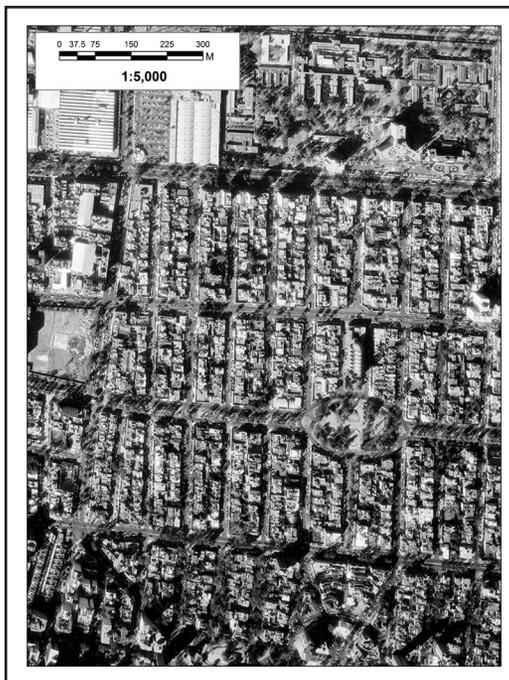
Chapultepec, y después, a inicios del siglo XX, con el fraccionamiento Lomas de Chapultepec, dándole acceso a terrenos de prósperas haciendas y ranchos particulares sobre los que se fueron fraccionando diversas colonias donde se establecieron las familias acaudaladas.

**Visión en aerofoto del proceso de transformación urbana (1953, 1984 y 2015).** Como todas estas colonias del poniente de la ciudad fueron desarrolladas entre de 1920 a 1940, se ha seleccionado a Polanco para ejemplificar el siguiente caso. Estas colonias se lotificaron sobre terrenos de la ex Hacienda de Los Morales, y de acuerdo a la normatividad urbana y los permisos de fraccionamientos, las calles tenían que estar pavimentadas y debían contar con la infraestructura total de servicios, todo esto previo a la venta de lotes. Es interesante observar que el trazado urbano de estas colonias presenta avenidas arboladas con amplias banquetas, y glorietas con ornatos y parques, características que son poco frecuentes en otros entornos urbanos. El caso estudio seleccionado lo atraviesan las avenidas Homero, Horacio y Presidente Masaryk que permiten gran movilidad en su interior. En la aerofoto de 1953 aún se aprecian muchos lotes baldíos y prácticamente todas las construcciones son viviendas unifamiliares. Se aprecia el Instituto Patria (edificios en diagonales) en donde concurrían los niños y jóvenes de familias acaudaladas (AF3.1). Décadas después —en 1984— no sólo todos los lotes están ocupados, sino la densificación constructiva está en proceso intenso sobre las avenidas perimetrales. Se demolió el Instituto Patria para posteriormente construir un centro comercial (AF3.2), pero al interior de la colonia (en donde se llevó a cabo el levantamiento) los habitantes se unieron para que se conservara la normatividad urbana de H1. En la actualidad (AF3.3) en el perímetro de la colonia se han construido más centros comerciales, museos, edificios de departamentos y oficinas, generando así una gran plusvalía que a su vez atrae más inversiones inmobiliarias.

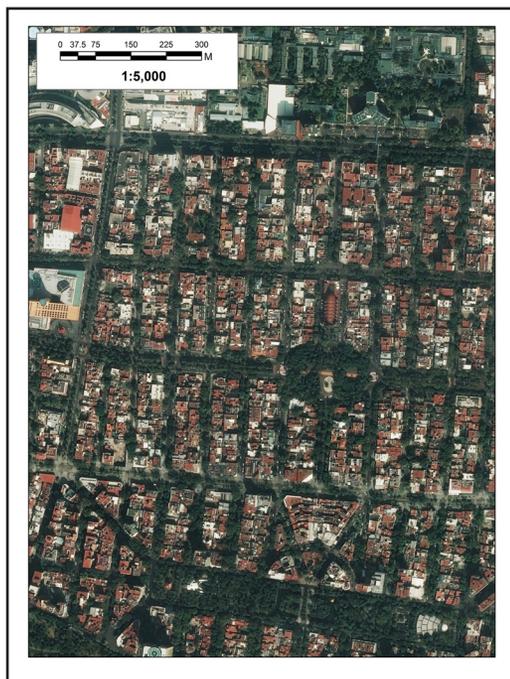
AF3.1. Colonia Polanco Oriente. 1954.



AF3.2. Colonia Polanco Oriente. 1983.

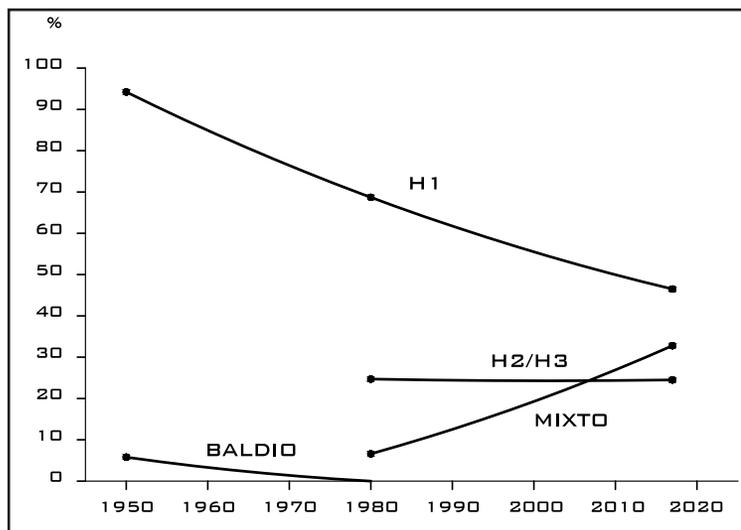


AF3.3. Colonia Polanco Oriente. 2015.



**Usos del suelo.** La concentración de centros comerciales, edificios de oficinas, así como hoteles y servicios, genera una población “flotante” proveniente de otros sectores de la ciudad que acude a ellos diariamente durante las horas laborales, lo cual ha transformado el carácter residencial de lujo que tuvo la colonia en su inicio. Se observa en la G1.3 que en su principio el uso del suelo predominante era vivienda unifamiliar sobre un lote (H1) con 94.2% y el restante 5.8% era lotes baldíos. Pero para 1984 éste desciende a 68.7%, pues algunas de las viviendas se subdividieron en uno o dos departamentos, lo cual introdujo los usos del suelo H2 y H3 que representan 24.7%. Comenzaron entonces a emerger los usos mixtos en las viviendas que representan 6.6% del total registrado. Esta tendencia continúa debido a la ubicación céntrica de la colonia, por lo que las viviendas unifamiliares originales descendieron a 46.5% y las conversiones de H2 y H3 se mantienen en rangos similares en 24.5% (en la mayoría de los casos no rebasando tres niveles). Como en los casos de estudio anteriores, el uso mixto comienza a tener mucha presencia dentro de las colonias, pues 32.8% de las viviendas tiene actividades de oficinas o comercios incorporadas. En el caso de Polanco, sobre casonas originales se habilitaron embajadas y en otras hubo remodelaciones para incorporar academias de lenguas, pequeños museos o tiendas de marcas de prestigio.

G1.3. Cambios de usos del suelo de colonias de altos ingresos.



### *Dinámica de cambio demográfico y de niveles de ingresos de los habitantes*

#### **Rasgos socioeconómicos en colonias de bajos ingresos.**

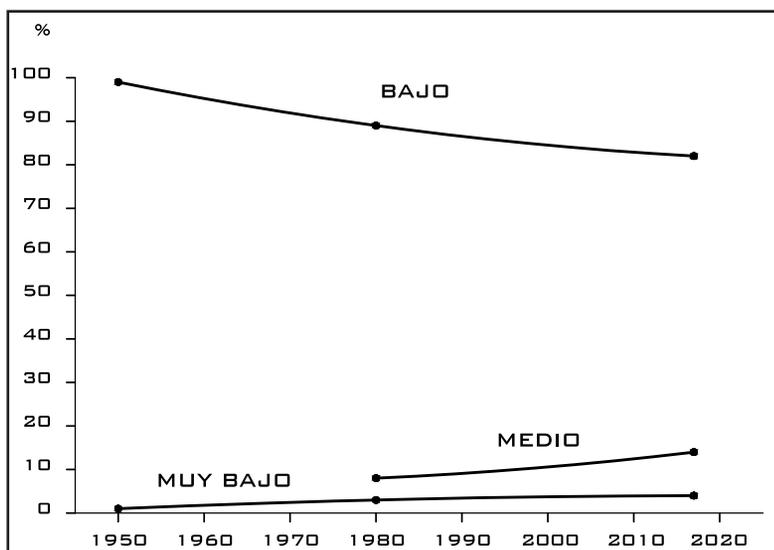
De todos los casos de estudio, los habitantes de las colonias de menores ingresos son los que realizan mayor progreso socioeconómico a lo largo del tiempo, comparativamente con los habitantes de colonias de ingresos medios y altos que permanecen relativamente estables en similar

nivel socioeconómico. No quiere decir que todos lleguen a subir a mayor nivel de ingreso —pues la mayoría continúa comparativamente (de acuerdo al censo) en el mismo nivel—, pero la mayoría de las familias van progresando económicamente.

**Densidad demográfica (hab/Ha).** Como la construcción progresiva de la vivienda va respondiendo a las necesidades familiares de espacio (dentro de sus limitaciones económicas), con el paso de los años aumenta el número de habitantes en dichas viviendas, al instalarse en ellas nuevas familias (de alguno de los hijos) que deciden permanecer en la misma casa. Lo interesante es que este proceso es progresivo y común en este nivel de ingresos. De aquí que la densidad al inicio del asentamiento era muy baja, dado que dentro de esta hectárea un alto porcentaje de lotes estaba desocupado, pero en la medida que se construye vivienda nueva, la densidad sube abruptamente a 179 hab/Ha (para 1984) y continúa incrementándose a 276 hab/Ha en el presente.

**Variaciones en niveles de ingreso.** Las familias tienen más de 60 años establecidas en sus colonias y a lo largo del tiempo se han esforzado por ampliar sus viviendas, aunque siguen laborando predominantemente en actividades informales; en muchos casos, las actividades informales como la tiendita, el taller o el vendedor ambulante con puesto fijo en la calle, ya generan un ingreso relativamente estable. La gráfica muestra que al inicio del asentamiento, 99% de los habitantes era de bajos ingresos y 1% de muy bajos ingresos; con el paso del tiempo, algunos empiezan gradualmente a encontrar trabajos formales y a consolidar su situación económica. Para 1980 el porcentaje de las familias de bajos ingresos descendió ligeramente a 88.8%, mientras 8.3% representaba a la entonces emergente clase media, mientras 2% de familias seguía instalada en el rubro de muy bajos ingresos. En la actualidad, las familias de bajos ingresos bajan ligeramente a 82.2%, las de ingresos medios ascienden a 13.3% y las de muy bajos ingresos suben a 4.3%.

### G2.1. Proceso de cambios de niveles de ingreso en colonias de bajos ingresos



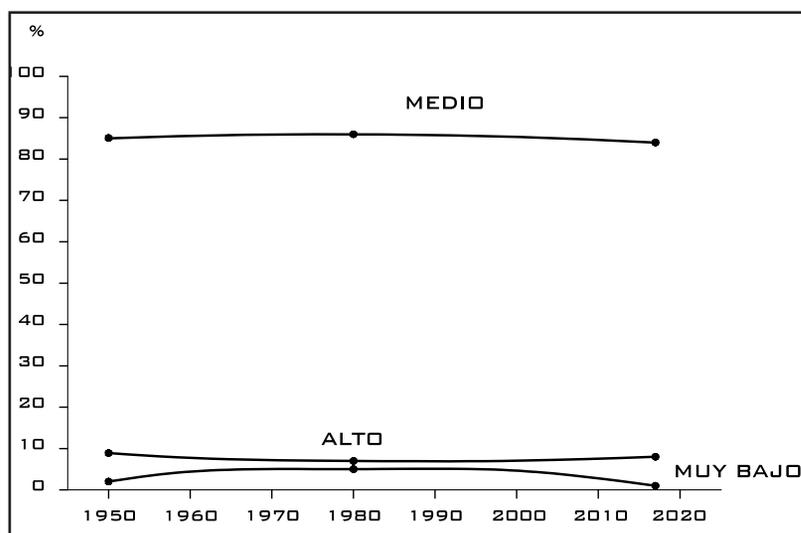
### Rasgos socio-económicos en colonias de ingresos medios

Las familias de ingresos medios tienen al menos un miembro que trabaja percibiendo un ingreso fijo dentro del sector formal de la economía, es decir con prestaciones de ley que les permite organizar su vida y construir/adquirir una vivienda con o sin crédito hipotecario. Esta regularidad en sus ingresos les permite organizar su gasto familiar para pagar escuelas, ropa, autos y demás gastos.

**Densidad demográfica (hab/Ha).** A mediados del siglo XX comenzó el explosivo desarrollo inmobiliario en toda la periferia de aquel entonces, en respuesta a la creciente demanda de nuevos profesionistas y comerciantes, que eran los compradores habituales. De este modo, conforme se iba trazando y pavimentando la colonia, los lotes se iban vendiendo y las familias comenzaban la construcción de sus viviendas, por lo que desde un inicio se reportó una densidad de 115 Hab/Ha, que fue aumentando conforme pasaron las décadas a 180 hab/Ha (1980) y actualmente a 349 Hab/Ha, lo que normativamente se considera una densidad media.

**Variaciones en niveles de ingreso.** A diferencia de otras colonias con habitantes de distinto nivel de ingresos, aquí las personas mantienen relativamente con el mismo nivel de ingreso medio: 85% (1950); 86% (1980), y 84% (2010) (G2.2). Lo anterior nos significa que sean los mismos residentes quienes han permanecido seis décadas en estas colonias, sino que la reposición de inventario habitacional en edificios departamentales han sido destinados para el mismo nivel socioeconómico. Por otro lado, se puede apreciar que hay una leve tendencia de incremento hacia los altos ingresos (2% en 1950; 5% en 1980, y 8% en la actualidad), y que, al contrario, la presencia de familias de bajos ingresos es relativamente constante en el tiempo (9, 7, y 7% respectivamente en el mismo periodo). Asimismo, en el levantamiento de campo se observó que ocasionalmente había viviendas viejas derruidas (que parecían abandonadas) pero en realidad estaban habitadas.

#### G2.2. Proceso de cambios de niveles de ingreso en colonias de ingresos medios



### **Rasgos socioeconómicos en colonias de altos ingresos**

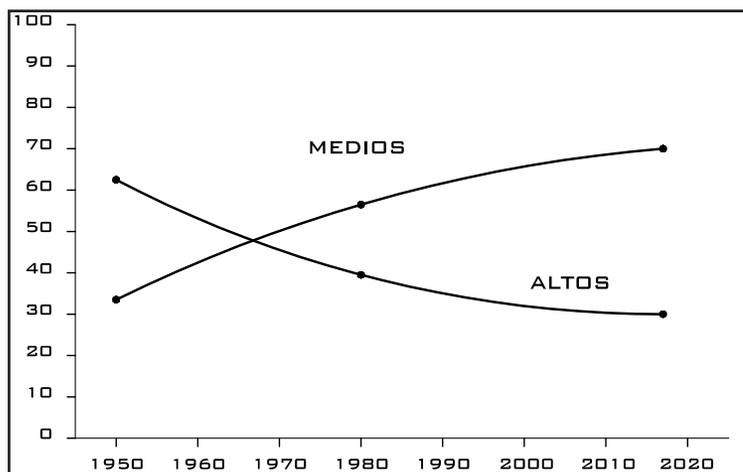
Las familias de altos ingresos son los propietarios de las empresas, los comercios y servicios a nivel local y nacional, o bien son exitosos profesionistas. Ellos perciben un elevado salario y disponen de las utilidades que generan sus negocios; con frecuencia también “le cargan” a su empresa algunos gastos familiares como automóviles, seguros, viajes, algunos bienes y consumos, entre otros. La concentración de poder adquisitivo en las colonias de altos ingresos ha propiciado la ubicación de centros comerciales con tiendas de lujo, franquicias nacionales y extranjeras, restaurantes *gourmet* o de especialidades, así como todo tipo de servicios con atención para clientes preferentes. También empiezan a ubicarse en su entorno escuelas y clubes privados, oficinas corporativas, edificios de departamentos de lujo, consultorios, hospitales, entre tantos otros que generan gran oferta de empleos con el consecuente aumento en la afluencia vehicular y congestión en las “horas pico”.

**Densidad demográfica (hab / Ha).** El proceso de densificación y los cambios de usos del suelo han propiciado que muchas familias de altos ingresos se muden a otras colonias (o a otros edificios departamentales de lujo) para mantener su exclusividad y su seguridad. Si las casonas originales hubieran permanecido igual y aún siguieran habitadas por las mismas familias, difícilmente hubiera tenido lugar un proceso de densificación. Pero a consecuencia de esta dinámica urbana donde intervienen cuantiosas inversiones inmobiliarias se abrió la posibilidad de acondicionar departamentos más pequeños para dar cabida a familias de ingresos medios. Esta dinámica de cambio de uso del suelo ha generado la densificación de la zona: de 57 hab/Ha en 1950 (cuando aún había lotes baldíos), para aumentar en 1980 a 152 hab/Ha; en la actualidad alcanza los 259 hab/Ha. Lo anterior habla de una densidad media tendiendo a baja, lo que deja entrever qué si bien ha habido movilidad social, los habitantes se han opuesto a la permisividad de las autoridades en aceptar la construcción de edificios departamentales altos al interior de la demarcación, como está sucediendo en las colonias de ingresos medios.

**Variaciones en los niveles de ingreso.** Si bien la mayoría de los habitantes de estas colonias son de altos ingresos, al principio se apreció un fenómeno particular en el que varias familias de ingresos medios lograron comprar un lote y construir su vivienda, aunque de menor tamaño y calidad que las de sus vecinos. Durante las primeras décadas se mantuvo esta “exclusividad” (por los altos precios), pero conforme aumentaba la densidad se inició el proceso de cambio de uso del suelo de vivienda unifamiliar a mixto comercial, por lo que las familias de altos ingresos comenzaron a desplazarse a sitios de mayor plusvalía. De acuerdo al trabajo de campo, en la G2. 3 se registró que en 1950 que 73% de los habitantes era de altos ingresos, mientras que 24% pertenecía a aquéllos de ingresos medios. Para 1980 comenzó a decrecer la presencia de familias de altos ingresos, a tal punto que en la actualidad sólo 30% de la población pertenecía a ese nivel socioeconómico. Mientras que las familias de ingreso medio empezaban gradualmente a insertarse dentro de la colonia en la medida que los usos del suelo cambian, muchas viviendas habían sido adaptadas en departamentos y se permitió la construcción de pequeños edificios habitacionales de menor altura. De este modo, en la actualidad, 62% de los habitantes pertenece al sector medio. Existe un pequeño segmento de habitantes (3 a 4%) de bajos ingresos, que, al igual como acontece en las colonias de ingresos medios, pertenecen a familias que tuvieron algún problema y tienen que habitar sus viviendas ya deterioradas, o bien hubo algún problema

legal y la vivienda está en litigio entre los herederos.

### G2.3. Proceso de cambios de niveles de ingreso en colonias de altos ingresos



### *Tendencias de consumo-desecho de los habitantes*

#### **Consumo de agua**

La ciudad de México, como la mayoría de las ciudades del país, experimenta un intenso proceso de transformación urbana, misma que inició con la concentración demográfica ocurrida en décadas pasadas y que aún persiste, aunque con menor intensidad. Una de las principales consecuencias que tiene este incesante proceso de expansión urbana es la exigencia de servicios como el agua para satisfacer la creciente demanda de la población. Como las ciudades se ubican dentro de sus propias cuencas hidrológicas, con el intenso incremento de la demanda la explotación del agua ha superado más que la recarga de los acuíferos, pues a este problema se agrega el aumento de la evo transpiración,<sup>3</sup> la pérdida de zonas boscosas y de vegetación que favorecen la filtración, la erosión de los suelos al quitarles la capa vegetal por donde se filtra el agua al subsuelo, pero sobre todo, que las propias manchas urbanas se convierten en superficies "selladas" (pavimentadas y construidas) que impiden la recarga de acuíferos locales; la recarga recarga de las mantos acuíferos ha decrecido en la medida que las manchas urbanas se siguen expandiendo. De aquí que prácticamente todas las ciudades tengan una situación crítica en sus recursos hídricos, siendo la ZMCM la región del país que tiene mayor grado de presión hídrica.

Si bien hay una norma oficial sobre el consumo diario de agua por habitante (150 litros/persona/día), en realidad éste fluctúa sustancialmente de acuerdo a la ubicación de las colonias dentro de la ZMCM y por ende del nivel de ingreso de sus habitantes, como se mostrará continuación.

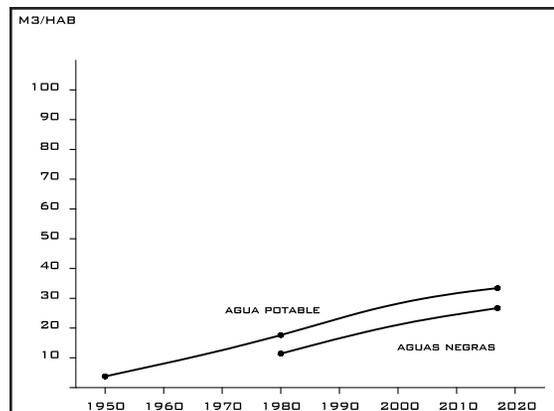
<sup>3</sup> Debido al aumento de la temperatura ocasionada por el cambio climático.

Consumo de agua por habitante de bajos ingresos.

Las familias de bajos ingresos se establecen en su lote sin infraestructura ni servicios y distantes de cualquier equipamiento (escuelas, clínicas, mercados), tal como se mostró en la aerofoto de 1950 de la colonia Romero Rubio. Ante la dispersión de estos asentamientos periféricos y su muy baja densidad, durante la primera década el gobierno de la ciudad le resultaba poco costoso y le representaba un bajo beneficio social construir redes de infraestructura, por lo que el abasto de agua se hacía a base de carros tanque o “pipas”. Cada familia consumía dos a tres tambos de 200 litros usados y esperaba el abasto de dos a tres veces a la semana. Por lo tanto, si la familia era de cuatro o cinco miembros y cada uno consumía un promedio de 1 a 1.5 cubetas de agua de 20 litros diarios, un tambo de agua alcanzaba apenas para dos días, lo que generaba condiciones de extrema insalubridad e incomodidad, ya que el agua disponible era utilizada para lo indispensable, como cocinar, lavar la poca ropa y asearse en lo básico. Sobre esta base, se registró un consumo medio de 20 a 30 litros por habitante por día (l/h/d) durante la primera década una vez establecidas las colonias en las periferias extremas (G3.1).

Cuando los asentamientos irregulares son dispersos y de baja densidad, resulta técnicamente complicado y costoso tender las redes de infraestructura necesarias, más aún cuando hacerlo propiciaría una mayor expansión urbana. De este modo, a lo largo de las primeras décadas y conforme se iban ocupando todos los lotes de las colonias y la zona comenzaba a densificarse, comenzó el tendido gradual de las redes de agua. Se registró que en la actualidad, el consumo de agua en colonias de bajos ingresos fluctúa entre 120 a 130 lt/hab/día, pero en muchas colonias del norte y el oriente de la ciudad (como aquéllas ubicadas en las delegaciones Iztapalapa, Tláhuac, Gustavo Madero) el abasto se hace por horarios, por lo que esta cifra de consumo de agua es muy inferior. La regulación en el abasto de agua por horarios, es también una práctica común en las colonias de la ZMCM ubicadas en el Estado de México, ya que la explotación de acuíferos y sus sistemas de distribución de agua en el vasto territorio conurbado es independiente de aquel de la CDMX.<sup>4</sup>

### G3.1. Proceso de consumo de agua en colonias de bajos ingresos.



<sup>4</sup> Es interesante reiterar que el INEGI y la Conagua-Semarnat registran estadísticamente que 98% de las viviendas en la CDMX tiene abastecimiento de agua, pero omiten mencionar el volumen de su abasto por habitante o domiciliario sea cotidiano o mensual.

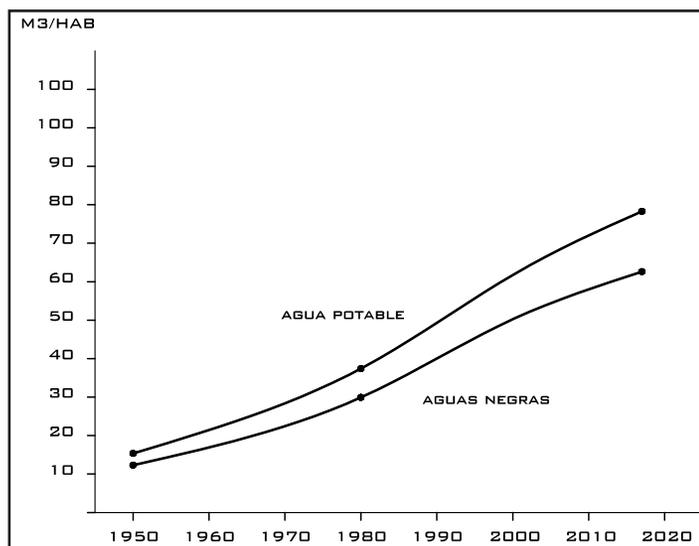
Consumo de agua en colonias de ingresos medios.

A diferencia de las colonias de bajos ingresos que se ubican sobre terrenos ejidales o comunales, que carecen de permisos y que no respetan la normatividad urbana, las lotificaciones de ingresos medios se ubican sobre propiedades privadas, por lo que los promotores deben de cumplir con toda la normatividad urbana requerida para la construcción de fraccionamientos.

De aquí que cuando las familias de ingresos medios compraron su lote en la década de 1940 y 1950, éste ya contaba con los servicios de infraestructura básica. En aquel entonces, cada familia contrataba algún profesionista para que les diseñara el proyecto y obtuviera los permisos de construcción necesarios para edificar su vivienda, todo esto a diferencia de las familias de bajos ingresos que aún autoconstruyen su propia vivienda.

De aquí que, a la fecha, estas viviendas hayan cambiado poco, pues casi no se realizan ampliaciones en su interior. Los hábitos de higiene y de alimentación varían poco a lo largo del tiempo desde que empezaron a habitar su vivienda, en ese sentido se registra un consumo de agua *estimado* de 180-190 litros/habitante/día a la fecha de 220-230 l/h/d, la diferencia es ocasionada por el aumento en el consumo de ropa y enseres domésticos que requieren mayor uso de agua para su lavado y su mantenimiento (G3.2).

### G3.2. Proceso de consumo de agua en colonias de ingresos medios.

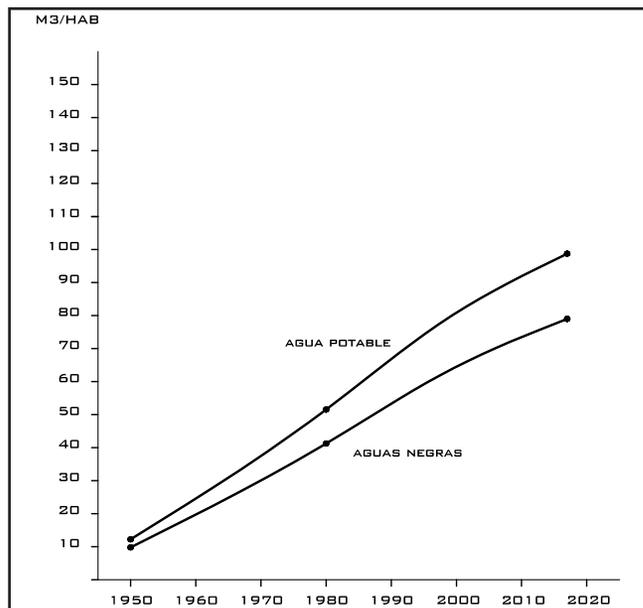


Consumo de agua en colonias de altos ingresos.

Si bien el tamaño de familia es similar a aquella de ingresos medios, los espacios interiores de las viviendas son más amplios y con frecuencia agregan espacios como por ejemplo un vestíbulo, una biblioteca, una sala de televisión, un antecomedor, dos cuartos de servicio con un baño compartido y una cochera para dos o más automóviles. Aquí cada recámara tiene su propio baño más el medio baño para visitas. Por estas razones, el consumo de agua por miembro de la familia es mayor; se estima que cada habitante consume 300 litros por día.

Tal como se mencionó en el tema anterior, a lo largo de este proceso de densificación urbana, estas colonias van perdiendo su “exclusividad” por lo que algunas familias venden sus viviendas y se instalan en colonias que aún conservan un estatus alto; otras familias se quedan y transforman sus viejas casonas en amplios departamentos de lujo con todos los servicios. En este proceso de consumismo cada miembro de la familia tiene su propio automóvil, y se mantienen a la vanguardia en la adquisición de prendas y accesorios personales que constantemente renuevan para mantenerse a la moda; todo lo anterior conduce a un incremento (*aproximado*) en el consumo de agua de 380 litros/habitante/día (G3.3).

### G3.3. Proceso de consumo de agua en colonias de altos ingresos.



### Residuos Sólidos Urbanos

El intenso grado de industrialización que se presentó en México durante la segunda mitad del siglo pasado produjo una mayor demanda de materias primas para satisfacer el creciente consumo de bienes y servicios de una población en aumento y con patrones de consumo cada vez más demandantes; una sociedad inmersa en un marcado proceso de globalización.

Este consumo de bienes y servicios ha traído consigo la generación de Residuos Sólidos Urbanos (RSU), los cuales de acuerdo a estadísticas de CDMX se producen en casas habitación (48%); establecimientos comerciales (26%); servicios (12%), y el restante 12% corresponde a “otros orígenes” como aquellos residuos de equipamiento (escuelas, clínicas, hospitales y otros), áreas verdes, terminales de transporte terrestre y aéreo, así como de la enorme central de abastos de la ciudad (Sedema2016: 17). Para tener una idea de la magnitud de lo que producen sólo los habitantes y la población flotante que diariamente ingresa a la CDMX desde las periferias, en 2016 se generaron 12 920 toneladas diarias de RSU (Sedema, 2016), siendo evidente que, por ejemplo, las

alcaldías centrales comparativamente con menor densidad demográfica son las que tienen más servicios y generan mayores fuentes de empleo: Cuauhtémoc y Gustavo A. Madero (41%), en tanto que las alcaldías de las periferias de poca densidad demográfica y menos servicios generaran sólo 4% (Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Milpa Alta).

La Secretaría del Medio Ambiente (Sedema) ofrece cifras generales sobre el vertido de basura por habitante por día por delegación<sup>5</sup> y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) ofrece cifras generales por tamaño de ciudad y regiones en el país.<sup>6</sup> No hay información sobre los RSU por habitante y por nivel de ingreso, pero basándonos en los criterios anteriores, y mediante la observación de campo, se derivaron algunas *aproximaciones* sobre el volumen de basura cotidiana que desechan las familias en algunas colonias, tal como se explica de manera sucinta a continuación. Estas *aproximaciones* han tenido como único propósito el dimensionar la magnitud creciente del problema de RSU conforme se van densificando las ciudades, teniendo presente que los RSU domésticos representan sólo 48% de lo que se produce en la ciudad, pues el resto es producido por industrias y equipamiento.

RSU en colonias de bajos ingresos.

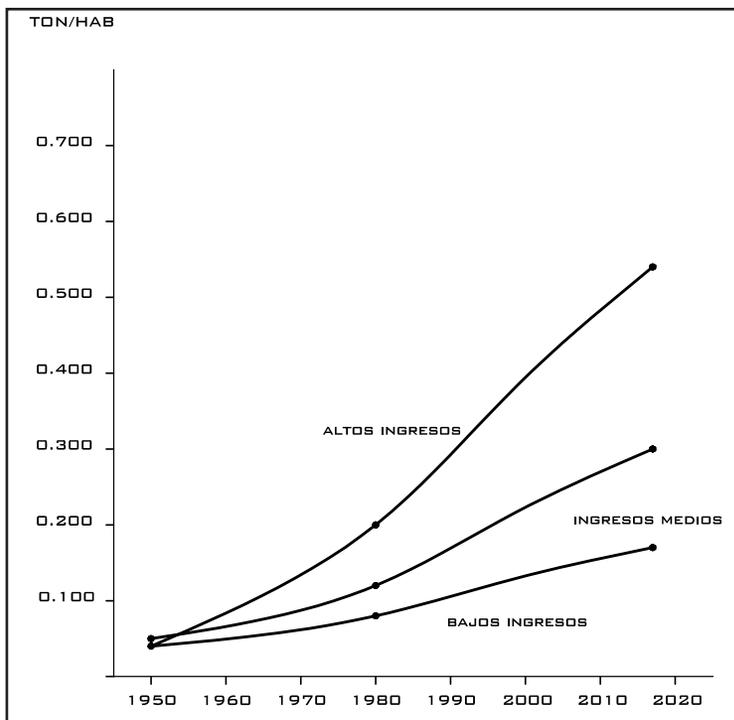
Este proceso inicial de inserción de familias de bajos ingresos dentro de las actividades de la ciudad es muy lento y agotador. El poco ingreso que pueden generar con trabajos eventuales y mal pagados tienen que repartirlo para ir autoconstruyendo “un cuartito” en donde vivir y comprarse lo mínimo de comida para ir pasando cada día. En muchos casos, estas personas generan ingresos por día como jornaleros o vendedores ambulantes, por lo que sus gastos básicos se van resolviendo en ese sentido. Día tras día sucede lo mismo en las miles de familias que se establecen en las periferias. De ahí que en este proceso inicial el consumo básico genere muy poca basura *estimada* en 0.300 kg/hab/día que equivale a algunos papeles de desecho (envolturas de tortillas u otros), alguna lata o un plástico (G3.2).

Los padres de familia que llegaron a asentarse en esos lotes hace décadas ya son adultos mayores y han logrado “estabilizar” su modesta posición económica. Alguno de sus hijos se ha casado y habita la misma vivienda. Este proceso de globalización y consumismo en que estamos inmersos, ha alterado los hábitos de la mayoría de habitantes urbanos, particularmente de aquellos de bajos ingresos. De la comida tradicional mexicana de guisados sencillos se ha caído en la compra de comida chatarra o de aquella preparada en puestos ambulantes, asimismo, se ha disparado el consumo de bebidas embotelladas que ahora son vendidas en cualquier tiendita de la colonia. De acuerdo con lo anterior, se *estima* que hoy en día si bien hay gran generación de basura (botellas de plástico, bolsas de celofán, papeles, bebidas empacadas en botes de aluminio y plástico), su peso es relativamente liviano y no sobrepasa de los 0.600 kg /hab/día (G3.4).

<sup>5</sup> 2.43 kg/hab/día (Cuauhtémoc); 2.24 k/h/d (Miguel Hidalgo), y 1.98 k/h/d (Venustiano Carranza), que son las densamente pobladas; en tanto que alcaldías de la periferia como Cuajimalpa (0.92 k/h/d), Álvaro Obregón (0.89 k/h/d) y Milpa Alta (0.86 k/h/d) (Sedema, 2016: 16).

<sup>6</sup> La Ciudad de México genera 1.5 kg/hab/día; la frontera norte 1.1 k/h/d, el centro 1.95 k/h/d y el sur del país 0.76 k/h/d (Semarnat, 2014:324).

## G3.4. Comparativo de RSU en colonias de bajos, medios y altos ingresos.



RSU en colonias de ingresos medios.

Como desde su construcción inicial las viviendas cuentan con cocina y comedor bien equipados, y considerando que las familias cuentan con un servicio doméstico que las asiste, los hábitos de alimentación siguen un esquema cotidiano y con un horario relativamente establecido. La forma de cocinar alimentos varía con los gustos de cada familia, pero dentro de ciertos parámetros se mantiene similar a lo largo del tiempo; lo mismo sucede con los desechos de basura que son relativamente constantes.

De ahí que se haya *estimado* que el desecho de basura era de 0.500 kg/hab/día (G3.2), dado que entonces todo era empaquetado en papel (las bolsas del supermercado, la panadería) y el consumo de bebidas embotelladas era en vidrio y se cobraba por el envase por lo que había que guardarlo y regresarlo para comprar otro contenido igual (leche, garrafones de agua, cervezas, etc.).

Por lo general, las familias de ingresos medios tienen un presupuesto limitado sujeto a los ingresos mensuales del padre y con frecuencia de la madre, por lo que los gastos en comida y domésticos siguen siendo básicamente los mismos con variantes en la selección de nuevos productos, pero empieza a generarse otro tipo de gastos como por ejemplo en ropa, bebidas y productos personales de higiene y belleza que generan basura. El promedio *estimado* de desecho de RSU es de 1.00 kg/hab/día y como puede observarse en la gráfica G3.4, la tendencia ha tenido y tendrá un incremento moderado en el futuro.

RSU en colonias de altos ingresos.

Las familias de altos ingresos no tienen limitaciones en cuanto a la compra de los productos cotidianos que necesitan para cubrir sus necesidades de alimento y vestido. Si bien los hábitos en las comidas cotidianas los va estableciendo cada familia, los productos de consumo son adquiridos en el supermercado, y por lo general son aquéllos de mayor calidad y por ende, los más caros. Su ropa y demás atuendos personales son comprados en las tiendas exclusivas de la ciudad y también durante sus frecuentes viajes al extranjero.

Al contar con un amplio servicio doméstico y al conferirle una importancia notable a socializar, para este grupo las invitaciones a comer o cenar con amigos pueden ser cotidianas, por lo que, respondiendo a ello, el desecho de basura doméstico *estimado* es de 1.00 kg/hab/día; el más elevado de los casos de estudio analizados.

Toda vez que en —la mayoría de este grupo social— los padres son exitosos empresarios y comerciantes, el TLCAN les abrió la oportunidad para ramificar sus inversiones en todas las nuevas franquicias que empezaron a establecerse en el país con la consecuente derrama de beneficios y una mayor oferta de bienes inmuebles, comercios y servicios de lujo. Esto ha estimulado un aumento el consumo de todo tipo en lo que refiere a artículos personales y domésticos, puesto que su criterio social es estar al día en tecnología y a la moda; en ese sentido el desecho de basura es grande. Se *estima* que en la actualidad los RSU es de 2.18 kg/hab/día con una fuerte tendencia a seguir incrementando (G3.4).

## Conclusiones

De lo registrado en el levantamiento de campo, aerofotogrametría y complementado con información estadística del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y otras fuentes, se derivan algunas conclusiones a escala urbana:

### *Transformación físico-espacial del entorno urbano*

Es interesante observar que en los tres niveles de ingresos (bajo, medio y alto) analizados en esta investigación, estas *tendencias de cambios en los usos del suelo son muy similares*, lo que varía son los porcentajes de cambio entre ellas. Todas han experimentado una transformación de su entorno urbano con la densificación de las construcciones y sobre todo con los cambios de usos del suelo, del original uso del suelo habitacional (H1) a H2 y H3 y usos mixtos, siendo más visibles aquéllas con altos niveles de ingreso por su arquitectura “moderna” construida con materiales visiblemente caros, que las de ingresos medios construidas con diseños convencionales de edificios departamentales y de oficinas o que las de bajos ingresos que han sido auto construidas progresivamente con materiales más económicos.

### *Dinámica de cambio demográfico y de niveles de ingresos de los habitantes*

Si bien durante décadas pasadas la ciudad básicamente se concentró en las cuatro delegaciones centrales, a partir de 1950 las colonias de este contorno céntrico se fueron densificando, pero esta densificación no sobrepasó los 350 hab/Ha que es una densidad media y que resulta similar para las colonias de los tres niveles de ingreso. A partir de la década de 1980 empezó un ligero, pero constante decremento demográfico, mientras que las delegaciones del primero y segundo contornos han mantenido un gradual crecimiento demográfico y su consecuente expansión urbana hacia las periferias cada vez más distantes y de menor densidad.

Los análisis han demostrado que el factor principal que ha ocasionado esta gradual pérdida de densidad, es decir, de la población residente, es aquella ocasionada por los cambios de usos del suelo habitacional, que era el uso urbano inicial, al mixto comercial, oficinas y servicios generada por la especulativa dinámica inmobiliaria que prevalecen en la actualidad.

Se pensaría que este fenómeno de alta dispersión urbana hacia las periferias y la tendencia hacia la baja densificación en zonas céntricas sólo ocurre en la ZMCM, pero al cotejar el crecimiento demográfico y el desarrollo urbano de otras ciudades, ha sido interesante constatar que en ciudades como Guadalajara, Monterrey, Puebla, Mérida, entre otras, está sucediendo un proceso de crecimiento demográfico y de expansión/densificación urbana muy similar.

Resulta notorio que este *boom* inmobiliario, con todo tipo de edificios de departamentos y oficinas que observamos en nuestras ciudades, acontece en anillos o contornos intermedios, pero dada la enorme extensión territorial urbana que tienen las ciudades, éstos tienen relativamente poco impacto en su proceso de densificación debido a la inserción de usos del suelo mixtos. La alta densidad que sí puede ser muy visible es aquella que se ha dado en desarrollos inmobiliarios para sectores de ingresos altos y medio-altos sobre espacios urbanos muy acotados, como por ejemplo los centros comerciales con oficinas y departamentos en la zona de Antara en Polanco, World Trade Center en la colonia Nápoles, el Centro Coyoacán con Patio Churubusco en la colonia Xoco o bien en diversas colonias de la zona de Santa Fe.

### *Tendencias de consumo-desecho de los habitantes*

El abastecimiento de agua en esta zona céntrica ha venido decreciendo no obstante el aumento en el consumo de agua por habitante (de cualquier nivel de ingresos), debido a cambios en hábitos de higiene y de alimentación, y como consecuencia del gradual despoblamiento de las zonas céntricas. Aun así, es interesante observar que en la década de 1950, 70% del consumo de agua se registró en colonias de altos ingresos, lo cual ha venido decreciendo, no obstante que su consumo por habitante ha aumentado. Por otro lado, en aquella época el consumo de agua por habitante de escasos ingresos era muy bajo (2%) debido a que la mayoría habitaba en vecindades en las que los servicios sanitarios y el lavado de ropa se realizan en áreas comunes.

En colonias de ingresos medios y altos, el consumo de agua ha aumentado por habitante, pero, dado el decremento de densificación, el consumo a escala urbana se ha mantenido en ni-

veles similares. Es interesante observar que los edificios de oficinas, servicios y comercios tienen relativamente un bajo consumo de agua, lo cual favorece la tendencia a de gradual decrecimiento de densidad demográfica, lo que a la vez resulta paradójico que esta zona céntrica y su primer contorno, que cuentan con toda la infraestructura de servicios y proximidad a las fuentes de abasto de agua, no tengan una alta densidad que se beneficie de ello.

Por otro lado, el impacto a escala urbana de los vertidos de RSU es impresionante y muy preocupante por su aumento en su volumen diario, mensual y anual en la medida en que la CDMX se va densificando (aunque en las alcaldías céntricas suceda lo contrario) y la ciudad siga expandiéndose hacia sus periferias. Si bien hay grandes diferencias entre los desechos diarios de RSU por habitante de bajos, medios y altos ingresos, ya al considerarlos dentro de su contexto urbano tenemos una *aproximación* del volumen que genera cada sector socioeconómico. La población de bajos ingresos representó 38 % de la población de las delegaciones en estudio (2010) pero sus RSU sólo representan el 23% del total; es decir un 60% menor que su población.

En cambio, la población de ingresos medios, que es el 50% del total mantienen niveles similares de desechos de basura pues generan 51% de los RSU totales; y aquellos sectores de altos ingresos que representan 11% generan casi 26% del total, es decir producen el doble de basura en términos porcentuales de lo que representan como población

Finalmente, resulta interesante recordar que los habitantes de zonas urbanas estamos inmersos en un proceso de transformación de nuestras ciudades que con frecuencia no son visibles en periodos cortos de análisis, o también porque habitamos y nos movilizamos en espacios ya muy reducidos, lo que limita nuestra percepción de lo que acontece en el resto de la ciudad. De aquí la importancia de enfocar estos procesos de transformación urbana dentro de periodos largos y en diversos entornos urbanos, para construir marcos de referencia de décadas pasadas que sirvan de sustento para analizar el origen y los procesos de cambio que sucedieron y sentaron la base para aquellos que están ocurriendo hoy en día. Con esta base de datos, es viable comprender mejor el origen de los problemas urbanos actuales (sociales, económicos, ambientales, entre otros) y poder analizar tendencias alternativas de futuros escenarios.

## Referencias

- Ávila, P. (2009). "El agua y la ciudad: nuevos enfoques para su estudio, en D. Soares, S. Vargas, M. R. Nuño (eds.). *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas* (Tomo 1), Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 151-190.
- Banco de México (2015). *Indicadores básicos de créditos a la vivienda*, México, diciembre 2015. Enlace: [www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx)
- BBVA Research (2013). *Situación Inmobiliaria. México*, Servicio de Estudios Económicos del Grupo BBVA, agosto 2013. Enlace: <https://www.bbva.com/public-compuesta/situacion-inmobiliaria-mexico-primer-semester-2018/>
- Bazant, J. (2003). *Viviendas progresivas. Construcción de vivienda por familias de bajos ingresos*, México: Trillas.

- \_\_\_\_ (2009). *Periferias urbanas. Expansión incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*, México: Trillas.
- Breña Puyol A., (2007). "La problemática del agua en zonas urbanas", en Morales Novelo, J. A. y Rodríguez Tapia L., (coords.), *Economía del agua. Escasez del agua y su demanda doméstica e industrial en áreas urbanas*, México: UAM y Porrúa, pp. 69-89.
- Conagua (2016). *Estadísticas del agua en México*, edición octubre de 2016, México. Enlace: [www.conagua.gob.mx](http://www.conagua.gob.mx) y [www.gob.mx/conagua](http://www.gob.mx/conagua)
- Conacyt y Centro GEO (2016). *Estudio: Análisis de las principales dinámicas territoriales, económicas y sociales del Distrito Federal y la ZMCM, con énfasis en sus tendencias a futuro. Informe Final*, México, Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo A.C", Coord. Mohar A. y Galindo C.L. 30 de mayo.
- Coulomb E., Esquivel Hernández M.T., y Ponce Sernicharo G. (coords.) (2012). *Hábitat y centralidad en México. Un desafío sustentable*, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados / LXI Legislatura.
- Departamento del Distrito Federal (2000). Bando número 2, Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, Ciudad de México, 7 de diciembre de 2000. Enlace <[http://www.invi.df.gob.mx/portal/transparencia/pdf/LEYES/Bando\\_informativo\\_2.pdf](http://www.invi.df.gob.mx/portal/transparencia/pdf/LEYES/Bando_informativo_2.pdf)> [2-v-2015
- Frías Alcaraz M. (2000). "Abastecimiento de agua para el Valle de México", en Mazari M. (coord.). *Dualidad población- agua. Inicio del tercer milenio*, México: El Colegio Nacional, pp. 41-86.
- INEGI (2017). "Encuesta origen-destino en hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México (EDO 2017), México, UNAM-II, CDMX", EdoMex. Enlace: [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/OrgenDest2018\\_02.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/OrgenDest2018_02.pdf)
- \_\_\_\_ (2018). Comunicado de prensa núm. 104/2018, del 19 de febrero de 2018, página 1 / 2, México. Enlace: [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/OrgenDest2018\\_02.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/OrgenDest2018_02.pdf)
- Jiménez Martínez N. M. (2015). "La gestión integral de residuos sólidos en México: entre la intención y la realidad", en Flasco, *Letras Verdes, Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, núm.17, marzo, pp. 29-56.
- Mercadet Y. (2007). "Habitar en el centro de la Ciudad de México. Prácticas espaciales en la Santa María La Ribera", *Revista Scielo*, vol. 17, núm. 34, México, Jul/dic.
- Morales Novelo J.A. y Rodríguez Tapia L. (2007). "Retos y perspectivas de una gestión no sustentable del agua en el Área Metropolitana del Valle de México", en Morales Novelo. J.A. y Rodríguez Tapia L. (coords.), *Economía del agua. Escasez del agua y su demanda doméstica e industrial en áreas urbanas*, México: UAM y Porrúa, pp.16-68.
- ONU-HABITAT (2017). *Reporte Nacional de movilidad urbana en México. 2014-2015*, México, Grupo Mexicano de Parlamentarios para el Hábitat y LXII Legislatura del Senado de la República. Enlace: <http://www.cinu.mx/noticias/mexico/onu-habitat-presenta-el-report/>
- Perló Cohen M., y González Reynoso A.E. (2005). *¿Guerra por el agua en el Valle de México? Estudio sobre las relaciones hidráulicas entre el Distrito Federal y el Estado de México*. México: UNAM, Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Fundación Friedrich Ebert.

- PUEM (2014). *Instrumentos de medición económica del desarrollo sustentable*, Programa Universitario de Estudios Metropolitanos, México: UAM-Xochimilco.
- Sedema (2016). *Inventario de residuos sólidos*. Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad de México, Ciudad de México. Enlace: <https://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/.../IRS-2015-14-dic-2016.compressed.pdf...>
- Semarnat (2016). *Estadísticas del agua en México*. Edición 2016, México: Conagua.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Reporte de plantas de tratamiento de aguas residuales*. Ciudad de México, Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad de México.
- UNAM (2017). *Estudio de origen-destino de la ZMCM.2017. Encuesta de Hogares, Viajes entre semana*, Instituto de Ingeniería, Instituto de Investigaciones Sociales, INEGI, Gobierno de la CDMX y Estado de México, Enlace: <http://giitral.iingen.unam.mx/Estudios/EstudioOD-ZMVM-2017.html>

## Siglas y acrónimos

CDMX	Ciudad de México
Conagua	Comisión Nacional del Agua
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
RSU	Residuos Sólidos Urbanos
Sedema	Secretaría del Medio Ambiente
Semarnat	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
ZMCM	Zona Metropolitana de la Ciudad de México



# Diversidad de usos de suelo e interacción social en grandes proyectos urbanos: el caso de Santa Fe, Ciudad de México

Alfonso Valenzuela Aguilera<sup>1</sup> y Guillermo Romero Tecua<sup>2</sup>

## Introducción

### *La entropía como herramienta de diagnóstico*

La interacción social es central para la vitalidad de las ciudades, por lo que este trabajo explora el rol activo del espacio en la activación de dichos mecanismos de contacto entre sus habitantes. Si bien sabemos que la proximidad aumenta las probabilidades de interacción así como la intensidad de las vinculaciones, la estructura urbana resulta decisiva para que se produzcan relaciones de proximidad o existan funciones complementarias en el tejido urbano. Si una ciudad fuera por completo homogénea/heterogénea, es decir, que no contara con elementos estructurantes mínimamente definidos, resultaría demasiado complicado establecer conexiones, actividades o usos determinados al distribuirse de manera homogénea en el espacio. De acuerdo con Luhman (1995), las interacciones tienen un valor de carácter estructural, de modo tal que representan una selección a partir de una cantidad de combinaciones posibles. Entonces, ¿cómo es que la configuración espacial, derivada de la existencia de usos de suelo determinados, incide en la toma de decisiones que derivan en la participación del ciudadano en un sistema de interacciones?

Partiendo de la Teoría de la Entropía Social (Charvat, *et al.*, 1973) que mide el grado de homogeneidad tanto de las necesidades como de la interdependencia entre los sistemas sociales, podemos sugerir que existe un grado de equilibrio entre los distintos usos de suelo que favorecen, en su conjunto, la interacción social. Al interior de dicho equilibrio viene implícita una variedad de usos cuyos valores oscilan entre 0 (un solo uso) y 1 (la presencia de todos los usos clasificados). En cambio, siguiendo los trabajos de Cervero y Kockelman (1977) quienes toman como base el

<sup>1</sup> Doctor en Urbanismo. Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

<sup>2</sup> Doctorante en Ciencias. Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social.

llamado Índice de Shannon-Wiener para calcular el índice de entropía, es posible medir el grado de organización del sistema urbano mediante el registro de la diversidad de usos, considerándose un nivel de complejidad urbana y suficiente al obtener valores entre 4-6 unidades, mientras que valores menores denotan zonas que tienden a ser monofuncionales y por tanto, resultan sitios menos propicios para las interacciones sociales. Sin embargo, Galtung (1975) propone que los sistemas sociales oscilan entre la baja y la alta entropía a lo largo del tiempo, en donde la interacción se manifiesta de manera frágil pero recurrente, por lo que podemos sugerir que el espacio urbano juega un papel central en la producción de las interacciones sociales. La diversidad es una característica definitoria de los sistemas adaptativos complejos, ya sean los ecosistemas, los sistemas sociales o las economías. En particular, se ha argumentado que el éxito y la resistencia de las ciudades, junto con su papel en la innovación y la creación de riqueza, se deben a su diversidad cada vez mayor. La presencia y la mezcla siempre cambiante de individuos, etnias, actividades culturales, negocios, servicios e interacciones sociales es una característica definitoria de la vida urbana. Sin embargo, a pesar de su importancia reconocida, ha habido pocas investigaciones cuantitativas sobre posibles regularidades sistemáticas y dinámicas subyacentes que gobiernan la diversidad de ciudades en todo un sistema urbano. Un objetivo recurrente en el desarrollo de una ciencia general de las ciudades es descubrir, y comprender conceptualmente, patrones generales sobre cómo las personas, la infraestructura y la actividad económica están organizadas y relacionadas entre sí. Este trabajo explora la relación entre la entropía y la interacción social al interior de uno de los mayores megaproyectos corporativos de América Latina. Presentamos un análisis de las implicaciones económicas de la diversidad abierta creada por la urbanización con el objetivo de comprender la distribución empírica observada. Dada la distribución universal, los análisis de escala para categorías de usos de suelo nos permiten determinar su abundancia relativa en función del tamaño de la ciudad. Estos resultados arrojan luz sobre los procesos de diferenciación económica por escala, sugiriendo una estructura general para el crecimiento de las economías nacionales como sistemas urbanos integrados. Para demostrar esta hipótesis, el caso de Santa Fe como centro corporativo global es inmejorable dado que su configuración espacial contrasta con la ciudad circundante en cuanto a la diversidad de usos de suelo se refiere.

## La entropía en contextos urbanos globalizados

Del planteamiento previo se desprende un marcado y extendido interés en estudiar el impacto de la diversidad sobre los sistemas urbanos, particularmente porque el complejo financiero de Santa Fe ha generado una escalada múltiple de problemas urbanos y sociales (Moreno, 2011; Valenzuela, 2007, 2013). Acciones dirigidas a una revitalización urbana socialmente incluyente deberán estar precedidas por un análisis que cuantifique la vitalidad, la diversidad y las interacciones sociales. Por tanto, la presente propuesta busca estudiar aspectos de entropía en Santa Fe a través de índices de diversidad urbana a nivel de uso de suelo (entropía) y su impacto en la vitalidad en términos de densidad de actividades e interacciones sociales que se desarrollan espacialmente en dicho complejo urbano.

Por tanto, consideramos que los grandes proyectos urbanos están generando un tipo de socialización particular que tienen que ver con la diversidad de usos, la densidad de actividades y el uso de tecnologías, lo cual permite otro tipo de interacciones pero que generan a su vez un imaginario particular, elitista y a la vez congruente con el emplazamiento espacial del lugar. De este modo es que pretendemos evaluar la relación entre la diversidad (entropía) y la vitalidad urbana en Santa Fe a través de modelos de regresión que nos permitan mapear e identificar el tipo e intensidad de relaciones sociales entre los habitantes de este territorio globalizado.

Existe un interés creciente en el uso de nuevas tecnologías y plataformas de información para cuantificar aspectos relevantes que inciden en la calidad de los sistemas urbanos (Hristova *et al.*, 2016; Boeing, 2017). De entre esos aspectos, la medición de indicadores de sustentabilidad o resiliencia urbana se ha convertido en una cuestión de primer orden en la proyección de la agenda de los tomadores de decisiones y de quienes diseñan políticas públicas. Sin embargo, al abordar estos temas es reiterativa su conexión con el concepto de entropía, noción proveniente de la Termodinámica y que refiere no tanto a entornos caóticos y desorganizados, sino a la existencia de homogeneidad o diversidad en los sistemas. En ese sentido, cuanto se plantean objetivos de sustentabilidad y resiliencia urbana, las instancias de gobernanza correspondientes en realidad estarían atendiendo cuestiones de entropía. Sin embargo, en el presente trabajo utilizamos dicho concepto para medir la estructura y el comportamiento de múltiples sistemas que intervienen en el entorno urbano, de modo tal que al analizar la configuración del territorio, una mayor mezcla de usos tendría una connotación positiva en cuanto a la vitalidad del tejido urbano favoreciendo la diversidad frente a la uniformidad (Fistola *et al.*, 2014). Argumentamos por tanto, que la diversidad revela una condición particular que define a los sistemas complejos que caracterizan a las ciudades, como pueden ser los económicos, sociales o urbanos.

En el presente trabajo empleamos el término de entropía aplicándolo a la diversidad de usos de suelo, de modo que el indicador refleja hasta qué punto coexisten actividades que permiten un entorno funcional y hasta cierto punto autónomo. La entropía, desde este punto de vista, denota una condición propicia para la calidad de vida sustentable de los ciudadanos, toda vez que las zonas de la ciudad que cuentan con los servicios y equipamientos necesarios para cubrir las necesidades cotidianas de sus habitantes generan menos dispersión económica, energética y de transporte que las zonas mono-funcionales. De manera recurrente se ha planteado que una diversidad creciente es condición indispensable para el éxito y la resiliencia de las ciudades, a la par de sus capacidades de innovación, creatividad y generación de riqueza (Youn H. *et al.*, 2016; Quigley, 1998). De este modo, lo que define a la vida urbana sería la interacción que se establece a cada instante entre sus distintos componentes, como pueden ser sus habitantes y sus múltiples grupos étnicos, los distintos comercios y negocios, sin olvidar las innumerables formas de expresiones culturales y tecnológicas.

A lo largo de la historia, los científicos sociales han tratado de identificar cómo es que la organización social tiene lugar dentro de un entorno urbano. También ha sido expuesto por otros autores que la vitalidad urbana está correlacionada con un entorno físico caracterizado por la diversidad tanto a escala distrital como barrial. En esta dirección se han estudiado y validado recientemente los postulados de Jacobs (1961) sobre la diversidad social, cultural y económica

dadas sus implicaciones para la vitalidad del tejido urbano en las ciudades (Sung, Lee y Cheon, 2015; De Nadai *et al.*, 2016).

Por otra parte, el índice de Shannon-Wiener que ha sido utilizado para medir la diversidad en la teoría de la información también es útil para calcular la complejidad urbana al tomarse como base para definir un índice de entropía con relación a los usos del suelo (Cervero y Kockelman, 1997). Dicho índice resulta relevante dado que permite medir el grado de organización del sistema urbano e informa sobre la diversidad de la mezcla de usos y servicios. Se ha adoptado como uno de los ejes del modelo de la ciudad mediterránea compacta y compleja, en donde se considera el intervalo de complejidad entre cuatro y seis como el nivel deseable, ya que este permite que la estructura urbana presente un nivel de complejidad urbana y diversidad suficiente. Resultados por debajo del valor de referencia indican zonas monofuncionales o predominancia de una actividad sobre las otras.

La diversidad como indicador es útil para probar diversas hipótesis sobre las dinámicas urbanas; por ejemplo, Echavarría y Roca (2014) generaron un modelo de precios hedónicos para predecir el costo de suelo residencial en Barcelona. En tal estudio se comprueba que una mayor heterogeneidad en el uso de suelo está asociado con un mayor valor inmobiliario, implicando indirectamente que una política tendiente a esta heterogeneidad estaría paradójicamente promoviendo la segregación residencial de estratos económicos más bajos en zonas generalmente periféricas que cuentan con menor diversidad de usos del suelo, impulsando con ello la dispersión urbana. Bajo otra aproximación, el trabajo de Montejano, López y Caudillo (2013) utilizó una métrica similar para demostrar si una mayor mezcla del uso del suelo en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) se correlacionaba con menores tiempos de viajes en automóvil, lo cual resultó ser cierto, si bien con una magnitud reducida.

## El análisis por componentes del entorno de Santa Fe

Santa Fe fue concebida como un centro de negocios (*Central Business District*) y más adelante como polo inmobiliario localizado en el poniente de la Ciudad de México. Comparte dos alcaldías: Cuajimalpa y Álvaro Obregón, lo que aumenta la complejidad en materia de impuestos y permisos, así como el pago de distintos servicios públicos. La zona ha transitado por varias etapas de construcción y ampliaciones desde su origen en los años ochenta, pasando por subsecuentes adiciones y desarrollos en las últimas dos décadas. Combina el uso de suelo residencial con el comercial y de oficinas, pero se caracteriza por mantener un sector socioeconómico con poca entropía, es decir, con escasa mezcla social y de usos, predominando los sectores sociales con altos niveles adquisitivos.

Es a partir de la década de 1990 cuando los megaproyectos se contemplan como la configuración idónea de desarrollo especulativo en el marco de las políticas neoliberales que se venían aplicando desde hacía unos años. De este modo se impulsaron proyectos inmobiliarios para una nueva zona residencial de Polanco, el rescate de las zonas lacustres en Xochimilco, el programa integral de Valle de Bravo y el proyecto Alameda, entre otros. Promovido en sus inicios como un

proyecto de rescate ambiental dado que se proponía sanear los terrenos de un basurero a cielo abierto que existía en la zona para hacer un relleno sanitario, más adelante las minas de arena que circundaban Santa Fe no tardarían en desaparecer para incorporarlas como material de construcción de los mismos edificios que vendrían a multiplicarse a lo largo y ancho de la zona. Se instalaron entonces las oficinas corporativas de empresas multinacionales como Hewlett Packard, Televisa, los bancos Santander, Banorte y Grupo Financiero Banamex, automotrices como Ford, empresas como FEMSA-Coca Cola, así como universidades, desarrollos comerciales y residenciales.

Un punto a destacar es que los sistemas de transporte público llegarían muchos años después, inicialmente porque la zona se mantenía como un enclave en donde los visitantes sin automóvil propio no eran particularmente bienvenidos y también debido a que en el interior de la zona no existía una diversidad socioespacial que demandara la extensión del transporte. Asimismo, es necesario destacar que el diseño mismo de los desarrollos residenciales está orientado hacia el interior, como es el caso del proyecto *City Santa Fe* que consiste en un conjunto de edificios interconectados que cuentan con una variedad de servicios compartidos como gimnasios, comercios, spas, restaurantes, librerías, farmacias, banco, supermercados, etc., pero sólo para sus residentes.

En la literatura especializada podemos encontrar trabajos que sugieren que una estructura urbana sana suele estar acompañada de una mayor diversidad del uso de suelo, si bien esto dependerá del mismo que se esté tomando como base para calcular los índices de diversidad. Detallando las subcategorías que utiliza el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) tenemos como usos de suelo los siguientes:

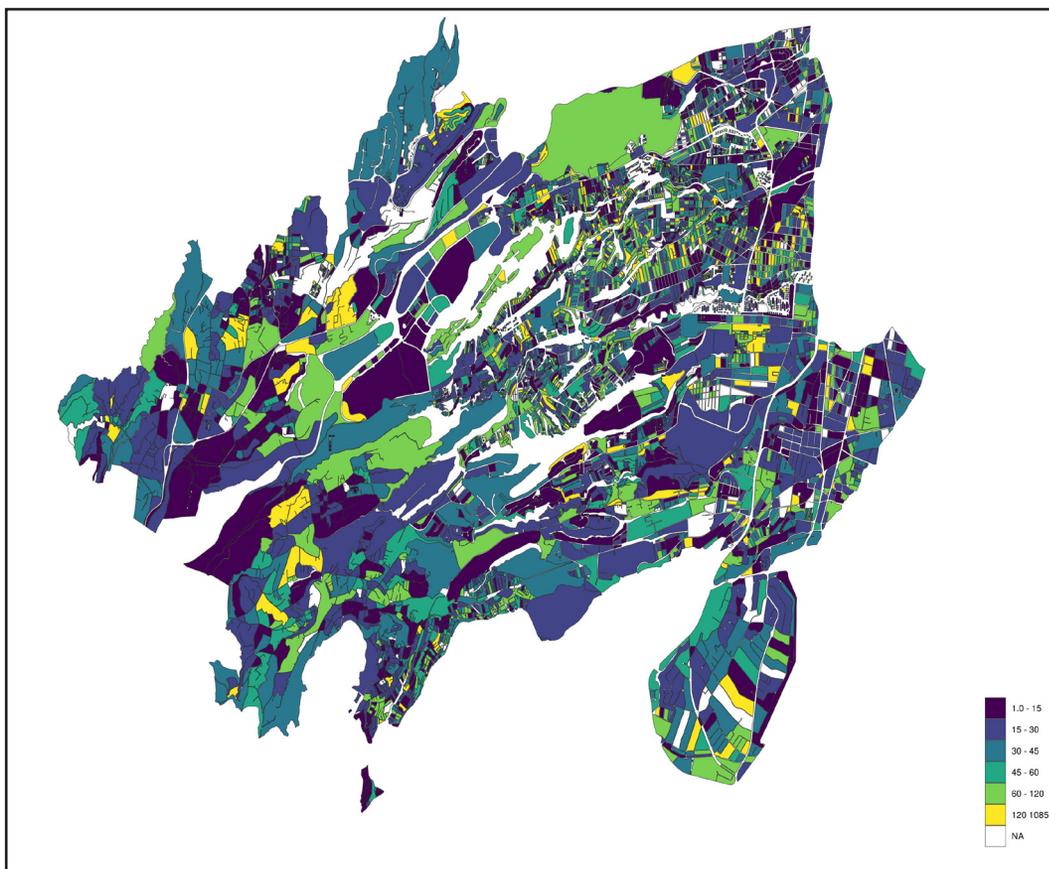
- 1) **Comercios:** comercio al por mayor y comercio al por menor.
- 2) **Servicios:** medios masivos, financieros, inmobiliarios, profesionales, corporativos, de apoyo, servicios educativos y de salud.
- 3) **Esparcimiento:** como categoría única.
- 4) **Vivienda:** también como categoría única.

Para contextualizar el complejo de Santa Fe como parque corporativo y residencial, se mapearon las dos delegaciones donde se encuentra, Cuajimalpa y Álvaro Obregón. El mapa 1 permite identificar que las zonas central y noreste se distinguen por tener manzanas de tamaño reducido, mientras que la zona que ocupa el pueblo de Santa Fe contiene numerosas manzanas con índices de diversidad relativamente altos (cercaos o superiores a 0.75).

En contraste, la zona financiera del complejo Santa Fe muestra manzanas considerablemente más grandes y con índices de diversidad menores, posiblemente asociadas a un número elevado de usos de suelo que concentran servicios y comercios. Las manzanas que conforman la parte central superior del mapa destacan por tener el valor más alto de diversidad, de modo que esta zona es el ejemplo ideal por una utilización igualmente distribuida de los cuatro tipos de suelo. Cabe destacar que autores como Noszczyk (2018), recomiendan la utilización de más de un indicador para medir diversidad, con lo que el índice de Simpson —o índice de disimilitud— resulta ideal para robustecer el análisis sobre el uso mixto de la zona de estudio.

Mapa 1.

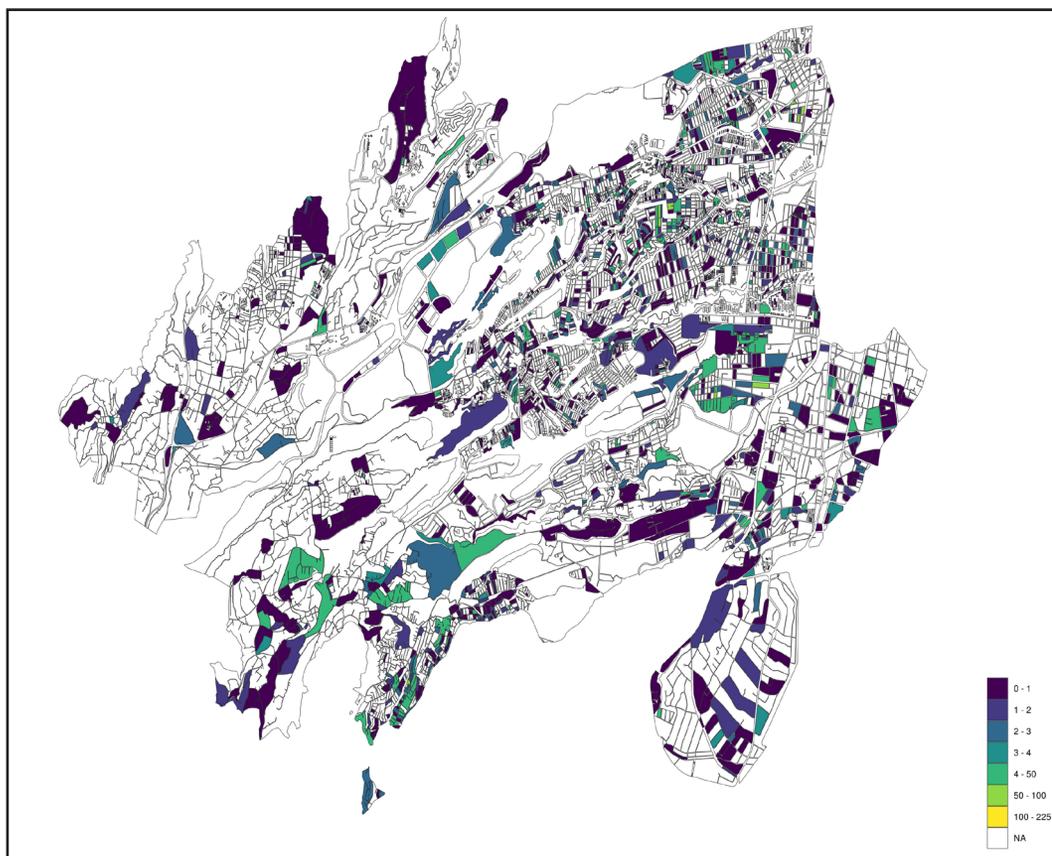
Delegaciones Cuajimalpa y Álvaro Obregón-Uso de suelo: vivienda.



Fuente: elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2010.

Un primer análisis es el de *intensidad* del uso habitacional, de modo que en el mapa 1 en donde los colores más oscuros representan los valores que corresponden a una menor intensidad de dicho uso, mientras que los colores claros representan los valores más altos. La suma total del número de viviendas para las delegaciones de Cuajimalpa y Álvaro Obregón es de 254 468; la media del número de viviendas por manzana es de 42.6, mientras que la desviación estándar del número de viviendas por manzana es de +/-51.9. Se aprecia que si bien la densidad en general es variable, en el área de Santa Fe destacan grandes espacios con usos distintos a la vivienda o bien con valores muy bajos, mientras que en los tejidos más densos, la intensidad habitacional varía notablemente entre manzanas. En ocasiones se forman conglomerados con una intensidad similar que corresponden a colonias o fraccionamientos que comparten condiciones particulares.

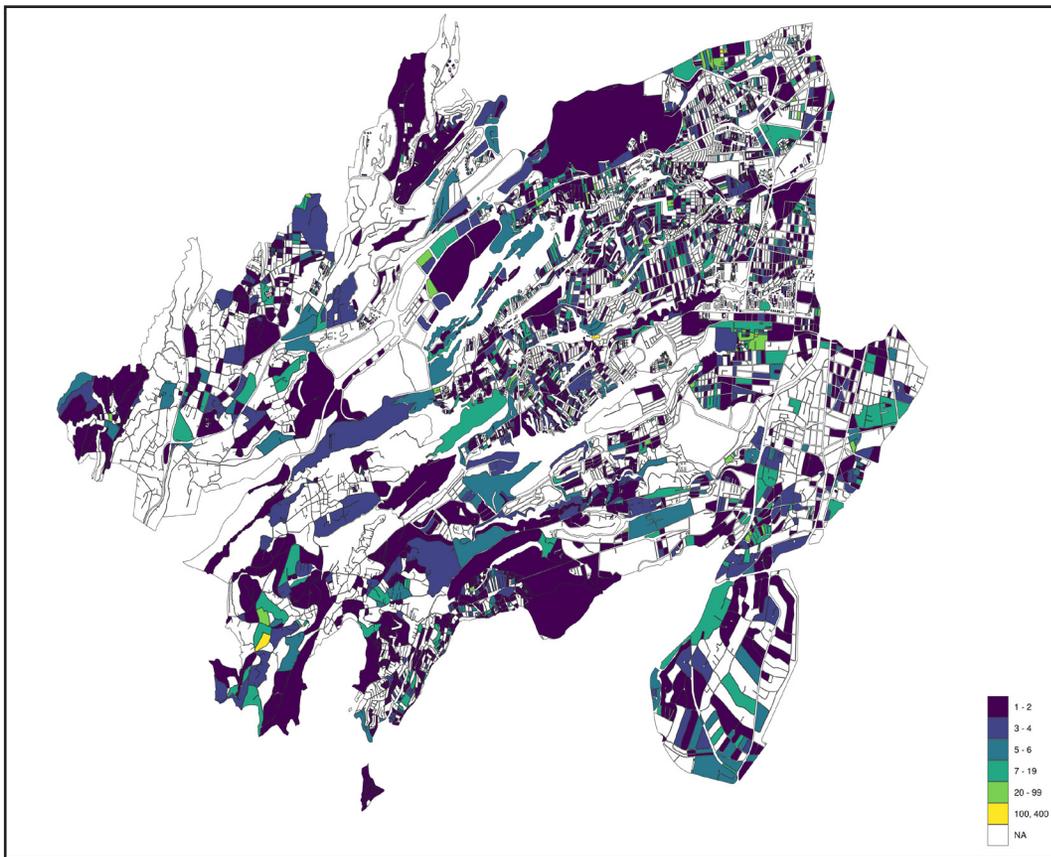
Mapa 2.

**Delegaciones Cuajimalpa y Álvaro Obregón- Uso de suelo: equipamientos.**

Fuente: elaboración propia con datos del DENUE 2011-2015.

El caso de la localización de equipamientos es particularmente interesante el hecho que se detectan grandes equipamientos en las zonas surponiente y norponiente, mientras que en las zonas más densas de la zona centro y centro oriental se ubican equipamientos de escala barrial. Los equipamientos urbanos son el conjunto de edificios y espacios, predominantemente de uso público, en donde se realizan actividades complementarias a las de habitación y trabajo, proporcionando a la población servicios de bienestar social y de apoyo a las actividades económicas, sociales, culturales y recreativas (Sedesol, 1999). Dichos equipamientos se consideran componentes esenciales del territorio además de instrumentos para la construcción de ciudad y ciudadanía, teniendo históricamente un papel fundamental en la atención de las necesidades básicas de los ciudadanos y han servido como instrumentos valiosos para la construcción de comunidades solidarias.

Mapa 3.

**Delegaciones Cuajimalpa y Álvaro Obregón- Uso de suelo: comercio.**

Fuente: elaboración propia con datos del DENUE 2011-2015.

En el mapa 3 se registra una concentración mayor de los comercios así como una distribución más uniforme en la zona nororiental del área de estudio, la cual corresponde con las colonias de niveles socioeconómicos medio y medio-bajo, en donde la estructura urbana es más densa y polifuncional. En contraste, la zona poniente se caracteriza por una lotificación monofuncional que tiene lotes de dimensiones mayores, fraccionamientos exclusivos y equipamientos de mayores dimensiones. De modo tal que en el área poniente predominan los comercios de alcance metropolitano mientras que en las zonas Nororiental y Suroriental los servicios tienen una escala de proximidad. Más adelante sería importante identificar el tipo de usuario de cada concentración de comercios, así como la cobertura geográfica de los servicios de mayor escala.

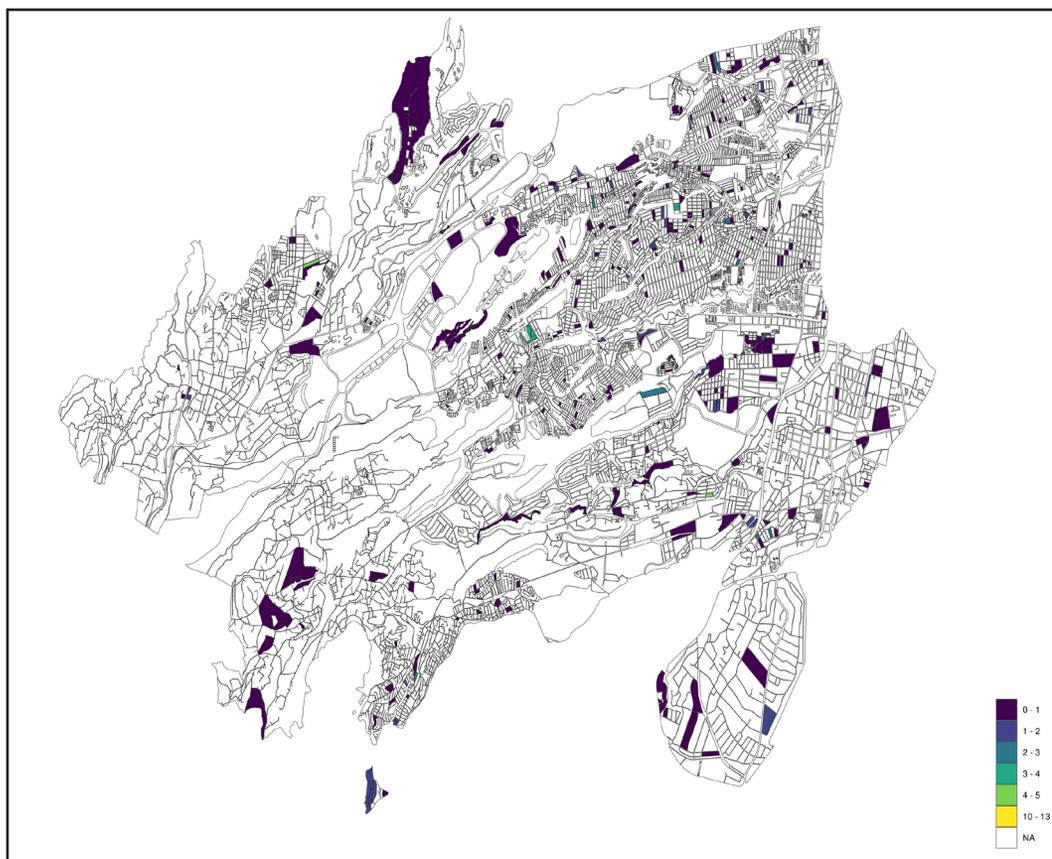
Actualmente las ciudades contemporáneas aprovechan la creatividad en el uso de los espacios públicos urbanos recreativos y de la innovación como fuerzas motoras del desarrollo económico y territorial. En esta nueva era de la creatividad en el uso de las competencias, la producción de nuevos espacios urbanos adaptados a las necesidades de la comunidad es fundamental

para la prosperidad de las ciudades y de los espacios públicos recreativos urbanos; a partir del mapa 4 se aprecia que no existen suficientes espacios de recreación en las delegaciones de Cuajimalpa y Álvaro Obregón, y si acaso se concentran en la zona surponiente, mientras que el resto se encuentra esparcido a lo largo de las colonias, dejando el área de Santa Fe con un déficit considerable de áreas de esparcimiento.

Lo que resulta evidente mediante este análisis es que los tejidos urbanos más antiguos tienden a tener una estructura urbana más consolidada en el sentido de que cuentan con áreas de esparcimiento al interior de las colonias, mientras que en el caso de Santa Fe el tejido urbano tiende a ser unifuncional, restándole vitalidad y posibilidades de generar interacciones sociales entre los ciudadanos. Aun así encontramos la paradoja de tener una de las áreas con mayor valor inmobiliario en donde no obstante, los habitantes carecen de opciones para su esparcimiento y el de sus familias.

Mapa 4.

**Delegaciones Cuajimalpa y Álvaro Obregón-Uso de suelo: esparcimiento.**



Fuente: elaboración propia con datos del DENUE 2011-2015.

## La construcción del índice de entropía

En esta etapa exploratoria de la investigación, planteamos una aproximación al estudio formal de la estructura urbana en términos de su diversidad de uso del suelo. El objetivo fue investigar posibles asociaciones entre el crecimiento acelerado del centro corporativo de Santa Fe y la diversidad del uso de suelo subyacente. Los datos sobre los usos de suelo en la conjunción de las delegaciones de Cuajimalpa y Álvaro Obregón que incluye la zona de Santa Fe se obtuvieron de dos fuentes: la primera fue a través del DENU, en donde se encuentran datos actualizados de identificación, ubicación, actividad económica y tamaño de los negocios activos en el territorio nacional, como instrumento que permite localizar los usos de suelo a nivel manzana para la zona referida. La segunda fuente es el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 (INEGI) que pone a disposición datos desagregados a nivel manzana. Como se explica más adelante, al combinar los datos de ambas fuentes se construye un indicador sobre diversidad, basado en una medida de entropía. Para describir la entropía como medida de la mezcla de usos de suelo usamos el siguiente índice:

$$\text{Entropía} = \sum_j \frac{p_j \cdot \ln(p_j)}{\ln(J)}$$

En donde  $j$  representa los usos de suelo considerados en el estudio,  $p_j$  es la proporción del  $j$ -ésimo uso de suelo con respecto al total y  $J$  es el total de usos de suelo. El índice se calcula para cada manzana. Sin embargo —para reflejar mejor la escala del vecindario caminable—, consideramos en el cálculo del índice los usos de suelo en vecindades de 500 m alrededor de cada manzana.

El índice toma entonces valores entre 1 y 0 como indicador del grado de homogeneidad entre los usos del suelo a nivel manzana: valores cercanos a 1 indican una mayor mezcla del uso del suelo, mientras que valores cercanos a 0 indican que hay un solo uso dominante, que puede ser mayormente residencial, industrial, de servicios, etc. Los usos del suelo considerados en este estudio son: habitacional, comercial, equipamiento (en su mayoría servicios) y ocio.

Aunque existen importantes trabajos sobre la espacialidad asociada a la diversidad de usos de suelo (Ritsema *et al.*, 2006; Bordoloi *et al.*, 2013), en América Latina aún no está extendida la toma de decisiones informadas a partir del análisis del territorio. Es así que los instrumentos de planeación y desarrollo urbano sustentable permanecen dentro del plano teórico e indicativo, pero no vinculante. Aun en los casos en que la disonancia entre los planteamientos teóricos y la toma de decisiones prácticas se reduzca de manera significativa, es innegable la importancia de seguir trabajando con miras hacia la sustentabilidad de manera sistemática (Chapron, 2017). A este respecto, es vital una comprensión hacia una mirada integral con respecto a la operación y las dinámicas urbanas. Dentro de esta configuración, la diversidad urbana revela aspectos importantes sobre los patrones de movilidad, la accesibilidad e incluso el grado de policentrismo en las ciudades. A fin de cuentas, la diversidad de usos de suelo favorece la vitalidad urbana, la interacción social y la innovación urbana (Escamilla y Caudillo, 2017).

Para el caso de la diversidad del uso del suelo se han desarrollado dos indicadores reconocidos ampliamente por su consistencia: primero, el índice de entropía, el cual mide la diversidad de usos de suelo con relación a una unidad geográfica determinada (Cervero, 1989; Frank y Pivo, 1994); y segundo, el índice de disimilaridad, que mide el grado en que los usos del suelo colindantes o adyacentes a un inmueble son iguales o diferentes (Kockelman, 1996; Boarnet, 2011a). La diferencia entre los dos índices mencionados radica en que, mientras la entropía mide únicamente el *balance* de usos del suelo sobre un área dada y no toma en cuenta la localización de las actividades dentro de dicha área, el índice de disimilaridad es sensible al *grado* de concentración de las actividades económicas; por ejemplo, si en el área de influencia de una manzana hay un centro comercial, es probable que dicha región tenga una entropía alta (cercana a 1) aun cuando el único lugar con usos distintos al habitacional sea el centro comercial. En este caso, un índice de disimilaridad alto indica que la diferencia de actividades está concentrada en sitios específicos.

Mientras que la entropía mide el grado de balance o heterogeneidad de usos, éste mide el grado por el cual estos usos de suelo están en contacto unos con otros. Esto da peso a la presencia de actividades económicas en las manzanas adyacentes, lo que comunica un valor sensible al ambiente circundante. La fórmula para calcular este índice es está dada por la siguiente expresión:

$$\text{Disimilaridad} = \sum_k \frac{1}{K} \sum_i \frac{X_{ik}}{I}$$

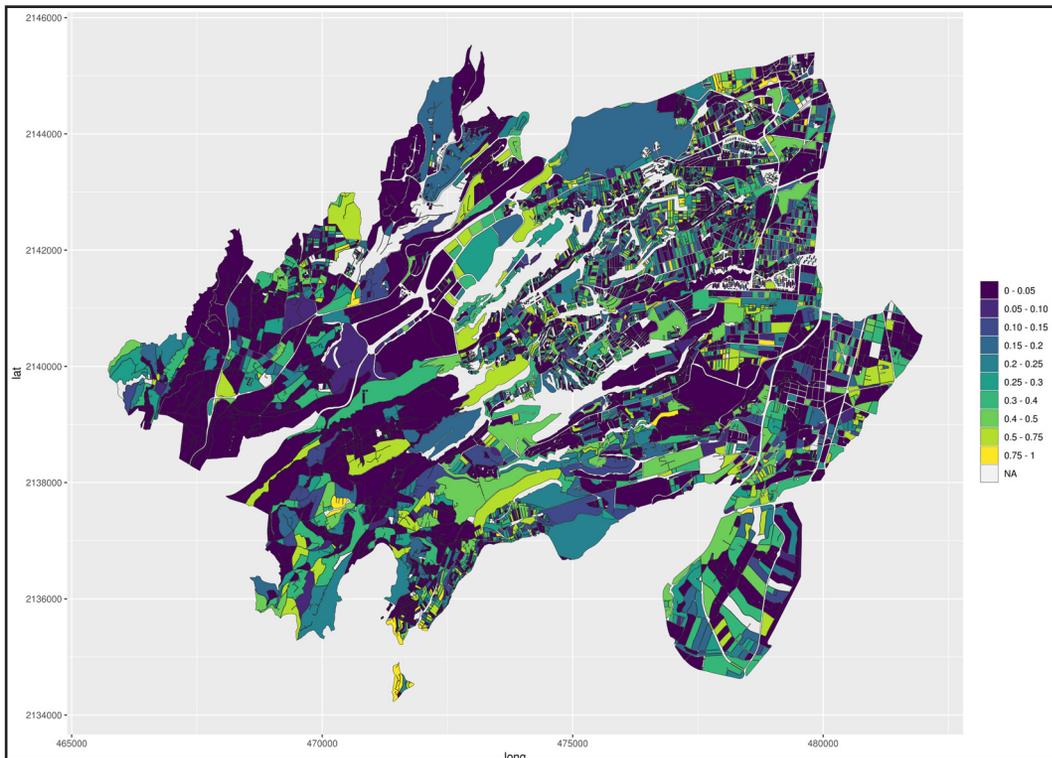
En donde  $K$  es el número de usos de suelo;  $X_{ik}$  tendrá un valor de 1 si el uso de suelo mayoritario en la manzana  $i$  es diferente del uso dominante en la manzana  $k$ , y tendrá valores cercanos a 0 en caso contrario.  $I$  es el número de manzanas bajo estudio. Entre ambos índices, la diversidad a través de la entropía y la disimilaridad busca identificar aspectos relevantes dentro del tejido urbano, tanto con respecto a la composición interna de cada manzana como a la heterogeneidad circundante a cada una de ellas, proporcionando así una panorámica completa de la estructura urbana de la zona.

