

# **POLÍTICAS URBANAS EN EL ESTADO DE MÉXICO, CASOS DE ESTUDIO: ECATEPEC DE MORELOS, NETZAHUALCÓYOTL Y CHIMALHUACÁN**

*Lic. Ulises Johamin Soto Sánchez<sup>1</sup>*

## **RESUMEN**

En el caso de los países subdesarrollados, las ciudades aun padecen muchas de las problemáticas que los programas de modernidad del Siglo XX trataron de disminuir. En el caso de México, la concentración poblacional dio como resultado la aglomeración de la población en las periferias urbanas. La concentración de población en los municipios del Estado de México siguió en muchos casos una lógica centrada en el mercado informal del suelo. En este escenario los gobiernos locales han sido importantes actores en la conformación de la ciudad periférica. En el presente texto se tratan las principales políticas dirigidas por el Instituto Mexiquense de la Vivienda Social como principal actor del gobierno del Estado.

## **1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El crecimiento urbano en el Estado de México, es decir, el crecimiento urbano dado entre el Distrito Federal y los municipios mexiquenses que lo rodean ha tendido históricamente a ser una importante componente de asentamientos irregulares. Los asentamientos humanos irregulares han sido una constante dentro de las dinámicas urbanas, en el caso mexiquense, se ha dado por la ausencia de un mercado de suelo urbano alrededor de la capital del país que no solo satisfaga las necesidad de vivienda de los sectores con mejores ingresos.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México, Colectivo de Estudios Urbano Ambientales, tel. 044 55 1359 4322, johamin85@gmail.

Objetivo General: Analizar las características de la política urbana, para determinar los mecanismos de participación ciudadana útiles para intervenir la dinámica territorial de los asentamientos irregulares, en el caso de los municipios de Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos y Solidaridad.

Objetivo particular: Analizar las políticas que abordan la problemática de los asentamientos humanos irregulares en los municipios de Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos y Chalco Solidaridad.

## **2. CONCLUSIONES PRELIMINARES**

Derivado del ejercicio que se realizó, en el presente trabajo se consideró relevante destacar lo siguiente: la política estatal ha mantenido a la entrega de escrituras de lotes irregulares como una forma eficaz de enfrentar a la irregularidad del suelo. En el caso de los municipios considerados, la irregularidad del suelo se dio con mayor persistencia de los años 2002 a 2004. De acuerdo a los datos a los que se tuvo acceso, la superficie ocupada por asentamientos humanos irregulares se ha reducido hasta volverse un fenómeno menos recurrente.

## **3. PALABRAS CLAVE**

Políticas Urbanas, Asentamientos Humanos Irregulares e Irregularidad Urbana.

Las ciudades de América Latina difieren unas de otras, aunque se observan fenómenos similares debido a que comparten antecedentes análogos. Como lo son el periodo colonial que se manifiesta en centros históricos con arquitectura novohispana, un crecimiento urbano derivado de la industrialización, y la dispersión en grandes conglomerados urbanos. Más recientemente la construcción de barrios cerrados, así como la permanencia de zonas urbanas con problemáticas de precariedad (Bordsdorf, 2003).

Se observa una similitud en los patrones de urbanización expresados durante la *industrialización* en América Latina. La incorporación masiva de población rural en las ciudades implicó la concentración de migrantes en las periferias urbanas (Sobrino, 2011). Esto significó que la aglomeración urbana reemplazara al campo como lugar de residencia de la mayor parte de la población mexicana durante el Siglo XX.

Los procesos actuales de migración durante las últimas décadas implicaron la búsqueda de empleo derivado de la pérdida de la producción agrícola del campo mexicano. Incluso después de finalizada la Revolución la problemática del suelo continua estando presente en la actualidad. La incorporación de la población a las ciudades ha implicado la dicotomía entre el derecho a la vivienda y las políticas sociales.

El siglo pasado, en México, se caracterizó por un intenso proceso de urbanización, solo considérese que la población total del país creció 7.37 veces, mientras tanto, la población urbana creció 42.6 veces (Covarrubias 2000: 6; en Banco Mundial, 2002: 2). De acuerdo al Censo de Población y Vivienda realizado en el año 2010 por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, la población urbana del país era del 75 % con respecto a la población total.

La precariedad urbana ha sido ampliamente estudiada. El proceso de urbanización precaria tiene implicaciones en cuanto a los niveles de pobreza en que vive la población de las ciudades. El acceso a la vivienda decorosa se relaciona con la disponibilidad de ingresos suficientes para adquirirla, sin embargo, no en todos los casos se puede correlacionar el fenómeno de la irregularidad con la pobreza. El mapa de la precariedad urbana y el de la pobreza se podrían asemejar en cuanto a extensión y persistencia de la informalidad, por lo tanto, éstas no pueden ser explicadas solamente por la pobreza (Smolka 2003: 71).

El acceso a la vivienda se da por medio del mercado del suelo. El cual se distingue por dos características: primera, el mercado como lugar de intercambio de productos y servicios en el cual se distribuyen elementos tales como el suelo y la vivienda; y, segunda, los grandes rezagos económicos, sociales y ambientales que se desprenden de la ruptura del proceso económico y el social.

