



Efectos de la política neoliberal en la producción de vivienda. Zinacantepec, Estado de México

Effects of neoliberal policy on the production of housing. Zinacantepec, State of Mexico

Sahian González Vázquez y José Juan Méndez Ramírez

RESUMEN: Con el cambio de Estado benefactor a neoliberal, la política de vivienda en México se transformó de manera significativa, esto se puede observar en las nuevas funciones del Estado y el papel protagónico de los actores privados. El objetivo de este trabajo es analizar los efectos de la política de vivienda bajo los principios del Estado Neoliberal en el crecimiento urbano del municipio de Zinacantepec, durante el periodo 2000-2018. Se hizo uso de técnicas documentales, bibliográficas y bases de datos oficiales, así como de recorridos de campo para contrastar el número de conjuntos urbanos construidos en el municipio con lo reportado por la Dirección de Desarrollo Urbano estatal y municipal. Se constató que el crecimiento urbano y demográfico de este municipio, respondió a la lógica del mercado y no a las necesidades de la población, además de provocar asentamientos humanos periféricos, fragmentados y carentes del equipamiento urbano.

PALABRAS CLAVE: Estado neoliberal, política de vivienda, crecimiento urbano, Zinacantepec, Estado de México

ABSTRACT: With the change from welfare to neoliberal state, housing policy in Mexico was significantly transformed, as can be seen in the new roles of the state and the leading role of private actors. The aim of this work is to analyze the effects of housing policy under the principles of the neoliberal state in the urban growth of the municipality of Zinacantepec during the period of 2000-2018. This was done with the use of documentary techniques, literature and official databases, as well as field studies to contrast the number of urban complexes built in the town with what has been reported by the Directorate of Urban Development at the state and municipal levels. It was found that the urban growth and population of this municipality responded to the logic of the market and not to the needs of the population. In addition, this causes peripheral settlements to become fragmented and devoid of urban facilities.

KEYWORDS: Neoliberal state, housing policy, urban growth, Zinacantepec, Estado de México.

RECIBIDO: 11 noviembre 2019

APROBADO: 26 mayo 2020

Introducción

A partir de la década de los ochenta México comenzó a adoptar los principios del Estado neoliberal, propiciando la transformación de las denominadas funciones exclusivas del Estado, así como el diseño de su política pública. De esta forma se redujeron sus actividades productivas, la prestación de servicios, las actividades comerciales, la producción de vivienda y los procesos de urbanización de las ciudades, cediendo cada uno de estos ámbitos a la participación hegemónica de la iniciativa privada.

Las nuevas funciones del Estado neoliberal se caracterizarían por el diseño de políticas “económicas que apuntan a consolidar y fortalecer al mercado por encima del control del Estado. En otras palabras se busca disminuir el gasto, privatizar empresas, debilitar sindicatos, terminar con los subsidios públicos y dejar la política económica en manos de los privados”. [1]

Bajo los lineamientos neoliberales, el Estado benefactor deja de ser el actor principal en el proceso de urbanización y producción de vivienda, así como en la producción de infraestructura urbana. Las funciones que caracterizaron al Estado benefactor cambiaron con la adopción de los principios neoliberales, al propiciar su retraimiento en actividades productivas, comerciales, en la prestación de servicios, en la producción de vivienda, sólo por mencionar algunas.

En este nuevo contexto, los desarrolladores urbanos y grupos inmobiliarios privados desplazaron a los organismos promotores de vivienda gubernamentales, como al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) organismo estatal que desde 1972 hasta 1992 fungió como el principal urbanizador del país.

Para llevar a cabo estas transformaciones del Estado, fue necesario implementar reformas jurídicas desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasando por la ley de asentamientos humanos, que desde su publicación en 1976 hasta el 2013 ha tenido diversos cambios cómo: la creación de la Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1976), creación de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología (1982), nueva Ley de Asentamientos Humanos (1993), el nuevo papel de los gobiernos municipales y sus atribuciones en materia urbana (1999). Se sumaron la incorporación de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Desarrollo Social (2000), la primera reforma (2010), una nueva propuesta de reforma en la Cámara de Diputados (2011), una segunda reforma (2012) y la creación de la Secretaria de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (2013). [2]

Teniendo como sustento legal estas reformas se facilitó la adopción de los principios neoliberales y la transformación de las funciones del Estado, con la reforma al marco jurídico se diseñó e instrumentó la política pública, que sentaría las bases para reestructurar las instituciones y organismos federales, estatales y locales.

El objetivo del presente trabajo es analizar las transformaciones que ha tenido el crecimiento urbano del municipio de Zinacantepec, Estado de México, bajo los principios del modelo neoliberal en el diseño de su política de vivienda. Para ello, se toman como elementos de análisis el crecimiento demográfico y la producción de vivienda y de equipamiento urbano en el periodo comprendido entre 2000 y 2018.

Materiales y métodos

La metodología empleada siguió tres ejes estructuradores 1) revisión y análisis bibliográfico, para contextualizar la transformación de la política urbana y de vivienda bajo el modelo de Estado benefactor y neoliberal;

[1] Esquivel MT. Política habitacional y calidad de vida; impacto de los nuevos desarrollos habitacionales. En: Borjas, Adriana y Bucio Mónica. La vivienda en México, construyendo análisis y propuestas. Primera Edición. México: CESOP, 2006. 83-105.