Como parte de los objetivos del presente trabajo, analizamos la estructura urbana en términos de la mezcla de usos de suelo en la zona del megaproyecto de Santa Fe en la Ciudad de México. Para ello, utilizamos el índice de entropía de Shannon como un proxy de la diversidad de utilización de suelo, calculado a nivel manzana y utilizando la biblioteca `Vegan` de R y el plano se asoció a un código de colores. El indicador integra cuatro categorías generales de uso de suelo: comercios, servicios, esparcimiento y vivienda; los microdatos para los tres primeros se descargaron del DENUE 2011-2014, mientras que para vivienda se utilizó el Censo de Población y Vivienda del 2010 del INEGI.

La entropía medida en una zona caracterizada por su fragmentación con respecto a las colonias aleñañas nos permitió constatar las diferencias entre zonas de la ciudad creadas mediante procesos extendidos a lo largo del tiempo, y si bien los vecindarios van diversificándose de acuerdo con las demandas de los habitantes, sería conveniente integrar esta mezcla en los principios de diseño.

## Mapa 5.

## Delegaciones Cuajimalpa y Álvaro Obregón—Índice de Entropía.



Fuente: elaboración propia con datos del DENUE, 2015.

Este mapa permite visualizar los datos en donde las áreas más claras reflejan los mayores niveles de entropía y que se ubican en la región centro y al nororiente, que coincide con los vecindarios que tienen mayor antigüedad e incluso un origen informal. En cambio la región surponiente destacan grandes secciones de baja entropía, en su mayoría ocupados por un uso de suelo y que corresponden con las zonas corporativas y residenciales, lo que refleja los mecanismos de segregación inherentes a dicha configuración urbana. Es así como dicha representación revela los mecanismos inmanentes a la zonificación no inclusiva que caracterizó a la planeación urbana de las últimas décadas y que no obstante, reproduce las condiciones de fragmentación espacial que inhibe la interacción social entre los habitantes creando barreras espaciales entre la ciudadanía.

## Conclusiones: el punto de equilibrio

En los últimos años, la información se ha vuelto un componente indispensable para entender las ciudades. No obstante, es necesario decodificar la información inherente al entorno físico, que es en donde tienen lugar las interacciones sociales. Si bien existe un relativo consenso con respecto

a la proporción idónea entre los distintos usos del suelo, no existen lineamientos vinculantes por parte de las instancias federales, estatales o locales en donde se establezcan los parámetros a los que deben ceñirse los planes y programas de desarrollo urbano que operan en el territorio.

Es importante señalar que el concepto de entropía utilizado en este análisis no se refiere a este como sinónimo de desorden (Boltzmann, 2015), la imprevisibilidad o la incertidumbre, sino que aplicado a la diversidad de los usos de suelo la mezcla aparentemente aleatoria de actividades tiene un trasfondo social económico y cultural que propicia la vitalidad del espacio urbano. En este sentido, la ciudad es un sistema abierto en donde la diversidad se identifica como entropía positiva (Bettini, 1996), dado que dicho concepto es tomado de la termodinámica y por tanto, no tiene en origen una carga negativa. La discusión sobre la pertinencia de un cierto grado de entropía en los sistemas urbanos sigue vigente, pero digamos que la diversidad organizada o un cierto grado de desorden en las ciudades se ubica en un punto medio entre la uniformidad y el caos. En el contexto de las ciudades un nivel de entropía alto nos refiere frecuentemente a usos unifuncionales que están más cercanos a condiciones de segregación social y fragmentación espacial, mientras que altos niveles de entropía son necesarios para la factibilidad de grandes infraestructuras o equipamientos metropolitanos, además de que esto evita la dependencia extrema sobre los sistemas de transporte.

El caso del parque corporativo nos muestra de manera fehaciente, que los megaproyectos que son concebidos desde una visión inmobiliaria y cuya zonificación no contempla la inclusión de usos compatibles con el resto de la ciudad. Estos desarrollos tienden en cambio a convertirse en enclaves de la globalización en donde las interacciones sociales no están abiertas hacia los vecindarios circundantes, mantienen un entorno cerrado y excluyente para la ciudadanía. La ciudad se compone de elementos diversos que favorecen la negociación y el intercambio, por lo que las oportunidades de interacción pueden medirse a través de herramientas como la entropía positiva.

A través del presente análisis se ha podido constatar que la diversidad de usos juega un papel determinante para efectos de la creación de ambientes propicios en donde puedan tener lugar la interacción social. Si bien los desarrollos como Santa Fe fueron creados desde un inicio como enclaves elitistas con usos especializados pero accesibles sólo a un segmento definido de la población, es necesario redefinir los parámetros mediante los cuales se configuran las ciudades con el objetivo de no recrear los espacios de tránsito, autocontenidos y excluyentes, sino propiciar la mezcla de usos, niveles socioeconómicos y estilos de vida. Es mediante la diversidad de usos y actividades como podremos enfrentar los retos de sustentabilidad energética, de transporte público y de interacción humana, apostando a las dinámicas sociales que se generan en las ciudades y que permiten a fin de cuentas identificarnos como especie.

## Referencias

- Batty, Michael (2017). "Cities in disequilibrium", en Jeffrey Johnson, Andrzej Nowak, Paul Ormero, Bridget Rosewell, & Yi-Cheng Zhang, *Non-Equilibrium Social Science and Policy Introduction and Essays on New and Changing Paradigms in Socio-Economic Thinking* Cham, Springer, pp. 81-96.

- Bettini, Virginio (1996). *Elementi di ecologia urbana*. Turín: Einaudi.
- Boarnet, Marlon (2011). "A Broader Context for Land Use and Travel Behavior, and a Research Agenda." *Journal of the American Planning Association* 77 (3), pp. 197-213
- Boeing, Geof (2017). "Measuring the Complexity of Urban Form and Design." *SSRN Electronic Journal*.
- Boltzmann, Ludwig (2015). "On the relationship between the second fundamental theorem of the mechanical theory of heat and probability calculations regarding the conditions for thermal equilibrium." *Entropy* 17, pp. 1971-2009.
- Bordoloi, Rupjyoti; Amit Motea; Partha Pratim Sarkarb; C.Mallikarjuna (2013). "Quantification of Land Use diversity in the context of mixed land use." *Procedia, Social and Behavioral Sciences* 104, pp. 563-572.
- Cervero, Robert y Kockelman, Kara (1997). "Travel demand and the 3Ds: density, diversity, and design". *Transportation Research. Part D, Transport and Environment*, 2D (3).
- Chapron, Guillaume (2017). "The environment needs cryptogovernance." *Nature* 22; 545 (7655): pp. 403-405.
- Charvat František, Kučera, Jaroslav y Soukup, Miroslav (1973). "Toward the system theory of dependence: further general theoretical remarks." *Quality and Quantity*, vol. 7, núm. 1, pp. 69-90.
- De Nadai Marco; Staiano, Jacopo; Larcher, Roberto; Sebe, Nicu; Quercia, Daniele; Lepri, Bruno. (2016) "The Death and Life of Great Italian Cities: A Mobile Phone Data Perspective." *WWW '16 Proceedings of the 25th International Conference on World Wide Web Pages*, pp. 413-423.
- Desmond, Josh et al. (2017) "An overview of city analytics." *Royal Society Open Science*.
- Echavarría Ochoa, Juan Camilo y Roca Cladera, Josep (2014). "Valor y diversidad: el caso de la Región Metropolitana de Barcelona", *International Conference Virtual City and Territory. "9° Congresso Città e Territorio Virtuale, Roma, 2, 3 e 4 ottobre 2013"*. Roma: Università degli Studi Roma Tre, p. 560-572.
- Escamilla, Jorge Alberto y Caudillo Camilo Alberto (coords.) (2017). *Densidad, diversidad y policentrismo: ¿planeando ciudades más sustentables?* Ciudad de México: Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo", A.C.
- Fistola, Romano y La Rocca, Rosa A. (2014). "The Sustainable City and the Smart City: measuring urban entropy first." *WIT Transactions on Ecology and The Environment*, vol 191, pp. 537-548.
- Frank, Lawrence y Pivo, Gary (1994). "Impacts of Mixed Used and Density on Utilization of Three Modes of Travel: Single-Occupant Vehicle, Transit, Walking". *Transportation Research Record Journal of the Transportation Research Board*. 1466: 44-52.
- Galtung, Johan (1975). "Entropy and the general theory of peace", in Galtung J. (ed.). *Essays in Peace Research*, J. vol. L, Humanities Press, Atlantic Highlands, NJ, USA.
- Higham Desmond, Josh; Batty, Michael; Bettencourt, Luis M.A.; Vukadinović Greetham, Danica; Grindrod Peter (2017) "An overview of city analytics." *Royal Society Open Science* 4 (2), 161063.
- Hristova, Desislava; Williams, Matthew J.; Musolesi, Mirco; Panzarasa, Pietro; Mascolo, Cecilia. (2016). "Measuring Urban Social Diversity Using Interconnected GeoSocial Networks." *WWW'16 Proceedings of the 25th International Conference on World Wide Web*, pp. 21-30.

- Jacobs, Jane (1961). *The Death and Life of Great American Cities* (edición original publicada por Random House, Inc., Nueva York. Traducción española de Ángel Abad, *Muerte y vida de las grandes ciudades*. 2ª. ed. 1973 (1. ed. 1967). Madrid: Península.
- Jost, Lou (2006). "Entropy and diversity", *Oikos* 113(2), pp. 363-375.
- Kockelman, Kara, (1996). *Travel Behavior as a Function of Accessibility, Land Use Mixing and Land Use Balance: Evidence from the San Francisco Bay Area*. Master of City Planning Degree Thesis, University of California, Berkeley, pp. 1-51.
- Luhmann, Niklas (1995). *Social Systems*. Stanford University Press: Redwood City, CA, USA.
- Montejano, Jorge A.; López, Pablo; Caudillo, Camilo A. (2013). "Hacia barrios auto-contenibles en la zona metropolitana del Valle de México. Marco metodológico para identificar características sociodemográficas y de estructura urbana con potencial para reducir la cantidad de viajes no laborales en automóvil." *Revista Iberoamericana de Urbanismo* 10, pp. 53-72.
- Moreno Carranco María (2011). "Marketing del habitar: Santa Fe y corredor Reforma en la Ciudad de México", *Espacialidades*, 1(1), pp. 102:127.
- Noszczyk, Tomasz (2018). "A review of approaches to land use changes modeling." *Human and Ecological Risk Assessment*.
- Pilosof, Shai; Porter, Mason A.; Pascual, Mercedes; Kéfi, Sonia (2017). "The multilayer nature of ecological networks", *Nature, Ecology & Evolution*, 1(01), pp. 1-9.
- Quigley, John M. (1998). "Urban Diversity and Economic Growth", *Journal of Economic Perspectives*, 12(2), pp. 127-138.
- Ritsema van Eck, Jan y Koomen, Eric (2006). "Characterising urban concentration and land-use diversity in simulations of future land use", *The Annals of Regional Science*, march 2008, vol. 42, Issue 1, pp. 123-140.
- Shannon, Claude E. (1948). "A mathematical theory of communication." *The Bell System Technical Journal*, 27, pp. 379-423.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (1999). "Sistema Normativo de Equipamiento Urbano. Tomo I. Educación y Cultura. [Recuperado el 20 de agosto de 2020] en [http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1592/1/images/educacion\\_y\\_cultura.pdf](http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1592/1/images/educacion_y_cultura.pdf)
- Sung, Hyungun, Lee, Sugie & Cheon, SangHyun (2015). "Operationalizing Jane Jacobs's urban design theory: Empirical verification from the great city of Seoul, Korea", *Journal of Planning Education and Research*, 35(2), pp. 117-130.
- Valenzuela, Alfonso (2007). "Megaproyectos para una ciudad dividida", *Cuadernos Geográficos*, núm. 40, semestral, pp. 53-66 (Universidad de Granada).
- \_\_\_\_ (2013). "Dispositivos de la globalización: la construcción de grandes proyectos urbanos en Ciudad de México." *Eure*, vol. 39(116), pp. 101-118 (Pontificia Universidad Católica de Chile).
- Wiener, Norbert (1961). *Cybernetics or Control and Communication in the Animal and the Machine*. MIT Press: Cambridge, MA, USA.
- Youn, Hyejin; Bettencourt, Luís MA; Lobo, José; Strumsky, Deborah; Samaniego, Horacio; West, Geoffrey B (2016), "Scaling and universality in urban economic diversification". *Journal of The Royal Society Interface* 13, 20150937.

## Siglas y acrónimos

DENUE Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas

INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía

ZMVM Zona Metropolitana del Valle de México

## **IV. Infraestructura e instrumentos de gestión**



# Infraestructura, vivienda y metrópoli

Pedro Pérez<sup>1</sup>

## Introducción

Esta ponencia trata de aproximarse a la complejidad de las Infraestructuras Urbanas (iu); en tal sentido, México es un excelente lugar para que se desarrolle este tipo de trabajos, basta mencionar dos casos particulares: uno con una tercera parte de su construcción ya ejecutada y el otro como proyecto: se trata del nuevo aeropuerto internacional de la ciudad de México en el área de Texcoco<sup>2</sup> y el tren a Toluca. En ambos casos resulta interesante observar el conjunto de situaciones, intereses, grupos sociales y étnicos que se encuentran involucrados y que se manifiestan sobre la racionalidad o la necesidad de esas infraestructuras. Complejidad que, por una parte, caracteriza al objeto, y que es necesario tomar en cuenta para su conocimiento y, por la otra, que reclama diferentes miradas disciplinarias.

Se entiende por Infraestructuras Urbanas (IU) el conjunto de bienes de uso colectivo que constituyen soportes materiales de la vida social aglomerada. El soporte de este tipo de reproducción social, se da tanto en las actividades económicas (proceso de acumulación) como en la población (fuerza de trabajo o no) y en las actividades de gobierno-gestión operantes en esa reproducción. Se trata de un conjunto amplio de bienes, muchos de los cuales sostienen la prestación de servicios y que, por lo tanto, es difícil pensarlos de manera totalmente separada. Podemos mencionar las redes (viales, de electricidad, de comunicaciones, de agua y saneamiento, de alumbrado público, de tv, etc.), los espacios públicos, los soportes de los transportes (terminales de autobuses, puertos, aeropuertos, entre otros).

Esta presentación intenta reflexionar sobre las IU tratando de no cerrar las perspectivas de análisis, sin pretender dar una respuesta final, sino solamente alimentar la discusión.

---

<sup>1</sup> Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnica (Conicet); profesor de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

<sup>2</sup> Este capítulo fue redactado con anterioridad a la consulta sobre la continuidad del proyecto y a la decisión del entonces presidente electo de cancelarlo y orientarlo hacia otro lugar dentro del AMCM.

## ¿De qué hablamos cuando relacionamos vivienda e infraestructura urbana?

No hay vivienda sin infraestructura. Una *casa* no es vivienda, es solamente una *guarida*. La vivienda, como dijera hace años Yujnovsky (1984), es un conjunto de servicios.

La ciudad, desde sus orígenes hace 8000 o 10 000 años, la que Sjoberg (1998) llamó "ciudad preindustrial", supuso la construcción de un medio (artificial, por ende) que fuese el soporte material de la vida social aglomerada y de su reproducción: viviendas, calles, palacios, acueductos, etc.

No toda IU está *directamente* asociada con la vivienda. No es necesario que haya puertos o aeropuertos para que la vivienda sea un componente completo de la urbanización, pero sí son necesarias ciertas redes (electricidad, agua, drenaje, gas, vialidades, alumbrado, telefonía, etc.) que sostienen servicios esenciales para la vida social aglomerada.

La IU es un componente complejo del espacio urbano, lo cual resulta evidente si entendemos la urbanización como un proceso y no solamente como un resultado. En un sentido global, ésta es un proceso histórico que comienza en un lugar y un momento determinados, y que continúa con diferentes trayectorias. Un proceso que ofrece resultados sin perder su continuidad, su desenvolvimiento basado en dos dinámicas históricas iniciales, particulares y articuladas: el capitalismo y la industrialización. La urbanización es un proceso permanente, tanto en términos cuantitativos como cualitativos: expansión territorial, densificación, inclusiones y exclusiones, construcciones, destrucciones, renovaciones, etc.<sup>3</sup>

La industrialización capitalista provocó una fuerte concentración territorial de actividades económicas, medios de producción, fuerza de trabajo, población en general, configurando áreas de aglomeración cada vez mayores sostenidas por un conjunto de condiciones materiales, de soportes físicos, con un papel central en la aglomeración de cada área urbana como en los cada vez más complejos sistemas de ciudades.

Esa última distinción permite reconocer una significación más amplia de la IU: si la vivienda no necesita aeropuerto, sí lo necesita un sistema de ciudades. Esto es, la urbanización en sentido amplio, como sistema urbano que soporta condiciones de vida de las unidades domésticas y condiciones de producción de las actividades económicas. Esos sistemas urbanos amplios deben ser servidos por un conjunto de soportes físicos que hacen posible la configuración y el funcionamiento en ese ámbito mayor, desde terminales de autobuses, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, sistemas de comunicación, producción y transporte de energía, etc. Los sistemas urbanos de escala regional, nacional o, crecientemente, internacional se caracterizan por una alta complejidad y, por consiguiente, diferencian sistemas de IU a ellos adecuados. La dotación de esa infraestructura está asociada al grado de complejidad de las áreas y de los sistemas urbanos.

Por su parte, la vivienda es el soporte material de la reproducción doméstica y, como tal, está presente en todo asentamiento humano; existe desde que la sociedad adquirió capacidad

---

<sup>3</sup> Podríamos suponer que, en la medida que la urbanización se expanda globalmente en el conjunto de la superficie de la tierra, ese proceso se detendría, pero, por otra parte, es posible suponer que ello no sucedería, ya que sería necesario modificar los soportes materiales para adecuarlos a los cambios sociales que, difícilmente, se detendrían. Es evidente que esta proposición se realiza desde una suerte de vacío que da lugar a la creencia en que el crecimiento no tiene límites.

de construir refugios mejores que los que proporcionaba la naturaleza. La vivienda es, por ello, construida por población dispersa que puede resolver de manera individual buena parte de las necesidades de la reproducción doméstica. Por el contrario, la aglomeración territorial de la sociedad requiere de una organización colectiva que produce bienes para satisfacer necesidades que ya no pueden ser resueltas individualmente.

La IU es un componente esencial del proceso de urbanización; es un elemento que, desde el presente, en el que se concibe, se planifica y se produce, se proyecta hacia el futuro. Proyecta la urbanización hacia el futuro, ya que es presente lanzado al futuro (Appel, Anand y Gupta 2018). Respecto de lo anterior, conviene citar un ejemplo que refiere a la infraestructura vial, cuya producción actualiza el territorio o lo deja en suspenso; en ese sentido, algunas áreas se incorporarán otras quedarán, por ahora, fuera del proceso de urbanización o bien modificarán su significación social y económica, o tal vez por ahora, no lo harán.

La producción de la IU es un proceso que no termina al cortar la cinta de la inauguración. Se mantiene y actualiza de manera constante y a veces debe sustituirse totalmente (destrucción y nueva construcción). Ese proceso temporal es el sostén de una sociedad (aglomerada) cambiante en el que la IU anticipa el futuro y sigue al presente.

Al mismo tiempo, la IU es el resultado de un conjunto de procesos económicos, políticos, sociales, tecnológicos y culturales que giran en torno a un componente material: la producción económica de los bienes que la integran (calles, puentes, drenaje, sistema de cableado, etc). Todo bien material (físico) que corporiza la infraestructura es un producto económico dependiente de las condiciones o reglas de esa producción en cada tiempo y lugar.

Esos bienes materiales configuran la base que sostiene a la estructura compuesta por el conjunto de relaciones que integran los procesos concretos de reproducción de la vida social aglomerada, procesos que son de naturaleza económica, política, social, cultural, ambiental.

En tanto condición del funcionamiento de las actividades aglomeradas, la IU sostiene la productividad social de los sistemas urbanos. Referimos así a la capacidad de garantizar la reproducción social (finalidad global y amplia). En tal sentido, la IU no es solamente un soporte de esa amplia productividad, sino también de su distribución territorial y social.

Las actividades económicas son un componente particular del conjunto de las actividades que hacen a la reproducción social y que están soportadas por la IU, como lo está la consecuente productividad económica de los sistemas urbanos. En ese sentido, la IU es el soporte de la distribución social de los bienes producidos en la ciudad.

Resumiendo, la IU es una condición para la reproducción social en las sociedades urbanas, un componente de la vida cotidiana de la población en el sentido más amplio, como condición de sus maneras de hacer; no hay actividad o hecho urbano-cotidianos que no estén asociados o dependan, de la IU.<sup>4</sup> Ésta es un configurador de la vida individual y colectiva que permite el acceso al conjunto de posibilidades (energía, comunicaciones, movilidad, agua, conocimientos, etc.) o lo limita a algunos lugares o grupos sociales. La IU es tanto un medio como un símbolo de

<sup>4</sup> Esto puede explicitarse por *reducción al absurdo*: cuando por alguna razón un área urbana pierde sus infraestructuras o su funcionalidad, la vida social parece detenerse. Ello sucedió en el gran apagón de una parte de la ciudad de Buenos Aires en febrero de 1999, como en algunas situaciones de guerra.

las condiciones de vida desde la modernidad (desarrollo, satisfacción de necesidades, *progreso*) y de la posibilidad de la integración social en esas condiciones. Es, por ello, un objeto de la lucha social y política por la ocupación de un lugar en el territorio de la reproducción social.

Las IU de la *ciudad industrial* pueden calificarse de rígidas: difícilmente se adecuan de manera rápida a las transformaciones sociales y a las necesidades de su reproducción. Esta caracterización crítica tiene dos posibles significaciones sociales. Por una parte se relaciona con nuevos requerimientos o necesidades para la reproducción del capital, particularmente facilitando las respuestas a los desafíos de la globalización; por el otro se refiere a las necesidades, también cambiantes, de la reproducción social en sentido amplio (de la fuerza de trabajo, formal e informal, de la población, etc.). Los efectos de esas transformaciones requieren una ciudad “ágil”, es decir, con una rápida adaptación a las necesidades cambiantes (*World Economic Forum*, 2018). Esa mirada sobre agilidad o flexibilidad se vincula con las condiciones del desarrollo económico y las perspectivas empresarialistas de la ciudad. El estudio del World Economic Forum (WEF) se orienta a “respaldar la escalada de esfuerzos empresariales que beneficien al bien global y se dediquen a fomentar los ecosistemas de innovación en las ciudades globales del mundo”, dado que “empresarialismo e innovación se convierten en los motores del progreso global, económico y social” (WEF, 2018: 5). Dentro de los varios componentes de la agilidad, dos pueden ser considerados centrales: suelo e IU. Hay ejemplos sencillos de flexibilidad, como la transformación de infraestructuras viales en lugares de recreación en algunos días y/u horas en Bogotá. Esa agilidad no queda fuera de las características que mencionamos para las IU, sino que hace más compleja sus condiciones. Puede entonces preguntarse: ¿Qué significa la flexibilidad con relación a los diferentes usos de la ciudad, las desiguales capacidades económicas para su acceso y las distintas necesidades sociales que están en juego?

### *Infraestructura, vivienda y ciudad*

La IU configura como vivienda a una construcción que cobija a la unidad doméstica al colocarla en la urbanización. De allí que ésta puede ser analizada con base en dos núcleos interdependientes de significado y funcionalidad: suelo-vivienda e infraestructura-servicios. Desde esa significación es posible afirmar que la IU pone a la vivienda en la ciudad.

Ese poner en la ciudad, además, es parte de un conjunto de procedimientos de distribución de los bienes socialmente producidos. Esos bienes se distribuyen con base en la asignación a cada individuo, familia o grupo de una parte del producto social dentro de relaciones de mercado y según el posible papel (distribuidor o concentrador) del Estado. Esa distribución es desigual al estar asociada a distintas fuentes: la ganancia basada en la propiedad de los medios de producción y distribución, la renta de la propiedad inmobiliaria o financiera y la remuneración de la fuerza de trabajo (asalariada o no).

La urbanización representa un segundo orden de distribución que está condicionado por los procesos de mercado y las políticas estatales. Se trata de la distribución territorial de los bienes urbanos, a partir de procedimientos de asignación de *lugares* para la localización de los diferentes grupos de la población (viviendas) y las actividades (construcciones). Las IU, por su parte, se

localizan de forma discreta en el espacio, cubriendo sólo algunas áreas (cobertura territorial). De allí que sea la relación entre la localización de los usuarios (actividades económicas, fuerza de trabajo y población no fuerza de trabajo) y la de las IU lo que define la distribución territorial del acceso y/o uso de los bienes que integran la aglomeración urbana.

De manera particular, el acceso a infraestructuras y servicios es objeto de una distribución social que define quiénes y en qué condiciones lo obtienen, con cierta independencia de su *lugar* en el territorio urbano (cobertura social). Esta cobertura depende, por una parte, de las regulaciones sobre producción y consumo de esos bienes y, por la otra, de las condiciones económicas, sociales y culturales de quienes buscan su acceso; condiciones que se representan por el peso relativo que para cada usuario tienen los costos de acceso sobre sus capacidades económicas. El resultado es una suerte de continuo, desde el acceso libre o restringido debido a condiciones económicas, sociales o étnicas,<sup>5</sup> hasta la exclusión total (Pírez, 2009).

Las diferencias-desigualdades de la urbanización dependen de las modalidades de producción y consumo que predominen, tanto en lo inmobiliario (incorporación de suelo y construcción de vivienda), como en las IU.

Es posible identificar tres modalidades principales de producción-consumo de la urbanización (Pírez 2016a): mercantil, desmercantilizada y no mercantil. La producción mercantil se destina a satisfacer una necesidad (bien de uso: vivienda o infraestructura) siempre que introducido el producto en el mercado permita recuperar los costos y obtener una ganancia media (bien de cambio). Su consumo, correlativamente, implica la capacidad económica (solvencia) de disponer de la cantidad de dinero suficiente para pagar ese precio de mercado. Los bienes se producen para quienes son solventes y quienes no lo son no pueden acceder a ellos. En la producción desmercantilizada, la intervención redistributiva del Estado disminuye los costos (subsidiando la oferta) o bien incrementa la capacidad económica (solvencia) de los consumidores, con lo que amplía la franja de la población que puede acceder a los bienes de la urbanización a través del mercado. La producción no mercantil, por su parte, se destina al consumo directo, sin pasar por el mercado, no se orienta a la obtención de ganancia ni requiere el pago monetario del precio para acceder al bien.

Aunque esas tres modalidades están presentes en la urbanización latinoamericana, la mercantil es hegemónica, y la desmercantilizada es la menos relevante. Esto indica que, dada la muy desigual distribución primaria de los recursos sociales, una cantidad relevante de familias o grupos sociales se encuentra relativamente excluida del acceso a la urbanización debido a su insolvencia (Pírez 2018). Esos grupos tienden a acceder a la ciudad por medio de modalidades no mercantiles,<sup>6</sup> particularmente, por autoproducción. Vale la pena resaltar que no se trata únicamente de incorporación de suelo y producción de vivienda, sino también de autoproducción de infraestructuras, servicios y equipamientos de uso colectivo.

La producción dominante se destina a la población con capacidad de pago (solvencia) de los bienes urbanos mercantiles (incluso IU). Mientras que se configura y consolida la desigualdad

<sup>5</sup> Un ejemplo de esa exclusión racial fue la restringida posibilidad de la población afroamericana en las ciudades del sur de los Estados Unidos de utilizar el transporte colectivo o los baños públicos.

<sup>6</sup> Como es ampliamente conocido, que el acceso sea no mercantil no significa que esa urbanización se mantenga así en el tiempo, sino que es más fuerte la tendencia a su mercantilización, particularmente en lo que se ha llamado el mercado informal.

territorial en la urbanización, ya que la población sin esa capacidad (insolvencia) queda limitada a los espacios de menor calidad, alejados de la centralidad urbana.

En ese contexto, las UI-servicios son centrales y relativas a las condiciones de conectividad asociadas a la localización y la movilidad de la población y las actividades. Por eso mismo, resulta clave la discusión acerca de una configuración compacta o difusa (Abramo, 2012) de la aglomeración urbana, así como la deslocalización de centralidades. La conectividad depende de las posibilidades de movilidad dentro del territorio urbano, y éstas, por su parte, de las infraestructuras de movilidad y de los servicios de transportes, y por otro lado dependen de las infraestructuras y los servicios de comunicaciones. Es en este segmento donde las innovaciones tecnológicas han sido más fuertes.

Esa conectividad tiende a cubrir el territorio urbano, más allá de su extensión y discontinuidades, y permite “moverse” mundialmente. De esa manera, ciertos servicios que ofrece la urbanización, colectivos o no, pueden ser accedidos con cierta independencia de los territorios de localización, pero dependiendo de las condiciones sociales de acceso, particularmente la solvencia económica.

Como resultado, la inclusión de los diferentes grupos de la población en las IU representa una condición para la inserción plena en la ciudad y para su participación en la distribución de los bienes sociales; se trata de una posibilidad de integración de los habitantes en lo propiamente urbano, es decir, de acuerdo con Lefebvre (1969), esto se representa “en la vida social y política, donde se acumulan no sólo las riquezas, sino conocimientos, técnicas y obras (obras de arte, monumentos)” (Lefebvre, 1969: 18). Lo anterior se trata solamente de una posibilidad, porque esa contribución es resultado de procesos sociales.

## Suelo e infraestructuras: tres momentos en la configuración urbana

En el desarrollo de la urbanización encontramos tres momentos que, más allá de diferentes trayectorias en distintas realidades geográficas, muestra cierta continuidad en las tendencias de configuración territorial y en su relación con la reproducción de las relaciones sociales.

La *ciudad industrial* inició un modelo de aglomeración y concentración de medios de producción y circulación, fuerza de trabajo y población en general, que permitió consolidar las relaciones de producción capitalistas: coerción a ingresar en el mercado de trabajo y captación del excedente por apropiación de la plusvalía; incremento de la productividad y de la acumulación económica, particularmente por el aumento de la velocidad de rotación del capital. La IU atendió a las condiciones para el funcionamiento de las economías urbanas en su rasgo de concentración-productividad-explotación. La vivienda no fue, durante mucho tiempo, una condición para ello, solamente hasta que, por razones económicas, sociales y políticas, las contradicciones en la reproducción de la fuerza de trabajo se volvieron importantes (Offe, 1990), ocurrió lo mismo con las infraestructuras y los servicios a ella asociados.

El segundo momento puede relacionarse con la metropolización, que nos habla de una suburbanización de la población de ingresos medios y altos y la salida de las principales actividades

económicas fuera del radio de concentración de la ciudad. Detrás están los cambios en el tipo de actividades industriales predominantes (producción de bienes de consumo duradero) y la transformación de la gestión industrial con aparición de actividades administrativas y trabajadores de cuello blanco (sectores medios calificados con remuneraciones diferenciadas). Las industrias salieron de las áreas de residencia y debieron distribuir sus productos y localizar los nuevos aparatos de comercialización masiva en puntos de intersecciones viales. La acumulación económica se liberó relativamente de la concentración y estuvo asociada con las innovaciones tecnológicas que organizaron el proceso mismo de trabajo (fordismo), todo ello en escalas territoriales amplias vinculadas con el uso de medios de transporte, especialmente automóviles. Las IU siguieron ese cambio y, a la vez, hicieron posible esa “salida” de la ciudad consolidada: las redes viales<sup>7</sup> que permitieron la utilización creciente del transporte automotor (de personas y mercancías), los sistemas de comunicaciones, redes de energía y de agua y saneamiento, en ámbitos territoriales cada vez más amplios. Las ciudades centrales perdían peso económico y eran abandonadas por la población de mayores ingresos, el uso de su espacio disminuía, dejando de ser necesaria la ampliación de su IU y volviéndose indiferente su mantenimiento. La expansión territorial con baja densidad da lugar a una nueva relación entre algunos componentes de la IU (vialidad, redes, etc.), la superficie ocupada y la población servida, pasando de una organización consolidada y compacta de la aglomeración a otra relativamente dilapidadora del suelo y de las IU.

La transformación de las actividades económicas hacia fines de los años setenta, con el peso creciente del sector terciario, en especial asociado a las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y, particularmente, la financiarización, motorizaron el tercer momento. Eso impactó, por una parte, en la lógica de obtención de ganancias en la totalidad de las actividades al tender a independizarse de la producción de bienes; por la otra, de manera directa en el proceso de urbanización, con la creciente subordinación de las actividades inmobiliarias y las infraestructuras. A partir de los cambios tecnológicos y de la hegemonía financiera, la dinamización de la acumulación dependió cada vez más de la comunicación informática; con ello, lo que se intercambia son, predominantemente, bienes digitales o el soporte digital de bienes materiales. Una nueva relación entre suelo, desarrollo inmobiliario e infraestructuras consolidó un doble proceso de crecimiento urbano: el fortalecimiento del crecimiento periférico y la revitalización de las áreas consolidadas del “centro” (Abramo, 2012). La consolidación de esas tendencias se vinculó con la transformación de los actores que producen la urbanización. No solamente el peso creciente del sector financiero, sino la asociación entre las grandes constructoras y los grupos inmobiliarios que empujaron la urbanización por medio de proyectos de gran envergadura articulando residencia, locales para actividades terciarias (comerciales, financieras, inmobiliarias, etc.), manteniendo un uso expansivo del suelo hacia las periferias o consolidando el nuevo uso en los centros. Importante es la producción de vivienda social en grandes conjuntos periféricos. El centro se caracterizó por el uso de suelo vacante y la transferencia de suelo público desactivado (como las tierras de los ferrocarriles), junto con la redefinición de las relaciones entre los actores

<sup>7</sup> Gran parte construidas con anterioridad, como sucedió en los Estados Unidos como consecuencia de la política keynesiana del *New Deal*, facilitando de tal manera un futuro que no se había imaginado.

privados y públicos. El ejemplo más claro es la conformación de Asociaciones Público Privadas (APP)<sup>8</sup> para el diseño, la planificación, el financiamiento y la ejecución de esos proyectos.

Una particularidad cruza esos tres momentos: la relevancia del suelo para la definición concreta de las localizaciones, y por ende, del desarrollo de las IU. No es posible pensar ese desarrollo si no se lo sostiene en una oferta consecuente de suelo. Esto condiciona tanto el desarrollo de las IU como el de las actividades inmobiliarias.

El tercer momento (el actual), muestra la necesidad de desarrollar las IU tanto en las periferias como en las áreas centrales.

## Infraestructura, poder y gobernanza<sup>9</sup> urbana

El papel de las IU en la configuración del futuro de las sociedades urbanas implica decisiones que se proyectan en el tiempo y que comprometen las condiciones de la reproducción social en sentido global. Esas decisiones son el resultado de relaciones de poder que se concretan en definiciones que resultan de procesos de oposición y lucha por el control del espacio urbano y ponen en juego la imposición de diferentes orientaciones de políticas públicas.

Además de su dimensión técnico-económica, las IU son fundamentalmente objetos políticos. Su peso en las dinámicas urbanas, en la inclusión o exclusión de la población, de sus bienes y su consecuente papel en la redistribución de las condiciones de producción y reproducción del capital y de la población en general, las hacen un objeto de relaciones de poder.

Los efectos de las IU en la configuración del territorio urbano no corresponden con una su-puesta naturaleza. Son el resultado histórico de *procesos de orientación* que se concretan en su diseño, producción, gestión y mantenimiento. No es correcto decir que las IU soporta al conjunto de las actividades sociales y que es la base de la distribución de los bienes socialmente producidos en la ciudad (usando el verbo *ser*). Esos resultados dependen de su orientación, de cómo se concibe, desarrolla y gestiona cada componente de las IU.

Entendemos por orientación al resultado de toma de decisiones políticas que definen el sentido de la planificación, producción y gestión de las IU. Decisiones que dependen de un sistema particular de relaciones de poder que se resuelven socialmente y se reconocen institucionalmente. Decimos sistema particular porque por detrás de las IU, y de cada uno de sus componentes, encontramos relaciones entre actores gubernamentales (nacionales, intermedios, locales), empresariales (construcción, finanzas, inmobiliarios, industriales, etc.) y sociales (usuarios y no usuarios), cuyo peso relativo se articula en la definición de esas orientaciones. Por ejemplo, modalidades de relaciones que según el predominio social pueden ser calificadas de estatales o privadas, centralizadas o descentralizadas. Las orientaciones resultantes, por su parte, podrían ser identificadas como mercantiles, no mercantiles o desmercantilizadas.

---

<sup>8</sup> También conocidas por sus siglas en inglés como PPP.

<sup>9</sup> Utilizamos el término castellano de *gobernanza* como traducción de *governance* que, más allá de las diferencias de significación, puede considerarse como la mejor denominación en nuestro idioma. Gobernanza para la RAE es: "Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía" (RAE, 2001: 1141).

La capacidad de las IU de soportar de manera integradora y redistributiva al conjunto amplio de las actividades de la reproducción social en la urbanización es el resultado de las orientaciones que predominan en cada modalidad de gestión a partir de la resolución de las capacidades relativas de los actores que integran cada uno de sus sistemas sociales.

La producción y la gestión de las IU son un instrumento (de poder) para definir y redefinir la urbanización, de allí que sea legítimo hablar de gobernanza de la infraestructura. Gobernanza como modalidad de toma de decisiones políticas basada en un sistema de relaciones sociales que supera a los aparatos gubernamentales. Relaciones entre actores políticos institucionales y no institucionales, actores económicos capitalistas y no capitalistas, organizaciones sociales de base territorial o sectorial. Relaciones que, más allá de la apariencia de equilibrios y consensos, se configuran con base en asimetrías por el control desigual de los recursos económicos y financieros (medios de producción y circulación y sus capacidades de acumulación), y particularmente, asimetrías de poder, tanto en sentido material (capacidad de fuerza) como cultural o hegemónico.

Podemos identificar modalidades de gobernanza en dos niveles: uno general, diferenciando, por ejemplo, gobernanza democrática y gobernanza neoliberal; y otro sectorial o particular que se concreta en gobernanza de la urbanización y, más específicamente, de las IU. En esta última puede distinguirse gobernanza mercantil —privada— excluyente (ideológicamente neoliberal) y gobernanza no mercantil —pública— incluyente (ideológicamente solidaria). Cada una de ellas tiene un particular sistema social: ciertos actores, sus relaciones consecuentes y, por ende, asimetrías y desequilibrios de poder.

Una primera consecuencia se percibe en las diferentes calificaciones de las IU y de los servicios por ellas sostenidos, que refiere a bienes comunes fuera del mercado, mercancías altamente reguladas o sin regulación especial. Dentro de esos cauces se mueven los intereses de la acumulación del capital, de la legitimación social, así como las necesidades de la reproducción social. Esto se vuelve más complejo cuando la creciente influencia de la financiarización, entre otros efectos, tiende a sustituir a los componentes concretos de la IU por papeles que las representan. Derivados que circulan permitiendo la obtención de ganancias.

La producción de las IU siguió trayectorias asociadas con las diferentes fases del desarrollo del capitalismo. Desde la mercantilización plena propia de la *ciudad liberal* (Benevolo 1974), en la que el acceso estaba exclusivamente ligado a la solvencia, su transformación con la intervención estatal que se consolida con el Estado de Bienestar (Offe 1990 y Esping-Andersen, 1993), cuando diferentes aparatos gubernamentales contribuyen a producir bienes urbanos y/o facilitan su consumo en procesos de desmercantilización o, aún, de producción no mercantil (Pírez 2016a). El Estado interviene por fuera de la necesidad de ganancia, dispone de recursos que toma fiscalmente de las diferentes formas de plusvalía, rentas o desde los salarios de los trabajadores para asegurar condiciones que no producen los capitales individuales, esa intervención tiene una dimensión política asociada con la legitimación de la dominación. Para que ese papel pueda cumplirse, es necesaria cierta coerción que depende de la capacidad (política) estatal. Las intervenciones estatales (formulación y aplicación) se sustentan en la sociedad política, pues “ [...] en el Estado se da una pugna permanente por redistribuir las cargas de esos costos generales, en principio en perjuicio de los sectores no capitalistas, y adicionalmente, de las fracciones capitalistas no hegemónicas” (Jaramillo, 1988: 25). De ahí que se trate de construcciones históricas.

A partir de las políticas de bienestar, se consideró que las IU eran una tarea exclusiva de los aparatos estatales, los cuales se responsabilizaron de la oferta y el acceso a los soportes materiales de la urbanización, necesarios para la reproducción urbana. Las características económicas de esos bienes parecían hacerlos depender exclusivamente de la intervención del Estado, en particular los grandes volúmenes de capital necesarios para su producción y los tiempos largos para recuperar el capital invertido y obtener una ganancia regular alejaban a los capitales privados.

Con el predominio de la reestructuración neoliberal se modificaron las condiciones de participación de los capitales individuales. Las transformaciones tecnológicas asociadas a las TIC permitieron que las infraestructuras y los servicios de telecomunicaciones, energía y saneamiento (agua y recolección y tratamiento de basuras) especialmente, se presentasen como posibilidades poco exploradas de ganancias y de acumulación, pero, fundamentalmente, como consecuencia del predominio del sector financiero no son ya los estados los que tienen acceso directo a los grandes volúmenes monetarios, sino el capital privado que controla y orienta los flujos de acuerdo con su lógica de obtener grandes ganancias con base en una muy fuerte movilidad entre sectores y geografías.

Esas nuevas tensiones no fueron solamente resultado de los cambios tecnológicos y económicos, son parte de una nueva gobernanza (neoliberal) que fue imponiéndose, por lo menos, desde inicios de los años ochenta del siglo pasado (Bassols 2011, Davis 2011, Harvey 2007b-1989, Hackworth, 2007).

Las ciudades, el sector inmobiliario y las IU se convirtieron en objeto de atención de los capitales internacionales, y especialmente, de la expansión del capital financiero. Se consolidó la autonomización de las ganancias de la producción de mercancías y servicios. Muchos fueron los procedimientos, desde el endeudamiento externo de las empresas privadas de distribución de electricidad en el AMBA, no destinado a la inversión sino a especular con la moneda durante la convertibilidad en los años noventa (Pírez 2009), como el uso de derivados que permitieron especular con los ingresos futuros de las empresas de servicios (*securitisation of household revenue streams*), como fue el caso de Thames Water, subordinando la actividad propia de prestación del servicio (Allen y Pryke, 2013).

### *Gobernanza empresarialista de la IU*

Los procesos mencionados introducen nuevas tendencias en la producción de las IU y en sus efectos en la configuración de los territorios. Si durante las primeras fases del desarrollo capitalista, y hasta la crisis del Estado de Bienestar, los aparatos gubernamentales garantizaron las condiciones que sustentan el proceso de concentración urbana, aportando fundamentalmente su financiamiento, con posterioridad esa configuración se modificó, como mencionamos. Las empresas privadas se hacen cargo del financiamiento además de la construcción de algunas obras públicas, sea por su concesión o su privatización, por lo general con una contraprestación, muchas veces bajo la forma de permisos de localización de sus emprendimientos inmobiliarios.

Por último, con el proceso de empresarialización, el capital privado tiende a dirigir la urbanización y, por lo tanto, la producción de IU. De manera incipiente, por ejemplo, la privatización de la IU en el AMBA en los años noventa, particularmente las redes y los servicios de agua y saneamiento, transfirieron a la empresa privada, además del negocio del agua (decisiones sobre las modalidades de gestión del servicio, sobre qué bien producir, ya sea agua, tratamiento de aguas negras o cloacas) la planificación del territorio (decisiones de cuándo y dónde producir esos bienes, expandir redes-servicios existentes o iniciar nuevas), influyendo fuertemente en la dinámica del mercado del suelo. Ese proceso consolidado lo encontramos en Brasil, donde a mediados de la década de 2010 se da, de acuerdo a Gordilho (2018)

Una creciente inserción de la acción corporativa en la producción y gestión de las ciudades, a través de consorcios de grandes empresas actuando en todo el proceso, desde las definiciones de los proyectos, implantación y gestión de los servicios y equipamientos colectivos, en circuitos cerrados, sin la necesaria discusión de los derechos y obligatoriedad de la participación e inclusión social, legisladas por el Estatuto de la Ciudad, en favor de los intereses colectivos (Gordilho, 2018: 2. Traducción del autor).

Con los cambios que referimos se dieron modificaciones en las modalidades de gobernar las ciudades y, particularmente, las IU. Es posible sintetizarlos como la transición de la administración (o gestión) al empresarialismo en el gobierno urbano (Harvey: 1989, 2007b).

Lo anterior supone el desplazamiento de la naturaleza política de las IU y el predominio de una decisión técnico-económica, sin embargo, no disminuye la presencia del poder en esas acciones y decisiones. Además del peso económico, y fundamentalmente financiero de las grandes empresas involucradas, la generación de un *consenso* tecnocrático y mercantil (austeridad, eficiencia, privatización) legitima la orientación hegemónica con la empresarialización de la urbanización. Por lo general, la subordinación de los procesos estatales (públicos) suele ser el resultado de los efectos de crisis económicas y financieras y de la consecuente necesidad de financiamiento de los gobiernos locales (intermedios y nacionales) que se ven presionados por los organismos internacionales de crédito, como el Banco Mundial (BM)<sup>10</sup> o el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, de manera creciente, por las agencias privadas de evaluación de riesgos. Pero no solamente las crisis han llevado al predominio de la empresarialización de las IU en las ciudades de América Latina. El caso ya citado de Brasil fue parte de los arreglos para la realización de los soportes materiales del campeonato mundial de fútbol (2014) y de las olimpiadas (2016) (Gordilho, 2018). Esas grandes obras operaron de manera análoga con las crisis en la imposición de necesidades de financiamiento.

<sup>10</sup> Recuérdense la propuesta de agendas urbanas de parte del BM en los años ochenta y sobre todo noventa del siglo pasado.

## El instrumento central en la nueva gobernanza de la IU es la Asociación Pública Privada (APP)

Vale la pena tener en cuenta que, en definitiva, es el Estado quien responde por las cargas financieras que implica la construcción de las IU, siendo el garante de las deudas asumidas para ello. Por esa razón, las evaluaciones de los proyectos realizados por medio de APP, particularmente en Europa, son negativas, indicando que por lo general los costos terminan superando los de las operaciones realizadas de manera tradicional, con la gestión de la producción de las IU por parte del Estado (Vervynckt y Romero, 2017).

### *¿Existe una gobernanza popular de la IU en las ciudades de América Latina?*

La lucha social por el espacio es, primordialmente, lucha por el suelo y las IU. Ante ello surge la interrogante: ¿cómo se consiguen en nuestras sociedades esos dos bienes de la urbanización?; al respecto se puede hablar de tres procedimientos: solvencia económica (camino mercantil), política social (vía desmercantilizada), acceso no mercantil. Salvo la primera, que solamente requiere capacidad económica, las otras dos implican, en alguna medida, acciones sociales de lucha por la ciudad. En esas disputas, la primera acción es la ruptura del consenso neoliberal. A partir de allí, la alternativa parece relacionarse con la concepción de las políticas de urbanización (vivienda e IU) como políticas sociales orientadas a la reproducción ampliada de la sociedad urbana. La fuerza y los recursos sociales de la urbanización por autoproducción pueden ser articulados con esas políticas sociales de urbanización. Difícilmente nuestras sociedades pueden garantizar de otra manera la integración del conjunto de la población en la urbanización.

Más allá de esta simplificada formulación, es evidente que es preciso definir una nueva gobernanza, comenzando por la consolidación de nuevos principios para su orientación: distribución, justicia territorial, solidaridad, etc. He aquí una disputa que se da dentro del campo en el cual actuamos los investigadores.

### Las condiciones fundamentales: suelo y financiamiento. ¿Cómo se pagan las IU?

Toda la relevancia de las IU, algunas de cuyas dimensiones se han mencionado aquí, depende de cuestiones muy concretas y materiales. Repitamos: la IU es un complejo de diferentes componentes. **Éstos son bienes de uso colectivo que se producen de acuerdo con las condiciones imperantes** en cada sociedad y tiempo histórico. Siempre son necesarios suelo y recursos económicos (o financiamiento). Ambos están relacionados: los segundos son uno de los medios para obtener al primero. Pero el suelo, además del precio que hubiere que pagar por él, tiene otros aspectos que conviene reconocer.

La relación con el suelo depende de las IU de que se trate. Una red vial o un aeropuerto, por ejemplo, deben resolver, ante todo, la existencia de suelo que reúna dos condiciones: permitir

la realización de la infraestructura (tanto por sus condiciones materiales como institucionales) y estar disponible. En los dos casos mencionados, se trata de disponibilidad del suelo, tanto de la superficie como del subsuelo. En cambio, en otros componentes de la IU, como las redes de distribución de agua y saneamiento, de electricidad, o de comunicaciones o el transporte subterráneo (metro), no se requiere, salvo en pequeña medida, el uso de la superficie. Pueden desarrollarse en el subsuelo de los espacios públicos o privados. En este caso, la primera condición (suelo) puede ofrecer menos problemas para su acceso.

La cuestión del suelo se vincula, fundamentalmente, con las IU consumidoras de superficie. Esa superficie se consigue por compra o por expropiación. La primera está sometida no solamente a las variaciones del mercado del suelo, sino a la voluntad de los propietarios, con relación al mercado del suelo. La expropiación, aunque parece un instrumento de más fácil aplicación, no necesariamente es así. Basta con ver el texto coordinado por Azuela (2013) para darse cuenta de ello, entre otros aspectos, porque ese proceso requiere el pago de lo que podemos considerar el precio del suelo.

Se presenta aquí una cuestión relevante: la relación de las IU con el precio del suelo. No solamente del suelo que se debe utilizar, sino, especialmente, del suelo servido, o por ser servido. Esa relevancia tiene dos razones principales: la posibilidad, por una parte, de que las inversiones en bienes de uso colectivo incrementen el precio del suelo y por la otra, la posibilidad de la recuperación pública de esa ganancia de los propietarios para ser utilizada de manera redistributiva en la urbanización.

La aparición de rentas a propósito de la construcción de las IU se debe al efecto de éstas sobre el precio del suelo. Jaramillo (2008) indica dos maneras de entender esos efectos: por una parte, puede interpretarse que es consecuencia de las cantidades gastadas en la producción de la infraestructura, por ejemplo vial, que se transferirían al precio de los lotes afectados por la funcionalidad de esas nuevas vías. Es, por ejemplo, el caso de inversiones que equipan la tierra, dándole el carácter de urbana: “[...] un lote urbanizado tiene un precio mayor que un terreno bruto. La magnitud de esta diferencia debe ser entonces el precio de mercado que es necesario pagar por la producción o el suministro de este equipamiento” (Jaramillo, 2008: 315).

Además de lo anterior, es relevante el efecto de la producción de IU con relación a la renta del suelo. No desarrollamos este punto, remitiendo a Jaramillo (2008), la idea central es que las rentas están relacionadas con la “irreproductibilidad para el capital individual de condiciones de estas tierras, que en el ámbito urbano incluye [además de condiciones técnicas como en el ámbito rural] fenómenos sociales, como las pautas de utilización del espacio de la ciudad. Consecuentemente, la renta depende de las particularidades de esa irreproductibilidad y no del trabajo condensado en las infraestructuras” (Jaramillo, 2008: 315). Las rentas se pueden alterar en la medida que la producción de IU afecte tal irreproductibilidad, y puede transformar las pautas de utilización del espacio urbano. De allí que el impacto en el precio de los lotes puede no estar directamente relacionado con el monto de las inversiones, pudiendo presentarse situaciones aparentemente contradictorias (Jaramillo, 2008: 317).

El aumento de los precios de los lotes urbanos, sin que medie ninguna inversión de los propietarios, justifica la recuperación pública del valor socialmente generado apropiado por éstos debido al funcionamiento no regulado del mercado del suelo. En la primera situación mencio-

nada, se podría recuperar, de manera total o parcial, cobrándolo a los propietarios beneficiados con la infraestructura; es el caso del pago de las vialidades por los “frentistas”.<sup>11</sup> En la segunda situación, más allá del posible efecto directo del costo de la inversión en los precios, con la consiguiente apropiación de rentas por los propietarios, justifica también, algún proceso de recuperación pública de esos valores, para permitir su redistribución.

De todas formas, es evidente que la recuperación, sea de costos de producción de la infraestructura como de las rentas, no permite sostener un proyecto consistente de IU, por lo que es preciso recurrir a otras fuentes de financiamiento.

El mecanismo tradicional utilizado en América Latina, hasta entrados los años noventa, ha sido la obtención de préstamos de la banca pública internacional (BID, BID y las últimas décadas, la CAF). Los gobiernos de diferentes niveles jurisdiccionales, según las normas de cada país, asumen esas deudas que, en definitivo, son garantizadas por el gobierno nacional.

Sin embargo, es difícil que esas operaciones puedan ser realizadas en proyectos destinados a la población insolvente, aún para enfrentar el pago de créditos subsidiados.

En estos casos se han utilizado procedimientos más complejos en la medida que han tendido a modificar los parámetros formales de la urbanización, y particularmente, de la regulación del suelo, por ejemplo, lo que se ha llamado urbanización progresiva, la cual no es otra cosa que la institucionalización de la urbanización inversa presente en los países latinoamericanos (Pírez 2016b). A diferencia de la urbanización convencional (propia de condiciones de bienestar) en la que la población llega cuando existe, por lo menos, un mínimo de bienes de uso colectivo que permiten la reproducción doméstica, en la urbanización inversa la población se instala primero, construyendo sus bienes de uso individuales (suelo y vivienda), y luego avanza con la urbanización en un proceso largo y lleno de conflictos. La urbanización progresiva institucionaliza ese rasgo y le da bases para su ejecución regular.

Para ello se han utilizado diferentes procedimientos como los que se nombran a continuación: definir un mínimo de IU asociadas con la superficie del lote o los lotes, para garantizar habitabilidad y limitar los costos; establecer zonas especiales donde se permite la urbanización progresiva, secuenciando los gastos y mejorando la solvencia de la población; disponer mecanismos especiales de financiamiento (conectados con la posible captación de plusvalías); desarrollar programas de innovación técnica y asistencia para la producción progresiva y la autoconstrucción o la construcción por cooperativas de IU; vincular con los proyectos de financiamiento para el mejoramiento del hábitat, entre otros.

Ahora bien, antes de pensar cómo se paga o se financian las IU es preciso identificar sus diferentes tipos. Observemos el caso de las infraestructuras que alimentan a las residencias urbanas: agua y saneamiento, electricidad, gas, etc. En ese grupo encontramos cuatro segmentos que merecen ser reconocidos, comenzando desde lo más inmediato: la infraestructura interna en las viviendas, luego el segmento secundario de las IU, que se conectan con la anterior, en tercer lugar, la infraestructura primaria, a veces llamada troncal, que alimenta a las infraestructuras secundarias, y por último, en algunos casos al menos, la infraestructura de transporte que lleva el

---

<sup>11</sup> Ley dictada en 1973 en la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

bien de uso que se distribuye desde su lugar de producción hasta las redes primarias. Tal ocurre con la energía eléctrica que se transporta desde centrales hidroeléctricas o del gas desde los pozos de su producción, el agua desde las fuentes, todas ellas en ocasiones puede estar muy lejos de las áreas urbanas que consumen.

La infraestructura domiciliar es considerada un componente de la vivienda y por lo mismo integra su costo; es una infraestructura privada. Existe un caso en el que la infraestructura secundaria es también privada que refiere a las redes que distribuyen esos bienes en las llamadas urbanizaciones cerradas. El punto discriminador es la propiedad del espacio donde se desarrolla la infraestructura y la limitación de su acceso a partir de dicha propiedad, como consecuencia, esto supone responsabilidad sobre esos bienes que están dentro de un ámbito de propiedad privada.

Los otros tres segmentos muestran distintos actores que, de alguna manera, tienen responsabilidades sobre la cobertura de los costos de las IU; se mencionan a continuación: en las redes secundarias, las distribuidoras (estatales o privadas), los desarrolladores, los usuarios y los organismos estatales locales (municipales) de promoción o desarrollo urbano; en las redes troncales las empresas distribuidoras (públicas o privadas), los usuarios, y dependiendo de la cobertura territorial de las redes, los organismos estatales locales o intermedios (provinciales o estatales); en las redes de transporte las empresas de transporte y distribución, los usuarios y organismos estatales nacionales o intermedios, dependiendo de la cobertura territorial de las redes de ese rubro.

¿Cómo se combinan los actores en esos pagos? ¿Quién paga en definitiva sus costos, independientemente de los procedimientos por los cuales se obtuvo el financiamiento? La identificación de los actores mencionados no resuelve estos problemas, a que esto depende de la modalidad de producción-consumo. En un proceso plenamente mercantil, son los usuarios finales (las unidades domésticas y económicas) quienes deben afrontar los costos de producción de la infraestructura, junto con los costos del suelo y la vivienda (o construcción); un ejemplo sería la situación en las urbanizaciones cerradas. En un proceso con desmercantilización estatal, el costo recaería a los recursos fiscales y domésticos, en proporciones diferentes según el nivel de desmercantilización. Esos principios generales se concretan coyunturalmente y son un claro ejemplo, por una parte, de las orientaciones que predominan en las políticas públicas sobre la urbanización, y por la otra, de las relaciones de poder en la sociedad.

## Conclusiones (mirando hacia adelante)

Con el presente texto se intenta presentar algunos aspectos importantes para pensar las IU. Ha quedado fuera una gran cantidad de temas relevantes y otros apenas han sido sugeridos; la tentación de escribir un manualito sobre la IU ha sido superada y la consecuencia fue la elección de algunos temas. De esto, la responsabilidad es del autor.

Hemos visto que las IU merecen una atención mayor de la que hemos venido dándoles. Superar la perspectiva técnico-económica, avanzar en el conocimiento político y en su presencia en la totalidad de la vida cotidiana de la sociedad urbana es algo pendiente para los estudios en América Latina.

La vinculación de los conocimientos que tenemos sobre las IU y una perspectiva que hemos llamado de las modalidades de producción-consumo de la urbanización nos permite avanzar en ciertas facetas. Un elemento interesante es la utilización del concepto de insolvencia para identificar las bases estructurales de la exclusión mercantil de una parte importante de la población urbana, y a la vez, identificar los movimientos coyunturales entre solvencia e insolvencia, también para el acceso a las IU. El papel del Estado es de primera importancia. Su capacidad desmercantilizadora es un elemento central en el acercamiento de las situaciones de insolvencia hacia posiciones de solvencia. Algunos temas merecen un mayor tratamiento.

### *¿Gestión estatal (pública) o privada?*

No existe pleno acuerdo sobre la conveniencia de esas diferentes modalidades de gestión de las IU. Sin embargo, son muchas las experiencias de ambos tipos y no pocos los estudios de caso sobre ellas. Es posible superar las formulaciones ideológicas de buena parte de los documentos del BM que promovieron la privatización de las empresas estatales de infraestructura. Es necesario diferenciar la relevancia de la propiedad y la de regulación de las infraestructuras y los servicios, así como conocer qué elementos puede ser conveniente transferir a la gestión privada cuáles deben ser mantenidos bajo control público.

### *¿Centralización o descentralización de las redes?*

Por lo general la tendencia ha sido centralizar la producción y la gestión de las redes de infraestructura, particularmente las domiciliarias (agua y saneamiento, electricidad, gas). Los responsables son los gobiernos nacional o intermedio, o eventualmente los municipios. En las áreas metropolitanas se considera como positiva esa centralización, en tanto permite resultados similares en todos sus componentes, su descentralización implicaría incorporar varios actores en esas funciones (gobiernos locales, cooperativas u otras) que podrían desplazar a las corporaciones y vincular la gestión de las infraestructuras y la prestación de los servicios con las dinámicas locales. Se fortalecería, en ese sentido, la autonomía local, tanto en sus dimensiones política, económica y social, sustentando la configuración y funcionamiento de las IU.

La centralización implica la concentración del control político-técnico de los territorios por parte de una institución pública o privada, esto suele operar como una condición para la subordinación económica de los territorios, permitiendo la extracción del excedente local.

#### *Las tarifas*

Además de sus dimensiones económicas, normalmente analizadas, deberían atenderse sus relaciones con las orientaciones predominantes en la gestión de la urbanización y con las relaciones políticas que las sustentan. Su explicación debe asociarse con la gobernanza predominante y las reacciones sociales.

*El papel de las IU en la promoción de inclusiones y exclusiones sociales*

Si bien está normalmente aceptado el efecto de la presencia o la ausencia de las IU en los procesos de inclusión y/o exclusión urbana, no contamos con trabajos sistemáticos que relacionen sus diferentes dimensiones con esos efectos.

*La relación entre las IU y la cuestión del calentamiento global*

Es conocido el papel de las ciudades en la dinámica ambiental global, particularmente en el calentamiento. Las IU son un componente de esas relaciones que no han sido suficientemente trabajadas para identificar su incidencia y pensar en alternativas.

## Referencias

- Abramo, P. (2012). "La ciudad informal com-fusa: el mercado y la producción de la territorialidad urbana popular", en Salazar, Clara (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*, México: El Colegio de México, pp. 85-124.
- Allen, John y Michael Pryke (2013). "Financialising household water: Thames Water, MEIF, and 'ring-fenced' politics", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 6, pp. 419-439.
- Appel, H; Anand, N. y Gupta, A. (2018). "Temporality, Politics, and the Promise of Infrastructure", en Appel, H; Anand, N. y Gupta, A (eds.), *The Promise of Infrastructure*. Durham and London: Duke University Press.
- Azueta, Antonio (coord.) (2013). *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*, México: IIS-UNAM / LILP, pp. 409-454.
- Bassols, Mario (2011). "Gobernanza: una mirada desde el poder", en Bassols, Mario y Cristóbal Mendoza (coord.), *Gobernanza. Teoría y práctica colectivas*, Barcelona: Anthropos, pp. 7-35.
- Benevolo, Leonardo (1974). *Historia de la arquitectura moderna*, Barcelona: Gustavo Gili, 944 pp.
- Cuervo, L. M. (1998). "El régimen de servicios públicos domiciliarios. Primer Tiempo: Tecnocracias-1, Autonomía local-0", en VVAA, *La investigación regional y urbana en Colombia. Desarrollo y territorio 1993-1997*, Tomo I. Bogotá: Carlos Valencia Editores, pp. 409-434.
- Davis, Jonathan (2011). "Repensando las redes, gobernanza como hegemonía", en Bassols, Mario y Mendoza, Cristóbal (coords.), *Gobernanza. Teoría y práctica colectivas*, Barcelona: Anthropos, pp. 37-65.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia: Edicions Alfons, El Magnànim-Generalitat Valenciana-Diputació Provincial de València.
- Gordilho Souza, Angela Maria (2018). "Urbanismo neoliberal, gestão corporativa e o direito à cidade: impactos e tensões recentes nas cidades brasileiras", *Cadernos Metrópole*, vol. 20, núm. 41, enero-abril, pp. 245-265.
- Hackworth, Jason (2007). *The Neoliberal City, Governance, Ideology, and Development in American Urbanism*, Ithaca, NY: Cornell University Press, pág. 221.
- Harvey, David (2007a). *A Brief History of neoliberalism*, Oxford, New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_ (2007b) (1989). "De la gestión al empresarismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío", en *Espacios del capital. Hacia una Geografía crítica*, Madrid: Akal.

- Jaramillo, Samuel (1988). "Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico", en Cuervo, L.M., Jaramillo S., González, J.I. y Rojas, F., *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*, Bogotá: CINEP, pp. 15-37.
- \_\_\_\_ (2008). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Lafebvre, H. (1969), *El derecho a la ciudad*, Barcelona: Península.
- Offe, C. (1990). *Las contradicciones del Estado del Bienestar*, Madrid: Alianza.
- Pírez, Pedro (2009). *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- \_\_\_\_ Pírez, Pedro (2016a). "Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana", *Quid 16* (6), noviembre de 2016, pp. 131-167.
- \_\_\_\_ (2016b). "Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina", *Territorios* núm. 34, pp. 87-112.
- \_\_\_\_ (2018). "Distribución, insolvencia y urbanización popular en América Latina", *Revista de Geografía Espacios*, núm. 15, vol. 8, pp. 67-93. Real Academia Española (2001). *Diccionario de la lengua española*, Tomo I, Madrid: Espasa Calpe.
- Rufino, Beatriz (s/f). *Planejamento Urbano e Produção Imobiliária: um olhar sobre mercantilização do espaço em São Paulo (1970-2017)*. Mimeo.
- Sjoberg, Gideon (1988). "Origen y evolución de las ciudades", en Bassols, Mario (comp.) *Antología de Sociología Urbana*, México: UNAM.
- Vervynckt, Mathieu y Romero, María José (2017). "Asociaciones público-privadas: cómo desactivar la bomba de relojería", Bruselas: European Network on Debt and Development citado por Zaballa, Carlos (2018). ¿Es la PPP una bomba de tiempo?, en Fundación Metropolitana Informe Digital Metropolitano - <http://metropolitana.org.ar/idm>, 5 de septiembre de 2018.
- World Economic Forum (2018). *Agile Cities Preparing for the Fourth Industrial Revolution*. Ginebra: World Economic Forum.
- Yujnovsky, Oscar (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955/1981*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pág. 411.

## Siglas y acrónimos

- APP Asociaciones Público Privadas  
BID Banco Interamericano de Desarrollo  
BM Banco Mundial  
CAF Corporación Andina de Fomento  
FMI Fondo Monetario Internacional  
IU Infraestructuras Urbanas  
WEF World Economic Forum

# El régimen urbanístico en la transición política de la Ciudad de México<sup>1</sup>

Antonio Azuela<sup>2</sup>

A fines de 2016, después de una larga sucesión de reformas políticas, la Ciudad de México (CDMX) arrancó el proceso para dotarse de una constitución política. Aunque parezca difícil de explicar, el ambiente dominante era de un escepticismo y una hostilidad notables. Fueron muchas las objeciones que se esgrimieron para descalificar el proceso constitucional y hubo unas tan mezquinas que no vale la pena detenerse en ellas. Entre las que sí valía la pena tomar en serio estaban la de Ignacio Marván Laborde, distinguido historiador de las constituciones de México, para quien no estaba claro cuáles eran los problemas que se trataban de resolver con ella.<sup>3</sup> Al igual que él, nos desentendemos de la pregunta heroica sobre si asistimos a un auténtico “momento constitucional” (en esa mitología que remite a las grandes revoluciones), así como de los arreglos inmediatos que la hicieron posible y, con mayor razón, de las carreras políticas de sus protagonistas. Siguiendo la tradición iniciada por George Simmel, pensamos el orden (incluyendo al orden constitucional) como producto del conflicto y nos preguntamos sobre el modo en que la Constitución ofrece (o es ella misma) una salida a los conflictos urbanos. Pensamos que la gravedad de los problemas urbanos, y los múltiples dilemas que ellos representan en términos de gobernanza, justifican plenamente el ejercicio constitucional.

En el presente texto nos ocupamos del enredo institucional que será preciso enfrentar para la implementación de nuestra todavía flamante constitución. Para ello, es preciso tener una imagen clara de la forma en que ha evolucionado el régimen político de la ciudad, así como de sus implicaciones para el desarrollo urbano.

No hay duda de que la Constitución Política de la Ciudad de México trajo consigo algunas novedades en el régimen urbanístico de lo que llamábamos Distrito Federal. Entre ellas, un Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (dotado de “autonomía técnica y de gestión”)

---

<sup>1</sup> En este texto se presentan de manera sintética los resultados de una investigación realizada por encargo del Instituto “Belisario Domínguez” del Senado de la República. La versión completa formará parte del libro *Inercias urbanísticas y proceso constitucional*, en prensa.

<sup>2</sup> Maestro en Derecho por la Universidad de Warwick, Inglaterra; doctor en Sociología por la UNAM.

<sup>3</sup> Significativamente, su espléndida historia de la Constitución de 1917 está articulada en función de esa pregunta (Marván, 2017).

elaborará los instrumentos de planeación del territorio; los nuevos gobiernos locales, llamados alcaldías, participarán en la planeación, aunque no tendrán la última palabra en la regulación de los usos del suelo; frente a los proyectos urbanos de alto impacto los ciudadanos podrán exigir la realización de consultas, cuyos resultados serán obligatorios en algunos casos. Todo eso y más podrá ser imaginado como parte de esa aspiración genérica que es el *derecho a la ciudad*. Al mismo tiempo, se mantendrán algunos de los rasgos que han marcado a la gestión urbana durante las últimas décadas, como la notable concentración de funciones en el poder legislativo. Y es que un Congreso de la Ciudad sustituirá a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) pero, al igual que esta, seguirá teniendo funciones propiamente legislativas además de otras de carácter administrativo como son las modificaciones de alto impacto a los usos del suelo.

Para comprender el alcance del nuevo régimen hay que tener una idea de cómo se formó éste que hoy se desmantela y, sobre todo, del peso que tuvo en el sistema de gobierno de la ciudad. Para cualquiera es evidente que las dimensiones y la complejidad de los procesos sociales que dan vida a la Ciudad de México son enormes. Más adelante abordaremos solamente un aspecto de su historia institucional en las últimas décadas: el modo en que se fueron configurando las atribuciones en materia de desarrollo urbano que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a entidades federativas y municipios, en el extinto Distrito Federal.<sup>4</sup> Se trata de observar juntos dos temas del derecho público mexicano que hasta ahora han sido examinados por separado. Por un lado, el régimen excepcional del Distrito Federal en tanto que entidad federativa y, por el otro, la distribución de competencias en materia de desarrollo urbano dentro de dicha demarcación

Este trabajo se divide en dos partes: la primera examina la conformación del régimen del desarrollo urbano en el Distrito Federal a la luz del régimen constitucional de los asentamientos humanos; en la segunda se hace un balance de los retos que enfrenta la gestión urbana en la entidad, en relación con los dilemas relativos a la conformación de los gobiernos electos en las circunscripciones territoriales, hasta hace poco llamadas delegaciones.

## El régimen constitucional de los asentamientos humanos en el Distrito Federal

Comencemos con un breve recuento del régimen de los asentamientos humanos que se conformó con las reformas constitucionales de 1976 y 1983. De ese régimen es importante observar no solamente el conjunto de categorías y dispositivos jurídicos que están concebidos para los estados de la república (cuya conformación territorial es el municipio libre) y que fue preciso “traducir” al caso de la capital de la república, sino también el significado de dichas categorías respecto de la especificidad del fenómeno metropolitano que es lo que caracteriza a la comunidad política de la Ciudad de México.

---

<sup>4</sup> Entre otros temas que por falta de espacio no se abordan aquí está el de la participación ciudadana, véase Álvarez (2006).

Las reformas de 1976 afectaron tanto a la parte dogmática como a la parte orgánica de la Constitución. Por lo que hace a la primera, en el artículo 27 se incorporó la cuestión de los asentamientos humanos en una agenda que hasta entonces había sido predominantemente rural. Se reconocía la cuestión urbana bajo la denominación de “asentamientos humanos” siguiendo la tendencia que marcó la primera cumbre mundial sobre el tema (Vancouver, 1976), y se trataba de llevar al contexto urbano la tesis de la *función social de la propiedad* que había sido un elemento central del constitucionalismo social mexicano. Además, la reforma tenía un efecto importante en la parte orgánica de la Constitución. Ello ocurrió, en primer lugar, al establecer un régimen de facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos, mediante una nueva fracción del artículo 73 que habilitó al Congreso de la Unión:

Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución. (Fracción XXIX-C).

La ley reglamentaria de dicha fracción (o sea la Ley General de Asentamientos Humanos, en sus diferentes versiones) no se ocupó del tema por lo que se refiere al Distrito Federal. La pregunta sobre cuál sería el régimen de competencias en la capital se fue resolviendo conforme la reforma política de dicha demarcación se iba desplegando en la formación de un sistema de gobierno que no consideró entre sus prioridades al proceso de urbanización.

La segunda modificación a la parte orgánica de la Constitución fue la relativa al “régimen interior de los estados” en el artículo 115. En la reforma de 1976 no se definieron con claridad las atribuciones municipales (que es lo que después haría célebre al “115”), pero sí se establecieron dos nuevos preceptos que hasta ahora son relevantes para la regulación del desarrollo urbano de la Ciudad de México. Por una parte, se estableció que los estados podían expedir leyes en la materia y, por la otra, se reconoció el fenómeno de la conurbación. Aunque en el texto constitucional nunca se utilizó la palabra *conurbación*, sí se estableció una restricción importante al régimen municipal. Hoy en día la fracción V dispone que:

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, *planearán y regularán de manera conjunta y coordinada* el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia (cursivas nuestras).

Lo anterior impide a los gobiernos municipales de las áreas metropolitanas planear y regular su desarrollo urbano con la misma libertad que gozan los municipios no metropolitanos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha dejado claro que el precepto obliga a los gobiernos municipales a coordinarse con los municipios vecinos y con los gobiernos de las entidades federativas correspondientes para el ejercicio de las funciones de planeación y regulación urbanísti-

ca.<sup>5</sup> Esto tiene una clara implicación para el futuro régimen constitucional de la (CDMX): cualquiera que sea la naturaleza jurídica de los gobiernos de las demarcaciones que la conformen, ellos no podrán gozar de las mismas atribuciones de los municipios que no forman parte de áreas metropolitanas.<sup>6</sup> De hecho, la reforma de enero del 2016 al artículo 122, que es el fundamento de la Constitución de la Ciudad, continúa esa tendencia y prevé la expedición de una ley federal en materia de coordinación de esta zona metropolitana.

Para concluir con este breve recuento, conviene recordar que, como parte de un movimiento mundial hacia la descentralización, en 1983 el artículo 115 experimentó una profunda reforma, cuyo sentido general fue el de establecer un régimen de competencias municipales que hasta entonces había sido prerrogativa de los estados de la república. Mientras la Constitución General de la República dejaba en manos de las legislaturas de los estados la distribución de competencias entre éstos y los municipios, no existía garantía alguna de que estos últimos tuviesen atribuciones suficientes para emprender políticas de desarrollo por sí mismos. Hay tres aspectos de esa reforma que vale la pena destacar:

- El primero es que se trató de un proceso de descentralización donde el centro (o sea el gobierno federal) no perdía nada; las atribuciones que se otorgaron a los municipios eran de los gobiernos de los estados; una descentralización *sui generis*, por decir lo menos.
- El segundo aspecto es que la reglamentación de las nuevas atribuciones tomó mucho más tiempo del que originalmente se había propuesto; precisamente porque reducía el poder de los gobernadores, ellos se resistieron en muchos casos a emprender los procesos legislativos que habilitasen a los municipios a ejercer las atribuciones que la Constitución les confería. Más de una década después de la reforma, la legislación de aproximadamente dos tercios de los estados aún no reglamentaba esas atribuciones (Azuela, 1998); tuvieron que pasar más de tres décadas para que la mayoría de los estados tuviesen su legislación congruente con la Constitución. A pesar de que esta cuestión no es parte del objeto del presente trabajo, deja una enseñanza importante para la Ciudad de México: reinventar al gobierno local requiere tiempo.
- El tercer aspecto de la reforma es que las nuevas atribuciones municipales se refieren fundamentalmente a los procesos de urbanización. Ciertamente, la más importante de ellas es la de regular los usos del suelo y ha sido la clave del papel de los municipios en los procesos de urbanización en las últimas décadas. Pero incluso del cobro del impuesto predial puede decirse que, si tiene alguna relevancia, ello se debe a que la urbanización constituye una base fiscal que no se podría esperar del mundo rural.

Por lo anterior, no es exagerado decir que el fortalecimiento del municipio ha significado, antes que nada, un reacomodo de las autoridades locales frente a los procesos de urbanización.

---

<sup>5</sup> Ver controversia constitucional 157/2008, formulada por el Municipio de Zapopan, Jalisco.

<sup>6</sup> El asunto parece estar resuelto por el nuevo artículo 122 de la Constitución. Sin embargo la cuestión está latente, porque siempre existe la posibilidad de nuevas reformas constitucionales, que no podrán ignorar la condición metropolitana de la Ciudad de México.

La tesis que parece estar implícita en el nuevo régimen municipal es que dichos procesos corresponden no al nivel de las entidades federativas sino al siguiente. La palabra “local” adquiere así un nuevo significado y nos conduce a dos preguntas: la primera es: ¿cómo traducir el régimen constitucional de los asentamientos humanos que, como se ha visto, gira en torno a la figura del municipio libre, al caso de las nuevas alcaldías de la Ciudad de México? La segunda es: en el caso de la Ciudad de México, ¿en qué escala se puede hablar de un gobierno local?

Ninguna de esas preguntas se puede responder con una doctrina municipalista o con otra federalista, que no se hagan cargo de la especificidad territorial de un área metropolitana, es decir, de lo que significa el gobierno y la representación política en un territorio que experimenta un proceso de urbanización tan vasto y complejo como éste. Y es que el modelo territorial que está presente en el régimen municipal que heredamos de un pasado en el que la sociedad era predominantemente rural, es un modelo en el que cada centro de población relevante estaba en el centro de un territorio municipal (por eso se llamaba “cabecera”) y tenía con los otros centros urbanos (casi siempre situados en el territorio de otro municipio) una distancia suficiente que le permitía gobernarse de manera autónoma. Si en algún lugar el proceso de urbanización hizo ese modelo inviable, ese fue el Valle de México. Dentro de él hay una serie de componentes que hacen del diseño constitucional un gran reto. Entre tales componentes habría que mencionar al menos los siguientes: la dicotomía entre el suelo urbano y el suelo de conservación, que es una de las fuentes de conflicto social en el Distrito Federal; la relación entre la vida urbana del D.F. y la de los municipios conurbados del Estado de México, que implica la presencia cotidiana de millones de personas que viven en este último pero que trabajan a la Ciudad de México o utilizan alguno de sus servicios; el uso de agua de fuentes distantes así como los problemas de su desalojo y tratamiento;<sup>7</sup> la existencia de diferentes escalas geográficas de la acción política que difícilmente encuentran una expresión clara en el sistema de representación que se formó en los últimos años, compuesto por una Jefatura de Gobierno, una Asamblea Legislativa y Jefaturas Delegaciones.

Vale la pena destacar este último punto, ya que está en el centro del diseño constitucional de la ciudad. Cuando se dice que en 1996 se restauró el derecho de elegir mediante voto universal y directo al gobierno de la ciudad, tiene que surgir el comentario obvio en el sentido de que ésta no es ya la misma ciudad que en 1928 vio desaparecer sus gobiernos municipales; en otras palabras, más allá de las abstracciones de la teoría política, el contenido material de la representación política y del ejercicio de gobernar está en los procesos de apropiación y producción del espacio urbano. Ciertamente, desde 1996 se había fortalecido la representación política del conjunto del Distrito Federal, tanto en la Asamblea Legislativa como en la Jefatura de Gobierno, pero también es cierto que surgieron otros espacios de intervención social en la vida pública e incluso en el gobierno de la misma. Acaso el más importante de ellos sea el de los vecinos al nivel de la colonia, justo en el extremo opuesto de la escala. Y ya que resulta difícil pensar en la colonia o el barrio como “órdenes” o “niveles” de gobierno, es necesario reflexionar sobre cuál es la escala siguiente,

<sup>7</sup> Como se sabe, más del 60% del agua que se consume en la Ciudad de México proviene de fuentes ubicadas en el Estado de México. Si los primeros esquemas de gestión estuvieron dominados por el gobierno federal, el pluralismo político de los tiempos recientes ha hecho de la gestión hídrica un reto institucional enorme (Perló y González, 2005).

o sea la que pueda corresponder a la de un *gobierno local*. A menos que se piense que sólo en la escala del Distrito Federal adquiere sentido la representación política, será preciso abordar esa pregunta. Aquí sostenemos que ello implica una reflexión sobre la geografía que está en juego, con todo y su complejidad material y simbólica.

## Del monolítico DDF al plural GDF

A continuación se hace un breve recuento del modo en que el sistema de gobierno de la Ciudad de México en las últimas dos décadas se ha desplegado en los temas de la agenda urbana. El régimen de gobierno de la ciudad que surgió a mediados de los noventa está caracterizado por tres componentes: una asamblea que se convierte en poder legislativo y que experimentó una concentración notable de atribuciones urbanísticas; una jefatura de gobierno que a pesar de su carácter electo mantuvo una estructura institucional marcada por casi un siglo de régimen administrativo de viejo estilo y unos gobiernos delegacionales que, a pesar de su condición de órganos electos, carecían de atribuciones significativas sobre las transformaciones de sus territorios.

## La Asamblea Legislativa del Distrito Federal como órgano urbanístico

La creación de la ALDF fue, junto con la elección del Jefe de Gobierno, una de las claves del proceso de democratización de la capital de la república. Su profusa actividad como órgano auténticamente legislativo (con atribuciones mucho más amplias que la de su antecesora, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal) la convirtió en un espacio de deliberación y de producción normativa sin precedentes en la historia política de la Ciudad de México. Basta con observar la lista de ordenamientos legales aprobados desde su creación para constatar que, en ese lapso, la ciudad se puso a la par de las demás entidades federativas en lo relativo a su marco legislativo. Si bien existen algunos temas reservados al legislador federal, que impedían equiparar a la ALDF con las legislaturas de los estados (Marván, 2001), lo cierto es que su potestad legislativa ha sido muy amplia y la ha ejercido de manera abundante.

En el régimen urbanístico se ha producido una situación que resulta distintiva (por no decir anómala). Nos referimos a la concentración de atribuciones en la ALDF que, en el resto del país, están distribuidas entre los poderes estatales y los municipales. Esta concentración ha llegado a tal grado, que la distinción entre las figuras jurídicas que integran el régimen de gestión urbana se ha perdido casi por completo.

Para comprender lo anterior, conviene recordar que todo régimen de planeación está conformado por un conjunto de figuras jurídicas que corresponden a las diferentes categorías político-jurídicas de los órganos que intervienen en su elaboración, puesta en vigor y ejecución. Así, a partir del sistema de atribuciones concurrentes establecido en los artículos 73 (fracción XXIX-C) y 115 de la Constitución, los estados cuentan con una legislación en la que se establece un sistema de planes y procedimientos para regular los procesos urbanos. En otras palabras, una ley no se

puede confundir con su fundamento constitucional ni con los instrumentos regulatorios que ella misma prevé.

En particular, la aprobación de los planes y los procedimientos que establecen dichas leyes es responsabilidad de órganos distintos a los poderes legislativos. Ello obedece a que el artículo 115 reserva ciertas atribuciones en materia urbanística (las más importantes de la materia, por cierto) a los gobiernos municipales, dejando a los ejecutivos de los estados algunas funciones de planeación general. Sin entrar en detalles sobre el régimen urbanístico de los estados, la distinción entre la ley y los demás instrumentos jurídicos de dicho régimen tiene una función muy concreta: la primera tiene por objeto establecer las condiciones bajo las cuales los segundos pueden considerarse legítimos —lo que significa, entre otras cosas, que los planes no pueden modificar la ley. Igualmente, la ley establece procedimientos de participación ciudadana y que las comunidades afectadas por las transformaciones del entorno puedan expresar sus puntos de vista.

Lo que sucedió en la Ciudad de México es que se concentraron en un solo órgano (la ALDF) prácticamente todas las atribuciones relevantes en materia urbanística, tanto las propiamente legislativas como las de planeación e incluso algunas que corresponden a la gestión cotidiana de la ciudad, lo que ha conducido a una verdadera *confusión* de los instrumentos regulatorios de la gestión urbana. La muestra más evidente de ello es la práctica de considerar las normas de ordenación urbanística como “parte de” la ley de desarrollo urbano.

En cualquier sistema jurídico resulta insólito el que se diga que una norma forme parte de otra sin que esta última sea objeto de una modificación para, por así decirlo, alojarla. La técnica legislativa acostumbrada consiste en adicionar textos al ordenamiento en el que se inserta una nueva norma. Resulta penoso recordarlo, pero es por ello que los textos están numerados. De otra manera los ordenamientos jurídicos terminarían siendo ilegibles. Sin embargo, en el caso del Distrito Federal la Ley de Desarrollo Urbano hizo posible que se expidiesen normas con la simple indicación de que forman parte de la Ley de Desarrollo Urbano o de alguno de los programas vigentes,<sup>8</sup> sin realmente modificar el contenido de esos ordenamientos.

Por absurda que parezca, esta situación tiene su explicación en la transformación del régimen de gobierno de la ciudad. Durante el largo periodo en que la ciudad estuvo gobernada por un *Jefe del Departamento del Distrito Federal* que dependía directamente del presidente de la república, ese departamento concentraba todas las atribuciones de planeación y regulación que en las entidades federativas están distribuidas entre poderes estatales y gobiernos municipales.<sup>9</sup> Así, para fines de los años noventa la fuerza de la movilización vecinal, que era notable al menos desde los sismos de 1985, encontró un espacio en la Asamblea de Representantes. Se impuso entonces como una norma aceptable para todos los actores políticos el que tanto la aprobación de los programas de desarrollo urbano como sus modificaciones pasaran por la Asamblea para garantizar que dejaran de ser competencia exclusiva de una administración pública que por muy calificada

<sup>8</sup> Desde hace algunos años se ha generalizado esa práctica de la Asamblea cuando aprueba las normas. Véase por ejemplo la Gaceta del Distrito Federal del 8 de abril de 2005.

<sup>9</sup> La historia política de la Ciudad de México en el siglo XX ha ilustrado el modo en que el Jefe del DDF logró en ciertos momentos una cierta autonomía (e incluso cierta rivalidad) respecto del presidente de la república (Davis, 1994; Marván, 2012). Sin embargo, eso no significaba una forma de gobierno menos vertical.

que estuviera en el plano técnico, no podía aparecer como un órgano de representación ciudadana. Para muchas organizaciones sociales en la ciudad, el hecho de que las decisiones de uso del suelo más importantes pasen por la Asamblea es un triunfo de la “sociedad civil” —acaso por ello este aspecto del régimen urbanístico no se modificó con la Constitución de la Ciudad.