La urbanización precaria tiene implicaciones en cuanto a los niveles de pobreza están referidos de igual manera a la proporción de población en estado de pobreza que vive en las ciudades, sin embargo no se puede reducir el fenómeno de la irregularidad. La condición de pobreza, la extensión y la persistencia de la informalidad no pueden ser explicadas solamente por la pobreza (Smolka 2003: 71). A pesar de lo anterior, se debe diferenciar a la población que no cuenta con acceso a vivienda y suelo, Sin embargo un mercado excluyente, es también el resultado de años de insuficiente voluntad política para promover iniciativas innovadoras y aplicar políticas preventivas con visión de largo plazo (Lazcano, 2005: 43). En las condiciones actuales del mercado no existen alternativas concretas para personas de escasos recursos ni los mercados, ni las políticas de vivienda, ofrecen soluciones adecuadas de acceso al suelo y a la vivienda —suficientes y asequibles— para estos grupos (Fernandes, 2008: 29).

Considerando lo anterior, parece ser que el mercado no suele estar vinculado a las políticas de la vivienda. Uno de los problemas generales que se da con esta opción de vivienda hace que personas viviendo en condiciones de precariedad se establezcan “en áreas de riesgo, en áreas de protección a manantiales, en áreas de preservación permanente, o en otras áreas públicas” (Fernandes, 2008: 29).

También es necesario hacer la aclaración de que no se pretende caer en el reduccionismo de considerar que los pobres son los únicos responsables del proceso de urbanización irregular ya

que un actor muy importante en este proceso son los lotificadores irregulares. El acceso al suelo para los sectores populares, mediante mecanismos ilegales, puede generarse de manera directa o a través de un agente intermediario (Schteingart, 1989: 62).

Una vez que se ha establecido que la vivienda precaria es una dinámica importante, se procederá a hacer una breve revisión a la definición de asentamiento humano irregular. Dependiendo del lugar en que uno se encuentre se hallará con que existen diferentes concepciones así como diversas formas de medir a la irregularidad. Sin embargo la misma definición de irregularidad es diferente a partir de los diferentes autores señalan otros conceptos así como diferentes aspectos de la irregularidad (Conolly, 2007 en Iracheta 2007). Dando con ello que los indicadores entre los distintos países no siempre sean factibles de comparar, sin mencionar que la información en la que se basan generalmente no es exhaustiva. El concepto de urbanización irregular ha tenido diferentes nombres en América Latina, sin embargo presentan situaciones ciertamente similares y se han dado condiciones de barrios marginales muy similares (Tomas, 1994,23, en Azuela y Tomas 2003).

Existen dos cuestiones fundamentales que en la literatura se tratan sobre el tema del derecho en las colonias populares ya que éste es sumamente variable. Se puede sostener que no existe solamente un tipo de irregularidad sino que son varios los tipos de irregularidad que se manifiestan. No solo porque existen varios tipos de irregularidad en el propio orden jurídico, sino porque la norma jurídica con base en la cual se dice que un acto es irregular, pero puede tener en la práctica, diferentes significados para los actores sociales, dependiendo de la condición política y cultural que se manifieste en ese momento (Azuela, 1989, 89).

Considerando que el problema de los asentamientos humanos irregulares es la propiedad del suelo, se manifiesta el problema clásico de la propiedad privada en el campo jurídico.

La discusión sobre la irregularidad es muy extensa y la abarcan diversos autores, sin embargo, para el propósito de este texto se considera al igual que Abramo (2012) quien señala que la informalidad no es un concepto, como explotación, marginalidad, expoliación u otros que sirven para una descripción de los fenómenos urbanos latinoamericanos. Es decir, que el concepto de irregularidad puede ser visto como una constante en el contexto latinoamericano.

Para el propósito de definir un asentamiento irregular se recurre a la definición aportada por la Organización de las Naciones Unidas, particularmente provenientes del Programa Habitat ya que ésta contiene mayor cantidad de elementos de análisis que otras definiciones. En este sentido un asentamiento humano irregular o marginal puede ser categorizado como: un hogar que carece de uno o más de los siguientes indicadores: Mejora de agua; La mejora del saneamiento; Área suficiente para vivir; Vivienda durable, y Seguridad en la tenencia de la tierra (UN-Habitat, 2010 14-15).

Varios de estos indicadores pueden ser medidos a partir de las variables que se manejan en los censos de población de los países. En términos materiales, los barrios marginales ciertamente presentan viviendas con falta de servicios públicos tales como agua potable, saneamiento, desagües sanitarios, alumbrado público, al mismo tiempo que no cuentan con equipamientos como escuelas o clínicas de salud. En el caso de la tenencia de la tierra se debe recordar que el registro del catastro fue trasladado a los municipios, los cuales no siempre cuentan con la capacidad técnica para llevar el registro actualizado.

En términos medioambientales, el crecimiento urbano irregular se da con mayor frecuencia en aquellas áreas que no son susceptibles de ser urbanizadas de forma regular o, en términos generales, que no son aptas para el crecimiento urbano, ya sea por condiciones de valor ambiental o de riesgo (Bazant en Iracheta, 2008).

Los efectos de la urbanización precaria en la población que la habita se manifiestan en gran medida considerando la susceptibilidad a permanecer sujeta a condiciones de exclusión social. Como se puede constatar, los sectores con escasa capacidad adquisitiva se ubican en condiciones auto-exclusión.