[2] Gómez C. Los planes de desarrollo municipal en México y la participación ciudadana. Un análisis del marco jurídico. Boletín mexicano del derecho comparado [En línea] 2017 [Consultado el 10 Oct 2019] VIII (150.): [29] Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v50n150/2448-4873-bmdc-50-150-1149.pdf>

2) obtención y procesamiento de información procedente de las bases de datos oficiales como las generadas por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), de las páginas electrónicas de la Dirección de Desarrollo Urbano estatal y municipal, así como del Plan de Desarrollo Urbano de Zinacantepec; y 3) realización de recorridos de campo para verificar que la cantidad de conjuntos urbanos reportados por la Dirección de Desarrollo Urbano estatal y municipal correspondiera con las construcciones existentes en el municipio, utilizando la técnica de observación y bitácora de campo.

Para llevar a cabo el análisis de los efectos que ha tenido la política de vivienda del Estado neoliberal en el crecimiento urbano, se tomó como caso de estudio al municipio de Zinacantepec, Estado de México. Las razones que nos llevaron a elegir este municipio es porque en los últimos 20 años ha presentado un crecimiento urbano y demográfico acelerado en áreas que son consideradas en el Plan de Desarrollo Urbano como no urbanizables. El crecimiento urbano se caracteriza por producir vivienda de interés social y residencial media “en menor cantidad” bajo la figura de conjuntos urbanos producidos por grupos inmobiliarios privados. Cabe destacar que éste no está acompañado del respectivo equipamiento urbano e infraestructura productiva en la que puedan desarrollar sus habitantes una vida cotidiana armónica.

Se analizaron variables demográficas y de producción de vivienda de interés social (bajo la denominación de conjuntos urbanos). De estos conjuntos se estudiaron: el número de viviendas producidas durante el periodo de estudio; su localización; y el equipamiento educativo, de salud, de servicios y de comercio.

Resultados

Las políticas de vivienda en México

Las políticas públicas surgen por la necesidad de resolver problemas que afectan a las sociedades, aquellos que hacen más difícil su desarrollo y que impiden el crecimiento de cualquier espacio. Lasswell en 1971 destaca a las políticas públicas como un análisis en y para la resolución de problemas, comprendiendo el uso de técnicas de análisis, investigación y propugnación en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y la implementación. [3]

Las políticas de vivienda forman parte de las políticas públicas, a través de éstas se lleva a cabo el ordenamiento de las ciudades, se definen temas prioritarios para su atención, en los ámbitos económico, político y social. Para el caso de la vivienda, a través de su política se define su tamaño, densidad, tipología (geografía), condiciones de infraestructura, los materiales con los que se construye y sobre todo los lugares en los que se edifica. [4]

En la década de los noventa en México se hizo presente el Estado neoliberal. El cambio en la política de vivienda del Estado benefactor a neoliberal fue sustancial; para el primero la producción de ésta se encontraba bajo la tutela del Estado, mientras que, para el segundo, se dio un retraimiento del Estado, quien cedió la participación a la iniciativa privada. En ambos la política de vivienda ha sido una herramienta que ha buscado satisfacer la demanda habitacional desde perspectivas diferenciadas.

a) El Estado benefactor.

El Estado benefactor se caracterizó por diseñar una política pública dirigida a la ampliación y dotación de servicios de seguridad social, salud, educación, vivienda, y empleo, entre otros servicios sociales. De acuerdo

[3] Lasswell H. La concepción emergente de las ciencias de políticas. Citado por Aguilar Luis, El estudio de las políticas públicas, Primera edición, México: Porrúa; 1971.

[4] Boils G. La vivienda en el ámbito rural. Revista de información y análisis. [En línea] 2010 [Consultado el 25 Abr 2018] 1 (1.): [12] Disponible en: <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/handle/IIS/4908>

con Boils, [4] la principal función de este tipo de Estado es totalmente asistencial, otorgando prestaciones sociales, fungiendo como redistribuidor de la riqueza, garante del salario mínimo, otorgador de pensiones y seguro de desempleo. Este fungió como el único capaz de regular e intervenir en todas las decisiones del Estado-sociedad además de ser empresario, proveedor, constructor y financiador de vivienda. [5]

Durante la década de los cuarenta, en México, el Estado benefactor presentó un incipiente desarrollo y no se encontraba en condiciones para dotar de vivienda a los distintos sectores de la población urbana, principalmente por los altos flujos migratorios que presentaron algunas ciudades y por dar prioridad a temas económicos. [6] En esta década el Estado no desarrolló una política de vivienda dirigida a planificar y orientar el crecimiento urbano de las ciudades y solucionar el problema de la demanda. El gobierno federal llevó a cabo una serie de iniciativas dirigidas a la construcción de viviendas en unidades habitacionales, sin que éstas formaran parte de un plan de desarrollo urbano. Debe recordarse que en esta década el país no contaba con un sistema de planeación urbana, pero con dichas acciones se indujo el crecimiento urbano de la ciudad de México.

Uno de estos conjuntos habitacionales fue el que se construyó durante el gobierno del Presidente Adolfo López Mateos Nonoalco-Tlatelolco (1957) diseñado por el arquitecto Mario Pani, que se destacó por ser una de las unidades habitacionales de gran escala. [7] El encargado de financiar dicho proyecto fue el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas (Banobras), otorgando más del 80% de capital.