En otras palabras, si bien hubo razones válidas para depositar en la ALDF atribuciones que requerían espacios de legitimidad democrática, el resultado ha sido doble; por un lado, la Asamblea ha ejercido actividades de planeación que son muy distintas a la labor legislativa y que requieren un tipo de capacidad técnica<sup>10</sup> que no siempre tienen los representantes electos; por el otro, se ha producido una concentración de atribuciones que no corresponde con un sistema equilibrado de competencias urbanísticas propias de una entidad federativa. Esto es particularmente notable tratándose de las modificaciones a los usos del suelo previstos en los programas delegacionales y en los parciales. La tabla 1 da una idea de la actividad de la ALDF en torno a los usos del suelo.

Tabla 1.

**Actividades de la ALDF en materia urbanística (2012-2016)**

Aprobación de nuevas leyes en materia urbanística	8
Aprobación de Sistema de Transferencia de Potencialidades	25
Creación de nuevos Programas Parciales de Desarrollo Urbano	5
Modificación de Programas de Desarrollo Urbano	124
Reformas a leyes en materia urbanística	74

Fuente: elaborado por Andrea Villasís y Lidia González con información de la GODF.

Hay que recordar que, en los programas delegacionales, sobre todo desde 1987, se han expresado las preocupaciones de las organizaciones vecinales acerca de los usos del suelo que se consideran perjudiciales a su calidad de vida. El éxito que en muchas ocasiones ha tenido la movilización vecinal en la elaboración de esos programas se ha traducido en el establecimiento de estándares urbanísticos de bajas densidades y severas restricciones en los usos del suelo (con extensas zonas de usos exclusivamente habitacionales), lo que dificulta la realización de proyectos urbanos de diversa naturaleza. La participación en los procesos de planeación en la Ciudad de México ha generado entre los vecinos organizados la creencia (o al menos la expectativa) de que la regulación de los usos del suelo de los programas delegacionales es equivalente a una ley. Pero no sólo eso, como se ha dicho, la diferencia entre la ley y los programas de desarrollo urbano en la práctica ha quedado diluida porque ambos son aprobados por la Asamblea.

Esta creencia se refuerza por los avances que se han registrado en los mecanismos de acceso a la justicia en materia administrativa. Desde 1984 —a partir de una reforma a la Ley General de Asentamientos Humanos—, se ha ido abriendo la posibilidad de que los vecinos<sup>11</sup> exijan el cum-

<sup>10</sup> La Asamblea es, por definición, un órgano de representación política, por lo que es difícil que prevalezcan los criterios técnicos que la planeación exige.

<sup>11</sup> Es interesante observar que la movilización vecinal en contra de obras que afectan la calidad de vida no es nueva. Por

plimiento de los planes. Si bien es cierto que incluso la jurisprudencia de la SCJN ha reconocido la existencia de un “derecho a preservar la calidad de vida” en los espacios habitacionales a partir de dichas reformas legislativas,<sup>12</sup> lo cierto es que al mismo tiempo la legislación en materia de desarrollo urbano de la Ciudad de México ha creado una serie de “instrumentos” que permiten a las autoridades modificar los usos del suelo originalmente definidos en los planes, con lo cual muchas de las obras que se realizan en contra de éstos se apegan a derecho, y los tribunales federales no han tenido problema en reconocer esas excepciones como legítimas, ni en generar otras a través del amparo, por ejemplo.

Entre más rígidos son los programas, mayor será la necesidad de recurrir a procedimientos de excepción para llevar a cabo proyectos urbanos; y no es que se proclame aquí la necesidad de llevar adelante todos los proyectos que se presentan, ya que, obviamente, no hay proyecto urbano que pueda considerarse indiscutible. Pero en un extremo están los que no traen beneficios más que a sus promotores y en el otro están los que responden a necesidades reales de la ciudad. Entre esos dos extremos hay una enorme cantidad de proyectos e iniciativas que no se pueden prever en los planes de desarrollo urbano y que deben ser motivo de una deliberación pública y de un análisis especializado que el formato actual de los programas delegacionales y parciales no hace posible. En cualquier caso, si ha habido una consolidación normativa de la planeación de los usos del suelo, ella ha ocurrido preponderantemente en las zonas más afluentes de la ciudad. La inmensa mayoría de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano son los que rigen en dichas zonas.

Así, uno de los problemas que la Asamblea Constituyente tenía que reconocer como punto de partida del sistema de distribución de competencias, es el hecho que la ALDF ha asumido la función de autorizar proyectos y modificaciones a los usos del suelo que distan mucho de los actos de naturaleza auténticamente legislativa. Sin embargo, la reducción de esas atribuciones (para que el poder legislativo sea eso y solamente eso) hubiese implicado la ampliación de las del titular del poder ejecutivo, las de las alcaldías o las de algún nuevo órgano. Nada de eso ocurrió, y en esto, el nuevo régimen es muy parecido al antiguo. Lo que aquí podemos hacer es simplemente señalar el hecho como un problema de nuestro régimen constitucional que requiere atención política y profesional.

*La jefatura de gobierno.* Junto con la ALDF, la creación de la figura del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1996 fue la innovación más importante en el proceso de democratización de la Ciudad de México desde 1928. No puede negarse que desde 1997, el que los gobiernos de la ciudad hayan surgido de procesos electorales ha cambiado radicalmente el panorama político-institucional de la ciudad. Han sido muchas las iniciativas de transformación y los programas que han surgido del GDF. Sin embargo, también es cierto que la inercia de las estructuras administrativas del pasado sigue siendo un factor que explica la dificultad para modernizar el aparato de gobierno.

---

ejemplo, se ha estudiado el papel que jugó la preocupación de los habitantes de la Colonia Roma ante la proximidad de la construcción de la Glorieta Insurgentes como parte del proceso de construcción del metro a fines de los años sesenta (Davis, 1998; Alcántar, 2014). La diferencia en los tiempos que corren es que existe un marco legal que hace posible el éxito de al menos algunas de esas movilizaciones vecinales (Azuela, 2016).

<sup>12</sup> Tesis 199493 del pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V, Enero de 1997.

En materia de administración urbana, el GDF se ha enfrentado a un dilema para el que no estaba preparado. Sus equipos de planeación han sido el origen de las iniciativas para crear o actualizar los documentos de urbanismo de la ciudad; pero los procesos de apropiación social de esos documentos (que, como acabamos de explicar, los han colocado al mismo nivel que las propias leyes) les impiden una gestión en la que puedan considerar nuevas iniciativas, tanto las que surgen del propio gobierno como las que provienen de promotores diversos.

Efectivamente, los equipos de planeación no han cesado de generar nuevas iniciativas de planeación. A un ritmo que seguramente está entre los más intensos del mundo, la Ciudad de México cambia sus planes urbanos con mucha frecuencia, en parte propiciada por la propia ley, que hace obligatoria la revisión periódica de los programas. En el caso del Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU), que debería ser un instrumento con un horizonte de largo plazo, la administración está obligada a generar una nueva versión en un promedio menor a cada cinco años, cosa que desde luego no ocurre.

Sin embargo, los equipos de planeación apenas logran que se aprueben nuevas versiones de los planes, sin que ello garantice que impriman un sello claro a sus contenidos. En cambio, los programas se convierten en camisas de fuerza sobre las cuales la administración tiene muchas dificultades a la hora de llevar a cabo proyectos concretos.

El resultado es que la administración termina echando mano de procedimientos excepcionales previstos desde 2010 en la entonces Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF) (como los polígonos de actuación y los sistemas de transferencia de potencialidades de desarrollo) para impulsar o aprobar iniciativas concretas. La imagen pública del régimen urbanístico es la de un conjunto de planes en los que la ciudadanía se ha empeñado en participar, y que, sin embargo, son sistemáticamente modificados mediante procedimientos que carecen de toda legitimidad porque se dan al amparo de esas prácticas extraordinarias, no sólo por el hecho de que esos "instrumentos" se usen de manera fraudulenta, de manera que no queda duda de que se trata de auténticas infracciones a los planes, sino que la propia ley también permite que a través de ellos se autoricen proyectos que, en principio, no estaban previstos en los programas. Es por ello que se ha producido una constante tensión entre las iniciativas apoyadas por la Seduvi y la intervención de la Asamblea como espacio en el que encuentran eco las movilizaciones de las organizaciones vecinales por preservar los usos originalmente aprobados en los programas.

No hace falta analizar las interacciones entre el GDF y la ALDF; basta con decir que los equipos de planeación de la ciudad han perdido todo liderazgo al respecto. Aunque esto parece un tema para tecnócratas, la creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva en la Constitución es una respuesta política a una crisis de legitimidad de los procesos de planeación en la ciudad.

### *Las jefaturas delegacionales*

Para cerrar este breve esbozo de los componentes del sistema de gobierno en la Ciudad de México en los últimos años y sus incidencias en la gestión urbana, es importante considerar a las

Jefaturas Delegacionales (en adelante JD) como un tipo de figura gubernamental que sin duda fue la parte más inacabada de un arreglo institucional de 1996: esto señala que aquello que tenía el carácter de una fórmula provisional terminó rigiendo por más de dos décadas.

Es importante reconocer algunos de los saldos del arreglo institucional que implican las JD en la práctica de la gestión urbana y su legitimidad. Desde su creación, estas jefaturas tenían una condición meramente residual, lo que resulta particularmente visible cuando se observa el régimen de la gestión urbana, ya que carecen de atribuciones sustantivas tanto en los procesos de formulación de los programas de desarrollo urbano como en la autorización de obras de alto impacto. Si se miran solamente sus atribuciones, parecería que sólo intervienen en funciones de vigilancia; de hecho, esa pobreza de atribuciones ha sido la otra cara de la moneda de la concentración de funciones en la ALDF.

Sin embargo, en los hechos las JD son mucho más importantes de lo que parecen si sólo se observan sus atribuciones legales. Baste con señalar lo que ha pasado con los procesos de actualización de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (PDDU). Desde su aparición en 1982 (entonces denominados planes parciales) esos instrumentos de planeación se actualizaban por iniciativa de la "administración central" del DDF. Así ocurrió hasta 1997. Sin embargo, desde que los jefes delegacionales fueron electos el escenario político cambió de modo tal, que la temporalidad de la renovación de los programas delegacionales ya no respondía a los ritmos de la administración central. Ello se debe a que, en los hechos, los titulares de las JD han influido tanto en los tiempos de los programas como en el contenido de los mismos. Sin duda, el peso político que pueden tener las JD delegacionales hizo que su intervención en los procesos urbanos fuera más importante de lo que el sistema de atribuciones parecía indicar, sin embargo, se veían obligados a ejercer esa capacidad política de manera informal, es decir, fuera de los marcos institucionales de la planeación. A veces resultaba grotesco comprobar que, quien formalmente conducía los procesos de revisión de los programas delegacionales de desarrollo urbano, era el consultor privado que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) u otras instancias habían contratado para elaborar las propuestas, cuando el peso político del delegado era un hecho visible en el resultado.

## Los fragmentos del Distrito Federal como jurisdicciones urbanísticas

Uno de los grandes problemas del diseño institucional de la Ciudad de México es el relativo a los gobiernos de las circunscripciones territoriales que lo conforman. Mientras que las tres ramas de los poderes generales de la entidad (ejecutivo, judicial y legislativo) tenderán a ser equiparables a los de los estados, la escala geográfica siguiente no será equivalente a la de los municipios. Más allá de las razones que justifican esa decisión, es claro que el haber recurrido al concepto de *alcaldía* muestra la intención de crear un tipo de gobierno local distinto al municipal. El hecho de que las alcaldías cuenten no sólo con un titular electo, sino con un Consejo de Alcaldía conformado con el principio de representación proporcional es sin duda uno de los avances más importantes de la reforma. En particular, el diseño de las alcaldías tiene que combinar una conceptualización

constitucional de carácter general con una serie de consideraciones derivadas de la condición territorial propia de la Ciudad de México que no pueden pasarse por alto.

En otras palabras, el riesgo que se corría en el diseño de las alcaldías es que prevaleciera una discusión doctrinaria sobre lo que significa “lo local” en el contexto de la capital de la república, por encima de una reflexión seria en torno a los problemas concretos que aquellas enfrentaría y, sobre todo, en la relación entre sus atribuciones y las de los órganos de gobierno de la entidad en su conjunto. De lo que se trata, entonces, en un ejercicio constitucional como éste, es de definir el modo en que las condiciones territoriales propias de la Ciudad de México deben inspirar el diseño institucional de su gobierno.

El asunto exige una combinación de saberes urbanísticos y constitucionales, por desgracia, el ambiente en el que se discutió la Constitución estuvo dominado por el desprestigio de las antecesoras de las alcaldías, o sea las jefaturas delegacionales, que nunca gozaron de la legitimidad que se supone otorga el hecho de ser órganos electos.

Al analizar la forma en que están organizadas otras metrópolis del mundo, lo que se encuentra es una enorme diversidad, ya que las experiencias van desde una centralización casi total (como la de las ciudades brasileñas) hasta una marcada descentralización como la de Londres, con 33 gobiernos locales (*Boroughs*) que ejercen un grado de autonomía tan amplio que ha habido épocas en las que la ciudad se ha gobernado sin una autoridad global. Es difícil encontrar un argumento a favor de la centralización del gobierno en un solo municipio cuando se trata de concentraciones de la talla de la Ciudad de México. Como ha demostrado Urán (2014), el régimen de una ciudad como Río de Janeiro, con más de ocho millones de habitantes gobernados por un solo gobierno municipal, con subdivisiones puramente administrativas, resulta profundamente antidemocrático. No es exagerado decir que en una situación así no existe una auténtica democracia local. Comparando Londres con Río de Janeiro resulta llamativo el hecho de que las 33 regiones administrativas de la metrópolis carioca son gobernadas por funcionarios designados y no electos, como lo estaba la Ciudad de México en la era de las delegaciones.<sup>13</sup>

Esa diversidad debe servir de inspiración para pensar el significado de los conglomerados que conforman un área metropolitana. Entre las pocas fuentes de inspiración teórica está el movimiento de “derecho y geografía” que surgió hace un par de décadas para dar cuenta de la compleja relación entre el orden jurídico y la dimensión espacial de la experiencia social. Sin entrar en los fundamentos de este movimiento de ideas, lo que aquí interesa es evocar una teoría de la jurisdicción que ha surgido en ese contexto. No cabe duda de que las circunscripciones que conforman un territorio constituyen jurisdicciones en el sentido espacial de la palabra, es decir, constituyen demarcaciones que implican la distinción entre un “adentro” y un “afuera” que tiene consecuencias jurídicas evidentes a partir de una delimitación espacial —lo que está permitido en una jurisdicción puede no estarlo en otras. Si los miembros de una sociedad, en nuestra vida cotidiana, acatamos esas delimitaciones como algo “natural” es porque hay algo en la conformación territorial de la sociedad que lo hace aceptable.

---

<sup>13</sup> Quienes abogan por una fuerte descentralización, sobre todo en el tema fiscal, pueden recurrir a una corriente de pensamiento que, a partir del llamado “Teorema de Tiebout” (Tiebout, 1956), promueve un esquema llamado “policéntrico”, en el lenguaje del neo-institucionalismo. Véase también Ostrom, 2010.

Lo que propone Ford (2001) para comprender teóricamente el problema es una distinción entre dos tipos de jurisdicciones: las abstractas y las orgánicas. Más que una distinción referida a rasgos estrictamente jurídicos del estatuto de los órganos que ejercen atribuciones en un determinado territorio, o de las normas que de ellos emanan, se trata de comprender el significado social de la división del espacio y, en particular, la capacidad de cierto tipo de jurisdicciones de generar identidades sociales cualitativamente diferenciadas. Así, las jurisdicciones abstractas son las que persiguen fines meramente técnicos, mientras que las jurisdicciones orgánicas son las que expresan una comunidad, o sea que tienen una dimensión moral. Los distritos electorales son el ejemplo más claro de una jurisdicción abstracta: quienes quedan dentro de ellas no se distinguen en modo alguno de quienes conforman la jurisdicción vecina; la distinción entre ambas es un tecnicismo que aceptamos por una necesidad práctica. Lo que distingue a los ciudadanos de un distrito electoral respecto de los otros distritos es una mera conveniencia de carácter funcional.

En contraste, el municipio suele presentarse como un tipo de jurisdicción orgánica en la medida en que viene acompañado de una reivindicación de la diferencia que tiene una connotación moral. Lo que justifica la frontera entre un municipio y otro es una distinción sobre el *carácter distintivo* de la comunidad que se asocia a un territorio —casi siempre la memoria de una historia común es lo que se evoca como fundamento de la identidad. Lo mismo puede decirse de un territorio nacional, casi siempre considerado como el bien inalienable por excelencia de una nación. Como dice el propio Ford (2001):

Las jurisdicciones orgánicas surgen de manera natural de condiciones y principios que preexisten moralmente al Estado [...] Se definen socialmente más que métricamente, concretamente más que de manera abstracta. El espacio de una jurisdicción orgánica es personal, auténtico, espontáneo, sagrado. Una jurisdicción orgánica se legitima por su pedigrí (Ford, 2001: 204).

Esta teoría reconoce el carácter abstracto u orgánico de una jurisdicción no como atributos intrínsecos de un territorio o su población, sino como construcciones sociales que tienen una historia. Aunque en el discurso dominante los rasgos distintivos siempre estuvieron ahí, lo cierto es que ellos tuvieron una génesis precisa: lo que en realidad han sido invenciones, aparecen en los mitos como simples “descubrimientos” de cualidades esenciales de la comunidad en cuestión. No sobra decir que la emergencia de los pueblos originarios en la Ciudad de México es un proceso así (López Caballero, 2012).

La clave está en reconocer que lo que inició como una simple división abstracta para fines administrativos, con el tiempo se puede convertir en una comunidad orgánica; eso es precisamente lo que ha ocurrido con nuestras ahora alcaldías. Los límites delegacionales que se trazaron a principios de los años setenta, para fines simplemente administrativos, y que dieron lugar a gran parte de la actual geografía de la Ciudad de México, surgieron como jurisdicciones abstractas, en la medida en que no se esperaba que ellas reflejaran algún tipo de “organicidad” dentro de sus límites. Sin embargo, casi medio siglo después y sobre todo luego de dos décadas de procesos

electorales, no es difícil imaginar que haya podido formarse un tipo de conciencia colectiva (o al menos una élite política esgrimiéndola) que fundamente a una jurisdicción de carácter orgánico.

Ciertamente, no tendría sentido tratar de determinar si esa identidad tiene algún “fundamento real”; basta con que se exprese en el espacio público con la suficiente fuerza como para sospechar que en alguna parte se experimenta con sinceridad. Por cierto, esa es la apuesta a la que tiene que recurrir un órgano que gobierna en una jurisdicción mayor al momento de reconocer la existencia de una comunidad orgánica, como cuando la legislatura de un estado erige un área en municipio libre, lo que implica siempre escindirla de un municipio preexistente.

Lo importante es reconocer que la formación de una jurisdicción orgánica no ocurre de manera planeada o de acuerdo con algún orden preestablecido; es sólo cuando la comunidad ha sido capaz de reconocerse a través de una variedad de gestos que se puede decir que ella existe. En el caso de la Ciudad de México habrá que esperar para ver si las delegaciones se han convertido, o no, en comunidades orgánicas y, por lo tanto, tener una idea de la base social de la representación en las alcaldías.

En este contexto, Acedo y Ruiz (2016) plantearon un problema que parece menor pero que tiene un peso simbólico importante: ¿Cómo debemos nombrar al territorio y la población que serán gobernados por las alcaldías? ¿Es suficiente el muy abstracto y ciertamente frío concepto de “demarcaciones?”. En una de las contribuciones más notables para los debates del constituyente, ellos llaman la atención sobre el hecho de que la palabra alcaldía sólo puede denominar al gobierno de la demarcación y no a la demarcación misma. Si antes la palabra *delegación* servía para designar ambos, hoy en día existe la posibilidad de encontrar una denominación que, en términos de la teoría de la jurisdicción arriba anotada, dé cuenta de su carácter *orgánico*. Con esa pregunta podemos declarar abierto un concurso que podría llamarse ¿a usted cuál nombre le gustaría que tuviesen las comunidades políticas que conforman nuestra ciudad? Mi propuesta en el proceso era simple: llamémosle *comunas*. Desde luego, para algunos esto evoca episodios que escandalizan, como el de la Comuna de París; pero lo cierto es que el nombre aparece también en contextos tan pacíficos como el de Buenos Aires y Santiago de Chile, que están conformadas, precisamente, por comunas.<sup>14</sup>

En todo caso, y esto apunta al futuro desarrollo institucional de la ciudad, una vez que la colectividad de una delegación es capaz de expresar una condición orgánica, más allá de la conveniencia técnica de la gestión en un determinado territorio, se habrán sentado las bases sociales para la existencia de un orden de gobierno que asuma con legitimidad el control de las transformaciones territoriales de la ciudad. No es otra cosa lo que proporcionará el fundamento para otorgar a las alcaldías (incluyendo a sus Concejos) atribuciones en materia de desarrollo urbano. Y es que esa dimensión simbólica es un elemento central de la representación política de un conglomerado humano, que es a su vez la clave de la legitimidad de las decisiones relativas al entorno de dicho conglomerado.

Entonces será más fácil justificar una modificación al sistema de distribución de competencias urbanísticas en la Ciudad de México que terminen con la centralización de funciones en la

---

<sup>14</sup> La iniciativa fue formalmente presentada por el autor a la Asamblea Constituyente, sin éxito alguno.

ALDF y habiliten a las alcaldías a tomar en sus manos gran parte de las decisiones urbanísticas de sus circunscripciones. En particular, será posible proponer los procedimientos para la toma de decisiones relativas a proyectos urbanos. Después de un ejercicio que defina el tipo de obras que, por su envergadura o sus impactos, deban decidirse en el ámbito de la ciudad en su conjunto, será necesario reconocer que todas las demás (es decir las de un impacto que no rebase los límites de las comunas) deberán ser de su competencia exclusiva.

Sin embargo, la emergencia de una jurisdicción orgánica no significa la anulación, sino apenas una modificación, de la jurisdicción en la escala mayor, es decir, en el Gobierno de la Ciudad de México. El problema de la Constitución será, entonces, el de establecer una división de competencias, junto con un sistema de interacciones entre órganos de gobierno, que no sólo sea capaz de “dar a cada quien lo suyo”, sino de propiciar un diálogo entre los órganos que conforman el poder público en la ciudad.

No existen muchas opciones para pensar el fundamento social de un nuevo arreglo institucional; la teoría de la jurisdicción que he traído a cuento puede ser un punto de partida para reconocer las condiciones socio-políticas que se requieren para el otorgamiento de poderes tan importantes como los relacionados con las transformaciones territoriales de la Ciudad de México.

## Reflexiones finales

Una de las críticas que se hicieron al proceso constitucional de la Ciudad de México es que no quedaba claro cuáles eran los problemas que se trataba de resolver. Es probable que con lo dicho hasta aquí se pueda formar una lista de dos o tres que justificarían una Constitución para este rincón de la federación mexicana (la duplicidad de las funciones urbanísticas del poder legislativo, la regulación del uso del suelo por las alcaldías, entre otras. Seguramente, el texto constitucional que resultó del proceso es demasiado extenso para una lista tan corta de problemas y ello será lamentado por nuestros constitucionalistas, que últimamente se han visto muy preocupados por el número de palabras de nuestros textos constitucionales.<sup>15</sup> Pero más allá de los números, he tratado de mostrar que los problemas constitucionales de esta ciudad, como los de cualquier otra, se comprenden mejor cuando son correctamente definidos *como problemas urbanos*. Es por eso que el urbanismo como lenguaje público es una condición para una buena constitución.

La lista de problemas urbanos que además son problemas constitucionales puede alargarse. Aquí solamente se han presentado algunos de los relacionados con la estructura de gobierno de la ciudad y es importante hacer notar que no se incluyó el muy espinoso del poder judicial. Pero esto da pie para una observación: en su columna del 20 de febrero de 2017, Jesús Silva-Herzog Márquez, uno de los críticos más agudos de la Constitución, decía que no iba a gastar más tinta en el tema, ya que “ [...] a unos días de promulgada, ya nadie habla de ella”. Al día siguiente, la

<sup>15</sup> Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio académico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas / UNAM, 2015.

primera plana del mismo periódico informaba que “El Tribunal Superior de Justicia local interpondrá una controversia contra la Carta Magna de la CDMX por considerar que vulnera su independencia”. Como respuesta a ése y a los otros seis litigios constitucionales que se acumularon en las siguientes semanas, la Suprema Corte resolvió abrumadoramente a favor de la Constitución de la Ciudad. Pero la cosa no termina ahí: en los próximos años tendrá que resolver una gran cantidad de conflictos y no podrá hacerlo más que con argumentos constitucionales.

Finalmente, hay que insistir en que no se trata de saber si, tal como fue aprobada la Constitución Política de la Ciudad de México, se resuelven o no los problemas que han quedado descritos, sino sólo de mostrar que ellos son problemas constitucionales, ya que siempre está abierta la posibilidad de modificar la Constitución, ellos seguirán siendo pertinentes.

## Referencias

- Acedo, Blanca y Ruiz Suárez, Ricardo (2016). “Adiós delegaciones, bienvenidas alcaldías”, *Configuraciones 41*, mayo-agosto.
- Alcántar, Erika (2014). “La estación del metro Insurgentes. El discurso urbano de la modernidad en la Ciudad de México (1967-1976)”. Tesis de Historia. México: Facultad de Filosofía y Letras, UNAM.
- Álvarez, Lucía (2006). “Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México”, *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, IEDF, Colección Sinergia.
- Azuela, Antonio (2016). “Public Participation and Legal Standing. Mexican High Courts and Environmental Conflicts”, en Thanos Zartaludis (coord.), *Land Law and Urban Policy in Context - Essays on the Contributions of Patrick McAuslan*, London: Birkbeck Law Series.
- \_\_\_\_ (1998). “Planeación urbana y reforma municipal”, en Garza, Gustavo y Fernando A. Rodríguez (comps.), *Normatividad urbanística de las principales metrópolis de México*, México: El Colegio de México.
- Davis, Diane (1994). *Urban Leviathan. Mexico City in the twentieth century*, Philadelphia: Temple University.
- Ford, Richard T. (2001). “Law’s Territory (A History of Jurisdiction), en Blomley, Nicholas, David Delaney y Richard Ford (eds.), *The Legal Geographies Reader*. Oxford: Blackwell.
- López Caballero, Paula (2012). “Biografía del nombre “pueblos originarios” de la Ciudad de México (2000-2010). Las categorías de identificación como espacios sociales de formación de ciudadanía”, en Acevedo Rodrigo, Ariadna y Paula López Caballero (coords.), *Ciudadanos inesperados. Espacios de formación de la ciudadanía ayer y hoy*, México: El Colegio de México / Cinvestav.
- Marván Laborde, Ignacio (2001). “La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 4, enero-junio, pp. 49-83.
- \_\_\_\_ (2012). “De la ciudad del presidente al gobierno propio, 1970-2000”, en Rodríguez Kuri, Ariel (coord.), *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, México: El Colegio de México.

- \_\_\_\_\_. (2017). *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, México: Fondo de Cultura Económica / Secretaría de Cultura / CIDE.
- Ostrom, Elinor (2010). "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems", *American Economic Review* 100 (June), pp. 1-33.
- Perló, Manuel y Arsenio González (2005). *¿Guerra por el agua en el Valle de México? Estudio sobre las relaciones hidráulicas entre el Distrito Federal y el Estado de México*, México: UNAM, Friedrich Ebert Stiftung.
- Tiebout, Charles M. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy* 64 (October), pp. 416-424.
- Urán Arenas, Omar Alonso (2014). *División político-administrativa, representación y participación ciudadana en el gobierno de ciudad. Una aproximación histórico-espacial a los casos de Londres, Medellín, Rio de Janeiro*. Tesis de Doctorado en Planeamiento Urbano y Regional, Universidad Federal de Rio de Janeiro.

## Siglas y acrónimos

ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
CDMX	Ciudad de México
DF	Distrito Federal
JD	Jefaturas Delegacionales
LDUDF	Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
PDDU	Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano
PGDU	Programa General de Desarrollo Urbano
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación



# Morfología de las condiciones generales de la producción en la Ciudad de México<sup>1</sup>

Gustavo Garza<sup>2</sup>

## Introducción

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (que contaba con 20.3 millones de habitantes en 2015), es actualmente la principal urbe del país y desde los años sesenta se ubica entre las diez megaciudades más pobladas del planeta. Su tejido urbano comprende 1 741 km<sup>2</sup> donde — en el año 2010— se amalgamaban 5.1 millones de viviendas; para el año 2013 se contabilizaban, 63 000 establecimientos industriales y 699 000 negocios comerciales y de servicios privados en 2013, además del sistema vial, la infraestructura, el equipamiento y las áreas verdes. En esta oportunidad se trata de analizar las principales características y la organización intrametropolitana de los anteriores elementos de la estructura urbana, los cuales se conceptualizan como condiciones generales de la producción en la economía política urbana.<sup>3</sup>

La formación de la monumental infraestructura y el equipamiento de la Ciudad de México es resultado de una vasta inversión pública y privada que históricamente ha estado supeditada al conjunto de las esferas políticas, económicas y sociales vinculadas a la planeación urbana, la participación del sector inmobiliario privado, además de la activa intervención de los estratos populares que luchan permanentemente para satisfacer sus necesidades habitacionales.

En los siguientes subtemas se revisará, a escala intrametropolitana, la distribución de los elementos más importantes que componen la estructura urbana de la ZMCM, lo cual ayudará a identificar las zonas más privilegiadas en cuanto a las condiciones generales productivas, las cuales son un elemento central para comprender la distribución de las actividades terciarias de la metrópoli y la estructuración espacial de las clases sociales.

---

<sup>1</sup> El presente escrito sintetiza el capítulo II del futuro libro del proyecto “Estructuración intrametropolitana del sector servicios en la Ciudad de México según las condiciones generales de la producción, 1960-2013”, que el autor se encuentra escribiendo como miembro del Programa de Estudios Multidisciplinarios de El Colegio de México.

<sup>2</sup> Economista por la Universidad Autónoma de Nuevo León.

<sup>3</sup> <http://ecopolurb.hypotheses.org/>

### *Traza vial como eje estructurante*

Con el fin de determinar el tipo de conectividad que caracteriza a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), se identificaron las vialidades primarias que la articulan. A partir de ello es posible distinguir dos configuraciones predominantes delimitadas por las vías de acceso controlado del Circuito Interior y del Anillo Periférico.

En términos generales, la zona central circunscrita por el Circuito Interior muestra una traza reticular, la cual está constituida principalmente por el sistema de ejes viales construidos en los años setenta (mapa 1). Este proyecto mejoró la movilidad al interior de la ciudad facilitando los viajes norte-sur y este-oeste. No obstante, al observar detenidamente la traza por colonias, es posible detectar calles discordantes a la reticular principal, resultado de la formación de proyectos urbanos muy particulares como las colonias Hipódromo y Nápoles.

Al exterior del Anillo Periférico existe una forma radial estructurada por las carreteras de acceso a la urbe. Esta red se encuentra influenciada por la geomorfología de la zona periférica, pues a diferencia del área central, donde la topografía de la cuenca es plana y otorga mayor libertad para el diseño de las avenidas, en las zonas limítrofes de la metrópoli predominan relieves intermontanos de la Sierra Nevada, en el oriente, del corredor Ajusto-Chichinautzin al sur, y la Sierra de las Cruces al poniente, que influyen de manera importante en la configuración de las vialidades.

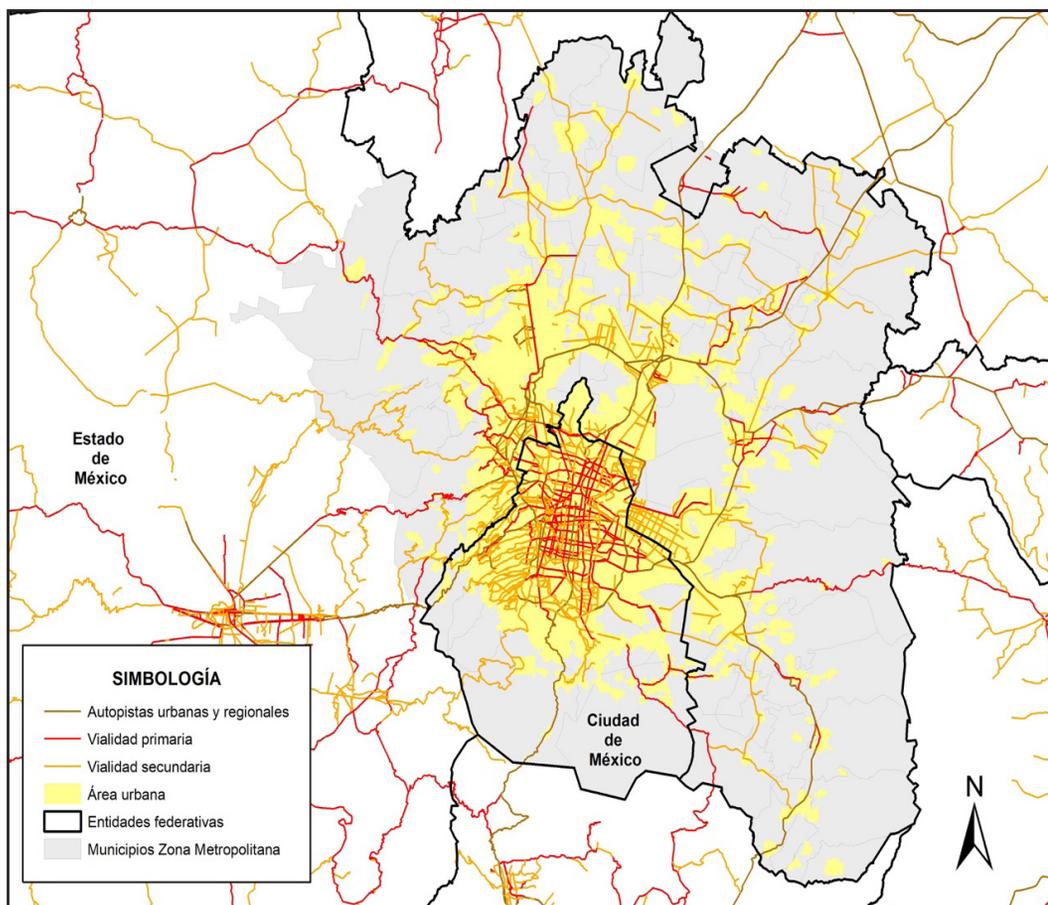
En síntesis, la distribución de las vías primarias fuera del Anillo Periférico favorecen la movilidad periferia-centro-periferia. La zona central, por el contrario, presenta una estructura reticular que favorece los viajes norte-sur y este-oeste, mejorando teóricamente la accesibilidad en el área circunscrita por el Circuito Interior. Esto explica que las actividades económicas de alcance metropolitano tenderán a emplazarse en la zona central de la metrópoli, gracias a la mejor accesibilidad que les otorga esta área a sus clientes.

### *Organización del espacio por tipo de vivienda*

En el año 2000, las estadísticas reportaban que 164.4% del territorio de la ZMCM era de uso habitacional, por lo que —como en todas las ciudades del mundo— lo que era, con mucho, el predominante. La distribución de la población coincide en gran medida con la localización de las zonas de viviendas, pero la importancia en cada una de las demarcaciones es diferente dependiendo principalmente de su localización. Obviamente, entre más central sea, más superficie dedica a las actividades económicas y al equipamiento, por lo que suelen tener menores participaciones de suelo habitacional. Al interior de la urbe es muy variada la magnitud del suelo utilizado para las viviendas y, en promedio, el Distrito Federal tiene 50.5% y el Estado de México 76.6%. Interesa únicamente sintetizar las peculiaridades intrametropolitanas que presenta el inventario habitacional por tipo de viviendas, cuya importancia es fundamental por tratarse del medio de consumo colectivo de mayor valor en la urbe.

Existe una clara proporcionalidad entre la distribución de la población y las viviendas, pues mientras el Distrito Federal absorbe 45.9 y 47.1% en ese orden, los municipios mexiquenses lo

Mapa 1.  
ZMCM: vialidades primarias, 2015.



hacen con 54.1 y 52.3%. No obstante la lógica concordancia entre población y vivienda, la distribución del tipo y valor de la morada es diferente al interior de la metrópoli.

La ZMCM mostraba, en 2010, un indudable dominio de la vivienda independiente sobre el departamento o el cuarto en vecindad: 76.7, 18.0 y 4.3%, respectivamente. En el entonces Distrito Federal las cifras eran de 64.0, 29.8 y 6.2%, mientras en los municipios mexiquenses concentraban 88.0% en las primeras, caracterizándose por el dominio de ellas.

El grado de ocupación es otro indicador que caracteriza al inventario habitacional de la ZMCM al medir su utilización como medio de consumo colectivo donde se realiza la función cardinal de la reproducción simple y ampliada de la fuerza de trabajo. En promedio, las viviendas alojan a 3.8 personas, con ligera diferencia entre el Distrito Federal y los municipios conurbados, esto es, 3.7 y 3.9%, respectivamente.

En fin, las características del tipo de vivienda deben estar articuladas con el resto de las CGP, especialmente los medios de consumo colectivos, sobresaliendo actualmente la tendencia a uti-

lizar cada vez más el departamento como opción habitacional. Ello caracteriza a las demarcaciones afluentes, como Miguel Hidalgo y Benito Juárez, que son las que más “consumen” la ciudad, esto es, son las mejor dotadas del conjunto de las sistemas de infraestructura y equipamiento. Faltará por ver si son también donde se localiza el mayor valor agregado de las actividades comerciales y de servicios, es decir, las actividades hegemónicas y motrices de la Ciudad de México.

### *Sistema hidráulico y provisión desigual de agua*

La construcción del sistema de abastecimiento de agua en la ZMCM ha requerido una inversión monumental, pero sólo ha sido posible alcanzar una cobertura de viviendas con agua entubada en su interior de alrededor de 80% (Fondo Metropolitano del Valle de México, 2011). No obstante, se reconoce que la mera conexión a la red abastecedora no necesariamente significa una dotación adecuada del vital líquido, pues su actual sistema de suministro de agua potable es muy irregular en algunas zonas de la urbe, mientras que en otras es más adecuado, pero nunca permanente.

En 2007 la ZMCM disponía de 6.13 millones de metros cúbicos de agua al día, lo que representa una dotación per cápita total de 361 de litros por habitante diarios (l/hab/d) y 195 para uso doméstico. Dicha magnitud es suficiente, según los parámetros de la Organización Mundial de la Salud (OMS), para que cada habitante satisfaga sus necesidades de ingesta e higiene. Sin embargo, al revisar la dotación de agua al interior de la urbe, existen claras desigualdades. El Distrito Federal tiene una mayor dotación, al registrar un promedio de 350 l/hab/d en comparación de los 291 l/hab/d de los municipios conurbados. Esto significa que la población metropolitana residente en la parte del Estado de México, que es algo más de la mitad de todos los habitantes, tiene 179 l/hab/d para uso doméstico, cantidad menor al umbral mínimo de 200 para satisfacer las necesidades de consumo de agua potable.

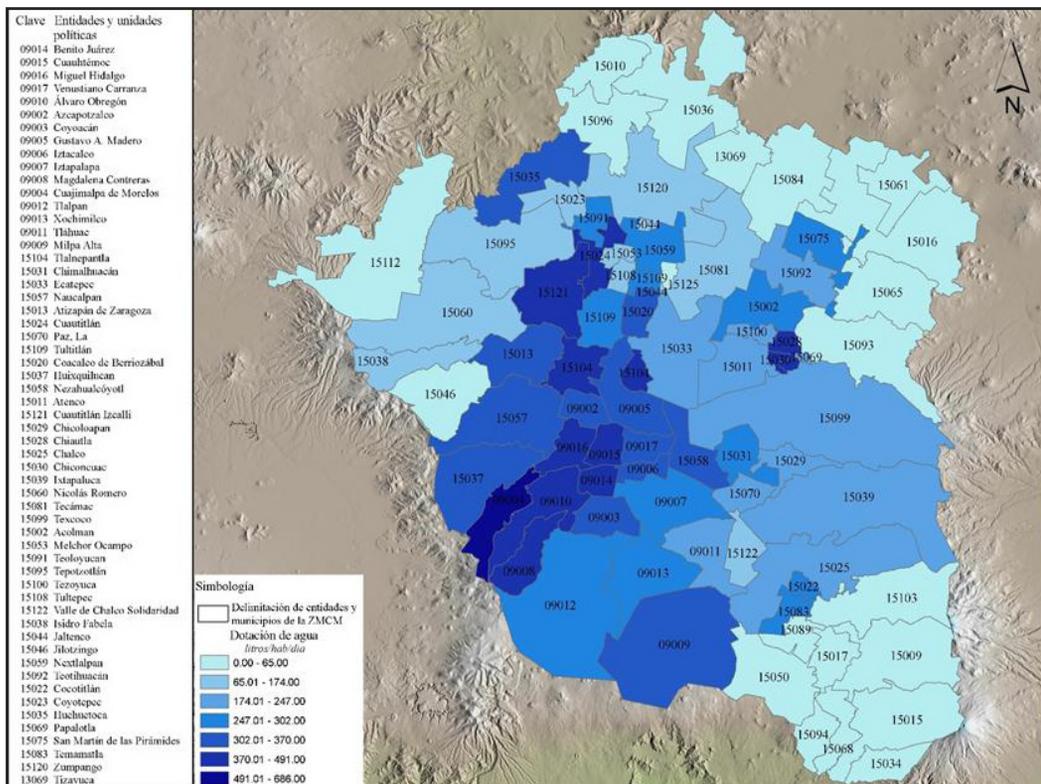
Al revisar los datos más desagregados espacialmente, se observan desigualdades muy significativas. La demarcación con mayor abastecimiento es Cuajimalpa, al recibir diariamente 423 l/hab/d de uso doméstico. Esto contrasta notablemente con el municipio de Jilotzingo que tiene una dotación de apenas 40 l/hab/d, muy insuficiente para que sus habitantes mantengan condiciones de higiene y salud satisfactorias.

En promedio 61.6% del agua es utilizada para consumo doméstico, el resto es empleada para actividades industriales de comercio y servicios, así como para funciones gubernamentales (Rosales, 2014). Bajo esa premisa, se calculó el consumo doméstico en cada demarcación, con lo que se identificaron las delegaciones y municipios donde no se vería afectada la dotación doméstica para albergar otras actividades (mapa 2).

Existe, en fin, una ciudad dual en términos de dotación de agua, tanto para la población como para las actividades económicas. En esta investigación interesa la relación entre las CGP y las actividades económicas terciarias. En el caso del sistema hidráulico se esperaría que las demarcaciones mejor dotadas del líquido es donde se localizan los negocios comerciales y de servicios formales de la economía.

## Mapa 2.

## ZMCM: distribución de la dotación diaria de agua por habitante, 2007.



Fuente: elaboración a partir del mapa 4 de González y Ziccardi (2011).

### Red eléctrica metropolitana

En 2008 México tenía 195 centrales eléctricas que generaron 234 096 gigavatios por hora (GWh). Dicha electricidad se distribuye en el país por una red de interconexión constituida por líneas de transmisión de diversas tensiones, subestaciones y una gran cantidad de transformadores. Para abastecer al área central que circunda a la Ciudad de México existen 51 plantas generadoras, pero no se dispone de estadísticas precisas sobre cuanto consume.

Se ha estimado que su participación en el consumo total nacional es hasta de 19.3%, esto es, 45 180 GWh, pero su consumo medio sería de 16.1%. Asumiendo esta magnitud, el valor invertido para la Ciudad de México alcanza 117 083 millones a constantes a precios de 2003. (Hernández, 2014).

El 99.9% de las viviendas del Distrito Federal tiene electricidad, así como 99.2% en el Estado de México, por lo que se podría aceptar que prácticamente todas las viviendas de la ZMCM disponen de este servicio y, seguramente, 100% de las actividades económicas formales. ¿Son

entonces la población y las empresas al interior de la metrópoli ubicuas desde el punto de vista de la disponibilidad de electricidad? Ello podría ser válido para las viviendas, pero muchos establecimientos industriales y comerciales requieren de servicio de alta tensión y subestaciones que le garanticen su disponibilidad permanente. Por el momento sólo será posible tener una idea general de la distribución del servicio eléctrico que cubre necesidades de los grandes usuarios según centrales generadoras, redes troncales, puntos de generación distribución, subestaciones y líneas de alta tensión (mapa 3).

Es posible identificar una diferenciación en cuanto al grado de suministro del servicio, donde la zona central del Distrito Federal tiene una alta densidad de carga con una significativo crecimiento vertical de edificios departamentales y rascacielos de oficinas, en donde se mezcla la demanda habitacional, comercial, de servicios y en menor escala industrial en su parte sur, principalmente de firmas farmacéuticas (mapa 3). Otras zonas con una carga eléctrica elevada son las zonas industriales de Tepotzotlán y Coyotepec, así como de Tlalnepantla y Azcapotzalco con centro en el área industrial Vallejo. La zona oriente que comprende Iztapalapa, Chalco y Los Reyes tienen una alta densidad de carga con una mezcla de tipo habitacional e industrial. La CFE denomina a la zona noreste de Texcoco y Ecatepec como una zona industrial y comercial que también demandan una alta carga. Por último, tienen proyectada una alta demanda habitacional en los municipios de Zumpango y Tecámac (mapa 3). En lo que sigue de la investigación se tratará de verificar estadísticamente si la dotación de electricidad tiene alguna influencia significativa en la localización de las actividades terciarias.

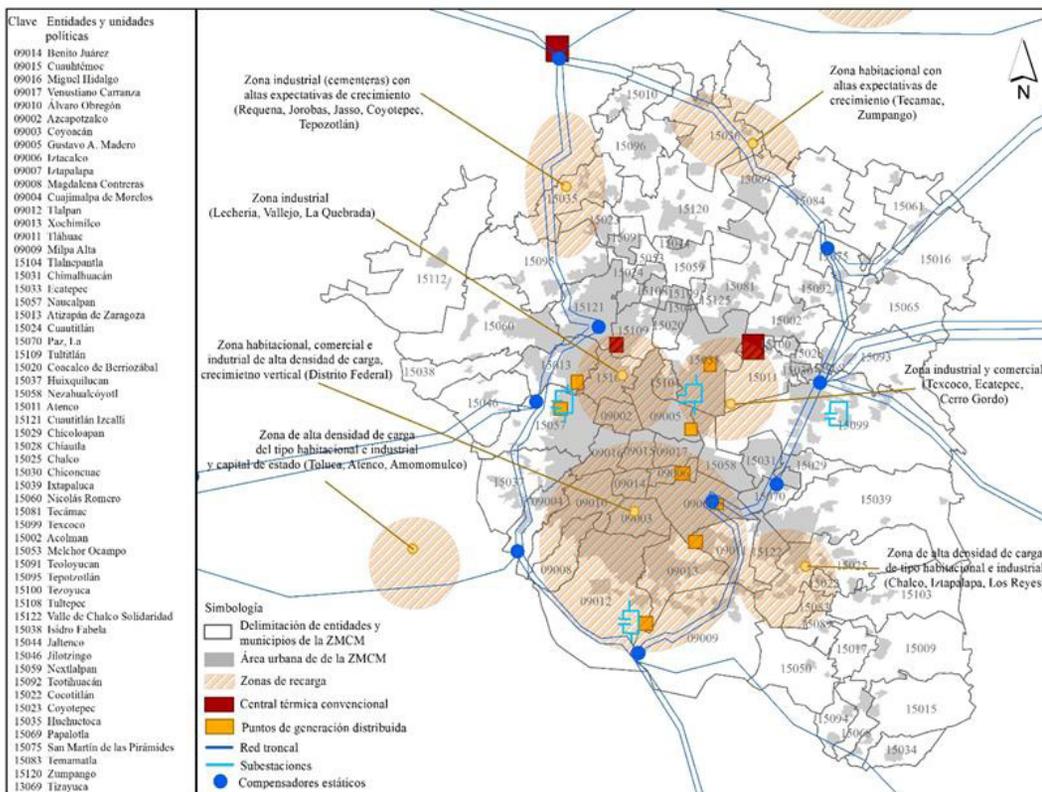
### *Patrón del abasto de hidrocarburos*

De acuerdo con Ramírez (2014), la Ciudad de México tuvo en 2008 un consumo de 190 mil barriles diarios de hidrocarburos, dentro de los cuales predominaba la gasolina con 73.2% del total. “Los 139 mil barriles diarios de gasolina en ese año son indispensables para el funcionamiento de 6.9 millones de vehículos que requieren de ese combustible” (Fondo Metropolitano del Valle de México, 2011: 185-187). El diésel es el segundo producto en importancia, con una participación de 15.8% de los hidrocarburos consumidos en la urbe.

Se contabilizaban tres delegaciones centrales que concentraba una considerable parte de las actividades terciarias: Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, relativamente muy bien dotadas, con valores del coeficiente de distribución de 180, 130 y 180%, mostrando una mayor concentración de gasolineras que el resto del Distrito Federal. En segundo lugar, se encontraban 10 delegaciones con cifras negativas, destacando Magdalena Contreras (con 89.5%) y Tláhuac (con 65.2%). Se agregaban 10 municipios conurbados con coeficientes positivos, pero los más elevados eran los municipios industriales de Cuautitlán y Tizayuca, con valores de 115 y 156%. Entre los menos favorecidos por el servicio existían siete con valores de -100.0%, que significa que no poseían ninguna estación de servicio. Por ende, la aparente ubicuidad de las gasolineras que se deriva de su distribución equilibrada en las dos entidades que constituyen la zona metropolitana no es tal según demarcaciones. Se puede plantear provisionalmente que están mejor dotadas las delegaciones centrales que concentran a las actividades terciaria, así como los municipios mexiquenses más industrializados.

## Mapa 3.

## ZMCM: localización del sistema troncal de dotación de energía eléctrica, 2009.



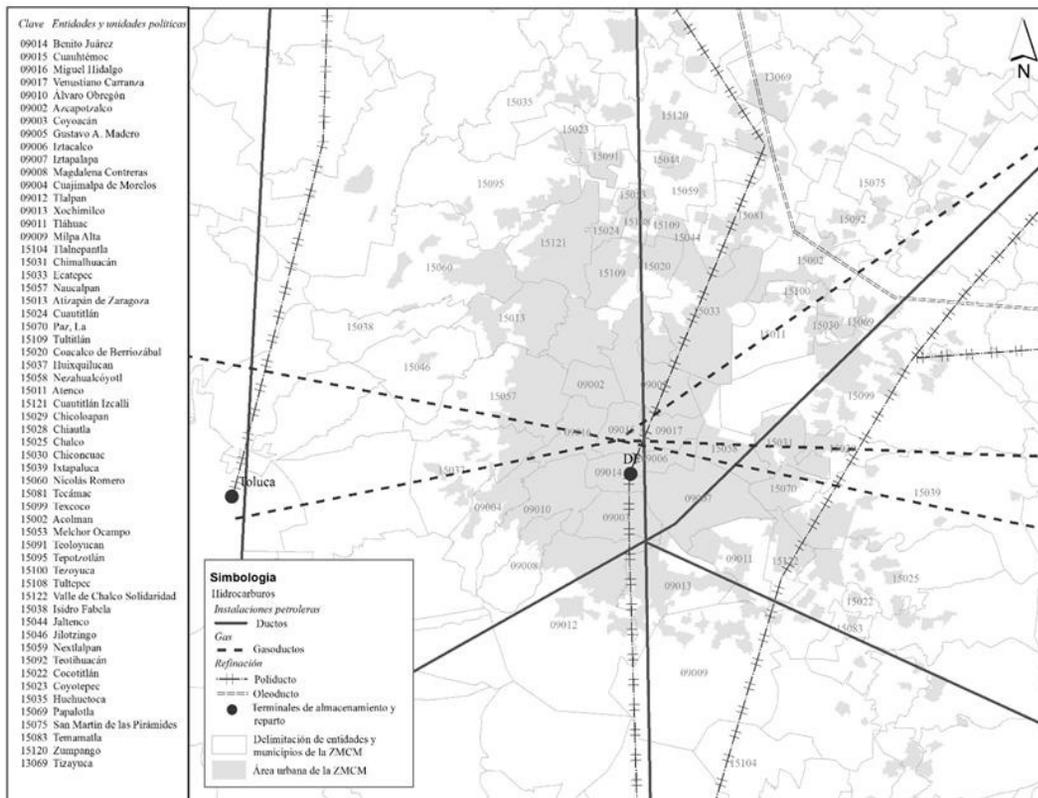
Lo que es central, es que la región metropolitana donde se ubica la ZMCM está muy favorablemente dotada de una red de gasoductos, oleoductos y poliductos que la conectan con las grandes regiones petroleras del país y le garantizan una adecuada oferta de todo tipo de hidrocarburos (mapa 4).

### Ubicuidad del servicio telemático

Al expandirse aceleradamente el internet, la infraestructura telefónica se ha ido incorporando a las funciones que ofrecen los operadores del servicio. Sobresale la exponencial proliferación de la telefonía móvil con dispositivos inteligentes, que se extiende en gran parte del territorio mexicano y cubre a todas las ciudades. En la ZMCM existen más teléfonos móviles que de línea fija, lo que se refleja en la capacidad comunicativa de la población sin las restricciones de que exista una red alámbrica. En la urbe operan más de 19 millones de teléfonos móviles, esto es, prácticamente el número total de sus habitantes (Santiago, 2011).

Mapa 4.

ZMCM: Red troncal de hidrocarburos según ductos, gasoductos y poliductos, 2013.



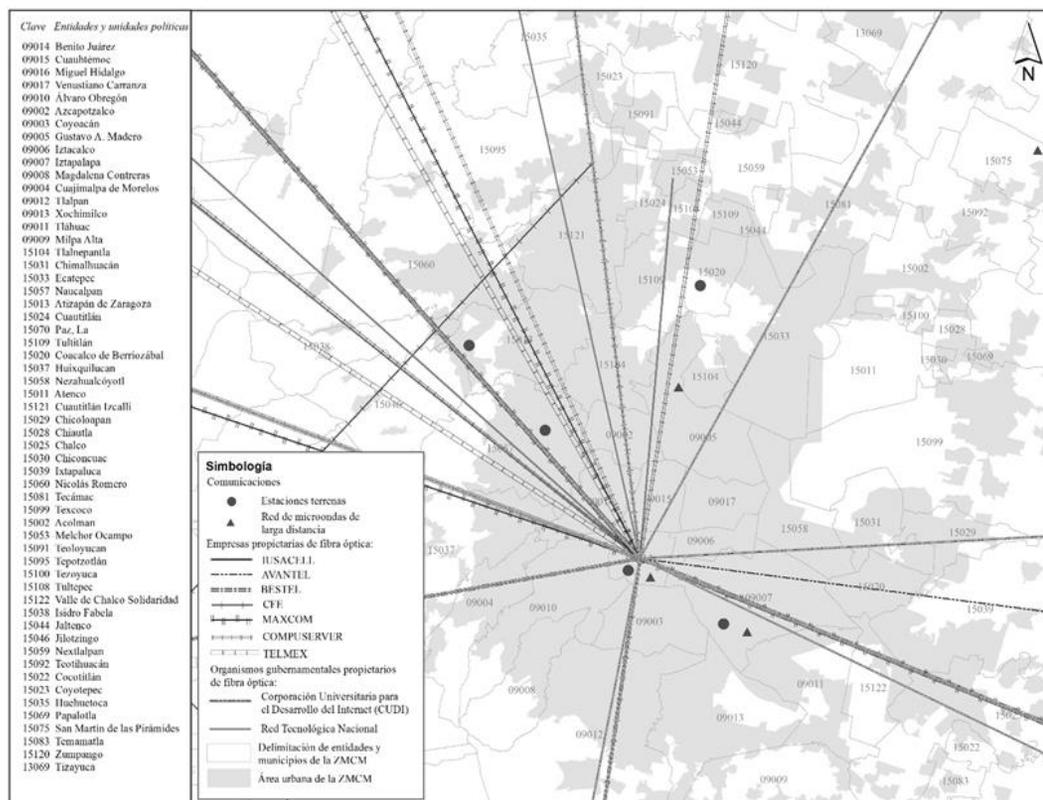
La rápida expansión de la infraestructura telemática para cubrir toda la metrópoli refleja su carácter de condición general de la producción, esto es, elemento imprescindible de la actividad humana con sus relaciones sociales y económicas. La utilización de este servicio no tiene limitaciones físicas ni de cobertura, quedando solamente el factor económico como aspecto que restringe su uso. En ese sentido, el acceso geográfico a las telecomunicaciones, como resultado de la amplia distribución de su infraestructura, no representa aparentemente un factor fundamental para entender la distribución de la actividad terciaria. Sin embargo, las grandes empresas requieren del servicio de cables ópticos de banda ancha corporativos, los cuales si presenta limitaciones significativas en su cobertura, por lo que habría que ubicar la distribución de la red para determinar las áreas mejor atendidas.

*Accesibilidad radial del sistema de transporte*

El 70% de la población de la ZMCM utiliza transporte público y 30% usa vehículos privados. Los tres modos de transporte masivo con mayor captación de viajes tienen casi todas sus rutas cir-

## Mapa 5.

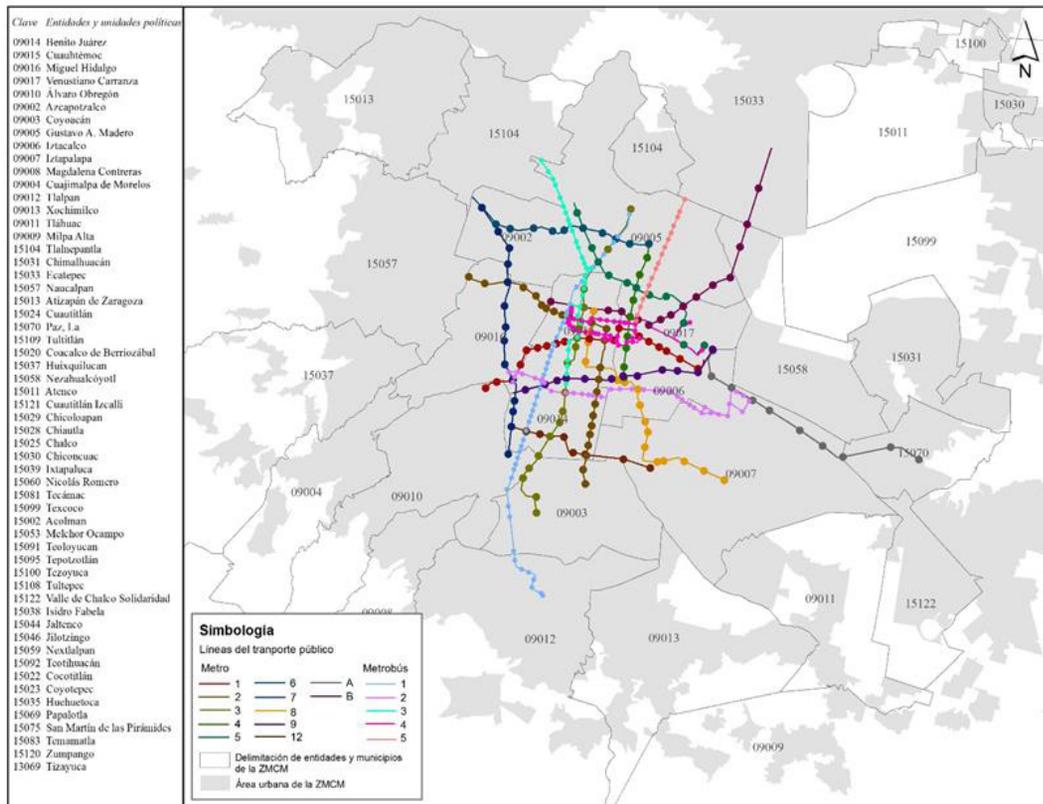
## ZMCM: Red troncal de fibra óptica según empresas proveedoras, 2011.



cunscritas a la CDMX, cuya parte central es el nodo más privilegiado de un sistema de transporte radial a escala metropolitana y ortogonal en las demarcaciones principales. El Metro capta 66.9% de los viajes, mientras que la Red de Transporte de Pasajeros (RTP) queda en segunda posición con un lejano 11.9%; el tercer sistema es el Metrobús con una aportación de 9.6%; el cuarto es el Mexibús (con 4.6% de los viajes), y otro tipo de transportes ocupan el quinto lugar, con 7% (mapa 6). La movilidad de la población y la accesibilidad de las diferentes zonas urbanas son elementos cardinales para entender la distribución de las empresas terciarias, que pese al desarrollo de las telecomunicaciones, todavía requieren de la eficiente conectividad física, en especial con su población trabajadora. Desde la perspectiva de la movilidad en el transporte público, se puede plantear tentativamente que, como se observa nítidamente en el mapa 6, son las delegaciones centrales del Distrito Federal, esto es, la zona de negocios principal, la que se encuentra especialmente favorecida para la localización de las actividades comerciales. Los servicios modernos, por otra parte, podrían tener otro tipo de orientación, pero todo ello se analizará en el libro de la investigación del que esta ponencia forma parte. En primer lugar utilizando las 56 demarcaciones políticas y, en segundo, las Áreas Geoestadísticas Básicas.

## Mapa 6.

## ZMCM: líneas del sistema de transporte colectivo metro y metrobús, 2015.



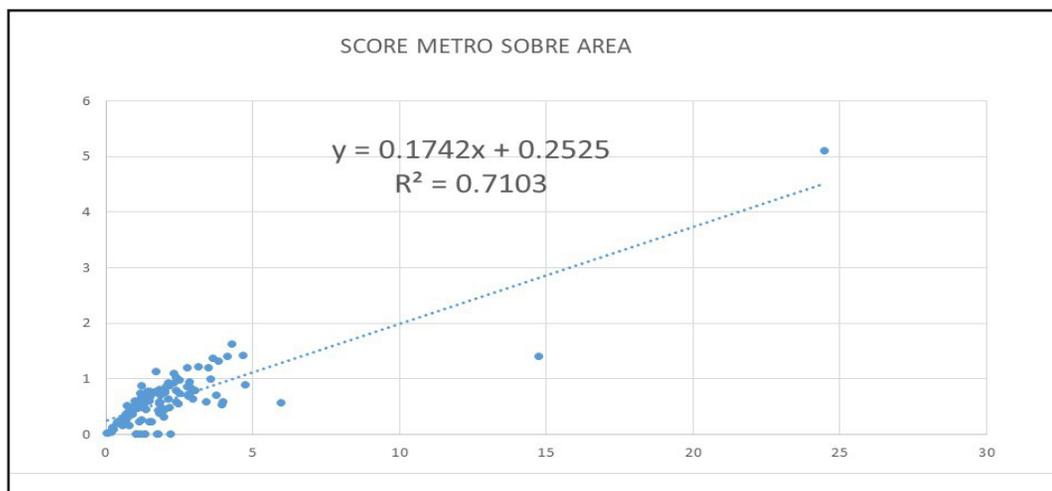
Se podría adelantar que en el último capítulo del libro cuarto de la "trilogía", se ha avanzado en validar estadísticamente la relación entre el PIB<sub>III</sub> y CGP en el caso del Metro, como se muestra en la gráfica 1. Con un  $R^2 = 0.71$  ( $r = 0.84$ ) la relación es altamente significativa y demuestra estadísticamente la asociación entre el sistema de transporte estructurado Metro y la distribución del PIB<sub>III</sub> desagregado en 142 AGEB.

No existen las "economías de aglomeración" que expliquen la "aglomeración" de las actividades económicas al interior de las ciudades en su centro y subcentros, sino una inmensa inversión de capital fijo socializado que lo hace posible.

En el capítulo II del futuro libro mencionado, se agregan los siguientes renglones de CGP en que se analiza, cartográfica y estadísticamente, su distribución al interior de la metrópoli y el tipo de relación espacial esperada como variable explicativa de la organización de las actividades terciarias: centralización del sistema de salud, distribución diferenciada del equipamiento educativo, concentración de los inmuebles culturales, insuficiencia de áreas verdes "bajo manejo" y edificios de la administración pública. Por limitaciones en la extensión del escrito, no será posible presentarlos en esta oportunidad, pero confiamos en que pronto estará disponible el libro completo.

Gráfica 1.

ZMCM: regresión lineal entre el LN del PIB<sub>ii</sub> por hectárea y el usufructo de Metro por hectárea, según AGEB.



## Conclusiones

### *Condiciones generales de la producción y la organización económica intraurbana*

La mayoría de los 12 renglones infraestructurales y de equipamiento presentan una distribución al interior de la ZMCM de tipo concentrado, pero sus áreas de servicio pueden tener diferentes extensiones que van desde una escala metropolitana, como las instituciones de educación superior, a ámbitos de colonia, como las unidades de consulta externa del sector salud o las escuelas primarias públicas. Por tanto, se derivaría la existencia de un posible patrón de organización de las actividades económicas en un Centro de Negocios Principal (CBD, por sus siglas en inglés) y un conjunto de subcentros que quedarían por determinar.

Se trata de identificar estadísticamente el patrón policéntrico que sigue la organización de las actividades económicas en la ZMCM y en qué medida es explicado por la distribución de las CGP al interior de su trama física. Ello permitiría avanzar en el conocimiento de la articulación de los principales elementos de su estructura urbana y su carácter de fuerza productiva, con lo que se validaría el planteamiento conceptual de una teoría general espacio-sectorial del desarrollo económico, aplicable tanto al análisis interurbano como al intraurbano.

## Referencias

- Fondo Metropolitano del Valle de México (2011). *Programa de ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, PUEC, 440 pp.
- González Arsenio y Ziccardi Alicia (coords.) (2011). *Pobreza, agua y cambio climático en la Ciudad de México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, PUEC.
- Hernández, Amós (2014). "Evolución y valor del sistema eléctrico en la Ciudad de México", en Gustavo Garza (coord.), *Valor de los medios de producción socializados en la Ciudad de México*, 1ª. Edición, México: El Colegio de México, 325 pp.
- Ramírez Atisha, Gabriel (2014). "Infraestructura de hidrocarburos en la Ciudad de México, 1970-2008", en Gustavo Garza (coord.), *Valor de los medios de producción socializados en la Ciudad de México*, México: El Colegio de México, pp. 153-199.
- Rosales, Armando (2014). "Valor de la infraestructura hidráulica de la Ciudad de México, 1970-2009", en Gustavo Garza (coord.), *Valor de los medios de producción socializados en la Ciudad de México*, México: El Colegio de México, pp. 43-84.
- Santiago, Enrique (2011). *El sistema telemático en México* (tesis de maestría), México: El Colegio de México, 142 pp.

## Siglas y acrónimos

- AGEB Áreas Geoestadísticas Básicas  
CBD Centro de Negocios Principal (por sus siglas en inglés)  
CDMX Ciudad de México  
OMS Organización Mundial de la Salud  
ZMCM Zona Metropolitana de la Ciudad de México

# Perímetros de Contención Urbana, subsidios a la demanda y la oferta de vivienda: Morelos

Guillermo Olivera<sup>1</sup>

## Introducción

**E**n este trabajo se analiza el comportamiento en la oferta de vivienda, según tipo y segmento, a partir de la delimitación de los Perímetros de Contención Urbana (PCU), impulsados con la política nacional de vivienda de la presente administración federal en 2013, para el estado de Morelos, comparado con el total nacional. Este instrumento de zonificación se creó en respuesta a la expansión descontrolada que tuvieron las ciudades mexicanas durante los años comprendidos en el periodo 2001-2012. En consonancia con la Nueva Agenda Urbana que se aprobó en la Conferencia Habitat III en 2016, con los perímetros se persigue la consolidación de ciudades compactas e inclusivas que aprovechen la infraestructura y el equipamiento urbano ya existentes, así como la existencia de fuentes de empleo, y que permitan construir vivienda de interés social.

Los PCU están asociados con un sistema de asignación de subsidios a la demanda, establecidos en el Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales que opera la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi). A mayor centralidad de las viviendas construidas por los desarrolladores inmobiliarios corresponde una mayor asignación de subsidios, en tanto que la construcción fuera de los polígonos fue “castigada” sin apoyos, aunque parece que eso podría modificarse. Esta política probablemente ha reconducido en cierta medida el desarrollo habitacional hacia el interior de la ciudad, sin embargo, recientemente, ante la disminución de los subsidios otorgados, los PCU, aunque favorecen la redensificación de la ciudad central, no parecen ser determinantes para reorientar la mayor parte de la producción de vivienda hacia los espacios intraurbanos. Al mismo tiempo, han incidido en cierto ajuste sobre el tipo y segmento de la vivienda que se está construyendo, en donde la vivienda media residencial empieza a dominar en los PCU 1 y 2, en tanto que la vivienda más económica tiene poca cabida en el PCU 1 pero sí la tiene en el PCU 2, si bien su presencia es dominante fuera de los PCU y en el PCU 3.

---

<sup>1</sup> Geógrafo con estudios de maestría en Geografía-Planeación, y de doctorado en Urbanismo por la UNAM. Investigador del CRIM, campus Morelos. Especializado en temas de vivienda, suelo urbano, y organización espacial de las actividades industriales y de servicios, así como en movilidad de la población en contextos metropolitanos.

Algunos de los aspectos que inciden en este cambio son, con gran probabilidad, los más altos precios del suelo intraurbano y un desplazamiento del interés del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) sobre todo en la financiación de vivienda en segmentos de mayor precio, como lo demuestra la elevación de los montos de los créditos que otorga, que reciben menos subsidios de parte del gobierno federal. Esto podría estar relacionado con la importancia relativa de la construcción de vivienda fuera de los PCU.

Se utilizan datos del Sistema Nacional de Información de Indicadores de Vivienda (SNIIV) de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y la Conavi, que informan sobre la delimitación de los PCU y la evolución de la oferta de vivienda según diferentes atributos. Se complementa con información del Gobierno del Estado de Morelos.

## Promoción y declive de la política de vivienda sin desarrollo urbano

El periodo 2001-2012 comprendido por las dos administraciones federales de la alternancia, constituyó un ciclo completo en el comportamiento del sector vivienda y desarrollo urbano en México. De una parte, esos 12 años configuraron un periodo de auge y caída en la construcción de vivienda e indicadores asociados como la inversión y número créditos totales y para vivienda nueva. De otra parte, implicaron una expansión territorial de las ciudades con escasa o nula regulación, lo que derivó en la reducción de la densidad habitacional por kilómetro cuadrado de las ciudades del país, y en una evidente escasez de equipamiento e infraestructura urbana en las áreas de nuevo crecimiento.

La evolución de la política de vivienda estuvo determinada también por el énfasis concedido al logro de objetivos como el abatimiento del déficit cuantitativo de vivienda y, en particular, a la atención de las nuevas necesidades de vivienda según en el número de hogares a formarse anualmente. Lo que la experiencia demostró sobre el particular es que no todos los hogares con necesidades de vivienda pueden acceder a ese bien a través de los organismos nacionales del sector y/o el crédito hipotecario, así como que el déficit cuantitativo de vivienda no es el más relevante. Contrario a ello, en diversos análisis tanto oficiales como no oficiales se aclara que es el déficit cualitativo de vivienda el que mayor atención requiere, al igual que la atención de las necesidades de vivienda de los hogares en situación de pobreza o de muy bajos ingresos.

La administración 2013-2018 confrontó con un enfoque bastante crítico la situación del desarrollo urbano y la vivienda en el país, en conocimiento de los efectos de la crisis de 2008-2009 en dichos sectores, y en atención también a los diagnósticos y sugerencias recibidos por organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Diversos trabajos académicos, a su vez, se venían pronunciando desde tiempo atrás en el mismo sentido. En sus aspectos más generales, esas primeras recomendaciones llegaron a coincidir los planteamientos de la Nueva Agenda Urbana que se consensó en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Sostenible Hábitat III, llevada a cabo en Quito, Ecuador, en octubre de 2016.

## La “nueva política de vivienda con desarrollo urbano” y su afinidad con la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se destaca la necesidad de avanzar hacia un “modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente que procure una vivienda digna para los mexicanos”, que articule precisamente los objetivos en materia de vivienda con los del desarrollo urbano. Se hizo énfasis, asimismo, en la deficiente coordinación, concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, como uno de los aspectos a corregir hacia adelante.

Con mayor precisión, conviene señalar que el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 se pronuncia en el siguiente sentido: en materia de desarrollo urbano, por trabajar en el crecimiento ordenado de las ciudades, y para que éstas sean compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que favorezcan la movilidad y eleven la calidad de vida de los habitantes. En materia de vivienda, se enfatiza la necesidad de generar opciones habitacionales de calidad, fomentar la producción social de vivienda popular, atender a todos los segmentos de población, generar información pertinente para la mejor toma de decisiones, optimizar la coordinación interinstitucional para la alineación de programas, y abatir el rezago rural.

En el plano internacional y a raíz de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III en 2016, el tema de la vivienda se confirma como un desafío global en el marco de una Nueva Agenda Urbana, comprometida a su vez con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>2</sup>. Esta Nueva Agenda Urbana se establece como guía para los gobiernos de todos los niveles, la sociedad civil, el sector privado, la comunidad científica y académica durante los próximos 20 años, con la finalidad de lograr ciudades incluyentes, compactas, integradas y conectadas, que sean al mismo tiempo espacios seguros, resilientes y sostenibles. Tales objetivos se lograrían con base en tres pilares encaminados al logro de una urbanización sostenible: 1) la planificación y el diseño urbano; 2) la estructura legal y regulatoria (gobernanza y legislación), y 3) el financiamiento y la economía urbana (sostenibilidad del modelo económico-financiero). En las tres esferas, la vivienda tiene un lugar central asociada a la inversión en equipamiento e infraestructura, así como con el transporte y la movilidad. El gobierno mexicano se comprometió a implementar esta agenda.

En suma, la “nueva política de vivienda con desarrollo urbano”, se propuso comenzar a revertir lo que se venía haciendo mal y que derivó en una crisis de grandes desarrollos habitacionales lejanos, con déficit de equipamiento y subocupados, junto con el estancamiento de la industria de la construcción. Entre las medidas a impulsar sobresalen la necesidad de terminar con la permisividad de los gobiernos municipales para el otorgamiento de permisos de construcción de conjuntos urbanos, así como modificar los criterios laxos tanto de los organismos de vivienda para otorgar créditos como de las instituciones públicas para conceder subsidios, pues no estaban vinculados a la adecuada localización de la vivienda. Existe conciencia, asimismo, de que la po-

<sup>2</sup> Esta fue aprobada el 25 de septiembre de 2015 por los líderes mundiales durante la Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la “Agenda del desarrollo para después de 2015”. La integran 17 objetivos de desarrollo sostenible.

lítica de vivienda tiene como gran pendiente la inclusión del sector de población con más bajos ingresos, tanto con seguridad social como sin ella, y hacerle lugar en los espacios intraurbanos.

Mención especial en las críticas ha sido la acentuación del desajuste territorial entre lugar de residencia y lugar de trabajo de los ocupantes de los desarrollos habitacionales periféricos, con elevados costos económicos, en tiempos de traslado y en calidad de vida, lo que influyó en el abandono de un alto porcentaje de vivienda. Al ser el bajo costo del suelo en las periferias urbanas el principal aliciente para construir en esas áreas, se reparó en la necesidad de retomar una política de reservas territoriales, al igual que en recuperar la rectoría del Estado en la materia.<sup>3</sup>

Si los criterios para aprobar la localización de los desarrollos habitacionales y conceder créditos fueron causantes del desorden en el crecimiento urbano, es con base en nuevos criterios que se tienen que cambiar los patrones de urbanización.<sup>4</sup> Al crecimiento extenso y horizontal se ha propuesto corregirlo con una urbanización vertical intraurbana para redensificar las ciudades; para reducir la segregación se sugieren desarrollos con usos mixtos y que consideren mezcla social, también lo más próximo al área urbana, mientras a la vivienda aislada, se le tiene que superponer el barrio y la ciudad (*Cfr.* DOF, 30/04/2018; OCDE, 2105).

La política de reservas territoriales se colocó así en un primer orden entre las medidas para revertir la situación del desarrollo urbano, reducir los asentamientos irregulares y la construcción de zonas de riesgo, así como mejorar la calidad de vida de la población en general. Ello se materializó en la creación del Registro Nacional de Reservas Territoriales (Renaret) primero, y posteriormente en la conformación de los perímetros de contención urbana. Estas dos acciones constituyen el aspecto fundamental de la política de acceso al suelo urbanizado o urbanizable de la administración que está por concluir.

## Los Perímetros de Contención Urbana y sus efectos iniciales en la oferta de vivienda intraurbana (con subsidios)

La delimitación de los PCU está vinculada con la generación de reservas territoriales.<sup>5</sup> Ambas impactan en el volumen de subsidios a la demanda de vivienda, con miras al impulso de la redensificación de las áreas intraurbanas de las ciudades, de preferencia mediante desarrollos verticales. Se busca al mismo tiempo hacer converger la planificación con el financiamiento

---

<sup>3</sup> Precisamente la Sedatu se ha puesto como tarea recuperar la rectoría del estado en el proceso de planeación urbana, con una visión federalista que conlleva la coordinación de los tres órdenes de gobierno y de esa forma se evite que la urbanización se guíe únicamente por la lógica de agentes individuales. Véase boletín de prensa 373 de la Sedatu, del 18 de noviembre de 2016; <https://www.gob.mx/sedatu/es/prensa/el-estado-mexicano-recupera-la-rectoria-en-el-desarrollo-urbano-con-la-politica-nacional-de-vivienda-rosario-robles-berlanga>

<sup>4</sup> La OCDE (2015), por ejemplo, a partir de un estudio llevado a cabo en México, sugiere reformar el sistema de financiación para la vivienda.

<sup>5</sup> La Sedatu vía la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) creó el Renaret para que las empresas promotoras y desarrolladoras de vivienda, junto con los organismos públicos implicados en el sector registraran las reservas territoriales que van a destinar a la vivienda, ya sea de las acciones enfocadas en recibir recursos federales vía subsidios o créditos, o bien aquellas que habrán de dedicarse al desarrollo de infraestructura y equipamiento urbano —también con apoyo de otros recursos federales— o bien otro segmentos de vivienda.

de la vivienda y el aprovechamiento de la infraestructura del transporte, e incluso remover las barreras que por ahora dificultan el desarrollo de la vivienda para alquiler (OCDE, 2015), que pudiera ser una opción habitacional en las áreas céntricas de las grandes ciudades donde se concentra el empleo.

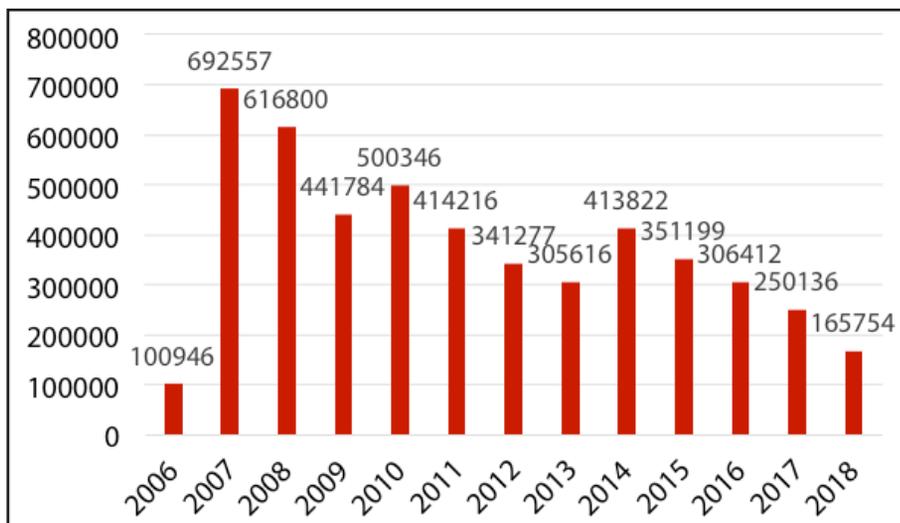
Enseguida se desarrolla una caracterización preliminar del comportamiento de la construcción de vivienda por PCU, de acuerdo con el número de viviendas ofertadas en el RUV de la Conavi, distinguiendo el tipo de vivienda vertical u horizontal y el segmento al que corresponden según precio. Interesa el caso de Morelos y sus áreas urbanas, pero en todo momento se compara con la situación a nivel nacional como punto de referencia. El periodo de análisis va de 2013 a 2018, ya que antes no existían los PCU. En algunos casos se recurre a años posteriores como marco para una mejor interpretación del comportamiento de la vivienda en México y Morelos. Por falta de espacio el análisis se queda a escala del estado.

### *Evolución del registro de vivienda en el RUV por tipo y segmento*

Con algunas diferencias, tanto en el país como en Morelos el número total de viviendas en venta registradas se ha reducido consistentemente desde 2007 en el primer caso y desde 2009 en el segundo,<sup>6</sup> con algunos altibajos menores intercalados (gráficas 1 y 2).

Gráfica 1.

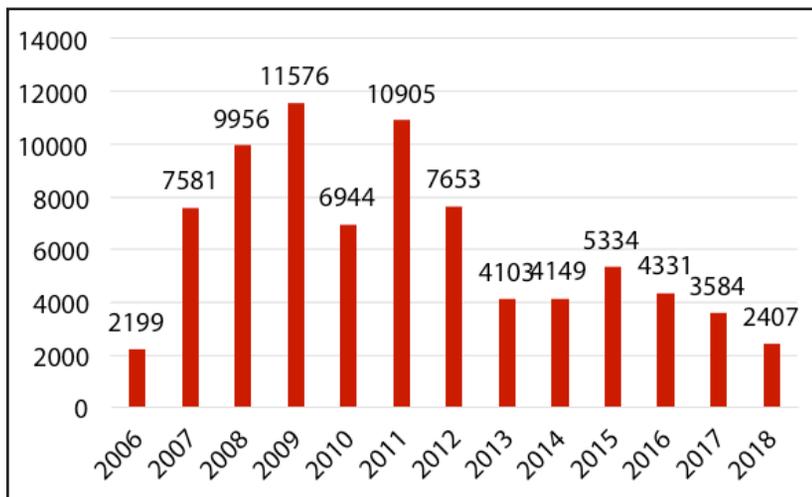
**México: registro en todos los PCU, 2006-2018.**



Fuente: elaboración propia con base en la Conavi y datos del RUV.

<sup>6</sup> Hay que tener en cuenta que para 2018 los datos eran parciales.

Gráfica 2.

**Morelos: registro de vivienda en todos los PCU, 2006-2018.**

Fuente: elaboración propia con base en la Conavi y datos del RUV.

Por cuanto a la distribución de estas acciones por PCU, a nivel nacional sobresale el registro de vivienda en los PCU-3 que aumentó de 34 a 47 % durante el periodo de referencia (gráfica 3). Destaca también el aumento de la importancia del PCU 2 (de 19.4 a 26.3) y la reducción de la vivienda ofertada fuera de los PCU (de 38.3 a 12.3). La vivienda registrada en el PCU 1, aunque con menor presencia, ha oscilado entre el siete y 9 % y en 2018 ha llegado hasta 14 %. Los PCU 1 y 2 que son los considerados intraurbanos, si han logrado, por lo tanto, contribuir a la densificación urbana a nivel nacional.

En el caso de Morelos, el comportamiento del registro de vivienda ha sido en sentido opuesto (gráfica 4). La vivienda fuera de los PCU se incrementó de 46 al 68 % en estos cinco años. Esto significó el desplazamiento de la producción de vivienda desde el PCU 3 sobre todo (de 36.1 a 7.7%). Los PCU 1 y 2 han contribuido menos a la redensificación de la ciudad en comparación con lo sucedido en el país; su participación conjunta aumentó del 17.6 al 23.6 %, menos que el promedio nacional, sin ser un dato despreciable.

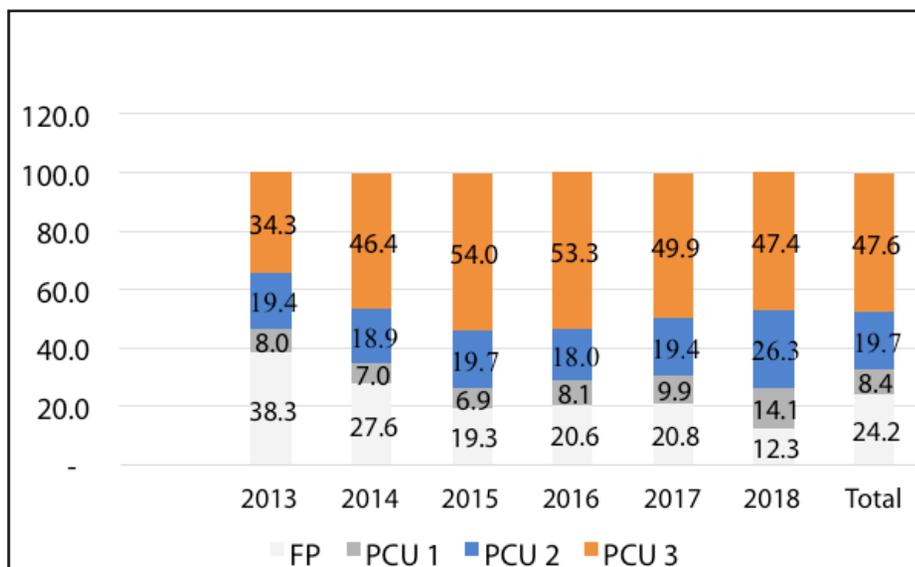
A escala nacional la distribución por PCU de la vivienda registrada según el segmento al que corresponde, indica una localización mayoritaria de la vivienda diferente a media residencial en el PCU 3, en tanto que la vivienda media residencial tiene un volumen semejante en el PCU y PCU 1. En el PC1 supera a los otros tres segmentos de vivienda (gráfica 5).

En Morelos, la vivienda media residencial ha encontrado un sitio propicio en el PCU 2 y no en el PCU 1, pero también en el PCU 3 y sobre todo fuera de los polígonos de contención (gráfica 6). La vivienda tradicional mientras tanto, se despliega principalmente fuera de los polígonos de contención, y en el PCU 3.

La distribución de la vivienda según tipo de desarrollo horizontal o vertical a escala nacional permite destacar dos situaciones (gráfica 7). La primera es que continúa predominando la producción

Gráfica 3.

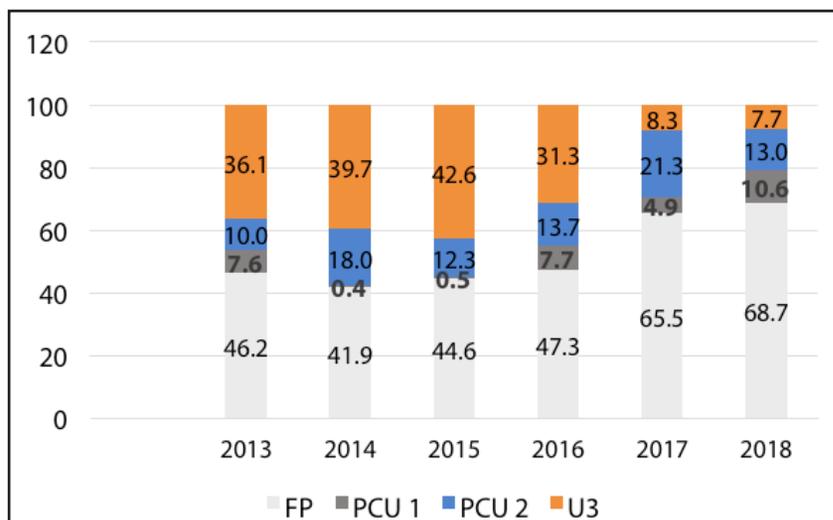
México: registro de vivienda por perímetro de contención urbana, 2006-2018.