El momento que representa más problemática para los gobiernos locales es aquel del acceso al suelo, concretamente la forma en la cual se accede a este bien deriva en varios patrones de irregularidad. Si bien la frecuencia con la cual los barrios irregulares se han visto reducidos en su frecuencia de aparición, de acuerdo a Azuela (1987) en la forma de acceder al suelo los fraccionamientos irregulares solían ser una de las formas más frecuentes, esto durante la última mitad del siglo XX.

En cuanto a su ubicación espacial estos lotes irregulares suelen localizarse en las periferias urbanas, estas formas, que se dan mayormente en la periferia de las ciudades mexicanas, y de la ZMVM (Azuela, 1987). El proceso de urbanización se dio en los años cincuenta, a partir de entonces “el Estado de México ha tenido una importante transformación territorial, pasando de rural a urbano, caracterizado por el área metropolitana que circunda al Distrito Federal” (Gobierno del Estado de México, 2007: 12). Este proceso de urbanización fue muy complejo, desde tiempos del regente del Departamento del Distrito Federal, Ernesto Uruchurtu, quien se opuso enérgicamente a los fraccionamientos irregulares mientras que los responsables políticos del Estado de México alentaban su desarrollo en los márgenes del antiguo Lago de Texcoco (Azuela y Tomas, 1993: 37).

El crecimiento urbano de la ZMVM se ha extendido de importante manera en las últimas décadas, conformándose la *periferia urbana* y expandiéndose ésta a límites muy alejados del centro urbano. Para Cruz (2006) la periferia urbana no solo significa la expansión urbana, sino

también la existencia de una zona en la que se realizan procesos sociales y espaciales propios de las actividades rurales (Cruz en: Álvarez y Sánchez, 2006: 268).

La expansión urbana representa la transformación de suelo rural a urbano, esta transformación incluye diferentes aspectos sociales que son heterogéneos entre ellos. Se pueden destacar algunos de los actores que intervienen en el proceso de urbanización y gestión del suelo: agentes inmobiliarios, sectores de ingresos altos, medios y bajos relacionados directamente con la producción de espacios habitacionales y comerciales de alto nivel; formas de poblamiento tradicionales identificadas con las áreas rurales (Cruz en: Álvarez y Sánchez, 2006: 268).

## **EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

Los gobiernos locales son el nivel más cercano a la gente, son la base del municipio, se introduce este concepto debido a que existe en el caso mexicano un claro proceso de apertura en cuanto a la dimensión de atribuciones y facultades de los ayuntamientos, las experiencias de América Latina como el caso de Brasil y Colombia, así como el conocido presupuesto participativo de Porto Bello, sugieren esta tendencia.

El proceso de globalización ha obligado a repensar el papel de lo local, así se observa una tendencia de repensar las funciones y las limitaciones de los municipios. El caso de América latina, los municipios enfrentan actualmente el reto de aplicar nuevas políticas sociales como política socioeconómica, es decir, políticas que se encarguen no sólo en la gestión de medios limitados sino de la promoción, desde el ámbito local, del desarrollo urbano sustentable sostenible (Ziccardi, 2008:103).



En el caso de México se ha dado desde hace varias décadas un proceso de reconsideración del federalismo, el cual es un rescate de las funciones de los municipios como en el caso norteamericano donde los gobiernos locales tienen una gran importancia en la vida política.

Se señala la gran importancia de los gobiernos locales debido a que las funciones de los gobiernos locales están relacionadas con la dinámica urbana, estas funciones se observan a continuación. De acuerdo a la Ley General de Asentamientos Humanos, a partir del Capítulo Sexto, Artículo 40, que habla sobre las reservas territoriales, se definen las responsabilidades tanto de la Federación, como de las entidades federativas y de los municipios, los que realizarán acciones coordinadas en materia de reservas territoriales, donde cabe destacar tres de estas fracciones (Congreso de la Unión. Ley General de Asentamientos Humanos).

Cabe destacar que la problemática de los gobiernos locales así como los retos de las administraciones de las ciudades de cara al futuro en materia del desarrollo urbano de acuerdo a García Castillo (2003) son los siguientes puntos:

---

#### **Los principales problemas a los que se enfrentan los municipios**

El proceso de urbanización se manifiesta como una tendencia creciente.

Los problemas con las decisiones sobre el uso y destino del suelo. En principio las decisiones se toman a partir de los planes y programas urbanos vigentes en cada municipio. La elaboración de los instrumentos de planeación en los principales municipios recae en las autoridades estatales e incluso federales.

Las coberturas de servicios públicos municipales son insuficientes.

Problemas con los recursos financieros, su administración, destino y control. La estructura de distribución de recursos financieros en México entre Federación, estados y municipios constituye un obstáculo para lograr mejores resultados en la creación de infraestructura y administración de servicios.

Los problemas de los municipios como "organizaciones". En buena parte de los gobiernos municipales se presenta: fragilidad del marco normativo; sistemas administrativos obsoletos; precariedad de los sistemas de gestión de servicios, falta de profesionalización, inexistencia de sistemas de planeación, ausencia de instrumentos para la gestión integral del desarrollo municipal.

---

**Fuente: García del Castillo en Cabrero, 2003: 245-249.**

---

Los gobiernos locales carecen de la capacidad de dotar de infraestructura y servicios públicos adecuados para las nuevas periferias. En la práctica, las políticas urbanas no integran la

complejidad urbana, lo que se deriva en programas sin capacidad de instrumentación, debido a la fragmentación en la que se encuentra inmersa la planeación urbana, solo considerando que en el caso de los municipios que están en la ZMVM existe el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Valle de México, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México, el Plan de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana Cuautitlán-Texcoco, así como los cincuenta y nueve Programas Municipales de Desarrollo Urbano vigentes, lo que implica un vasto conjunto de políticas urbanas en estos municipios.