Estos conjuntos habitacionales se caracterizaron por sus edificios en bloques rectangulares, que después fueron conocidos como multifamiliares, destinados a familias que percibían ingresos económicos intermedios. Su construcción fue ubicada en su mayoría hacia el oriente de la Ciudad de México. [7]

Durante la década de los años cincuenta y sesenta, el gobierno mexicano pretendió atender el tema de la vivienda tomando en cuenta dos aspectos particulares: el incremento poblacional y el proceso de urbanización, que reportaba problemas con el movimiento de la ocupación urbana, dado que aún no contaba con instrumentos de planeación que indujera un crecimiento urbano ordenado. [8]

En la década de 1970 el gobierno federal estimuló el tema habitacional bajo el lema de seguridad social, éste estaba destinado a proteger a la población. Para ello, el gobierno mexicano instrumentó programas de apoyo formal a la vivienda y comenzó el proceso de política habitacional como una de sus prioridades. En febrero de 1972, a través de una reforma constitucional exigió a los patrones, vía aportaciones, contribuir al Fondo Nacional de Vivienda. Su propósito fue constituir un sistema de financiamiento, a través del cual, los trabajadores pudieran obtener créditos con bajas tasas de interés, destinados a la adquisición de vivienda. De este modo se dio origen al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) convirtiéndose en el principal organismo productor de vivienda, hasta que se llevó a cabo la reforma de 1992, con la que limitaron sus funciones de financiamiento. [8]

Un año más tarde se creó el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la Ciudad de México (FIDEURBE), y en 1974, la Comisión para la Tenencia de la Tierra (CORETT). En mayo de ese mismo año se creó por decreto, en adición a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) para otorgar créditos hipotecarios a los trabajadores del Estado. [9]

[5] Leal J, López R. Estructura institucional de la política de vivienda social en México. Coloquio Internacional sobre políticas sociales sectoriales. Nuevo León, UANL. 2013. (824-850)

[6] Villavicencio J, Duran AM. Treinta años de vivienda social en la ciudad de México; nuevas necesidades y demandas. Geografía y Ciencias Sociales [En línea] 2003 [Consultado el 20 Agosto 2019] VII (146.): [28] Disponible en: [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(028\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(028).htm)

[7] Zamorano L. Rumbo a la Reforma Urbana. Retos y Oportunidades de la Iniciativa de Ley General de las Ciudades y el Territorio. CTS Embarq México [En línea] 2015 [Consultado el: 13 Jul 2019] II (1): [25] Disponible en: <https://wri.ciudades.org/research/publication/rumbo-la-reforma-urbana-retos-y-oportunidades-de-la-iniciativa-de-la-ley>

[8] Revueltas A. Las reformas del Estado en México: del Estado benefactor al Estado neoliberal. Política y Cultura [En línea] 1993 [Consultado el 26 Mar 2018] V (3): [15] Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26700314>

[9] Aldrete JA. Hacia un nuevo enfoque para el estudio de la acción burocrática estatal: la política de vivienda del INFONAVIT. 2000. [Consultado el: 11 Agst 2019] Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/40419736?seq=1>

En 1976, se aprobó la Ley General de Asentamientos Humanos y durante los últimos días de gobierno del Presidente Luis Echeverría, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), encargada de implementar las disposiciones legales y conceptos urbanos correspondientes al Gobierno Federal que meses antes habían quedado contenidas en dicha ley. Las instituciones públicas creadas durante la década de los setenta tuvieron dos claras líneas de acción: la regularización de la tenencia de la tierra como mecanismo para resolver la ocupación informal del suelo y la construcción masiva de vivienda para los derechohabientes de los sistemas de seguridad social. Las políticas urbanas integrales estuvieron prácticamente ausentes. [9]

El Estado puso en marcha la primera política de vivienda a través de INFONAVIT caracterizado por su apego a valores como la libertad, igualdad de oportunidades, democratización, valores fundamentales y un sistema de seguridad social, ante una situación de pleno empleo a cargo del Estado. Favorecido al diseñar el marco jurídico que no sólo le otorgó la legalidad, sino también sentó las bases para su instrumentación. [10]

A partir de los años ochenta comienzan a surgir marcados cambios en el Estado provocados por las crisis económicas, desempleo e inflación, propiciando el surgimiento de un nuevo modelo de Estado y con él otras formas de aplicar políticas de vivienda, conocido también como Estado neoliberal. [10]

b) El Estado neoliberal.

El Estado neoliberal adoptó los principios del liberalismo y comenzó con un retraimiento en sus funciones, cediendo el paso a la iniciativa privada, incluso en las denominadas funciones exclusivas del Estado. Con ello inició el adelgazamiento de la capa burocrática a través de la venta de empresas paraestatales a fin de alcanzar la categoría de Estado mínimo, además de reducir los recursos destinados a la política social y asistencialista. [10]

En el rubro de la vivienda el Estado inició una serie de reformas constitucionales que permitieran cambiar la figura legal del suelo, "una de las transformaciones legales experimentadas en las últimas décadas en México fue la reforma al régimen de propiedad social del suelo en 1992, que incluyó reformas al artículo 27 de la Constitución y la expedición de la Ley Agraria en sustitución de la Ley Federal de Reforma Agraria". [11]

Estas reformas permitieron la comercialización del ejido y que cada asamblea ejidal otorgara al ejidatario la capacidad de hacer lo que más le conviniera sobre su parcela, situación que fue aprovechada por los desarrolladores urbanos para obtener suelo barato y abundante destinado a la producción de vivienda. Para conseguir la materialización de la comercialización del ejido, fue necesario transformar el marco jurídico, a fin de sentar las bases legales que permitiera el cambio de la tenencia del suelo y el cambio de uso de suelo. Con ello, se repercutió en los instrumentos jurídico-legales que rigen al tema de vivienda desde la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos hasta los planes municipales de desarrollo urbano. [11]

El Estado dejó de intervenir en actividades económicas, redujo su participación en la prestación de servicios públicos, ya que fueron concesionados a la iniciativa privada. Para el caso de la vivienda en 1992 dejó de construir, y se convirtió en financiador. El INFONAVIT creado para financiar vivienda barata para sus afiliados, realizó acciones contradictorias, como sustituir el eficiente sistema computarizado de designación de viviendas por el sistema de promociones externas transformando la razón de ser del instituto a un actuar económico aprobando créditos y financiando