Fuente: elaboración propia con base en la Conavi y datos del RUV.

Gráfica 4.

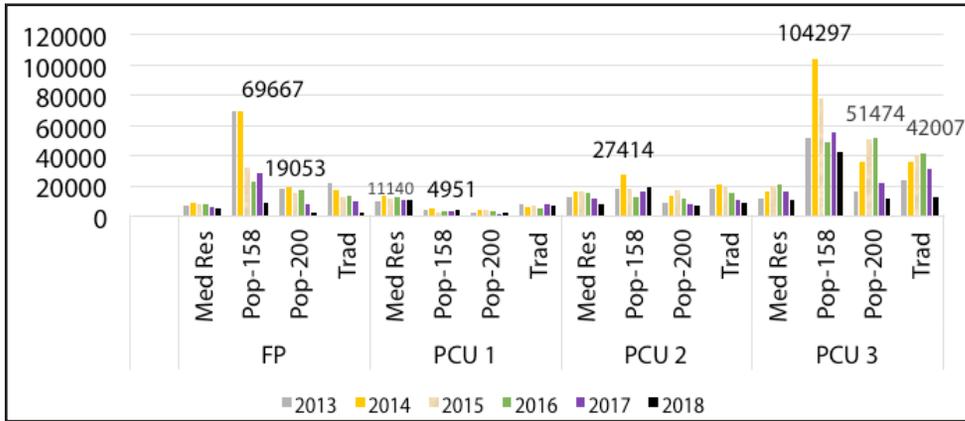
Morelos: registro de vivienda por perímetro de contención urbana, 2013-2018.



Fuente: elaboración propia con base en la Conavi y datos del RUV.

Gráfica 5.

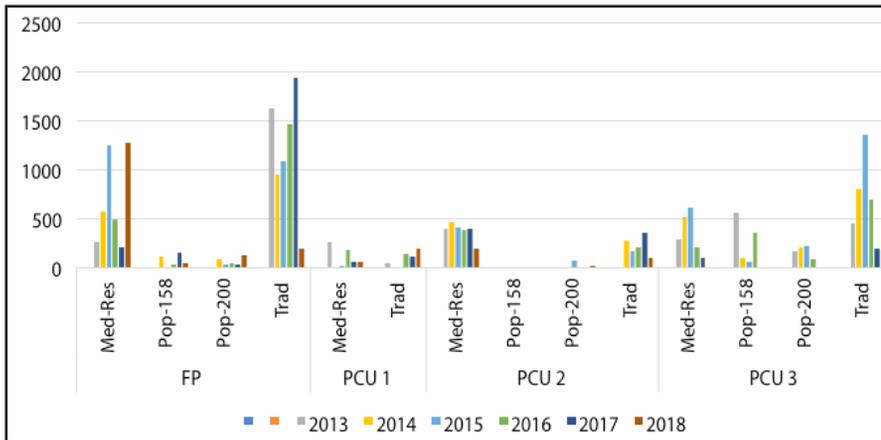
México: registro de vivienda en los PCU por segmento, 2013-2018.



Fuente: elaboración propia con base en la Conavi y datos del RUV.

Gráfica 6.

México: vivienda registrada por PCU según segmento, 2013-2018.



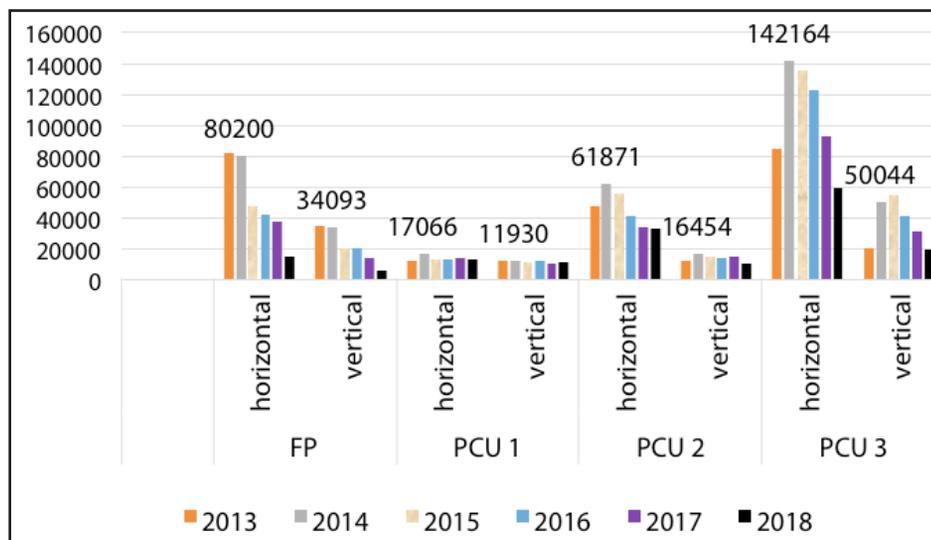
Fuente: elaboración propia con base en la Conavi y datos del RUV.

de vivienda de tipo horizontal, lo cual no es necesariamente un aspecto negativo pues no se espera que la proporción se invierta. Lo segundo es que ya aparece con notoriedad la vivienda vertical en todos los PCU, pero, sobre todo, que en el PCU 1 su volumen se ha equiparado con el de la vivienda horizontal. Se avanza en tal sentido en la densificación de las áreas intraurbanas.

En Morelos es menos evidente el desarrollo intraurbano de la vivienda vertical, aunque ya aparece en el PCU 2 con más claridad que en el PCU 1. Su mayor crecimiento se da en el PCU 3, seguido del que ocurre fuera de los polígonos. En el PCU 1 los dos tipos de desarrollo tienen poca presencia (gráfica 8).

Gráfica 7.

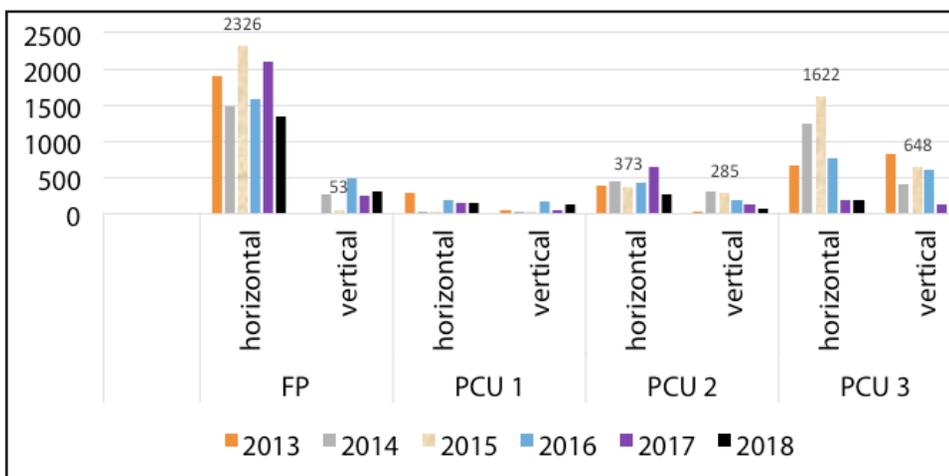
**México: registro de vivienda por perímetro de contención urbana, 2013-2018.**



Fuente: elaboración propia con base en la Conavi y datos del RUV.

Gráfica 8.

**Morelos: registro de viviendas por perímetro de contención urbana y tipo de vivienda, 2013-2018.**



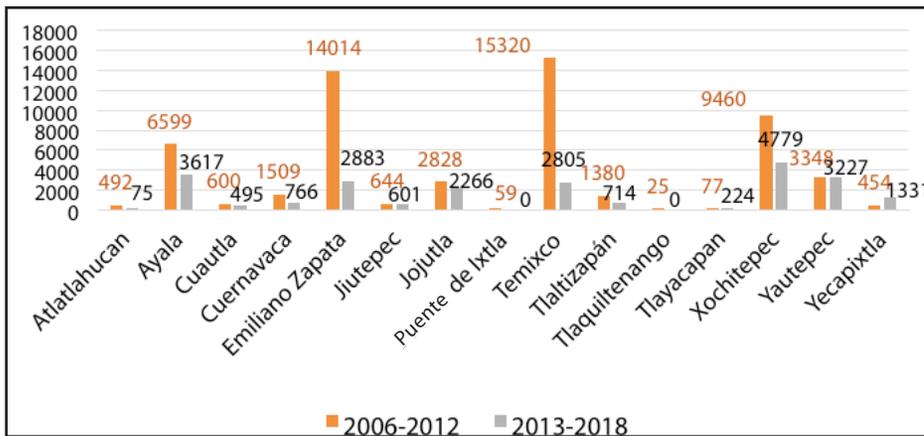
Fuente: elaboración propia con base en la Conavi y datos del RUV.

## Evolución del registro de vivienda por municipio urbano, tipo y segmento

El registro y la construcción de vivienda en Morelos se ha concentrado en los municipios metropolitanos más dinámicos en términos demográficos, principalmente en Emiliano Zapata, Temixco y Xochitepec en la Zona Metropolitana de Cuernavaca, y después en Ayala en la ZM de Cuautla. Asimismo, la actividad inmobiliaria se redujo en todos ellos en más de la mitad o incluso más de dos tercios en el periodo 2013-2018 en comparación con 2006-2012 (gráfica 9).

Gráfica 9.

**Morelos: vivienda registrada por municipio, 2006-2012 y 2013-2018.**



Fuente: elaboración propia con base en la Conavi y datos del RUV.

De acuerdo con el segmento de vivienda, en el último sexenio el registro de ésta ocurrió preponderantemente fuera de los polígonos de contención urbana, con vivienda tradicional primero y después vivienda media residencial. Le siguió la vivienda registrada en el PCU 3, con los mismos segmentos, después el PCU 2 con los mismos segmentos, pero en orden invertido (gráfica 10). Por último, el PCU 1 con vivienda media residencial y vivienda tradicional en proporciones semejantes, aunque bajas.

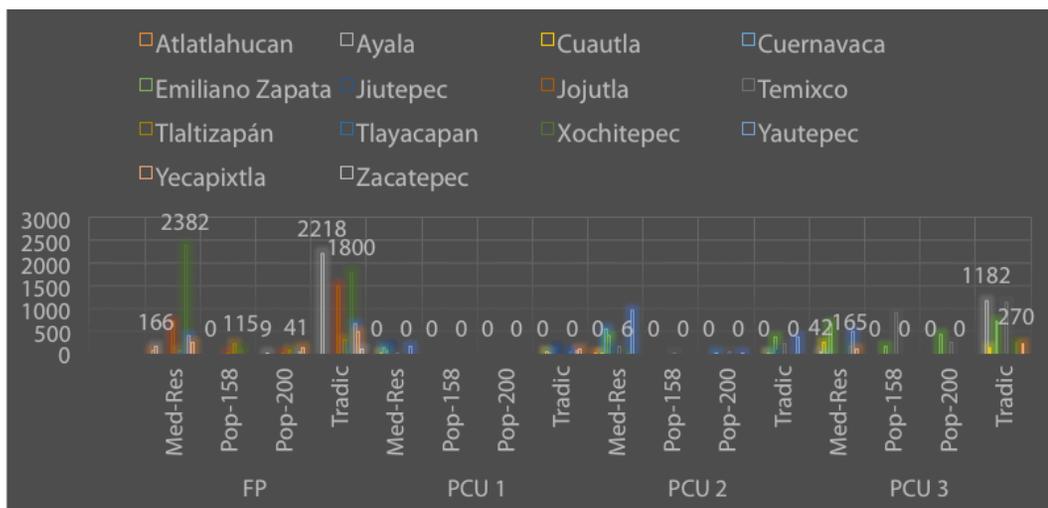
La vivienda vertical ha hecho su aparición en los tres polígonos y fuera de ellos, pero en el PCU 1 y PCU 2 lo ha hecho de forma equilibrada en comparación con la vivienda horizontal (gráfica 11). Sobresale, no obstante, su crecimiento en el municipio de Temixco. Fuera de los polígonos es la vivienda horizontal la dominante.

## Comentarios finales

Los datos incorporados en este texto son una primera aproximación al análisis de la relación entre la oferta de vivienda registrada en el RUV a nivel nacional y para el estado y municipios urbanos y/o metropolitanos de Morelos, con el ofrecimiento de subsidios a la demanda y el tipo de

Gráfica 10.

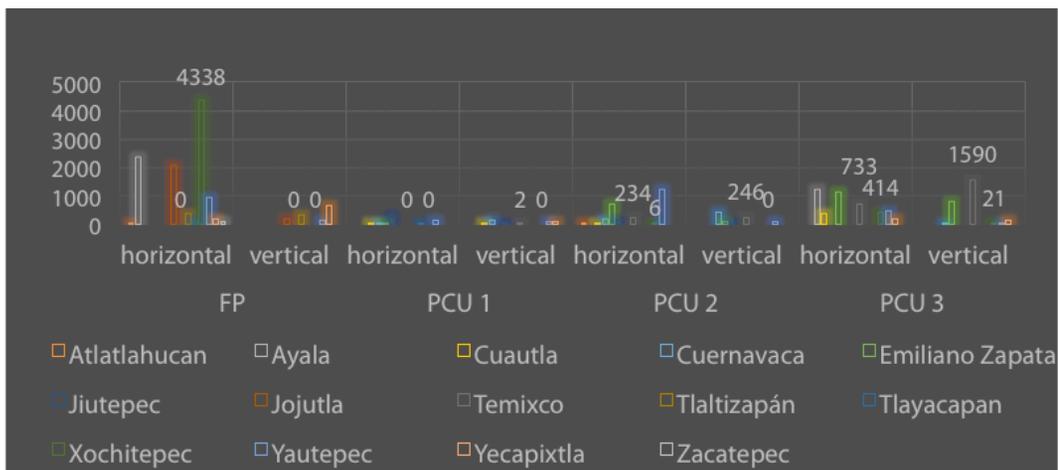
**Morelos: registro de vivienda según segmento en los municipios por perímetro de contención urbana, 2013-2018.**



Fuente: elaboración propia con base en la Conavi y datos del RUV.

Gráfica 11.

**Municipios de Morelos: registro de viviendas (según su tipo), 2013-2018.**



Fuente: elaboración propia con base en la Conavi y datos del RUV.

reservas territoriales constituidas. Se avanzó en la exposición de la oferta por segmento y tipo de vivienda; sin embargo, hace falta aún incorporar información sobre el monto de subsidios fuera y dentro de cada uno de los PCU, así como sumar detalles relativos a la clasificación de las reservas territoriales, lo mismo que un análisis de las modificaciones realizadas en la delimitación de los polígonos. Otro aspecto importante a incluir es el relativo al de los programas municipales de de-

sarrollo urbano, que por lo menos hasta 2017 no seguían una metodología única a nivel nacional, porque esta se publicó hasta ese año, siendo que estaba contemplada para 2015.

Dicho lo anterior, el aspecto destacable hasta aquí es que la vivienda registrada en el RUV continúa teniendo en su mayor parte una localización periférica o semiperiférica, lo que pareciera indicar una adaptación de las empresas desarrolladoras de vivienda a menor disponibilidad de subsidios federales o incluso a su omisión. De una parte, el costo del suelo periférico seguiría representando una ventaja en los costos; por otro lado, el aumento del segmento de vivienda media residencial, de mayor precio, favorece su construcción intraurbana. Por cuanto al tipo de vivienda horizontal o vertical, esta segunda, aunque también es mayoritaria en el PCU 3 y fuera de los polígonos, se ha venido posicionando también en las áreas intraurbanas.

## Referencia

OCDE e Infonavit (2015). *México. Transformando la política urbana y el financiamiento de la vivienda. Síntesis del estudio. Estudios de políticas urbanas de la OCDE*. Serie OECD Urban Policy Reviews, OECD i-Library, 33 páginas. Documento disponible en internet: <https://www.oecd.org/gov/sintesis-del-estudio-mexico.pdf> (consultado el 13 de septiembre de 2018).

## Siglas y acrónimos

Conavi	Comisión Nacional de Vivienda
Infonavit	Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PCU	Perímetros de Contención Urbana
Renaret	Registro Nacional de Reservas Territoriales
RUV	Registro Único de Vivienda
Sedatu	Secretaría de Desarrollo agrario, Rural y Urbano

# Perímetros de Contención Urbana; ¿la vivienda como herramienta para ordenar la ciudad?

Tania Guerrero<sup>1</sup>

## Introducción

**D**urante las últimas décadas, los esfuerzos para mejorar las condiciones de la vivienda social en México se han enfocado en su producción a gran escala para combatir los déficits en ese rubro. Estos esfuerzos se basaron en la introducción de reformas neoliberales que llevaron a una transformación radical de la forma en la que la vivienda era financiada, producida y distribuida espacialmente a lo largo de las zonas urbanas. En los años noventa, el Estado se deslindó de la producción de vivienda social y transformó las instituciones de vivienda hasta convertirlas en instituciones que financiaron la vivienda social producida por el sector privado (Puebla, 2002; García Peralta, 2010). Durante la siguiente década se fomentó la inversión extranjera a través de mercados hipotecarios secundarios, respaldados por la federación (Weaver, 2007; Soederberg, 2015). Estas dos transformaciones, institucionales y financieras, contribuyeron a un aumento masivo en el número de los préstamos hipotecarios, alcanzando y manteniendo una tasa promedio anual del 29% entre 1997 hasta 2008 (López-Silva *et al.*, 2011).

Este modelo de vivienda, sin embargo, llevó a un patrón específico de desarrollo urbano, pues el gobierno hizo pocos esfuerzos para regular la calidad del entorno y la ubicación de los conjuntos habitacionales desarrollados por el sector privado. Mientras los desarrolladores privados construyeran la infraestructura básica —pavimentación de vialidades y cobertura de redes de agua, drenaje y electricidad— los municipios mantendrían dicha infraestructura y proveerían de los servicios urbanos requeridos después de que el desarrollo había sido terminado. Los desarrolladores privados buscaron reservas territoriales de grandes dimensiones y de bajo costo, las cuales tienden a localizarse en y alrededor de las periferias urbanas (Libertun de Duren, 2017). Como consecuencia, la ubicación de los desarrollos habitacionales incrementó su distancia hacia los centros de la ciudad y polos de empleo, pasando de un promedio de cinco kilómetros en 2000 a 45 kilómetros en 2006 (López-Silva *et al.*, 2011). Este modelo ha sido criticado, no sólo

---

<sup>1</sup> Candidata a doctor en Geografía Humana en *University College London* (UCL).

por estimular una expansión urbana excesiva, sino por llevar a un alto índice de abandono de vivienda en muchas ciudades, llegando a cinco millones de viviendas deshabitadas en 2010 (INEGI, 2010). Este abandono se atribuye a la falta de equipamientos urbanos y la ubicación precaria de muchos de estos desarrollos, particularmente al norte del país (Sedesol, 2012; OECD, 2015).

En 2013, con el regreso al poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el entonces presidente Enrique Peña Nieto reconoció el impacto que el modelo de vivienda había tenido en la expansión urbana (en parte porque las administraciones anteriores habían apoyado fuertemente al sector de vivienda privada) y promulgó una nueva Política de Vivienda Nacional. Entre otras reformas, propuso usar el financiamiento a la vivienda como instrumento para combatir la expansión urbana.<sup>2</sup>

Un componente importante de dicha reforma fueron los Perímetros de Contención Urbana (PCU), los cuales fueron implementados como una política para dirigir los subsidios de vivienda de interés social hacia ciertas áreas cercanas a los centros urbanos consolidados. Ésta fue una manera de promover vivienda mejor ubicada para los sectores más pobres de la población (en donde “mejor” ubicada se entiende en términos de acceso a servicios y equipamientos urbanos). Bajo esta perspectiva, los PCU se crearon como un intento por lograr un desarrollo urbano ordenado que contrarrestara las externalidades negativas generadas por el modelo de vivienda anterior.

La política de contención a través de los PCU representa una reinserción radical del nivel de involucramiento del Estado en el control y la regulación de la producción de la vivienda y, por lo tanto, en la forma en que ésta se distribuye en el territorio. Los PCU se pueden considerar un enfoque neoliberal para restringir la expansión urbana, en tanto que se basan en un sistema a base de incentivos financieros que mantienen el mismo modelo de producción de vivienda. En este caso, sin embargo, más allá de simplemente limitarse de intervenir en el desarrollo urbano o la vivienda, el Estado ha redefinido su rol para crear las condiciones propicias para el funcionamiento del mercado en este rubro (Peck y Tickell, 2002).

A pesar de que originalmente los PCU fueron concebidos como una política de vivienda, constituyen una de las estrategias de gestión del crecimiento urbano más importantes de los últimos veinte años. La escala del impacto que podrían tener en el desarrollo urbano en México puede ser juzgada por el hecho de que los PCU están siendo aplicados en 384 ciudades<sup>3</sup> a lo largo del país (Monkkonen y Giottonini, 2017)

Oficiales de gobierno celebran el éxito de estos instrumentos,<sup>4</sup> sin embargo, la efectividad de éstos se mide actualmente con base en la ubicación de la vivienda social producida con subsidios, con relación a los PCU. Mientras el porcentaje de vivienda social subsidiada fuera de los PCU ha disminuido entre 2014 y 2016, la mayoría de la vivienda nueva sigue estando localizada en zonas de expansión-perímetros U3 (Conavi, 2017). Lo anterior podría implicar que la política no ha tenido el efecto deseado en términos de dirigir los desarrollos habitacionales a zonas

---

<sup>2</sup> Discurso de Enrique Peña Nieto, entonces presidente de México, Presentación de la Nueva Política de Vivienda Nacional, México, 11 de febrero 2013.

<sup>3</sup> En la actualización de 2018 se incluyeron 10 ciudades más, llegando a 394.

<sup>4</sup> Discurso de Rosario Robles, entonces Dirigente de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, Conferencia Regional UN Habitat III, México, 18 de abril 2016.

“mejor” servidas. Esto es, en parte, porque la ubicación dentro de los PCU no es sinónimo de alta “calidad” del entorno urbano, es decir, estándares aceptables de diseño urbano o proximidad a equipamientos y transporte público. Por lo tanto, los PCU parecieran solamente estar estabilizando la expansión urbana, mientras hay pocos o nulos esfuerzos para mejorar las condiciones del entorno urbano.

A la fecha, sin embargo, no ha habido una evaluación sistemática de las implicaciones sociales y espaciales de dicha política, en términos de su habilidad para contener la expansión a través de dirigir la vivienda social a ubicaciones menos distantes y de mejorar la accesibilidad de sus residentes a zonas con empleos y equipamientos urbanos.

Más allá de esto, no ha habido ninguna evaluación del impacto de los PCU en otros tipos de vivienda asequible,<sup>5</sup> en particular con relación a los asentamientos irregulares, entendidos aquí como asentamientos con irregularidades normativas o jurídicas, como la falta de títulos de propiedad o al ser irregular en los procesos de urbanización y/o construcción (Connolly, 2012). A pesar de que el objetivo de los PCU no es influenciar la localización de desarrollos irregulares, dichos asentamientos representan más de la mitad del total de vivienda asequible en México, por lo tanto, juegan un papel fundamental en la expansión urbana (Duhau y Giglia 2008; Salazar 2014).

## Objetivos

El objetivo de este trabajo es proponer una evaluación del éxito (o fracaso) de los PCU en lograr contener la expansión urbana a través de una mejor localización en la vivienda de interés social. Los resultados presentados en este artículo forman parte de una investigación doctoral enfocada en analizar cómo ha sido negociada la implementación de los PCU: *a)* por distintos actores, tanto oficiales de gobierno local y federal como desarrolladores de vivienda; *b)* a distintas escalas, estudiando la ZMVM, así como tres municipios en el norte de la ciudad, y *c)* bajo distintos objetivos, como contener la expansión urbana y dirigir los desarrollos habitacionales a zonas mejor servidas.

A través de la presente ponencia presento hallazgos preliminares utilizando una combinación de métodos. En primer lugar, se realizó una revisión de literatura nacional e internacional respecto a las políticas de contención urbana; posteriormente se hizo una revisión de la documentación oficial sobre la evolución de metodología para la definición de los PCU y las reglas de operación de los subsidios entre 2013 y 2017. Parte de esa revisión incluye entrevistas con el personal técnico de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), encargada de la implementación y la actualización de la política de contención urbana, realizadas en 2017. Finalmente, se presenta un análisis de variaciones en la localización de las viviendas nuevas, en relación con los PCU a lo largo del periodo de análisis (2014 a 2017).

<sup>5</sup> Se entiende por *vivienda asequible* a la vivienda a la cual tiene acceso el sector de menores recursos de la población, incluyendo desarrollos habitacionales “formales” y opciones de vivienda auto-construida o irregular.

## PCU: desarrollo urbano guiado por una política de vivienda

La nueva estrategia de desarrollo urbano y vivienda, propuesta en 2013 por el entonces presidente de México, Enrique Peña Nieto buscó ser la transición “hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos” (Gobierno de la República, 2013: 119). Fue un intento por vincular políticas de desarrollo urbano, vivienda, acceso al suelo y de infraestructura (Sedatu y Conavi, 2013, 2013).

La estrategia incluyó distintas mejoras en la planeación urbana y la coordinación intersectorial, pero el mayor cambio estuvo relacionado con la política de vivienda social. A través de la implementación de PCU se condicionó el acceso a subsidios dependiendo de la ubicación de la vivienda social dentro de zonas predeterminadas. Debido al carácter territorial de los PCU (basados en mapas digitalizados) y por el hecho de estar disponibles en línea, dichos instrumentos también contribuyeron a la formación de una base de datos nacional basada en Sistemas de Información Geográfica (SIG).

Otra característica de los PCU es que no distinguen divisiones políticas dentro de las ciudades y zonas metropolitanas, ya que su definición se basa en la huella urbana de cada ciudad. Esto podría permitir a los municipios, los cuales difícilmente logran coordinar sus instrumentos de planeación con aquellos colindantes, visualizar la ciudad de manera integral y coordinar la planeación urbana intermunicipal. Debido al potencial que los PCU tienen para cumplir estas metas, cobran un lugar central en la presente investigación. Es un tema que, hasta ahora, ha pasado por alto en el trabajo académico sobre planeación urbana y vivienda en México (con excepción de los trabajos de Monkkonen y Giottonini, 2017; Rivero, Moreno y Velázquez, 2018). Como política urbana del gobierno federal se formuló el proyecto de Perímetros de Contención Urbana con el propósito de establecer las directrices en la materia, con efecto vinculante para instituciones públicas, gobiernos, sector privado y grupos de la sociedad. En su construcción se vinculó con la definición de un Registro Nacional de Reservas Territoriales mediante la participación del sector privado, de tal modo que existiera coherencia entre el mercado de tierra para la edificación de vivienda dirigida a los sectores de más bajos ingresos y el proyecto aludido. El objetivo de este trabajo es determinar el contenido teórico-conceptual del proyecto de Perímetros de Contención Urbana y la manera cómo se plasman en él algunos de los principios urbanísticos del barcelonés Ildefonso Cerdá (1867).

## Los orígenes de los PCU en México

Como parte de la nueva estrategia de desarrollo urbano fue creada la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (Sedatu). Su componente técnico, la Conavi, está a cargo de la implementación de los programas de vivienda nacionales, y por lo tanto, es la encargada de redefinir las reglas para la aplicación del subsidio y financiamiento federal (Monkkonen y Giottonini, 2017).

Los programas de subsidio a la vivienda fueron incrementando gradualmente sus requerimientos desde su implementación en 2007. En 2012 comenzaron a condicionar la asignación

de subsidios a variables que evaluaban la calidad y la ubicación de la vivienda basadas en un sistema de puntos intercambiables entre cada categoría. Esto provocó que los desarrolladores prefirieran implementar medidas de eficiencia al interior de la vivienda, como ecotecnologías y equipamientos —que resultaban menos costosas en comparación a mejorar la localización de la vivienda—. Fue hasta 2014 cuando la categoría de ubicación comenzó a recibir mayor puntaje y se hizo imposible intercambiarla.

La Conavi fue comisionada para definir las variables que diferenciarían una “buena” o “mala” ubicación para la vivienda. Dichas variables debían estar disponibles para todas las ciudades que conforman el Sistema Urbano Nacional (384 ciudades en 2013) y debían obtenerse a través de fuentes públicas, actualizadas periódicamente. El resultado de esta categorización se plasmó en un modelo geoespacial con el objetivo de determinar las áreas en donde el subsidio sería otorgado para incentivar unas ubicaciones sobre otras.

Previendo el impacto que dicha reforma podría tener en la industria de la construcción de vivienda, la cual apenas se recuperaba de la crisis financiera del 2008, Enrique Peña Nieto solicitó que la definición de los perímetros incluyera una gran parte de las reservas territoriales privadas existentes.<sup>6</sup> Para poder lograrlo, la Conavi generó un convenio con los desarrolladores privados para que registraran sus reservas territoriales a cambio de ser considerados para la definición de las reglas de contención. Así es como se creó el Registro Nacional de Reservas Territoriales (Renaret). En 2013, se registraron 67 000 hectáreas en reservas territoriales privadas a lo largo del país.<sup>7</sup>

La definición para la metodología de los perímetros fue un largo proceso, durante el cual la Conavi tuvo que “suavizar” las reglas gradualmente para asegurar la inclusión de la mayoría de las reservas privadas existentes (al 11 de febrero de 2013). La metodología inicial de los PCU excluía cerca del 70% del total de reservas registradas en el Renaret.<sup>8</sup>

Adicionalmente, se creó la Mesa de Recalificación de Reservas Territoriales para evaluar casos individuales en donde los desarrolladores podían comprobar que sus reservas cumplían con los requerimientos y, por ende, podían obtener acceso a los subsidios.<sup>9</sup> Para los desarrolladores de vivienda social, acceder a los subsidios de la Conavi podría hacer la diferencia entre tener o no ganancias. A pesar de que el subsidio no pareciera una gran suma de capital (alrededor de 60 000 MXP), sí representa cerca del 20% del precio de venta de la vivienda y por lo tanto, es incentivo suficiente para que los desarrolladores traten de ubicar sus reservas dentro de los PCU.

Como parte de las Reglas de Operación para el Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales se crearon dos instrumentos: un sistema de puntos y el marco geoestadístico de los PCU, es decir, la metodología para la definición espacial de los mismos (Sedatu y Conavi, 2015a, 2015b).

<sup>6</sup> Comunicación con personal de la Conavi, 6 de septiembre 2017.

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> Comunicación con personal de la Conavi, 24 de agosto 2017.

<sup>9</sup> En 2017 la mesa de recalificación fue suspendida por tiempo indefinido.

## Sistema de puntos

Las reglas de operación se basan en un sistema de puntaje que evalúa la vivienda a ser desarrollada dentro de cuatro categorías distintas: 1) ubicación de la vivienda en relación a los PCU; 2) existencia de equipamiento y servicios; 3) densificación, evaluando tipologías de vivienda y densidad habitacional y 4) competitividad, definida en términos de la inclusión de eco tecnologías dentro de la vivienda (Sedatu y Conavi, 2015a). Para acceder a los subsidios se requiere un mínimo de 350 puntos de un total de 1 000 (cuadro 1a). La ubicación dentro de los PCU contribuye a un máximo de 400 puntos (250 puntos para viviendas localizadas en U3, 350 para U2 y 400 para U1) (cuadro 1b). Esto quiere decir que una vivienda ubicada en U2 o U1 automáticamente calificaría para subsidios, sin necesidad de tomar medidas adicionales. El monto del subsidio otorgado por vivienda varía, marginalmente, dependiendo de la ubicación dentro estas tres áreas (OECD 2015; Sedatu y Conavi 2015b).

Cuadro 1a.

### Distribución de puntos para calificar a subsidios

Categoría	Parámetros	Puntos de 1000
Ubicación	Dentro de los perímetros de contención urbana	400
Equipamiento y servicios	Educativos, de salud, recreación, transporte público	270
Densificación	Tipología de edificio (unifamiliar/multifamiliar) y viviendas por hectárea dentro del desarrollo (densidad)	230
Competitividad	Ecotecnologías aplicadas a la vivienda	100

Fuente: Sedatu y Conavi (2015).

Cuadro 1b.

### Puntaje para la categoría de ubicación.

Ubicación	Puntos
U1 – área consolidada	400
U2 – área en proceso de consolidación	350
U3 – área de expansión	250

Fuente: Sedatu y Conavi (2015).

Este sistema de puntos puede resultar problemático pues hay una diferencia muy pequeña entre aquéllos otorgados para las distintas ubicaciones dentro de los PCU. Parece haber una falta de incentivos para que los desarrolladores construyan dentro de los perímetros mejor evaluados (U2 y U1); por lo tanto, la mayoría de ellos optan por áreas más lejanas dentro de los perímetros U3, las cuales tienden a tener menores costos de suelo y posiblemente tener mayores dimensiones de terrenos (Monkkonen y Giottonini, 2017).

## Territorialidad. La definición geoespacial de los PCU y su evolución

Los PCU distinguen distintos niveles de “consolidación” urbana utilizando variables de proximidad a empleo y cobertura de infraestructura básica. Las definiciones utilizadas en la metodología del 2013 son las siguientes:

- El primer contorno (U1) incluye “ [...] zonas urbanas consolidadas con acceso a empleo, equipamiento y servicios urbanos. Resultan de la variable de potencial de empleo, definida como medida de accesibilidad física a los puestos de trabajo para cada localización -unidad geográfica- al interior del área urbana” (Gobierno de la República, 2013a: 27). En la práctica, este contorno se calcula al dividir el porcentaje de empleos entre el porcentaje de población residente dentro de un **Área Geoestadística Básica (AGEB)**, como una proporción de la población y el empleo total de la ciudad. Si este radio equivale a 1 o más, la zona es considerada como un clúster de empleo y clasificada como contorno U1.
- El segundo contorno (U2) incluye áreas en proceso de consolidación: asentamientos dispersos con una cobertura de infraestructura básica -agua y drenaje- de por lo menos 75% de las viviendas del AGEB en cuestión. Estas zonas forzosamente tienen que ser adyacentes a los perímetros U1.
- El tercer contorno (U3) incorpora las áreas de expansión adyacentes a las zonas consolidadas o en proceso de consolidación, funcionando como una zona de amortiguamiento o *buffer* entre el contorno U2 y las zonas fuera de los perímetros. El radio del buffer varía en relación con el tamaño de la ciudad (en términos de población), empezando con 500 metros para las ciudades más pequeñas y llegando a 900 metros en las ciudades más grandes.

## Evolución de los PCU

La definición geoespacial de los PCU ha tenido varias actualizaciones desde su implementación 2013, las cuales pueden ser consideradas como limitantes en su implementación efectiva.

Ejemplos internacionales de otras políticas de contención urbana han mostrado la importancia de utilizar una metodología rigurosa para su actualización. Por ejemplo, en Portland, Oregón, instrumentos similares a los PCU se actualizan cada diez años (Nelson *et al.*, 2007). Otros ejemplos en Seúl, Corea el Sur, sugieren que los límites deben actualizarse periódicamente para asegurar la

existencia de suficientes reservas para el desarrollo urbano futuro. De no hacerlo, externalidades negativas pueden traducirse en una saturación de la infraestructura y los servicios urbanos, así como un aumento de precios de suelo dentro del perímetro (Dawkins y Nelson, 2002). Por otro lado, si la actualización de los límites se realiza con demasiada frecuencia, pueden disminuir su efectividad en contener el crecimiento.

Los PCU en México se han actualizado y modificado cada año desde su implementación. Estas actualizaciones se publican en el portal de la Conavi, en donde las capas geoespaciales pueden descargarse en formato KML (Keyhole Markup Language).<sup>10</sup> Este formato permite al público general tener acceso a los perímetros utilizando la plataforma gratuita de Google Earth u otras plataformas de Sistemas de Información Geográfica.

Los desarrolladores de vivienda social están a la expectativa de la publicación de las actualizaciones de los PCU, ya que sus futuros desarrollos y planes de negocios dependen de la inclusión de sus reservas dentro de éstos. La alta frecuencia con la cual se actualizan los perímetros, así como la falta de transparencia en sus métodos de actualización, podrían hacerlos vulnerables a la manipulación por distintos actores.

Algunos de los cambios que los PCU han tenido hasta ahora responden a correcciones o actualizaciones en las bases de datos utilizadas para definir las variables que los conforman. Por ejemplo, al publicarse un nuevo censo o un inventario de viviendas, estos serían incluidos en la versión subsecuente de los PCU.

Otros cambios refieren a actualizaciones en las reglas usadas para definir cada perímetro, como la adición de nuevas zonas U3 en la actualización del 2014, o la creación de nuevas zonas U1 en zonas con clústeres de empleo fuera del área urbana; por ejemplo, en zonas rurales en donde existía industria. La actualización más reciente, en 2018, incluye dos categorías adicionales a los perímetros U1 y U2, diferenciando las zonas en proximidad a escuelas y hospitales (U1A y U2A) del resto (U1B y U2B).

Al sobreponer las capas de las distintas definiciones de PCU en 2013 y 2015 para la ZMVM se pueden observar nuevas zonas U2 y U3 creadas en el norte de la ciudad en la definición del 2015 (marcadas en achurado azul y verde) (cuadro 2). Esta modificación podría reflejar una actualización en las fuentes base para generar los perímetros (como una nueva versión del censo). Sin embargo, también podrían significar la vulnerabilidad de los PCU a ser manipulados por distintos actores (como los desarrolladores privados) en su proceso de implementación.

## Impactos de la contención; resultados preliminares

El gobierno federal argumenta que los PCU han sido exitosos en contener la expansión urbana, asegurando que actualmente 80% de la población en las ciudades mexicanas vive en áreas con acceso a transporte y empleo.<sup>11</sup> Sin embargo, no existe una evaluación del impacto que los PCU

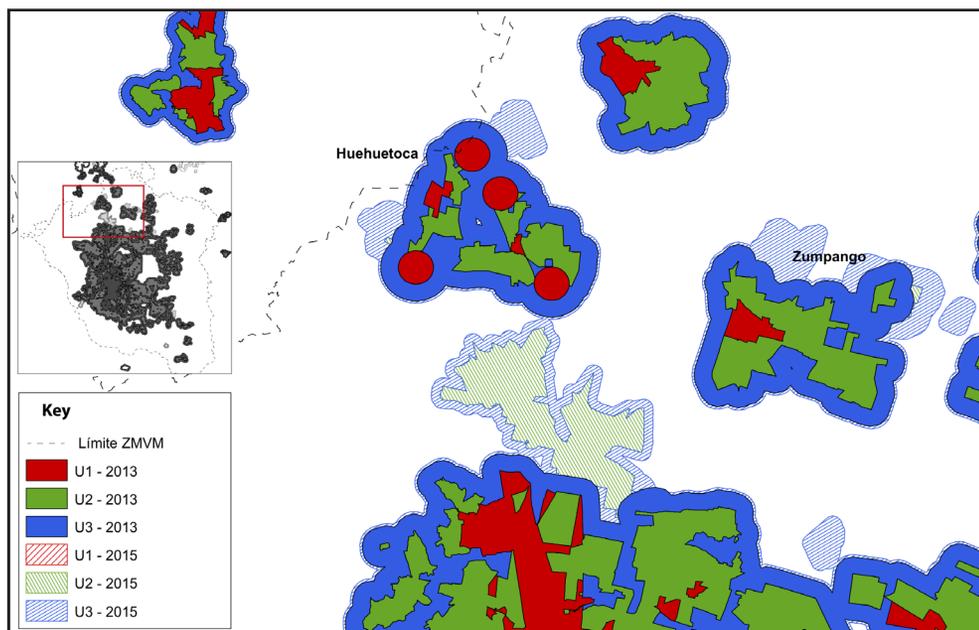
---

<sup>10</sup> Las capas disponibles al público incluyen solamente los años 2013, 2015, 2017 y 2018.

<sup>11</sup> Discurso de Rosario Robles, Secretaria de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, Conferencia Regional UN Habitat III, México, 18 de abril 2016.

Cuadro 2.

**Sobreposición de PCU 2013 y 2015 mostrando dos municipios del norte de la Zona Metropolitana del Valle de México.**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Conavi (2013, 2015).

podrían tener en la oferta y la demanda de vivienda social, y por tanto no hay prueba de qué tan exitosos han sido en este contexto (Monkkonen y Giottonini, 2017).

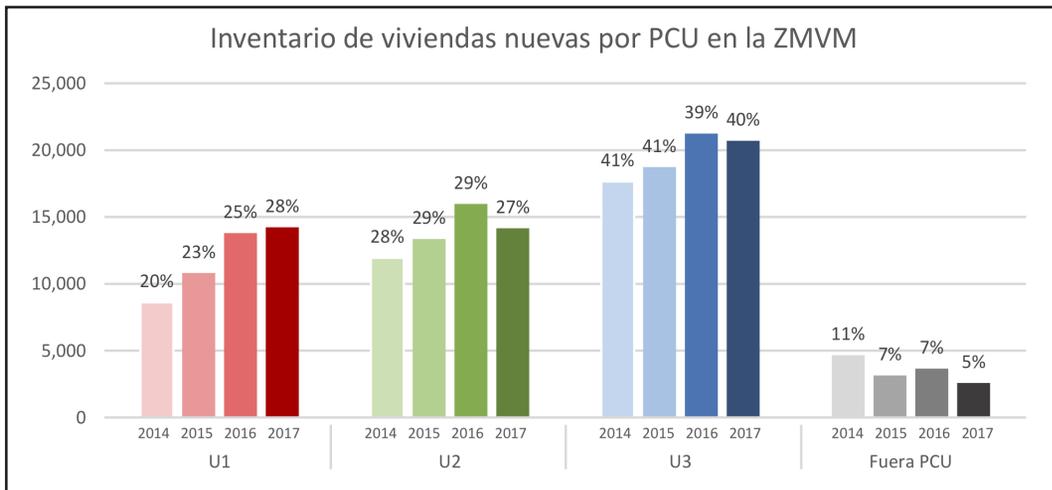
En esta sección se presentan resultados preliminares de una investigación acerca de los impactos de la política de contención urbana al comparar la ubicación de la oferta de vivienda nueva construida en cada PCU, registrando su variación a lo largo del tiempo. De estar funcionando la política de contención, dichas viviendas no sólo deberían estar ubicadas dentro de los PCU, pero dentro de las áreas “mejor” servidas, es decir, en los perímetros U1.

El Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) de la Conavi publica estadísticas mensuales sobre el inventario de viviendas nuevas registradas para construir desarrollos habitacionales,<sup>12</sup> incluyendo el total de aquellas construidas en cada PCU. Dicha información está disponible para cada estado y municipio de México, lo cual ofrece indicios sobre su capacidad de influir en la localización de los desarrollos habitacionales desde su implementación.

Se analizó el total de viviendas nuevas en los municipios que conforman la ZMMV con relación a cada PCU para los años 2014 a 2017. Los resultados muestran que la cantidad de viviendas fuera de los perímetros ha disminuido entre 2014 y 2017, de 11 a 5%, respectivamente (gráfica 1).

<sup>12</sup> A pesar de que el SNIIV incluye el registro de cualquier tipo de vivienda, 82% de sus registros incluyen viviendas del tipo económico, popular y tradicional.

Gráfica 1.

**Proporción de vivienda nueva en cada PCU, Zona Metropolitana del Valle de México.**

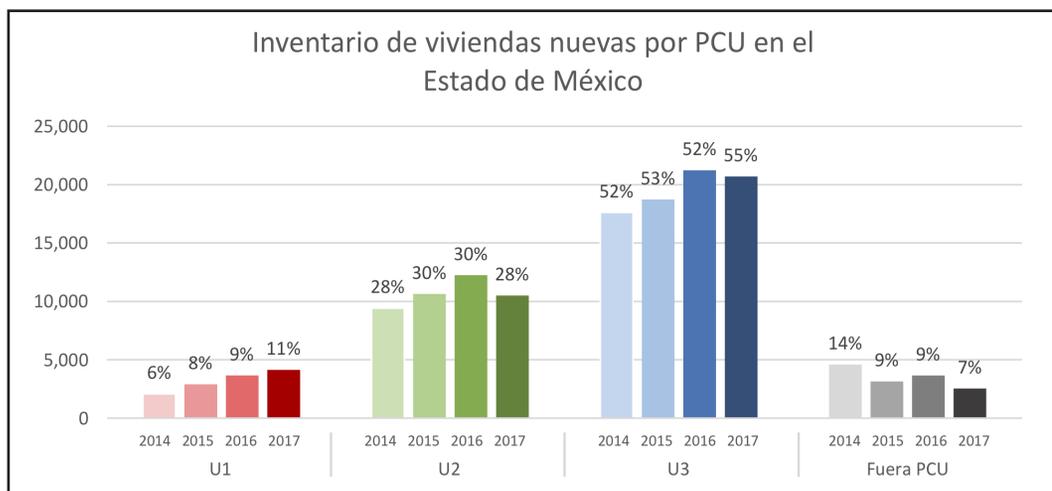
Fuente: elaboración propia con base en datos de la Conavi (junio 2014- 2017).

A lo largo de los años analizados, vemos que entre 39 y 41% de las viviendas nuevas se localizan dentro del perímetro U3; el resto están distribuidas entre los perímetros U1 y U2, sumando entre 48 y 57% del total de las viviendas en el periodo analizado. Este análisis podría indicar que la política está siendo exitosa, al tener la mayoría de la vivienda nueva dentro de los perímetros U1 y U2. Sin embargo, dichos resultados podrían estar sesgados, dado que la ZMVM está conformada por tres entidades muy distintas y debido a que más del 70% de la vivienda nueva se localiza en el Estado de México (Conavi, 2017). Por esta razón se realizó el mismo análisis para el Estado de México (gráfica 2).

Al analizar las viviendas nuevas en el Estado de México vemos un panorama un poco diferente al de la ZMVM. En primer lugar, hay una cantidad mucho menor de viviendas localizadas en perímetro U1, variando entre 6 y 11%, en comparación al 20 28% en la ZMVM. En este caso, la mayoría de las viviendas siguen estando ubicadas en U3 durante el periodo analizado. Respecto a las viviendas en el perímetro U2, vemos que en 2017 se reduce en dos puntos porcentuales en comparación con 2016.

Asimismo, al analizar ciertos municipios en el Estado de México en donde se ha construido el mayor número de desarrollos habitacionales, vemos resultados distintos. En Tecámac, por ejemplo, la vivienda nueva está distribuirá en los perímetros U2 y U3 principalmente, a diferencia de un pequeño porcentaje de vivienda localizada en U1 (Gráfica 3). Entre los años 2016 y 2017, se presenta una variación entre el porcentaje de viviendas localizadas en U2 y U3. Hay un incremento de 15 puntos porcentuales en las viviendas dentro de U3, y una reducción de 10 puntos porcentuales en las viviendas localizadas en U2. Una posible explicación podría ser que las reservas dentro del perímetro U2 comienzan a escasear, por lo tanto, los desarrolladores comienzan a buscar reservas en U3, en donde generalmente hay mayor disponibilidad de tierra (tanto por precio, como por tamaño).

Gráfica 2.

**Proporción de vivienda nueva en cada PCU, Estado de México.**

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Conavi (junio 2014- 2017).

De manera similar, en el municipio de Zumpango la vivienda nueva está distribuida entre U2 y U3, y en el último año de análisis (2017) se observó un incremento de casi 20 puntos porcentuales en U3 (gráfica 4). Es notable la ausencia de vivienda nueva dentro del perímetro U1.

Finalmente, en Huehuetoca, la mayoría de la vivienda desarrollada entre 2014 y 2017 está localizada en U3 mientras solamente 1% se localiza en U1 y entre 2 y 5% en U2 (gráfica 5).

Una posible causa de escasa construcción de vivienda en los perímetros U1 y U2 puede ser la falta de instrumentos complementarios que promuevan desarrollo en las zonas consolidadas o en proceso de consolidación. La poca diferencia en el puntaje obtenido entre U2 y U1 y la alta probabilidad de obtener subsidios ha hecho que sea suficiente para los desarrolladores buscar localizar sus viviendas en *cualquier* perímetro.

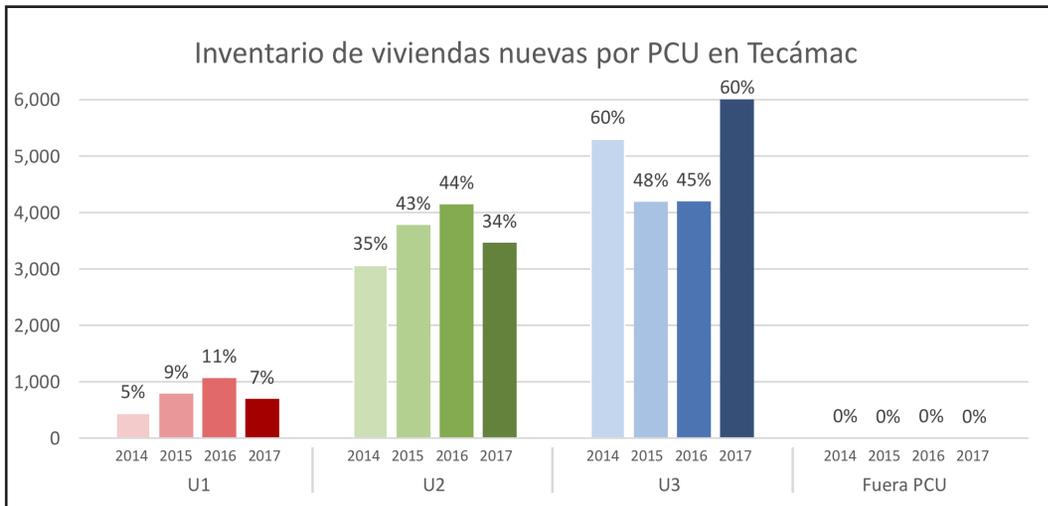
Estos resultados demuestran que a pesar de que las viviendas registradas fuera de los PCU son casi inexistentes, lo cual implicaría cierto éxito en su implementación, la mayoría de dichas viviendas sigue estando localizada dentro de los perímetros U3.

Por otro lado, los resultados hacen evidente la importancia de realizar un análisis a distintas escalas, ya que los resultados a nivel metropolitano difieren de los resultados a nivel municipal, los cuales muestran un panorama menos exitoso al evaluar los PCU.

Un punto importante por considerar es que los PCU continúan modificándose, es decir, expandiendo sus límites y/o modificando sus clasificaciones U2 y U1. Por lo tanto, considerar la localización de la vivienda en relación con un límite constantemente cambiante y cada vez más tolerante a modificaciones puede no ser la manera más objetiva de medir el éxito de la política de contención. Sin embargo, es la medida utilizada por el gobierno actualmente para evaluar su efectividad.

Gráfica 3.

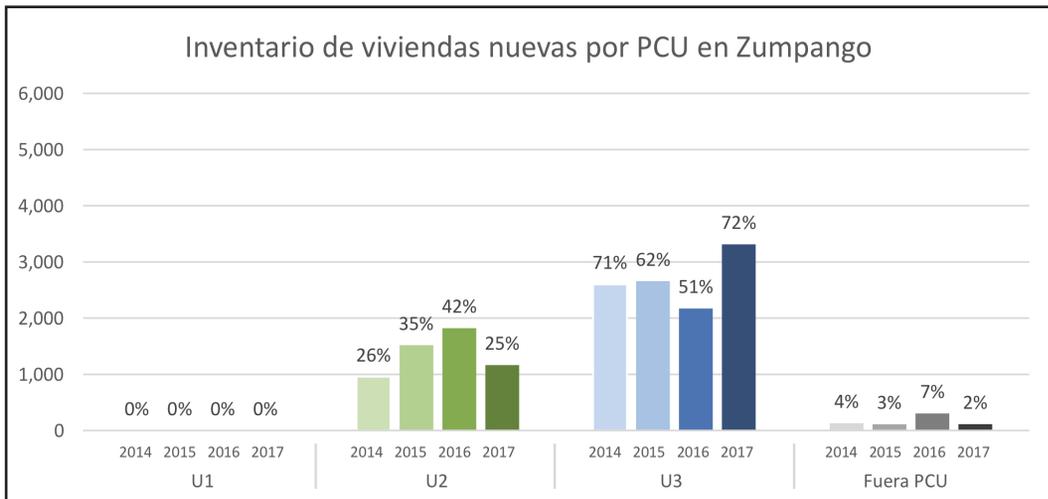
**Proporción de vivienda nueva en cada PCU, municipio de Tecámac, Estado de México.**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Conavi (junio 2014- 2017).

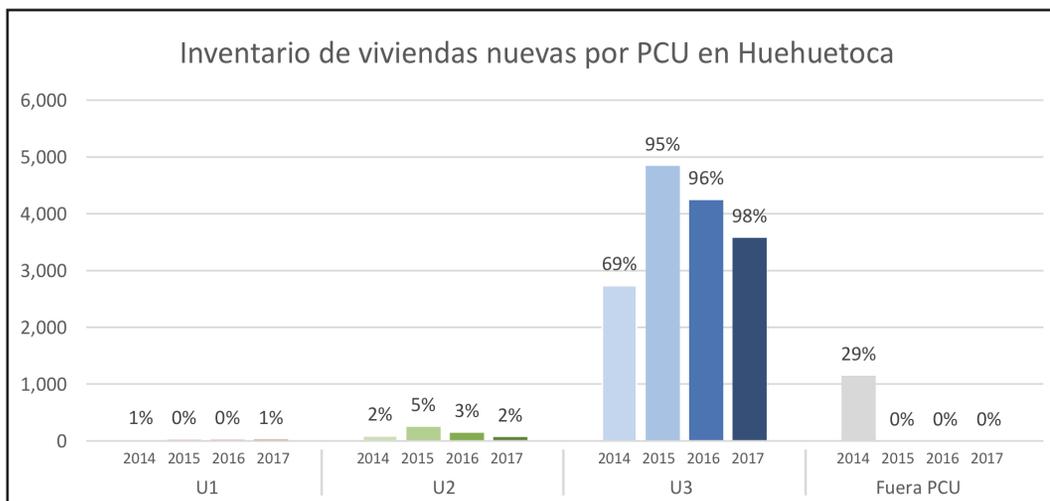
Gráfica 4.

**Proporción de vivienda nueva en cada PCU, municipio de Zumpango, Estado de México.**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Conavi (junio 2014- 2017).

Gráfica 5.

**Proporción de vivienda nueva en cada PCU, municipio de Huehuetoca, Estado de México.**

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Conavi (junio 2014-2017)

## Conclusiones

### *Instrumentos de planeación “no intencionados”*

Como hemos visto, la metodología de los PCU podría mejorar, por ejemplo, al refinar los métodos para definir las áreas en donde los desarrollos habitacionales pueden o no recibir subsidios (OECD, 2015). De hecho, ya hay algunos avances al respecto, particularmente, con la última publicación de los PCU en 2018.

Sin embargo, inclusive con una mejor metodología, los PCU tienen un reto en la forma en que se implementan ya que abren la posibilidad de intervenir a distintos actores. Por ejemplo, los desarrolladores privados podrían influir la definición de los límites geográficos de los PCU para incluir sus reservas territoriales, lo cual a su vez podría influir la definición de los planes de desarrollo urbano.

A pesar de que los PCU funcionan en combinación con los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU), no están diseñados para actuar como instrumentos de planeación.<sup>13</sup> Esto significa que el otorgamiento de subsidios está condicionado a que el predio en cuestión se alinee a las regulaciones de planeación urbana local: por ejemplo, debe contar con uso de suelo residencial autorizado y respetar la densidad máxima estipulada. De esta forma, incluso si una propiedad se encuentra localizada en zonas que califican para el acceso a subsidios, ésta debería cumplir lo estipulado en los instrumentos de planeación local.

En la práctica, sin embargo, los PCU podrían tener el potencial de influir indirectamente en los instrumentos de planeación. El hecho de que éstos se encuentren al público en una plataforma

<sup>13</sup> Entrevista con personal de la Conavi, 6 de septiembre 2017.

en línea, a diferencia de muchos PMDU,<sup>14</sup> los hace accesibles para los desarrolladores privados, quienes buscarán sus futuras compras de reservas territoriales en su localización dentro de estos **perímetros para poder acceder al subsidio. Por ejemplo, si el predio de un desarrollador está ubicado dentro de los PCU, pero carece de uso de suelo residencial, el desarrollador podría solicitar el cambio de uso de suelo.** Las autoridades municipales, siempre buscando los beneficios económicos asociados a la producción de vivienda dentro de su municipio, serían propensas a aceptar el cambio de uso de suelo, inclusive si esto contradijera lo estipulado en sus planes municipales. En este sentido, los PCU podrían ser utilizados para manipular la planeación urbana para favorecer al sector privado, el cual estaría dictando la forma en que crecen las ciudades mexicanas.

### *¿Es el tipo de orden que necesitan las ciudades mexicanas?*

Inclusive si la implementación de los PCU mejorara, por ejemplo, al coordinarlos con los instrumentos de planeación local, es válido cuestionar si su manera por buscar el “orden” el crecimiento urbano es suficiente o adecuado. Esto es particularmente relevante si consideramos que más de la mitad de la vivienda en México es considerada con alguna forma de irregularidad, ya sea por la falta de propiedad o por ser autoconstruida (Monkkonen, 2011b, 2011a). Esto significa que, aún si los PCU fueran exitosos en controlar la expansión urbana, solo serían capaces de controlar una fracción de la expansión total de las ciudades.

Los PCU respondieron a una fuerte crítica sobre la ubicación y calidad de la vivienda social financiada por el Estado. La mala (lejana y desconectada) ubicación de muchos desarrollos habitacionales ha creado largos tiempos de traslado, congestión vial y abandono de la misma. Estas consecuencias ayudaron a legitimar la solución: restringir el otorgamiento de subsidios a mejores ubicaciones.

Sin embargo, los PCU parecen tener una contradicción en su definición: están diseñados para ser instrumentos que ayuden a balancear las necesidades colectivas —como la provisión de vivienda social en mejores ubicaciones— con interés privados de inversionistas del mercado inmobiliario, es decir, generar la mayor ganancia posible (Monterrubio, 2017).

Mientras no haya un cambio en los mecanismos financieros con los cuales se produce la vivienda social, y con la calidad de la vivienda misma, lograr una mejor ubicación para la mitad de la vivienda nueva en México no hará una gran diferencia en mejorar las condiciones de la misma. Monkkonen y Giottonini (2017) hacen un llamado a una reforma estructural en la forma en que la vivienda es financiada actualmente, proponiendo que “las políticas urbanas deben impulsar el crecimiento urbano, no las políticas de vivienda que empujan a las familias a comprar casas que no quieren” (Monkkonen y Giottonini, 2017: 161).

Mientras sea verdad que una reforma estructural del modelo financiero de vivienda es necesaria, también será cierto que los PCU son uno de los intentos más radicales para controlar la expansión urbana en México y la primera vez, desde la introducción del modelo neoliberal en los años noventa, que el gobierno trata de intervenir en el mercado liberalizado de vivienda.

---

<sup>14</sup> Los planes de desarrollo urbano deben hacerse públicos por ley, Sin embargo, en muchos casos solamente están disponibles en formato físico (impreso) y raramente se publican en línea.

## Referencias

- Conavi (2017). "Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda" (en línea), <http://sniiv.conavi.gob.mx/> [consulta: 13 de octubre, 2017].
- Connolly, P. (2012). "La urbanización irregular y el orden urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México de 1990 a 2005", en Salazar, C. (ed.) *Irregular: suelo y mercado en América Latina*, Ciudad de México: El Colegio de México, pp. 379–425.
- Dawkins, C.J. y Nelson, A.C. (2002). "Urban containment policies and housing prices: an international comparison with implications for future research", *Land Use Policy*, 19, 1, pp. 1-12.
- Duhau, E. y Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*, Ciudad de México: Siglo XXI y Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 329-360.
- García Peralta, B. (2010). "Vivienda social en México (1940-1999): actores públicos, económicos y sociales", *Cuadernos de Vivienda Urbanismo*, 3, 5, pp. 34-49.
- Gobierno de la República (2013). *Programa Nacional de Vivienda 2014-2018*, Ciudad de México: Gobierno de la República, pp. 1-41.
- INEGI (2010). "Sistema para la Consulta de Información Censal" (en línea), <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/> [consulta: 24 de enero, 2016].
- Libertun de Duren, N. (2017). *¿Por qué allí? Los motivos por los que promotores privados de vivienda social construyen en las periferias de las ciudades en América Latina*, Washington, DC: Inter-American Development Bank, pp. 1-31.
- López-Silva, M. A., Abreu-Lastra, R., Saracho-Martínez, A. y Paulín-Hutmacher, A. (2011). *Housing Finance in Mexico: Current State and Future Sustainability*, Washington DC: Inter-American Development Bank, pp. 1-53.
- Monkkonen, P. (2011a). "Do Mexican cities sprawl? Housing-finance reform and changing patterns of urban growth", *Urban Geography*, 32, 3, pp. 406-423.
- \_\_\_\_ (2011b). "The housing transition in Mexico: Expanding access to housing finance", *Urban Affairs Review*, 47, 5, pp. 672–695.
- \_\_\_\_ y Giottonini, P. (2017). "Repensar la contención urbana en México: del control del crecimiento a la promoción del crecimiento de calidad", en Montejano, J. A. y Caudillo, C. A. (eds.), *Densidad, Diversidad y Policentrismo ¿Planeando Ciudades más Sustentables?*, Ciudad de México: Centro de Investigación en Geografía y Geomática, pp. 143-195.
- Monterrubio, A. (2017). "Tensiones y contradicciones en torno de la producción de vivienda de interés social en la Ciudad de México. El caso de la NGO 26", *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 10, 19, pp. 35-68.
- Nelson, A.C., Dawkins, C.J. y Sánchez, T.W. (2007). *The Social Impacts of Urban Containment*, Aldershot: Ashgate, pp. 71-81.
- OECD (2015). *OECD Urban Policy Reviews: Mexico 2015*, Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD Policy Reviews, pp. 171-179.
- Peck, J. y Tickell, A. (2002). "Neoliberalizing space", *Antipode*, 34, 3, pp. 380-404.
- Puebla, C. (2002). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras: Cambios en la política de vivienda en México (1972-1994)*, Ciudad de México: El Colegio de México, pp. 203-227.

- Rivero, M., Moreno, E. y Velázquez, M. de los Ángeles (2018). "Los perímetros de contención urbana: nuevo marco decisonal", *Ciudad, Género, Cultura y Educación en las Regiones*, pp. 56-81.
- Salazar, C. (2014). "El puño invisible' de la privatización", *Territorios*, 30, enero-junio, pp. 69-90.
- Sedatu Conavi (2013). *Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda 2013-2018*, Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, Comisión Nacional de Vivienda, pp. 1-64.
- \_\_\_\_ (2015a). *Guía de Aplicación del Anexo de Puntaje de las Reglas de Operación 2015 para Desarrolladores y Verificadores*, Ciudad de México: Sedatu- Conavi, pp. 1-56.
- \_\_\_\_ (2015b). *Modelo Geoestadístico para la Actualización de los Perímetros de Contención Urbana*, Ciudad de México: Sedatu-Conavi, pp. 1-17.
- Sedesol (2012). *La expansión de las ciudades 1980-2010*, Ciudad de México: Sedesol, pp. 1-13.
- Soederberg, S. (2015). "Subprime housing goes south: constructing securitized mortgages for the poor in Mexico", *Antipode*, 47, 2, pp. 481-499.
- Weaver, K. (2007). "The Mexican mortgage-backed securities market", en *Global Securitisation and Structure Finance*, Frankfurt: Deutsche Bank, pp. 68-75.

## Siglas y acrónimos

AGEB	Área Geoestadística Básica
Conavi	Comisión Nacional de Vivienda
KML	<i>Keyhole Markup Language</i>
PCU	Perímetros de Contención Urbana
PMDU	Programas Municipales de Desarrollo Urbano
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Renaret	Registro Nacional de Reservas Territoriales
Sedatu	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SIG	Sisemas de Información Geográfica
SNIIV	Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda
ZMVM	Zona Metropolitana del Valle de México

# Espacio periférico, infraestructura y hábitat en la región noroeste de Goiânia<sup>1</sup>

Daniela Braga<sup>2</sup>

## Introdução

**O** artigo tem como estudo a compreensão da formação da Região Noroeste de Goiânia nos anos 1970, 1980 e 1990 situada na cidade de Goiânia, Brasil. A Região Noroeste de Goiânia vem passando por algumas transformações urbanas na sua paisagem, como o recente início das obras de implementação do BRT (Bus Rapid Transport), que modificaram a dinâmica da Região.

Com aproximadamente 43 bairros formados entre os anos 1970 e 2000, o uso de solo é predominantemente residencial na Região Noroeste (de 2 a 3 pavimentos), em uma paisagem horizontal, em que o uso misto se acentua as margens das avenidas principais como Avenida Mangalô, Avenida Central e Avenida do Povo, que se conformam como eixos comerciais e principais vetores de deslocamento interno na Região.

Assim, é proposto o estudo da Região a partir da gestão pública e privada dos elementos do espaço, tanto central quanto periférico, que compõem sua infraestrutura básica, acessibilidade e mobilidade no território. Desse modo, o levantamento histórico e documental de fontes primárias (recortes de jornais, fotografias, leis de planejamento), se mostram importantes como elementos narrativos da marginalização, violência, segregação urbana e social que ainda permeia o imaginário dos moradores das áreas centrais e se reflete ainda que 'subconscientemente' na vivência cotidiana daqueles que habitam a periferia.

---

<sup>1</sup> Debido al carácter internacional de este seminario, el presente artículo se muestra en portugués, fiel a su presentación original. Nota del editor.

<sup>2</sup> Formada em arquitetura e urbanismo pela Universidade Estadual de Goiás (GO), mestranda pela Universidade de Brasília (UnB) e especialista em Reabilitação Ambiental Sustentável Arquitetônica e Urbanística pela Universidade de Brasília (UnB).

## Goiânia: planejamento e crescimento urbano

Goiânia surge no cenário brasileiro como nova capital do estado de Goiás, resultado da política do governo de Vargas da “Marcha para o Oeste”, que pretendia ocupar e modernizar o interior do país. A nova capital, planejada para 50 mil habitantes, foi projetada por Atílio Correa Lima e posteriormente por Armando Augusto de Godoy, que buscaram pela inspiração na escola inglesa e francesa um desenho urbano que fosse símbolo da modernização.

Assim, a mudança da antiga capital era a transição do arcaísmo, Vila Boa de Goiás, ao moderno, Goiânia-nova capital, que representaria por sua vez o progresso e desenvolvimento econômico do Estado (Silva, 2012). Como abordado por (Filho, 2006: p. 259) a cidade de Goiás tinha o estigma de atraso, e não “mais apresentava condições geográficas e ambientais para o desenvolvimento de uma capital de um Estado”.

O que é complementado por (Oliveira; Silva, 2016: p. 154) que apresenta que a mudança afirmava o poder de Ludovico Teixeira, interventor de Goiás, e “a expansão do capitalismo por meio da dinamização da economia Goiânia, conectando-a de fato a economia nacional. Era sem dúvida a efetivação do ideal de progresso e do ideal nacionalista, de acordo com as aspirações da política de Getúlio Vargas”. Dessa forma, a construção de Goiânia, inaugurada na década de 30, significava simbolicamente a reafirmação do poder do governo, a modernização e desenvolvimento do interior do país.

No entanto para a construção e ocupação da cidade fez-se necessário a atração de um fluxo migratório, que foi impulsionado pelo Estado através de propagandas e incentivos. Como abordado por (Lucas, 2016) o processo de urbanização de Goiânia se iniciou com as prerrogativas de incentivo do Estado a produção de habitações, através de decretos como 312, de 1 de agosto de 1935; o de 326 e as leis 90 de outubro de 1936 e 114 de junho de 1937 que incentivam funcionários, servidores públicos e profissionais liberais a se fixarem na cidade para a consolidação da ocupação da capital. No entanto esse incentivo ainda não abrangia a habitação como um questionamento social.

Em uma melhor compreensão do processo de urbanização da cidade goianiense, proposto por (Oliveira, 2005) se considera as principais fases: 1950 a 1964 —crescimento de loteamentos por iniciativa privada; 1975 a 1992— a implantação de conjuntos habitacionais que alteram o sistema viário da cidade e induz a expansão urbana ao interligar eixos e regiões; 1992 —aumento de condomínios fechados, a classe alta se desloca para as áreas periféricas e áreas segregadas.

A gestão pública do espaço urbano se pontuaria entre o período de 1930 até os anos de 1950, quando passa a ser controlado pelas iniciativas privadas do capital imobiliário, cuja atuação se intensifica nos anos 60. Como consequência da atuação imobiliária há um desordenamento urbano da cidade, decorrente da urbanização dos bairros de Goiânia, intensificado com a construção de Brasília, capital do país, que atrai um expressivo contingente populacional.

## A Região Noroeste: Habitat e viver

No contexto brasileiro, a década de 40 se configura por uma crise habitacional em que o Estado não consegue financiar e promover habitações proporcional à demanda populacional, o que se resultou em “loteamento periférico, casa própria e a autoconstrução” como forma de habitação dos setores populares. (Bonduki, 2004, *apud* Bonduki, 1992).

Esse padrão especulativo do capital imobiliário, segue por uma associação dos interesses dos agentes sociais (nacional, local e do Estado), “o que explicaria tanto a forte proteção estatal aos interesses do complexo financeiro-imobiliário, quanto a inexistência de políticas urbanas nacionais de regulação do mercado de terras nas cidades”. (Ribeiro; Azevedo, 1996: p. 16).

Assim segundo os autores supracitados para se ter uma rentabilidade, devido ao tempo de produção e reprodução do solo urbano, o capital imobiliário aumenta o preço da habitação, o que não corresponde proporcionalmente com o nível salarial do comprador que tem que parcelar o valor ao longo de anos. Nesse momento o Estado se insere com medidas como financiamentos especializados, no intuito de manter o fluxo de capital.

Em Goiânia, o plano urbano original “não comportava” o excedente populacional, atraído pelo sonho de trabalhar/morar, que associado à especulação do capital imobiliário, restringiu o acesso da classe de baixa renda às áreas urbanizadas da cidade. Temos como resultado o déficit habitacional, que por sua vez, impulsionou os assentamentos fora da malha planejada.

enquanto o governo construía uma cidade criteriosamente planejada, contraditoriamente e, em paralelo, os trabalhadores construía nas proximidades do traçado urbano em implantação, uma cidade “popular”, delineando as primeiras áreas de invasões, denominadas, áreas de posse (Moraes, 2003: p. 16).

A urbanização de Goiânia, como abordado anteriormente, se intensificou com o fluxo populacional, migratório, que de acordo com (Oliveira, 2005: p. n.p), se distinguia entre aqueles que tinham condição financeira e “adquiriam os seus imóveis em áreas planejadas”; e aqueles que por não terem condições financeiras “adquiriam um imóvel em loteamentos clandestinos ou se assentavam ‘espontaneamente’ nas áreas fora do limite urbano”.

De acordo com o Jornal O popular de 1994, sobre as invasões já iniciadas no Jardim Nova Esperança, um dos primeiros bairros da Região Noroeste de Goiânia, com o título *História Marcada pelas disputas*, narra sobre a invasão na Fazenda Caveiras em 1979:

Todos os tumultos e conflitos ocorridos no Jardim Nova Esperança serviram como aberturas para a chegada das outras invasões. A primeira delas foi comandada por cerca de 300 famílias que mais tarde ganhariam e ocupariam a Vila Finsocial-Loteada pelo Governo Ary Valadão. (Jornal O popular, 1994)

Assim, as ocupações urbanas redesenharam a fisionomia da cidade com novos bairros que não atendiam as leis de uso do solo e ambiental como (Bernardes; Borges; Teixeira, 2017: p. 8) abordam:

Figura 1.  
História marcada pelas disputas. Jornal O popular.



Fonte: Seplan, 2018.

A precariedade urbanística, o espraiamento da cidade, a disseminação de condomínios fechados nas periferias da cidade, as ocupações ilegais, as ocupações em áreas de risco, a desigualdade social expressam no espaço urbano e se multiplicam num ciclo de repetição nos limiares e nos meandros da cidade.

No recorte da matéria do jornal, da figura 1, narra que a alternativa encontrada pelo governo foi assentar as famílias invasoras no terreno com a “construção de centenas de chamadas ‘casas-embrião’, de 23 metros quadrados”. Assim se inicia o processo de ocupação do Jardim Nova Esperança, marcado por uma marginalização socioespacial que a configurava como um ‘bolsão de pobreza’, principalmente pela falta de estruturação com a malha urbana edificada da cidade.

Podemos compreender que o processo de planejamento da cidade de Goiânia revela uma dicotomia entre o espaço urbano planejado e a sua efetivação no território, no qual as práticas das políticas públicas atuaram de forma a criar o paradoxo entre a consolidação da estrutura da malha urbana da cidade planejada com a formação paralela de áreas irregulares e periferias ilegais, composta por uma poluição de baixa renda.

Desta maneira, o Estado se utilizou de medidas pontuais, através de programas de habitação popular, como forma de amenizar as pressões das ocupações de vazios urbanos e dos movimentos sociais (Movimento Popular de Moradia, que ganhou força nos anos 1980, e o Movimento

Luta Pela Casa Própria, fundado em 1991). Os programas de habitação social como o SFH (Sistema Financeiro de Habitação), o BNH (Banco Nacional de Habitação), ambos criados em 1964, a CEF (Caixa Econômica Federal), em 1986, e Agehab (Agência Goiânia de Habitação), em 1999, foram usados como forma de realocamento da população de baixa renda. Estes programas conduziram a ocupação da Região Noroeste e, segundo (Moysés, 2001: p. 2), “era em sua totalidade zona rural, portanto, não adequado ao parcelamento urbano”.

Essa política tinha objetivos político-ideológicos muito claros de afastar a população pobre da cidade. Oferecer a ela apenas o lote, como era feito até então, era investir na possibilidade de seu retorno imediato da periferia ao centro, proporcional à falta de recursos urbanos disponíveis. Já instalá-la mesmo que precariamente em conjuntos habitacionais com um mínimo de infraestrutura, moradias de baixo custo relativo e alto alcance populacional atendia parcialmente aos objetivos de enraizá-la na periferia da cidade. (Streglio; Ferreira; Oliveira (2013) *apud* Ribeiro (2004: p. 95).

O parcelamento urbano em áreas rurais caracterizava uma auto-infração do Estado, pois, segundo a Lei 6.766, Art. 50 e 53, não é possível realizar o parcelamento rural sem autorização do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA, o que levou a ilegalidade dos parcelamentos promovidos pelo Estado. Como medida para amenizar a condição infratora, o Estado sanciona a Lei n 6063, que cria condições especiais para a aplicação desses novos parcelamentos. (Moysés, 2001).

Desta forma, as medidas do poder público não solucionaram a problemática da segregação socioespacial. Em contrapartida, a reafirmou com o aval do Estado, o que exemplifica com clareza o planejamento e “a institucionalização da segregação urbana da população pauperizada” (Moraes, 2003: p. 225).

Segundo (Silva, 2014) e (Cruz, 2015), com a especulação do valor do solo temos frequentes invasões e ocupações nas áreas urbanas, que são freadas violentamente pelo poder do Estado e pelo capital imobiliário, logo, direcionam a população de baixa renda às áreas periféricas, como a região Noroeste de Goiânia.

Assim, os bairros que formam a Região Noroeste criam um “cinturão de pobreza”, na qual as pessoas que a ocuparam se encontravam vulneráveis, em relação a precarização da infraestrutura básica (saneamento, pavimentação e rede viária) que possibilitassem a sua mobilidade e acessibilidade aos bens e serviços encontrados na região central da cidade.

Os primeiros bairros implementados pelo governo durante a década de 70 e 80 foram o Jardim Nova Esperança, Chácara São Joaquim, Chácara Rosas de Ouro, Setor Candida de Moraes, Setor Santos Dumont, Vila Fin Social, Setor Morada do Sol, as etapas do Jardim Curitiba, Jardim Liberdade, Vila Multirão 1 e Parque Tremendão.

Deste modo, a Região Noroeste de Goiânia se comporta como um marco urbano na cidade, tanto por ocupar uma nova área em uma periferia urbana, como por representar o espraiamento da cidade, mesmo este pautado nos conflitos socioespaciais em uma transposição do espaço natural/rural ao ocupado, configurando uma nova macha urbana da cidade.

## O espaço periférico: infraestrutura e mobilidade

Goiânia é uma cidade que se caracteriza por ser mais uma metrópole brasileira que passou pelo processo de periferização. (Bonduki, 2004: p.283) aponta que a produção do auto empreendimento da casa própria financiado pelo Estado desvinculava o valor da moradia como mercadoria, que passa a ser vista como um serviço social.

No entanto, segundo o autor a produção de moradia viabilizava “a moradia popular sem ampliar o investimento público no setor”, e não resolvia as problemáticas sócio econômicas pois dava apenas uma “sensação de ascensão social sem que houvesse redistribuição de renda, elevação dos salários ou comprometimento da acumulação”. Assim, o que nós temos é a produção de casas sem uma qualidade arquitetônica - a “desqualificação do modo de morar urbano”.

O espraiamento de Goiânia provoca uma descentralização do planejamento, onde pela a infraestrutura se divide socialmente o espaço entre a cidade legalizada e aquela produzida/ocupada de maneira ‘ilegal’ gerando limites que regulam a segregação da cidade em um reflexo da luta de classes. Desse modo, no espaço periférico temos a representação da infraestrutura como política que se pauta pelo desenvolvimento da cidade em uma espacialização da economia.

Figura 2.

Jornal O popular.



Fonte: Seplan, 2018

Segundo (Bélanger, 2016), “desde que a infraestrutura é tendenciosa ela mais divide do que conecta”, pois, as áreas periféricas acabam por não fazerem parte deste processo, sendo que, há uma diferenciação entre periferias que tiveram um suporte de investimento público/privado para a sua estruturação na malha urbana e aquelas que como a Região Noroeste, foram segregadas.

A vulnerabilidade sócio urbana das pessoas que ocuparam a Região e a definiram como “cinturão de pobreza”, devido a ser o local com maior contingente da classe social baixa e por isso marginalizada, é constatada no Jornal O popular, sob o título da matéria: “Falta da rede de esgoto ameaça a comunidade”, figura 2.

O benefício da rede de água tratada veio logo depois, mas não atende a todas as casas - muitas ainda utilizam as antigas cisternas para o abastecimento de água, o que é preocupante já que todas as casas utilizam fossas para o depósito de rejeitos. Há sempre o risco de contaminação do lençol freático. Por isso mesmo, a reivindicação da rede de esgoto é a mais citada em termos de infraestrutura urbana. (O popular, Cidade, domingo 10/07/94: p. 13 A).

A matéria ainda narra sobre a origem humilde do setor e que a mesma estaria em sob mais cuidados que as regiões nobres, como o Jardim Goiás. No entanto, a reportagem aponta que o asfalto chegou a região em sua totalidade nos anos de 1991, a rede de energia na década de 80 com a implantação do lugar mas que a rede de água tratada ainda não atendia todas as casas que ainda utilizavam cisternas.

Como se pode ser observado, já no início da sua formação como Região, os moradores considerados ‘invasores’ encontram entraves quanto a estruturação de uma infraestrutura no espaço urbano que propicia-se a manutenção das suas necessidades diárias.

A problemática do suporte de infraestrutura na Região Noroeste é acrescida por uma segregação decorrente pela acessibilidade periferia/centro, que por sua vez impulsionou na região um desenvolvimento interno em uma relação periferia/periferia. Como apontado por (Oliveira, 2016) sobre a refuncionalização da Avenida Mangalô que deixa de ser uma avenida residencial ao se converter em uma via comercial, que apesar de não ser uma via cuja posição seja estratégica, distribui em suas margens serviços públicos e privados, em um processo de produção e reprodução do espaço urbano visando a influência e ação política e do capital.

A mobilidade se torna um segundo questionamento na área periférica, em que se torna algo simbólico e tão importante quanto a modernização, qualificação e quantificação de equipamentos e edifícios no espaço, ao ser um meio facilitador de acesso aos lugares, e conseqüentemente, deflagrar uma seletividade socioespacial.

Pela análise do sistema viário da cidade podemos observar como o planejamento impulsiona rupturas e continuidades espaciais. A acessibilidade passa a ser um vetor de urbanização, em que, juntamente com a localização, influencia na produção econômica e valorização de certos espaços. (Villaça, 1998).

Segundo a Lei Complementar n 171, de 29 de maio de 2007 da política urbana do município sobre o desenvolvimento urbano, coloca “a rede viária básica como elemento físico de suporte

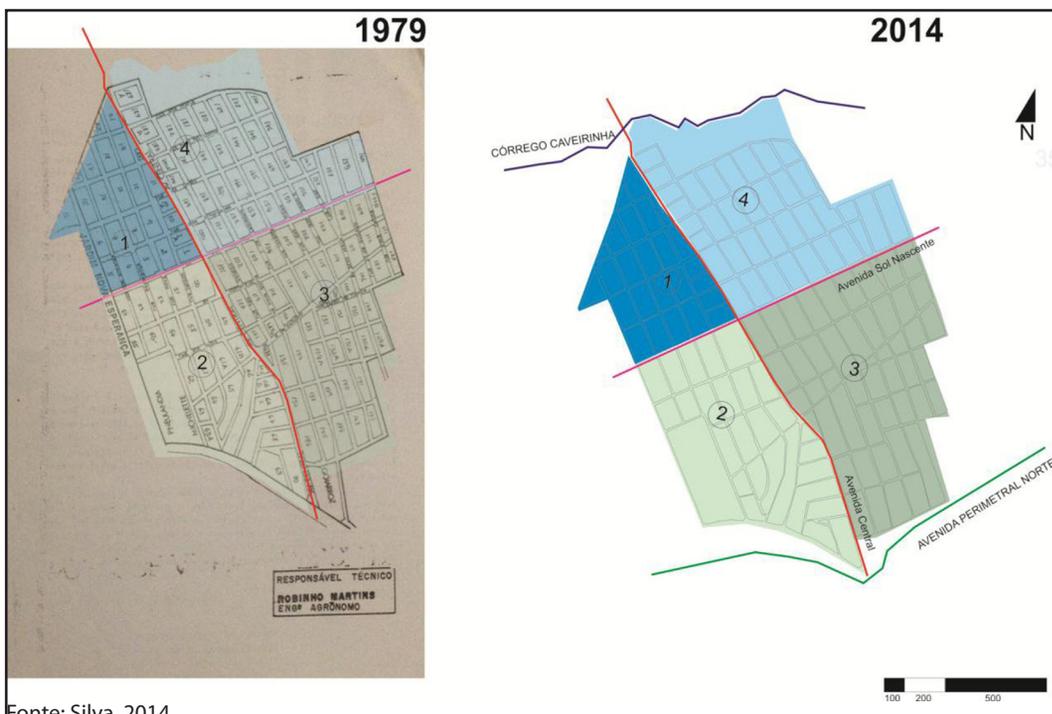
para o modelo de uso e ocupação do solo”, seguido por uma sexta diretriz quanto a “adotar os corredores da rede estrutural de transporte coletivo como elementos estruturadores do modelo de ocupação do território.

No entanto, o sistema de transporte por si só não garante a mobilidade, por haver outros fatores, como socioeconômicos, que influenciam na apropriação dos espaços público/privado. Em Goiânia as linhas da RMTC (Rede Metropolitana de Transporte Coletivo) não conseguem atender diretamente as áreas periféricas, ou seja, as pessoas que moram em periferias mais afastadas têm que pegar mais de um ônibus para conseguir se deslocar dentro da cidade e, pelo valor inflacionário da tarifa única de transporte, o cidadão da classe de renda baixa se limita ao percurso casa-trabalho.

No desenho do ordenamento do bairro, vemos que se priorizou o loteamento para o maior número de família, abrindo mão de espaços públicos e verdes, destinados a cultura/lazer da população. Como é mostrado no mapa, a área atualmente se apresenta com um grande adensamento urbano em detrimento de espaços públicos.

Figura 3.

Mapa original do Jardim Nova Esperança 1979 e mapa atual (2014).



Fonte: Silva, 2014

Desta forma, o planejamento urbano da cidade é usado, em maior parte, como instrumento de controle urbano do que uma forma de se repensar como o desenho urbano poderia ser reconfigurado e como a cidade poderia ser ocupada de forma que a distribuição de seus serviços

públicos e privados garantissem uma maior qualidade de vida e o direito a cidade a todas as classes sociais de maneira menos seletiva.

## Conclusão

Na análise da Região Noroeste de Goiânia compreendemos pela historiográfica dos planejamentos de desenvolvimento e ordenamento urbano que direcionaram a urbanização de Goiânia em uma apropriação seletiva e socioeconomicamente orientada no espaço urbano. Concomitantemente, a atuação do poder público/privado na gestão do território da Região Noroeste implicou na dicotomia entre a construção do espaço da cidade legal/ilegal.

Como área de estudo, o reconhecimento da Região Noroeste como espaço urbano edificado torna-se um importante objeto crítico do planejamento da cidade. No qual a área periférica atuou como sua própria força motriz em sua estruturação interna em uma relação periferia/periferia, o que impulsionou o estudo da gestão da cidade como território político que media os conflitos sociais e as relações de poder na periferia.

## Referências

- Bonduki, Nabil, (2004). *Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo, Brasil: Estação Liberdade, p. 352.
- Bélanger, Pierre. (2016). "Is landscape infrastructure?". In: Waldheim, Charles; Doherty, Gareth. *Is Landscape...? Essays on the Identity of Landscape*. Routledge, New York. ( v.1, cap. 8, p. 190-228).
- Bernardes, Genilda D'Arc; Borges, Leandro Bernardes; Teixeira, Ricardo Antônio Gonçalves. "Repensando Goiânia da construção aos dias atuais". *Revista Baru- Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos*, n. 1, v. 3 (2017), Goiânia, p. 4-24. Disponível em: <<http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/5827>>. [Acesso em: 07. out. 2018]
- Cruz, Renata Cândida da. (2015). "A Região Noroeste de Goiânia: de Grande Bolsão de pobreza à nova classe trabalhadora". Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, p. 166.
- Filho, Manuel Ferreira Lima. "Goiânia: uma cidade patrimonial?". *Ilha. Revista de Antropologia*. n 1 e 2. pmd. v. 8. (2006), Goiânia, p.259-273. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ilha/article/viewFile/18301/17142>>>. [Acesso em: 07. out. 2018]
- Lago, Luciana Correa; Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz. "A casa própria em tempo de crise: os novos padrões de provisão de moradia nas grandes cidades". In. Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz; Azevedo, Sérgio de. *A crise da moradia nas grandes cidades da questão da habitação a reforma urbana*. V. 1 (1996). Rio de Janeiro, Brasil: UFRJ. Cap.1, p.13-30
- Lucas, Edinardo Rodrigues. (2016). *Cidades na Cidade habitação social e produção do espaço urbano em Goiânia*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, p. 175.