## **NOTA METODOLOGICA**

Existen varios acercamientos para el análisis de la irregularidad, al respecto, el interés de este estudio se basa en analizar las implicaciones de la política urbana aplicada en los últimos diez años. Para este caso de estudio se consideró como unidad básica de estudio a los municipios, considerando que existe una gran diversidad en cuanto a aquellos municipios que integran la ZMVM. Para el análisis de este texto se emplearon las bases de datos públicas que emite el Gobierno del Estado de México a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Los registros incluyen la totalidad de los municipios del Estado de México. Se considera además que en el Estado de México se crearon tres municipios durante el periodo de análisis. A saber: Luvianos y San José del Rincón el 1º. De enero de 2002, y Santa María Tonanitla el 25 de julio de 2003.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Recuperado de: [http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_Los\\_ultimos\\_municipios\\_creados](http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Los_ultimos_municipios_creados)

## **DIAGNÓSTICO A MUNICIPIOS CONURBADOS CON PROBLEMÁTICA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES.**

El crecimiento urbano que se ha observado en el caso mexiquense a últimas fechas integra el sistema urbano más importante de todo el país, varios de los municipios como: Ecatepec de Morelos, Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán y Naucalpan de Juárez, al Norte de la entidad correspondieron a una etapa en la cual el crecimiento urbano se planeaba. Considerando los municipios que se encuentran al Oriente del Distrito Federal, se ha dado una urbanización acelerada en municipios como: Chalco, Ixtapaluca y Chimalhuacán (Cruz, 2000: 45).

De acuerdo a Cruz (2000), la urbanización que se ha dado en años recientes en los municipios como Chalco, Chalco-Solidaridad predomina el poblamiento popular, lo que manifiesta la gran importancia de este poblamiento en la estructura urbana metropolitana (Cruz, 2000: 52).

Se debe reconocer que la gran mayoría de las viviendas urbanas, por encima del 60%, tiene un origen irregular. En la ZMVM de acuerdo con la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORET), se considera que el número de lotes pendientes de regularizar se ha mantenido a grandes rasgos estable a nivel nacional que la acción regularizadora, es neutralizada por los incrementos en la informalidad (Iracheta, 2007: 444)

Para la ZMVM fue estimada (en 2001) en 5.3 millones de habitantes, equivalentes a 1.33 millones de lotes. Una tendencia en cuanto a la urbanización irregular es que ésta sigue siendo persistente y si se mantiene la estimación sobre el 60% de viviendas cuyo origen es informal, en 2020 habrá en la megalópolis del orden de 2.84 millones de viviendas informales (8.52 millones de habitantes) y en la ZMVM, aproximadamente 2.13 millones (6.39 millones de habitantes,

considerando que el número de miembros por hogar será de aproximadamente 3) (Iracheta, 2007: 463).

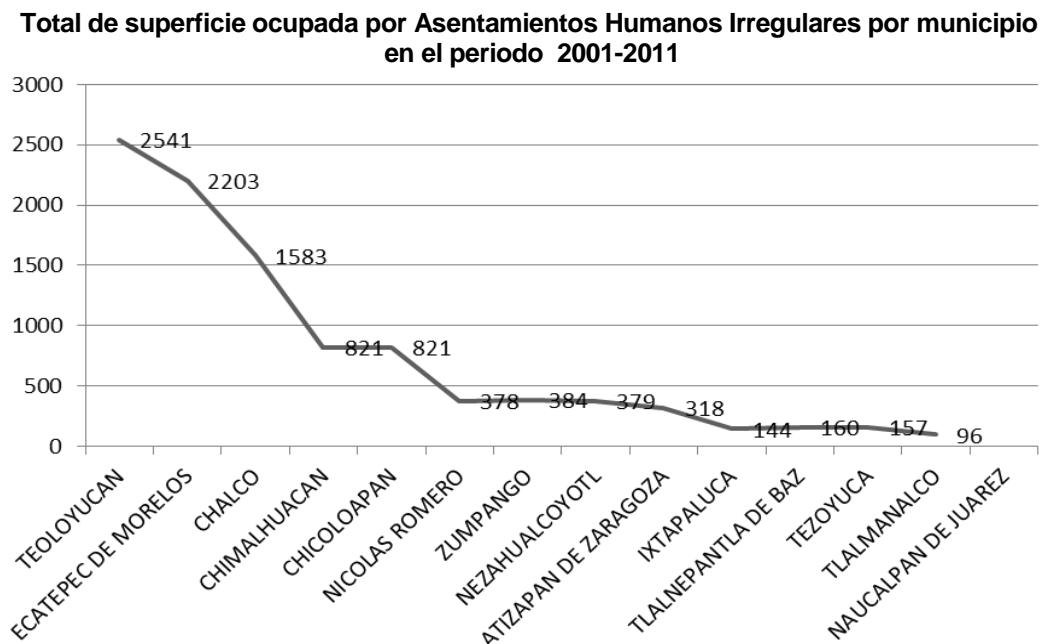
## **MAGINTUD DE LA IRREGULARIDAD Y POLITICAS DEL INSTITUOTO ESTATAL DE VIVIENDA SOCIAL**

Para medir el crecimiento de la población en asentamientos humanos irregulares, pocas instituciones mantienen un registro actualizado sobre el fenómeno de la irregularidad y fue a través de la siguiente información, proporcionada por el Instituto Estatal de Estadística y Catastro del Gobierno del Estado de México, donde se indica que las tendencias de crecimiento de asentamientos humanos irregulares de nuevo emplazamiento tienden a la baja, sin embargo se considera que hacen falta algunos datos mediante los cuales se podría hacer un diagnóstico más fidedigno de este fenómeno.