[10] Villar A, Méndez JJ. Dos décadas de política habitacional neoliberal y su impacto en la producción de vivienda social en México. *Revista Proyecciones* [En línea] 2014 [Consultado el 10 May 2018] VIII (9): [21] Disponible en: https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/7876/10-proy-villar.pdf

[11] Méndez JJ, Villar A. Políticas de vivienda y su efecto en el crecimiento urbano acelerado: el caso de cuatro municipios emblemáticos del Estado de México. En: "Vivienda y espacio público. Políticas, aprobación y subjetividades". Coord. Hernández Vladimir, Ramírez, Rocío. Ciudad Juárez: UACJ: 2018 [31-46]

paquetes de vivienda promovidos en su mayoría por representantes del sector obrero y empresarial. [11]

INFONAVIT ha transitado por tres etapas que han definido su actuar en el proceso de urbanización en México:

1. 1972-1992 tuvo una fuerte participación del Estado para conformar el marco institucional que sentó las primeras bases sólidas para su funcionamiento en la administración de los recursos del Fondo Nacional de Vivienda. [12]
2. 1992-1999 marcado por la transición de un sistema de reparto simple a cuentas individuales, en correspondencia al nuevo modelo económico implantado en el país con una visión de libre mercado, por lo que se reduce la participación del Estado, cediendo ese espacio al sector privado con la idea de un fortalecimiento financiero y eficiencia operativa del instituto. [12]
3. 2000-2009 se caracteriza por una mayor solidez en su sistema financiero, apoyado en el mercado de valores, como fuente alternativa de financiamiento. Esta participación se da mediante el mecanismo de bursatilización hipotecaria en México. [12]

Estas transformaciones tuvieron efectos no sólo en la parte administrativa y financiera que desempeñaba el INFONAVIT, sino también en la transformación del territorio y la incidencia en el crecimiento urbano y demográfico en diversas ciudades y municipios del país, tal es el caso del Estado de México. En esta entidad se construyeron viviendas de forma masiva en varios municipios, por ejemplo; en la ciudad Citará, en el municipio de Huehuetoca, el Grupo Ara construyó alrededor de 26 mil viviendas, y en los héroes de Tecámac II el grupo Sadasi edificó 25 910 viviendas. [13]

Esta tendencia en la producción de vivienda trajo como consecuencia un acelerado crecimiento urbano periférico, segregado y fragmentado en algunos municipios del país, que ha enfrentado a los gobiernos municipales a problemáticas para las que no tienen capacidad de respuesta, por su limitado desarrollo económico, porque muchos de los proyectos son impuestos por el gobierno estatal o federal y en la mayoría de los casos no toman en cuenta el uso y aplicación de los instrumentos jurídicos que regulan el tema habitacional en México.

Instrumentos jurídicos en el Estado neoliberal

El marco jurídico no sólo establece las condiciones que perfilan el actuar del gobierno, sino también las propias contradicciones que se presentan entre el discurso que sustentan las políticas urbanas, de vivienda y el objetivo de éstas. Con base en este sustento jurídico, los gobernantes municipales, estatales y federales han puesto en marcha proyectos que desde su concepción van dirigidos a posicionar a los espacios locales como ámbitos autosuficientes. [2]

En materia de vivienda, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4º, establece que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa y establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. [14] Otro instrumento legal es la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que en su artículo 3º establece que se debe ordenar el territorio conservando y mejorando los centros de población. [15] Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal destaca el trabajo incorporado que se debe realizar con otros niveles de gobierno para llevar acabo la planeación urbana. [16] De ahí que se convirtiera en prioridad la necesidad de que cada entidad federativa comenzara a trabajar

[12] SEDATU, Portal de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [En línea] 2018. [Consultado el: 03/03/2019] Disponible en: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/programa-nacional-de-vivienda-2019-2024>

[13] Abadía D. Importancia de un plan de desarrollo nacional [En línea] México; 11 Agt 2010 [Consultado el: 29 Sep 2019] Disponible en: https://impresaprensa.com/opinion/Importancia-plan-desarrollo-nacional_0_1810319114.html

[14] Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [En Línea] 2019 [Consultado el: 18 Sep 2019] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf

[15] Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General de Asentamientos Humanos. 2014 [Consultado el: 21 Jul 2019] Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/wo5437.html>

[16] Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Marco constitucional de la administración pública federal 2009. [Consultado el: 08 Agt 2019] Disponible en: http://www.cca.org.mx/apoyos/ap073/mod1/modulo_1_parte2.pdf

en la normatividad que se encargaría de regular al crecimiento urbano de las ciudades y municipios.

Para el Estado de México, los documentos más importantes en materia de urbanización, son; 1) el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, es el instrumento legal más importante para expedir licencias de uso de suelo, cambios de uso de suelo, infraestructura y, 2) la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, en conjunto con la Ley de Vivienda, establecen los lineamientos que el proceso de planeación debe seguirse en los planes de desarrollo del estado y municipales.

Una de las principales transformaciones que ha presentado la normatividad en términos de política de vivienda fue la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual desde su publicación en el año de 1976 hasta 2013 ha tenido diversos cambios, entre los que destacan la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1976); la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1982); la nueva Ley de Asentamientos Humanos (1993), otorgar al municipio una serie de atribuciones en materia urbana (1999); Además de la incorporación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Desarrollo Social (2000), incorporación de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (2013) [17]

Instrumentos de planeación

La planeación urbana tiene innumerables beneficios, entre ellos se encuentran: el incremento del valor del suelo, el eficiente manejo de recursos económicos, la delimitación de territorios, y la mejora de recursos energéticos. Con el diseño y puesta en marcha de los instrumentos de planeación los distintos niveles de gobierno han pretendido alcanzar un desarrollo urbano planificado en México y sus municipios.