- Moysés, Aristides. "A Produção de Territórios Segregados na Região Noroeste de Goiânia: uma leitura sócio-política". *II Encontro "Democracia, Igualdade e Qualidade de Vida. O desafio para as cidades no século XXI"*. 2001. Belém, Pará, pp. 1-19. Disponível em < [http://www.observatoriodasmetrolopoles.ufrj.br/download/arimoyses\\_tersegreg.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopoles.ufrj.br/download/arimoyses_tersegreg.pdf) >. [Acesso em: 06. out. 2018].
- Moraes, Lúcia Maria. (2003). *A Segregação Planejada. Goiânia, Brasília e Palmas*. 2ª. Ed. Goiânia: Editora da UCG, p. 270.
- O Popular (1994, 10/07). "Vila Finsocial. Falta da rede de esgoto ameaça a comunidade". Domingo, Goiânia. p. n.p
- \_\_\_\_ (1994,10/07). "Vila Finsocial. Cidade, História marcada por disputas". Domingo, Goiânia. p. 13
- Oliveira, Érika Munique de Oliveira (2016). *Morar e (Sobre)viver na Metrópole Goianiense: Análise da mobilidade da segregação residencial na Região Noroeste de Goiânia*. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Goiás, Goiânia, GO, p. 138.
- Oliveira, Eliane Alves de; Silva, Margot Riemann Costa e. (2016). "O processo de ocupação do solo urbano e a política habitacional em Goiânia/Goiás (1933-2010)". *Revista Baru- Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos*, n. 1, v. 2, Goiânia, p. 151-167. Disponível em < <http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/4886> >. [Acesso em: 01. out. 2018].
- Oliveira, Maria das Mercedes Brandão de. (2005). "O padrão territorial de Goiânia: um olhar sobre o processo de formação de sua estrutura urbana". *Arquitextos*. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/06.065/419>>. [Acesso em: 06. out. 2018].
- Lei Complementar n 171, de 29 de maio de 2007. *Plano Diretor. Goiânia*. Disponível em: [https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete\\_civil/sileg/dados/legis/2007/lc\\_20070529\\_000000171.html](https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2007/lc_20070529_000000171.html). [Acesso em: 15. set 2018].
- Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz; Azevedo, Sérgio de. "A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmicas e impasses". In. Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz; Azevedo, Sérgio de. *A crise da moradia nas grandes cidades da questão da habitação a reforma urbana*. N. 1.v.1 (1996), Rio de Janeiro, Brasil: UFRJ, cap.1, p.13-30.
- Silva. Karinne Machado. "Álbuns da cidade de Goiânia: Uma história da visualidade". *Simpósio Regional de História (SRH)*. n.1, v.1. (2012), Jussara, p. 1-17.
- Silva, Anderson Ferreira da. (2014). *Goiânia à Noroeste: da ocupação ao novo centro urbano*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, p.137.
- Streglio, Carolina Ferreira da Costa; Ferreira, Diego Tarley; Oliveira, Ivanilton. (2013). "O Processo de Expansão Urbana e seus Reflexos na Redução da Cobertura Vegetal no Município de Goiânia-Go". *Raega- O Espaço Geográfico em Análise, [S.l.]*, v. 28, Goiânia, p. 181-197. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/32306>>. [Acesso em: 20. jun 2018].
- Villaça, Flávio. (1998). *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel/Fapesp. p. 392.

# Infraestructura, vivienda y comunidad: cinco desafíos en marcha

Mónica Zgaib<sup>1</sup> y Guillermo Parodi<sup>2</sup>

## Introducción

**A** bordaremos repensar la Metrópoli desde el eje Infraestructura, Vivienda, y Comunidad, a partir la teoría y la *praxis* cotidiana que desarrollamos en *Urban Design Hub*, procurando abrir la posibilidad y la complejidad de cinco desafíos en marcha a los que intentamos acercarnos proyecto a proyecto.

1. *Crecimiento urbano y cambio climático*: busca valorar las dinámicas tendenciales de crecimiento urbano frente al riesgo y la vulnerabilidad del territorio y las personas, proponiendo una estrategia integral y sustentable.
2. *Infraestructuras para el desarrollo*: incluye tanto las infraestructuras de integración regional y sus corredores logísticos de desarrollo, como las infraestructuras azules, verdes, y grises, que vertebran las actuaciones urbanas.
3. *Resiliencia, inclusión, productividad*: es el desafío que procura revertir la vulnerabilidad social-económica-ambiental, la exclusión de la vida urbana y el no acceso a la formación continua desde la ciudad, los barrios, las colonias, los espacios públicos, las instituciones, las infraestructuras, y los servicios.
4. *Vivienda, cultura, comunidad*: implica proponer viviendas para una comunidad activa articuladas con el entorno y el contexto, flexibles en el tiempo, para que sus ciudadanos se relacionen aportando lo mejor de sí mismos.
5. *Planificación, financiamiento, concreción*: evidencia la necesidad de afianzar las capacidades de implementación, lograr una financiación más competitiva y al mismo tiempo fortalecer las herramientas para la identificación, la definición, la planificación y la concreción de proyectos metropolitanos.

---

<sup>1</sup> PhD Arquitectura. Socia fundadora de Urban Design Hub. Ha diseñado y dirigido proyectos de desarrollo territorial a nivel internacional.

<sup>2</sup> MBA PMP Arquitectura. Socio fundador de Urban Design Hub. Ha desarrollado proyectos de diversas escalas a nivel internacional.

## Crecimiento urbano y cambio climático

Las zonas metropolitanas se encuentran en un contexto de pobreza, desigualdad, y vulnerabilidad lo cual se acentúa por el cambio climático. Gran parte de la planeación en Desarrollo Urbano no converge con el Ordenamiento Ecológico, ni los Atlas de Riesgo y muy pocas ciudades mantienen al día sus inventarios GEI. **Mitigación + Adaptación + Crecimiento Urbano** constituyen el **primer desafío**.

El estudio realizado sobre siete municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara ha consistido en priorizar el suelo susceptible de ser urbanizable para uso residencial.<sup>3</sup>

En una primera fase se ha cartografiado el suelo disponible según la planeación en Desarrollo Urbano visualizando las áreas naturales protegidas, el ordenamiento ecológico, los ámbitos de preservación ambiental, las pendientes mayores a 15%, y los riesgos. En una segunda fase se ha contrastado la cobertura de infraestructuras operando bajo estándares de eficiencia y sustentabilidad (agua, energía, RSU, TIC), las infraestructuras del transporte (carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos), el transporte público, y las actividades económicas detonadoras. De la valoración integral de estos criterios en una tercera fase se han establecido zonas de crecimiento urbano priorizadas que contemplan medidas de mitigación y adaptación al cambio climático; permitiendo una toma de decisiones más consciente.

Complementariamente, el siguiente proyecto realizado en la ciudad de Goya, Argentina integra crecimiento urbano y cambio climático con las dimensiones sociales, económicas y culturales, incluyendo el soporte de infraestructuras de integración regional, y promoviendo resiliencia, inclusión, y productividad.

## Infraestructuras para el desarrollo

**Infraestructuras azules, + verdes + grises como soporte del desarrollo integral** de la metrópoli confluyen en el **segundo desafío**. Infraestructuras azules y verdes diseñadas a partir de definir un nuevo *Blueprint* urbano-ambiental articulando las infraestructuras grises y sumando infraestructuras urbanas eficientes con los recursos —agua, energía, RSU, TIC—, junto a equipamientos y espacios públicos vertebradores de la vida urbana.

Una propuesta realizada para la ciudad de Goya, en el marco del Programa Ciudades Emergentes Sustentables del BID, nos ha permitido comprobar el valor de las infraestructuras en el diseño de una Estrategia Territorial Urbana Integral Sustentable.<sup>4</sup>

A partir de detectar los episodios de mayor riesgo y vulnerabilidad, así como las dinámicas ambientales y urbanas se ha obtenido el *Blueprint* urbano-ambiental y se han propuesto las infraestructuras azules y verdes. Las dimensiones urbana y ambiental convergen en el reto de impulsar la cohesión social, la identidad cultural, el crecimiento económico, y la resiliencia

---

<sup>3</sup> **Estudio priorización de suelo urbanizable**, 2,734 km<sup>2</sup>, ZM Guadalajara, Jalisco, México, 2015, *Urban Design Hub*.

<sup>4</sup> **Estrategia Territorial Urbana Integral Sustentable**, 22,395 ha., Goya, Corrientes, Argentina, 2017, *Urban Design Hub*. CES/BID. Programa Ciudades Emergentes y Sostenibles. <https://www.iadb.org/es/ciudades>





equipamientos, espacios públicos y viviendas. La propuesta de 2 200 viviendas incluye diversos agrupamientos, tipologías, prototipos y segmentos. La dotación de 50% de vivienda social vertical promueve las viviendas productivas y los huertos urbanos articulados en espacios públicos con equipamientos, servicios, y comercios. Dentro de la misma estrategia, a 1 km al sur también en la costa del río Paraná, se propone un conjunto de viviendas palafíticas para las personas en mayor riesgo de vulnerabilidad que no conciben otro hábitat que el natural, pues éste les procura su sustento y su forma de vida. El proyecto incluye en cada vivienda un puesto de trabajo, articulando las viviendas en un mercado lineal.

Cabe destacar programas como Project Zero basado en la educación continua 0-99 años, o Seed que fomenta nuevos emprendedores en grupos vulnerables propuestos por las universidades de Harvard y Stanford respectivamente; como posibles aliados para alcanzar este nuevo horizonte.<sup>6</sup>

### Plan Maestro Iporá.



Plan Maestro Iporá, 24.5 ha., Goya, Corrientes, Argentina, 2018, *Urban Design Hub*.

## Vivienda, cultura, comunidad

Una **comunidad activa** sabe crear el entorno para que sus ciudadanos puedan desarrollar y aportar lo mejor de sí mismos; necesita un **ecosistema natural, físico, social y cultural** que

<sup>6</sup> **Project Zero**, Harvard, <http://www.pz.harvard.edu/>. **Stanford Seed**, <https://www.gsb.stanford.edu/seed>

### Viviendas palafíticas y mercado.



**Vivienda social y mercado frutos del río y la tierra**, 2.1 ha., Goya, Corrientes, Argentina, 2018, *Urban Design Hub*.

lo haga posible. El **cuarto desafío** nace de **viviendas** con flexibilidad de espacios a lo largo del tiempo abiertas a ser productivas, articuladas con el espacio público —calle, plazas, parques—, las instituciones, servicios, comercios.

El proyecto Estación Central de Durango se origina con motivo de la reubicación de la terminal ferroviaria. Los antiguos patios de ferrocarril, permiten la regeneración de 73 ha., iniciándose con la integración del proyecto en la ciudad.<sup>7</sup>

El plan maestro de Estación Central se concibe desde las dinámicas y vocaciones del lugar, materializándose bajo 10 principios complementarios: percibir el contexto global y las raíces culturales; caracterizar el entorno regional y metropolitano; diseñar un plan maestro garantía de calidad total: de vida, urbana, cultural, ambiental, social, económica; integrar los equipamientos a la red de espacios verdes; concebir proyectos detonadores; privilegiar la conectividad el transporte público y la movilidad no motorizada; incorporar redes de infraestructuras sustentables; promover la cohesión social, la equidad, y la participación ciudadana; garantizar la alineación con la planeación vigente; sumar el consenso federal, estatal y municipal.

Estación Central ofrece 4 500 viviendas sumando al Plan Maestro, un marco jurídico y normativo claro y transparente, junto a una oficina de gestión que acompaña el ciclo integral del proyecto.

<sup>7</sup> **Plan Maestro Estación Central**, Victoria de Durango, Durango, México, 73.5 ha., 2018, *Urban Design Hub*.

### Plan Maestro Estación Central.



Plan Maestro Estación Central, Victoria de Durango, Durango, México, 73.5 ha., 2018, *Urban Design Hub*.

### Planificación, financiamiento, concreción

Sobrediagnóstico y baja ejecución dan pie al **quinto desafío**: fortalecer las herramientas y capacidades para la **identificación, definición, planificación, y concreción de proyectos metropolitanos** facilitando sinergias de financiación entre diversos fondos multilaterales, públicos, y privados.

En materia de infraestructura y metrópoli, CAF propone tres nuevos retos y tres nuevos instrumentos:<sup>8</sup>

- I. Reducir la incertidumbre a partir de mejorar la disponibilidad y la calidad de los proyectos; a través de CAF-PPI “Programa de Preinversión de Infraestructuras”.
- II. Explorar y explotar la complementariedad productiva y comercial; a través de CAF-CLI “Corredores Logísticos de Integración”.
- III. Conseguir financiamiento acorde a las necesidades del proyecto y de la región; a través de CAF-EFA “Esquemas de Financiamiento Adaptados”.

Concretar proyectos implica reducir la incertidumbre, procurar mejores estudios técnicos-financieros, afianzar la capacidad de implementación, explorar la capacidad productiva y obtener las mejores fuentes de financiación. Hoy en día existen diversas fuentes de financiación: la banca comercial, la banca multilateral, la banca pública, los fondos de pensiones y fondos de inversión. Apostar por una estructuración inteligente de proyectos permite optimizar la rentabilidad ambiental, social, y económica, de modo que se pueda obtener un proyecto de fácil implementación para los agentes involucrados y de alta receptividad de los ciudadanos.

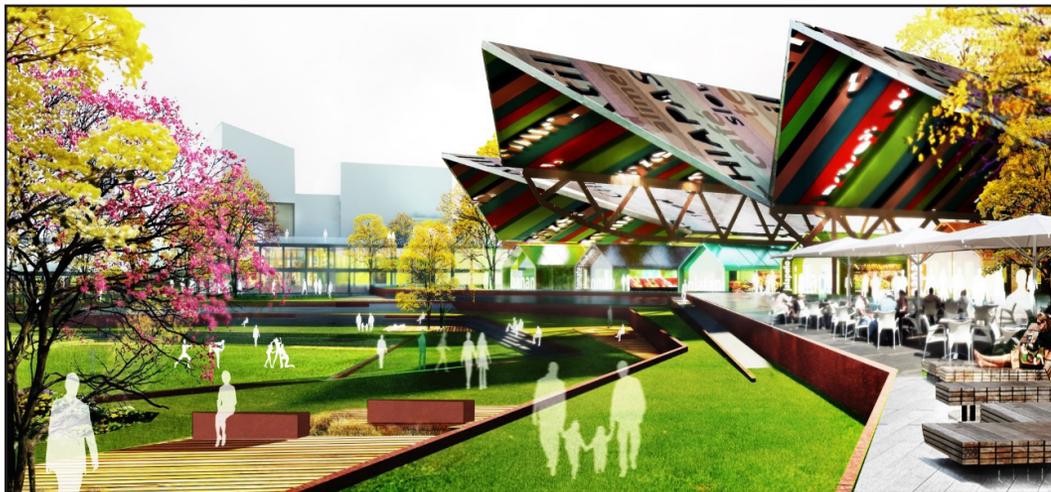
### Parque lineal Paseos de Chavarría.



**Plan Maestro Paseos de Chavarría**, Mineral de la Reforma, Hidalgo, México, 205.5 ha., 2016, *Urban Design Hub*.

<sup>8</sup> Infraestructuras para el Desarrollo, conferencia anual CAF, julio 2018, <https://www.caf.com/es/actualidad/eventos/2018/07/infraestructura-para-la-integracion-de-america-latina/>

## Mercado Marca Chiapas.



**Plan Maestro Río Grande**, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, 506.8ha., 2019, *Urban Design Hub*.

## Conclusiones

Repensar la Metrópoli desde el eje infraestructura, vivienda y comunidad nos permite reflexionar juntos sobre los componentes de cinco de los desafíos en los que estamos inmersos, de sus distintas escalas de aproximación regional, urbana, barrial, arquitectónica, de las dimensiones que convergen en cada proyecto: territorial, ambiental, social, cultural, económica, de los diversos actores involucrados: públicos, privados, sociales, ciudadanos, y de los órdenes de gobierno: federal, estatal, municipal con la conciencia de la necesidad de materializar cada proyecto.

Todos trabajamos en un contexto de incertidumbres globales y locales, verificamos las consecuencias del cambio climático, nos enfrentamos a barreras de todo tipo, nos afectan los tiempos políticos que suelen ser cortos sobre todo para operar en el mediano y largo plazos, las fuentes de financiamiento nos demandan claridad en la viabilidad técnica y jurídica (especialmente para las infraestructuras, las cuales requieren una estructuración inteligente de cada proyecto), y queremos responder a las necesidades de la ciudad y los ciudadanos.

La buena noticia es que hay suficiente *know how* y recursos financieros disponibles, esperando encontrar las condiciones y los ecosistemas que les permitan volverse operativos, para que cada uno de estos desafíos en marcha, paso a paso, vayan encontrando la nitidez anhelada y logren su meta: llegar a las personas mejorando su hábitat, su comunidad, y su desarrollo personal.



# Hacia la construcción de un índice de paz intermetropolitano en Tlalnepantla de Baz

Juan Carlos Hernández Esquivel<sup>1</sup>

## Introducción

Desde la década de los años noventa del siglo pasado, el aumento de los delitos y la violencia surgen como uno de los problemas de mayor impacto en los países de la región latinoamericana. La llamada “crisis de seguridad” que enfrentan hoy muchas ciudades en el planeta se ha instalado vigorosamente en el debate público y su solución constituye una de las principales demandas de la ciudadanía (Méndez, *et. al*, 2002: 142).

De acuerdo con el INEGI (2015), en México el aumento de la violencia ha registrado importantes niveles, mientras en su ámbito metropolitano se han incrementado los delitos violentos, principalmente. En el municipio de Tlalnepantla de Baz, la problemática asociada con la incidencia delictiva y la violencia es el resultado de diversas condiciones estructurales que convergen en tres aspectos principales: a) aumento de los índices delictivos, principalmente de delitos cometidos con violencia (entre otros, robos y feminicidios); b) pérdida de convivencia y tejido social, y c) la pérdida de prácticas sociales (familiares o comunitarias) que llevan a la pérdida del sentido de pertinencia, solidaridad y cohesión que se da en el hogar, el barrio y en el medio urbano.

## Objetivo

La ponencia tiene como objetivo presentar un Índice de Paz Municipal, que se propuso derivado del Índice de Paz Positiva (Instituto de Economía y Paz, 2018), cuya intención es contar con indicadores de los factores de riesgo asociados con la incidencia delictiva y la violencia para proporcionar un marco de referencia de la eficiencia y capacidad del gobierno municipal y de las comunidades para la atención de estas problemáticas en el territorio. Con base en diversos

---

<sup>1</sup> Maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas (UAM-Xochimilco); profesor de Sociología Urbana (UNAM-FES) y consultor independiente.

indicadores estadísticos y cualitativos se mostrará un índice a escala de colonias (comunidades) que contribuya a hacer más eficientes las acciones que permitan atender de manera oportuna los factores de riesgo asociados con la violencia y la delincuencia en el ámbito municipal.

## Antecedentes

El gran dinamismo que representa la actividad delictiva de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMCM) en el contexto nacional, ha generado una crisis de seguridad entre los habitantes de ambas entidades y en la actualidad tiene niveles ascendentes como en otras entidades del país. De acuerdo con la Encuesta de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe, 2017), levantada por el INEGI, en la Ciudad de México ha aumentado la tasa de prevalencia de los delitos, reportando de 35 178 víctimas por cada 100 000 habitantes a 36 955 por cada 100 000 entre los años 2013 y 2014.

En el mismo periodo, la misma Encuesta en el Estado de México indica que esta entidad tuvo una mayor tasa de prevalencia con 45 188 víctimas que aumentaron a 45 816 por cada 100 000 habitantes, respectivamente (INEGI, 2015).

De igual manera, 64.1% de los habitantes mayores de 18 años en la Ciudad de México (2013) indicó que su delegación de residencia es insegura, proporción que aumentó a 68.3% en 2014. En el Estado de México la proporción de inseguridad de los habitantes aumentó a 76.9 y 77.7% cada año, respectivamente.

Esta percepción encuentra cierto respaldo en el registro de delitos graves, como los homicidios dolosos, mismos que en el ámbito metropolitano aumentaron de 2 346 a 2 474, mostrando un crecimiento de 5.5% entre 2013 y 2014. En este último año, los homicidios intencionales se concentraron en cinco municipios del Estado de México: Ecatepec, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla, Naucalpan y Chimalhuacán, con poco más de una tercera parte del total metropolitano (33.4%). En la Ciudad de México, las cinco delegaciones con mayor nivel de homicidios fueron Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón con 18.7%.

Estos datos ejemplifican lo que representa el incremento de la violencia en el espacio metropolitano, pero que tiende a concentrarse hacia los municipios del Estado de México. Lo anterior es resultado de la combinación de diversos factores: por un lado el fenómeno de la delincuencia se ha vuelto más complejo debido a la proliferación de redes delictivas cuyos alcances van más allá del ámbito local y de los distintos contextos urbanos, rebasando incluso los ámbitos de acción de las autoridades de cuyas entidades conforman la zona metropolitana (Ciudad de México, Hidalgo y Estado de México).

Aunque las instituciones policiales y judiciales realizan acciones basadas fundamentalmente en el incremento del despliegue policial mediante la modernización de sus sistemas, el aumento de la capacitación de las fuerzas policiales y una mayor participación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y fuerzas armadas, dichas acciones no han logrado la inhibición del delito, por el contrario, estos tienden a aumentar, sobre todo aquellos que se cometen con violencia, invadiendo cada vez más los espacios públicos, el transporte y los ámbitos residenciales.

Se ha reconocido que el incremento de los delitos no es un fenómeno espontáneo, sino que es resultado de la desigualdad y la exclusión sociales, así como de la falta de controles institucionales en un medio urbano excluyente que propicia y ahonda las diferencias entre sectores sociales y a la vez fomenta la criminalidad y la violencia (UN-Hábitat, 2007). Ante el incremento de delitos violentos, aumenta la vulnerabilidad de la población, principalmente de la más pobre, estos delitos también afectan su capacidad productiva y social y aumentan la sensación de inseguridad.

Desde un punto de vista integral, la persecución del delito es una medida insuficiente y paliativa ante el fenómeno delictivo violento. De igual manera, aunque se ha incrementado considerablemente la literatura sobre esta problemática desde diversos enfoques y perspectivas analíticas, continúan presentándose diversas lagunas en el conocimiento sobre el origen, las características y manifestaciones de la criminalidad y la delincuencia en el medio urbano.

En este contexto, se ha analizado Tlalnepantla de Baz como un municipio en el que, por su ubicación metropolitana, es un ejemplo representativo de deterioro de las condiciones de vida de la población, al tiempo que padece un aumento de los niveles de inseguridad pública. Esta problemática ha impulsado a que el gobierno local tienda a impulsar una serie de acciones que permitan reintegrar el tejido social con la participación de la ciudadanía como una forma de prevención ante los altos niveles de incidencia delictiva y violencia.

Tlalnepantla de Baz se localiza en la zona norponiente de la Ciudad de México, en los límites con las delegaciones Azcapotzalco y Gustavo A. Madero y los municipios de Naucalpan, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán y Atizapán de Zaragoza. La zona oriente del municipio colinda además con el municipio de Ecatepec.

Tlalnepantla se incorporó como parte de la zona metropolitana a fines de los años cincuenta, cuando el acelerado crecimiento demográfico, impulsado por la localización industrial de la zona norponiente desarrolló diversas colonias cuya población fuera destinada a trabajar en las industrias localizadas en el propio municipio, así como en Naucalpan y Azcapotzalco. La vía del ferrocarril que atraviesa el territorio fue un elemento estructurador para ubicar en ese territorio las grandes industrias que propiciaron el crecimiento urbano en el municipio, no obstante, el acelerado crecimiento urbano impulsó la generación de numerosas colonias populares y zonas habitacionales alrededor de los principales núcleos industriales. Su cercanía con la Ciudad de México favoreció que en este municipio se desarrollaran los equipamientos y servicios básicos, aunque también es lugar de paso de un importante flujo de personas, mercancías y de la interconexión con otros municipios metropolitanos.

Tlalnepantla de Baz es un municipio que registra elevados índices delictivos cometidos con violencia. De las denuncias emitidas entre 2011 a 2017, los delitos violentos sumaron un total de 6 290 (en el 2011), los que aumentaron hasta alcanzar un total de 7 799 en 2017. De éstos, la mayoría refiere a robo de vehículos y robo a transeúnte. Los homicidios, aunque con una incidencia menor respecto de los delitos por robo muestran una tendencia ascendente en el municipio, los cuales rebasaron más de 100 en el 2013 y crecieron hasta casi 160 en el 2016. Las lesiones tienen un comportamiento errático, pero su tendencia ha ido en aumento en los últimos años, después que en 2015 presentara su valor mínimo. Aunque en 2012 los delitos sexuales redujeron sus niveles, en 2016 aún representaban una cifra importante de incidencia.

## Cuadro 1.

**Tlalnepantla de Baz. Incidencia delictiva con violencia, 2011-2017.**

Tipo	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Homicidios dolosos	69	83	118	130	124	158	136
Lesiones dolosas	1 871	1 431	2 021	1 962	965	1 543	1 761
Secuestro	4	4	3	9	8	10	2
Robos con violencia	4 104	3 936	4 441	3 816	3 156	3 424	5 749
Delitos sexuales	242	263	204	148	82	183	151
Total delitos violentos	6 290	5 717	6 787	6 065	4 335	5 318	7 799
Total delitos	16 589	13 940	19 577	16 635	12 520	15 797	19 566
Porcentaje	37.9	41.0	34.7	36.5	34.6	33.7	39.9

Fuente: Secretariado General de Seguridad Pública, Incidencia delictiva por municipio, 2017.

En esta demarcación, la elevada incidencia de delitos y de violencia contra las mujeres también llevo a propiciar que se declarara la Alerta de Violencia de Género (AVG) en el 2015, previendo una serie de acciones de emergencia que implicaran el reconocimiento de la problemática de la violencia, la acción de los órganos de gobierno en sus distintos niveles para atender la alerta de género e impulsar la participación de la población afectada (mujeres, incluidas las niñas).<sup>2</sup>

No obstante, los alcances y acciones derivados de la AVG han sido limitados a acciones de difusión de la problemática de violencia de género, sin atender con mayor profundidad las causas estructurales y coyunturales de la problemática de la incidencia delictiva y violenta, en el conjunto de los municipios y en Tlalnepantla.<sup>3</sup>

Como efectos derivados de los delitos, y debido a la sensación de inseguridad que prevalece entre los habitantes, han surgido diversas manifestaciones, tales como la segregación física y la creación de barrios para clases acomodadas, reducción en las interacciones sociales y uso del espacio público, aumento de presencia policiaca en los barrios considerados peligrosos, formación de cuerpos de seguridad privados, pérdida de confianza en las autoridades policiacas y una reducción en la calidad de vida de la población y en la economía urbana local con crecientes costos sociales y económicos.

La respuesta del gobierno local se ha orientado a promover la denominada *cultura de paz*, la cual busca promover una serie de actitudes y compromisos entre los distintos actores sociales que permitan impulsar acciones consensuadas en torno a la reducción del índice delictivo, la violencia y la recuperación del tejido social.

<sup>2</sup> Dicha Alerta de Género se emitió para 11 municipios del Estado de México: Ecatepec, Nezahualcóyotl, Valle de Chalco, Toluca, Tlalnepantla, Chimalhuacán, Naucalpan, Tultitlán, Ixtapaluca, Cuautitlán Izcalli y Chalco.

<sup>3</sup> Se considera que la emisión de la AVG debe 1) contar con registros administrativos y judiciales exactos y detallados; 2) fortalecer las capacidades administrativas de prevención e investigación, y 3) transparencia de las acciones llevadas a cabo, del presupuesto que se les designa (cuánto y en qué se gasta), así como de los indicadores de seguimiento que permitan medir los avances de la acción gubernamental (Pérez C. et. al. 2016: 13 y 14).

## Cultura de paz

El 6 de octubre de 1999, en su resolución de Asamblea 53/243, la Organización de las Naciones Unidas: impulsó mediante la Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz *el concepto cultura de la paz*, el cual se entiende así:

[...] un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados en:

- a) El respeto a la vida, el fin de la violencia y la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación.
- b) El respeto pleno de los principios de soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados y de no injerencia en los asuntos que son esencialmente jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional.
- c) El respeto pleno y la promoción de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- d) El compromiso con el arreglo pacífico de los conflictos.
- e) Los esfuerzos para satisfacer las necesidades de desarrollo y protección del medio ambiente de las generaciones presentes y futuras.
- f) El respeto y la promoción del derecho al desarrollo.
- g) El respeto y el fomento de la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres.
- h) El respeto y el fomento del derecho de todas las personas a la libertad de expresión, opinión e información.
- i) La adhesión a los principios de libertad, justicia, democracia, tolerancia, solidaridad, cooperación, pluralismo, diversidad cultural, diálogo y entendimiento a todos los niveles de la sociedad y entre las naciones, animados por un entorno nacional e internacional que favorezca a la paz.

(ONU, 1999: 2-4).

De acuerdo con Muñiz y Molina (2009), este enfoque presenta un “planteamiento comprometido con el desarrollo de potencialidades y el reconocimiento de capacidades humanas, que trata de reconstruir la realidad asumiendo que tanto acciones como estructuras de paz y de violencia se dan simultáneamente, mezcladas en diferentes dosis e históricamente contextualizadas” (Muñoz y Molina, 2009: 116).

Desde esta perspectiva se parte de los siguientes principios:

1. El conflicto es algo inherente a la propia existencia y no necesariamente debe contemplarse como algo negativo (perspectiva conflictividad positiva).
2. Denunciar la violencia y la injusticia allí donde exista (perspectiva crítica: indicadores de violencia).

3. Asumir que para construir o reconstruir la paz —que coexiste estructuralmente con la violencia—, es necesario reconocer las acciones encaminadas a tal fin (perspectiva de paz imperfecta/empoderamiento: indicadores de Paz) (Cordorniu, 2003: 52).

Este último aspecto es el que se destaca para enfocar la medición de los aspectos sociales para el logro de la paz mediante el uso de indicadores que permitan identificar los aspectos conflictivos, por una parte, y los aspectos de oportunidades o limitaciones de las instituciones públicas para el logro de la paz.

Con esta perspectiva, en México el *Institute for Economics & Peace* (IEP) ha generado el Índice de Paz México (IPM), que se basa en la metodología del Índice de Paz Global (GPI) por sus siglas en inglés, en cuyo informe “analiza la dinámica de la violencia en México, así como las debilidades y fortalezas de las actitudes, instituciones y estructuras que crean y sostienen sociedades pacíficas, conocidas como Paz Positiva, necesarias para reducir sustancialmente las tasas de violencia en México” (IEP, 2018: 4).

Este enfoque de Paz Positiva genera el índice compuesto a nivel estatal para identificar el nivel o situación en el que se ubica cada estado del país. Este índice contempla ocho categorías: 1) buen funcionamiento del gobierno; 2) entorno empresarial sólido; 3) bajos niveles de corrupción; 4) altos niveles de capital humano; 5) buenas relaciones con los vecinos; 6) libre flujo de información; 7) distribución equitativa de los recursos, y 8) aceptación de los derechos de los demás). Estas categorías engloban 26 indicadores provenientes de fuentes censales, de encuestas y de fuentes indirectas, académicas o de organismos intergubernamentales (IEP, 2018).

Por ejemplo, el resultado de Paz Positiva para el Estado de México y la Ciudad de México arroja que en el contexto de las 32 entidades del país, en una escala de menor a mayor (donde el valor más bajo representa una calificación más favorable para la paz), el Estado de México se ubica con una calificación de 3.402 —en el lugar 27— y la Ciudad de México con 2.879 —en el lugar 15— con una media nacional de 2.966. Esto indica una situación más adversa para el Estado de México respecto al promedio del país y de la capital. Por categoría, esta misma entidad tendría mayor rezago en los rubros buenas relaciones con los vecinos, buen Funcionamiento de gobierno, y bajos niveles de corrupción; su mayor fortaleza, de acuerdo a este instrumento, es el libre flujo de información.

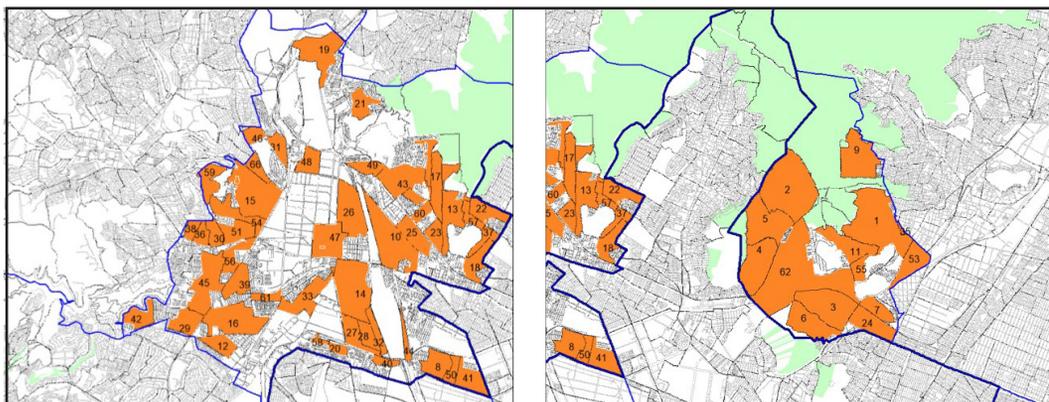
No obstante, para un ámbito de gobierno local —municipal— dicha herramienta no permitiría tener elementos de análisis para la atención en ámbitos más concretos.

## Propuesta

Con base en el Índice de Paz Positiva, se elaboró una propuesta que permitiera identificar una serie de indicadores relacionados a nivel unidad territorial local (comunidades) con base en información censal, de justicia cívica, percepción de inseguridad y victimización, alerta de género, confianza policial e incidencia delictiva.

Debido a que los indicadores estatales difieren en torno a la disponibilidad en el ámbito municipal —en cuanto a calidad, cobertura y confiabilidad de la información— la propuesta elaborada trató de captar las dimensiones del Índice de Paz pero los indicadores se ajustaron de acuerdo con la disponibilidad de datos a nivel comunidad.

Grafica 1.  
Tlalnepantla de Baz. Comunidades.



Fuente: elaboración propia con base en el Sistema de Información Geográfica municipal.



**Buen funcionamiento del Gobierno**  
Un gobierno con buen funcionamiento presta servicios públicos y civiles de alta calidad, genera confianza y alienta la confianza y la participación, demuestra estabilidad política y preserva el Estado de derecho.

**Indicadores**

1. Pavimentación de calles
  - Porcentaje de manzanas con todas las calles pavimentadas respecto al total
2. Alumbrado público
  - Porcentaje de manzanas con todas las calles con alumbrado público respecto al total
3. Redes Vecinales
  - Número de personas incorporada a redes vecinales



**Libre flujo de información**  
Los medios libres e independientes difunden información en una manera que genera mayor apertura y ayuda a las personas y a la sociedad civil a trabajar en conjunto. Esto se plasma en una mejor toma de decisiones y en respuestas más racionales en épocas de crisis.

**Indicadores**

1. Acceso a radio y tv
  - Porcentaje de viviendas con tv y radio respecto al total
2. Acceso a internet
  - Porcentaje de viviendas con internet respecto al total
3. Acceso a telefonía celular
  - Porcentaje de viviendas con telefonía celular respecto al total.



**Distribución equitativa de los recursos**  
Los países pacíficos tienden a garantizar la equidad en el acceso a recursos como educación y salud, así como — aunque en menor grado — la equidad en la distribución del ingreso.

**Indicadores**

1. Población derechohabiente a servicios de salud
  - Porcentaje de manzanas con todas las calles pavimentadas respecto al total
2. Población con educación básica
  - Porcentaje de manzanas con todas las calles con alumbrado público respecto al total
3. Población por nivel de marginación
  - Porcentaje de población en manzanas con alto y muy alto grado de marginación



**Entorno empresarial sólido**  
La fortaleza de las condiciones económicas, así como las instituciones formales que sustentan la operación del sector privado. La competitividad empresarial y la productividad económica se relacionan con los países más pacíficos.

**Indicadores**

1. Empresas grandes y medianas
  - Porcentaje de empresas grandes y medianas respecto al total
2. Tasa de desocupación
  - Porcentaje de PEA desocupada respecto al total
3. Brecha de género a mercado de trabajo
  - Proporción de la PEA Femenina respecto a la PEA Masculina

 <p><b>Altos niveles de capital humano</b> Una base de capital humano competente refleja el grado en que las sociedades educan a su población y promueven el desarrollo del conocimiento, con lo que mejoran la productividad económica, prestan atención a los jóvenes, permiten la participación política y aumentan el capital social.</p> <p><b>Indicadores</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promedio de escolaridad de la población           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grado promedio de escolaridad</li> </ul> </li> <li>2. Personas con escolaridad posbásica           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de personas con escolaridad posbásica respecto al total</li> </ul> </li> <li>3. Instituciones científicas o tecnológicas           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de establecimientos en sectores científicos o tecnológicos respecto al total.</li> </ul> </li> </ol>	 <p><b>Aceptación de los derechos de los demás</b> Las leyes formales de un país que garantizan las libertades y los derechos humanos básicos, así como las normas sociales y culturales informales relacionadas con la conducta de los ciudadanos.</p> <p><b>Indicadores</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Brecha de género en educación           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Brecha entre grado de promedio de escolaridad entre hombres y mujeres</li> </ul> </li> <li>2. Nivel de segregación           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel educativa de segregación</li> </ul> </li> </ol>
 <p><b>Bajos niveles de corrupción</b> En las sociedades con altos niveles de corrupción, los recursos se asignan de forma inadecuada, lo cual a menudo provoca que falte financiamiento para servicios esenciales y que surja agitación social. Los bajos niveles de corrupción pueden elevar la confianza en las instituciones, favorecer la colaboración entre ciudadanos y gobierno, e incrementar la capacidad y legitimidad de los gobiernos para resolver problemas de su población.</p> <p><b>Indicadores</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incidencia de faltas cívicas           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de faltas cívicas</li> </ul> </li> <li>2. Personal policial con algún grado de capacitación           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de policías con capacitación respecto al total</li> </ul> </li> </ol>	 <p><b>Buenas relaciones con los vecinos</b> Las relaciones pacíficas entre las comunidades o países son importantes para mantener y mejorar la paz. Las buenas relaciones facilitan el comercio y reducen la necesidad de recurrir a las fuerzas militares y policiales.</p> <p><b>Indicadores</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incidencia de faltas cívicas           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de faltas cívicas</li> </ul> </li> <li>2. Percepción de seguridad en espacios públicos           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de personas que se sienten seguros respecto al total</li> </ul> </li> <li>3. Migración neta           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de personas residentes en otra entidad respecto al total</li> </ul> </li> </ol>

Las imágenes en la siguiente página sintetizan las dimensiones e indicadores analizados.

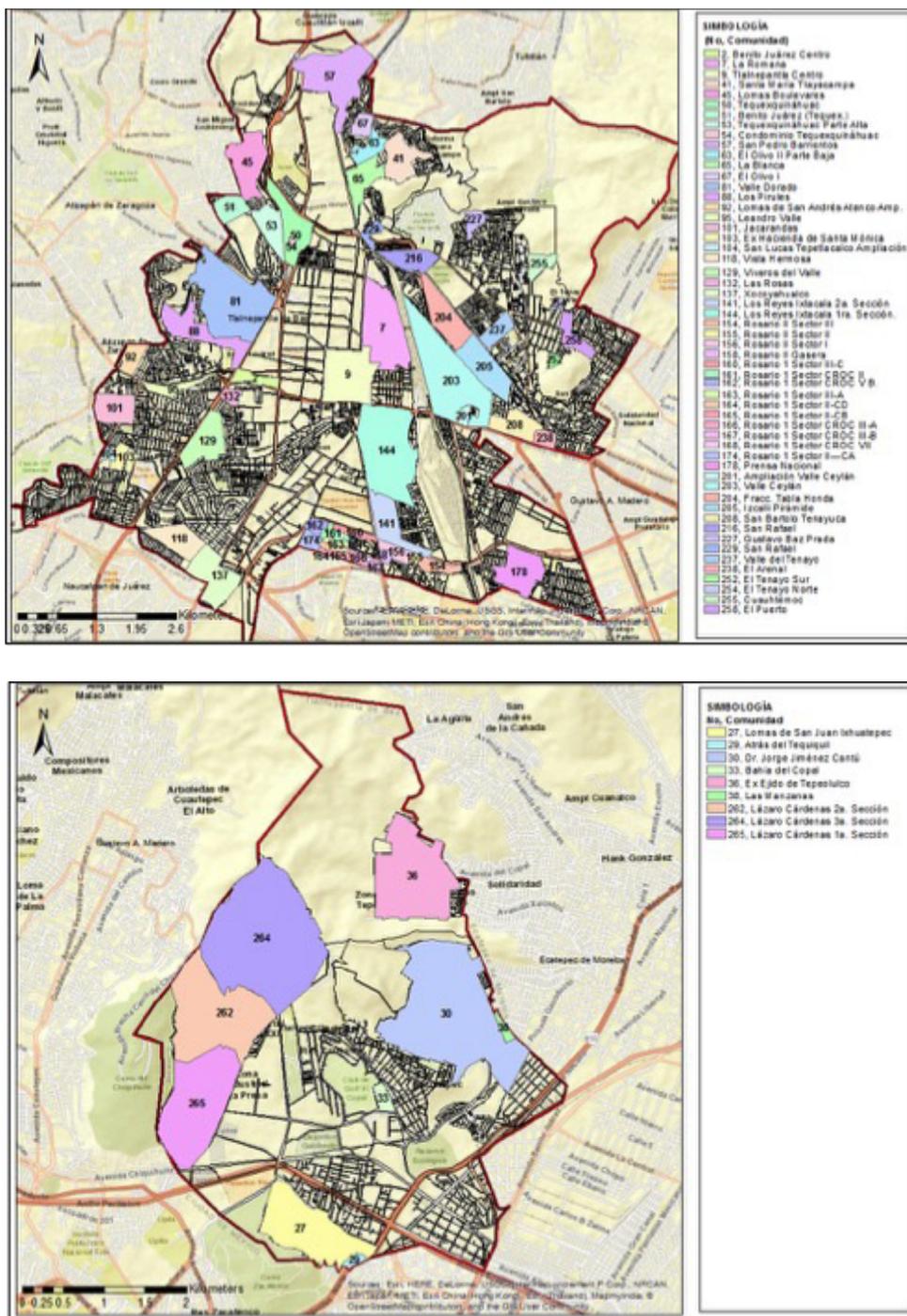
Con base en el cruce de información por comunidad mediante el análisis de componentes principales se identificaron las zonas (comunidades) que tienen mayores deficiencias en las distintas dimensiones e indicadores, los cuales permiten identificar las zonas prioritarias y los indicadores de atención en cada zona.

## Conclusiones

Los desafíos para impulsar la prevención del delito en el medio urbano implican la necesidad de consolidar políticas integrales de Estado que permitan en el mediano y largo plazos mecanismos orientados a identificar las necesidades que se expresan en los distintos ámbitos territoriales, como el acceso a bienes y servicios urbanos, así como identificar aquellos espacios conflictivos en los que se requiere revertir para convertirlos en espacios de paz y convivencia.

La propuesta de Paz Positiva tiene como una de sus principales ventajas realizar medición que permita comparar las condiciones sociales, urbanas, de violencia y de acceso a la seguridad pública como una herramienta que permita a los gobiernos locales identificar, y en el ámbito de sus atribuciones, contribuir a reducir las inequidades que se expresan en el territorio y en la estructura social.

Grafica 2.  
Tlalnepantla de Baz. Comunidades por Índice de Paz, 2017.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2010).

Los gobiernos locales tienen un papel importante en tanto deben conocer los aspectos que más perturban a los ciudadanos, disminuir sus temores, y fortalecer la credibilidad de las instituciones sociales. También deben intervenir con mayor eficacia en los factores de riesgo, el consumo de alcohol y drogas, la identificación de puntos críticos en violencia con armas, de violencia hacia las mujeres y las familias y en las respuestas preventivas ante situaciones de conflicto social, reales o potenciales, entre los habitantes.

La coordinación de los distintos ámbitos gubernamentales implica mediante análisis como los presentados, orientar las acciones de las distintas instancias federales, estatales y municipales y de los organismos encargados de seguridad pública, y también se convierte en un marco de referencia para las organizaciones privadas y civiles.

## Referencias

- Cordorniú Sole, Juan (2003). *Indicadores sociales de Cultura de Paz*, Granada: Instituto de Paz y Conflictos de la Universidad de Granada, pág. 414 pp.
- Institute for Economics & Peace (2018). *Índice de Paz, México, 2018*. 1a. ed. Ciudad de México: IEP. En línea: [www.economicsandpeace.org](http://www.economicsandpeace.org) [consulta: 10 de septiembre, 2018].
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2010). Censo de Población y Vivienda, 2010. Datos por manzana.
- \_\_\_\_ (2015). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública*. 1a. ed. Aguascalientes, INEGI. En línea: [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/envipe2\\_018\\_09.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/envipe2_018_09.pdf) [consulta 10 de septiembre, 2018].
- “Inventario Nacional de Vivienda” (2017). H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Bando municipal y delimitación por comunidad; Comisaría de Seguridad Pública, síntesis de colonias con mayor índice delictivo,
- Méndez, B. Benjamín, Hernández E. e Isunza Visuet (2002). “Seguridad pública y percepción ciudadana. Estudio de caso en quince colonias del Distrito Federal”, en Carrión, F. (ed.) (2002). *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, 1a. ed. Quito: Flacso, Ecuador - OPS/OMS, pp. 141-166.
- Muñoz, Francisco A. y Molina, Beatriz (2009). “Pax Orbis: Complejidad e Imperfección de La Paz”, en Muñoz, Francisco A. y Molina, Beatriz (coords.), *Pax Orbis. Complejidad y conflictividad de la paz*. 1ª. ed., Colección Eirene, núm. 27. Granada: Universidad de Granada, pp. 15-51.
- Organización de las Naciones Unidas (1999a). “Declaración por una Cultura de Paz”, en *Resoluciones aprobadas por la Asamblea General*, Nueva York, Naciones Unidas, Resolución 53/243, 6 de octubre de 1999, pp.1-12.
- \_\_\_\_ (1999b). “Declaración y programa de acción sobre una cultura de paz”. Resolución 53/243, pp. 2-4.
- \_\_\_\_ (2007). *Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos*. Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 448 pp.

Pérez Correa, Catalina; Ríos Cázares, Alejandra; Vela, Estefanía y Cejudo M. Guillermo (2016). *Alertas de género: consideraciones mínimas para la acción gubernamental* (documento de discusión). 1ª. ed. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE.

Segob, Conavim (s/f). *Diagnóstico de Violencia de Género contra las Mujeres*.

## Siglas y acrónimos

AVG	Alerta de Violencia de Género
Envipe	Encuesta de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
GPI	Global Peace Index
IEP	Institute for Economics Peace (por sus siglas en inglés)
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPM	Índice de Paz México
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ZMCM	Zona Metropolitana de la Ciudad de México



# Los macroproyectos de interés social nacional; ¿solución al déficit de vivienda social?, caso: Ciudad Verde en Soacha-Bogotá

Juan Carlos Castellanos Puentes y Brigitte Amparo Parra Melo<sup>1</sup>

## Introducción

**E**l derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye a la vivienda, consagrado en 1966 por el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), fue suscrito por varios países, dentro de éstos, Colombia. A mediados de la década de 1980 se conformó el Comité de DESC, para monitorear el cumplimiento del Pacto por los países adherentes, el cual fijó, a través de la Observación General No. 4 en 1991, siete variables para considerar adecuada una vivienda: seguridad en la tenencia, asequibilidad, disponibilidad de servicios, lugar, adecuación cultural, habitabilidad y gastos soportables; estas características incluyen elementos adicionales a la unidad habitacional.

En 1996, la conferencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)-Hábitat II sobre Asentamientos Humanos en Estambul, asentó lo siguiente:

Una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también [...] una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.

Es decir, el derecho a la vivienda adecuada no se concreta sólo con la satisfacción de una unidad habitacional, sino que ésta debe permitir el acceso a servicios y bienes de la ciudad

---

<sup>1</sup> Maestría en Urbanismo por la Universidad Nacional de Colombia. Asociación de Profesionales para el Desarrollo Urbano y Regional Bogotá, Colombia.

El déficit habitacional no es sólo la falta de vivienda, es un problema cuya solución implica considerar las carencias en términos de unidades así como las características físicas y condiciones de habitabilidad de éstas, para brindar satisfacción a las necesidades de sus habitantes. Healey (2003), sustenta que la planeación urbanística es un proceso creativo de consenso, mediante el cual se la colaboración para la planificación a través de las actividades urbanas, y se involucra la participación ciudadana en el desarrollo de la ciudad; asimismo, enfatiza la dimensión política del planeamiento y reclama que los urbanistas deben facilitar el debate sobre alternativas de planeación.

Identificar cómo satisfacer el derecho a la vivienda adecuada se convierte en una tarea fundamental de los urbanistas, por ello, en este trabajo que hace parte de la tesis para la maestría en urbanismo en la Universidad Nacional de Colombia, bajo la dirección del doctor Carlos Torres, se pretende realizar una breve evaluación de la política de macroproyectos como estrategia de generación de vivienda para familias de escasos ingresos. Se pretende analizar el modo de intervención del Estado colombiano en procesos de producción empresarial de vivienda social y realizar un aporte teórico-conceptual al debate académico de la problemática de la vivienda para los sectores de menores ingresos, en la perspectiva de ajustar la política pública de vivienda social que se sustenta en las reformas neoliberales impulsadas en los años ochenta por instituciones que están bajo la órbita de Washington como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), denominado en 1989 Consenso de Washington por el economista John Williamson.

El Consenso de Washington promovió la reducción del Estado y la expansión de las fuerzas del mercado que implicaba la redirección del gasto público en subsidios, la privatización de las empresas estatales y la desregulación del mercado, entre éstos el financiero (Puello-Socarrás, 2015) Este modelo cuyo máximo ejemplo es el de Chile, ha sido efectivo para reducir el déficit cuantitativo de vivienda pero ha incrementado el déficit cualitativo (Rodríguez, 2005). En Colombia, con la Ley 9 de 1989 y la promulgación de una nueva Constitución Política, se formula un nuevo marco jurídico que permite la creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, el cual fortalece el modelo tradicional de producción a partir del mercado de capitales. A partir de éste, la definición de vivienda social está mediada por el precio, es decir por su valor de cambio y no por su valor de uso. Los programas, políticas y proyectos estatales se concentraron en la producción de vivienda provista a través del mercado en beneficio de los desarrolladores inmobiliarios y en perjuicio de la producción social de la vivienda.

Las condiciones del mercado cuasi de monopolio desencadenaron en que las unidades se fueron minimizando en área y condiciones de habitabilidad, incrementando el déficit cuantitativo de vivienda, que de acuerdo con proyecciones realizadas por el Departamento Nacional de Estadística, se estimó que en 2009 correspondía al 13% de los hogares colombianos (1.200.000 hogares). Tanto el mercado formal como informal de suelo y vivienda para familias de menos ingresos, mediados por el ánimo de lucro y acogiéndose a las normas de vivienda, ofrecen unidades pequeñas y con escasos bienes y servicios urbanos.

La legislación en Colombia troca el concepto de vivienda social por el de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP); la definición de éstas se encuentra en el Decreto 2190 de 2009:

Vivienda de Interés Social (VIS). Es aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor máximo es de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 smlm).

Vivienda de Interés Social Prioritaria (VIP). Es aquella vivienda de interés social cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes. (Decreto 2190 de 2009, artículo 2°).

La generación de vivienda para sectores de menos recursos en la política del gobierno nacional bajo la dirección de Juan Manuel Santos (2010-2018) apuntan a recuperar el protagonismo de la industria de la construcción como motor del desarrollo económico; la prioridad no es satisfacer el derecho a la vivienda adecuada, se concentra en resolver de manera prioritaria la escasez de suelo habilitando suelo en su mayoría suburbano o rural para VIS. Hacia septiembre de 2017, Colombia contaba con 15 Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) aprobados, que permitirían la construcción de aproximadamente 229 811 viviendas. En dichos proyectos se concentra la población de menores ingresos incrementando la segregación, lo cual los convierte en trampas de pobreza, pues estas soluciones, para minimizar costos del suelo, se ubican generalmente en la periferia y no tienen acceso a los servicios y bienes de la ciudad.

Para desarrollar este análisis de la actual política pública de vivienda se realiza un estudio de caso del mayor Macroproyecto de Interés Social Nacional "Ciudad Verde" en Soacha (con una producción cercana a las 50 000 unidades de vivienda) que es el modelo empleado por el gobierno nacional en la producción de VIS, que facilitan la adecuación masiva de suelo para vivienda social pero no generan viviendas completamente adecuadas a las necesidades de sus habitantes. Este trabajo parte de un abordaje conceptual y teórico de aspectos de la política pública para la producción de vivienda social, abordando la discusión el concepto de vivienda adecuada y cómo ha sido asumido entre la última década del siglo XX y el 2018.

La presente indagación recurre al trabajo de campo mediante la compilación de archivos documentales y registro de fotografías así como la realización de entrevistas a directivos de inmobiliarias productoras de VIS, autoridades locales, distritales y nacionales relacionadas con la gestión de vivienda social y encuestas semiestructuradas a los habitantes de los proyectos en mención. El trabajo de campo busca la recopilación de la historia, el análisis del contexto social y geográfico, los logros y dificultades de los dos proyectos; se aborda el tema desde las vivencias de sus protagonistas, por lo que se apela a los testimonios de algunos de ellos: habitantes, directivos, técnicos, y políticos. Todos responden la misma pauta en las preguntas, esperando como resultado que sus respuestas aporten una mirada diferente del mismo. Todo ello se analiza a la luz de las variables e indicadores de la vivienda adecuada para reflexionar sobre la eficacia, la eficiencia, la legitimidad y la sostenibilidad de la política pública en el marco del PIDESC.

Para el desarrollo de esta investigación se realizó un ejercicio cualitativo y otro cuantitativo mediante salidas de campo en las cuales se realizó una observación directa de los proyectos urbanísticos, en la recolección de información primaria en el trabajo de campo en Ciudad Verde, realizado conjuntamente en el marco de la asignatura Vivienda Social en Colombia de la Facultad

de Artes de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, en el segundo semestre del año 2014. La información recopilada por los estudiantes del curso dirigido por el doctor Carlos Torres, partía de ocho categorías definidas en el concepto de Vivienda Adecuada; se desprende una serie de variables, las cuales buscan indagar y representar las características espacio-sociedad al interior y exterior de las viviendas en la ciudadela. Es importante señalar que la información recogida no refiere directamente los resultados de la investigación, ya que su procesamiento solamente dará un dictamen de las condiciones residenciales, el cual sólo a partir de un análisis posterior de los datos se podrá dar cuenta de las características de hábitat.

Adicionalmente se realizaron entrevistas a los promotores del proyecto, una informante de AMARILLO, entidad inmobiliaria gestora del proyecto y el arquitecto Camilo Santamaría, urbanista del proyecto, así como encuestas semiestructuradas a los actores públicos relacionados directamente con la formulación y el desarrollo de los proyectos urbanísticos, como las autoridades locales del municipio de Soacha, en particular Martín Peñuela, honorable Concejal de Soacha; a la señora Fabiola Murcia, presidenta del Consejo Territorial de Planeación de Soacha, y al arquitecto Jaime Torres, asesor del Concejo Municipal de Soacha para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial.

Como fuentes secundarias se consultaron las normas relacionadas con los MISN y Ciudad Verde, además sobre el ordenamiento territorial de Soacha y Bogotá así como los planes de desarrollo municipal, en particular el Decreto 4260 de 2007 por el cual se reglamentan los artículos 79 y 82 de la Ley 1151 de 2007 relacionados con los Macroproyectos de Vivienda de Interés Social Nacional, así como la Resolución No. 1577 del 10 de Septiembre de 2008, por medio de la cual se anuncia, por motivos de utilidad pública e interés social, el Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde del municipio de Soacha departamento de Cundinamarca y normas que lo modificaron. También se revisaron documentos institucionales de los gestores urbanísticos, además de textos y otras fuentes de información como los documentos y presentaciones sobre Ciudad Verde en eventos académicos

La información consultada es de carácter documental sobre estadísticas del déficit de vivienda del DANE, el CENAC y de la Alcaldía Mayor de Bogotá, así como las Estadísticas Históricas de Bogotá, las normativas internacional, nacional y local, información de prensa y otras publicaciones impresas o virtuales de los constructores; asimismo se consultaron documentos sobre aspectos urbanísticos y arquitectónicos del proyecto: la cartografía oficial disponible entre otros en el IGAC y los archivos de Planeación Municipal. Para la contextualización del problema, se revisaron a los teóricos expertos en modos de producción de vivienda para hogares de menores recursos, y el derecho a la ciudad como Turner, Lefevre, Abramo, Hardoy, Pradilla y Ortiz Flores.

## La vivienda de interés social en Colombia

En Colombia, la gestión estatal de la vivienda para familias de menores recursos ha pasado por varios periodos; Saldarriaga (1996) plantea cinco de ellos: el primero que denomina “la fase hi-

gienista”, comprendido entre 1918 (con la Ley 46 de ese año) y 1942; el segundo entre 1943 y 1965 caracterizado según el autor por la canalización de la vivienda social fundamentalmente a través de las entidades estatales; el tercero que denomina “de transición”, lo establece entre 1965 y 1972, con la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC); el cuarto periodo va hasta 1991 con la promulgación de la nueva Constitución Política, que da origen a la quinta etapa con un nuevo marco institucional y la creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

El entonces presidente de Colombia, Misael Pastrana Borrero, por impulso de las teorías de Currie (1969), promulgó el decreto 667 de 1972, como parte del Plan Nacional de Desarrollo “Las cuatro Estrategias”, mediante el cual se promovía la construcción como motor principal de la economía nacional, impulsando el ahorro privado mediante la garantía a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) del mantenimiento del poder adquisitivo del dinero destinado a los créditos para la adquisición de vivienda, el UPAC era una unidad de medida a la cual se le aplicaba la corrección monetaria para evitar su depreciación por la inflación.

Bajo el esquema de la construcción como motor del desarrollo económico (vivienda como mercancía) y no como promotora del desarrollo social equitativo (vivienda como derecho), se ha contribuido al fortalecimiento del sector de los constructores y de las entidades financieras, esto ha promovido la disminución de las condiciones de área y habitabilidad de la vivienda para sectores de bajos recursos, además de reducir los dotacionales a su mínima expresión.

A partir de 1991, con la expedición de una nueva Constitución Política y la Ley 3ª de 1991, se reorienta la política estatal, de acuerdo con las tendencias internacionales, hacia un esquema de subsidios basado en mecanismos de mercado. Se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, mediante el cual el Estado abandona el papel de constructor de vivienda e intermediario financiero liquidando el ICT, y sustituyéndolo por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe), como administrador del subsidio familiar de vivienda; el acceso a la vivienda se sustenta en el triángulo subsidio, ahorro familiar y crédito que depende de la capacidad de endeudamiento de las familias. Se concentra la función del Estado a la provisión de los subsidios a la oferta, que termina por efectos del mercado siendo una financiación directa a los promotores inmobiliarios; se delega la responsabilidad de provisión de vivienda al mercado.

La nueva política buscaba incrementar la demanda de vivienda de interés social, asegurando su acceso con subsidios complementados con crédito y con ahorro familiar, sin embargo este esquema sólo permite satisfacer la necesidad a quienes son objeto de crédito, es decir hogares vinculados a la economía formal con ingresos mensuales, dejando por fuera del sistema al resto de la población, la cual dada sus limitaciones en la capacidad de endeudamiento por su bajo nivel de ingresos, debe recurrir al mercado informal o al sistema solidario mediante Organizaciones Populares de Vivienda (OPV), las cuales son reconocidas en la Ley 9 de 1989 e incorporadas en el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. La oferta de vivienda está segregada, las medianas y grandes firmas constructoras desarrollan proyectos para hogares vinculados a la economía formal con acceso a financiación, mientras los pequeños constructores (ONG y OPV entre otros) atienden los hogares vinculados a la economía informal; sin embargo, el difícil acceso a fuentes de financiamiento obstruye el óptimo desarrollo de proyectos.

En el 2006, el gobierno nacional introdujo la figura de “Ahorro Programado con Evaluación Crediticia Previa” buscando vincular a las familias de menores ingresos a la banca formal, así si los integrantes del hogar cumplían con un programa de ahorro durante un tiempo determinado, el banco garantizaba el préstamo inmobiliario sin restricción por el nivel de ingresos del hogar y su vinculación laboral (formal o informal). Con el acceso al crédito que complementaba el subsidio se facilitaba el cierre financiero, pues a pesar de que el sistema de subsidios era diferenciado de acuerdo a los ingresos fue insuficiente para las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos. Como medida adicional, los gobiernos territoriales comenzaron a otorgar subsidios complementarios para la población más vulnerable, principalmente para víctimas del conflicto armado o de catástrofes naturales, con lo cual se pretendía cubrir el 100% del precio de las viviendas, sin embargo el mercado inmobiliario presionaba el alza de los precios del suelo, con lo cual el valor de las unidades inmobiliarias se incrementó presionando el incremento del monto del subsidio.

Al 2018 se mantenía el modelo de los años setenta, la responsabilidad de la provisión de la vivienda para sectores de menos ingresos, se había delegado al sector privado (movido principalmente por el ánimo de lucro y la expectativa de mayor y mejor utilidad), y el aparato de Estado se limitaba a producir el marco normativo y proveer subsidios. Este esquema disminuyó el déficit de unidades pero incrementó el déficit cuantitativo de vivienda, producto del aumento de la brecha entre la oferta y la demanda formal, así lo revelan las estadísticas del DANE

Cuadro 1.

#### Déficit de vivienda.

	Censo 1993		Censo 2005	
	Número	%	Número	%
<b>Hogares</b>	7.159.825	100.00	10.570.899	100.0
<b>Sin déficit</b>	3.318.525	46.35	6.742.844	63.9
<b>Con déficit</b>	3.841.300	53.65	3.828.055	36.21
<b>Déficit cuantitativo</b>	1.217.056	17.00	1.307.757	12.37
<b>Déficit cualitativo</b>	2.624.244	<b>6.65</b>	2.520.298	<b>23.84</b>

Fuente: Censos Nacionales 1993 y 2005 del Departamento de Planeación Nacional.

El Departamento de Planeación Nacional (DPN), estimó que para 2005 el 31.3% de los hogares urbanos presentaban algún tipo de déficit de vivienda, correspondiendo el déficit cuantitativo al 20.6%, por ello entre 2006-2010 se iniciaron estrategias para construir en promedio por año cerca de 140.000 viviendas por parte del mercado formal, sin embargo, el organismo reconoce que: “[...] este esfuerzo sólo cubre cerca del 60% de la formación anual de hogares urbanos,

estimada en 245.000 durante este mismo periodo. Este desbalance perjudica principalmente a los hogares con ingresos inferiores a dos SMMLV, en donde la oferta formal cubre sólo el 30% de la demanda” (DNP 2012).

El mismo diagnóstico no presenta que la producción de vivienda nueva sólo cubre 60% de los nuevos hogares, pues 76.4% de la población tiene ingresos menores a cuatro SMMLV y 47% cuenta con ingresos menores a dos SMMLV; para estos últimos, la oferta sólo cubre 30% de la demanda, con lo cual 70% de la demanda VIS es informal.

Estos déficit pretenden resolverse a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, incrementando la producción de unidades habitacionales, incorporando a la gestión de la vivienda la generación de suelo mediante habilitación masiva de éste para el desarrollo de MISN en suelo rural. Los planes nacionales de desarrollo 2010-2014 y 2014-2018, dan continuidad a los MISN; con esta estrategia se disminuye el déficit cuantitativo, pero la calidad de estas viviendas en cuanto a la satisfacción del derecho a la ciudad queda en entredicho, además de dejar por fuera del mercado formal a las familias de menores ingresos. La política nacional de generación de vivienda para sectores de menos recursos a partir del 2006, con la estrategia de Ciudades Amables se sustenta en tres programas integrales: Mejoramiento integral de barrios, Renovación y redensificación urbana y MISN.

La política de vivienda formulada en el 2006 se fija como una de las tres metas: “consolidar un sector edificador eficiente y competitivo” con el objetivo de “fortalecer la capacidad empresarial del sector, con especial énfasis en la cadena productiva de la vivienda de interés social.” Con lo cual se evidencia claramente el énfasis de la producción de vivienda social a través de productores inmobiliarios empresariales, dejando de lado los productores sociales de vivienda con estructuras financieras débiles. El gobierno nacional reconoce que: “entre los factores que limitan la oferta de vivienda nueva se destacan: (1) escasez de suelo urbanizable; (2) rigidez de algunas normas urbanísticas locales; (3) dificultades legales, técnicas y operativas para desarrollar nuevas zonas de expansión, y (4) dificultad de los constructores para obtener financiación.” (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010) Y éste es el sustento para la formulación de los macroproyectos, habilitando suelo en nuevas zonas de expansión, formulando normas por encima del ordenamiento territorial y facilitando las alianzas público-privadas con constructores y propietarios de suelo, para apalancar la financiación

## Los Macroproyectos de Vivienda de Interés Social Nacional

Los MISN fueron establecidos en el Artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, en concordancia con los Objetivos del Milenio consagrados en la “Visión Colombia 2019” y reglamentados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) a través del Decreto 4260 del mismo año, que los define como “el conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el Gobierno Nacional, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala”, para vivienda con énfasis en VIS y VIP.

El Decreto 4260 del 2007, plantea que los MISN deberán promover el diseño y la ejecución de proyectos integrales de alta calidad urbanística y ambiental, con provisión de servicios públicos domiciliarios, redes viales de integración urbana, zonal y local, espacios públicos y equipamientos colectivos, aportándole al ordenamiento territorial, “la compactación urbana, la densificación, el desarrollo y crecimiento equilibrado y equitativo de las ciudades y su articulación con los sistemas de movilidad regional”. Pero dado que los macroproyectos responden a la acción urbanística de la nación, se formulan directamente por el Ministerio de Vivienda, vulnerando los principios de descentralización administrativa y de autonomía de las entidades territoriales;<sup>2</sup> la norma contempla que los MISN podrán localizarse en suelos de expansión urbana o rural (sin provisión de bienes y servicios de la ciudad) por lo cual no siempre acogen las necesidades y potencialidades de los entes territoriales, pues las administraciones locales no tienen la capacidad ni la preparación de atender las demandas de los nuevos pobladores dado el crecimiento inusitado de habitantes en el territorio.

El Gobierno Nacional, como formulador de los MISN, determina la estrategia de gestión y financiación y permite la adopción de los instrumentos que permitan estimar el cierre financiero de la operación urbana por encima de la normatividad del ente territorial, por ejemplo frente a la recuperación de la plusvalía por cambio de uso de rural a urbano, para la financiación del desarrollo urbanístico del municipio o la generación de vivienda para nuevos hogares de bajos ingresos. El fin de los macroproyectos es promover la ejecución de operaciones urbanas integrales, aumentando la oferta de suelos urbanizables para vivienda de interés social y prioritario (VIS-VIP), para facilitar el acceso al mercado formal a la población de menores ingresos, impulsando la producción de vivienda a gran escala en las ciudades y regiones donde se concentra el déficit habitacional, como estrategia para la generación de empleo en el sector de la construcción. Es decir que los macroproyectos obedecen a los lineamientos formulados por Currie en la década del 1970, como estrategia de desarrollo económico más que como política social.

Mediante los MISN se pretende sumar esfuerzos y recursos públicos y privados, vinculando al sector de la construcción y los propietarios del suelo, articulando los subsidios de vivienda del gobierno nacional con los de las entidades territoriales, además de los recursos de cooperación internacional y crédito externo. Inicialmente son resultado de la concertación entre el alcalde municipal y el Ministerio de Vivienda con el sector privado, sin consultar los concejos municipales, razón por la cual se declaró inexecutable el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 por parte de la Corte Constitucional, (Sentencia C-149 del 4 de marzo de 2010). Los MISN se concibieron para resolver simultáneamente las necesidades de vivienda de varios municipios, violando las competencias de los entes subnacionales y la autonomía municipal en el ordenamiento territorial, potenciaron la tensión entre las agendas urbanas de la nación frente a los municipios, especialmente en el tema de la gestión para vivienda social.

El Gobierno Nacional privilegia la promoción de la vivienda mediante la formulación de normas que faciliten la gestión de los constructores, las entidades financieras y los terratenientes

---

<sup>2</sup> En razón de esta vulneración el referido artículo 79 de la Ley 1151 de fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional (SENTENCIA C-149/10).

para incrementar la oferta de vivienda como estrategia de prevención a asentamientos precarios y aumento del déficit cuantitativo, por ello la Política Nacional de Vivienda de Interés Social se fijó como meta del periodo 2007-2010, financiar 828 000 soluciones de interés social, principalmente mediante créditos para la adquisición de vivienda y subsidios (470 857 a través del Gobierno Nacional y 171 045 a través de las cajas de compensación familiar, mientras 327 000 se destinarían para habilitación legal de títulos).<sup>3</sup>

Tal como se contempla en los Planes de Desarrollo Nacional de 2010 y 2014 se retomaron la estrategia de los macroproyectos para viabilizar la producción de VIS y como una necesidad económica del país, así el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 considera a la vivienda dentro de los cinco sectores generadores de crecimiento económico, pero su implementación ha generado efectos inadecuados en la calidad de vida de los habitantes de los proyectos. La Ley 1469 de 2011 se limita a facilitar la ejecución de operaciones urbanas integrales mediante la figura de macroproyectos de Interés Social Nacional, para agilizar la habilitación de suelo urbanizable e incrementar la escala de producción de vivienda. La meta para el periodo 2011-2014 fue la construcción de un millón de unidades.<sup>4</sup>

Son evidentes las ventajas de los MISN frente a los procesos tradicionales de gestión de suelo, pues reduce los trámites ante las entidades, agilizando los procesos urbanísticos, pero el crecimiento imprevisto de habitantes no permite a los gobiernos municipales atender adecuadamente las demandas de bienes y servicios de la ciudad.

## Macroproyecto Ciudad Verde

Ciudad verde es la mayor operación urbana de iniciativa privada formulado dentro de la primera generación de macroproyectos,<sup>5</sup> ubicado en una zona rural del perímetro del municipio de Soacha, sin embargo está más cerca de la zona urbanizada en la localidad de Bosa en Bogotá que del casco urbano del municipio.

En el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: para Vivir Mejor” 2008-2012, se fija como metas para el Proyecto Hábitat Región: “Habilitar 214 hectáreas con troncales de acueducto y alcantarillado en el Macroproyecto Soacha y generar 20.000 VIS a través del Macroproyecto Soacha”. Si partimos de las necesidades podemos afirmar que Ciudad Verde se formula más para Bogotá que para Soacha, dada además su ubicación.

Ciudad Verde, fue el MISN más importante (en número de unidades) de los doce formulados en once ciudades del país entre 2009 y 2010; se expidió la resolución de Anuncio y Delimitación

<sup>3</sup> Ver Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, cuadro 3.18 “Soluciones VIS financiadas por entidades vinculadas a la Política de Vivienda”.

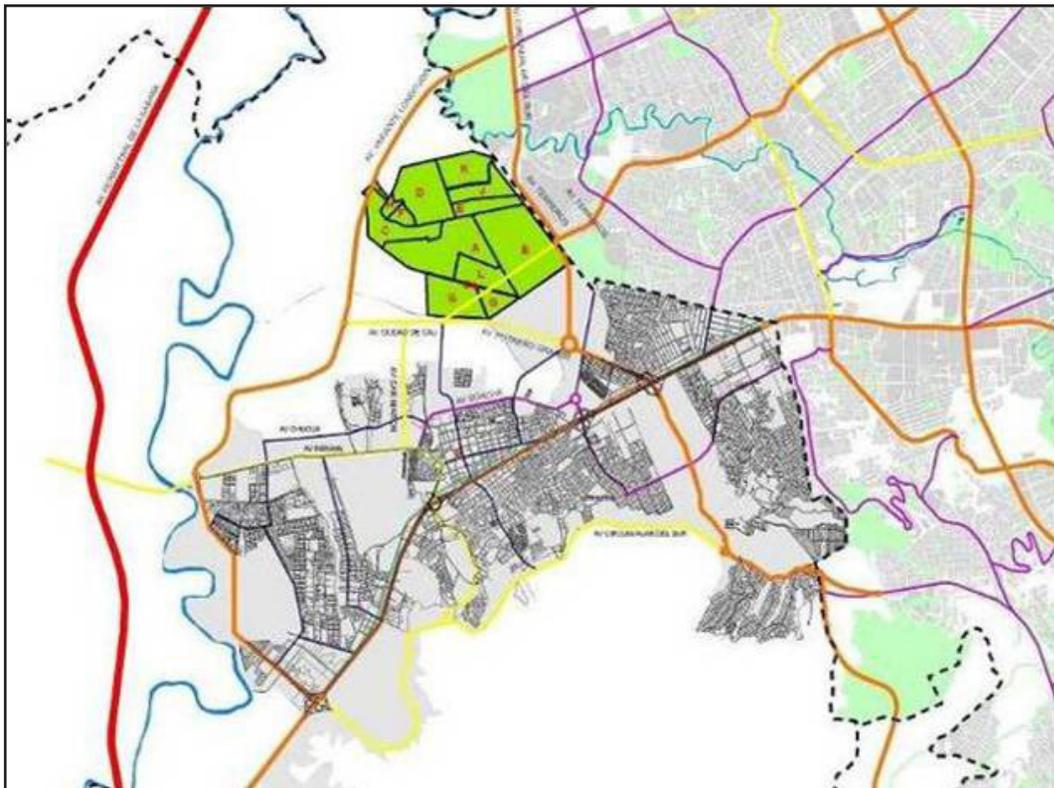
<sup>4</sup> Ley 1469 de 2011 por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda, reglamentada por el Decreto 1310 de 2012.

<sup>5</sup> Con 30 000 unidades, al 2009, sólo era superado por el macroproyecto Navarro de iniciativa público-privada en Cali formulado para 40 000 unidades (CONPES No. 3583 del 2009).

No. 1577 en el 2008, para un polígono de 327 96 Hectáreas. Localizado en Soacha limitando con el suroccidente de Bogotá, Ciudad Verde (CV) es uno de los primeros macroproyectos implementados en el país fue iniciado en 2010 y se proyectó a nueve años, siendo el de mayor magnitud por el número de unidades proyectadas (49 000 viviendas), aunque la aprobación inicial era de 36 000 viviendas, la mitad de las cuales serían VIS y VIP, con el incremento de las unidades habitacionales esta relación se cambia, pues los proyectos más recientes se proyectan para población de mayores ingresos.

Figura 1.

**Ubicación Ciudad Verde.**



Fuente: Amarillo, Desarrollo Inmobiliario.

La localización del macroproyecto obligó a realizar el análisis del déficit cuantitativo, incluyendo la ciudad de Bogotá, que según el Censo del 2005 era de 243 652 hogares (12.6 % de los 1.931.372 hogares de Bogotá); para Soacha, de acuerdo con Resolución 1687 del 3 de septiembre de 2009 (mediante la cual se adopta CV), el déficit cuantitativo de vivienda Soacha era de 13 868 viviendas, mientras alrededor del 20% (cerca de 17 553 viviendas), presentaba deficiencias cualitativas y 20 649 hogares vivían en condiciones de hacinamiento, entre crítico, moderado crítico y moderado, “lo que pone de presente que la política habitacional del municipio no puede cen-

trarse exclusivamente en vivienda nueva, sino también en una política integral que promueva el mejoramiento tanto de la vivienda como del hábitat en su conjunto.” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial 2009).

Este MISN es estratégico no sólo por su proximidad a Bogotá sino porque Soacha es el municipio con mayor población de Cundinamarca, siendo los puntos de frontera entre las dos ciudades, los territorios de mayor afluencia de desplazados y personas de bajos recursos, razón por la cual se concentra la vivienda de origen informal; se concibe a CV como una solución al déficit y que asegura la demanda para los gestores del proyecto.

Por lo anterior, en relación con el impacto del Macroproyecto Ciudad Verde en el ordenamiento de Soacha y su conectividad con el ordenamiento de Bogotá, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MVDT) concibió a Ciudad Verde como una operación estratégica a gran escala, que contribuiría a la formación de un modelo regional que equilibrara la generación de espacio público adecuado en el municipio y dentro de su área de influencia, pues permitiría la conectividad Soacha-Bogotá a través de la Avenida Ciudad de Cali y la Avenida Terreros (que al 2015 no se habían construido). CV aceleraría la conurbación Bogotá-Soacha e incrementaría aproximadamente en 20% el área urbanizada, que de acuerdo con el censo de 2005 era de 1 900 hectáreas e incrementa en casi un 40% el número de habitantes del censo de 2005 (398.298 personas).<sup>6</sup>

El MISN se formuló por encima de las normas de ordenamiento territorial municipal, lo cual permitió aprovechamientos y especificaciones técnicas concertadas con los promotores para la viabilidad financiera de la vivienda social y en especial la VIP, además de la disminución y la flexibilización de trámites para la adopción y la ejecución de los proyectos urbanísticos; la reducción de tiempo baja costos de producción e incrementa las ganancias. Dada la celeridad en la aprobación de las etapas casi de manera simultánea, algunas familias llegaron a ocupar sus inmuebles sin que hubiese concluido la conexión de servicios públicos domiciliarios, especialmente el acueducto ni la totalidad de las obras de habilitación y mitigación de riesgos.

El esquema de gestión se basó en tres instrumentos: reparto de cargas y beneficios, fideicomiso y compensación o sustitución de equipamientos privados, los cuales pueden ser adquiridos por particulares (Institucionales Vendibles), estas áreas son contabilizadas dentro de las útiles para equipamientos privados. Para el reparto de cargas y beneficios, se estableció una edificabilidad básica para financiar las cargas locales; al aprovechamiento urbanístico adicional se puede acceder con la cesión de suelo de cargas generales, la ejecución de obras de cargas generales, o la cesión de zonas verdes, parques y equipamientos adicionales a los requeridos. Además de la edificabilidad adicional (incluyendo usos más rentables), se ofreció a los propietarios del suelo compensaciones tributarias y derechos de conexión a servicios públicos domiciliarios, así como dinero o sustitución en predios para equipamientos; los suelos para equipamientos pueden ser adquiridos por el sector privado para la construcción, sin inversión pública y éste se vendió por “concurso” entre los mismos constructores.

La asignación de aprovechamientos urbanísticos adicionales permitió que del suelo útil (que corresponde a 159 48 ha.) se destinará 50% para VIS y VIP, con 112 has. De cesión para parques

<sup>6</sup> Ver [http://www.soacha-cundinamarca.gov.co/informacion\\_general.shtml#geografia](http://www.soacha-cundinamarca.gov.co/informacion_general.shtml#geografia)

y equipamientos y 56 has. de suelo de protección. Para los equipamientos públicos del Área Neta Urbanizable (la cual es de 272.59 ha) se destinó 9.5% y para los equipamientos privados se destinó 7% del área útil del macroproyecto. El suelo para los equipamientos públicos hace parte de las cargas, con la modificación en el número de unidades se mantiene la proporción de área pero se incrementa la densidad, sin que este mayor aprovechamiento genere incremento en la recuperación de la plusvalía (que está en cero) o aumente las cargas urbanísticas. Los usos más rentables como comercio, industria e institucionales privados, posibilitaron mayores utilidades pero además incrementaron en los estándares urbanísticos en términos de espacio público y para servicios.

Como parte de ese suelo estaba clasificado como rural en el POT, dadas las excepcionalidades de los macroproyectos, las plusvalías generadas por el cambio rural a urbano no fueron recuperadas por el municipio sino transferidas a los propietarios; con el esquema de gestión y los sistemas de reparto de cargas de Ciudad Verde, podía financiarse incluso la infraestructura primaria de servicios y alcanzar altos estándares de espacio público y equipamientos colectivos, pero la ausencia de mecanismos de regulación del precio del suelo y del cobro de la plusvalía así como la falta de definición de responsabilidades del constructor frente a la infraestructura primaria que beneficia exclusivamente a la ciudadela, cargan al municipio de responsabilidades que no puede asumir para garantizar el derecho a la ciudad de los habitantes del MISN y del municipio.

Ante la suplantación de la responsabilidad de ordenamiento territorial, correspondería también al gobierno nacional asumir la recuperación de la plusvalía para cubrir la financiación del desarrollo urbano en el territorio intervenido y otros sectores del municipio

Dado que el objeto de la recuperación de la plusvalía es la generación de vivienda para familias de menores ingresos y el objeto de los MISN es la generación de VIS y VIP, se considera que en éstos no se debe recuperar la plusvalía; adicionalmente los propietarios de la tierra, como promotores asociados de los proyectos inciden o deciden directamente en el precio del suelo con lo cual incrementan sus utilidades tanto en la venta como en la no devolución al Estado del plusvalor en el suelo. Los precios de referencia del suelo están muy por encima de los pagados por Metrovivienda en ese mismo tiempo (2010) en la Operación Nuevo Usme (de \$10 000 a \$15 000 el m<sup>2</sup>) frente a los \$60 000 por m<sup>2</sup> de Ciudad Verde. La ausencia de recuperación de la plusvalía repercute directamente en una menor producción de VIP en otros territorios del municipio, además de aumentar el costo para la operación urbana.

Otro de los perjuicios para el municipio es la exclusión del reparto de cargas y la financiación del acueducto, cuyas obras de costaron \$13 300 000.000, repartido en el total del área del terreno, resulta un precio de \$4 056 11 por m<sup>2</sup> de área bruta, si el precio inicial del suelo era de \$13 500 m<sup>2</sup> en promedio y el precio residual de \$60 000 m<sup>2</sup>, la plusvalía fue de \$46 500 por m<sup>2</sup>, con lo cual se habría podido asumir las obras de acueducto como una carga, con un margen de ganancia para los propietarios del suelo. Se dio viabilidad a la conexión a la red matriz de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá pero no existían recursos por parte de la empresa para su construcción, el gestor asumió los gastos de la construcción del sistema, pero aún no se ha establecido quién asumirá estas cargas; existen cuatro posibles formas de financiación: 1) cobrando una tarifa al municipio; 2) por parte de la Empresa en perjuicio de obras prioritizadas

en zonas urbanas; 3) con una tarifa diferencial a los usuarios de CV, y 4) asumidos por el MISN de sus utilidades, pero el gestor considera adecuado incluirlos en el sistema de reparto de cargas y beneficios.

El reparto de cargas y beneficios tuvo que ser modificado pues en el 2009 el municipio de Soacha expresó su incapacidad de atender las responsabilidades que se dejaban al gobierno local, en asuntos de infraestructura que sólo beneficiaba al macroproyecto, dada las necesidades insatisfechas de los asentamientos precarios del municipio y por sus limitaciones financieras. En el 2010, la administración municipal nuevamente realizó requerimientos de beneficios para el resto de Soacha en lo que refiere a conectividad y distribución de equipamientos, lo cual obligó a la construcción de redes primarias, equipamientos públicos y obras de mitigación de riesgos como parte de la primera etapa de ejecución. En la Resolución de adopción de 2009 se incorporaron mayores cargas generales y la Resolución de modificación en 2010 integró los mecanismos alternos para la autofinanciación y la transferencia de equipamientos que hemos referido previamente.

Las modificaciones en las cargas generales sustentaron el aumento en los índices de edificabilidad, en principio se fijó como objetivo 22 000 unidades habitacionales, se aprobaron 36 000, después se incrementó a 42.000 (entre otras razones justificado en la necesidad de ubicar familias víctimas del cambio climático) y al 2015 ese número aumentó a 49 000, sin que se hayan generado nuevas unidades de VIP. La mayor densificación se justificó para incorporar un sistema de reparto que permitiera al macroproyecto asumir todas las cargas locales y generales, no sólo de cesión de suelo sino de construcción de obras, sin embargo como dijimos antes la construcción de la red matriz de acueducto no se financió.

## Falencias de Ciudad Verde

Se planteó que para suplir la demanda de vis de Soacha, y aportar en la disminución del déficit de vivienda en Bogotá, se generarían por lo menos 22 000 unidades de vivienda<sup>7</sup>, aunque el proyecto se formuló de una vez para 36 000 viviendas en siete etapas entre 2009 y 2013 pero se inició en el 2010 y está previsto concluir en el 2016.<sup>8</sup> Del área útil planteada en el macroproyecto se desarrollaría 30% en usos complementarios a los desarrollos residenciales y 70 % en vivienda, sin embargo el proyecto ha tenido dos ajustes,<sup>9</sup> aumentando el número de unidades de vivienda a 49 000 (un incremento superior al 50% de lo contemplado en el Plan de Desarrollo de Bogotá y lo anunciado por el MDVDT, y superior al 36% de lo planeado), pero se mantuvo la misma área, pues no se desarrollaron las unidades unifamiliares y bifamiliares contempladas, con lo cual la densidad poblacional es mayor frente a la provisión de dotacionales y servicios planeada inicialmente.

Otro efecto del incremento de unidades de vivienda es el incumplimiento de la proporción de VIP en el macroproyecto, (mínimo del 25%) pues con las nuevas unidades no se ha generado

<sup>7</sup> Resolución 1687 del 3 de Septiembre de 2009. Artículo 3. Objetivos y estrategias del macroproyecto.

<sup>8</sup> Se trata de un estudio previo, por ello no hay información que abarque fechas actuales (nota del editor).

<sup>9</sup> Resolución 1434 (2010). Por medio del cual se modifica y adiciona la Resolución 1687 y Resolución 1355 (2011). Por medio del cual se modifica y adiciona la Resolución 1434.

más vivienda para la población más vulnerable, y los más recientes proyectos urbanísticos incluso desbordan el tope del valor de VIS.

Aunque en el 2009 el alcalde de Soacha manifestó mediante Oficio de fecha junio 26 de 2009, que Ciudad Verde “está bien conectado mediante vías secundarias construidas por el urbanizador y la existencia de vías de la malla vial arterial que lo conectan con el municipio (Avenida Terreros, San Marón, Avenida Ciudad de Cali y Avenida Tintal), con servicios públicos domiciliarios y obras de mitigación de riesgos [...]”; cuando se entregaron las primeras unidades fue necesario proveer el agua mediante carros tanques y estas vías aún no se habían construido en el 2015, por lo que el macroproyecto estaba lejos de la estructura urbana del municipio y no estaba conectada con la malla vial arterial directamente, lo que generaba dificultades en la movilidad y sobrecostos en los desplazamientos de los habitantes.