Se reconoce que cada municipio tiene características diferentes como dotación de suelo, situación de consolidación de las áreas urbanas, presencia de zonas de conservación medio ambiental. Aspectos tales como la existencia de un programa de desarrollo urbano actualizado, la existencia de políticas urbanas de mitigación del crecimiento urbano o la existencia de políticas de vivienda social como las de pie de vivienda, sí pueden ser cotejados.

En la siguiente tabla se muestra, de mayor a menor, considerando la cifra total en el periodo analizado (2001-2011) en base a los registros de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México, la superficie afectada por año y municipio por asentamientos irregulares. Siendo en este caso el municipio de Ecatepec de Morelos el que sumó más hectáreas afectadas por este fenómeno: de ahí, de forma descendente, destacándose el municipio de Teoloyucan. De acuerdo a la información obtenida se constató que en el año 2004 fue cuando se dio la mayor proporción de

asentamientos humanos irregulares. Con la siguiente gráfica se procederá a argumentar la razón por la cual se escogieron los municipios de Ecatepec de Morelos, Chalco y Chimalhuacán.



**Fuente: Elaboración propia con base en información del Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda: 2001-2012.**

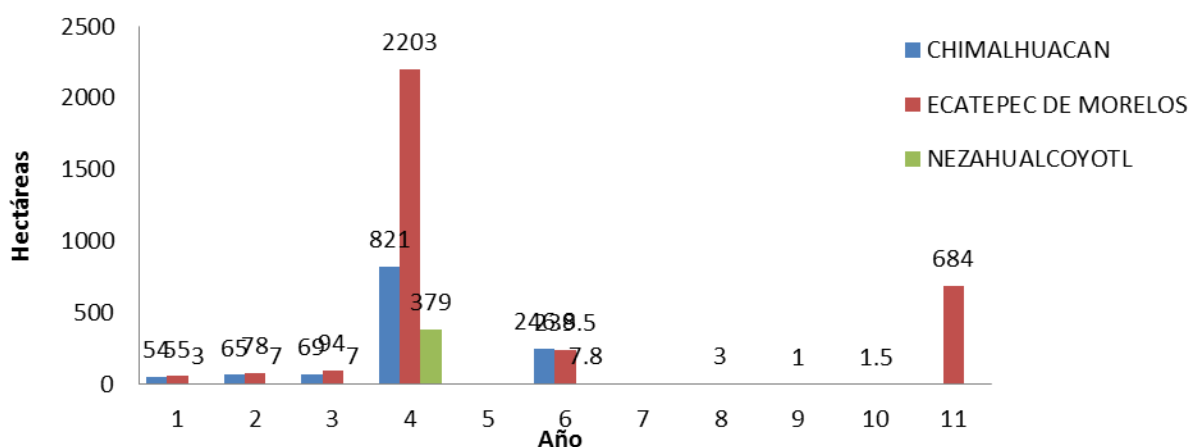
En la gráfica anterior se justifican los tres municipios escogidos, si se considera el periodo del que se dispone de datos, se constata que los municipios metropolitanos, sin considerar a Teoloyucan, que han presentado mayor problemática de acumulación de superficies de nuevos asentamientos humanos irregulares.

Durante el periodo comprendido de 2001 a 2005 se establece una dinámica de asentamientos humanos irregulares en la mayor parte de los municipios pertenecientes a la ZMVM. Posteriormente la aparición de esta clase de urbanización se vuelve menos frecuente, sin embargo no deja de estar presente. Si se consideran a los tres municipios referidos, se da un crecimiento irregular más intenso durante el periodo comprendido de 2001 a 2005. Si bien es clara la ausencia de datos fidedignos que dimensionen la problemática de la irregularidad. Las consideraciones que

se hacen sobre la calidad de la información se refieren a que ésta es proporcionada por una instancia del gobierno estatal. Se hace notar que no existen registros para el año 2005.

De la información obtenida se considera pertinente rescatar dos variables con respecto a la dimensión de la problemática de los asentamientos irregulares. A continuación se usan 2 variables.