A nivel federal la creación de un Plan Nacional de Desarrollo es entendido como una estrategia para delinear los programas, subprogramas y proyectos que responderán al gobierno en turno durante seis años, en rubros como la educación, salud, infraestructura vial, hidroeléctricas, acueductos, estructura urbana y en aspectos específicos que son necesarios para el desarrollo de la nación, de manera que la población en general y todos los sectores tengan igualdad de oportunidades y mejores condiciones de desarrollo económico y social. [18]

A través del Plan de Desarrollo Nacional los gobiernos federales distribuyen la riqueza nacional, promoviendo el desarrollo de las entidades federativas y los municipios. Bajo esta lógica, estados y municipios deben desarrollar sus Planes de Desarrollo con los lineamientos del Plan Nacional, de este modo son objeto de beneficios económicos derivados de las partidas presupuestales del gobierno federal.

A nivel municipal algunos ayuntamientos consideran la creación de consejos municipales de planeación en su estructura organizativa, otros constituyen institutos municipales de planeación, con el objetivo de incentivar la participación social y la consulta ciudadana en lo relativo a la planeación local, durante los tres años de gobierno. El Plan de Desarrollo Urbano Municipal establece los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos que se llevarán a cabo en el período correspondiente, ubicando los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social en el municipio o distrito y las zonas de mejoramiento integral, señalando los instrumentos para su ejecución pública o privada. De igual manera se seleccionan los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción sean prioritarios. [13]

[17] IMCO. Análisis de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. WRI México [En línea] 2016 [Consultado el 19 Jul 2019] [3]. Disponible en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/11/2016-LGAH_Posicionamiento-Boletin.pdf

[18] SEDATU. Portal de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Los Programas de Vivienda de SEDATU están garantizados en Presupuesto 2019 [En línea] 2018 [Consultado el: 16 Abril 2018] Disponible en: <https://www.gob.mx/sedatu/prensa/los-programas-de-vivienda-de-sedatu-estan-garantizados-en-presupuesto-2019>

Los instrumentos mencionados fundamentan y respaldan la redefinición de la política de vivienda. Entre los cambios destacados, pueden mencionarse las modificaciones a las Reglas de Operación de esquemas como el Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales. Con este tipo de medidas se buscó concentrar la entrega de subsidio a familias de bajos recursos y atender así a la población en materia de vivienda.

Los documentos normativos que constituyen el marco jurídico del sistema de planeación en México, han tenido diversas transformaciones y modificaciones, pero todas ellas han sido con el propósito de continuar con la promoción de vivienda desde los tres ámbitos de gobierno. De ahí que resulte importante poner atención en la correspondencia del marco jurídico con la óptima planeación del territorio.

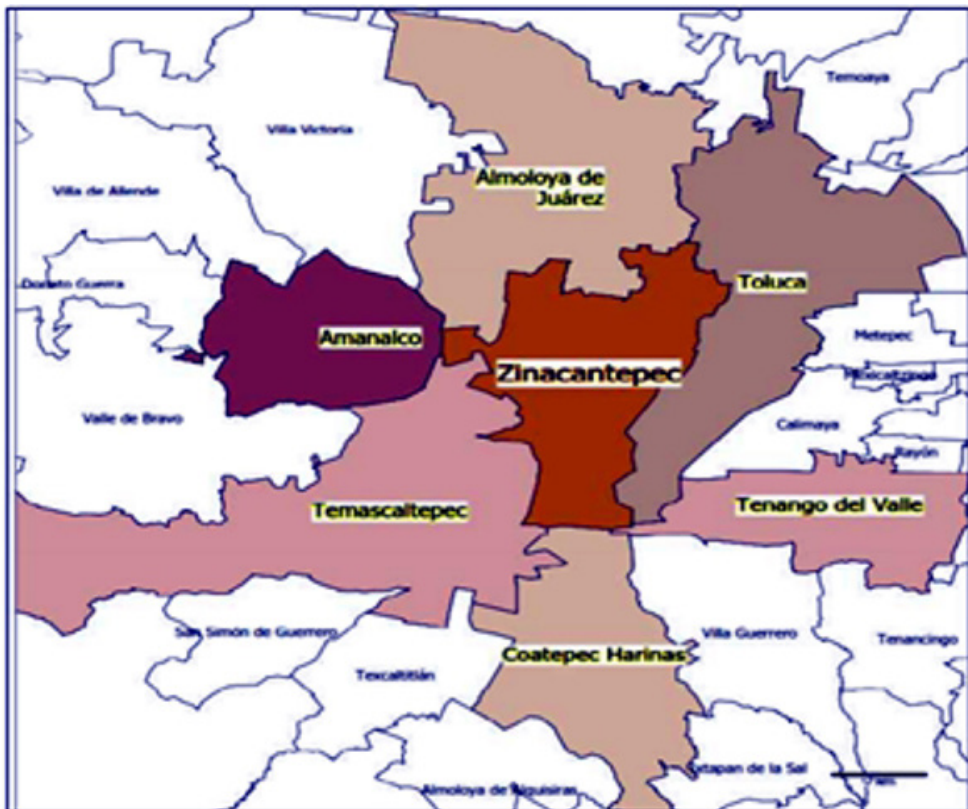
Discusión

Efectos en el territorio de Zinacantepec

La puesta en marcha de la política de vivienda bajo los principios del Estado neoliberal ha inducido el crecimiento urbano de algunos municipios, acentuando la producción de vivienda bajo la modalidad de conjunto urbano en espacios no urbanizables, fenómeno que a continuación se aborda, tomando como objeto de análisis al municipio de Zinacantepec en el estado de México.