En el mismo oficio el alcalde municipal observaba que el sistema de reparto presentado por el MAVDT, exigía una inversión con la cual no contaba el municipio para la construcción de redes matrices de acueducto, los equipamientos públicos y la malla vial arterial, que “se convierte en una carga muy gravosa para el municipio que de no existir el Macroproyecto Nacional no se haría necesaria, pues se trata de una zona que en la actualidad es clasificada por el Municipio como área rural.” Con ello se evidenciaba la falta de articulación del gobierno nacional con el ordenamiento territorial y como lo advertía el burgomaestre, “se construiría un proyecto urbanístico que en vez de generar beneficios al municipio se convertiría en una carga insostenible para un municipio como Soacha que ya presenta problemas viales, de servicios públicos domiciliarios y déficit de espacios públicos y de equipamientos”.

Los equipamientos previstos para el macroproyecto fueron: cuatro centros de salud de primer nivel de atención ambulatoria; un hospital de tercer nivel de complejidad; cuatro ciudadelas educativas con capacidad entre 3000 y 4000 estudiantes en dos jornadas; una ciudad universitaria; jardines infantiles sociales; centros de educación especial; centros de investigación documental y biblioteca; equipamientos de seguridad y atención de emergencias (policía, bomberos, cruz roja, etc.), y casa de justicia entre otros. Ante la incapacidad de la administración municipal de construir estos equipamientos, el gobierno nacional se comprometió en la gestión de éstos y al 2015 se contaba con una biblioteca construida por el Ministerio de Cultura y un jardín infantil del ICBF; un colegio público, un CAI de la Policía Nacional; dentro de los dotacionales privados se cuenta con una sede de Teletón y un colegio privado.

Una estrategia aplicada en Ciudad Verde para los dotacionales es la entrega de los predios de cesión al municipio, los cuales son vendidos a privados para el desarrollo de edificios de uso institucional, es así como está prevista la dotación de instituciones de salud y de educación como los colegios y la universidad, con ello se asegura así la provisión de servicios, pero, para su uso, los habitantes deben asumir el pago al privado, incrementando los gastos familiares.

En el primer ajuste de 2010, se cambió la destinación de un dotacional destinado a jardín infantil por una terminal de transporte, que permitiera a los habitantes vincularse al sistema de transporte público mediante buses urbanos (lo cual no se había contemplado en la formulación) pero aún no hay ruta de alimentadores del sistema Transmilenio, incrementando el número de transbordos y los costos de transporte al estudio o trabajo.

Con el segundo ajuste en el año 2011 se redujo el área de dotacionales en 16.362 m<sup>2</sup> para darle cabida a 768 familias afectadas por la ola invernal, pasando del 9.5% del área neta urbanizable (que es de 272.59 ha) a 8%; adicionalmente se suprime el uso destinado a zona industrial, que permitiría ofrecer empleo a los residentes. El comercio en zonas residenciales no se desarrolló y para atender la demanda se planteó exclusivamente comercio zonal en los centros comerciales, con lo cual se reduce la posibilidad de construir la vida de barrio y potencializa el comercio informal en espacios públicos, o al interior de las viviendas.

Frente a la condición de los habitantes y la satisfacción de sus necesidades y expectativas a partir de encuestas realizadas, se percibe que las personas están satisfechas con las unidades de vivienda; aunque familias numerosas no cuentan con el suficiente espacio, las condiciones de habitabilidad en términos de acabados son adecuadas al interior de los apartamentos. Los aspectos que generan mayor grado de insatisfacción son la movilidad, la escasa oferta de bienes y servicios de la ciudad, la convivencia y la seguridad.

En movilidad, aunque la instalación del terminal de transporte garantiza la presencia de transporte legal que permite la conectividad con Bogotá y Soacha, las rutas cubren pocos sectores de la capital, por lo cual las personas deben hacer trasbordos incrementando sus costos y tiempos de desplazamiento. Con respecto al sistema Transmilenio, la oferta es insuficiente para atender la demanda del municipio y esto afecta a los habitantes de Ciudad Verde, adicionalmente la ausencia de alimentadores obliga a pagar un servicio adicional para conectarse con la troncal o desplazarse a pie por unos 20 minutos en promedio

Frente al desarrollo de las vías arteriales previstas para conectar la ciudadela, aún no hay asignación presupuestal de Bogotá o Soacha para su construcción, por lo cual se depende de recursos o gestión del Departamento de Cundinamarca o de la Nación. Otra posible fuente de recursos podría ser el sector privado interesado en el desarrollo de otros proyectos inmobiliarios en terrenos aledaños que apalanque o aporte los recursos para el desarrollo, pero al 2018 no hay una programación de construcción.

Con respecto a la provisión de bienes y servicios de la ciudad, la ausencia de todas las edificaciones previstas obliga a los habitantes a buscar la satisfacción de sus necesidades especialmente de educación, salud y bienestar por fuera de la ciudadela e incluso por fuera del municipio (dado que la oferta en éste es insuficiente), con lo cual se incrementan los costos para el sostenimiento de las familias. El municipio de Soacha ha expresado su incapacidad financiera para atender las construcciones y esquema previsto para el desarrollo de dotacionales por cuenta de los privados se somete a las leyes del mercado, donde los usuarios deben asumir el pago de los servicios que son deber del aparato de Estado, especialmente si está previsto que los habitantes de los MISN son en su mayoría personas de bajos ingresos.

De otra parte, con el incremento del número de unidades de vivienda sin el proporcional aumento de dotacionales, agrava más el déficit actual del municipio en cupos escolares y otros servicios sociales, con lo cual el MISN se convierte en una carga adicional para el municipio receptor, y para Bogotá especialmente para la localidad de Bosa que también presenta déficit en servicios sociales.

La construcción de un centro de la Policía Nacional no es suficiente para atender las necesidades de una población similar a un pequeño municipio, en conversación con los directivos de

Amarillo como promotor inmobiliario, informan que se ha previsto resolver esto con la construcción de una estación que no estaba planeada, con lo cual se contaría con un mayor pie de fuerza, pero el suelo destinado a esta construcción se resta del total asignado a otros servicios sociales.

Dado que la seguridad no depende exclusivamente de la fuerza policial, las dos principales falencias en la convivencia están relacionadas con la insuficiente oferta de programas para la recreación y el deporte y especialmente para los jóvenes, con lo cual estos están expuestos a un uso inadecuado de su tiempo libre; de otra parte, la amplia mezcla de condiciones sociales y culturales de los pobladores es fuente de conflictos, pues en el mismo territorio conviven personas de diversas condiciones culturales y orígenes territoriales, incluso pueden coincidir exintegrantes de grupos armados en conflicto, "víctimas" y "victimarios". Finalmente la falta de articulación del macroproyecto con el territorio en que se inserta, dificulta la interacción e integración de los habitantes con los del entorno, agravando las condiciones de convivencia y la posibilidad de constituir "guetos".

## Conclusiones

Con los MISN se viola la autonomía del ordenamiento territorial que trae como consecuencia la producción de unidades de vivienda que se comercializan pero la provisión de dotacionales es demasiado lenta, debido a la incapacidad de los entes territoriales de atender la nueva demanda y responder al déficit histórico que no ha podido resolver por años. Los pobladores no pueden satisfacer el derecho a la ciudad, y mucho menos pueden acceder a la vivienda adecuada de acuerdo con lo regulado por el pacto de los Derechos Sociales Culturales y Económicos de las Naciones Unidas. La mayoría de los macroproyectos de vivienda de interés social y específicamente el de Ciudad Verde, tienen una localización periférica, y dado que éstos están dirigidos fundamentalmente a generar vivienda para familias de bajos ingresos, se generan grandes zonas con poblaciones en condiciones socioeconómicas vulnerables, impidiendo la integración social y fortaleciendo la discriminación social, además de dificultar el acceso a fuentes de trabajo formal y a los servicios de la ciudad.

La generación masiva de vivienda en poco tiempo, sin provisión suficiente de bienes y servicios de la ciudad, transforma las dinámicas de relación social de manera drástica, facilitando la generación de conflictos, especialmente en sectores juveniles de la población y la proliferación de la informalidad urbana, la diversidad de condiciones sociales y culturales de los pobladores producto de sus diversos orígenes geográficos debido entre otras razones a la migración por el conflicto armado interno del país, amerita el desarrollo de programas especiales que promuevan la convivencia y que permitan transformar la diferencia en fuente de riqueza cultural.

Los macroproyectos generan vivienda para la gente pero sin la participación de ésta, sometidos a las leyes del mercado que excluyen a las poblaciones más vulnerables de la sociedad y desconociendo prácticas consolidadas de auto-construcción e incrementando la inequidad, se convierten en trampas de pobreza, dado que se ubican generalmente en la periferia sin acceso a empleo.

Si el objetivo de los MISN es impulsar la generación de vivienda para las familias de menores ingresos, debería recuperarse la plusvalía por el cambio de uso de suelo a urbano para financiar

proyectos de VIP en otros territorios o mejorar los servicios y bienes de la ciudad además de evitar la concentración de familias en condiciones homogéneas de vulnerabilidad.

La disminución en los tiempos de gestión dejan sin resolver asuntos que requieren de tiempo e inversión cuantiosa como el caso de los servicios públicos, en especial del acueducto y alcantarillado, que se espera sean asumidos por el municipio; no incluir en las cargas los costos del acueducto alteran los cálculos en los valores del urbanismo.

En los MISN, especialmente en los de origen privado como Ciudad Verde, no se puede garantizar el control de los precios del suelo, y esto afecta el sistema de reparto, pues aumenta el peso de las afectaciones en el cálculo de las cargas. Específicamente este MISN alteró la política de suelo en Bogotá, pues el mayor precio por m<sup>2</sup> rural de Soacha frente a los de Usme distorsiona el mercado de suelos al incrementar las expectativas de precio.

## Referencias

- Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano Regional Evolución del déficit habitacional en Colombia. 1993-2005, recuperado de: <http://www.cenac.org.co/> [3 de abril de 2006]
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo (1969). "Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá", D.E. Estudio dirigido por el economista Lauchlin Currie, Bogotá. CID/Universidad de Colombia.
- Congreso de Colombia. Ley 1469 de 2011, reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1310 de 2012. Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2005). "Censo 2005, calidad de vida, ficha metodológica déficit de vivienda". Documento electrónico.
- Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia:
- Planes Nacionales de Desarrollo 2006-2010, 2010-2014 y 2014-2018
  - Documento CONPES No. 3583 Consejo Nacional de Política Económica y Social. "Lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda", Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial DNP - DDUPA Versión aprobada Bogotá D.C., 28 de abril de 2009
- Harvey, David. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*, 1ª. ed., Quito: IAEN.
- Healey, Patsy (2003). *Collaborative Planning in Perspective University of Newcastle upon Tyne*, UK.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2007). Decreto 4260, por medio del cual se reglamenta el Artículo 79 de la Ley 1151 de 2007:
- Resolución 1577 (2008). Por medio de la cual se anuncia, por motivos de utilidad pública e interés social, el Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde del municipio de Soacha departamento de Cundinamarca.
  - Resolución 0318 (2009). Por medio de la cual se adiciona la Resolución número 1577 del 10 de septiembre de 2008.

- Resolución 1687 (2009). Por medio del cual se adopta, por motivos de utilidad pública e interés social, el Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde.
- Resolución 1434 (2010). Por medio del cual se modifica y adiciona la Resolución 1687.
- Resolución 1355 (2011). Por medio del cual se modifica y adiciona la Resolución 1434.
- Cien años de política habitacional en Colombia. (2014).

Municipio de Soacha (2008). Acuerdo 18 del 31 de mayo de 2008 - Plan de desarrollo municipal de Soacha 2008-2011- Soacha para vivir mejor. Recuperado de <http://soacha-cundinamarca.gov.co/planeacion.shtml?apc=p111--&x=1465608>.

ONU Hábitat (2010). "El derecho humano a una vivienda adecuada", folleto informativo sobre los derechos humanos N° 21 (Rev.1). Geneva. Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2010 disponible en <http://www.ohchr.org>

Ortiz Flores, Enrique (2012). *Producción social de la vivienda y el hábitat*, Ciudad de México: Hábitat International Coalition.

Rojas Villagra Luis (coord.) (2015). "Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativa", coordinado por Luis Rojas Villagra - 1ª ed. – Asunción: Clacso, 2015, 316 pp.

Saldarriaga Roa, Alberto (1996). *Estado, ciudad y vivienda. Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918-1990*. Bogotá: INURBE.

## Siglas y acrónimos

BM	Banco Mundial
CENAC	Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano Regional
CV	Ciudad Verde
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DPN	Departamento de Planeación Nacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
Inurbe	Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MISN	Macroproyectos de Interés Social Nacional
OPV	Organizaciones Populares de Vivienda
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
UPAC	Unidad de Poder Adquisitivo Constante
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
VIS	Vivienda de Interés Social

# Desigualdad, planificación y desarrollo urbano: las condiciones adversas para la ordenación territorial. El caso metropolitano binacional Ciudad Juárez, Chihuahua- El Paso, Texas<sup>1</sup>

Miguel Ángel Argomedo Casas<sup>2</sup>

## Introducción

El México contemporáneo heredó del Virreinato, de la lucha por la Independencia, de la Reforma y de la Revolución, esta dualidad conflictiva: pobreza y desigualdad. Si bien es cierto que se han realizado múltiples esfuerzos para combatirla, el país se advierte inmerso en esta dinámica de conflicto, sufre sus efectos y sus amenazas a permanecer en el estancamiento de un mundo subdesarrollado. Varios autores coinciden que cuando entró a la modernidad, México ya arrastraba elementos negativos que propician esas condiciones de pobreza y desigualdad. De acuerdo con Sassen (2007), el país a padecía de la concentración de poder económico y político, segregación social, deficiencia educativa, gobiernos autoritarios, dependencia económica y tecnológica, abandono de la producción agropecuaria, lenta industrialización y dispersión territorial, flagelos que ahora se incrementan, por los efectos de la internacionalización del capital neoliberal y las exigencias competitivas de la globalización.

Un aspecto sobre la desigualdad que compete tanto a la globalidad como a lo local por encima de lo estatal y lo nacional, es el de las asimetrías entre los países desarrollados, los subdesarrollados y los que se han considerado por décadas aspirantes al desarrollo, entre los cuales está México, con su proceso de sumisión progresiva a las reglas que establecen los organismos internacionales de control que prediseñan políticas económicas y sociales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y la Organización de Estados Americanos (OEA). Estas políticas se orientan a preservar el sistema y el modelo capitalista global que nos incluye a todos, de una u otra forma, pero no han considerado necesario hasta hoy reducir las asimetrías entre las tres

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el Seminario internacional "Repensar la Metrópoli III", tema: *Infraestructura, vivienda y metrópoli*, mesa: Planificación urbana.

<sup>2</sup> Doctor en Estudios Urbanos, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Instituto de Arquitectura Diseño y Arte.

categorías de países que ahora se observan como infranqueables. Un ejemplo contrastante es la lectura interpretativa y las acciones que se ejecutan para la integración y el desarrollo de la Unión Europea; acciones de auténtico soporte al desarrollo regional y municipal, sustentado en la eficiencia de una política urbana concentradora de capital, pero también de competitividad en conocimiento, tecnología, producción, distribución y consumo mundial.

## Objetivo general

Esta investigación está abierta, y responde desde la problemática urbana, a los resultados del informe de las desigualdades en México (Red de estudios sobre desigualdades, 2018) que a su vez dan continuidad a los trabajos de Cabrero (2012), y se enfoca a estudiar la distribución de la pobreza y la desigualdad en el territorio, considerando la importancia del análisis de la condición físico-espacial y operativa de las ciudades mexicanas, como resultado de un debilitamiento progresivo del papel del Estado y del gobierno. Este debilitamiento desvió los objetivos iniciales de la planificación urbana institucional de más de cuatro décadas, nulificó los esfuerzos técnicos y las buenas prácticas hacia un sistema burocrático politizado que ha encubierto las fallas y los efectos propios de las contradicciones del sistema (Harvey, 1977). El Estado y los gobiernos sucesivos han ido perdiendo capacidad de incidir y oportunidades de disminuir desigualdad y pobreza, conduciendo el proceso urbano adecuadamente, para que influyera como soporte físico espacial del desarrollo económico y social.

Esta investigación en proceso analiza este fenómeno como variante en las líneas de investigación que hemos venido desarrollado sobre la frontera norte y especialmente en la conurbación binacional Ciudad Juárez, Chihuahua-El Paso, Texas, escenario histórico de la planificación urbana institucional y a la desigualdad creciente entre el centro del país y sus regiones, así como de la capital del Estado con el municipio de Juárez y entre los Estados Unidos y México (figura 1).

El objetivo de esta investigación, frente a los cambios que la sociedad mexicana exige para enfrentar la pobreza y la desigualdad, es señalar que se requiere revisar el papel de la planificación en el desarrollo urbano, por estar diseñado como instrumento técnico jurídico de soporte a los esfuerzos de la sociedad y su gobierno, no sólo para responder a la demanda actual de congruencia con la competitividad de la globalización y sobrevivir, sino también para alcanzar niveles de desarrollo humano, económico, ambiental y físico espacial, que abatan pobreza y desigualdad progresivamente, como única garantía de sustentabilidad.

Respecto a su metodología, se trata de una investigación documental sobre los últimos instrumentos técnicos y jurídicos que sustentan los procesos actuales de planificación regional y urbana (pública y privada); su sesgo de las políticas económicas y sociales; la revisión de la actualización de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2017; su filiación con la agenda Hábitat III, más la homologación de las leyes estatales y los reglamentos municipales. En la investigación se recupera un trabajo etnográfico sobre planificación urbana en la Región Paso del Norte (Argomedo, 2013), apoyado con entrevistas y análisis del discurso de los protagonistas principales del proceso de institucionalización nacional (Eibenschutz Hartman, 2011).

Figura 1.

Diagrama de relaciones y movimientos transfronterizos, que favorecen la desigualdad y la pobreza, en un ambiente de alta productividad y generación de riqueza global. La ciudad menos segura del país en el lado mexicano y la ciudad más segura del lado de Estados Unidos.



Fuente: elaboración propia.

## Desarrollo del tema

La constitución política vigente resalta como objetivo fundamental del Estado (territorio, sociedad y gobierno), la creación el sostenimiento de las condiciones necesarias para alcanzar el mejor nivel de desarrollo y el gobierno; es el instrumento responsable designado para hacerlo, definiendo lineamientos técnicos, jurídicos y políticas de acción para la planeación con participación social, favoreciendo su actividad económica empresarial, laboral, educativa, cultural y política, vigilando el cumplimiento corresponsable y la continuidad del proceso.

La Constitución estructura al gobierno en tres niveles territoriales y administrativos para operar en función de la mejora continua de condiciones para alcanzar el desarrollo, mandata la organización del Gobierno como sistema, y en conformidad con su Ley General de Planeación, genera los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo y simultáneamente, de con-

formidad con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, los planes federales, estatales, municipales y de centros de población, urbanos y rurales de desarrollo urbano (figura 2).

Figura 2.

**Estructuras técnico-jurídicas de la planeación nacional en sus tres niveles (relaciones de poder).**



Fuente: elaboración propia.

Se emplea la planeación o planificación físico-espacial como instrumento técnico jurídico que aglutina los conocimientos científicos y experiencias como soporte consubstancial en el desarrollo territorial y urbano; es el instrumento modelador del continente físico espacial que impulsa y refleja los alcances en el desarrollo económico y social de la ciudad y sus regiones en el territorio de nacional. Se debe resaltar, la obligatoriedad con que los gobiernos de los tres niveles tienen que hacer las dos planeaciones para cada periodo: la Planeación para el Desarrollo y la Planificación Urbana, que se realizan en forma paralela y en muchas ocasiones simultáneamente (figura 3).

Figura 3.

**Estructura de jerarquías técnico-jurídicas de la planeación nacional en sus tres niveles (realidad físico-espacial del territorio).**



Fuente: elaboración propia.

El urbanismo y los procesos de diseño y construcción de ciudad son otra cosa, no se detienen ni se desarrollan paralelamente, pero si bien es cierto que deberían ceñirse a los lineamientos de planeación, las deficiencias de gestión y el debilitamiento gubernamental ha favorecido la sustitución de la planificación, por los procesos sociales demográficos que demandan espacio urbano y las reglas de la oferta y la demanda especulativa e inmediatesta del mercado del capital neoliberal globalizado.

La Constitución mandata al gobierno a organizarse en un sistema de sectores verticales, como los sectores económico, salud, agropecuario, y seguridad, con dependencias ejecutivas o secretarías de gobierno que operan en el territorio, coordinada o individualmente, diseñando y aplicando políticas, planes y programas de acción pública en el territorio. Así se han construido los planes nacionales de desarrollo en cada periodo de gobierno y se construyen los 32 planes estatales de desarrollo y los 2 446 planes municipales de desarrollo cuyos responsables son el presidente, los gobernadores y los presidentes municipales (figura 4).

En paralelo, y con los mismos responsables a la cabeza los planes nacional, estatal y municipal de desarrollo urbano, y bajo la responsabilidad de los presidentes municipales los planes de desarrollo urbano de centros de población (ciudades, pueblos, villas, rancherías o cualquier asentamiento en su territorio).<sup>3</sup>

Figura 4.

**Modelo centralizador que fomenta e institucionaliza la desigualdad.**



Fuente: elaboración propia.

<sup>3</sup> Así está propuesto en la estructura Constitucional, se haga bien o mal se cumple con el rito y de una u otra forma así se hace y se dice que se hace y se debería poder evaluar en los resultados, pero la falta de continuidad y la conveniente debilidad y limitada capacidad del Estado, el Gobierno y la Sociedad lo impiden formando un círculo vicioso como el mito de Sísifo, mientras la desigualdad y la pobreza crecen.

Todos estos componentes integran el *Sistema Nacional de Planeación Democrática* y como se observa en el conjunto de las figuras 2, 3 y 4, la estructura del sistema evidencia el dominio, peso y preminencia del gobierno federal sobre las entidades federativas, sobre los municipios. Esto ha generado un modelo que centraliza poder político, económico, administrativo, cultural y en consecuencia, genera condiciones adversas para el desarrollo regional y urbano. De manera que los gobiernos estatales son réplica débil del poder central en sus regiones donde controlan y se benefician de la estructura político-administrativa municipal, que contiene la realidad físico-espacial, social y económica del país en metrópolis, ciudades, pueblos y villas. A pesar de que el continente físico-espacial es el ámbito más débil del sistema, es en donde se genera la riqueza y aunque históricamente ha permanecido limitado en autoridad y recursos, se mantiene como responsable constitucional de la seguridad, el desarrollo económico, social y urbano (Argomedo, 2013).

Los diagramas de las figuras anteriores son una invitación a reflexionar sobre la condición estructural que permite legalmente que México opere bajo la Ley General de Planeación con un Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo, y simultáneamente con otro, el Sistema Nacional de Planeación Urbana bajo la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, como instrumentos de acción ejecutiva del gobierno. Ambos sistemas obedecen a distintas leyes de la misma jerarquía, lo que ha generado confusión, duplicidades y limitaciones permanentes que separan la obligación constitucional de orientar acciones continuas hacia el desarrollo económico y social, con el manejo del territorio, sus regiones y ciudades como soporte físico espacial del desarrollo.

Este modelo ha persistido desde la década de 1970, cuando se abandonó la inercia del desarrollo estabilizador y se asoció el desarrollo al modelo neoliberal de apoyo a la internacionalización de capitales y la producción compartida (maquiladora), con políticas de apoyo que habíamos mencionado, del BM, las financieras internacionales, la (OCDE) y soportadas por la ONU y sus agencias facilitadoras como el programa de vivienda Habitat.

Los efectos han sido devastadores, no por favorecer la reproducción del capital simplemente, sino por el incremento de las desigualdades y segregaciones que aparecen en todas las ciudades en forma de cinturones de miseria a nivel mundial (Davies, 2006), en un proceso que debilita a naciones y gobiernos diluye las fronteras para facilitar los flujos de producción y consumo masificado, con bajos costos de mano de obra. El modelo no considera las características naturales y la vocación productiva o de conservación en las regiones y tampoco garantiza la generación de infraestructura para soportar la explosión urbana, pero sí facilitó el paso a la globalización que una vez montada en la tecnología, parece incontrolable, como producto de la ampliación de la internacionalización del capital (Harvey, 1977), última fase del capitalismo. El fenómeno se expresa fundamentalmente en el campo de la economía, pero incluye elementos políticos, ideológicos, culturales, sociológicos, educativos, jurídicos, todos con efectos en la realidad físico-espacial de las regiones y las ciudades.

Es importante destacar que estos efectos físico-espaciales dominan en el territorio mundial, lo que genera un impacto en el medio natural y en el medio construido. De los resultados de las investigaciones específicas sobre el tema, se deduce que la ideología neoliberal se transformó en

un discurso legitimado y aplicado “con éxito” en ciudades latinoamericanas de Chile y México, y en ciudades españolas en Europa. Este discurso modificó las estructuras tradicionales de organización gubernamental y estimuló la ubicación desigual de los proyectos neoliberales en el territorio, creando una matriz geográfica incidental de varias escalas, siempre interconectada y desfasada de los requerimientos nacionales que se requieren para generar el desarrollo equilibrado.

Los agentes constructores e inmobiliarios públicos y privados han dejado huella de consolidación del discurso, en las ciudades. Sus efectos se observan en las dinámicas de gentrificación, despojo, desigualdad y marginación social urbana creciente a través de los megaproyectos, la revalorización comercial de barrios y centros históricos, la monopolización o privatización del transporte público, el agua, los servicios y la movilidad social hacia el trabajo y la educación. Esto hace evidente la sincronía entre neoliberalización y globalización desde el discurso y la mercadotecnia, hasta la realidad y sus efectos impredecibles que abonan a la desigualdad y la expulsión (Sassen, 2015).

Las manifestaciones de la globalización han contribuido a nuevos fenómenos que llevan la desigualdad y la expulsión a flujos migratorios que huyen del hambre, la violencia y el terrorismo. En México tenemos un proceso creciente de migración hacia Estados Unidos que se ha internacionalizado con flujos de Haití, Centroamérica, China y África con brotes de violencia y delincuencia, que merma gravemente las expectativas de desarrollo (figura 5).

El problema toral es la violencia producto de la desigualdad y la pobreza. La violencia está vinculada directamente a las condiciones físico-espaciales y operativas de la ciudad y su calidad de vida. En el estudio *La criminalidad urbana en México, una lectura desde la economía política*<sup>4</sup> (Alvarado Mendoza, 2018), se afirma que la gravedad del diagnóstico obliga a la búsqueda de alguna posibilidad para el futuro de las ciudades, argumentando sobre el fenómeno de la violencia dentro de los espacios, sus condiciones y características, analizando la relación entre el fenómeno de la violencia y la forma en que está constituido el espacio social de la ciudad y sus áreas marginales. Se evidencia la relación entre el espacio social construido por las formas de organización de la comunidad y el espacio construido en donde se desarrollan estas organizaciones.

Se puede entender que toda manifestación existencial y de actividad social se desarrolla en una realidad material, en una realidad físico-espacial construida o natural, edificada o delimitada, es decir “la ciudad y sus diversos espacios, son el contenedor de la actividad social”. Algo que parece obvio al pensar, al valorar histórica, cultural, económica, y potencialmente la ciudad, al planificarla y construirla, pero que se omite operativamente en los procesos para resolver el deterioro, la degradación, la segregación, la violencia y la desigualdad.

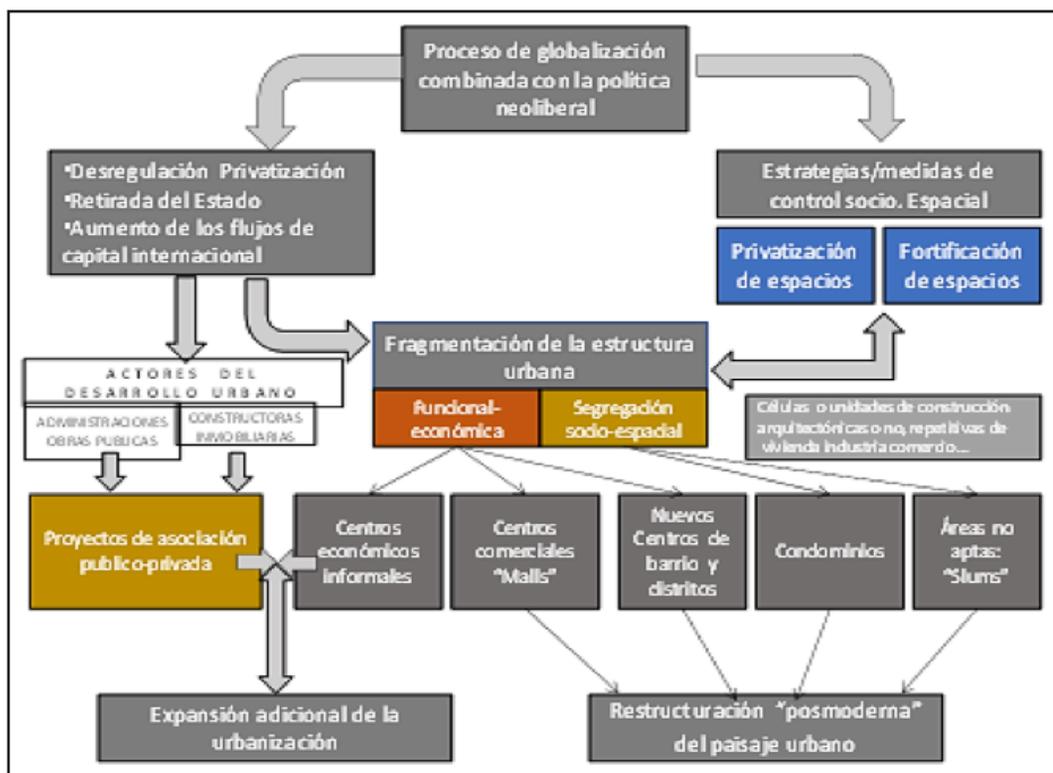
En las investigaciones específicas se deduce que las escalas de ciudad y las formas de sus espacios pueden propiciar o inhibir los niveles y las formas de violencia. También se puede deducir que la planificación y las políticas urbanas para inhibir la violencia pueden tener mayor o menor eficacia en función de la zona y de las condiciones del espacio construido en que se aplican. En

---

<sup>4</sup> Este texto incluye entre otros, los siguientes temas: las conductas del transgresor, las capacidades de respuesta de las víctimas, el papel de las instituciones y su capacidad de respuesta para mantener el orden social, el territorio y el espacio como escenario de las manifestaciones de la delincuencia y la violencia, la violencia urbana y la definición de las zonas propicias a la delincuencia y a la violencia.

Figura 5.

Esquema del impacto de las políticas externas sobre el territorio, especialmente en las metrópolis y las ciudades medias.



Fuente: elaboración propia.

todo caso, se debe tomar en cuenta que la violencia y la delincuencia en general, son producto de las condiciones mismas del funcionamiento económico de la acumulación capitalista, que tiene la característica de concentrar valor económico, crear desigualdad, clasificar y segregar a la sociedad.

El sistema propicia la generación de diversos agentes de poder político, económico y social que coexisten y se relacionan de muy diversas formas e intensidades; Alvarado (2018), señala que es precisamente en el entretrejo de estas relaciones que distribuyen el poder económico y político, definiendo categorías sociales, clasificables y segregables, donde se evidencian las perennes desigualdades que propician el surgimiento de la delincuencia que a la vez, puede conducir a la violencia en muy diversas formas y escalas y en muy diversos espacios de la ciudad, y de manera que se puede sintetizar esa complejidad en una fórmula que permita entender los problemas y hacer propuestas efectivas de políticas públicas y privadas:

*Redes sociales + redes físico-espaciales + redes viales + redes de servicios = estructura urbana*

Las ciudades concentran poder económico, poder político, poder social y ocupan espacios distribuidos en relación directa a los valores de la propiedad y del suelo; en función del espacio que ocupa y la función que desarrolla, el poder urbano se organiza, incluye, excluye, segrega y produce desigualdades y asimetrías. Alvarado (2018) también señala que los espacios propician acciones colectivas, las relaciones sociales operan en función del poder y en la búsqueda de alcanzarlo, se dan acciones lícitas e ilícitas y de esta dialéctica surge la delincuencia. El crimen redime o exorciza, se entretiene en las diversas formas del crecimiento de la estructura e inhibe la posibilidad de alcanzar un verdadero desarrollo urbano y mejorar la calidad de vida. La criminalidad puede nacer y desarrollarse en la ciudad pero la rebasa, se internacionaliza y participa con éxito en la globalización.

De manera que el problema de la violencia como elemento negativo de la dinámica social se agudiza, no sólo por las condiciones históricas adversas en la distribución de la riqueza, sino por la presión creciente que el modelo neoliberal primero, y la globalización después han ejercido en los países, propiciando la desigualdad y la pobreza. Esas condiciones se hacen evidentes en los procesos de crecimiento, planificación y desarrollo de las ciudades, especialmente en las fronteras, que presionadas por el modelo especulativo y la competencia global, no alcanzan a manejar la acumulación de requisitos del sistema, disminuyendo su funcionalidad, sobreexplotando los recursos naturales, impactando el medio ambiente y abatiendo la calidad de vida, generando además de riqueza regional, nacional y ahora global, fragmentación y segregación física, social, insalubridad, violencia y criminalidad extremas.

## Conclusiones y propuestas

Las ciudades forman parte de las redes de soporte de la globalización y sus reglas, pero también siguen siendo la estructura de concentración económica social de los países y mantienen el potencial de defensa identitaria, productiva y del desarrollo interno para participar ganando en el sistema. Pero contienen también la problemática de la desigualdad y la pobreza, incluyendo la violencia como su expresión más negativa, y tienen un continente urbano, una expresión físico-espacial que opera como causa y efecto de su incremento o también, si se interviene racionalmente, de su solución. Para ello se requiere utilizar con eficacia los instrumentos técnicos y jurídicos con un enfoque de preservación y desarrollo de la cultura, la participación, la justicia social y con eficiencia económica al planificar y gestionar los procesos de consolidación, crecimiento y desarrollo de las metrópolis, las ciudades, las fronteras y los puertos del país.

Considerando que México cuenta con la experiencia y la capacidad suficiente y demostrada, es conveniente efectuar la revisión urgente del Sistema Nacional de Planeación Urbana, ajustándolo a las condiciones actuales de cambio de paradigmas; revisando y simplificando la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (que es inoperable y que se aprobó bajo un procedimiento inadecuado para cumplir los compromisos de Hábitat III), las leyes y los reglamentos derivados, restableciendo el equilibrio entre responsabilidades y derechos de los tres ámbitos de gobierno; fortaleciendo a los municipios técnica, jurídica y patrimonialmen-

te, definiendo periodos de gobierno que les permitan continuidad, para operar como coadyuvante local y nacional de la planeación económica y social, y sobre todo, como responsable de la planificación, gestión y administración del desarrollo urbano que la Constitución les mandata.

Se insiste en dotar al municipio de capacidad para diseñar según sus características propias, una estructura administrativa con autoridad jurídica y recursos asignados y autogenerados, para vincularse al desarrollo regional y gestionar en cada ciudad de su territorio, una *autoridad urbana* elegida por la comunidad dotada de un cuerpo administrativo y técnico permanente e independiente, con capacidad y experiencia para responsabilizarse en la conducción de soporte físico-espacial (urbano), del desarrollo económico y social de las ciudades del municipio.

## Referencias

- Alvarado Mendoza, Arturo (2016). "La criminalidad, la inseguridad y la violencia en la Ciudad de México", en Aguilar M., Adrián Guillermo (coords.), *La Ciudad de México en el siglo XXI: realidades y retos*, 1ª edición, Ciudad de México: Gobierno de la Ciudad de México, Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación, Miguel Ángel Porrúa, pp. 307-318.
- Argomedo, Miguel Ángel (2013). *Planificación urbana en la región Paso del Norte*, Tesis Doctoral, Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Doctorado en Estudios Urbanos, 270 pp.
- Ashton, Thomas Southcliffe (1950). *La Revolución Industrial: 1760-1830*, 1ª edición, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios, 171 pp.
- Bourguignon, Francois (2017). *La globalización de la desigualdad*, 1ª edición, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios, 258 pp.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Barbarín Rodríguez, José Reynaldo (2009). *Competitividad de las ciudades en México: la nueva agenda urbana*, 1ª edición, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, 214 pp.
- \_\_\_\_ (2013). *Retos de la competitividad urbana*, 1ª edición, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, Colección Coyuntura y Ensayo, 372 pp.
- El Colegio de México (2018). *Desigualdades en México 2018*, 1ª edición, Ciudad de México: El Colegio de México, Red de Estudios sobre Desigualdades, 120 pp.
- Cordera Campos, Rolando (2017). *La perenne desigualdad*, 1ª edición, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, Colección Economía, 158 pp.
- Davis, Mike (2006). *Planet of slums*, 1ª ed., London, Verso, 228 pp.
- Fernández Güell, José Miguel (2006). *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*, 1ª edición, Barcelona: Reverté, Estudios Universitarios de Arquitectura, 299 pp.
- Garza, Gustavo (2010). Reseña de "Competitividad de las ciudades en México. La nueva agenda urbana", en Cabrero Mendoza, Enrique (coord.), en *Estudios Demográficos y Urbanos*, número 2, Volumen 25 (2010), México, El Colegio de México, A.C., pp. 491-499.
- Gutiérrez Casas, Luis Enrique (2014). "El crecimiento de las regiones y el paradigma del desarrollo divergente. Un marco teórico", en *Estudios regionales en Economía, Población y Desarrollo*.

*Cuadernos de trabajo de la UACJ*, núm. 24, Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, pp. 1-43.

- Harvey, David (1977). *Urbanismo y desigualdad social*, 1ª edición, Madrid: Siglo XXI, 340 pp.
- Janoschka, Michael & Hidalgo, Rodrigo (2014). "La ciudad neoliberal: estímulos de reflexión crítica" en Janoschka, Michael & Hidalgo, Rodrigo (coords.), *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*, 1ª edición, Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 7-32.
- Plan Estratégico de Juárez, A.C. (2005). *La Propuesta. Trabajando por el Juárez que queremos*, 3ª edición, Ciudad Juárez: Plan Estratégico de Juárez, A.C., 64 pp.
- Sassen, Saskia (2007). *Una sociología de la globalización*, 1ª edición, Buenos Aires: Katz editores, serie Discusiones, 323 pp.
- \_\_\_\_ (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*, 1ª edición, Buenos Aires: Katz editores, serie Conocimiento, 294 pp.
- Short, John Rennie, "The liquid city of Megalopolis", en *Documents d'Análisi Geogràfica*, número 55 (2009), Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, Universidad Autónoma de Girona, pp. 77-90.
- Sobrinho, Jaime (2002). "Competitividad y ventajas competitivas: revisión teórica y ejercicio de aplicación a 30 ciudades de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 2, vol. 17 México: El Colegio de México, pp. 311-361.
- \_\_\_\_ (2003). *Competitividad de las ciudades en México*, Tesis de doctorado, México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 619 pp.
- Unikel, Luis (1976). *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*, 1ª edición, México: El Colegio de México, 466 pp.
- Ziccardi, Alicia (2001). "Las ciudades y la cuestión social", en Ziccardi, Alicia, *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, 1ª edición, Buenos Aires: Clacso, Colección Grupos de Trabajo, pp. 85-126.

## Siglas acrónimos

BM	Banco Mundial
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas

# Propuesta metodológica para la conformación de un índice de habitabilidad: el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México, 2015

Javier Flores Rodríguez<sup>1</sup>

## Introducción

**E**n el presente documento se exploran los conceptos de vivienda adecuada y habitabilidad, tomando en consideración los principales componentes y características funcionales y constructivas de la vivienda, los cuales han estado presentes en la discusión sobre dichos conceptos.

Con la intención de sumar a la discusión respecto a la medición de la vivienda adecuada y la habitabilidad, aquí se propone una metodología que retoma los elementos del marco de definición de una vivienda adecuada de ONU-Habitat (2015), usando datos de la Encuesta Intercensal-EIC 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y utilizando técnicas estadísticas para la conformación de un Índice de Habitabilidad de la Vivienda para la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

## Vivienda Adecuada y Habitabilidad: un marco de análisis

Hoy en día los problemas relacionados a la vivienda son muy diversos y pueden ser vistos al menos desde dos perspectivas: por un lado, los problemas de acceso a la vivienda, que depende de múltiples factores como el ingreso de las personas, la capacidad de autoproducción, las políticas habitacionales del Estado y la disponibilidad de vivienda adecuada asequible en el mercado habitacional; por otro lado, los problemas de acceso a servicios, equipamiento e infraestructura públicos, así como los problemas relacionados con la habitabilidad de la vivienda, el tamaño, diseño y características constructivas, etc.

---

<sup>1</sup> Estudiante del Doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Maestro en Población y Desarrollo por Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México.

Los problemas relacionados con la vivienda son centrales en el país, ya que la gran producción habitacional de carácter mercantil se ha convertido en una de sus principales fuentes de expansión y crecimiento demográfico y económico de diversas ciudades, lo cual a su vez ha generado presiones sobre múltiples ámbitos de la vida urbana, como la satisfacción de la cada vez mayor demanda de servicios, el equipamiento urbano inadecuado o insuficiente y los problemas derivados de la concentración poblacional, el desempleo, la inseguridad, etc.

Quando se habla de problemas relacionados con la vivienda, comúnmente se hace referencia a las dificultades de acceso de la población: incapacidad de pago, falta de oportunidades o facilidades para la adquisición o arriendo como créditos, subsidios o programas gubernamentales de vivienda, etc. Al mismo tiempo, otra perspectiva consideraría en el problema que nos ocupa, la gran cantidad de personas que residen en viviendas no adecuadas, con deficiencias en términos de la calidad con que son construidas, así como en el acceso a servicios públicos básicos, equipamientos e infraestructura urbana (CESOP, 2006).

En fechas recientes se han sumado a las consideraciones sobre los problemas relacionados a la vivienda, otras vinculadas con la accesibilidad y la localización de las mismas, como un elemento más a considerar en la definición de una vivienda adecuada, particularmente en las grandes ciudades y sus zonas metropolitanas, la ubicación lejana de la vivienda, principalmente de interés social, dificulta el traslado y el acceso a oportunidades laborales y educativas de la población (Rodríguez y Sugranyes, 2005; Esquivel, 2006; Hidalgo, 2007; Ortiz, 2012).

Estos problemas centrales relacionados al tema de la vivienda son los que inciden en la condición de ésta en términos de su *habitabilidad*, que de acuerdo a Ziccardi (2015) se entiende como “la cualidad de habitable que posee una vivienda, lo que está en función de las diferentes características que reúne, entre las cuales destacan: 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, y d) la certeza jurídica sobre la propiedad” (Ziccardi, 2015: 34).

La *habitabilidad* puede ser entendida en dos dimensiones básicas: la habitabilidad interna, refiere a las características constructivas y de diseño, a sus condiciones de salubridad e higiene, a sus niveles de confort y al nivel de satisfacción que los habitantes tengan respecto a su vivienda. La *habitabilidad* externa o urbana, se constituye de los atributos del entorno en el que se asienta la vivienda, como su accesibilidad, emplazamiento, espacio público, infraestructura de servicios, equipamiento urbano, disponibilidad de transporte público, de elementos patrimoniales, culturales y simbólicos, etc. (Valladares y Chávez, 2009).

Con la finalidad de contar con un marco de trabajo que sea compatible con la información disponible en México sobre las condiciones de vivienda, y a su vez con la concepción de vivienda adecuada y *habitabilidad* que aquí se considera, traemos a colación el marco de definición de una vivienda adecuada de ONU-Hábitat (2015), según el cual, toda vivienda debe cumplir con siete criterios o condiciones mínimas: 1) seguridad de la tenencia, cierta medida de certidumbre que garantice protección contra el desalojo y otras situaciones adversas; 2) disponibilidad de servicios, disponibilidad y dotación de agua así como la infraestructura para recibirla, instalaciones sanitarias, energía para la cocción de alimentos, iluminación, etc., y al menos algún mecanismo de eliminación de desechos; 3) asequibilidad, la vivienda debe ser accesible en costo para los

sectores de la población con menos ingresos; 4) habitabilidad (materiales y uso del espacio), debe garantizar la seguridad física, protección contra el clima y riesgos para la salud, además de espacio suficiente para sus ocupantes; 5) accesibilidad para todos sus ocupantes, incluso de aquellos con alguna condición de discapacidad o invalidez; 6) ubicación, que incide en el acceso a oportunidades laborales, servicios de salud, educación y otros servicios, además, una vivienda no debe estar ubicada en zonas contaminadas o riesgosas; 7) adecuación cultural, la vivienda y su entorno debe incorporar espacios que permitan la libre expresión de la identidad cultural del habitante.

## Diseño metodológico

En este trabajo se plantea la construcción de un IH para los municipios y delegaciones de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) para el año 2015, a fin de representar una alternativa metodológica que pueda ser replicada para otros espacios y contextos.

### Fuente de información

Las variables consideradas en el cálculo del IH provienen de la Encuesta Intercensal 2015 (EIC, 2015) de INEGI.

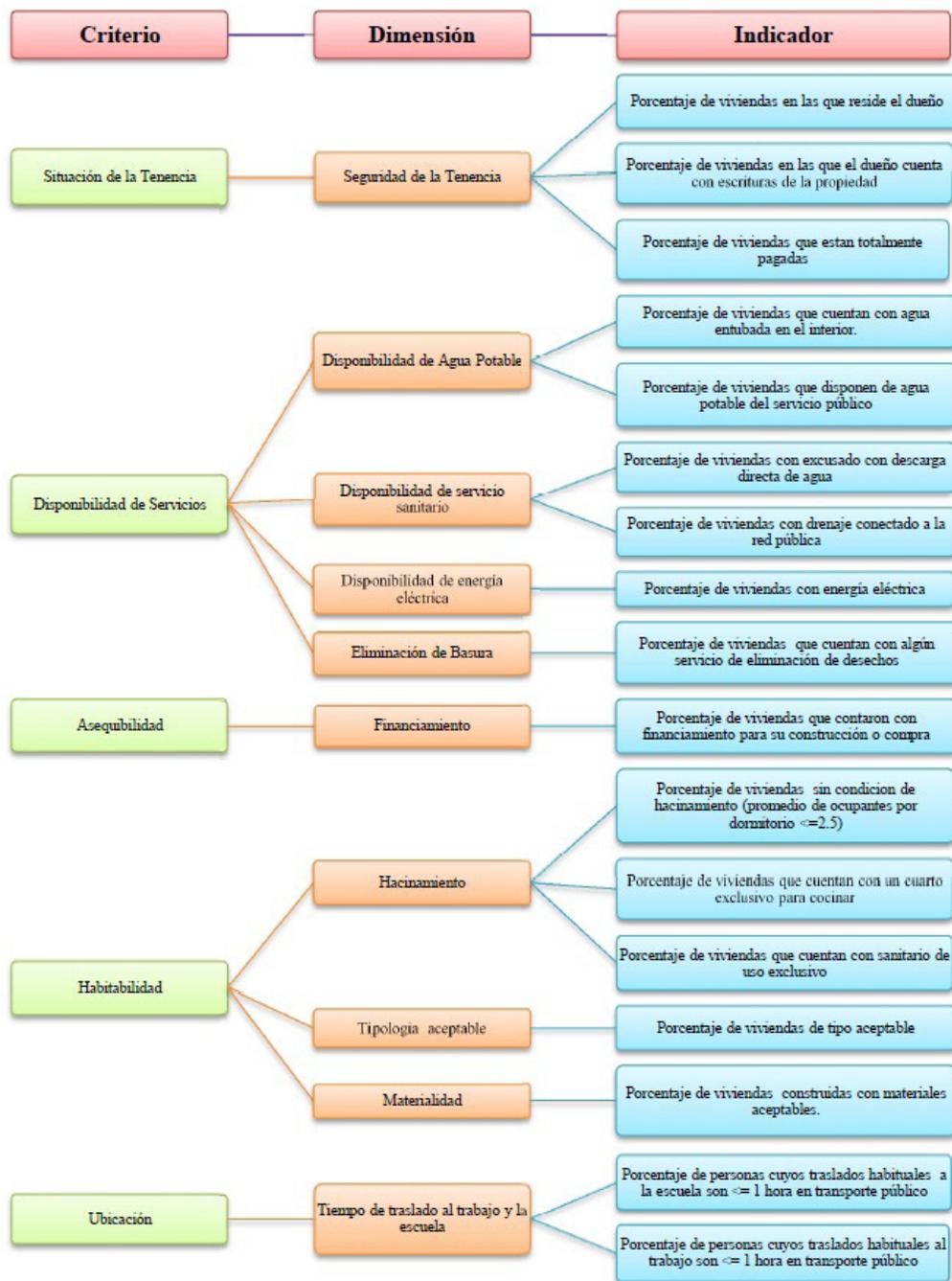
### Operacionalización y descripción de variables

Aunque consideramos que los elementos propuestos por ONU-Hábitat para la definición de una vivienda adecuada son útiles para el concepto de habitabilidad, existen problemas para la medición de algunos de ellos, sobre todo para los que tienen que ver con cuestiones subjetivas de sus ocupantes, y de algunas características que las fuentes oficiales no consideran en sus estadísticas. Por esta razón, en este trabajo intentamos recuperar la mayoría de estos criterios o en su caso, plantear variables que puedan aproximarnos a su medición.

En la Figura 1, se muestra la operacionalización de los criterios mencionados; éste es el marco a partir del cual generaremos las variables que después integraremos en el cálculo de nuestro índice.

Una cuestión transversal a la generación de todas las variables consideradas es que recuperen porcentajes de los casos según las categorías que se consideran deseables (y que definiremos en el apartado siguiente) de cada variable original en la base, sin considerar los casos perdidos y según el total de casos, que no fue perfectamente homogéneo para todas las variables originales. La idea ha sido precisamente, recuperar las proporciones reales de cada condición en las variables originales.

Figura 1.



De esta manera, una fórmula general para la generación de nuestras variables ha sido la siguiente:

$$Vi = \frac{n_{vo} - Ci_{vo} - N.E.}{N_{vo} - m} * 100$$

Donde:

$Vi$  = Variable para índice

$n_{vo}$  = Número de casos de la variable original sin considerar perdidos

$Ci_{vo}$  = Condición "inadecuada" en la variable original<sup>2</sup>

$N.E.$  = Casos no especificados

$N_{vo}$  = Casos totales de la variable original

$m$  = Casos perdidos

De esta manera se están considerando para cada variable propuesta sólo las proporciones reales de cada condición tomada como adecuada en las variables originales.

A continuación describimos la conformación de nuestras variables de interés. Sin embargo, cabe hacer mención sobre dos criterios que no son considerados aquí, a pesar de haber sido seleccionados teóricamente, éstos son los criterios de "situación de la tenencia" y "asequibilidad", la razón es que estos datos son de naturaleza muy diferente que el resto de aquellos provenientes de los criterios restantes, ya que no se relacionan directamente con las características propias de las viviendas, en este sentido, la correlación que muestra es baja, y por lo tanto, los resultados de los análisis realizados arrojan estos criterios y sus variables asociadas como "no estadísticamente significativas".

De manera que los criterios que consideramos son los siguientes:

### **Disponibilidad de servicios**

Refiere tanto a la infraestructura con la que cuenta la vivienda, como a los servicios públicos que le son suministrados; se compone de las siguientes dimensiones:

#### *Disponibilidad de agua potable*

° Porcentaje de viviendas que cuentan con agua potable en el interior.

A partir de la variable "agua\_entubada" de la EIC 2015, se puede diferenciar si los ocupantes de las viviendas obtienen agua de llaves que se encuentran:

1. Dentro de la vivienda
2. En el patio o terreno
3. No tienen agua entubada
4. No especificado

La situación que recuperamos como "adecuada" es la de aquellas viviendas que cuentan con agua entubada.

<sup>2</sup> Dado que el índice que se propone en este trabajo se conforma de las situaciones deseables o "adecuadas" de cada variable considerada, se hace esta distinción en la conformación de las variables que serán incluidas a dicho índice.

° Porcentaje de viviendas que disponen de agua potable del servicio público

De la misma manera, la variable “aba\_agua\_entu” de la EIC 2015, permite saber si el agua que llega a las viviendas proviene de:

1. El servicio público de agua
2. Un pozo comunitario
3. Un pozo particular
4. Una pipa
5. Otra vivienda
6. Otro lugar
7. No especificado

Para esta variable, consideramos las viviendas que disponen de agua del servicio público como la condición adecuada, ya que como hemos visto, la dotación y el abasto de servicios básicos es una responsabilidad de los gobiernos en sus niveles estatales y municipales.

#### *Disponibilidad de servicio sanitario*

° Porcentaje de viviendas con excusado con descarga directa de agua.

Esta variable está muy relacionada con la que informa sobre la disponibilidad de agua al interior de la vivienda, si el excusado en la vivienda cuenta con descarga directa de agua, es muy probable que también se cuente con agua entubada en el interior. Para esta variable, como se indica, solo se toman en cuenta las viviendas en las que el excusado cuenta con descarga directa de agua.

° Porcentaje de viviendas con drenaje conectado a la red pública

Esta variable al referirse a un servicio que debe ser proporcionado por el Estado, sólo se toman en cuenta las viviendas que cuentan con drenaje conectado a la red pública.

#### *Disponibilidad de energía eléctrica*

Para permanecer *ad hoc* con el marco de trabajo sobre vivienda adecuada de ONU-Hábitat (2015), consideramos el porcentaje de viviendas que cuentan con energía eléctrica, aunque tomaremos la variable con reservas ya que de antemano sabemos que en zonas urbanas en nuestro país, particularmente la ZMVM, la proporción de viviendas sin energía eléctrica es mínimo, por lo que es muy probable que esta variable no discrimine en cuanto a condiciones generales de vivienda se refiere.

#### *Eliminación de basura*

La variable destino\_basura de la EIC 2015 da cuenta de los diferentes fines que tienen los desechos de las viviendas:

La basura de esta vivienda:

1. La recoge un camión o carrito

2. La dejan en un contenedor o depósito
3. La queman
4. La entierran
5. La llevan a un basurero público
6. La tiran en otro lugar

Se recuperan las situaciones en las que la basura se destina a lugares que se pueden considerar “adecuados”; particularmente los que pueden tener relación con el servicio público de colecta. Tal es el caso de las dos primeras opciones, cuando la basura la recoge un camión y cuando se deposita en un contenedor o depósito, se considera además cuando la basura es llevada a un basurero público.

### Materialidad y uso del espacio

Para este criterio, se proponen las siguientes dimensiones e indicadores:

#### Hacinamiento

- ° Porcentaje de viviendas sin condición de hacinamiento<sup>3</sup>

Se trata del complemento del índice de hacinamiento, es decir, el 100% de las viviendas consideradas menos la proporción de viviendas que se encuentran en condición de hacinamiento, es decir, aquellas cuyo promedio de ocupantes por dormitorio es  $\leq 2.5$ .

- ° Porcentaje de viviendas que cuentan con un cuarto exclusivo para cocinar

La vivienda debe contar con espacios suficientes y asimismo adecuados para el desarrollo de las diversas actividades de sus ocupantes; el contar con un cuarto destinado para la preparación de los alimentos es un aspecto particularmente importante, por lo cual se recupera la proporción de viviendas que cuentan con un cuarto destinado para cocinar.

- ° Porcentaje de viviendas que cuentan con sanitario de uso exclusivo

Al igual que la variable anterior, el espacio de la vivienda y los servicios con que cuenta deben de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes; se consideran las viviendas que no comparten el sanitario.

<sup>3</sup> En el informe “Estado Actual de la Vivienda en México 2014”, emitido por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) se considera al hacinamiento como un “problema de sobrecarga del parque habitacional causado por el excesivo número de residentes en viviendas respecto a su dotación de recintos” (SHF, 2014: 79). Igualmente se plantea el hacinamiento como un problema que incide en la independencia y la privacidad y tiene comúnmente relación con situaciones de cohabitación y allegamiento. En el mismo documento se presenta la discusión acerca de qué indicador se debe utilizar para medir el hacinamiento y se exponen principalmente dos indicadores: el primero es considerar 2.5 y más ocupantes por dormitorio y el segundo toma en cuenta el número de ocupantes por cuarto en la vivienda mayor a 2, independientemente de la función que tenga el cuarto, cocina, baño, pasillo, etc. (SHF, 2014). En nuestro trabajo, preferimos usar el primer criterio, 2.5 y más ocupantes por dormitorio, ya que consideramos que es un mejor indicador sobre el uso del espacio en la vivienda; el hecho de que se ocupe como dormitorio un cuarto que no está destinado para este uso ya es una situación inadecuada, por lo que tiene más sentido en términos de la medición de la vivienda adecuada calcular el número de personas por dormitorio.

### *Tipología aceptable*

° Porcentaje de viviendas de tipo aceptable

El indicador se construye recuperando las categorías de la variable clase de vivienda particular “clavivp”:

1. Casa única en el terreno
2. Casa que comparte terreno con otras
3. Casa dúplex, triple o cuádruple
4. Departamento en edificio
5. Vivienda en vecindad
6. Cuarto en azotea de edificio<sup>4</sup>
7. Local no construido para habitación
8. Vivienda móvil
9. Refugio
10. No especificado

Se consideran tipos aceptables todos los locales construidos para habitación, es decir, las primeras seis categorías, las que aseguran alojamiento permanente de personas.

### *Materialidad*

° Porcentaje de viviendas construidas con materiales aceptables

Se consideran tres variables para su construcción: materiales en “pisos”, materiales en “paredes” y materiales en “techos”. Se incluyen todas las viviendas que cuenten con piso de cemento o firme, paredes de tabique, ladrillo, block, cantera, cemento o concreto y techos de losa de concreto y viguetas con bovedilla.

### **Ubicación**

El último criterio considerado es el de “Ubicación”, la dimensión de interés aquí es la siguiente:

#### *Tiempo de traslado a la escuela y al trabajo*

Según Suarez y Delgado (2015), la distancia, el medio y el horario determinan el tiempo de traslado que toma realizar un viaje. Según estos autores, la Encuesta Nacional de Movilidad y Transporte 2015, revela que el traslado cotidiano promedio en México es de alrededor de 44 minutos; sin embargo, en la Ciudad de México y el Estado de México en conjunto, el tiempo de traslado promedio es de 57 minutos; aunque este promedio varía según el propósito del viaje: escuela, trabajo, recreación, etc., y los elementos mencionados.

---

<sup>4</sup> Aunque podría considerarse que un cuarto en azotea de un edificio no es un tipo de vivienda aceptable por sus características y falta de infraestructura, en la Síntesis Metodológica y Conceptual de la EIC 2015, se considera a este tipo de vivienda como parte de las viviendas convencionales, es decir, aquellas que fueron construidas y destinadas para habitarse. (INEGI, 2015: 21).

Particularmente, los viajes por motivos laborales son los que consumen mayor tiempo de recorrido, ya que se supone que las personas estarán dispuestas a realizar traslados más prolongados para gozar de una remuneración, y entre mayor sea ésta, mayor será el lapso que una persona estaría dispuesta a insumir (Suarez y Delgado, 2015).

En México, las personas que viajan dentro de su misma localidad o colonia, invierten aproximadamente 30 minutos; los que salen de sus colonias pero permanecen en su municipio requieren de hasta 44 minutos. Cuando la persona sale de su municipio pero permanece en su estado el recorrido puede durar en promedio hasta 73 minutos, mientras que las personas que salen de su estado en promedio pueden tardar alrededor de dos horas de recorrido (Suárez y Delgado, 2015).

A la luz de esta información, y suponiendo que la eficiencia en el transporte público se reduce conforme se transita hacia las áreas periféricas de la ZMVM, proponemos una escala de medida de la adecuación de los traslados escolares y laborales; advirtiendo, sin embargo, que si bien las distancias y condiciones del transporte pueden variar en los municipios y delegaciones de la ZMVM, esta medida representa una alternativa dadas las carencias de especificidad de los datos en nuestra fuente de información. Se utilizan las variables de tiempo de traslado de la EIC 2015 como un proxy de la ubicación de la vivienda: a mayor tiempo de traslado a la escuela o el trabajo, la ubicación de la vivienda es más inadecuada. Se considera a las personas que hacen uso de medios de transporte público para trasladarse a los sitios donde realizan sus actividades, y que al mismo tiempo les permiten trasladarse en lapsos aceptables.

Los indicadores propuestos son los siguientes:

° Porcentaje de personas cuyos traslados a la escuela son menores o iguales a una hora en transporte público.

Como se indica, se consideran las personas que se trasladan a sus escuelas, utilizando camión, taxi, combi o colectivo, metro, metrobús o tren ligero. Como se mencionó, se incluyen en esta escala todos los traslados menores o iguales a una hora, ya que si el tiempo promedio de los traslados en las entidades que comprenden la ZMVM es de 57 minutos, serían más adecuados aquellos que insuman un lapso menor a este promedio, más adecuado cuanto menor sea el lapso.

° Porcentaje de personas cuyos traslados al trabajo son menores o iguales a una hora en transporte público.

La lógica de esta variable es básicamente la misma que la anterior. Se consideran personas que tardan una hora o menos a sus lugares de trabajo, utilizando camión, taxi, combi o colectivo, metro, metrobús o tren ligero.

## Técnicas de análisis

Para la conformación del IH, utilizamos la técnica del Análisis Factorial (AF), ya que permite recuperar las dimensiones propuestas y dar el peso adecuado de cada una de ellas en la conforma-

ción del índice; realizamos dos “etapas”; por un lado, el Análisis Factorial Exploratorio (AFE) es una fase descriptiva en la que el número de factores a identificar debe ser especificado y en el que se extraen los factores de manera empírica, es decir, a partir de los datos originales; por el otro, el Análisis Factorial Confirmatorio (AFC), en cuya fase se determina el número de factores y variables manifiestas de cada factor a partir de un marco teórico. El objetivo primordial del Análisis Factorial es definir la estructura subyacente de un conjunto de datos a partir del análisis de las interrelaciones entre sus variables (Anderson y Black, 1999).

La finalidad del AF en nuestro trabajo es la validación del constructo presentado sobre el concepto de vivienda adecuada y de sus variables asociadas, por un lado, y descubrir las dimensiones más adecuadas y presentarlas en índices para el análisis de las condiciones de vivienda en la ZMVM para 2015, por el otro. Por cuestiones de espacio, no entraremos en una explicación detallada sobre las técnicas y procedimientos utilizados, nos basaremos en cambio en presentar los principales resultados para la ZMVM, tratando de explicar las dimensiones que se incluyeron en el índice y las razones por las que otras no fueron incluidas.

## La habitabilidad en la ZMVM, principales resultados

Previamente a la conformación del IH, identificamos los municipios en los que el parque habitacional tuvo un crecimiento mayor durante la década pasada, en orden de importancia tenemos a Huehuetoca, Tizayuca, Tecámac, Zumpango, Chicoloapan, Cuautitlán, Nextlalpan, Tezoyuca, Ixtapaluca y Chalco. Algunos de estos municipios experimentaron también, durante la década de 2000, una importante dinámica poblacional, alcanzando altas tasas de crecimiento medio anual, superiores al 7% para el caso de Huehuetoca, Chicoloapan, Tizayuca y Tecámac, y mayores al 4% para el resto de los municipios que consideramos (INEGI, 2010). Por estas razones, el análisis de resultados estará más enfocado en la situación de estos municipios.

Generamos para cada criterio descrito en el apartado anterior, un subíndice correspondiente mediante la metodología asimismo descrita, para después unificarlos en un solo índice sintético, el IH, estratificado a partir del método de Dalenius-Hodges.<sup>5</sup> Sin embargo, durante el análisis factorial se determinó que, para nuestro caso, solo tres de los cinco criterios resultaron estadísticamente sig-

<sup>5</sup> El método de Dalenius-Hodges consiste en la formación de estratos de manera que la varianza obtenida sea mínima para cada estrato. Se decide el número de estratos ( $h$ ) y se toma en cuenta el número de observaciones ( $n$ ) de una variable  $X_{(j)} = (X_1, X_2, \dots, X_n)$ , se ordena y se agrupan las observaciones en  $j$  número de clases ( $j = \min(h * 10, n)$ ) y se calculan los límites de clase de la siguiente forma (INEGI, 2010):

$$\lim \inf C_k = \min\{x_{(j)}\} + (k - 1) \cdot \frac{\max\{x_{(j)}\} - \min\{x_{(j)}\}}{j}$$

$$\lim \sup C_k = \min\{x_{(j)}\} + (k) \cdot \frac{\max\{x_{(j)}\} - \min\{x_{(j)}\}}{j}$$

Se obtiene las frecuencias en cada clase y se obtiene su raíz cuadrada, a continuación se acumula la suma de la raíz cuadrada de las frecuencias y se divide el último valor acumulado entre el número de estratos. Los puntos de corte de los estratos se toman sobre el acumulado de la raíz cuadrada de las frecuencias de clase:  $Q, 2Q, \dots, (h - 1)Q$ . Si el valor de  $Q$  queda entre dos clases, se toma en cuenta la clase con la mínima distancia. Los límites de los estratos conformados serán los correspondientes a los límites inferior y superior de las clases en cada estrato (INEGI, 2010).

Tabla 1.

ZMVM: Crecimiento medio anual del parque habitacional, municipios seleccionados.  
2000-2010.

Municipio	Parque 2000	Parque 2010	Crecimiento medio anual	Municipio	Parque 2000	Parque 2010	Crecimiento medio anual
Huehuetoca	7,958	52,841	18.9	Tepotzotlán	13,961	25,329	6.0
Tizayuca	10,626	47,483	15.0	Melchor Ocampo	7,640	13,786	5.9
Tecámac	38,657	152,715	13.7	Nicolás Romero	59,686	107,538	5.9
Zumpango	19,621	73,918	13.3	Isidro Fabela	1,750	3,022	5.5
Chicoloapan	17,036	60,956	12.7	Temascalapa	6,509	11,166	5.4
Cuautitlán	17,722	51,339	10.6	Cocotitlán	2,078	3,538	5.3
Nextlalpan	4,118	11,917	10.6	Axapusco	4,603	7,755	5.2
Tezoyuca	4,081	9,712	8.7	Chiautla	3,933	6,623	5.2
Ixtapaluca	68,442	156,883	8.3	Villa del Carbón	7,703	12,929	5.2
Chalco	46,955	99,541	7.5	Tenango del Aire	1,805	3,026	5.2
Ayapango	1,351	2,817	7.3	Milpa Alta	21,562	35,905	5.1
Atenco	7,039	14,315	7.1	Huixquilucan	42,684	70,945	5.1
Tultepec	20,777	42,152	7.1				
				Total	4,346,942	6,140,832	3.5

Fuente: Elaboración propia con datos de Conavi.

nificativos (disponibilidad de servicios, materialidad y uso del espacio, ubicación), esto puede deberse a la naturaleza misma de los datos, por un lado, y a que, las dimensiones que no fueron incluidas (situación de la tenencia y asequibilidad) no corresponden a características propias de las viviendas, es decir, describen dimensiones pertenecientes a otras cuestiones que no tienen que ver directamente con la calidad de las viviendas o su entorno, por lo que no fueron incluidas en el modelo final.

Se definieron seis categorías que van de lo "inadecuado" a lo "adecuado", con la finalidad de poder hacer visibles las diferencias de los niveles de habitabilidad entre los municipios que, dada la estructura de los datos, pudieran no ser visibles con menos categorías.

Respecto al subíndice de "Disponibilidad de servicios" en la vivienda (cuadro 1), al nivel de la ZMVM, las condiciones de acceso a los servicios públicos en las viviendas se halla en niveles elevados, sólo hacia las áreas periféricas a la Ciudad de México, especialmente municipios del norte y sureste, y en la delegación Milpa Alta, se registraron bajos niveles de disponibilidad de servicios públicos. De los municipios en los que nos concentramos sólo Cuautitlán y Huehuetoca se ubican en un nivel "adecuado", el resto se distribuye entre "bueno", "regular" y "poco adecuado".

Cuadro 1.

**ZMM: Subíndice de Disponibilidad de Servicios de la vivienda, municipios por categoría, 2015**

Inadecuado	Poco adecuado	Regular	Aceptable	Bueno	Adecuado
Atenco	Axapusco	Amecameca	Acolman	Chicoloapan	Atizapán de Z.
Atlautla	Chalco	Apaxco	Melchor Ocampo	Cuajimalpa	Azcapotzalco
Ecatzingo	Chiconcuac	Ayapango	Naucalpan	Cuautitlán Izcalli	Benito Juárez
Hueypoxtla	Chimalhuacán	Chiautla	Papalotla	Ecatepec	Coacalco
Tepetlixpa	Cocotitlán	Coyotepec	Temamatla	Gustavo A. Madero	Coyoacán
Villa del Carbón	Isidro Fabela	Ixtapaluca	Teotihuacán	Huixquilucan	Cauhtémoc
	Juchitepec	Jilotzingo	Tepotzotlán	Iztapalapa	Cuautitlán
	Milpa Alta	La Paz	Tlalmanalco	La Magdalena Contreras	Huehuetoca
	Ozumba	Nextlalpan	Tlalpan	Nezahualcóyotl	Iztacalco
	Temascalapa	Nicolás Romero	Tláhuac	Tecámac	Jaltenco
	Tepetlaoxtoc	Nopaltepec		Texcoco	Miguel Hidalgo
	Tezoyuca	Otumba		Tizayuca	Venustiano Carranza
	Tonanitla	San Martín de las Pirámides		Tlalnepantla	Álvaro Obregón
	Valle de Chalco	Tenango del Aire		Tultepec	
		Teoloyucan		Tultitlán	
		Tequixquiac		Zumpango	
		Xochimilco			

Fuente: elaboración propia a partir de las variables generadas con datos de EIC 2015, INEGI.

Ahora bien, en cuanto al criterio “Materialidad y uso del espacio” (Cuadro 2), la ciudad central<sup>6</sup> mantiene, como en el caso de los servicios, una “adecuada” condición en este indicador; sin embargo, delegaciones como Milpa Alta y Xochimilco aún muestran situaciones “poco adecuadas” y “regulares”.

<sup>6</sup> Salazar y Sobrino (2010), consideran “Ciudad Central” a las delegaciones Benito Juárez, Cauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza en la Ciudad de México; con fines analíticos, agregaremos a esta consideración las delegaciones Álvaro Obregón y Coyoacán.

Cuadro 2.

**ZMVM: Subíndice de materialidad y uso del espacio de la vivienda, municipios por categoría, 2015.**

Inadecuado	Poco adecuado	Regular	Aceptable	Bueno	Adecuado
Atlautla	Atenco	Acolman	Apaxco	Cuajimalpa	Atizapán de Z.
Chimalhuacán	Ayapango	Amecameca	Chicoloapan	Ecatepec	Azcapotzalco
Ecatzingo	Chalco	Axapusco	Melchor Ocampo	Gustavo A. Madero	Benito Juárez
Juchitepec	Chiconcuac	Chiautla	Naucalpan de Juárez	Huehuetoca	Coacalco
Nextlalpan	Cocotitlán	Coyotepec	Nezahualcóyotl	Iztapalapa	Coyoacán
Tepetlixpa	La Paz	Hueyopxtla	Nopaltepec	La Magdalena C.	Cuauhtémoc
Valle de Chalco	Milpa Alta	Isidro Fabela	Otumba	Texcoco	Cuautitlán
Villa del Carbón	Ozumba	Ixtapaluca	Papalotla	Tizayuca	Cuautitlán Izcalli
		Jilotzingo	San Martín de las Pirámides	Tlalnepantla de Baz	Huixquilucan
		Nicolás Romero	Teoloyucan	Tlalpan	Iztacalco
		Temamatla	Teotihuacán	Tultepec	Jaltenco
		Temascalapa	Tepotzotlán		Miguel Hidalgo
		Tenango del Aire	Tequixquiac		Tecámac
		Tepetlaoxtoc	Tláhuac		Tultitlán
		Tezoyuca	Zumpango		Venustiano Carranza
		Tlalmanalco			Álvaro Obregón
		Tonanitla			
		Xochimilco			

Fuente: elaboración propia a partir de las variables generadas con datos de EIC 2015, INEGI.

Entre los municipios en los que estamos enfocando el análisis, tenemos que Tecámac y Cuautitlán ostentan un nivel de este subíndice “adecuado”; Huehuetoca y Tizayuca se encuentran en “buena” condición; Chicoloapan y Zumpango registran un nivel “aceptable”, mientras que Ixtapaluca, Tezoyuca, Chalco y Nextlalpan muestran niveles de “regular” a “inadecuado” en este indicador.

Como vimos, el criterio “Ubicación” de la vivienda, se conformó por dos variables que recuperan información sobre los tiempos de traslado de las personas a la escuela y al trabajo en un medio de transporte público en la ZMVM. Estas variables son consideradas como aproximaciones a la ubi-

cación de las viviendas; es decir, a mayor tiempo de traslado se puede inferir que la ubicación de la vivienda pueda no ser adecuada. Asimismo se consideraron los medios de transporte público en tales tiempos de traslado bajo el supuesto de que esto reduciría el sesgo de la información relacionado con el estrato socioeconómico de las personas. Aunque esto es sólo un supuesto, se puede esperar que cualquiera tenga acceso a un medio de transporte público en la ZMVM, independientemente de su condición económica y de su posibilidad de transportarse en cualquier otro medio, aunque también habría que tener en cuenta que la eficiencia y calidad del transporte puede verse reducida conforme más alejada de los polos, o centros de actividad económica, política y cultural se encuentre, los cuales se ubican tradicionalmente hacia la Ciudad Central.

Hay que considerar también que la ZMVM no es una entidad cerrada, y que es altamente probable que los traslados escolares y laborales se realicen a otros municipios fuera de los límites de la zona, especialmente en aquellos municipios ubicados en la periferia más lejana. Con todo, el subíndice de ubicación de la vivienda propuesto representa un esfuerzo por explicar uno de los criterios que estimamos más importantes que influyen en la consideración de una vivienda adecuada.

Una última consideración habrá que tomarse en cuenta para el análisis de este indicador, y es el tema de la oferta laboral de la ZMVM, el cual no es una cuestión que tratemos en este trabajo, pero que sin duda no podemos dejar de lado.

Autores como Villarreal (2009) y Salazar y Sobrino (2010) consideran que entre la década de 1980 y mediados de la década de 2000 se ha presentado en la ZMVM una descentralización ocupacional que se caracterizó por un alto crecimiento del empleo en los municipios metropolitanos, aparejado de una disminución en la dinámica ocupacional en la Ciudad Central, ocasionado en alta medida por la expansión urbana y el crecimiento y movilidad poblacional hacia la periferia. A pesar de esto, las delegaciones de la Ciudad de México, especialmente las que conforman la Ciudad Central, siguieron siendo al menos durante la década de 2000, demarcaciones de alta atracción laboral.

Puede suponerse además, que la población que vive en los polos de atracción laboral se emplea en lugares más cercanos a sus domicilios, y el caso contrario, la población que vive en zonas que no son atractivas laboralmente se desplazan más e insumen mayor tiempo de traslado hacia los lugares donde trabajan.

En la ZMVM, las demarcaciones con el subíndice de ubicación de la vivienda más alto (Cuadro 3), corresponden a las delegaciones de la Ciudad de México, excepto la Magdalena Contreras, Tláhuac y Milpa Alta. Los municipios de Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli y Tepetzotlán también tienen un índice "adecuado", probablemente por su vocación industrial y su cercanía a zonas de mayor atracción como Atizapán de Zaragoza.

Los municipios con niveles "poco adecuado", "inadecuado" y "regular" en este indicador, como ya mencionamos, se ubican en las zonas periféricas más alejadas a la ciudad de México, lo cual es un resultado lógico si se toma en cuenta la información que presentamos de Villarreal (2009); la mayor concentración de estos municipios se observa al oriente sur y sureste de la ZMVM, principalmente en municipios como Tepetlixpa, Ecatingo, Atlautla, Juchitepec, Ozumba al sur y sureste; y Chalco, Valle de Chalco, Chimalhuacán, Chicoloapan y Chiconcuac al oriente. Al noreste, los municipios con menores niveles de este subíndice son Nopaltepec, Axapusco y Otumba; al norte Nextlapan y al Noroeste Villa del Carbón.

Cuadro 3.

**ZMVM: Subíndice de Ubicación de la Vivienda, municipios por categoría, 2015.**

Inadecuado	Poco adecuado	Regular	Aceptable	Bueno	Adecuado
Atlautla	Axapusco	Acolman	Atizapán de Z.	Coacalco	Azcapotzalco
Chiconcuac	Chalco	Amecameca	Chiautla	Coyotepec	Benito Juárez
Ecatzingo	Chicoloapan	Apaxco	Ecatepec de Morelos	Cuajimalpa	Coyoacán
Juchitepec	Chimalhuacán	Atenco	Huehuetoca	Iztapalapa	Cuauhtémoc
Nopaltepec	Nextlalpan	Ayapango	Huixquilucan	Jilotzingo	Cuautitlán
Villa del Carbón	Otumba	Cocotitlán	Isidro Fabela	Miguel Hidalgo	Cuautitlán Izcalli
	Ozumba	Hueypoxtla	Magdalena C.	Naucalpan	Gustavo A. Madero
	Tepetlixpa	Ixtapaluca	Melchor Ocampo	Tizayuca	Iztacalco
	Valle de Chalco	Jaltenco	Nezahualcóyotl	Tlalmanalco	Tepetzotlán
		La Paz	Nicolás Romero	Tlalnepantla	Venustiano Carranza
		Milpa Alta	Tecámac	Tlalpan	Álvaro Obregón
		Papalotla	Temascalapa	Tultitlán	
		San Martín de las Pirámides	Teoloyucan	Xochimilco	
		Temamatla	Teotihuacán		
		Tenango del Aire	Texcoco		
		Tepetlaoxtoc	Tláhuac		
		Tequixquiac	Tonanitla		
		Tezoyuca	Tultepec		
			Zumpango		

Fuente: elaboración propia a partir de las variables generadas con datos de la EIC 2015, INEGI.

En cuanto a los municipios en los que nos hemos enfocado, tenemos que Cuautitlán y Tizayuca tienen un nivel “adecuado” y “bueno” respectivamente, Huehuetoca, Tecámac y Zumpango se encuentran en un nivel “aceptable”, Ixtapaluca y Tezoyuca registran un nivel “regular” y como ya mencionamos Chalco, Chicoloapan y Nextlalpan cuentan con un nivel “poco adecuado”.

En términos generales, aunque de los municipios en los que nos enfocamos, al menos la mitad cuentan con un subíndice de ubicación de la vivienda “aceptable” y superior; al igual que poco más de la mitad de los municipios de la ZMVM, no se puede hablar aún de una situación óptima en cuanto a la ubicación de la vivienda se refiere; especialmente, si consideramos que en términos de ubicación, sí existe una diferencia sustancial entre las delegaciones y los municipios

## Cuadro 4.

**ZMVM: Índice de Habitabilidad, municipios por categoría, 2015.**

Inadecuado	Poco adecuado	Regular	Aceptable	Bueno	Adecuado
Atlautla	Amecameca	Acolman	Apaxco	Cuajimalpa	Atizapán de Z.
Ecatzingo	Atenco	Chiautla	Chicoloapan	Ecatepec	Azcapotzalco
Juchitepec	Axapusco	Coyotepec	Naucalpan	Gustavo A. Madero	Benito Juárez
Tepetlixpa	Ayapango	Ixtapaluca	Nezahualcóyotl	Huehuetoca	Coacalco
Valle de Chalco	Chalco	Jilotzingo	Papalotla	Huixquilucan	Coyoacán
Villa del Carbón	Chiconcuac	Melchor Ocampo	Teotihuacán	Iztapalapa	Cuauhtémoc
	Chimalhuacán	Nicolás Romero	Tepotzotlán	Jaltenco	Cuautitlán
	Cocotitlán	Nopaltepec	Tequixquiac	Magdalena Contreras.	Cuautitlán Izcalli
	Hueypoxtla	Otumba	Tláhuac	Tecámac	Iztacalco
	Isidro Fabela	San Martín de las Pirámides	Zumpango	Texcoco	Miguel Hidalgo
	La Paz	Temamatla		Tizayuca	Tultitlán
	Milpa Alta	Teoloyucan		Tlalnepantla	Venustiano Carranza
	Nextlalpan	Tlalmanalco		Tlalpan	Álvaro Obregón
	Ozumba	Tonanitla		Tultepec	
	Temascalapa	Xochimilco			
	Tenango del Aire				
	Tepetlaoxtoc				
	Tezoyuca				

Fuente: elaboración propia a partir de las variables generadas con datos de la EIC 2015, INEGI.

que ya revisamos. Estos resultados nos llevan a pensar que la inadecuada ubicación de la vivienda en la ZMVM podría estar relacionada con una todavía insuficiente descentralización del empleo y con un cambio evidente en el paradigma de expansión de la ciudad.

La producción habitacional como un negocio rentable deja de lado el objetivo de proveer no sólo de un techo y paredes, sino de un sitio adecuado donde las personas puedan acceder a oportunidades. Como dijimos, el cambio de paradigma de expansión de las ciudades y en nuestro caso de la ZMVM, es evidente. Se ha pasado de una dinámica de industrialización y crecimiento económico que crea polos de atracción y *hinterlands*, o zonas de influencia atractivas para la población (Unikel, 1976), a una dinámica que privilegia la producción residencial, que provoca

una atracción importante de población, pero que no lleva aparejado un proceso de desarrollo económico y social tal, que ofrezca a la población oportunidades adecuadas para satisfacer sus necesidades como empleo, educación, e infraestructuras básicas y servicios.

Finalmente, pasamos a la revisión del IH para la ZMVM (Cuadro 4), en términos generales, podemos decir que la distribución del Índice en los municipios es consistente con las dimensiones e índices que analizamos previamente, los municipios con menor IH se ubican en las áreas más periféricas de la ZMVM, concentrándose los municipios con los índices más altos en la Ciudad central y delegaciones aledañas y en algunos municipios al norte; muy cercanos a la Ciudad de México.

Cuautitlán se encuentra entre los municipios con un nivel “adecuado” de vivienda, Huehuetoca, Tizayuca y Tecámac registran un nivel “bueno”, Zumpango y Chicoloapan tienen un nivel “aceptable”; mientras que Ixtapaluca se encuentra en el nivel “regular” y en los municipios Chalco y Tezoyuca el nivel de Vivienda es “poco adecuado”.

## Conclusiones: ventajas y limitaciones del análisis

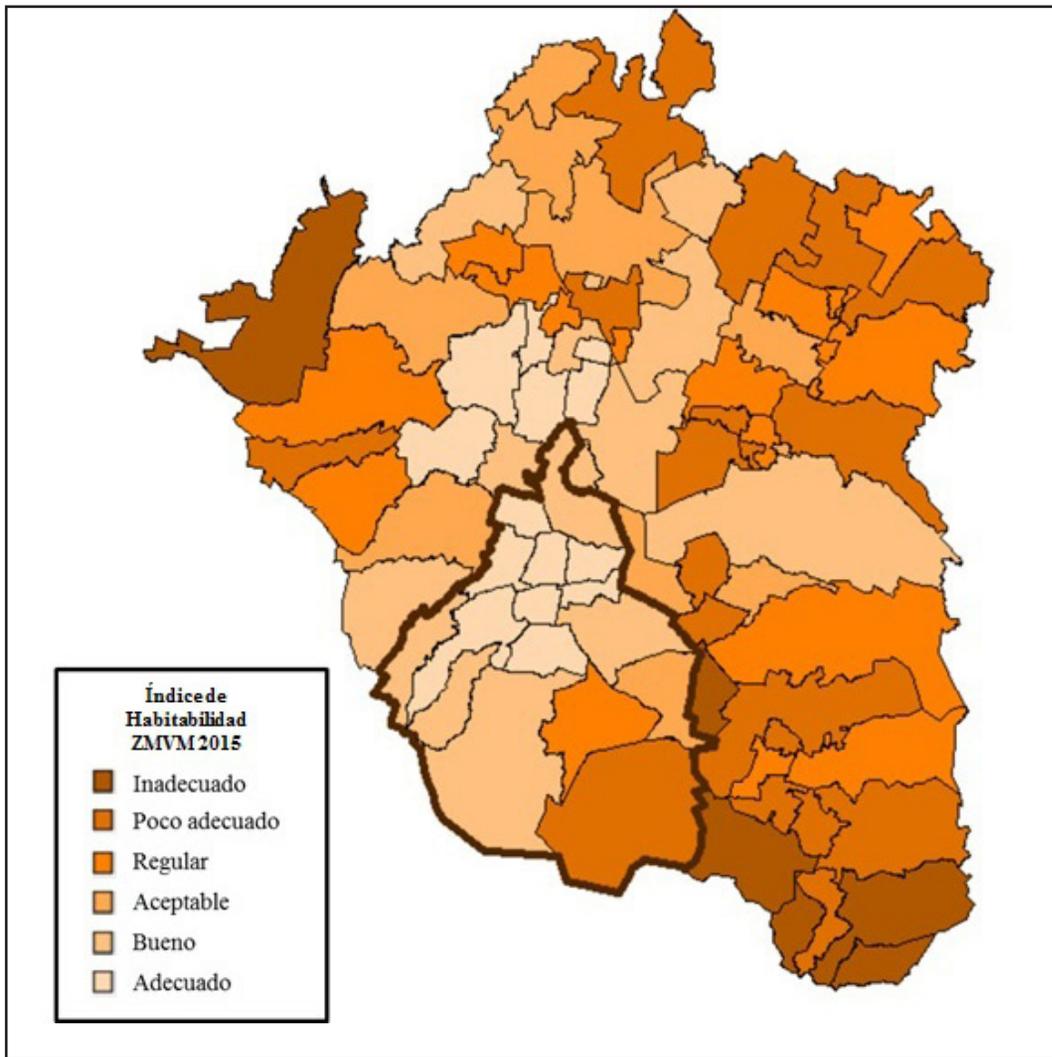
De manera general, estos resultados muestran que sólo uno de los municipios que consideramos de mayor actividad del sector habitacional se encuentran para 2015 en condiciones adecuadas de vivienda. En contraste, el desarrollo y las condiciones de habitabilidad adecuadas de las delegaciones de la ciudad de México, especialmente las que conforman la Ciudad Central es evidente, incluso sin tener una dinámica en el sector habitacional financiero y constructivo alto como sí lo tuvieron los municipios seleccionados, sino que su grado de desarrollo puede estar en relación a su propia condición de centralidad económica y política, por la que los gobiernos se hayan en mayor compromiso y atención de dotar de los servicios necesarios y mejores condiciones habitacionales a la población, además de contar con un proceso de desarrollo, en este sentido, mucho más prolongado.