### Superficie en hectáreas cubiertas por asentamientos Humanos Irregulares



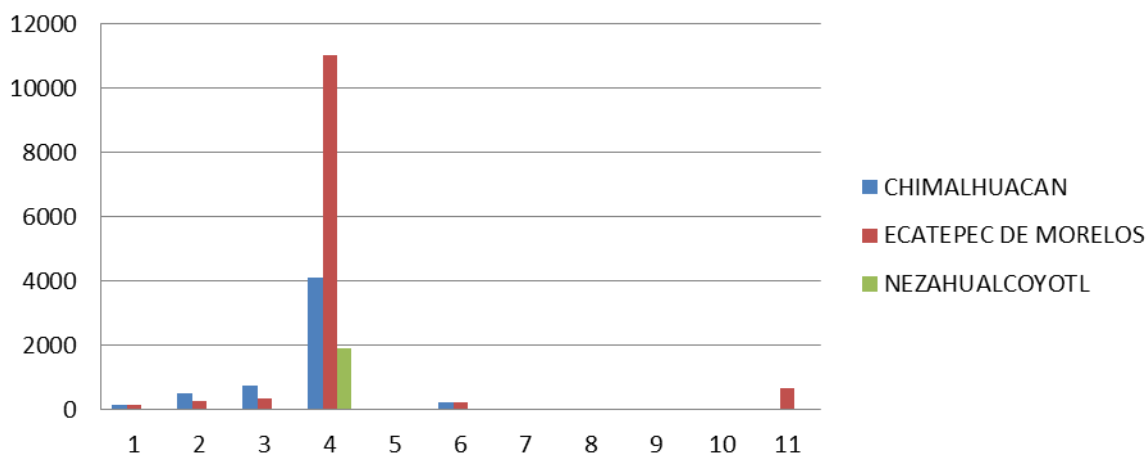
Fuente: Elaboración propia con base en información del Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda: 2001-2012.

De los tres municipios considerados en cuanto a superficie afectada por la presencia de nuevos asentamientos humanos irregulares, está el caso de Ecatepec de Morelos. Como se puede observar durante el año 2004 alcanzó la superficie más alta de 2,203 has, seguidamente, pero muy por debajo de la anterior, Chimalhuacán también ha sido caracterizado por este tipo de urbanización. Seguidamente se escogió el municipio de Netzahualcóyotl debido a la existencia que se podría manifestar casi histórica de la irregularidad urbana de este municipio, pero como se puede detallar, el único año en el que presentó un crecimiento sobresaliente fue en el 2004 considerando las cifras anteriormente detalladas.

Otro indicador importante que podría complementar el anterior, es considerar el número total de lotes irregulares identificados en el mismo periodo, pudiéndose considerar que la superficie debe estar fuertemente relacionada con el número de lotes.

Observando lo anterior, si se toma en cuenta el número de lotes existentes, se podría hacer un aproximado de la cantidad de familias que se encuentran en situación de irregularidad urbana. Aunque se considerará un solo núcleo familiar por lote, es bien sabido que en un solo terreno pueden vivir varias familias ya que los asentamientos irregulares se caracterizan también por el hacinamiento en estas zonas. En la siguiente gráfica se muestran los predios estimados por el IMEVIS.

**Número de predios irregulares por municipio y año**



**Fuente: Elaboración propia con base en información del Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda: 2001-2012.**

Del anterior gráfico se puede constatar que Ecatepec igualmente sigue presentando, como en el gráfico anterior a éste, una proporción muy superior de “lotes irregulares” que en los otros dos municipios considerados. La cifra que se puede resaltar de esta serie de tiempo es que para el año 2004 se dieron, para el caso de Ecatepec 11,015 lotes, sin embargo durante el periodo de 2006 a 2011, de acuerdo a los datos, se da una tendencia de crecimiento de “lotificación pirata”.

## **POLÍTICAS Y ACCIONES DE VIVIENDA SOCIAL EN EL ESTADO DE MÉXICO**

Con respecto a las políticas existentes para mitigar la presencia de los asentamientos humanos irregulares en los municipios mexiquenses, el IMEVIS cuenta con dos políticas ya muy probadas: la regularización de los lotes irregulares y la mejora de la vivienda en malas condiciones. Aunque en ambos casos de política pueden presentar serios inconvenientes. En el caso de la escrituración, no todos los títulos de propiedad emitidos son reclamados por los beneficiarios y en el caso de la mejora a la vivienda, las acciones tienen diferente cobertura. Van desde el Programa Piso, federal, hasta el otorgamiento de créditos y la asesoría técnica para el mejoramiento de la vivienda.

Las instituciones responsables de permitir a las personas de bajos ingresos el acceso a la vivienda son principalmente las instituciones creadas por el gobierno federal, tales como el INFONAVIT y el FOVISSSTE que son las encargadas de brindar a la clase trabajadora las facilidades necesarias para acceder a la vivienda, para nuestro caso de interés la misma función la desempeña el Instituto Mexiquense de la Vivienda Social, este mismo instituto cuenta con cuatro programas principales de política de vivienda a saber: Regularización de la tenencia de la tierra; Pie de casa; Mejora de viviendas; así como la Asistencia técnica para la vivienda progresiva.

Además lleva a cabo otros programas encaminados a apoyar la mejora de las condiciones de la vivienda de aquellos sectores de menores ingresos. Con respecto al acceso al suelo, la política de regularización sigue siendo la más empleada. En la siguiente tabla se sintetiza el número total de escrituras entregadas a la población para el caso de la ZMVM. En las siguientes tablas se muestran los números totales de escrituras emitidas así como de mejoras realizadas en viviendas. El periodo comprendido es de 2001 a 2011 y la dimensión espacial son los municipios mexiquenses de la ZMVM.



No obstante las acciones del gobierno estatal emanadas del sector de la vivienda que corresponden a acciones emprendidas en diversos municipios, el problema de esta dinámica es la escala en la que se puede dar un asentamiento irregular y la proporción de recursos humanos y financieros de los que disponen las instituciones de gobiernos locales los que cuentan con presupuestos muy acotados para esta clase de acciones.