Localización del caso de estudio

Zinacantepec es un municipio del Estado de México y se localiza al centro del valle de Toluca (Figura 1). Limita al norte con Almoloya de Juárez, al sur con Texcaltitlán, al este con Toluca y Calimaya al oeste con Temascaltepec y Amanalco de Becerra, al sureste con Villa Guerrero y Coatepec Harinas. El municipio cuenta con 48 delegaciones, cuatro se encuentran en la cabecera municipal y las 44 restantes están distribuidas en diferentes localidades. [19]



[19] H. Ayuntamiento de Zinacantepec, 2019-2021. Plan de Desarrollo Municipal de Zinacantepec. 2019-2021. [En línea] 2018 [Consultado el: 16 Sep 2019] Disponible en: https://zinacantepec.gob.mx/administracion2019/wp-content/uploads/2019/11/PLAN-DE-DESARROLLO-MUNICIPAL-2019-2021-ZINACANTEPEC_compressed.pdf

Figura 1. Localización del municipio de Zinacantepec. Plan de Desarrollo Municipal de Zinacantepec 2019-2021. [16]

De acuerdo con el Gobierno del Estado de México (GEM) en Toluca, Metepec, Zinacantepec y Almoloya de Juárez se concentra el 77% de los habitantes de la Zona Metropolitana. [20] Su localización estratégica con Toluca y la existencia de abundante suelo barato, propiciaron que agentes inmobiliarios invirtieran en la producción de vivienda masiva y por consecuente que se presentara un significativo incremento en la cantidad de asentamientos humanos en la periferia del núcleo de población, así como en los suelos ejidales periféricos. De ahí su importancia para éste análisis.

Crecimiento urbano

El municipio de Zinacantepec, se ha visto sujeto a diversas intervenciones urbanas por los desarrolladores privados, para ejecutar proyectos inmobiliarios, situación que ha propiciado la construcción de conjuntos urbanos en suelos destinados a usos agrícolas, e incluso, a uso forestal. Estas acciones no sólo han incrementado el número de viviendas bajo la modalidad de conjuntos urbanos, sino también la vivienda popular, al propiciar la lotificación de predios cercanos a estos por parte de agentes locales que aprovechan los beneficios que se derivan de la construcción de los mismos, como son la cercanía a los servicios básicos, agua potable, energía eléctrica y drenaje, así como la proximidad con las vialidades que fueron construidas para la movilidad de los residentes de los conjuntos urbanos. Con ello se favoreció la ocupación del suelo de manera irregular sin apego a la normatividad ni a los instrumentos de planeación que rigen al municipio. En algunos casos, los conjuntos urbanos y la vivienda popular de autoconstrucción se encuentran en situación de irregularidad por estar ocupando un suelo no urbanizable.

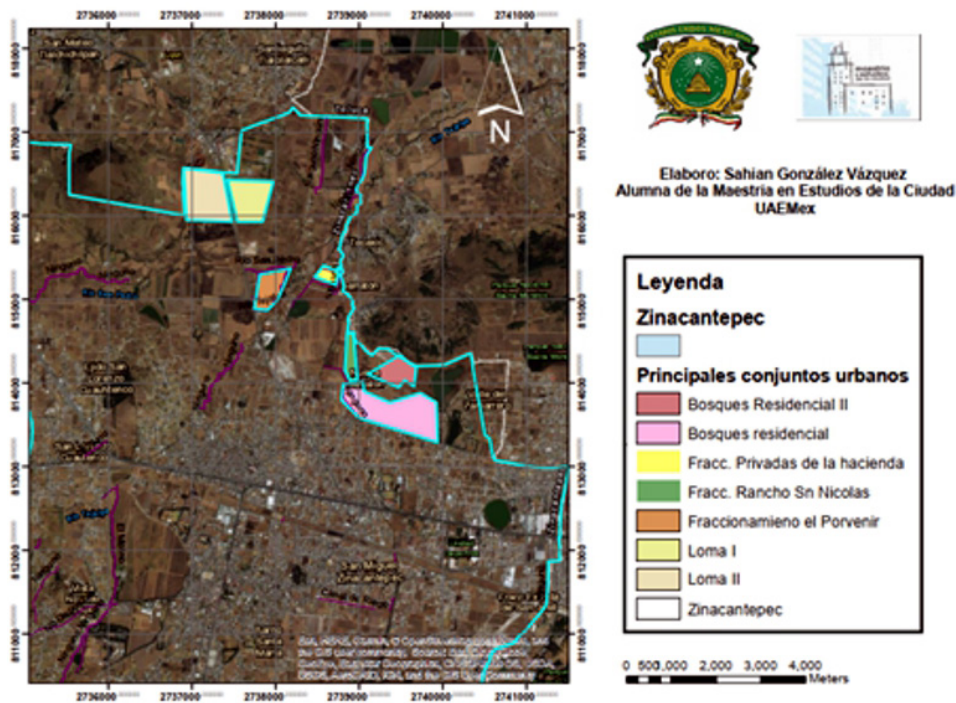
La cercanía de Zinacantepec con el municipio de Toluca ha hecho que el crecimiento demográfico en los últimos veinte años sea acelerado principalmente por ser un municipio receptor de flujos migratorios. Esta situación ha sido aprovechada por los agentes inmobiliarios para producir viviendas, no para atender el crecimiento natural de los habitantes del municipio, sino para ofertar a estos migrantes. Lo anterior se puede constatar con los conjuntos urbanos la Loma I y II construidos entre 2004 y 2007. El primero está integrado por 2,177 viviendas y el segundo cuenta con 2,356 viviendas de interés social. Otro conjunto urbano es Bosques del Nevado, localizado al sur del municipio, que cuenta con 1,202 viviendas de tipo habitacional medio y el conjunto Privada la Hacienda, con un total de 312. [21]