Estos resultados podrían ser un indicador de que la inercia de desarrollo habitacional generada hacia el centro de la ZMVM es muy difícil de lograr en la zona periférica con una política que ha privilegiado el “negocio inmobiliario”, la industria constructiva y el sector financiero. Se requiere de acciones específicas en pro del desarrollo urbano y el empleo especialmente en municipios en donde la generación de vivienda ha traído consigo un alto crecimiento de la población y de su demanda de servicios e infraestructura.

De manera más general, el IH muestra las ineficiencias de una política que ha concentrado su acción en sólo una pequeña parte del territorio, en nuestro caso, específicamente de la ZMVM. Tal distribución refleja la innegable dinámica entre el centro de la ciudad, desarrollado, moderno, dinámico; que ofrece a sus habitantes mayores posibilidades de acceso a oportunidades laborales, educativas y sociales, comúnmente a costos muy elevados, y las áreas periféricas, en las que tales capacidades y oportunidades se hayan aún constreñidas.

Hacia el centro de la Ciudad de México, la menor disponibilidad de suelo, su dotación de servicios y equipamientos, la cercanía a centros de trabajo, educativos, sociales, de recreación, etc.,

Figura 2.



aumenta de manera exorbitante los precios del suelo, y por consiguiente de la vivienda; con esto el costo de la vida se eleva de manera que una parte reducida de la población se haya en capacidad de acceder a ella. Con bajos niveles de empleo y ocupación, salarios reducidos, condiciones laborales precarias y una política de financiamiento que privilegia a las personas que son “sujetos de crédito”, poder acceder a una vivienda adecuada sigue siendo hasta hoy, un sueño difícil de alcanzar para buena parte de la sociedad en la ZMVM.

Además de los resultados expuestos para la ZMVM, vale la pena hacer mención de algunas de las principales ventajas y limitaciones que este análisis, considerando que se trata de explorar las posibilidades que una herramienta metodológica puede ofrecer y reconociendo las limitaciones del mismo.

En principio, reconocemos que se trata de un método que puede emplearse a manera de diagnóstico, o como un instrumento evaluativo, para el caso que abordamos, su profundización y análisis detallado podría ser empleado para identificar casos de estudio relevantes, sobre los que se puedan realizar otros estudios o diseñar políticas más focalizadas.

El método es completamente replicable siempre que se respete el procedimiento de construcción de variables, incluso, siempre es posible agregar otra información, tomando en cuenta la disponibilidad de datos y su compatibilidad estadística y de escala, estableciendo y justificando los criterios para la construcción de cada variable y considerando el principio de estandarización que se propone aquí.

En este sentido, los criterios presentados corresponden a un constructo teórico específico, que se seleccionó de acuerdo a las necesidades que buscábamos cubrir, lo cual no quiere decir, que usando los procedimientos descritos no se puedan usar algún otro criterio de selección de variables que responda a un constructo o cuerpo teórico diferente, o que este pueda ser ampliado.

Ahora bien, hay que apuntar que un análisis como el que proponemos tiene algunas limitaciones; una de ellas es que los resultados que arroja no pueden ser interpretados sino a una escala precisa, no son generalizables y responden sólo a una cuestión de nivel, es decir, hablan de una medida comparable que informa sobre la condición del fenómeno que se estudia, por lo que no es posible inferir las causas ni ofrecer explicaciones sobre tales niveles sólo con los datos, a menos que exista un conocimiento previo sobre el contexto particular y sobre los hechos que condujeron a tales condiciones.

Asimismo, la construcción de indicadores mediante estos procedimientos depende de la calidad, la disponibilidad y la persistencia de variables censales.

Finalmente, para el caso que presentamos, los índices propuestos no diferencian entre tipos de asentamiento, formas de construcción y de acceso a la vivienda. Por supuesto, el modelo y los indicadores pueden ampliarse adicionando otra información sobre equipamiento urbano, por ejemplo, del Directorio Estadístico de Unidades Económicas de INEGI, ejercicio que se realizó en un trabajo sucesivo y del cual no podemos ahondar aquí.

## Referencias

- Hair, J. F., Anderson, R. E., Tatham, R. L., & Black, W. C. (1999). *Análisis multivariante*, vol. 491,. Madrid: Prentice Hall. 832 pp.
- Batista-Foguet, J. M., & Coenders-Gallart, G. (2000). "Modelos de ecuaciones estructurales", *Cuadernos de Estadística*, núm. 6, Madrid: La Muralla, 173 pp.
- Boils, G. (2004). "El Banco Mundial y la política de vivienda en México". *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, año 66, pp. 345-347.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006). *La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas*. Colección Legislando la Agenda Social. Primera edición, México: Cámara de Diputados / LIX Legislatura, 275 pp.

- Connoly, P. (2006). "¿Política de vivienda o política de construcción?", *La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas*. Colección Legislando la Agenda Social. Primera edición, México: Cámara de Diputados / LIX Legislatura, pp. 119-134.
- Esquivel, M. T. (2006). "Política habitacional y calidad de vida: impacto de los nuevos desarrollos habitacionales", en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública *La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas*. Colección Legislando la Agenda Social. Primera edición octubre 2006, México: Cámara de Diputados / LIX Legislatura, pp. 83-104.
- García, E.; Flores, J., y Rodríguez, G. (2000). "Análisis Factorial", *Cuadernos de Estadística* núm. 7, Madrid: Z La Muralla, 126 pp.
- Hidalgo, R. (2007). "¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile", *Revista EURE*, núm. 98, vol. 33, Santiago de Chile, pp. 57-75.
- Kunz, I.; Romero, I. (2008). "Naturaleza y dimensión del rezago habitacional en México", *Revista Economía, sociedad y Territorio*, núm. 26, vol. 8, (2008), Toluca, Estado de México: México. El Colegio Mexiquense, pp. 415-449.
- INEGI. (2010). "Nota Técnica, Estratificación Multivariada. Censo de Población y Vivienda 2010. Sistema para la consulta de información censal 2010", recuperado de: <http://gaia.inegi.org.mx/scince2/documentos/scince/fichaTecnica.pdf> [consulta: mayo de 2018].
- \_\_\_\_ (2015). "Síntesis metodológica y conceptual. Encuesta Intercensal 2015", recuperado de: [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825078836.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078836.pdf) [Consulta: agosto – noviembre, 2017].
- Isunza, G. (2010). "Política de vivienda y movilidad residencial en la Ciudad de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 2, vol. 25, pp. 277-316.
- \_\_\_\_ y Méndez, B. (2010). "Los gobiernos locales ante el boom inmobiliario en la periferia de la Ciudad de México", en Iracheta, A., y Soto, E. (coords.) *Impacto de la Vivienda en el Desarrollo Urbano. Una mirada a la política habitacional en México. Memorias del III Congreso Nacional de Suelo Urbano*. México: El Colegio Mexiquense. Toluca, México, pp. 231-253.
- Núñez, O. (1979). "Notas acerca del problema de la vivienda en América Latina. *Demografía y Economía*, núm. 3, vol. 13, pp. 380-391.
- ONU-Hábitat (2015). *Déficit Habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas de vivienda y hábitat*, recuperado de: <http://unhabitat.org/books/deficit-habitacional-en-america-latina-y-el-caribe/> [Consulta: noviembre de 2017]
- Ortiz, E. (2012). *Producción social de la vivienda y el hábitat. Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales*. Habitat International Coalition, Oficina Regional para América Latina. Distrito Federal, México, 88 pp.
- Pérez, P. (2014). La mercantilización de la urbanización. A propósito de los «conjuntos urbanos en México», *Estudios Demográficos y urbanos*, núm. 3, vol. 29, pp. 481-512.
- Prémoli, H. (1988). *Un aporte al concepto de déficit habitacional*. Serie Documentos de Trabajo, núm. 5. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Argentina, 54 pp.

- Puebla, C. (2002). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras: los cambios en la política de vivienda en México (1972-1994)*, México: Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo urbano-El Colegio de México, 235 pp.
- Rodríguez, A., y Sugranyes, A. (2005). "Los con techo, un desafío para la política de vivienda social", *Revista EURE*, vol. XXXII, núm. 95. Santiago de Chile, pp. 124-125.
- Rolnik, R. (2014). "Neoliberalismo reciente: la financiarización de la vivienda propia y el derecho a la vivienda". *Bitácora*, núm. 24, vol. 1, pp. 95-104.
- Salazar, C. E., y Sobrino, J. (2010). "La ciudad central de la Ciudad de México: ¿espacio de oportunidad laboral para la metrópoli?". *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 3, vol. 25, pp. 589-623.
- Sedesol (2002). Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, recuperado de: [http://www.cpware.com/sam/web/info/1/DOF/DOF\\_2002/DOF2002\\_05/2002\\_05\\_29\\_sedesol02.pdf](http://www.cpware.com/sam/web/info/1/DOF/DOF_2002/DOF2002_05/2002_05_29_sedesol02.pdf) [Consulta: marzo-abril de 2018]
- \_\_\_\_\_, Conapo, INEGI (2010). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010, recuperado de: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas\\_metropolitanas\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010) [Consulta: febrero de 2018]
- Sociedad Hipotecaria Federal (2014). *Estado Actual de la Vivienda en México 2014*. Centro de Investigación y Documentación de la Casa A.C, 1ª. ed., México, 161 pp.
- Suárez, M., y Delgado, J. (2015). *Entre mi casa y mi destino. Movilidad y transporte en México. Encuesta Nacional de Movilidad y Transporte*, Col. Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 218 pp.
- Unikel, L. (1976). *El desarrollo urbano de México: Diagnóstico e implicaciones futuras*. México: Centro de Estudios Económicos y Demográficos- El Colegio de México, 466 pp.
- Valladares R. y Chávez, M. (2009). "Urbanismo, sustentabilidad y habitabilidad urbana", en Del Toro, M., & Ruth, M. (coords.), *Edificación Sustentable en Jalisco*, Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Guadalajara, México: Prometeo Editores, 302 pp.
- Villareal, D. (2009). "Sistema de transporte público y desplazamientos al trabajo en la Zona Metropolitana del Valle de México 1994-2007", *Revista Transporte y Territorio*, vol. 1, pp. 112-143.
- Wang, J., y Wang, X. (2012). *Structural equation modeling. Applications using Mplus*. Higher Education Press, Reino Unido: John Wiley & Sons, 472 pp.
- Ziccardi, A. (2015). *Cómo viven los mexicanos. Análisis de las condiciones de habitabilidad de la vivienda. Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda*. Col. Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, México: Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 234 pp.

## Siglas y acrónimos

AF	Análisis Factorial
AFE	Análisis Factorial Exploratorio

AFC Análisis Factorial Confirmatorio  
EIC Encuesta Intercensal  
INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía  
SHF Sociedad Hipotecaria Federal  
ZMVM Zona Metropolitana de Valle de México

# Estrategias para la disminución en los patrones de segregación en la Ciudad de México por los efectos del mercado inmobiliario

Laura Alejandra Garrido Rodríguez<sup>1</sup>

## Introducción

Desde su origen, las ciudades han sido escenario de cambios y transformaciones continuas. El espacio como expresión de dinámicas socioespaciales también ha sido capaz de reflejar las desigualdades económicas, sociales, políticas, culturales, religiosas, étnicas y otras dimensiones. Sin importar la procedencia de las ciudades, aquéllas ubicadas tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo enfrentan cambios en la estructura urbana desde un aspecto físico hasta el social.

Para el caso de los países en vías de desarrollo, las diferencias se expresan principalmente desde un aspecto económico que versa sobre el acceso a bienes y servicios, calidad y vida digna, el desarrollo de una vida plena y otros elementos recurrentemente referidos tanto en pactos internacionales como en nuestros instrumentos jurídicos. Por ello, el tema de la vivienda ha sido una problemática ampliamente estudiada desde el siglo pasado en los primeros tipos de asentamientos, aún sin que éstos fueran ciudades.

Las ciudades guardan un vínculo entre las actividades comerciales, la ubicación de la misma y las diferenciaciones territoriales. Dentro de esta triada surge el interés por explicar el funcionamiento de las ciudades y la diferenciación social expresada mediante la vivienda y su localización. Para ello se reconoce al sujeto clave: la vivienda desde un orden primario. No se trata de explicar sus características sino de analizarla desde el mercado en el que opera y se intercambia. Por esa razón es que se aborda desde el concepto de mercado inmobiliario, mismo que representa el escenario en el cual se intercambian viene raíces, aunque no es exclusivamente de vivienda.

Durante las últimas décadas, el retroceso por parte del Estado en la dotación de vivienda fue restringido como consecuencia de distintos procesos de reestructuración económica, cambios

---

<sup>1</sup> Maestra en Planeación y Políticas Metropolitanas por la UAM- Azcapotzalco; profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

demográficos y otros elementos de corte histórico, por lo que la presencia de un sector privado y la mayor cantidad de ofertas privadas creció. Su actuación se vinculó con los grandes cambios en los precios de las viviendas al alza, un acceso restringido al grueso de la población, un urbanismo enfocado a la corriente económica sobre una visión social. El mercado inmobiliario privado, es decir, todo aquel que no tiene aportaciones gubernamentales, prontamente se reconoció como el principal constructor del espacio habitable.

## Revalorización del suelo

### *El mercado inmobiliario: algunos apuntes previos*

El mercado inmobiliario es, entonces, el espacio de intercambio de la oferta y la demanda del suelo, que puede estar producido o en proceso, es decir, puede ser un terreno o ser una construcción. Cabe señalar que el mercado inmobiliario no sólo incluye la oferta para uso residencial, sino que tiene un mercado de oficinas y comercios, usos al por menor, usos industriales, unidades económicas y usos mixtos, por mencionar algunos (Brett, 2009), y en este punto la transacción suelo-dinero ya ha sido fijada, sin mencionar que cada uno de los submercados tiene su propia estructura y funcionamiento; en términos generales se conceptualiza como aquel mecanismo por el cual compradores, vendedores y productores intercambian bienes, donde la oferta se establece de acuerdo a la cantidad de productos que se ofrecen o están disponibles en el mercado, mientras que la demanda es la cantidad de consumidores que están dispuestos a conseguir algún bien del mercado (Scettino, 2003). A diferencia de otros mercados, el inmobiliario no cumple necesariamente con los principios de la economía de mercado de otras mercancías debido a las características propias del bien, lo que genera un desequilibrio entre sus componentes principales: la oferta y la demanda.

Tal es el caso de la localización (sea geográfica o física) y la dependencia directa a la composición misma del bien, es decir, el carácter de inamovilidad. Otro elemento diferenciador es la relación entre los participantes, donde las transacciones no se comparan con las de otros mercados en los cuales la interacción: productor-comprador es directa, o en otros con la intervención de un intermediario denominado vendedor. El mercado inmobiliario se vuelve un tanto más complejo debido a la participación de distintos actores para la producción, la comercialización y la posterior adquisición del inmueble. Existen pocos casos donde la relación es directa, por ejemplo, entre el arrendador e inquilino, o cuando la venta de una propiedad se hace directamente con el dueño y el nuevo propietario.

El tema de la escasez es un aspecto fundamental tanto en las teorías económicas como para la economía urbana y la geografía económica, aunque incluye a otras disciplinas. Con escasez del suelo (Morales-Schechinger, 2005) nos referimos a la situación de un bien que tiene una disponibilidad limitada. Para el caso del suelo la escasez puede aparecer o incrementar por la acción gubernamental y la disponibilidad de áreas determinadas para un uso de suelo específico, o restricción del crecimiento urbano en determinados perímetros. Algunos la denominan escasez jurídica del suelo y se le puede atribuir el aumento de los precios de suelo.

La escasez física no requiere una conceptualización dado que se interpreta literalmente. Un último tipo de escasez es la económica y que guarda una relación directa con el apartado de *rent gap*. Es provocada por los mismos propietarios y se asocia a un mecanismo de especulación, aludiendo al comportamiento por el cual algún poseedor de tierra retiene su bien hasta que la oferta que demanda es satisfecha. Para este punto es necesario mencionar que la posición del poseedor de tierra puede hacerse de manera individual o asesorada por algún experto.

Por lo tanto, si trasladamos las características antes mencionadas a la dimensión del suelo urbano, el papel de la demanda impacta los precios de suelo al ser la que valorice determinadas zonas y desvalorice otras por la competencia entre los actores para conseguir un bien y posicionarse en una ubicación específica. Sin embargo, la demanda es sólo uno de los elementos que conforman el precio del suelo. Retomar los atributos del suelo se vuelve un elemento indispensable, mismo que se divide en dos apartados: el primero corresponde a las cualidades intrínsecas del terreno, es decir, el tamaño, la forma y superficie (Cabrera & Cabrera, 2017) pero son las extrínsecas las que manifiestan un mayor grado de influencia en el precio de suelo.

La localización, la fertilidad y la intensidad de aplicación de capital son los elementos constitutivos del valor del suelo (Jaramillo, 1977). Para Smolka (1981) el valor del suelo está determinado por el mejor y máximo uso que se pueda hacer de éste. A continuación, se describirán cada uno de los componentes constitutivos del valor del suelo y su relación con la revalorización del suelo urbano en la actualidad.

El primero se refiere a *lugares privilegiados* o aquellos que permiten la producción de un mismo bien a menor costo y es un elemento explicativo de la organización espacial, social, económica y política de las ciudades. Las teorías de localización (Losch, 1954) enfatizan que las rentas de suelo varían respecto a la distancia de éste con el centro o nodo y donde el transporte y el tiempo de desplazamiento también tienen un efecto.

Mientras que la fertilidad hace referencia a componentes del territorio que los vuelve especiales por una menor inversión de capital y mayores ganancias, este tipo de componente en el ámbito urbano se refiere a las herramientas que permiten y fomentan al mercado inmobiliario, es decir, a las políticas urbanas y a la planeación urbana que serán abordadas en el siguiente apartado.

La última característica que se refiere a la intensidad de aplicación del capital constante y variable, desde una postura marxista crítica, se refiere a la utilización de capitales como elementos necesarios para la producción capitalista, donde el capital constante incluye el uso de maquinaria, combustible, insumos y nuevas tecnologías que reduzcan los gastos de producción, mientras que el capital variable consiste en la utilización de fuerza de trabajo, y a través de esa porción de trabajo social es que la tierra adquiere un valor que podrá ser intercambiado en el mercado.

### *El papel del mercado inmobiliario en las ciudades*

El estudio del papel del mercado inmobiliario en las ciudades latinoamericanas cobró un papel predominante al ser éste el que refleja la estructura funcional de las ciudades, al mismo tiempo

que influye en el proceso de la configuración urbana. Dentro del mercado inmobiliario, el suelo y las rentas son elementos capaces de expresar espacialmente la configuración de la ciudad en tanto unidades económicas y residenciales, por ello desde el siglo XX los estudios de economía urbana (Bailly, 1978) centraron su atención en dichos elementos. El rol de este mercado será explicado mediante dos dimensiones: la primera evidentemente se refiere a los componentes y el papel del mercado inmobiliario en las ciudades y la segunda corresponde al impacto que tiene dentro del tejido social.

La década del 1980 marcó un cambio en la conducción económica de las ciudades. Las diversas reformas de política macroeconómica tuvieron un impacto en todos los países y de manera particular en aquéllos en vías de desarrollo, lo que perpetuó las ya establecidas diferencias sociales agravando las condiciones de los menos favorecidos. El auge de los servicios en las economías condujo a cambios profundos tanto económicos como sociales y urbanos. La desaceleración de la industria frente a un avance de los servicios en la economía revolucionó los desarrollos tecnológicos, así como el apareamiento y el despunte de actividades económicas específicas. El papel de los servicios avanzados en los países desarrollados fue un elemento central en el crecimiento y el dinamismo de sus economías, fomentando el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y encaminándolos hacia la conformación de enclaves importantes a nivel mundial.

Sassen (1991) clasifica esta reestructuración económica como Ciudades Globales que cuentan con características de mando y dirección, así como la importante cantidad de flujos de información, mercancías, personas y capital que se intercambian como elementos principales. Ante esta nueva forma de ordenación territorial la forma Estado-Nación quedaba abatida por una nueva configuración que implicó territorios de menor extensión, es decir, territorios específicos dentro de los países, replanteando nuevas lógicas regionales.

El surgimiento de las ciudades como nodos de atracción y desarrollo económico también respondió a procesos de jerarquización. No todas las ciudades tienen las mismas características y capacidades de respuesta y acción, por lo que diversos autores plantearon una categorización de ciudades dependiendo de su papel articulador en la escena mundial (Parnreiter, 2002).

Por ejemplo, la Ciudad de México es considerada una Ciudad Global, Parnreiter (2002) la describe como una metrópolis nacional, en transformación hacia una bisagra entre la economía mexicana y la economía global; como tal, es un lugar importante para la producción y la gestión de la globalización de México. Si tomamos como referencia aquellos atributos que han sido resaltados por diversos autores (Friedmann, 1997; Knox, 1995; Sassen, 1991) como características propias de la ciudad global, la ciudad de México las posee.

El concepto hace referencia a una nueva forma de centralidad urbana como consecuencia de las continuas transformaciones en la economía mundial, su función como nodos dentro del entramado mundial, es decir, su incorporación a economías regionales, nacionales e internacionales. Queda obsoleta la imagen de las ciudades conformadas por divisiones político-administrativas u otras características que anteriormente conformaron la imagen de Estados-Nación por lo que centran su atención en las funciones que tienen respecto a la economía mundial. Por tal motivo son importantes las funciones de las ciudades como centros a través de los cuales los flujos de capital, información, mercancías y población circulan.

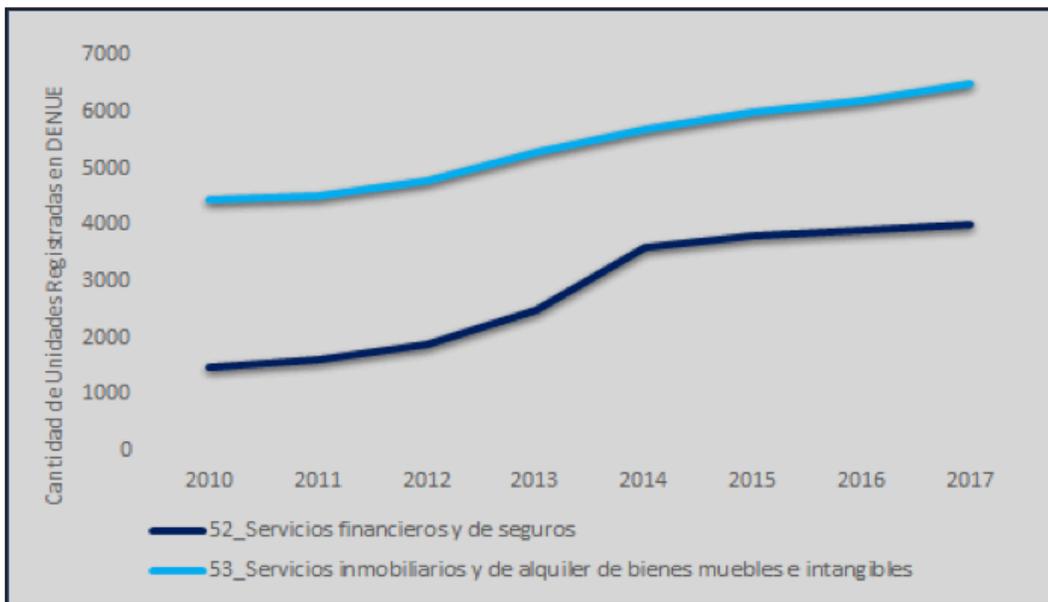
Parnreiter (2016) además hace énfasis en la función de centralización de actividades de gestión y control de la economía global, lo que nos redirecciona a la cuestión de mercado inmobiliario. El funcionamiento de las ciudades globales necesita del préstamo de servicios avanzados para una conducción adecuada de tal modo que son servicios tanto de producción, comercialización y consumo; principalmente de servicios financieros, legales, contables, de seguros o inmobiliarios. Son actividades propias del sector *servicios* y se clasifican como actividades avanzadas o *Knowledge Intensive Business Services* (KIBS,) y han sido punto de discusión por quienes definen al subgrupo como la categoría de servicios más dinámica (Sobrino, 2010) dentro de las economías en ciudades, así como el vehículo conductor en la transformación de imagen urbana en las metrópolis (Ascher, 2004; David, 2017).

La discusión en torno a los servicios avanzados y el papel del sector *servicios* en la ciudad recalca su importancia como los pioneros de desarrollo y su interés en la conducción del mercado inmobiliario al ser una de las grandes actividades económicas y que mayor ganancia y crecimiento ha experimentado además de estar clasificada como una actividad propia del sector servicios. Por ejemplo, el trabajo de Sobrino (2010) muestra el crecimiento del PIB en la ZMM de 1980 a 2000 por grandes bloques de actividades económicas. En ellas agrupa a los servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler evidenciado su crecimiento porcentual, mientras que en 1980 sólo 8.98 % pertenecía a estas actividades; para finales de la década en 1988 contaba con 13.28 % y para 1998 con 15 %.

La gráfica 1 contiene datos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas; incluye al sector 52, correspondiente a los Servicios Financieros y de Seguros que agrupa a la Banca Central (521); Instituciones de intermediación crediticia y financiera no bursátil (522); Actividades bursátiles, cambiarias y de inversión financiera (523), y a Compañías de finanzas, seguros y pensiones (524). También se integra el sector 53 correspondiente a los Servicios Inmobiliarios y de Alquiler de Bienes Muebles e Intangibles que agrupa a Servicios Inmobiliarios (531); Servicios de alquiler de bienes muebles (532), y a Servicios de alquiler de marcas registradas, patentes y franquicias (533). Asimismo, muestra el crecimiento de las actividades vinculadas al mercado inmobiliario en la CDMX en el periodo de 2010 a 2017. Los datos expuestos son del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y se puede observar un crecimiento en la cantidad de unidades económicas dentro de ambos sectores, donde cada uno tiene subgrupos, todos relacionados con los servicios financieros, seguros de vivienda y servicios inmobiliarios, ya sea en compra o renta. En términos de cantidad, las unidades económicas relacionadas al mercado inmobiliario han ido en aumento, pero otro punto de interés en la investigación se refiere a la localización.

La localización es un factor determinante para el desarrollo del mercado inmobiliario, el cual suele aprovechar las ventajas de aglomeración y utilizar la infraestructura y los servicios urbanos que abastecen la estructura urbana por lo que se concentra en los lugares privilegiados. Con la misma lógica opera el mercado de vivienda privado buscando las áreas con mayor potencial o aquellas revalorizadas a partir de la inversión pública o privada. La localización de las unidades económicas registradas en el DENUE refieren una aglomeración en puntos estratégicos de la CDMX, esta misma concentración es la que siguen los diferentes mercados, incluidos los de vivienda y renta, reproduciendo patrones de segregación.

Gráfica 1.

**Crecimiento del Sector Servicios Relacionados al Mercado Inmobiliario 2010-2017.**

Fuente: elaboración propia con base en el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE). Datos 2015, 2016 y 2017.

La segregación del espacio urbano involucra la aglomeración en el territorio de individuos con características homogéneas al interior que se diferencian de otros grupos que los rodean (Pérez, 2011) y es utilizado para conceptualizar la distribución espacial diferenciada dentro de un espacio por características determinadas.

La relación tripartita que trata de exponer este artículo tiene que ver con el efecto social como lo es la segregación residencial a partir de dos elementos: la actuación del mercado inmobiliario en la CDMX y la incidencia de las políticas urbanas y la planeación. Por ello el apartado hace un breve resumen de las políticas de vivienda en México para visualizar patrones de segregación residencial anteriores al *boom* inmobiliario.

El análisis de la política de vivienda se divide en cuatro grandes fases (Benlliure, 2016): la primera se denomina *Los primeros años y la urbanización* que va de 1925 a 1965. En este primer periodo aparecieron la constitución mexicana y el establecimiento de la obligación de los patrones o empleadores para garantizar a sus trabajadores habitaciones cómodas, higiénicas y a renta baja. Aparecen múltiples instituciones encargadas de la producción de vivienda y nacen grandes referentes arquitectónicos para la ciudad como el multifamiliar Juárez y la unidad Modelo, Nonoalco-Tlatelolco; sin embargo la vivienda producida está destinada a trabajadores del Estado y a aquéllos pertenecientes a trabajos formales, por lo que se comienzan a formar patrones de segregación residencial.

El segundo periodo denominado *Estado promotor* (que va de 1960 a 1980)"; para estos años, el problema de vivienda ingresó a la agenda pública, y distintas instancias gubernamentales nacionales e internacionales intervinieron para la creación de vivienda a los distintos sectores desatendidos. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Banca Privada Social operaron distintos programas de ayuda, y a su vez el gobierno federal creó distintas secretarías y fondos para este objetivo. Cabe señalar que durante este periodo, distintas crisis macroeconómicas impactaron fuertemente la economía nacional, y el reajuste del peso, así como distintas devaluaciones, fueron determinantes para que se diera un estancamiento del Estado en materia de vivienda y de las garantías sociales e individuales.

El tercer periodo denominado como *Transición*, refiere a la crisis mexicana ocurrida durante la década de 1980 y que constituye un punto clave en la historia de la ciudad, no sólo por la transformación del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) que desarrolló nuevas formas de acceso a la vivienda y a distintos créditos, la indexación al salario mínimo con la finalidad de expandir los beneficios a la población trabajadora y la reestructuración del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda (Infonavit). El terremoto de 1985 fue un evento clave para la década, incluso para las posteriores, toda vez que el desastre provocó el derrumbe de escuelas, hospitales, edificios de gobierno y viviendas, lo que generó un plan de reconstrucción y el nacimiento del Programa de Renovación Habitacional Popular (PRHP) en el cual se edificaron 44 000 viviendas (Hernández, 2016).

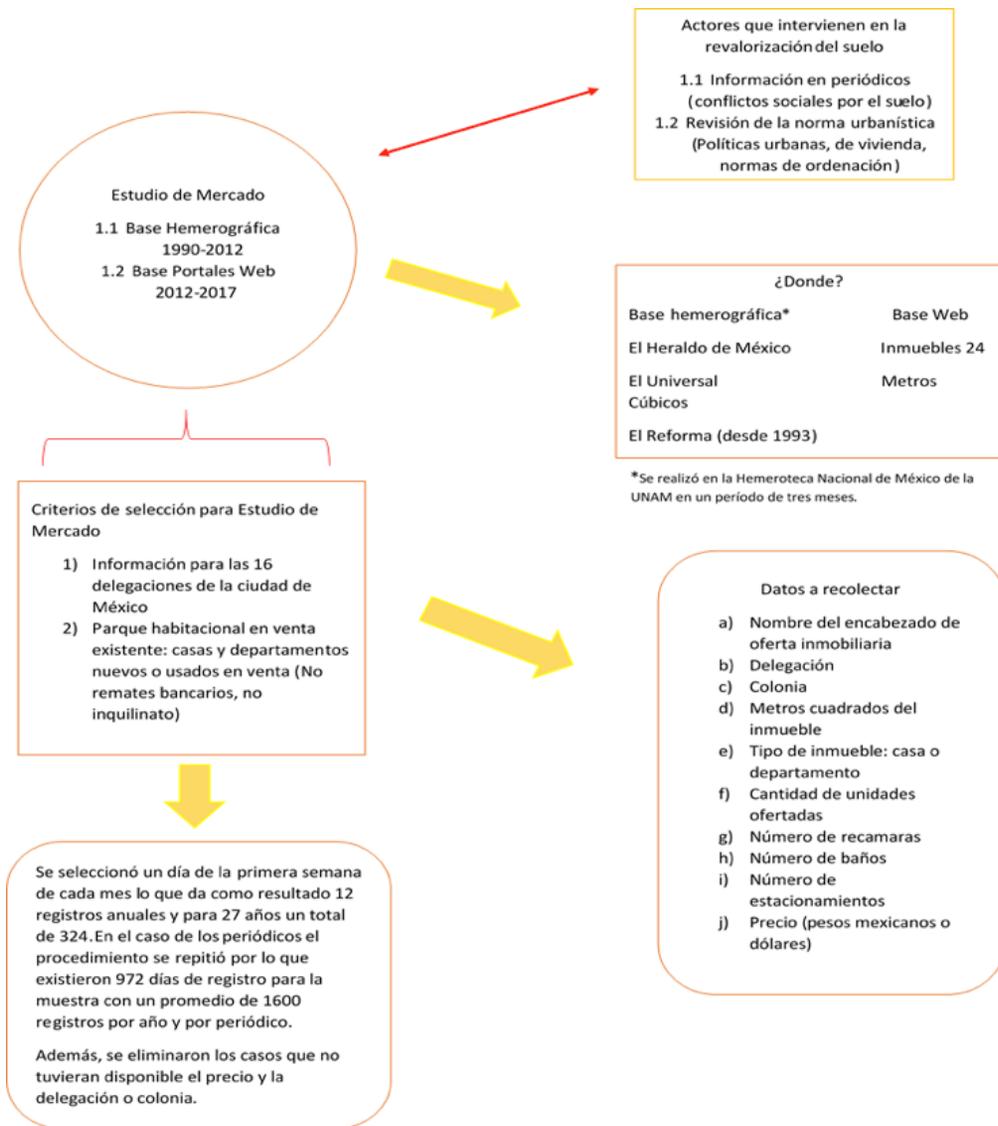
El último periodo se denomina *Estado Facilitador* y comenzó en 1990, la reestructuración de distintos organismos y programas cambia las reglas de operación drásticamente, durante estos años se transitó al fortalecimiento financiero con las que el Estado incentivó la **participación social** y privada para la generación de vivienda. La intervención del sector privado en la producción y la comercialización de las viviendas fue delegada del Estado, el cual con distintas herramientas potencializó su actuación y su alcance.

En los cuatro periodos se observa una atención priorizada primeramente hacia los trabajadores formales; para el segundo se trata de intervenir en sectores populares aunque con poca cobertura en el territorio; para el tercero, la creación de vivienda para aquellos que la perdieron durante el terremoto más tarde se convertiría en un elemento de estigmatización y señalamiento social (Ávila, 2017) por el tipo de casa que habitaban, y en el último se observa una mayor presencia del sector privado para la cobertura de vivienda que se convertiría en la elitización de bienes y el punto de quiebre ante el derecho a un bien básico, puesto que al ser regulado por sectores privados el bienestar social no se privilegia y es un fomento económico el que racionaliza la dotación de vivienda.

## Metodología

El objetivo de esta investigación es identificar la existencia de la revalorización del suelo y su efecto desde una perspectiva de segregación residencial.

Figura 1.  
Cuadro metodológico.



Fuente: elaboración propia con base al diseño metodológico de la investigación.

## Resultados

La ciudad de México, al igual que otras ciudades latinoamericanas, fue espacio de diversas transformaciones socioespaciales (Aguilar, 2012). Se observa un cambio en la dinámica de producción de vivienda, la entrada de nuevos actores al mercado y la desaparición de otros tantos como principa-

les conductores, en particular del Estado y los gobiernos. Diversos estudios referentes a la vivienda y la producción de oferta para la población han puesto énfasis en un crecimiento desproporcional del precio de ésta, además de evidenciar las condiciones económicas precarias de un sector importante de la población, lo que imposibilita el acceso a una vivienda. Uno de los principales ítems estudiados ha sido la oferta de vivienda de interés social, la cual ha ido en declive frente a una producción de mayor precio en el mercado. Otro punto tratado ha sido la diferencia entre la oferta de vivienda ubicada en la ciudad de México en distintos puntos geográficos frente a la ofertada en municipios colindantes a la ciudad que conforman la Zona Metropolitana del Valle de México.

Lo anterior hace evidente una diferenciación enorme entre precios, tamaños, localización y otros atributos de la vivienda, aunque resulta un ejercicio poco confiable, la aseveración parte del hecho que comparar productos ofertados en el mercado que pertenecen a subgrupos diferentes nos arroja resultados sobre estimados o viciados.

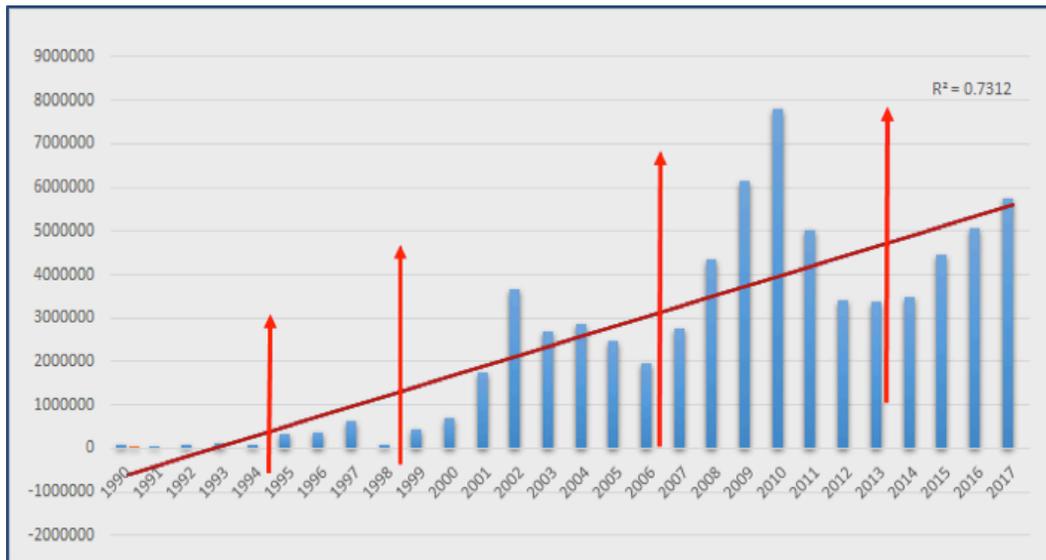
En este caso los resultados corresponden únicamente a la oferta “privada” los que confirman una revalorización del suelo, de 2000 a 2017 como se muestra en la gráfica 2. Dentro de este periodo resulta fundamental la promulgación del bando 2 como mecanismo para restringir el crecimiento territorial de la ciudad a suelo de conservación y fomentar el regreso a las delegaciones centrales. La reconversión de áreas obsoletas económicamente mediante herramientas urbanas como la redensificación (Paquette, 2009) como parte de la política urbana se convirtieron en piezas clave para el ordenamiento del territorio, pero más adelante la aplicabilidad, la conducción y la vigilancia generaron un efecto contrario.

No se puede dejar de mencionar la crisis inmobiliaria de 2008 en Norteamérica y Europa, así como la gran cantidad de noticias especulativas que hicieron referencia al mercado mexicano y la burbuja inmobiliaria; la presente investigación concluyó que México no experimenta situación similar. La oferta inmobiliaria para la ciudad tiene niveles de absorción estandarizados y que responden a la demanda del bien. Como acotación, conviene señalar que lo sucedido con el desplome inmobiliario se refirió a un aumento en el poder adquisitivo de la población lo que generó una mayor circulación monetaria para la adquisición de bienes raíces incentivando un rápido crecimiento del sector; la especulación inmobiliaria fue determinante.

Para 2004, la restricción en las tasas de interés mermó notablemente la capacidad de pago de los deudores, y todas aquellas personas que refinanciaron sus hipotecas para comprar más activos —ante los primeros señalamientos de quiebre bancos e inversionistas—, retiraron sus fondos, lo que tuvo un impacto en el mercado. Para México, desde 2007 hasta 2011 el incremento en el precio de la vivienda fue una realidad, como también lo fue que en 2012 enfrentó una caída pero en años posteriores nuevamente comenzó un proceso de crecimiento.

Es importante mencionar en este punto una de las estrategias propuestas para disminuir los patrones de segregación por el acceso a la vivienda o las carencias que en ella se expresan. Como se señaló en los puntos anteriores las esferas económica, política y social, incluso aquellas de índole natural intervienen en la configuración del comportamiento del mercado inmobiliario, entonces un primer paso sería el **conocimiento y el monitoreo constante del mercado**. Para poder regularlo es necesario conocer cómo funciona, cuáles son los actores que intervienen y cuáles son aquéllos que influyen para entonces poder dar la mejor alternativa y opción en la regulación.

Gráfica 2.

**Modificación en la producción de vivienda: relación oferta de casas y departamentos CDMX 1990-2017.**

Fuente: elaboración propia con base al estudio de mercado realizado para la Ciudad de México de 1990-2017.

Ante esta situación conviene precisar que los instrumentos normativos y las reglas de desarrollo urbano que conducen a la ciudad son un elemento que favorece una mayor oferta de vivienda; las normas que determinan la intensidad, la ocupación y las formas de aprovechamiento del espacio urbano han fomentado el papel de los actores privados en la producción del espacio habitable.

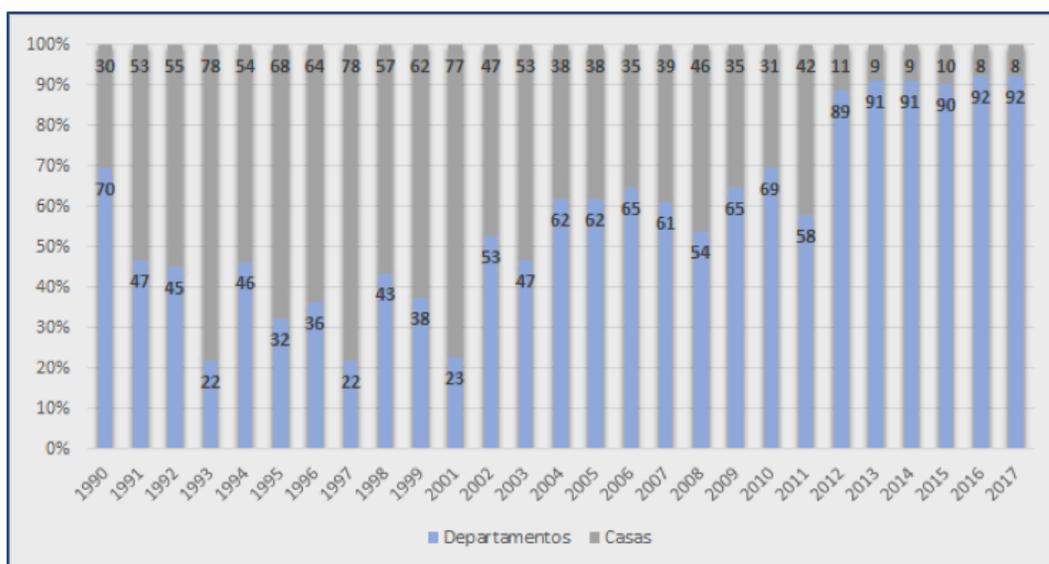
A la luz de los datos, se ha hecho una revisión en los diarios respecto a la problemática principales de la vivienda y que enfrentan asimismo los habitantes en la ciudad de México; en dicho análisis se destaca el desalojo de aquella población de escasos recursos o que no cuenta con los medios económicos requeridos para permanecer en su lugar de residencia. El incremento en los precios de la vivienda han sido el principal detonador ante el cambio de residencia, ya sea por desplazamiento, movilidad residencial, desalojos, expulsión, gentrificación y otros tantos conceptos utilizados en la literatura científica, que hacen referencia a un cambio en la población originaria a partir de la inversión en áreas específicas y con ello la llegada de otra, con características diferentes, principalmente un mayor poder adquisitivo.

Otro elemento a considerar es el cambio en el tipo de reducción de la vivienda, en décadas anteriores el mayor porcentaje de oferta se concentró en el subgrupo de casas; se trata de residencias con amplios espacios y cuyo modelo de crecimiento era horizontal, y a partir del 2000 cambia para un tipo de crecimiento vertical como se muestra en la gráfica 3. Con esta segunda gráfica la propuesta de estrategia es la **densificación urbana pero no sólo en las áreas centrales** como un seguimiento del Bando 2 sino una ampliación a otras delegaciones tales como

Iztapalapa, Iztacalco y Azcapotzalco permitiendo así la entrada del mercado inmobiliario a estas zonas y por ende de la inversión privada y pública con la finalidad de incrementar el valor de las viviendas y dotar a la demarcación con mayores servicios urbanos.

Gráfica 3.

**Modificación en la producción de vivienda: relación oferta de casas y departamentos CDMX 1990-2017.**



Fuente: elaboración propia con base al estudio de mercado realizado para la Ciudad de México de 1990-2017.

La producción comienza a centrarse en departamentos y desarrollos verticales, la planeación urbana propone normas de actuación que hacen posible la construcción de torres con más de 50 niveles en distintos puntos de la ciudad. La reducción del espacio habitable es evidente y comienzan a generarse micro residencias de hasta 55 metros cuadrados que sobrepasan los precios de las casas en décadas anteriores. Con ella comienza un nuevo modelo de segregación residencial, la diferenciación entre los residentes por la localización geográfica de sus viviendas, pero también una segregación de carácter subjetivo que tiene que ver con los elementos físicos de la vivienda y una especie de presencia y reconocimiento de los otros. En la tabla 1 se han incluido los elementos de la vivienda de 2000, 2010 y 2017, para observar el crecimiento del precio por metro cuadrado, pero también los valores mínimos y máximos que se identificaron en esos años dentro de la oferta de las mismas.

Estos resultados son en términos generales para la ciudad de México, aunque se hizo un análisis por contorno de acuerdo con la clasificación de Delgado (1990) donde identifica cuatro grupos: ciudad interior, áreas intermedias, segunda conurbación y metropolización. Un elemento por el cual se eligió la clasificación, es por el vínculo que traza entre el patrón territorial y la segregación socioespacial y lo describe como un evidente patrón de los sectores pobres hacia el norte

Tabla 1.

**Elementos de referencia en la vivienda Ciudad de México 2000, 2010 y 2017.**

	2000		2010		2017	
	Casa	Departamento	Casa	Departamento	Casa	Departamento
Valor Mínimo	\$ 1,026,404.00	\$ 823,870.00	\$ 2,198,864.00	\$ 2,048,941.00	\$ 4,031,755.00	\$ 3,047,489.00
Valor Máximo	\$12,483,687.00	\$ 1,853,707.00	\$61,414,260.00	\$ 50,134,090.00	\$75,935,229.00	\$50,655,437.00
Precio por mt2	\$ 5,368.00	\$ 4,824.00	\$ 17,585.00	\$ 24,082.00	\$ 41,461.00	\$ 52,254.00
Mediana	\$ 1,160,283.00	\$ 514,918.00	\$ 4,497,676.00	\$ 2,198,864.00	\$ 7,429,643.00	\$ 4,031,425.00
Moda	\$ 858,198.00	\$ 171,640.00	\$ 2,808,549.00	\$ 1,649,148.00	\$ 2,303,860.00	\$ 2,879,589.00
Desviación Estádar	\$ 1,789,460.00	\$ 383,140.00	\$10,404,576.00	\$ 13,712,758.00	\$10,822,696.00	\$ 5,728,681.00

Fuente: elaboración propia con base al estudio de mercado realizado para la Ciudad de México de 1990-2017.

y el oriente, mientras que los sectores medios y altos se desplazan hacia las laderas boscosas del poniente y el sur de la ciudad.

Aunque cabe resaltar que diversos han sido los autores que utilizan esta forma de lectura territorial para analizar algunos fenómenos sociales, por ejemplo Coulomb (1984), recurre al modelo de anillos para analizar el desplazamiento de la vivienda de alquiler hacia la periferia; Schteingart (1989), por su parte, lo hace para distinguir los procesos de suburbanización de la población que se desplaza hacia los contornos exteriores, o Garza (1987), quien estudia la densificación de los años cincuenta, su vinculación con la descentralización del comercio y los servicios hacia áreas intermedias.

La *ciudad interior* compuesta por la delegación Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza muestra diferencias al interior. Si bien es conocida como el área de mayor influencia y mayores precios, la heterogeneidad del territorio nos sugiere una microsegregación y una mayor modicidad social. Por su parte, Benito Juárez es la delegación con mayor número de desarrollos inmobiliarios y representa un *boom* inmobiliario real, por la intensidad de construcción y vivienda generada al interior de la demarcación, además del precio elevado de sus viviendas.

Mientras que la delegación Miguel Hidalgo, como se muestra en la gráfica 5, representa la delegación con el mayor porcentaje de Producto Interno Bruto (PIB) producido a nivel ciudad, aquí es donde se concentra la mayor inversión pública y privada para el desarrollo inmobiliario y sus viviendas responden a lógicas de producción globales. La mayoría de sus ofertas son tasadas en dólares y se enfocan a estratos socioeconómicos altos.

Aunque la delegación Cuauhtémoc (gráfica 4) es por excelencia el territorio de estudio de efectos sociales tales gentrificación, elitización, boutiqueización y desalojos (Hidalgo, 2014), el estudio realizado, así como información encontrada en distintos portales inmobiliarios, muestran que la delegación responde a otras lógicas de comportamiento, no concentra la vivienda más cara de la ciudad y la oferta de vivienda encontrada es media residencial incluso comparable con la oferta de las delegaciones Azcapotzalco o Iztapalapa.

Cabe señalar que al igual que las dos delegaciones anteriores, la Cuauhtémoc tiene zonas con mayor valor pero en promedio su comportamiento es similar al de otras de menor dinamismo inmobiliario. Por su parte la delegación Venustiano Carranza ha mostrado poco desarrollo, pero desde el anuncio de la reubicación del aeropuerto internacional la valorización del terreno y zonas aledañas generó un rápido crecimiento del sector inmobiliario, la creación de nuevos desarrollos, mega torres y centros comerciales, mismos que han comenzado a impactar la zona.

Ante estas situaciones, la tercera estrategia propuesta para la disminución de los patrones de segregación es la apertura a otras opciones de vivienda y no sólo fomentar la venta de la misma. Incrementar las opciones de vivienda en renta representa una alternativa incluyente para una gran parte de la población. En esa misma tesitura, resulta necesario conocer la heterogeneidad del mercado hacia el que va dirigida la oferta inmobiliaria, ser conscientes del perfil sociodemográfico de las personas que buscan una vivienda, las condiciones laborales que en la mayoría de las ocasiones frena la posibilidad de incorporarse al mercado formal y cada vez más lo hace a través de *outsourcing* y las modificaciones en las familias. Conocer estas características permite lanzar opciones de vivienda más adecuados a la diversidad de población y sus necesidades.

## Conclusiones

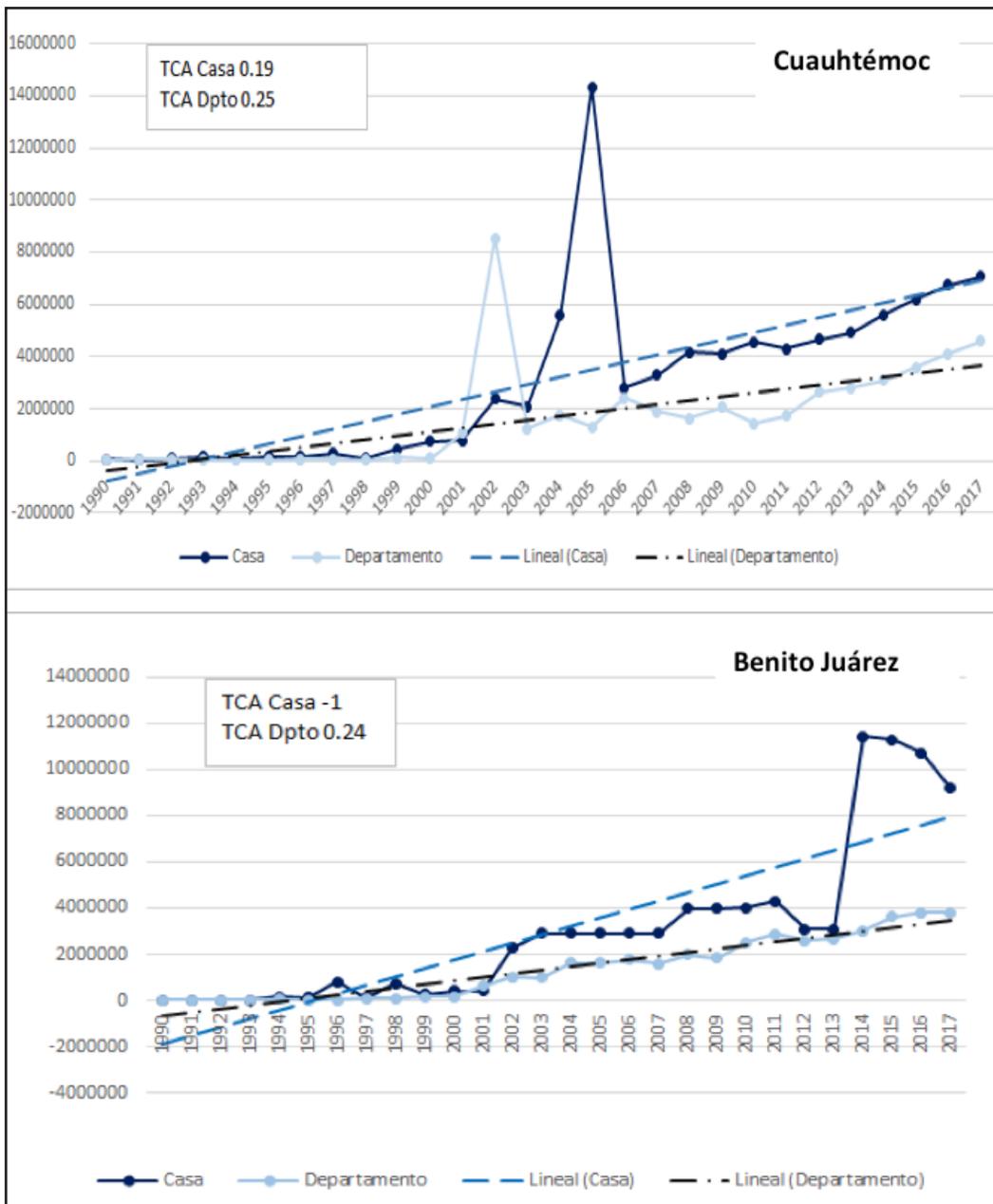
Existen tres factores clave para el aumento del precio del suelo y por consiguiente de la vivienda: la localización, los actores (ya sean públicos privados o sociales) y la planeación urbana desde un enfoque de política pública, urbana o normas de ordenación territorial. No existe un comportamiento homogéneo en el crecimiento de los precios del suelo o revalorización, existen criterios espaciales y de mercado que determinan su dinámica.

Ante ellos es necesario decir que el planteamiento de los CBD y anillos concéntricos que plantean la dispersión de la oferta y la disminución de los precios hacia la periferia es un modelo erróneo. Actualmente existen dinámicas novedosas por lo que es necesario plantear nuevos modelos de agrupamiento; ante ello, las cuatro delegaciones que forman a la ciudad interior no responden a los precios más elevados de la vivienda, y sólo dos de ellas pueden tener dichas características.

La vinculación del mercado inmobiliario y la vocación productiva de los servicios en la ciudad son un determinante para la ubicación de áreas residenciales, comerciales y mixtas. Por ello es necesario estudiar periódicamente el comportamiento del mercado incluyendo ofertas públicas y otras cofinanciadas no únicamente la oferta privada, expandir los alcances el estudio de mercado presentado permitirá concebir un panorama más amplio y mejor consolidado que nos dará las herramientas necesarias para actuar.

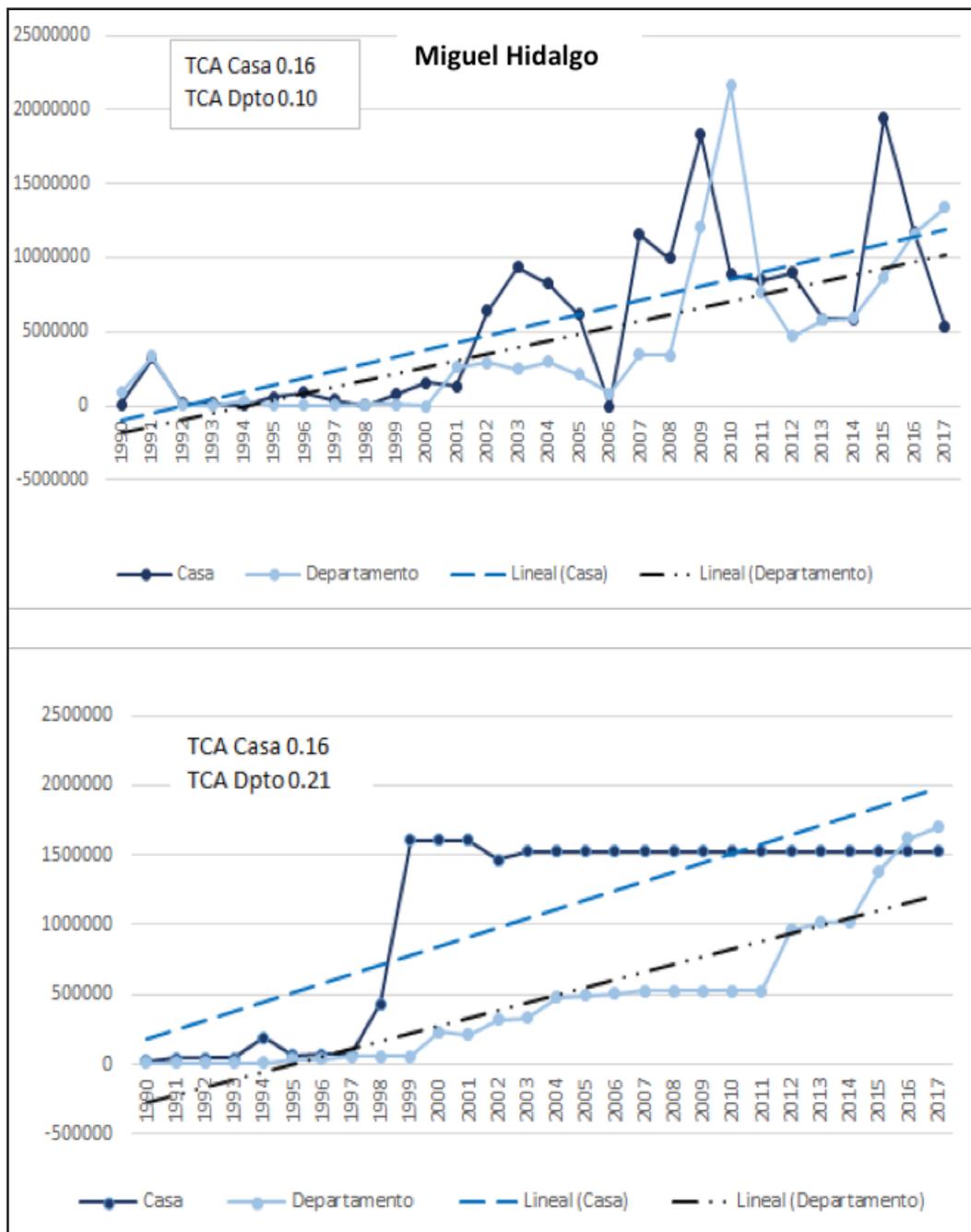
**Sólo un estudio que incluya el componente cuantitativo (como el estudio que aquí se presenta) y que recoja las experiencias empíricas o efectos sociales en el territorio tendrá los elementos necesarios para un diagnóstico integral del mismo, pero omitir alguno de los dos enfoques podría llegar a sesgar la visión de la realidad, por ello se propone continuar con el estudio incorporando la visión cualitativa.**

Gráfica 4.  
 Precio promedio de la vivienda en Ciudad Interior 1990-2017.



Fuente: elaboración propia con base al estudio de mercado realizado para la Ciudad de México de 1990-2017.

Gráfica 5.  
 Precio promedio de la vivienda en la Ciudad Interior 1990-2017.



Fuente: elaboración propia con base al estudio de mercado realizado para la Ciudad de México de 1990-2017.

Después de tener los elementos del diagnóstico, entonces se podrán proponer alternativas o líneas estratégicas y de acción que conduzcan a la reducción de la brecha social por la apropiación diferencial de las rentas como consecuencia de la revalorización del suelo que se expresa en mayores índices de segregación residencial.

Respecto a la agenda urbana, es necesario considerar que una de las acciones prioritarias tiene que ver con la planificación, misma que se contempla como un mecanismo capaz de generar mezcla social mediante el suministro de viviendas asequibles, con acceso a espacios públicos, servicios básicos de calidad y elementos que fomenten y permitan una mayor integridad social. Por ello es necesario elaborar un planteamiento incluyente y con justicia social que permita la interacción de los diversos grupos sociales, pero también de mecanismos que faciliten el acceso a vivienda para todos, mientras que en su planteamiento denomina a la vivienda como un derecho progresivo para el cual se han de ir fijando distintas herramientas y canales que hagan posible esto, por ejemplo, el diseño participativo y procesos de planificación participativa para que la sociedad se involucre en la construcción del derecho a la vivienda de acuerdo a sus usos y costumbres y la vivienda no represente sólo un techo sino un lugar de expresión y desarrollo de la vida digna.

El objetivo de este artículo es señalar la planeación urbana como un aspecto fundamental para ampliar o disminuir las brechas sociales y lo que pretende dar cuenta es de la desigualdad social generada por la apropiación diferencial de rentas y el acceso inequitativo a vivienda, para después generar propuestas de política que minimicen los costos sociales. También se trata de otorgar vivienda céntrica con todos los servicios urbanos disponibles como un derecho e ítem señalado dentro de la nueva agenda urbana, para ello es necesario eficientar los recursos públicos para la urbanización y mantenimiento de las áreas consolidadas.

## Referencias

- Aguilar, Adrián Guillermo (2012). "Segregación socioeconómica en la Ciudad de México. Análisis con *clusters* geodemográficos", en Rodríguez Hernández, Francisco (coord.), *Pobreza, desigualdad y desarrollo: conceptos y aplicaciones*, 1a. ed. Cuernavaca: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM)-UNAM, pp. 177-218.
- Ascher, François. (2004). *Los nuevos principios del urbanismo*, 1ª. ed. Madrid: Alianza, pp. 73-74.
- Coulomb Aguilar, René (2016). "Centralidad urbana e histórica y "modelos de ciudad", en Ávila, D., Esquivel, G., Coulomb, R., Pradilla, E., Conolly, P., & Esquivel, M. T. (coords.), *Habitar la centralidad urbana (II). Prácticas y representaciones sociales frente a las transformaciones de la ciudad central*, 1ª. ed. Ciudad de México: Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez, pp. 227-248.
- Bailly, A., & Oya, J. J. (1978). *La organización urbana: teorías y modelos*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, pp. 240-280.
- Brett, D. L., & Schmitz, A. (2009). *Real estate market analysis: methods and case studies*. 2a. ed., Chicago: Urban Land Institute, pp. 20-25.

- Benlliure, Pablo (2016). *La política de vivienda en México: del Estado al sector inmobiliario*, México: UNAM.
- Coulomb, René (1984). "La vivienda de alquiler en zonas de reciente urbanización. El caso de la zona metropolitana de la ciudad de México. 1970-1982", en *Programa de Estudios de Vivienda en América Latina y Centro de la Vivienda*. 1ª. ed., México: Centro de Vivienda Estudios Urbanos, pp. 8-14.
- David, L. (2017). "El 'desarrollador-plataforma', nuevo actor de la división del trabajo inmobiliario financiarizado en México", *Estudios demográficos y urbanos*, 32(2), 225-244.
- Delgadillo, Víctor (2014). "*Ciudad de México: megaproyectos urbanos, negocios privados y resistencia social*", en Hidalgo, R., & Janoschka, M. (eds.) *La ciudad neoliberal: gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*, 1ª. ed. Santiago de Chile: Serie GEOlibros, núm. 19, pp. 119-215.
- Delgado, Javier. (1990). "De los anillos a la segregación. La Ciudad de México, 1950-1987", *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 5, núm. 2, pp. 237-274.
- Garza, G. (1988). "La política de parques y ciudades industriales en México: etapa de expansión, 1971-1987". *Estudios Demográficos y Urbanos*, pp. 39-55.
- Hernández, M. T. E. (2016). "El Programa de Renovación Habitacional Popular: Habitabilidad y permanencia en áreas centrales de la Ciudad de México", *Revista de Ciencias Sociales Humanidades*, Iztapalapa (80), 69-99.
- Jaramillo González, S. (2008). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, 2ª. ed., Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, pp. 129-182.
- Sally Weller (2012). "Manufacturing and labor", en Bryson, John, Clark Jennifer y Vanchan Vida (coord.), *Handboo of manufacturing. Industries in the world economy*, 2a. ed., Edward Elgar Publishing, pp. 17-29.
- Paquette Vassalli, C., & Delaunay, D. (2009). "Movilidad residencial y política de redensificación: el área central de la Ciudad de México", *EURE* (Santiago de Chile), 35(105), pp. 95-112.
- Parnreiter, C. (2002). "Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global". *EURE* (Santiago de Chile) 28(85), pp. 88-119.
- \_\_\_\_\_. (2016). "La producción de los espacios de la ciudad global: planificación estratégica, megaproyectos y las "necesidades" de mercado inmobiliario". *Revista de Geografía Norte Grande*, (64), pp. 151-166.
- Pérez-Campuzano, E. (2011). "Segregación socioespacial urbana. Debates contemporáneos e implicaciones para las ciudades mexicanas". *Estudios demográficos y urbanos*, 2011, vol. 26, núm. 2, pp. 403-432.
- Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*, 2a. ed., Oxford: Princeton University Press, Princeton and Oxford, pp. 17-83.
- Schteingart, M. (1989). *Los productores del espacio habitable Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, 1ª. ed., México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 424 pp.
- Sobrinho, J. (2010). *Competitividad urbana: una perspectiva global y para México*. 1ª. ed., Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 435 pp.

## Siglas y acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDMX	Ciudad de México
DENUE	Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas
Fonhapo	Fondo Nacional de Habitaciones Populares
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Infonavit	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
KIBS	Knowledge Intensive Business Services
PIB	Producto Interno Bruto
PRHP	Programa de Renovación Habitacional Popular

# Estrategias para eliminar las incongruencias del marco regulador de abastecimiento doméstico de agua potable en México

Homero Clemente Mendoza<sup>1</sup>

## Introducción

De acuerdo con Lane y Ersson (2000) y Fligstein y McAdam (2012), las instituciones son principios expresados como normas o reglas que integran conductas, comportamientos, intereses y sistemas de creencias. Sirven a una comunidad organizada y para asegurar su cumplimiento se hacen concomitantes a mecanismos de coerción o de competencia.

Las instituciones son organizaciones y son normas. Desde el punto de vista de la teoría institucional, las normas son generalidades que se presentan como opciones de comportamiento gobernadas por sanciones; desde el punto de vista sociológico, son entidades que incluyen patrones de comportamiento práctico, convenciones, valores y roles.

Sin embargo, no todas las normas son instituciones. Si se requiere que las conductas sean promovidas y controladas por normas y reglas, entonces es necesario que sean legítimas para que la actuación individual y colectiva tienda a ser uniforme. Las reglas que se aceptan devienen en máximas sociales y se convierten en instituciones cuando son legalmente garantizadas. Es decir, son esperanzas que mediante incentivos, se convierten en obligaciones hechas realidad (Fligstein y McAdam, 2012).

Los incentivos son necesarios porque ayudan a disminuir actitudes egoístas, refuerzan las expectativas, la confianza en el sistema y ayudan a definir la forma de distribuir los beneficios. Así, las reglas que se respetan ofrecen estabilidad al sistema mediante la imposición del poder que otorga un sistema jerárquico de normas (Coleman, 1990; Fligstein y McAdam, 2012).

El nuevo institucionalismo acepta que las normas son efectivas cuando la penalidad por infringirlas es alta y el beneficio por hacerlo es bajo, en ese caso la regla se respetará, potenciará los valores defendidos y los resultados esperados; en caso contrario, la violación de la regla es

---

<sup>1</sup> Doctor en Políticas, Planeación y Desarrollo por la *University of Southern California (usc)*. Actualmente se desempeña como Director de Desarrollo en la División de Planeación de la empresa Coastal Environments Inc., en La Jolla CA.

inminente y se convierte en un factor de desestabilización y de crisis para el sistema que busca proteger. Las normas son importantes porque ligan el actuar político con el poder, ligan Estado y legitimidad, se acepta que las reglas afectan resultados sociales, económicos y políticos, afectan las interacciones entre entidades y también permiten definir políticas y posibles resultados (Weber, 1968; Lane and Ersson, 2000; Moe, 2005).

En ambientes complejos como el del manejo y control de agua con fines de consumo humano, las instituciones no funcionan de manera aislada. Aunque la definición de normas, generalmente se refiere a patrones y relaciones supra-organizacionales (relacionado con su omnipresencia y con la estabilidad del sistema que regulan), los resultados de esas reglas son analizados habitualmente a nivel micro o local y ayudan a explicar las variaciones de resultados en los ámbitos políticos, sociales y económicos.

En el caso del abasto de agua a nivel doméstico, el proceso está gobernado por normas y reglas más generales que regulan la apropiación y el usufructo del líquido. Al igual que en otros casos de bienes comunes, para que las normas sean exitosas es importante que las normas y la realidad sean el mismo fenómeno; es decir, las normas delimitan el proceder individual y colectivo para la consecución de un fin, y se asume que son exitosas sólo si son complementarias y determinan los alcances e incentivos para ser implementadas.

La dotación de agua a escala doméstica es importante por diversos aspectos, baste citar que sólo en países en vías de desarrollo, "casi la mitad de la población sufre de problemas de salud debido a inadecuados servicios de agua y saneamiento y, constituye la segunda causa de mortalidad infantil" (UNDP, 2006).

Tres preguntas son esenciales cuando hablamos de dotación y consumo de agua a nivel doméstico en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM): 1) ¿cómo se reflejan los valores del agua a ese nivel?; 2) ¿cuál es la dotación mínima per cápita diaria que debe suministrarse?, y 3) ¿de qué manera, el marco legal define y protege la dotación a nivel doméstico?

## Objetivo

El objetivo principal es explicar cómo la inseguridad de abasto de agua se correlaciona con el tipo de normas y estándares para la dotación de agua a escala de vivienda en México. El objetivo complementario es ofrecer alternativas para resolver las contradicciones relevantes del marco legal que regula la dotación de agua para consumo humano a nivel de vivienda en la ZMVM.

## El marco normativo del agua

El marco normativo para el abastecimiento de agua potable en México se integra por tres órdenes: primero está la Ley suprema (integrada por la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y los pactos internacionales a los que el país se adhiere), después están las legislaciones estatales en la materia, y el tercer orden lo conforma la regulación específica a escala local.

## Los valores del agua

Existen cuatro puntos centrales con respecto al valor del agua en México.

- Primero: el marco legal vigente acepta que el agua es un bien público. La Constitución de la Ciudad de México añade que el agua es un bien social y cultural; “[...] es inalienable, inembargable, irrenunciable y esencial para la vida [...]” (GDF, 2015: Art. 9).
- Segundo: el acceso al agua es un derecho constitucional. Tanto el pacto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como la constitución nacional de la Ciudad de México (CDMX) y la del Estado de México (Edomex) expresamente reconocen que el acceso al agua es un derecho.
- Tercero: el agua pertenece a la nación y su gestión es de utilidad pública. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) determina que es prioridad nacional y asunto de seguridad nacional, y ordena que el acceso y uso del agua sean equitativos y sustentables (DOF, 2018; LAN, Art. 7). La Constitución de la CDMX añade que la administración del agua debe ser pública y sin fines de lucro (Art. 9). En el Edomex los servicios que ampara la Ley de Agua pueden ser concesionados (Arts. 34 y 68).
- Cuarto: la prestación de servicios de agua deber ser coordinada. La CPEUM faculta a los municipios a hacerse cargo de los servicios públicos de agua potable y permite la colaboración y coordinación regional en materia de agua potable (DOF, 2018, Arts. 115 y 122), así, la Constitución faculta, pero no obliga. En el Edomex, la constitución local si obliga al Gobierno del Estado y a los Ayuntamientos Municipales a coordinarse en la planeación y ejecución de acciones en materia de agua a nivel metropolitano. En el caso de la CDMX, la Ley de aguas ordena promover un manejo y desarrollo coordinado del agua para maximizar el bienestar social de manera equitativa (Art. 20).

## El abastecimiento doméstico de agua

El marco normativo del agua siembra esperanza pero no crea derecho, ordena pero no obliga. Ello se debe a que define esperanzas pero no impone un sistema eficiente de incentivos o sanciones, las cuales están dirigidas al consumidor final del agua pero no hacia las autoridades que incumplen las obligaciones o que infringen las reglas que el propio marco legal ordena hacer cumplir para garantizar el derecho de acceso al agua a nivel doméstico.

El marco legal que gobierna el abastecimiento doméstico de agua es un deseo sin tiempo definido para alcanzarse y mantiene cuatro omisiones importantes: 1) crea expectativas de acceso al agua pero no crea un derecho porque es incapaz de proteger lo ordenado; 2) no determina la dotación per cápita diaria para garantizar el derecho de acceso al agua, 3) es ambiguo al determinar el punto de entrega de agua potable, y 4) el marco legal es contradictorio, impreciso y no se complementa.

Desde el año 2010, los pactos o acuerdos de la ONU que explícitamente definen el acceso al agua son omnipresentes, supra-organizacionales y buscan crear estabilidad en el suministro de agua para consumo humano.

En 2010, el pacto 64/292 de la ONU reconoció explícitamente el derecho humano al agua como un derecho esencial para el disfrute de la vida y demás derechos humanos, lo definió como el “derecho de todos a agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico” (UN, 2010). El Pacto retoma las observaciones generales del acuerdo 15 de 2003 de derecho al agua, que señala la importancia de contar en cada hogar con suministro suficiente, salubre y aceptable de agua (UN, 2002, c-i). En términos prácticos, el Pacto de la ONU es sólo un exhorto porque cada país tiene el compromiso y no la obligación de hacerlo cumplir en su jurisdicción.

En armonía con el acuerdo de la ONU, desde 2012, la CPEUM estableció que: “[...] Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.” (DOF, 2018: Art 4, Frac VI).

El contraste de las dos definiciones anteriores permite notar que la CPEUM omite la condición de accesibilidad que pareciera ser un detalle insignificante. Para la ONU la accesibilidad es un valor en cuatro dimensiones: 1) física: implica tener la posibilidad de acceder a un suministro de agua suficiente salubre y aceptable en cada hogar, con calidad suficiente y culturalmente adecuados, sin que la seguridad física sea amenazada durante el acceso a los servicios; 2) económica: significa que los costos del agua deben ser asequibles y no poner en riesgo el ejercicio de otros derechos del pacto; 3) no discriminación: dirigida principalmente para los sectores más vulnerables y marginados, y 4) acceso a la información: que protege el derecho a solicitar, recibir y difundir información referida al agua (UN, 2002).

La constitución del Edomex no ratifica expresamente los valores de *acceptable* ni *accesible* que son parte del Pacto de la ONU; aun así, el Reglamento de la Ley de Agua afirma que el Estado será garante de la observancia del derecho al agua y ordena que en cada predio individual con una o varias viviendas, se deberá instalar una toma domiciliaria independiente (GEM, 2014, Art. 108).

En sentido opuesto, la Constitución de la CDMX sí ratifica los valores de la ONU y además liga el derecho de acceso al agua como una condición del derecho a la vivienda, la cual debe contar con la infraestructura y servicios básicos de agua potable (Art 9, Sección E).

## La prioridad de usos del agua

La CPEUM busca alejar al agua de su mero valor económico para convertirla en un derecho y determina que los garantes de éste son los diversos órdenes de gobierno y la sociedad. También le reserva al Congreso la facultad de dictar leyes sobre el uso y el aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal (Art. 73), que es el origen legal de la Ley de Aguas Nacionales (LAN).

La Comisión Nacional del Agua (Conagua) tiene la facultad de crear asignaciones a los municipios y a la CDMX. Las asignaciones son títulos otorgados por el ejecutivo Federal para realizar explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales e incluyen usos de agua destinados

a los servicios público urbano y doméstico (LAN, Art. 3). El uso público urbano del agua no necesariamente implica que sea para consumo doméstico.

La LAN define tres aspectos importantes para el suministro de agua para consumo doméstico:

1. Declara de utilidad pública la eficientización y modernización de los servicios de agua doméstico y público urbano por razones de mejoramiento de la salud y bienestar social. Aunque detalla el uso público urbano del agua, curiosamente omite hacerlo con el uso doméstico del agua, omisión importante que debe ser enmendada.
2. De los cuatro usos reconocidos del agua, ordena priorizar, bajo cualquier situación, el uso doméstico y público urbano. A escala regional, la LAN faculta a los consejos de cuenca a concertar las prioridades de usos de agua (Arts.13 bis 3,13 bis 4, 14 bis 5).
3. Obliga a la Conagua y a los prestadores de servicios públicos de agua, a cumplir con las normas y condiciones de calidad de suministro de agua (Art. 22), a considerar las expectativas de crecimiento de usos de agua (Art. 24), y en situaciones de emergencia, escasez extrema e incluso de sobreexplotación, a tomar medidas, transitorias para garantizar el abastecimiento del uso doméstico (Art. 9, inciso L).

En la CDMX, la Ley de Aguas reconoce cinco usos: la prioriza para uso doméstico y unidades hospitalarias, a la vez que le permite al reglamento de esa ley hacer las variaciones de prioridad (Art. 52). Desde 1990, ése reglamento dio prioridad a los usos citados (Art. 6).

En el Edomex, la Ley del Agua para el Estado de México y Municipios reconoce ocho usos del agua y adopta la misma prioridad de usos que la LAN; esta ley faculta a las autoridades locales del agua a determinar sus usos.

### *La dotación per cápita diaria de agua*

El marco regulador del agua es consistente en ordenar el suministro suficiente para consumo humano y doméstico, pero es incapaz de responder a la pregunta: ¿cuál es la dotación per cápita diaria que debe ser suministrada para cumplir con lo ordenado por la Ley Suprema y para garantizar el derecho de acceso al agua? Algunas respuestas parciales se encuentran en la legislación secundaria o local.

El marco legal del agua determina que para uso doméstico en la ZMVM, ésta debe cubrir la utilización destinada al consumo humano, al uso y personal y del hogar o vivienda, el riego de jardines y de árboles de ornato, y de abrevadero de animales domésticos, ello, sin fines lucrativos (LAN, 2014; LADF, 2015; UN, 2002).

Con base en informes de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sugiere una dotación per cápita diaria, basado en tres criterios: riesgo a la salud, tiempo y distancia. La dotación sugerida varía entre 50 y 100 litros en caso de que existan riesgos de salud bajos y muy bajos. Si la disponibilidad de acceder a una toma de agua no se ubica en uno o varios lugares dentro de la vivienda, el punto central de abastecimiento al menos debe estar físicamente accesible y a no más de 100 metros o a cinco minutos de distancia (WHO, 2003).

Para determinar la dotación de agua, la Conagua utiliza tres criterios con base en sus manuales internos: tamaño de población, clima y nivel socioeconómico. En localidades mayores de 50 000 habitantes que no cuenten con información estadística de consumos diarios de agua, y en función principalmente del clima y de la “clase socioeconómica” de los usuarios —clasificada en residencial, medio y popular— (CNA, 2007), la dotación puede determinarse mediante: a) mediciones aleatorias y basado en consumos consuetudinarios o, b) valores sugeridos desde 2007 y aún en uso. En cuanto a las dotaciones diarias en litros por habitante, por clima y por clase socioeconómica son: Cálido, 400, 230 y 185; semicálido, 300, 205 y 130; templado 250, 195 y 100.

Otro criterio para localidades mayores a 20 000 habitantes también en uso, clasifica “la clase socioeconómica” en “alta, media y baja” y define dotaciones por clima y nivel. Para clima cálido húmedo: 246, 206, 198; **cálido subhúmedo: 217, 203, 175; seco o muy seco: 202, 191, 184; templado o frío: 145, 142, 140**; para zonas rurales la Conagua recomienda considerar una dotación per cápita diaria de 100 litros: para beber, cocinar y hacer la limpieza: 30 litros; para la eliminación de excretas: 40 litros, y para el aseo personal: 30 litros (CNA, nd.).

En la CDMX, ni la Ley de Aguas y mucho menos la constitución local definen las dotaciones. Pero dado que la constitución local como parte del derecho a la vivienda exige que éstas cuenten con servicios básicos de agua potable, el reglamento de construcción y sus normas técnicas complementarias manejan diversos criterios para determinar la dotación del vital líquido. Respecto al diseño de redes de agua potable, la dotación per cápita varía con el tamaño de la población, la dotación mínima diaria per cápita en poblaciones de 2 500 a 15 000 habitantes es de 100 litros, mientras que en poblaciones de más de 15 000 habitantes es de 250 litros (GODF, 2004). En función del área de la vivienda, se determinan 150 litros diarios por persona en casas de hasta 90 m<sup>2</sup>, y 200 litros para personas habitando en viviendas que excedan esa dimensión (GODF, 2011). Con estos parámetros, una vivienda de 80 m<sup>2</sup> en una localidad de 14 000 habitantes ¿qué dotación mínima per cápita de agua debiera asignársele, 100 o 150 litros? Es decir, ¿cuál norma resulta más válida cuando las dos tienen el mismo rango de autoridad? El supuesto anterior nos permite ver cómo algunas de las normas que gobiernan el agua, generan situaciones permanentes para ejercer poder discrecional y para crear condiciones necesarias para que surjan actos de corrupción.

En el Edomex, el Código Administrativo del Estado en su libro denominado “De las Construcciones”, requiere que toda construcción esté provista de los servicios básicos de agua potable y que toda edificación cuente con suministro de agua proveniente de la red general de agua potable o con almacenamiento que garantice el suministro (PEEM, 2011, Arts. 18.3; 18.39). El Código también requiere que toda construcción se apegue a lo estipulado en las Normas Técnicas Complementarias de Construcción, que de acuerdo a la Dirección de Legalización y del periódico oficial *Gaceta del Gobierno*, no existen (GEM b, 2018). El caso ejemplifica la creación de sinsentidos en el marco regulador del agua.

En el caso de nuevos desarrollos inmobiliarios, la determinación para asegurar la prestación de agua potable es una decisión de la autoridad municipal que se analiza caso por caso (GEM, 2014, Art. 142). Es decir, ante la ausencia de procedimientos y mecanismos estandarizados, el marco regulador en el Edomex también dota de poder discrecional a las autoridades encargadas de la administración y la prestación de servicios de agua potable.

## Conclusiones

Las normas relacionadas con la dotación de agua a nivel doméstico diseñan una realidad en el orden internacional y a nivel constitucional, pero las normas secundarias no las complementan, con lo que se invalida un requisito indispensable de las reglas exitosas.

La Ley Suprema de la Nación define claramente los valores del agua pero posee un marco legal fragmentado, incompleto, ambiguo e inconsistente que no contribuye a implementar a nivel doméstico el derecho de acceso al agua en forma coordinada, sustentable y equitativa en la ZMVM.

Es notoria la ausencia de un sistema efectivo de incentivos integrado al marco legal del agua, que incluya sanciones dirigidas a las autoridades que incumplen las obligaciones o que infringen las reglas que el propio marco legal les impone o les ordena hacer cumplir.

El marco legal del agua no define la dotación per cápita a nivel doméstico. En la práctica, el marco regulador terciario a escala local que está encargado de regular procesos ligados al consumo de agua si los define y los usa.

Implícito en los procesos de dotación de agua se ha creado un proceso de inequidad por diseño institucional. La inequidad se ha creado y se mantiene en procesos prácticos correlacionados con el manejo y distribución del agua a escala regional y local y se dirige contra los sectores pobres y habitantes de las zonas rurales de la ZMVM.

## Propuestas

Para crear una estrategia general, sólida y realista que promueva el derecho al agua a nivel doméstico en la ZMVM, es necesario trabajar en estrategias específicas en al menos cuatro frentes simultáneos:

1. Eliminar las contradicciones del marco regulador del agua y crear instituciones creíbles con obligaciones adecuadas para que las conviertan en factores de cooperación.
2. Evaluar los niveles de riesgo debido a fenómenos extremos de corta y larga duración, por creciente estrés hidráulico y debido a procesos dinámicos de justicia distributiva a niveles regional y local.
3. Determinar las dotaciones per cápita diarias que satisfagan las necesidades de agua a nivel doméstico, mediante el uso de métodos adecuados que vayan más allá de las inadecuadas recomendaciones tradicionales que actualmente se utilizan en la ZMVM.
4. Promover la gobernanza del agua mediante la promoción de procesos de coordinación regional y metropolitana, monitoreo y de obligatoriedad para promover el principio de integración urbana que tienda a fomentar la igualdad y la inclusión con respecto a la distribución y reparto de agua a nivel doméstico.

## Referencias

- Coleman, J. S. (1990). "Metatheory: Explanation in Social Science," in his *Foundations of Social Theory*. Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, pp. 1-23.
- Comisión Nacional del Agua (2007). *Manual de agua potable, alcantarillado y saneamiento*, México, D.F., 85 pp.
- Conagua (2001). *Norma técnica NT-009-CNA-2001, "Cálculo de la demanda de agua potable"*, México, D.F., 37 pp.
- Diario Oficial de la Federación* (2014). "Ley de Aguas Nacionales", México, D.F., 104 pp.
- Diario Oficial de la Federación* (2018). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 27 de octubre, México, D.F., 297 pp.
- Fligstein, N. and McAdam, D. (2012). *A Theory of Fields*. New York, Oxford University Press, 237 pp.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal* (2004). Norma Técnica Complementaria para el Diseño y Ejecución de Obras e Instalaciones Hidráulicas, D.F., pp. 78-233.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal* (2011). Norma Técnica Complementaria para el Proyecto Arquitectónico, D.F. 105 pp.
- Gobierno del Distrito Federal (s/f.), *Manual de agua potable, alcantarillado y saneamiento*, D.F., 262 pp.
- Gobierno del Distrito Federal-Asamblea Legislativa del D.F. (2015). *Ley de Aguas del D.F.*, 57 pp.
- Gobierno del Estado de México (2014). *Reglamento de la Ley del Agua para el Estado de México y municipios*, Toluca de Lerdo, 81 pp.
- Gobierno del Estado de México-Secretaría de Justicia y Derechos Humanos del Gobierno del Estado de México (2018). Respuesta a solicitud de copia electrónica de las "Normas técnicas complementarias de construcción, en materia de diseño urbano y arquitectónico, procesos constructivos, estructuras e instalaciones", Oficio: SJDH/UIPPE/920/2018, Toluca de Lerdo, 2 pp.
- Lane, J-E. and S. Ersson (2000). *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*, New York, Routledge, 328 pp.
- LVIII Legislatura del Estado de México (2013). Decreto Núm. 52. "Se expide la Ley del Agua para el Estado de México y Municipios". Toluca de Lerdo, 68 pp.
- Moe, T. (2005). "Power and Political Institutions", *Perspectives on Politics*. Núm. 2, vol. 3, (2005), pp. 215-233.
- Norma Oficial Mexicana (1999). *Norma oficial mexicana nom-179-ssa1-1998, "Vigilancia y evaluación del control de calidad del agua para uso y consumo humano, distribuida por sistemas de abastecimiento público"*, D.F., 7 pp.
- Poder Ejecutivo del Estado de México. (2011). Decreto núm. 346. "Se adiciona el Libro Décimo Octavo denominado "DE LAS CONSTRUCCIONES" al Código Administrativo del Estado de México", Toluca de Lerdo, 32 pp.
- UN (2002a). General Comment Núm. 15. *The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, 19 pp.
- UN (2002b). *Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 18 pp.