<b>Total de escrituras entregadas en los municipios de la ZMVM.</b>											
Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ZMVM	6320	12405	7394	3144	4651	3844	4349	4943	1877	1647	1537
México	7043	16885	7925	3743	5832	4240	5599	6265	2438	1984	1907

**FUENTE: GEM. Secretaría de Desarrollo Urbano. Instituto Mexiquense de la Vivienda Social, 2005.**

Otra política de importancia con respecto a la mejor accesibilidad a la vivienda son las acciones de mejora del IMEVIS. En la siguiente grafica se presenta de forma sintetizada la cantidad de acciones que se han realizado en los municipios de la ZMVM.

**Total de acciones de Mejoramiento de Vivienda en los municipios de la ZMVM promovida o financiada por el IMEVIS**

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ZMVM	4645	15,364	6196	55	4581	2318	2709	3824	3576	4113	5671
Edo Méx	3619	13232	9254	55	5129	668	3886	17129	14190	6839	6764

**FUENTE: GEM. Secretaría de Desarrollo Urbano. Instituto Mexiquense de la Vivienda Social, 2005.**

Como se observa, en el caso de los tres municipios seleccionados, se conoce por sus antecedentes, que en ellos se dieron procesos de urbanización precaria.

Se considera pertinente para la elaboración de este trabajo la necesidad de incluir aspectos jurídicos o normativos relativamente novedosos al caso mexicano debido a que existen verdaderos problemas sociales que aún no están resueltos. De todas las zonas metropolitanas que existen en el país, la ZMVM por mucho es la más compleja solamente considerando a la población así como a su contexto histórico el cual ha sido a lo largo del tiempo si bien no caótico pero sí falto de planeación en la mayor parte de los procesos de urbanización, considerando la necesidad en su momento de aumentar el área urbana de la ciudad.

Ahora bien, la estructuración de las políticas urbanas en el caso de la delimitación de la ZMVM implica a los tres niveles de gobierno. Los programas de regularización de la CORETT llegan a ser los de mayor cobertura mientras que los de los estados son más limitados y en el caso de los municipios lo son aún más. En una revisión anterior se detectó que de todos los municipios de la zona metropolitana, cuarenta y seis de éstos contaban con la política de regularización.

Esta política tiene sus pros y contras, ya que por un lado para el gobierno representa solamente un proceso administrativo, es decir, la emisión de un título de propiedad que por otro lado puede beneficiar en gran medida a la población atendida, sin embargo varios estudios empíricos han confirmado que esta política también tiende a proliferar la irregularidad urbana.

Como se ha mencionado, los tres niveles de gobierno están vinculados al problema de la irregularidad, sin embargo, la falta de coordinación entre ellos dificulta la acción de las respectivas instituciones de gobierno haciéndose redundante en ciertos casos como en el proceso de planeación donde los ordenamientos medio ambiental y urbano pueden contradecirse.

En la siguiente tabla se rescatan algunos aspectos que se consideran importantes de los tres diferentes niveles de gobierno. Se consideran algunos aspectos normativos principalmente debido a que por lo general estos son los aspectos más inamovibles de la política urbana, al respecto se encuentra necesario modificar algunos, como los programas de desarrollo urbano existentes.

Si bien aunque ésta no fue una búsqueda exhaustiva, se pudo identificar una serie de debilidades con respecto a la política del suelo que se da en el Estado de México. En primera instancia el gobierno del Estado ha dejado de emitir políticas relacionadas con la gestión del suelo, en el actual Programa de Desarrollo Estatal no se cuenta con una política clara de gestión del suelo que coordinen los municipios para administrar programas de suelo, como en el sexenio anterior, otra problemática que se identifica ha sido la extensa política de generación de créditos y vivienda, los cuales implican acceso a vivienda para las clases asalariadas, sin embargo el crecimiento del sector informal podrá cubrir hasta un 40% de la población económicamente activa. La falta de coordinación entre los municipios también ha fomentado el

crecimiento urbano y éste se ha dado principalmente en la zona oriente de la zona metropolitana, incluyendo a los municipios de Ecatepec, Chimalhuacán, Chalco Solidaridad e Ixtapaluca entre otros, dando con ello una ciudad segregada y difusa.

Otro aspecto a resaltar es la presencia de programas de desarrollo urbano municipales actualizados, en ese sentido los tres municipios tienen programas con más de diez años de haber sido emitidos, lo que claramente hace que estén rebasados para el momento de su aplicación.

Un aspecto más a resaltar resulta de la inexistencia de mecanismos de planeación integral, para este sentido el único documento que podría entrar en esta categoría es el Programa de Desarrollo Urbano Sustentable, publicado en 2007, que sin embargo a pesar de dictar políticas sectoriales, éstas no siempre se llevan a cabo.

Entre las políticas del Estado, la entrega de vivienda progresiva puede ser muy efectiva, sin embargo esta política rara vez representa una dimensión que impacte la tendencia urbana debido a lo acotado de su rango de acción. Así mismo, durante los años setenta la provisión de tierras para el desarrollo urbano jugó un papel importante en la conformación del crecimiento urbano, sin embargo en la actualidad los que manejan las reservas de crecimiento urbano son las empresas inmobiliarias.

## **CONCLUSIONES PRELIMINARES**

Ahora bien, existen diferentes mecanismos de apropiación del suelo, destacan los que resultan de la actividad social; en este rubro la apropiación de suelo es un acto de acción colectiva, se genera una presión política en cuanto a la distribución o adquisición de predios urbanizables.