El dinamismo que presentó la producción de vivienda en este municipio durante las décadas 2000-2018 es muy alto, al autorizarse la construcción de catorce conjuntos urbanos de vivienda de interés social, lo que trajo consigo un crecimiento urbano en torno a ellos, al incrementarse la presencia de vivienda popular de autoconstrucción, vivienda residencial media, además de aumentar el número de viviendas construidas con materiales de desecho, que se encuentran dispersas en el municipio. [19]

La Dirección de Desarrollo Urbano de Zinacantepec, así como la del estado de México, presenta un registro de catorce conjuntos urbanos, dato que no corresponde con los conjuntos urbanos identificados en recorridos de campo, en los que solo se identificaron veinte. Es decir, seis de éstos se construyeron, se vendieron y habitaron sin intervención de las autoridades municipales. Se verificó además que estas construcciones están favoreciendo un crecimiento urbano en zonas que no son consideradas por el Plan de Desarrollo Urbano como zonas urbanizables. (Figura 2)

[20] Gobierno del Estado de México, 2011-2017. Plan de Desarrollo 2011-2017. [En línea] 2011 [Consultado el: 19 Oct 2019] Disponible en: https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2013/35/7/970b2fad7d46302f8982523fc8bebd7c.pdf

[21] Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano. Autorización de conjuntos urbanos. Municipio de Zinacantepec. [En línea] 2018. [Consultado el: 18 Ene 2018] Disponible en: https://seduym.edomex.gob.mx/autorizacion_de_conjunto_urbano



[22] Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. INEGI [En línea] 2019. Número de viviendas a nivel municipal, base de datos [Consultado el: 09 Sep 2019] Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/vivienda/default.html#Tabulados>

Figura 2. Principales conjuntos urbanos del municipio de Zinacantepec. Elaboración propia con base en, SEDUYM 2018 [18]

Estos conjuntos urbanos, como se aprecia en la Figura 2, generan un crecimiento periférico y fragmentado en el municipio, en suelos no urbanizables, que incumplen con el marco jurídico y con los instrumentos de planeación creados para inducir el crecimiento urbano planificado. Tal situación trae como consecuencia el desorden habitacional, el uso inadecuado del suelo, la proliferación de la vivienda irregular, e incluso la lejanía a los centros urbanos, causante de la escasez de servicios básicos y la falta de equipamiento urbano.

La producción masiva de vivienda en Zinacantepec no ha dado importancia al equipamiento urbano. Al parecer, la oferta de vivienda es una de las causas que han incidido en el crecimiento urbano del municipio, pero dicho crecimiento no va acompañado de equipamiento educativo, de salud, cultural, recreativo, comercial, ni de servicios, así como tampoco de la infraestructura productiva, y vial, que son componentes urbanos de suma importancia, pues aseguran la satisfacción de las necesidades de los nuevos residentes, así como el crecimiento urbano ordenado y estable.

El incremento demográfico propiciado por la sobre-oferta de vivienda, ha enfrentado al gobierno municipal a problemas a las que no tiene capacidad de respuesta, tal es el caso de la poca existencia de infraestructura productiva, esto deriva en la inexistencia de espacios laborales para los nuevos residentes. Otro caso se relaciona con el equipamiento educativo y de salud, cuya capacidad no es suficiente para satisfacer las necesidades de la población nueva.

Crecimiento demográfico

De acuerdo con INEGI a partir del año 2000, el municipio de Zinacantepec comenzó a presentar cambios importantes en su crecimiento demográfico. En ese año el municipio contaba con 121,850 habitantes y en 2015 su población ascendía a 188,927 habitantes. [22]

En este escenario, en el mejor de los casos, los nuevos habitantes satisfacen algunas de sus necesidades en la cabecera municipal, pero ante la precariedad del equipamiento con que cuenta Zinacantepec, por lo general se trasladan hacia la ciudad de Toluca, Metepec o a otros municipios

cercanos de la Zona Metropolitana para satisfacer sus necesidades laborales, educativas, de esparcimiento, recreación, deportivas, comerciales y de servicios.

De acuerdo con el IGECEM, [23] el municipio de Zinacantepec cuenta con 69 escuelas de preescolar, 68 primarias, 43 secundarias, 25 preparatorias, 13 universidades y 42 instituciones dedicadas a actividades correspondientes a oficios. De acuerdo con los datos referidos, se podría pensar que la cantidad de espacios educativos es muy significativa y capaz cubrir la demanda, pero hay que destacar que se trata de instalaciones de pequeña capacidad. Las universidades son espacios privados, en su mayoría viviendas que fueron adecuadas y que llevan por nombre Universidad, pero no cumplen con lo mínimo indispensable para desarrollar la vida educativa de éstas, además de no corresponderse con la población a la que presta servicio.

Por su parte el sector salud en el municipio de Zinacantepec atiende a su población a través de varias instituciones; el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMyM), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, mejor conocido como (DIF) y el Instituto de Seguridad Social del Estado de México (ISEM), destacando este último con al menos 18 unidades médicas. Aparentemente son muchas las instituciones de salud encargadas de proporcionar atención médica a la población, sin embargo, en su mayoría son centros de salud o consultorios médicos del nivel de atención primaria, sin que exista equipamiento de salud especializado. Para la atención de problemas mayores los habitantes tienen que salir a otros municipios o a la ciudad de México.

La situación que se presenta en el municipio de Zinacantepec pone en evidencia que no basta con producir vivienda de manera masiva, en correspondencia directa con las ganancias de los grupos inmobiliarios. Por el contrario, la producción de vivienda debe ir acompañada de su equipamiento urbano, como el de salud, educativo, recreativo, cultural, de infraestructura productiva, de manera que la planificación sea un instrumento que garantice la estabilidad emocional, económica, recreativa de los habitantes de cualquier ciudad y de este modo evitar que los gobiernos reaccionen como actores que sólo llevan a cabo acciones remediales.