- UN (2010). *Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010. 64/292. The human right to water and sanitation*, 3 pp.
- UNDP (2006). *Human Development Report 2006. Beyond Scarcity: Power, poverty and the global water crisis*, New York, 440 pp.
- Weber, Max. (1968). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, New York, Bedminster Press, 1469 pp.
- World Health Organization (2003). *Domestic Water Quantity, Service, Level and Health*. Ginebra, 39 pp.

## Siglas y acrónimos

CDMX	Ciudad de México
Conagua	Comisión Nacional del Agua
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Edomex	Estado de México
GEM	Gobierno del Estado de México
LAN	Ley de Aguas Nacionales
NOM	Norma Oficial Mexicana
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEEM	Poder Ejecutivo del Estado de México
ZMVM	Zona Metropolitana del Valle de México



# Instrumento de medición urbano-residencial aplicado a los proyectos promovidos por el Fondo Mivivienda<sup>1</sup>

José del Carmen Palacios Aguilar<sup>2</sup>

Las políticas habitacionales han estado orientadas a disminuir físicamente el déficit mediante programas que no tienen un interés en la calidad integral de la vivienda.

E. HARAMOTO

Las viviendas serán mejores cuanto mejor se adapten a su localización en la ciudad y a las características de la morfología urbana, y destacarán aquellas que introduzcan aportaciones al entorno por su estructura espacial, calidad arquitectónica y cesión de espacios comunes. La valoración de la calidad arquitectónica de la vivienda contemporánea se hace desde la óptica de su relación con el funcionamiento de la ciudad y el uso de la colectividad.

*(Herramientas para habitar el presente)*

## Introducción

La idea del proyecto (figura 1) surge de la inquietud particular -de nuestra mirada como ciudadanos y luego como arquitectos, de ver crecer la ciudad (aparentemente sin un plan director que la organice y distribuya ordenadamente), ver cómo cada vez estos proyectos se encierran y no participan de una integración sociocultural de la ciudad (Lima, en este caso). Si bien es importante mencionar que el tema de la seguridad en la ciudad esta desatendida, tampoco encontramos proyectos de colaboración integrada con los alcaldes, la policía y los programas barriales que permitan poco a poco abrir el espacio hacia la ciudad con garantías. Lo interesante parte por entender cómo se han dado las condiciones por las cuales existen estas construcciones de

---

<sup>1</sup> La presente investigación se realizó conjuntamente con la profesora Cynthia Aguirre en una primera parte (los dos primeros trimestres).

<sup>2</sup> Master en Teoría Práctica del Proyecto de Arquitectura y Master en Laboratorio de la Vivienda (2009). Responsable de Cátedra Vertical de Proyectos de Arquitectura.

vivienda y en qué medida han sido proyectadas y condicionadas por los propios programas del Estado, fuimos en búsqueda de información y como resultado de revisar los programas del Fondo Mivivienda, y el Ministerio de Vivienda, no tuvimos mayor información que aquella que refiere a estadísticas económicas y a la cantidad de edificaciones que han sido solamente cuantificadas para mostrar de qué manera se ha reducido el déficit de vivienda; información puramente técnica, cifrada, con datos económicos poco relevantes en materia de ciudad. Nos preguntábamos si el Fondo Mivivienda contemplaba estudios de densidad, índices de superficies volumétricas sobre el territorio a ocupar, trabajos de relación entre usuarios locales y nuevos (usos y costumbres) etc. Con estos cuestionamientos pretendimos trabajar con alcances e iniciativas que nos permitieran desarrollar una propuesta que incorporara condiciones arquitectónicas en la vivienda promovida bajo el programa Crédito Mivivienda, y lo hicimos desde dos aspectos que nos parecen fundamentales: por un lado, desde la relación de la vivienda con el espacio público, y por otro lado desde el aspecto que tiene que ver con la vida misma de los habitantes en el edificio (la interacción de la colectividad dentro del conjunto residencial).

Figura 1.

**Residencial Alcázar 1. Conjunto de viviendas construido al lado de una vía de salida desde el centro de la ciudad hacia la periferia.**



Fuente: foto del autor.

En un inicio se consideró la pertinencia de analizar cada edificio, así como conversar con los usuarios (habitantes y visitantes), para elaborar con ello una matriz más detallada y completa pero fue imposible, no nos permitieron el ingreso aun presentando una carta por parte del IDIC, la cual nos acreditaba como docentes investigadores y especificaba los propósitos de nuestro trabajo. Volvimos en más de una oportunidad a cada uno, y hablando un poco con las personas finalmente nos dejaron ingresar, pero con las indicaciones de que no hablaríamos con los residentes, y que en todo momento deberíamos estar acompañados el tiempo que durara la visita, incluso se nos dijo que, en algunos casos específicos, no podíamos realizar fotografías al interior de los conjuntos (mismos que en su totalidad, sin excepción, están cercados y con caseta de vigilancia).

Previo al estudio de campo, elaboramos unas fichas que nos servían para recoger los datos, y en poco más de dos horas salíamos del condominio y nos dirigíamos al estudio a pasar la información. Teníamos los datos gráficos de la distribución de los conjuntos, caminamos por todo el perímetro externo y por el exterior de las manzanas, nos movilizamos en autobús para llegar a cada uno de los complejos habitacionales, visitamos los alrededores (1 km. a la redonda) para ver qué relación tenía dicho conjunto con las zonas de comercio de menor y mayor escala, con las paradas de autobuses y paraderos, con los colegios y escuelas, etc.

Luego de las visitas a una serie de proyectos adjudicados por el Fondo Mivivienda (sólo se evaluaron 12 de proyectos construidos desde el 2005-2015, por contar con la información gráfica-técnica) nos encontramos con edificaciones que tenían —visiblemente— muy pocas consideraciones respecto a lógicas producidas por un plan urbano-arquitectónico, poca consideración respecto a las dinámicas de la ciudad, con las construcciones circundantes, el espacio no construido, la relación entre edificios y habitantes.

Al momento de armar el instrumento consideramos importante ver de qué manera los proyectos reflejaban una clara comprensión de la ciudad, de sus escalas de desarrollo, y de qué manera participaban del proyecto urbano central, o que si existía de alguna forma. Esa era la idea fundamental de la investigación: aproximarnos a la ciudad desde la vivienda, y desde la vivienda a la ciudad.

También se consideró pertinente sustituir la palabra *calidad* por el término *condiciones* ya que en términos urbanos y arquitectónicos el uso de la primera se vuelve muy relativo al intentar precisar esa definición. El otro punto es que, si *consideramos a priori* la idea de que lo que se produce tiene o no tiene “calidad” estaríamos generando un instrumento débil y susceptible de confrontación, también estaríamos discriminando aspectos sin que exista la posibilidad de evaluar elementos que pueden servir luego para el análisis; considerando que las “condiciones” son más objetivas, ya que se trata de un instrumento, igualmente perfectible en el tiempo; abierto en el tiempo.

Para efectos de este artículo, se presentará el **diseño del modelo de evaluación**, las fichas elaboradas de cada proyecto, la matriz de evaluación, la ficha del proyecto evaluado, y la evaluación de los proyectos donde se ve la aplicación directa del instrumento.

## Planteamiento del problema

¿Utiliza el Fondo Mivivienda las herramientas adecuadas para medir las condiciones necesarias con el fin de garantizar un eficaz diseño arquitectónico de la vivienda, así como su relación con la ciudad y la vida colectiva al interior del conjunto residencial?

Posición frente al problema: Esta investigación plantea elaborar un estudio metodológico (cuantitativo y cualitativo) que ayude a determinar qué o cuáles pueden ser las condiciones que contribuyan a la relación de la vivienda con la ciudad y a su vez que alcances puede brindar para incrementar su mejora.

Los problemas derivados del poco manejo sobre la relación de la vivienda con la ciudad son visibles y hay que abordarlos desde su propia especificidad; consideraciones desde el punto de vista urbanístico y arquitectónico.

### *Objetivo general:*

Proponer un modelo metodológico que sirva como herramienta para evaluar las condiciones arquitectónicas en materia: urbano-residencial en los proyectos del Fondo Mivivienda.

El instrumento contempla las siguientes áreas de evaluación: emplazamiento del proyecto (relaciones urbanas), diseño del conjunto residencial, morfología, volumen arquitectónico, entorno inmediato (entre lo público y lo privado, gradaciones incluyendo pasajes, calles pequeñas, plazas, patios comunes y corredores). Con el instrumento revisado luego por expertos, se procede a la evaluación de los proyectos.

### *Objetivos específicos*

- La finalidad del instrumento es que pueda ser una herramienta útil, que pueda cuantificar los aportes arquitectónicos residenciales urbanos en los proyectos de vivienda social.
- Dicho instrumento tiene la voluntad de generar procesos de evaluación en el tiempo, y por lo tanto puede mejorarse y ampliarse. El objetivo es que se constituya en una herramienta de mejora continua sobre los procesos de diseño, control y evaluación de los conjuntos de vivienda.
- A través del modelo y su aplicación se plantea generar conciencia sobre cómo el estudio y la importancia del diseño residencial rehace sobre la ciudad, sobre el entorno inmediato y sobre las comunidades de habitantes que en ella residen.

La investigación plantea recopilar datos y establecer variables que nos permitan posteriormente comparar los resultados; en principio necesitamos recopilar cuatro aspectos importantes del Fondo Mivivienda.

Con la documentación analizada se procedió a la elaboración de una estructura metodológica de evaluación (figura 2) que estaba compuesta de indicadores y variables que nos permitían tener una aproximación cuantitativa para evaluar los proyectos; luego de revisarla, se organizaron visitas físicas a los proyectos y con ello se elaboraron unas fichas individuales que contenían información específica como ubicación, cantidad de viviendas construidas, planta del conjunto, etc. (figuras 4 y 5); finalmente se procedió a construir, con ayuda de un especialista en estadística, la matriz de operacionalización y la matriz de consistencia, para luego ponderarlas con expertos y finalmente aplicarlas en la medición de cada proyecto.

La estructura agrupa criterios de evaluación sobre las condiciones residenciales-urbanas, compuestos por los siguientes rubros: Área de evaluación, Variable, Indicador, Descripción de indicadores, Valor asociado y Puntuación.

#### Descripción de los elementos de la estructura

1. Área de evaluación: ámbito de los proyectos arquitectónicos a considerar
2. Variable: condiciones y características que deben de cumplir las áreas de evaluación.
3. Indicador: lo que brinda la información que ayuda a conocer las variables.
4. Descripción de indicadores: va la información detallada de cada indicador.
5. Valor asociado: característica que vincula los indicadores unos con otros.
6. Puntuación: valor asignado para medir el cumplimiento de cada variable.

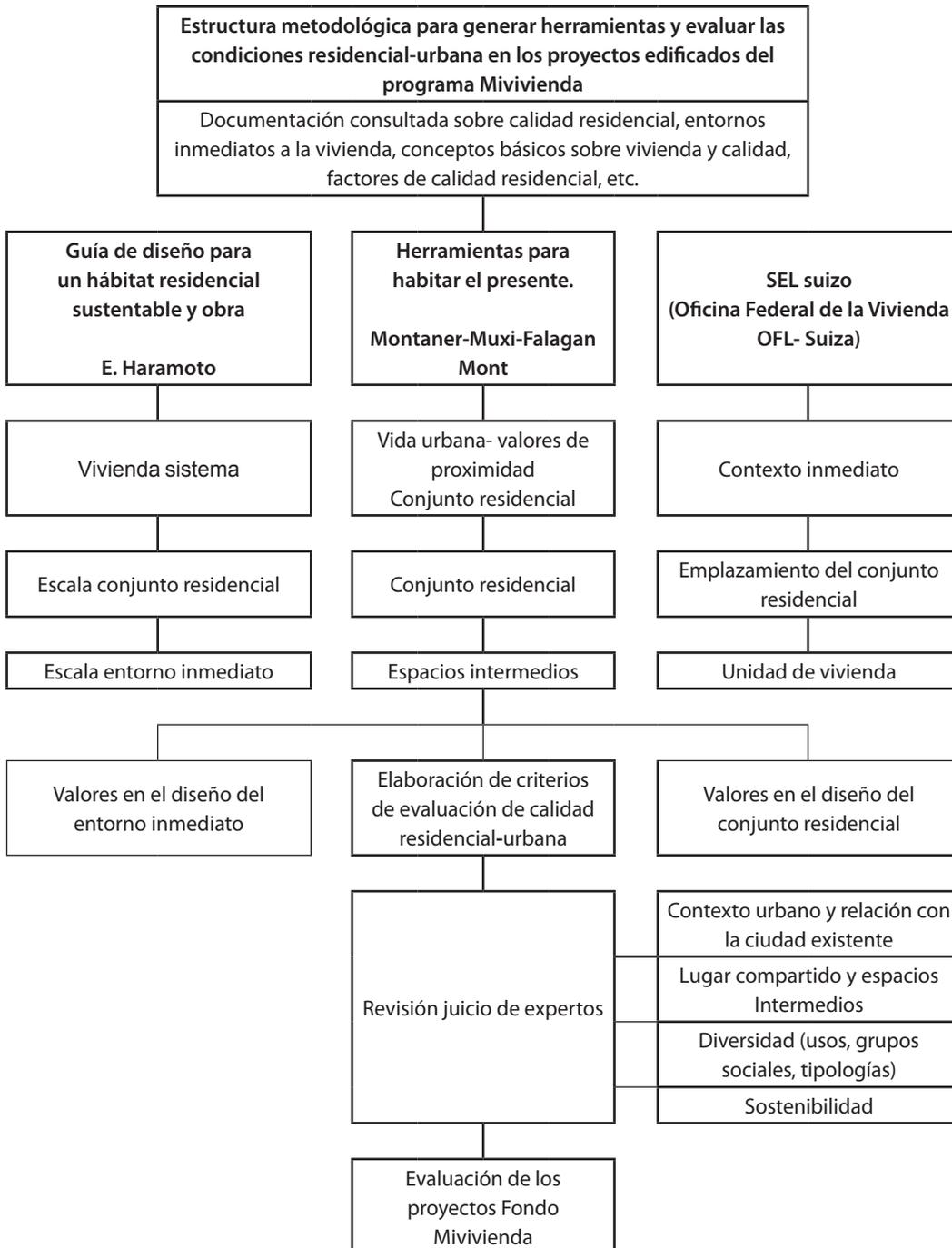
Con base a estudios previos —estado del arte—, se preparó una estructura metodológica que sirve para dar pauta a la comprensión del estudio realizado (ver cuadro a continuación).

### Composición de los criterios de evaluación sobre las condiciones del diseño arquitectónico residencial urbano

El *Área de Evaluación* incorpora los valores determinantes en la evaluación de la calidad residencial urbana, es el eje principal y representa a aquellos valores que cualquier proyecto debería manejar en sus consideraciones proyectuales; está compuesta por cuatro grandes ámbitos:

1. Emplazamiento del proyecto - (condicionantes externas) (figura 3)  
Se alinea sobre (3) VARIABLES y (7) INDICADORES que están descritos y a su vez definen su ámbito de acción; incorpora a su vez uno o dos valores asociados que ayudan a complementar la interrelación con los demás valores del cuadro.
2. Diseño del Conjunto Residencial  
Se alinea sobre (4) VARIABLES y (8) INDICADORES que están descritos y a su vez definen su ámbito de acción; incorpora a su vez uno o dos valores asociados que ayudan a complementar la interrelación con los demás valores del cuadro.

**Estructura metodológica.**



3. Morfología, volumen y expresión arquitectónica  
Se alinea sobre (2) VARIABLES y (4) INDICADORES que están descritos y a su vez definen su ámbito de acción; incorpora a su vez uno o dos valores asociados que ayudan a complementar la interrelación con los demás valores del cuadro.
4. *Entorno inmediato - Dominio semipúblico y semiprivado dentro del conjunto residencial*  
Se alinea sobre (2) VARIABLES y (12) INDICADORES que están descritos y a su vez definen su ámbito de acción; incorpora a su vez uno o dos valores asociados que ayudan a complementar la interrelación con los demás valores del cuadro.

Figura 3.

**Criterios de evaluación sobre las condiciones de diseño residencial urbano.\***

Variable: aspecto funcional, espacial, formal, material y ambiental							
Características, aspectos o factores posibles de cualificar, de estimar como INDICADORES DE CALIDAD							
ÁREA DE EVALUACIÓN	VARIABLE	INDICADOR	DESCRIPCIÓN DE INDICADORES	PUNTUACION	VALOR ASOCIADO		
Emplazamiento del proyecto - (condicionantes externas)	Condiciones Ambientales	Geográficas	Alejado de zonas de riesgo (inundaciones, deslizamiento de tierras, derrumbes)	0.50	Seguridad		
		Contaminación	Alejado de contaminación auditiva, olfativa, aire, agua, fuentes de infección (basurales, relleno sanitario)	0.50	Seguridad		
	Características Urbanas	Zonificación y Accidentes Urbanos	Usos compatibles con vivienda: Alejado de industria peligrosa, cementerios, cárceles, autopistas, canales con peligro, etc.	1.00	Seguridad, Integración		
		Grado de consolidación del tejido urbano y de la edificación del entorno	Proporción mayor entre terrenos construidos con respecto a los no construidos. Si hay áreas de reserva están habilitadas (perímetro de dos cuadras)	0.50	Seguridad, Integración		
	Infraestructura existente	Servicios Básicos	Servicios Básicos	Agua, desagüe	1.00	Confort	
			Electricidad, gas				
			Internet				
			Alumbrado público				
		Sistema de Transporte Público	Vías consolidadas (aceras y calzadas habilitadas)		0.50		
			Cantidad y proximidad de transporte público existente (paraderos a menos de 1km)		1.00	Confort, Inclusión, Sostenibilidad	
			Equipamiento (a menos de 1km)	Educación, salud, deporte, cultura, ocio		0.50	Socialización, Inclusión, Sostenibilidad, Seguridad
				Comercio, servicios, oficinas		0.50	
Parques, plazas, áreas verdes		0.50					
Seguridad ( serenazgo, comisarías...)		0.50					
				<b>7.00</b>			

\* Dicho matiz consta de variables, indicadores, su descripción una puntuación y un valor asociado. En esta imagen se muestra el primero de los ámbitos a desarrollar: Emplazamiento del proyecto (las condiciones externas). Fuente: elaboración propia con base en los estudios realizados.

## Valores asignados a cada área de evaluación

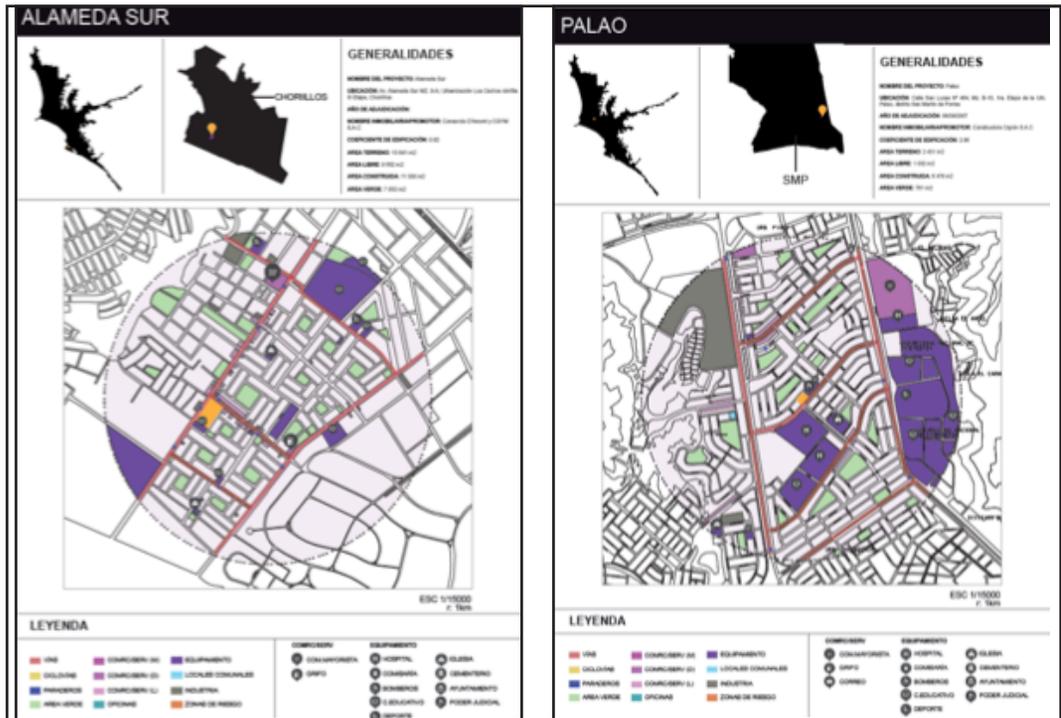
Aquí aparecen los valores asignados para cada área de evaluación. Se puede apreciar que los que tienen mayor puntaje son aquellos que muestran condiciones muy necesarias a nivel urbano y residencial. En la Figura 2 se presentan en el orden que se evalúan los proyectos, y no desde el valor del puntaje que tiene cada área de evaluación:

- Entorno inmediato-Dominio semipúblico y semiprivado dentro del conjunto residencial. Suma un puntaje de 22.00 que equivale a 44% del total de la valoración del cuadro, es que tienen el más alto valor de las áreas de evaluación por considerar el diseño de las áreas exteriores, así como el diseño de las áreas exteriores, así como el diseño de los espacios intermedios o de transición.
- Diseño del Conjunto Residencial. Suma un puntaje de 13.50 que equivale al 27% del total de la valoración del cuadro, si bien el diseño del conjunto abarca la estructura con sus aspectos funcionales consideramos que una mayor responsabilidad en el proyecto recae en el entorno inmediato.
- Morfología, volumen y expresión arquitectónica. Suma un puntaje de 7.50 que equivale al 15% del total de la valoración del cuadro, si bien es importante el diseño de los volúmenes y su relación con las fachadas en cuanto a lenguaje formal, consideramos que son aspectos que van en relación directa con el diseño del conjunto residencial, por ende, es una consecuencia directa del diseño del conjunto residencial.
- Emplazamiento del proyecto-(condicionantes externas). Suma un puntaje de 7.00 que equivale al 14% del total de la valoración del cuadro, si bien el emplazamiento es importante viene dada por la infraestructura urbana y la mayor responsabilidad en el diseño recae en el propio diseño del conjunto residencial.

De acuerdo con los índices y valores reflejados en cada uno de los ámbitos de estudio, vemos que el puntaje más alto se refleja en los valores del entorno inmediato y en el diseño del conjunto residencial, que son ámbitos que se aproximan de manera directa a las consideraciones urbanas residenciales. Los otros dos ámbitos son importantes de igual forma, pero como hemos podido analizar manejan más condicionantes externas (ciudad) que limitan un poco el área de intervención en materia de estrategia proyectual. Los valores más altos —como podemos ver en el cuadro— consideran variables que dependen de la comprensión del entorno y de la vida en comunidad que es lo que se quiere lograr, aportar buenas condiciones en materia urbano-residencial (como se puede ver en las figuras 6 y 7).

Figuras 4 y 5.

Modelo de fichas elaboradas por el autor de dos de los proyectos a partir de una selección de los datos del Fondo.

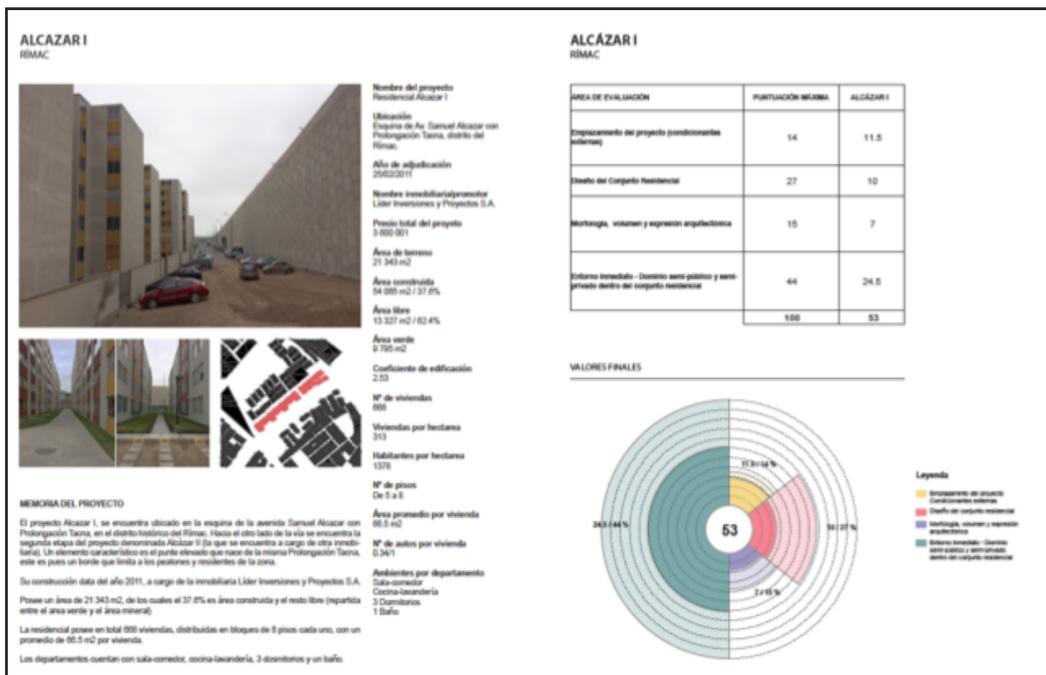


Fuente: elaboración propia.

Nota: Medidos a 1km. a la redonda, aparecen los siguientes datos: nombre del proyecto, año, áreas, coeficiente de edificación, y una leyenda que contiene todos los servicios que hay alrededor.

Figuras 6 y 7.

Modelo de fichas elaboradas de uno de los proyectos evaluados.



Fuente: elaboración propia a partir de una selección de los datos del Fondo. Proyecto Alcázar 1 y ficha de evaluación a partir de la estructura de evaluación.

## Reflexiones en torno al diseño de la matriz y la medición obtenida de los proyectos

En esta investigación nos hemos basado mayoritariamente en las consideraciones que el profesor Haramoto ha desarrollado décadas atrás, documentación en torno a la vivienda y su relación con el contexto urbano, su entorno inmediato y sobre la posibilidad de generar estándares para una mejor calidad en la construcción social de la misma. En ese sentido, ha quedado claro que los grandes problemas que afectan al rubro de la vivienda (caso en Chile hace 20 años) son: segregación, nula inserción en el contexto, carencias estructurales en la organización del conjunto habitacional como sistema abierto, inseguridad debido a la imposibilidad de controlar sus espacios, no se establecen la tuición ni la responsabilidad sobre sus espacios (dominio territorial), salto de lo privado a lo público, sin incluir los dominios semiprivado y semipúblico, carencias de urbanización, equipamiento y áreas verdes, monotonía, falta de identidad y pertenencia (Haramoto, 1999).

En el texto "Un enfoque cualitativo del entorno inmediato a la vivienda social" (Haramoto, 1990), se explica el concepto de dominio y condición del territorio sobre la identidad de los habitantes, así como la apropiación de los distintos espacios urbanos. Haramoto dice que la diferen-

ciación de la territorialidad urbana no se debe producir por una sectorización de la ciudad sino por las escalas (dominios o territorios) que no sólo van de lo público a lo privado, sino que deben pasar por lo semipúblico y semiprivado, y considera que en cualquier sector de la ciudad debe coexistir toda la gama de los territorios entre lo público y lo privado. Por lo tanto, asegura que el territorio se puede dividir escalarmente en cuatro dominios que son los siguientes:

1. El dominio público; que es el perteneciente a todos los habitantes de la ciudad.
2. El dominio semipúblico; que es el territorio reconocido en el que se mueven los habitantes de un vecindario, barrio o conjunto habitacional.
3. El dominio semiprivado; que es el propio a los vecinos inmediatos de un lugar.
4. El dominio privado; que es el territorio privativo de la familia y sus integrantes.

Una de las tareas que tiene el diseño en este ámbito es la configuración de los diversos tipos de territorios con clara identidad para que su apropiación efectiva o simbólica sea alentada y se haga posible de parte de los agentes que tienen responsabilidades en ellos, entendiéndose más bien como un dominio positivo que como una apropiación indebida. Donde no existe identidad, las posibilidades de dominio se hacen menores, creando dudas sobre a quiénes les corresponde intervenir y por lo tanto su cuidado, uso y mejoramiento no se lleva a cabo (Haramoto, 1990).

Haramoto nos explica otro fundamento que —en concepto— hemos incorporado —quizás abordado desde nuestro propio contexto teórico— porque nos parece que sintetiza unos de los valores que aportan a la mejora en la posibilidad de tener condiciones apropiadas para una residencia que le aporte a la ciudad, que es el concepto de entorno inmediato, que, establece que siendo un territorio semipúblico o semiprivado, se crea la posibilidad de interacción entre los miembros de un grupo no muy numeroso de familias vecinas compartiendo un lugar en común, éste puede ser un pasaje, una calle, una plazuela, un patio, etc.; a los que hemos denominado con también como lugar compartido. Así mismo, en otra de sus investigaciones, Haramoto nos explica que la elección de esta escala intermedia obedece a dos motivos fundamentales:

El primero es que, a diferencia de esta escala, el complejo familia/vivienda (*dominio privado*) ha sido motivo de reiterados estudios, sucediendo lo mismo con la escala de la agrupación o conjunto residencial y de la comunidad que lo integra (*dominio semipúblico y público*), sin desconocer que no han sido agotadas las investigaciones sobre ellos.

El otro motivo corresponde al hecho que, en este nivel intermedio de lo *semipúblico* y *semiprivado*, que fuera de haber sido poco atendido, es donde se manifiestan ciertas formas de participación indispensable en la ciudad y en sus aspectos cualitativos, la cual no se hace necesariamente a través de una organización comunitaria formal, sino más bien mediante una red de interacción informal y personalizada, en la que ciertos vecinos toman iniciativas individuales que otros siguen, o se ponen de acuerdo sobre la manera de resolver problemas en común que surgen en relación al lugar que se comparte diariamente. En estos dominios hemos podido observar durante largo tiempo y en reiteradas oportunidades, como en viviendas modestísimas existe una habilitación de antejardines, instalación de cercos, arreglos de fachadas, construcciones de soportales, parrones, pérgolas y asientos, apropiación de territorios que, a veces suponen la inversión de ingentes

sumas de dinero dado el presupuesto familiar. Desde la perspectiva de los profesionales de la arquitectura y de la construcción, estas acciones resultan paradójicas, ya que dichas viviendas requerirían arreglos o mejoras en su interior más que en sus fachadas, accesos o ante jardines, ante lo cual surge la pregunta acerca de si habrá una alteración en las necesidades de estas personas y de qué tipo o producida por qué factores (Haramoto, 1990). En todo caso, estas acciones nos indican que el exterior de la vivienda, el espacio intermedio entre el hábitat y el espacio público, entre la fachada y la acera, es de especial interés en los sectores de la población menos favorecida.

## Alcances del instrumento

El instrumento se trabajó en varias etapas: primeramente, se recolectó la **información a nivel condiciones del proyecto urbano**, luego se clasificó y ordenó por variables similares, luego se sometió a juicio de expertos para depurar y ajustar algunas definiciones, conceptos y valores, y además aclarar los ámbitos de actuación, etc. entre otros; finalmente se elaboró una matriz final con los puntajes y variables sugeridas.

Con ello se procedió a elaborar una nueva matriz con relación a los comentarios y sugerencias, y así se pudo hacer el levantamiento de la información en cada proyecto. Se llenaron las fichas y se colocó la puntuación.

Al final tuvimos una ficha por proyecto, con puntajes establecidos por variables, con ello pudimos dar lectura a cada proyecto y evaluarlo de manera objetiva y ver de qué **manera el instrumento** puede ser válido o aún le falta ajustar las variables y los puntajes; ¿a qué nos referimos con ello, cuando se visita un proyecto de arquitectura y se perciben escalas y estancias que pueden favorecer a las relaciones urbanas y sociales y que luego cuando se somete al instrumento, los resultados no son tan favorables, si bien es cierto que cada proyecto contiene además de un desarrollo técnico en su proceso de construcción, es fundamental el grado de conexión con la ciudad y sus habitantes. Si la percepción nos arroja un grado de integración con dichos valores, y el instrumento no cuantifica correctamente el proyecto, debemos hacer ajustes inmediatos.

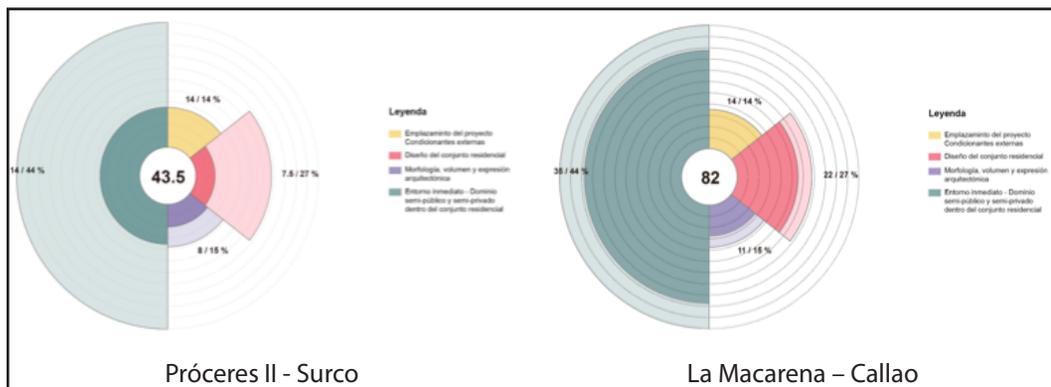
En el estudio de los proyectos evaluados y sometidos a la estructura de los criterios de evaluación, la gran mayoría obtuvo un poco más del 50% del total del puntaje en todas las dimensiones establecidas, y en los ámbitos donde se aplica el mayor porcentaje por considerarse elemental (emplazamiento del proyecto y morfología, volumen y expresión arquitectónica) no llegan al 50% del puntaje. **Sólo un proyecto de los evaluados no llega a superar 50% sin embargo adquiere** valores altos en algunas de las dimensiones (ver matriz de operacionalización de la variable).

Sin embargo, al hacer una disección transversal de las variables del instrumento nos damos cuenta que todos los proyectos obtienen un puntaje bajo en el indicador que más alto valor contiene, que ello no es posible ver cuando se ve cada proyecto en su propia especificidad.

En los siguientes ejemplos de aplicación de la matriz vamos a comparar dos proyectos que se han aplicado el instrumento: el primero ha obtenido el más bajo valor en la puntuación general de la evaluación, un 43.5% de un total de 100%; el segundo ejemplo es el que ha obtenido el más alto valor en la puntuación general de la evaluación, un 82% de un total de 100%.

Figuras 8 y 9.

**Resultados gráficos con porcentajes de la aplicación del instrumento.  
(Matriz de operacionalización).**



Fuente: elaboración propia con base a los proyectos evaluados a partir de una selección de los datos del Fondo Mivivienda. Proyecto Próceres II y La Macarena. En ambos casos podemos observar que en la Dimensión 1 ambos tienen la totalidad del puntaje asignado en la matriz, mismo que tiene que ver con el emplazamiento del proyecto y sobre las condiciones externas, si bien es importante, esta dimensión plantea cuales deben ser las condiciones externas que otorgan el escenario y la posibilidad de ofrecer “factibilidad” al proyecto, como podemos ver al detalle en la matriz de operación (figuras 3 y 10).

Figura 10.  
**Dimensión 1.**

MATRIZ DE OPERACIÓN		MATRIZ DE CONSISTENCIA					PROM. EVAL.			
INDICADORES		EVALUADORES					PROM. EVAL.	P. MAX	P. MIN	P. PROM
		Carolina Utrera Borge	Daniel Rosalbal Orosco	Mario Pantoja Ponce	Mónica Bazo Borge	Enrique Rosillo Di Tella				
DIMENSIÓN 1. Emplazamiento del proyecto (condiciones externas)	Respeto de zonas de riesgo (inundaciones, deslizamiento de tierras, derrumbes)	3	3	3	3	3	2.8	3	3	2.8
	Respeto de contaminación acústica, olores, aire, agua, fuentes de infección (basurales, relleno sanitario)	2	2	3	3	3	2.8	3	3	2.8
	Obras compatibles con el medio: Respeto de reserva pedagógica, cementerios, cárceles, autozonas, canales con cañales, etc.	3	2	2	3	3	2.6	3	3	2.6
	Preparación mayor entre terrenos contiguos con respecto a los no contiguos (500 m2 áreas de reserva según legislación (perímetro de los suelos))	4	3	3	3	3	2.8	3	3	2.8
	Agua, irrigación	5	3	3	3	3	3	3	3	3
	Electricidad, gas	6	3	3	3	3	3	3	3	3
	Internet	7	3	3	3	3	2.6	3	3	2.6
	Alumbrado público	8	3	3	3	3	3	3	3	3
	Planos de basura	9	3	3	3	3	3	3	3	3
	Vías vecinales (puercas y colectores habituales)	10	2	3	3	3	2.8	3	3	2.8
	Cantidad y proximidad de transporte público existente (paraderos a menos de 500 m)	11	3	3	3	3	3	3	3	3
	Educación, salud, deporte, cultura, etc.	12	2	3	3	3	2.8	3	3	2.8
	Comercio, servicios, oficinas	13	2	3	3	3	2.6	3	3	2.6
	Parques, plazas, áreas verdes	14	2	3	3	3	2.8	3	3	2.8
	Seguridad (veronica, comarcas...)	15	2	3	3	2	2.6	3	2.4	2.8

Fuente: elaboración propia.

\* Se puede apreciar la matriz de Operación junto a la matriz de Consistencia que se les entregó a los expertos a fin de poder darle un valor preciso antes de que el instrumento sea aplicado a los proyectos. Se ven los puntajes asignados por cada evaluador. A la derecha de la imagen se ha hecho un cuadro con los promedios (puntaje máximo, mínimo) de la valoración a fin de ajustar lo más que se pueda los valores otorgados.

## Comentarios finales

En este artículo se presenta el diseño del instrumento, un ejemplo de una ficha de evaluación por proyecto, otra ficha con sus resultados, y finalmente cómo es su aplicación a cada uno de los

proyectos. También se expone claramente cómo se ha generado dicho instrumento, en qué nos hemos basado y sobre todo de qué forma puede aplicarse a proyectos de vivienda residencial y colectiva; nos plantea asimismo la posibilidad de pensar en la ciudad y en los valores vivenciales que hay que considerar cuando se plantean proyectos de vivienda para la sociedad.

Si bien la vivienda social promovida por el Estado busca reducir el déficit cuantitativo, vemos en la aplicación del instrumento que en temas de entorno inmediato e integración con la ciudad queda por hacer un trabajo a nivel macro, es decir, estudios más amplios de ámbito territorial para incorporar áreas de transición.

Se constató que los proyectos promovidos por el Fondo Mivivienda se ajustan a la idea de “condominios”; de esta manera se encierran los edificios con una reja y ello da “garantía de seguridad” al momento de vender, con ello los usuarios se sienten seguros y protegidos al interior, generando una desvinculación con la calle y con las áreas públicas circundantes, incrementando la desvirtualización de las funciones y el dinamismo de la ciudad.

Los promotores construyen en terrenos vacíos donde hay oportunidad de negocio inmobiliario y (en muchos de los casos estos terrenos no tenían la zonificación legal para ello), por esta razón en algunos casos vemos viviendas que colindan con vías de tránsito a desnivel (vías aéreas), al lado de pistas de aterrizaje de aviones caso (Matellini) y otros cerca de áreas industriales muy expuestas y abiertas, donde la escala de la vivienda es absorbida por el dinamismo de otra escala.

La información proporcionada por las entidades (promotoras) es incompleta y confusa, se ha constatado en el lugar, que la distribución que aparece en el plano no es la que está construida, y ello no nos ha permitido cubrir algunos márgenes para incluirlos en la matriz (como el plano de ubicación con las áreas y densidades).

La vivienda que se hace tiene una tipología que se repite siempre, busca resolverse tipológicamente, la planta de cada vivienda sigue basándose en lo funcional. Se resuelve la planta como unidad, pero no se desarrolla un proyecto que integre el tejido urbano con la vivienda.

El instrumento debería alcanzarse al Programa Mivivienda a fin se someterla a la práctica y recoger con ello información para ver de qué manera ayuda o no a la mejora en las condiciones de diseño arquitectónico para la ciudad.

No se ha encontrado un plan de ciudad, tampoco un plan de ordenamiento territorial que incorpore políticas de vivienda integradas a ésta y a su crecimiento, donde se transversalicen los ámbitos de infraestructura vial e instalaciones recreativas; sólo se construye donde hay espacio para hacerlo.

Desde el punto de vista económico tampoco se trabaja la idea de ciudad compacta conjuntamente con la regulación de las áreas públicas de libre acceso, y se sigue densificando en baja altura ocupando más suelo y por ello pagando más valor. Los proyectos están cerrados y los usuarios pagan más por “ese valor añadido” que es la seguridad, sin que ello sea una verdadera garantía, ya que en estos condominios cerrados también se generan problemas de convivencia.

El instrumento no representa ningún modelo sobre cómo deben de ser las ciudades y su vida en ella, pero consideramos que atiende a los principales factores urbanos que constituyen la ciudad y a favorecer su vida en ella, de manera de integrarnos como comunidad y brindarnos seguridad en el bienestar social.

## Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (2002). "Ciudades para todos, la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios", en M. G. José Brakars (coord.), *Ciudades para todos, la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, pág. 74..
- Carrión, F. (2009). "Economía política de la seguridad ciudadana", en F. Carrión, y M. Dammert G. (coords.), *Economía política de la seguridad ciudadana*,. Quito: Flacso-Municipio Metropolitano de Quito, pág. 10
- Dioses, E. A. (1998). *Del proyecto urbano moderno a la imagen trizada*. Talara 1950-1990, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Haramoto, E. (1990). "Un enfoque cualitativo del entorno inmediato a la vivienda social", *Revista INVI*, vol. 5, núm. 9.
- \_\_\_\_ (2002). "Notas sobre el diseño de la vivienda y su entorno Barrial Urbano", *Revista INVI*, vol. 16, núm. 44, noviembre 2002, Universidad de Chile, pp. 89-97
- Jirón N.P.; Toro B., A.; Caquimbo S., S., & Goldsack J., L. (1995). *Guía de Diseño Sustentable*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- Montaner, Muxi, y Falagan (2011). *Herramientas para habitar el presente*. Cataluña,: Universidad Politécnica de Catalunya.
- Navarro, I. S. (2015). *Ciudades para las personas: escenarios de vida*. Barcelona: Ediciones Díaz de Santos.
- Sepúlveda, O. (2003). *Hábitat residencial y asociatividad desde una perspectiva sistémica*. Santiago de Chile: Instituto de la Vivienda.
- Unesco (2017). *Cultura: Futuro urbano: Informe mundial sobre la cultura para el desarrollo urbano sostenible*, París: Unesco.
- Universidad de Chile (2004). *Bienestar Habitacional. Guía de Diseño para un Hábitat Residencial Sustentable*, Santiago de Chile: Instituto de la Vivienda y Universidad de Chile.
- Vidal, A. A. (2008). "El concepto de espacio en la arquitectura palatina andalusí: un análisis perceptivo a través de la infografía", en A. A. Vidal (coord.), *El concepto de espacio en la arquitectura palatina andalusí: un análisis perceptivo a través de la infografía* (pág. 258). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas-Ministerio de educación y ciencias.

## Siglas y acrónimos

- IDIC Instituto de Investigación Científica (Universidad de Lima)  
 ULIMA Universidad de Lima



# Políticas, instrumentos de gestión y ampliación del parque de vivienda social, del estudio de caso Barcelona, España y Guadalajara, México

Andrés Ampudia Farías<sup>1</sup> y Pilar García Almirall<sup>2</sup>

## Introducción

El presente estudio parte de la similitud en la orientación de la política de vivienda utilizada en España y México debido a la priorización al acceso en propiedad a determinados grupos poblacionales, por lo cual la vivienda ha perdido su función social es utilizada principalmente para fines macro económicos, políticos y como un bien de consumo.

Actualmente, el modelo habitacional utilizado en ambos países está resolviendo una demanda parcial (a la población con capacidad de compra) y ha sesgado el acceso a la población más desfavorecida socioeconómicamente. Además, el distanciamiento entre los salarios y costes de la vivienda cada vez son mayores y están generando que un alto porcentaje de la población no logre hacer frente a los costes de su vivienda de forma asequible, ocasionando que los hogares tengan un sobreendeudamiento económico y en consecuencia se limiten a otros gastos básicos como salud, educación, alimentación y esparcimiento.

Es una necesidad y un reto para la política de vivienda española y mexicana, desarrollar más alternativas de acceso a la vivienda, tales como el alquiler social y privado, modelos cooperativos, regulación de precios e instrumentos de gestión, que logren más y mejores oportunidades de garantizar el acceso a la vivienda adecuada.

El presente documento tiene el objetivo de estudiar y mostrar los avances (acciones realizadas hasta octubre 2017) de las políticas e instrumentos propuestos en el Plan para el Derecho a la Vivienda de Barcelona (PDVB), utilizados para la ampliación del parque de vivienda asequible, los cuales servirán para identificar aquellas políticas e instrumentos de gestión que puedan ser factibles para implementarse y contextualizarse dentro del territorio mexicano.

---

<sup>1</sup> Maestro en Gestión y Valoración Urbana por la Universidad Politécnica de Cataluña. Actualmente es Profesor de Asignatura en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente y en la Escuela Superior de Arquitectura.

<sup>2</sup> Doctora en Arquitectura por la Universidad Politécnica de Cataluña. Es directora del Laboratorio de Modelización Virtual de la Ciudad y subdirectora del Centro de Política de Suelo y Valoraciones de la Universidad Politécnica de Cataluña.

El PDVB es considerado como innovador y valiente dentro de su contexto, ya que reúne algunas de las mejores prácticas utilizadas en otros países de la Unión Europea y América para gestionar, administrar, aumentar e incentivar un parque de vivienda enfocado en atender a la población socioeconómicamente más vulnerable. Como bien afirma Burón (2017), “[...] en un contexto en el que casi todo es mercado (98.5% de la oferta) y casi todo es propiedad (70%), pues es relativamente difícil aplicar exactamente el mismo tipo de instrumentos que aplican en otros lugares, en donde lo habitual es que el mercado sea sólo una parte de toda la provisión de vivienda y la vivienda en propiedad sea incluso una parte pequeña” (Burón, 2017 s/f). Por lo tanto es interesante analizar cómo lo está haciendo la actual administración de Barcelona.

## Situación habitacional en Barcelona

Durante la última década, la ciudad de Barcelona ha vivido importantes cambios sociales y económicos en varios ámbitos, principalmente en el acceso a la vivienda. Factores como el incremento de los precios en la venta y alquiler, los desahucios ocasionados por la burbuja inmobiliaria, la intensa presión turística y la gentrificación de algunos barrios.

En consecuencia de la poca vivienda social y la falta de regulación, las dinámicas especuladoras del mercado inmobiliario son difíciles de controlar. Según el estudio realizado por Bosch (2017), señala lo siguiente:

[...] el comportamiento especulativo en el subsistema catalán ha sido mucho más acentuado que en el conjunto de España. De hecho, en el contexto de la UE-27, la caída del precio de la vivienda en Cataluña ha sido superior a la de todos los países mediterráneos, liberales, corporativistas o social-democráticos, y únicamente en las repúblicas bálticas los activos residenciales sufrieron una mayor pérdida de valor en términos reales (Bosch, 2017: 87).

En España, a partir de 1997, los intereses hipotecarios, la liberalización de créditos, las políticas públicas de suelo y vivienda que favorecían el desarrollo especulativo, ocasionaron durante diez años (1997-2007) lo que se denomina *burbuja inmobiliaria*. En dicho periodo se construyeron 6.6 millones de viviendas, convirtiendo al sector inmobiliario en un pilar de la economía del país, representando 18% del PIB y 13% de las fuentes de empleo. Sin embargo, la edificación de las nuevas viviendas superaba aproximadamente en 60% a la creación de los nuevos hogares; en pocas palabras, se construía más vivienda de la que se necesitaba.

El gobierno continuaba fomentando la propiedad privada sin incentivar la vivienda en alquiler o desarrollando vivienda social, lo que ocasionó que la población no tuviera muchas alternativas habitacionales y optara por la adquisición de una vivienda por medio de un crédito hipotecario, lo que causó una intensa demanda y por lo tanto, incrementaron los precios de la vivienda aproximadamente 200% en diez años (1997-2011). Además, la crisis financiera mundial en 2008 dejó al 22% de la población de España en paro, siendo 1,4 millones de hogares que dejaron de percibir ingresos. Esto dio como resultado, una de las peores crisis sociales del país en los últimos

años, siendo que entre 2007 y 2011, se habían iniciado más de 349 438 casos de desahucios, dejando a miles de hogares sin vivienda y con deudas impagables (Colau & Alemany, 2012).

Específicamente en Barcelona, según los datos del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), entre 2007 a 2011 existieron 38 671 ejecuciones hipotecarias,<sup>3</sup> además de los aproximadamente 20 117 lanzamientos o desalojos por orden judicial.<sup>4</sup> Por consiguiente se estima que hay entre 31 002 y 88 259 viviendas deshabitadas dentro del municipio (Ayuntamiento de Barcelona, 2016).

El problema fue mayor dentro de las áreas con Renta Familiar Disponible (RFD) con promedio bajo y con una fuerte presencia de población proveniente de Asia, América (excepto Estados Unidos) y África, siendo las áreas más vulnerables en aspectos sociodemográficos y socioeconómicos de la ciudad. Los Distritos más perjudicados al 2016, fueron; Nou Barris, Ciutat Vella, Sants-Montjuic; seguido de Sant Andreu y Horta-Guinardó.

Por lo general, los bancos o entidades financieras que recuperaron las viviendas con adeudos (desahuciadas) no las vuelven a poner en oferta instantáneamente, más bien buscan esperar un tiempo para que el mercado vuelva a recuperarse, y con esto poder obtener mayores ganancias económicas. En resumen, especulan con la oferta, ya que a mayor demanda y menor oferta, los precios tienden a aumentar.

Por lo tanto, la vivienda y los predios infrautilizados o en desuso representan una oportunidad para introducir vivienda asequible dentro de los tejidos urbanos más favorecidos. Por lo que el PDVB pretende realizar estrategias enfocadas en la captación de dichos inmuebles para generar un parque habitacional asequible (Ayuntamiento de Barcelona, 2016).

En 2008, la ruptura de la burbuja inmobiliaria generó grandes cambios dentro del mercado habitacional, siendo que hasta el 2013 el precio medio del alquiler bajó 16% y a la venta 35%. En ese momento el alquiler se convirtió en la alternativa más factible económicamente para la mayoría de los hogares, por el cual, dicho régimen de tenencia incremento 87% dentro del mismo periodo de tiempo (2008-2013).

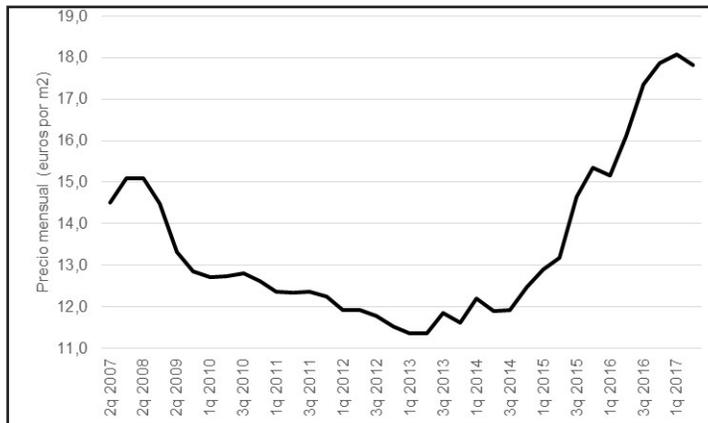
Entendiendo que la oferta de vivienda en alquiler se divide en dos, los registrados oficialmente con contrato basado en la Ley de Alquiler Urbano (LAU) y los anunciados dentro de páginas *web* especializadas (serán llamadas de mercado),<sup>5</sup> dentro de los cuales los precios tienen variaciones muy diferentes. En la gráfica 1 se puede observar la fluctuación que ha existido a partir del 2007 en la vivienda en alquiler de mercado, siendo que para agosto 2017, se ha superado el máximo histórico de 2008, alcanzando un precio promedio de 18.01 euros por metro cuadrado (Idealista, 2017), el cual es 74 % más alto que el registrado oficialmente (10.39 euros por metro cuadrado).

<sup>3</sup> Se entiende como ejecución hipotecaria; " [...] aquellos [...] que utilizan los acreedores (habitualmente, las entidades financieras) para reclamar el pago de un préstamo impagado con garantía hipotecaria." (Colau & Alemany, 2012: 228).

<sup>4</sup> Se entiende como lanzamiento o desalojo por orden judicial, aquellos casos que es necesario una orden judicial para sacar a los residentes de una vivienda, en caso de ser necesario se utiliza la fuerza pública. (Colau & Alemany, 2012).

<sup>5</sup> Se entiende la oferta de vivienda de mercado como la anunciada dentro de páginas *web* especializadas (ej. Idealista, Fotocasa, Habitatia).

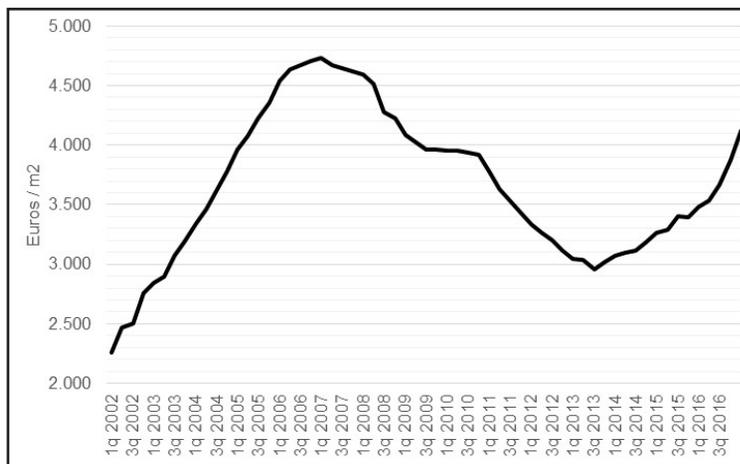
Gráfica 1.

**Evolución del precio de alquiler de la vivienda de mercado, Barcelona (2002-2016).**

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por IDEALISTA de <https://www.idealista.com/informes-precio-vivienda>.

De acuerdo con Bosch (2017), “[...] la caída del precio de la vivienda en Cataluña ha sido superior a la de todos los países mediterráneos, liberales, corporativistas o social-democráticos, y únicamente en las repúblicas bálticas los activos residenciales sufrieron una mayor pérdida de valor en términos reales (Bosch, 2017: s/f).” Aunque en Barcelona, el precio de venta no ha llegado al máximo alcanzado en 2007 (ruptura de burbuja inmobiliaria), se observa una recuperación de los precios y una tendencia a la alza (gráfica 2), alcanzando en agosto 2017 el precio medio de 4 684 euros por metro cuadrado (Idealista, 2017).

Gráfica 2.

**Evolución del precio de venta de la vivienda de mercado, Barcelona (2002-2016).**

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por IDEALISTA <https://www.idealista.com/informes-precio-vivienda>.

De acuerdo con Burón (2017), “si los salarios continúan estabilizados a la baja, y los precios de los alquileres en las ciudades metropolitanas en Cataluña y el Estado Español continúan creciendo, tenemos un problema de disociación entre los precios y la capacidad de compra de la gente (Burón 2017: s/f).”

En Barcelona, la vivienda en propiedad representa el principal régimen de tenencia, siendo el 70% del parque habitacional del municipio, aunque comparado a nivel nacional (86%) es un porcentaje más equilibrado. Dicho régimen de tenencia ha sido favorecido por las políticas públicas nacionales, la cual ha funcionado para controlar y evitar manifestaciones sociales en contra del sistema político.

Actualmente el parque habitacional asequible en Barcelona es insuficiente para atender las necesidades sociales de los habitantes de la ciudad, siendo que a finales del 2015 contaban con 57 000 pisos (8% del parque habitacional total) a precio inferior al del mercado, tomándose en cuenta las viviendas de alquiler protegido (10 552); las cedidas al ayuntamiento (802), las gestionadas por entidades sociales (488); las que reciben subsidios para el pago de alquiler (10 318); las de alquiler social gestionadas por instituciones bancarias (807); las de protección oficial a la venta que aún cuentan con su protección (19 000) y las que cuentan con contratos de alquiler antiguos (entre 10 000 y 20 000) (Ayuntamiento de Barcelona, 2016). La Comunidad Autónoma de Cataluña tiene como objetivo dentro de la Ley 18/2007 del derecho a la vivienda que se destine el 15% del parque de viviendas principales a viviendas asequibles, por lo que Barcelona tendría un déficit de 47,000 pisos para alcanzar lo establecido en dicha Ley (Ayuntamiento de Barcelona, 2016).

En Abril 2016, se aprobó el Plan para el Derecho a la Vivienda 2016-2026 (PDVB), con el cual se pretende “garantizar la función social de la vivienda y avanzar en la construcción de un servicio público en este ámbito que esté a la altura de las mejores prácticas de otras ciudades europeas” (Ayuntamiento de Barcelona, 2016).

## Instrumentos de gestión para ampliar el parque de vivienda asequible

### *Incremento del parque habitacional público*

La vivienda social y pública, además de satisfacer las necesidades habitacionales para la población de bajos ingresos puede ser un instrumento para regular y controlar la especulación dentro de los barrios con mayor presión inmobiliaria. También con un parque habitacional público saludable, las políticas de mixtura social y regeneración barrial pueden generar un impacto positivo en el ámbito económico, urbano y social en los hogares.

Para lograr aumentar el parque de vivienda pública, el PDVB plantea la necesidad de construir vivienda nueva, además de la adquisición de la existente en el mercado privado. Con respecto al primero, es fundamental que la distribución sea estratégica dentro del territorio, por medio de la gestión y planeamiento urbanístico se pretende fomentar el desarrollo de Vivienda de Protección Oficial (VPO) en los distritos que tienen menor cantidad.

Además con la necesidad de aprovechar al máximo los recursos públicos y limitados, como lo es el suelo, el Ayuntamiento lo pondrá en disposición de entidades sin ánimo de lucro o con lucro limitado, para lograr implementar soluciones habitacionales sin que se pierda la titularidad pública del suelo.

Con respecto a la vivienda nueva, el encargado de la construcción es el Patronato Municipal de la Vivienda, el cual pretende incrementar su producción un 22% más de lo que actualmente ha logrado en un quinquenio (de 968 a 4 425 viviendas). Al buscar que las actuaciones se hagan en suelo público proporcionado por el Ayuntamiento, la distribución de las viviendas sería: 80% en alquiler público y 20% se cederá en derecho de superficie.

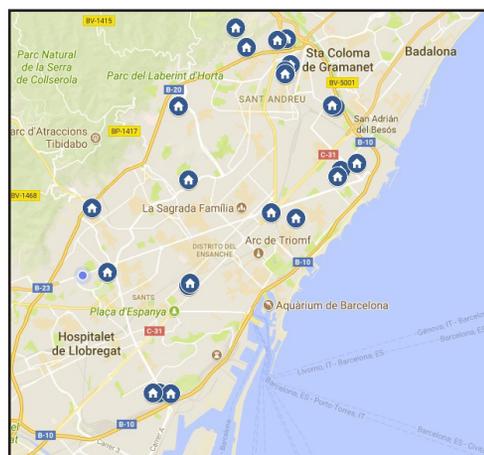
Por otro lado, la adquisición de vivienda en el mercado privado, se llevará a cabo dentro de los Distritos que cuenten con menos vivienda de protección oficial, de tal manera se podría garantizar la buena distribución y el incremento del parque habitacional asequible dentro de un corto periodo de tiempo (Ayuntamiento de Barcelona, 2016).

Actualmente (septiembre 2017), el Ayuntamiento de Barcelona ha obtenido un financiamiento de 125 millones de euros a largo término por parte del Banco Europeo de Inversiones (BEI), con el cual permitirá financiar 50% del costo total de la construcción de 2.198 viviendas (187.277 m<sup>2</sup> de techo) destinadas al alquiler público asequible para personas de recursos limitados. El esquema financiero utilizado para 50% restante será de la siguiente manera: 31% por parte del Ayuntamiento a pagos de capital y 19% restante a través de entidades financieras privadas o públicas.

La construcción de las viviendas será por parte del Patronato Municipal de Vivienda de Barcelona y estarán dentro de 23 proyectos desarrollados en los siguientes Distritos (figura 1): Eixample, Nou Barris, Sant Andreu, Sants-Montjuic, Sant Martí, Sarriá-Sant Gervasi, Gràcia y Horta-Guinardó (Ayuntamiento de Barcelona, 2017).

Figura 1.

### Promoción de vivienda nueva en alquiler asequible (2017).



Fuente: elaboración propia con datos del Ayuntamiento de Barcelona <http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2017/07/21/el-banc-europeu-dinversions-bei-financara-la-construccio-de-2-198-habitatges-de-lloguer-social-a-barcelona/>

## *Generación de suelo para vivienda de protección oficial y dotacional*

La generación de suelo urbano para el desarrollo de vivienda dotacional y de protección oficial enfocada en las diferentes calificaciones de alquiler, puede ser un instrumento con mucha potencia para la creación de un parque de vivienda asequible intraurbana.

Con este instrumento se puede lograr una dinámica interesante para los desarrolladores inmobiliarios y los ayuntamientos, ya que todos ganan en lo que les interesa. Por una parte, los desarrolladores pueden seguir haciendo vivienda a precio libre, siempre y cuando cumplan con los parámetros establecidos para la construcción de vivienda asequible que será de propiedad pública.

En Cataluña, las viviendas de protección oficial se encuentran reguladas por la Ley 18/2007, del 28 de diciembre, del derecho a la vivienda y principalmente por la Ley de urbanismo con el texto refundido 1/2010, del 3 de agosto, siendo estos instrumentos legales los que darán la pauta para que los municipios puedan ejercer sus competencias urbanísticas, planear, diseñar y ejecutar los planes, programas y proyectos dentro de su territorio.

El artículo 3 apartado 2 de la Ley de urbanismo, regula la generación de suelo destinado a vivienda dotacional y protegida. “El desarrollo urbanístico sostenible, dado que el suelo es un recurso limitado, comporta también la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, atiendan la preservación y la mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente” (Decreto Legislativo 1/2010, 3 de agosto, 2010)

Dicho artículo muestra la postura referente a la importancia de la buena gestión del suelo, entendiéndose como un recurso limitado, en donde es necesario favorecer la cohesión social y consolidación urbana (anti dispersión).

Además los planes de ordenación urbanística municipal, marcan la normatividad sobre el suelo urbano, en el cual se plantea la generación de vivienda protegida y dotacional. Dentro del Artículo 57, *Planes de ordenación urbanística municipal*, apartado 3, que a la letra dice:

Los planes de ordenación urbanística municipal y sus modificaciones y revisiones deben reservar para la construcción de viviendas de protección pública, con carácter general, como mínimo, el suelo correspondiente al 30% del techo que se califique para el uso residencial de nueva implantación, tanto en suelo urbano como en suelo urbanizable, del cual un 20% se debe destinar a viviendas con protección oficial de régimen general<sup>6</sup> y/o de régimen especial<sup>7</sup> y un 10% con protección oficial de precio concertado<sup>8</sup> (Decreto Legislativo 1/2010, 3 de agosto, 2010).

<sup>6</sup> VPO con régimen general: Vivienda con superficie útil máxima de 90 m<sup>2</sup>, y pueden acceder hogares con ingresos ponderados no superiores a 5,14 veces el IRSC (5.5 IPREM). (Ayuntamiento de Barcelona, 2017).

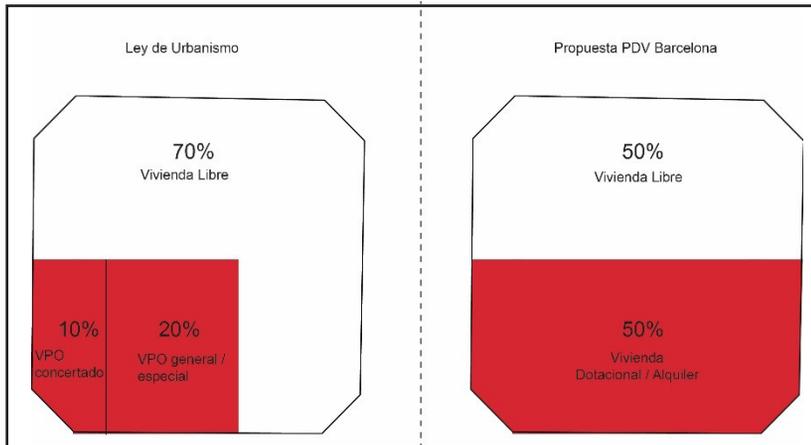
<sup>7</sup> VPO con régimen especial: Vivienda con superficie útil máxima de 90 m<sup>2</sup>, y pueden acceder hogares con ingresos ponderados no superiores a 2.33 veces el IRSC (2.49 IPREM). (Ayuntamiento de Barcelona, 2017).

<sup>8</sup> VPO con régimen concertado: Vivienda con superficie útil máxima de 90 / 120 m<sup>2</sup>, y pueden acceder hogares con ingresos ponderados no superiores a 6.08 veces el IRSC (6.5 IPREM). (Ayuntamiento de Barcelona, 2017).

El artículo anterior es el que se pretende modificar para destinar el 50% del techo edificado a vivienda dotacional o de alquiler (figura 2).

Figura 2.

**Comparativo de los porcentajes de suelo destinado a VPO, Ley Urbanismo y PDV Barcelona 2016-2025.**



Fuente: elaboración propia con datos del Artículo 57.3 de la Ley de Urbanismo 1/2010, de 3 de Agosto; y Plan de Derecho a la Vivienda Barcelona 2016-2025.

También los planes parciales urbanísticos son los que tendrán que definir los predios donde se materializarían la edificación de las viviendas. Previendo las reservas para la vivienda dotacional y VPO, además de establecer los plazos obligatorios de ejecución. Hay que tomar en cuenta que puede destinarse el incremento de densidad de uso residencial a VPO siempre y cuando no se modifique la edificabilidad marcada. (Decreto Legislativo 1/2010, 3 de agosto, 2010).

### *Adquisición de vivienda para destinarse a alquiler público*

La adquisición de vivienda usada dentro de los barrios estratégicos de la ciudad puede generar una mixtura social, en donde los colectivos más vulnerables podrán tener la oportunidad de aprovechar los beneficios sociales, económicos y urbanos que estos puedan generar (fenómeno conocido como "efecto barrio"). De tal manera el PDVB busca la compra de los inmuebles dentro del libre mercado a partir de dos instrumentos:

#### I. Por tanteo y retracto

Actualmente otras ciudades como París, están utilizando el tanteo y retracto para buscar controlar la gentrificación de algunos barrios, estableciendo polígonos de actuación en donde cualquier inmueble que salga a la venta, el Ayuntamiento tiene el derecho de ser el primero

en hacer una oferta de compra a precio por debajo del mercado. Con dicha acción se pretende incrementar el parque de vivienda asequible dentro de los barrios más atractivos para vivir (LesEchos, 2017).

En ese contexto, Burón (2017) afirma lo siguiente:

Plantearse hacer áreas de tanteo y retracto en determinadas zonas de la ciudad, y deshacer operaciones pagando el precio del mercado, significa que quebraríamos la hacienda municipal (algo que no se ha hecho en 3 o 4 décadas y tampoco lo pretende hacer este equipo), se puede intervenir quirúrgicamente a precios de mercado, desde un punto sistémico no es razonable. En Francia se tantea a precios que no son de mercado, porque tienen una Ley Estatal, entonces el instrumento es de otro calibre, porque se pueden disolver muchas más operaciones.

Por lo tanto, Barcelona busca establecer el tanteo y retracto a precio regulado, a partir de la Ley 18/2007 de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda y la Ley de Urbanismo de Cataluña, específicamente en los siguientes artículos:

a. Preámbulo III, que a la letra dice:

Para cumplir los objetivos de los planes locales de vivienda —que pueden simplificarse en el caso de municipios de 3.000 habitantes— y cumplir la exigencia de incrementar el parque de viviendas vinculadas a políticas sociales o facilitar la conservación y rehabilitación de edificios, entre otras causas, la Ley faculta a los municipios para delimitar áreas en las que pueda ejercerse el derecho de tanteo y retracto en unas condiciones determinadas (Ley 18/2007, de 28 de diciembre, 2007, pág. 11654).

b. Artículo 15. Declaración de áreas sujetas a los derechos de tanteo y retracto en relación con los objetivos de los planes locales de vivienda, textualmente dice:

Los municipios, para cumplir los objetivos de los planes locales de vivienda y la exigencia de incrementar el parque de viviendas vinculadas a políticas sociales que establece el artículo 73, para facilitar la conservación y rehabilitación de edificios y para evitar la expulsión de ocupantes u otros procesos especulativos, pueden delimitar áreas en las que se puedan ejercer los derechos de tanteo y retracto en favor de la Administración pública sobre edificios plurifamiliares enteros usados principalmente como vivienda y áreas en las que se puedan ejercer los derechos de tanteo y retracto en favor de la Administración pública sobre viviendas concretas. Estos derechos de tanteo y retracto se extienden a la transmisión de acciones o participaciones sociales de sociedades mercantiles cuyo objeto esté vinculado directa o indirectamente a la actividad inmobiliaria y que sean propietarias de alguno de dichos edificios o viviendas (Ley 18/2007, de 28 de diciembre, pág. 77017).



## II. Compra de viviendas a entidades financieras y mercado privado, vía convenio

Con respecto a estos instrumentos, el PDVB no explica los procesos legales que realizará, pero se entiende que serán por mutuo acuerdo entre las partes. Si consideramos que en Barcelona hay 2 mil 455 viviendas en posesión de entidades financieras sin uso (García, 2016), son una buena oportunidad para que el Ayuntamiento pueda ir las adquiriendo y de tal manera incrementar el porcentaje de vivienda pública. Posiblemente por la falta de especialización, presupuesto y recursos humanos de las dependencias gubernamentales, sería factible utilizar modelos como las cooperativas de vivienda en cesión de uso (tipo Andel) para garantizar el buen uso, administración y gestión de dichas viviendas.

En julio 2017, el Ayuntamiento de Barcelona adquirió de una empresa privada tres edificios que cuentan con 41 viviendas y se ubican en el carrer Lancaster 7, 9 y 11 dentro del barrio el Raval (figura 5), siendo uno de los barrios con mayor presión turística e inmobiliaria de toda la zona. El Ayuntamiento busca poner en alquiler público las viviendas y así proteger a los inquilinos para que no sean expulsados a otros barrios, y puedan pagar una cuota asequible según sus ingresos económicos. El encargado de la administración de las nuevas viviendas públicas en alquiler será el Patronato Municipal de Vivienda de Barcelona (PMHB).

El edificio de 5 viviendas ubicado en la calle Princesa 49 dentro del barrio de Sant Pere y Santa Catarina de la Ribera, es un inmueble en desuso propiedad del Ayuntamiento de Barcelona, el cual por medio de la gestión de la cooperativa Sostre Civic, utilizando el modelo de cesión de uso a 75 años, podrá ser rehabilitado y darle uso con un modelo cooperativista (el Periódico, 2017).

### *Impulso al modelo cooperativo en cesión de uso*

El PDVB propone incentivar la creación de cooperativas de vivienda por medio de cesión de uso (entre ellos el modelo Andel, proveniente de Dinamarca), con el cual se puede aprovechar el suelo público sin perder la titularidad y darle un uso social.

Se plantea el derecho de uso del suelo público por 75 años, para destinarlo a la población menos favorecida económicamente (según la Ley 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo artículos 40 y 41 y dentro del reglamento hipotecario artículo 16.1) (Ayuntamiento de Barcelona, 2016).

Por lo tanto, el Ayuntamiento le cede el derecho de superficie a favor de la cooperativa, y así ambas partes tendrán importantes beneficios, entre ellos:

- I. Se impide en todo momento la especulación con un patrimonio público. Tiene una duración limitada y al terminar, todo el patrimonio se devuelve al Ayuntamiento.
- II. Al tratarse de un derecho real, la cooperativa tiene la tenencia de un patrimonio que le permite pedir financiación y ser responsable del inmueble con garantías a lo largo de todo el periodo (Sostre Civic, 2017: 16).

Con respecto al ámbito normativo, se encuentra estipulado el derecho real dentro del libro cinco del Código Civil de Cataluña, el cual otorga el siguiente derecho:

De hacer una construcción o de disponer de una construcción ya realizada, en propiedad ajena durante un periodo de tiempo convenido. Este derecho se puede aplicar sobre terrenos no edificados o sobre edificios ya construidos o para rehabilitar. Así, la persona superficiaria es propietaria de las construcciones con plenos efectos, y otra persona mantiene la propiedad del suelo, tales como la Administración pública. (Sostre Civic, 2017: 16)

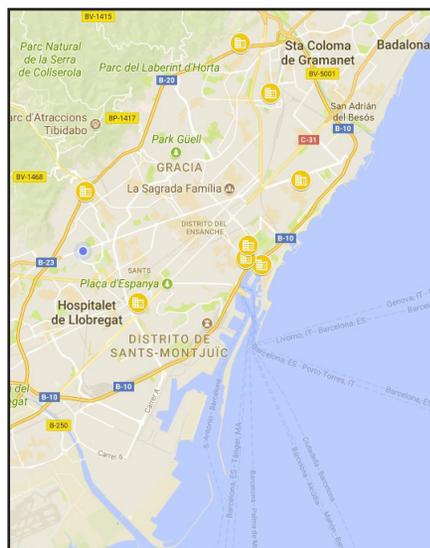
El Ayuntamiento de Barcelona, por medio del Patronato Municipal de la Vivienda, busca promocionar vivienda nueva en cesión de uso (cooperativa modelo Andel). De los proyectos aprobados se encuentra el que se llevará a cabo en una antigua nave industrial en el barrio de Sant Andreu, en el cual se proyectan 68 viviendas. Además de la rehabilitación de un edificio de 46 viviendas, ubicado en el barrio del Parc i la Llacuna del Poblenou, dichas viviendas serán destinadas para alquiler social (Ayuntamiento de Barcelona, 2017).

Además en mayo 2017, se definieron los cinco proyectos ganadores para construir 110 viviendas en predios municipales. Se pretende desarrollar un esquema de cesión de uso protegido, en el cual se garantiza la titularidad pública del suelo y se garantiza el acceso a la población de recursos económicos limitados.

Los solares que albergarán las nuevas viviendas están dentro de los barrios de la Barceloneta, la Marina del Prat Vermell, Sarriá, Sant Genís dels Agudells, Roquetes, Trinitat Nova y Poblenou (figura 4). Las cooperativas ganadoras de los proyectos son: La Xarxaire SCCL, Llar Jove SCCL, Associació Parkformes, Associació Cohabitatge Cooperatiu, Sostre Cívic SCCL (Ayuntamiento de Barcelona, 2017).

Figura 4.

**Promoción de vivienda en cesión de uso, Barcelona (septiembre 2017).**



Fuente: elaboración propia con datos del Ayuntamiento de Barcelona <http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2017/05/170515-NdP-cohabitatge-v3.pdf>

Durante el transcurso del 2017, dio inicio la construcción de 28 viviendas en Can Batlló, un antiguo recinto industrial propiedad pública, el cual ha sido cedido por 75 años a la cooperativa *La Borda*, quienes son los encargados de vincular a los socios habitantes, gestionar el financiamiento y la construcción del edificio, el cuál será el más alto de España construido con madera.

Cabe resaltar el modelo económico utilizado para la edificación de las viviendas, en el cual no ha necesitado de ninguna entidad bancaria privada. El esquema se compone de la siguiente forma: 19% de la aportación de capital de las socias habitantes (una especie de enganche); 29% se obtuvo por medio de títulos participativos del Coop57 (una cooperativa financiera), en los cuales se emitieron 865 títulos de 1 mil euros, teniendo una duración de tres años con una remuneración asociada de 1.75%; el 17% fue por medio de un préstamo a la inversión (el cual se regresa con las cuotas mensuales asociadas al uso de las viviendas de los socios habitantes) otorgado por la Coop57; el 10% de préstamo participativo del Coop57; 5% de aportaciones voluntarias, las cuales dependiendo su tiempo de permanencia tienen una remuneración entre el 0,65 y un 2,00% (la Borda, 2017).

## Retos para México

De acuerdo a lo realizado en Barcelona, nos interesa generar una serie de reflexiones sobre las oportunidades y los retos que tenemos por delante para lograr formular una política pública que logre aumentar el parque habitacional asequible en los municipios mexicanos.

- El ambiente empresarial, financiero y político en México aún no se muestra del todo favorable para cambiar el paradigma sobre la vivienda en propiedad, ya que en las últimas décadas los desarrolladores inmobiliarios se han convertido en los que ordenan dónde, cómo y cuánto necesitan para ejecutar sus proyectos. Por lo tanto, mientras el sector público no esté preparado y convencido que deben de implementarse nuevas alternativas habitacionales, no se podrá avanzar mucho en la materia, ya que si se continúan con las políticas públicas utilizadas en los últimos años, no se logrará generar soluciones reales para la población más desfavorecida económicamente, al contrario, seguirá incrementando los porcentajes de marginación, exclusión social e inequidad en la ciudad.

Por un lado, el sector inmobiliario está desinteresado en desarrollar vivienda en alquiler en las condiciones actuales, por su baja rentabilidad a comparación con la venta, de tal manera que los gobiernos locales y federales necesitan ser valientes e innovadores dentro de sus políticas públicas para poder implementar instrumentos nuevos, los cuales tienen que partir de una política social y no económica.

- Las cooperativas modelo Andel representan una oportunidad para que las administraciones locales puedan activar inmuebles públicos sin uso o infrautilizados. A partir de campañas innovadoras de comunicación y de marketing pedagógico puede el modelo cooperativo irse introduciendo al contexto tapatío como una alternativa factible para los problemas habitacionales.

- Es importante generar más actores que se involucren en la provisión de vivienda, ya que ésta ha sido una de las claves para que países de la Unión Europea puedan tener los parques habitacionales que tienen actualmente. Por lo tanto, buscar incentivar que asociaciones sin fines de lucro, como organismos públicos, se especialicen y capaciten en la gestión del parque de vivienda social debe de ser una prioridad. Sin embargo, no hay indicios claros de que este esquema les sea de interés a la actual administración municipal, estatal ni federal.
- De acuerdo a lo analizado en el caso de estudio (Barcelona), la voluntad política tiene un papel fundamental para la implementación de herramientas de gestión que logren aumentar el parque de vivienda asequible, además de que es imprescindible para cambiar la visión mercantilista sobre la vivienda. Por lo tanto es necesario que en México, los municipios (tanto los habitantes como sus dirigentes) tomen parte más activa planeando, regulando y financiando el sector de la vivienda con una postura más social y equitativa.  
Un primer paso sería establecer Planes locales de vivienda dentro de cada municipio para que puedan identificarse las oportunidades y los retos particulares de cada territorio, además de establecer de manera clara los objetivos y estrategias a seguir para solucionar los complejos problemas habitacionales. Con este instrumento se lograría una gestión más eficiente, con el cual las dependencias estatales, federales y municipales se verían obligadas a focalizar los recursos y esfuerzos coordinadamente y de manera colaborativa para cumplir los objetivos del plan.
- Queda abierta la posibilidad de analizar en futuras investigaciones, otros instrumentos de gestión diseñados para el aumento del parque de vivienda social utilizados en América; por ejemplo: en Colombia, los Planes Parciales de Vivienda de Interés Prioritario; en Estados Unidos, el Artículo 40B en Massachusetts para integrar vivienda social en contextos urbanos atractivos; el programa ZEIS en Brasil que fomenta apoyo a lugares socialmente integrados. Lo anterior se muestra con la intención de complementar lo presentado en este estudio e identificar los instrumentos y políticas que podrían tener mejores resultados en México.

## Referencias

- Ayuntamiento de Barcelona. (2016). *Plan para el derecho a la vivienda de Barcelona 2016-2025*. Barcelona.
- Ayuntamiento de Barcelona. *barcelona.cat*, recuperado de: <http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2017/07/21/el-banc-europeu-dinversions-bei-financara-la-construccio-de-2-198-habitatge-de-lloguer-social-a-barcelona/> [consulta: 21 de julio de 2017].
- Ayuntamiento de Barcelona. *Servei de Premsa*, recuperado de: <http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2017/08/30/lajuntament-compra-tres-parcelles-de-la-escocesa-i-completa-aixiladquisicio-del-93-del-recinte-fabrik-a-on-es-construira-habitatge-i-equipaments-publics/> [consulta: 30 de agosto de 2017].

- Ayuntamiento de Barcelona. *Servei de Premsa*, recuperado de: <http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2017/05/14/comencen-les-obres-de-dues-promocions-de-pisos-del-pmhbals-barris-de-sant-andreu-i-del-parc-i-la-llacuna-del-poblenou/?hilite=%22habitatge%22> [consulta: 14 de mayo de 2017].
- Ayuntamiento de Barcelona. *Servei de Premsa.*, recuperado de: <http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2017/05/170515-NdP-cohabitatge-v3.pdf> [consulta: 15 de mayo de 2017].
- Betevé. *betevé* (en línea), <http://beteve.cat/habitatge-public-antics-jutjats-via-laietana/> [consulta: 4 de julio d3e 2017].
- Bosch Meda, J. (2017). "La dimensión económica de la exclusión residencial: Cataluña en el contexto Europeo". *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 34(12), pp. 69-96.
- Colau, A., & Alemany, A. (2012). *Vidas Hipotecadas*. Barcelona: Cuadrilatero de libros, 30 pp.
- Decreto Legislativo 1/2010 (3 de agosto, 2010). *Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, Sec.I, págs. 77014
- Decreto Legislativo 1/2010. (3 de agosto, 2010). *Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, Sec. I, págs. 77036
- El Periódico. "el Periódico", recuperado de: <http://www.elperiodico.com/es/sociedad/20170420/ciutat-vella-inicia-su-primer-proyecto-de-vivienda-cooperativa-5985588> [consulta: 20 de abril de 2017].
- García, J. M. *La Vanguardia*, recuperado de: <http://www.lavanguardia.com/vida/20161016/41996322757/viviendas-vacias-municipios-catalunya.html> [consulta: 16 de octubre de 2016].
- Idealista. *IDEALISTA* (en línea), <https://www.idealista.com/venta-viviendas/barcelona-barcelona/mapa> [consulta: 06 de agosto de 2017].
- Idealista. *IDEALISTA* (en línea), <https://www.idealista.com/venta-viviendas/barcelona-barcelona/mapa> [consulta: 28 de julio de 2017].
- La Borda. *La borda*, recuperado de: <http://www.laborda.coop/es/proyecto/financiacion/> [consulta: 21 de septiembre de 2017].
- LesEchos. *LesEchos.fr.* (en línea), [https://www.lesechos.fr/18/12/2014/lesechos.fr/0204026369085\\_votre-logement-peut-il-etre-preempte---la-liste-des-adresses-visees-a-paris.htm](https://www.lesechos.fr/18/12/2014/lesechos.fr/0204026369085_votre-logement-peut-il-etre-preempte---la-liste-des-adresses-visees-a-paris.htm) [consulta: 08 agosto, 2017].
- Ley 18/2007, de 28 de diciembre (2007). *Del Derecho a la Vivienda*. Barcelona: Boletín Oficial del Estado núm.50, 11654 pp.
- Ley 18/2007, (2008). *Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda*. Barcelona: Boletín Oficial del Estado núm.50, 77048 pp.
- Pareja-Eastaway, M., & Sánchez-Martínez, T. (2012). La política de vivienda en España: Lecciones aprendidas y retos de futuro. *Revista Galega de Economía*, 21(2), pp. 1-32.
- Sostre Civic (2017). *Estudio de factibilidad, proyecto de Molinos*. Barcelona: Sostre Civic, págs.16

## Siglas y acrónimos

CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
PDVB	Plan del Derecho a la Vivienda de Barcelona
PMVB	Patronato Municipal de Vivienda de Barcelona
RFD	Renta Familiar Disponible
VPO	Vivienda de Protección Oficial

*Repensar la Metrópoli III*  
*Tomo I*  
*Planeación y gestión*

Roberto Eibenschutz Hartman  
Laura O. Carrillo Martínez  
Coordinadores

se terminó de imprimir en  
Impresor Cosmo 4G  
Francisco Villa 15, Col. Apatlaco, Ciudad de México, C.P. 09430  
email: [ventas@cosmo.com.mx](mailto:ventas@cosmo.com.mx)  
en el mes de diciembre de 2020.  
con un tiraje de 1000 ejemplares.

Impreso sobre papel cultural de 90 g

La composición tipográfica se realizó  
con tipografía Myriad Pro 10/14 pts.

Los textos que integran los dos volúmenes que forman esta publicación, son resultado de una selección hecha por el comité científico formado para la realización del Seminario Internacional Repensar la Metrópoli III, que tuvo lugar del 22 al 26 de octubre del 2018 bajo el auspicio del Consejo Regional del Área Metropolitana (CRAM) de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) en el marco de la Cátedra “Luis Unikel Spector”, junto con la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) a través del Programa de Investigación en Estudios Metropolitanos.

En el primer volumen, bajo el título Planeación y Gestión se incluyen una serie de textos que contribuyen al análisis crítico de las políticas relativas al binomio ciudad-vivienda prevalecientes en las últimas décadas en México y la mayor parte de Latinoamérica, agrupados en torno a cuatro temas relevantes: la reflexión sobre las políticas públicas; la función del patrimonio y el espacio público; la problemática asociada al acceso al suelo y el financiamiento, y finalmente, la revisión y las aportaciones valiosas para definir nuevos métodos e instrumentos que permitan operar una política de vivienda inscrita en el ámbito del desarrollo metropolitano.

Un resultado de gran valor producto de la participación de los asistentes fue la discusión y posterior aprobación de un Pronunciamiento Público que recoge lo fundamental de las propuestas para construir una nueva política que vincule a la vivienda con las condiciones de la metrópoli, basada en mecanismos de colaboración entre todos los actores que participan en el proceso de producción social de la vivienda.

Roberto Eibenschutz Hartman  
Laura O. Carrillo Martínez



**CRAM**  
Casa abierta al tiempo  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
METROPOLITANA  
Consejo Regional del Área Metropolitana de la ANUIES