Por tanto, resulta pertinente el análisis de variables que incluyan el contenido de las políticas públicas de las diversas instituciones de gobierno respecto al acceso a la vivienda así como de los procesos mediante los cuales se generan los asentamientos irregulares. En la práctica, el crecimiento urbano obedece solamente a los mecanismos de mercado del suelo y la accesibilidad de éste con respecto a las familias, también se deben considerar las problemáticas sociales como la segregación y la pobreza.

Los elementos de gobierno que se pueden considerar han influido en mayor medida en cuanto al crecimiento urbano han sido las políticas de regularización de la tenencia de la tierra, en este sentido se observa una preponderancia de las instituciones del gobierno federal de establecer políticas remediales en el sentido de tener una actuación posterior a la problemática existente y que impulsa en su inicio a las políticas. Esto se traduce en que los programas de regularización se dan con posterioridad al establecimiento de los barrios irregulares, asimismo se observa que los instrumentos que se han generado y ostentan una inoperancia política.

Por otro lado, la reducción en la presión sobre el suelo urbanizable incluye mecanismos de lotificación y urbanización así como la introducción de servicios urbanos. Ahora bien, existen diferentes mecanismos de apropiación del suelo, destacan los que resultan de la actividad social; en este rubro la apropiación de suelo es un acto de acción colectiva, se genera una presión política en cuanto a la distribución o adquisición de predios urbanizables. Derivado de lo anterior, la generación de asentamientos irregulares obedece en buena parte a los mecanismos de mercado, al no existir un nicho de vivienda en el cual la gente cuyos ingresos no exceden a tres salarios mínimos no tiene la oportunidad de adquirir una vivienda digna en el mercado formal, por tanto, resulta pertinente el análisis de variables que incluyan el contenido de las políticas públicas de las diversas instituciones de gobierno respecto al acceso a la vivienda, así como los procesos mediante los cuales se generan los asentamientos irregulares.

En la práctica, el crecimiento urbano no obedece solamente a los mecanismos de mercado del suelo o a la accesibilidad del suelo con respecto a las familias, también se deben considerar las problemáticas sociales tales como la segregación y la pobreza.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

**Azuela de la Cueva, Antonio** Coordinador (1993) *La urbanización popular y el orden jurídico en América Latina*. Coordinación de Humanidades, UNAM, México.

**Cabrero Mendoza, Enrique** (2003) *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. CIDE. México.

**Cámara de Diputados** Ley General de Asentamientos Humanos. Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.

**Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social** (2009) *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, 2010, México, D.F.

**Gobierno del Estado de México** (2008) Programa Sectorial Desarrollo Urbano Sustentable 2006-2011.

**Iracheta Cenecorta, Alfonso y Usana Medina, Ciriaco** (2008) *Irregularidad y suelo urbano. ¿Cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno?* SEDESOL. UN Habitat. El Colegio Mexiquense. México.

**Iracheta Cenecorta, Alfonso** (2009) *Políticas públicas para gobernar metrópolis mexicanas*. Miguel Ángel Porrúa. México.

**Pradilla Cobos, Emilio** (1982) *Ensayo sobre la problemática de la vivienda en América Latina*. UAM-Unidad Xochimilco. México.

**Puebla Cadena, Claudia** (2002) *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios de la política de vivienda en México (1972-1994)*. El Colegio de México. México

**Rojas, Eduardo** (2010) *Building cities neighborhoods. Upgrading and Urban Quality of Life*. Inter-American Development Bank. USA.

**Schteingart, Martha** (1989) *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*. El Colegio de México. México.

**Secretaría de Desarrollo Social** (2010) *Diagnóstico del Programa Hábitat*. México

**Smolka, Martin O. y Mullahy, Laura.** (2007). *Perspectivas urbanas. Temas críticos en política del suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. Estados Unidos.

**Sobrino, Jaime.** (2011). *La urbanización en el México contemporáneo*. El Colegio de México, CEPAL, México.

**World Bank/UNCHS (Habitat)** (2002) *Cities Without Slums: Action Plan for Moving Slum Upgrading to Scale*. USA.

#### ARTÍCULOS.

**Abramo, Pedro** (2008) *El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina*. Territorios. Chile.

**Bordsdorf, Axel.** (2003) Como modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana, EURE, Mayo, año7vol. 29 numero 086. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

**Fernandes, Edésio** (2008) Consideraciones generales sobre la política regularización de asentamientos informales en América Latina. EURE agosto XXXIV núm. 102 pp. 25-38.

**Lazcano Martínez, Mayra** (2005) El acceso al suelo y a la vivienda de los sectores informales: El caso de la Ciudad de México. Revista INVI, agosto, año/vol20, número 054 Universidad de Chile. Santiago, Chile pp. 18-54.

**Iracheta Cenecorta Alfonso** (2010) El fenómeno metropolitano en México. Economía y Sociedad, Enero-Junio, 153-179.

**Ziccardi, Alicia** (2008) Pobreza urbana y políticas de inclusión social en las comunidades complejas. Revista Bitácora Urbano Territorial.

#### PÁGINAS ELECTRÓNICAS

[http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_Los\\_ultimos\\_municipios\\_creados](http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Los_ultimos_municipios_creados) [14 de mayo 2013]

<http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/index.htm> [18 de mayo 2013]

<http://igecem.edomex.gob.mx/observatorio/render/?itm=1> [20 mayo de 2013]