El escenario descrito en Zinacantepec no es exclusivo de los municipios mexicanos, se podría decir que es un caso reproducible en realidades latinoamericanas si se toma en cuenta, que en esas naciones también se ha incursionado, en procesos modernizadores del Estado que no es otra cosa que la adopción de los principios neoliberales que han derivado en repercusiones directas a la política urbana-habitacional en donde se observan situaciones compartidas con relación al papel del Estado en los procesos de planeación y ordenamiento territorial.

Un ejemplo representativo de esta transformación del Estado que ha repercutido en la redefinición del marco jurídico y su sistema de planeación es el caso de Chile, país pionero de América Latina en la adopción de los principios neoliberales y transformaciones estructurales de las funciones del Estado.

“Hace más de diez años salió a la luz uno de los libros más importantes para el mundo académico-político vinculado a la vivienda en Chile: Los con techo. En aquel libro, Rodríguez y Sugranyes (2005) describen el principal problema de la política neoliberal: con el transcurso de los años, la meta cuantitativa se convirtió en criterio de excelencia del ministro de Vivienda de turno, y ahí el criterio mercantil y el criterio político coincidieron: mejor

[23] Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, IGECEM. Estadística básica municipal. 2018. [Consultado el: 02 Mar 2018] Disponible en: <http://igecem.edomex.gob.mx/>

ministro quien hace más casas; los proyectos convocados y construidos en terrenos de las empresas licitadoras pueden llegar, en algunos casos, a tener más de dos mil viviendas, con densidades superiores de 600 habitantes por hectárea. Todos los criterios de diseño de los conjuntos están supeditados al interés de las empresas constructoras y dan por resultado una repetición monótona de casas. La calidad, la localización, el equipamiento y el entorno, no otorgan puntaje en el escenario político es decir, la producción masiva sin cálculo social dominaba el esquema de las políticas sociales de vivienda". [24]

Así como el caso Chileno, podrían identificarse otros municipios latinoamericanos que presentan condiciones y características semejantes al caso de Zinacantepec, de ahí que resulte preponderante regresar la rectoría del estado a fin de ordenar el territorio e inducir el crecimiento urbano de manera mejor planificada que respondan a los beneficios sociales, y producir vivienda acompañada de equipamiento e infraestructura urbana que facilite el desarrollo y estabilidad de los habitantes de estos nuevos espacios y con ello evitar que los proyectos habitacionales sean vistos como un medio para obtener ganancias empresariales.

Conclusiones

La política de vivienda instrumentada bajo los principios del modelo neoliberal ha propiciado un crecimiento urbano y demográfico acelerado en el municipio de Zinacantepec. Si bien es cierto que el número de viviendas se ha multiplicado, no se puede afirmar que éstas cuenten con las condiciones adecuadas de habitabilidad en el entorno, por no contar con el equipamiento básico para el desarrollo digno de sus habitantes.

La transformación del Estado benefactor al neoliberal evidencia el peso que tiene la acción privada sobre la transformación del territorio, al convertirse en el actor hegemónico en la producción de la vivienda y de los procesos de urbanización en las ciudades y municipios mexiquenses. Al mismo tiempo, la política de vivienda impulsada por el Estado neoliberal ha favorecido el incremento de las ganancias de los desarrolladores privados, en detrimento del componente asistencial del Estado benefactor que buscaba el bien común de la sociedad, respondiendo a la lógica del mercado y no a las necesidades de la población.

El crecimiento urbano acelerado y poco planificado que se ha dado en el municipio de Zinacantepec se debe en buena medida, a la sobreoferta de vivienda inducida por los actores económicos, edificadas masivamente en suelos destinados a otros usos, de espaldas a las normas existentes.

En este municipio se pudo identificar también la carencia del equipamiento necesario para el desarrollo adecuado de sus habitantes. De este modo, Zinacantepec se convierte en otro ejemplo de las denominadas ciudades dormitorio que establecen relaciones funcionales de dependencia con los núcleos de población más desarrollados.

De continuar con esta sinergia de crecimiento urbano, los gobiernos municipales estarían enfrentando un problema común; el crecimiento urbano acelerado, periférico, y fragmentado en suelos no urbanizables, de conjuntos carentes de equipamiento, lo que haría muy costoso satisfacer las demandas de los habitantes y llevaría al abandono paulatino de los mismos. De ahí que el crecimiento urbano sea un tema de estudio de los diferentes niveles de gobierno por ser un fenómeno que requiere de políticas públicas claras para asegurar la calidad de vida de las personas.

[24] Fuster, X. Las políticas de vivienda social en Chile en un contexto de neoliberalismo híbrido. EURE [En línea] 2019 [Consultado el 27 May 2020] XLV(135):[24] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=1965911300>.



Sahian González Vázquez.

Estudiante de la Maestría en Estudios de la Ciudad. Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Planeación Urbana y Regional. Mariano Matamoros, Toluca de Lerdo, México.
E-mail: sahian.sgag@gmail.com

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0753-6943>



José Juan Méndez Ramírez

Doctor en Ciencias Sociales, Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Planeación Urbana y Regional. Mariano Matamoros, Toluca de Lerdo, México.
E-mail: cidfino@yahoo.com

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-6424-4002>

DECLARACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD AUTORAL

Los autores declaran que no existe conflicto de intereses.

González Vázquez Sahian: Diseño de la investigación, recolección de los datos, análisis de los resultados y redacción y revisión del artículo y de su versión final.

José Juan Méndez Ramírez: Diseño de la investigación, validación de modelo teórico, análisis de los resultados y redacción y revisión del artículo y de su versión final.



Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)