

Política de vivienda social y gestión metropolitana en la expansión de la periferia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

LUIS SALINAS ARREORTUA¹ ✉

Recibido: 17/12/2015 | Aceptado: 15/07/2016

Resumen

Uno de los factores que ha incidido en la expansión de la periferia norte y oriente de la zona metropolitana de la Ciudad de México es el desarrollo masivo de vivienda de interés social. En este trabajo se explora la relación entre la política de vivienda y la gestión urbana de los gobiernos locales en el crecimiento de la periferia urbana. La tesis central hace referencia que ante la ausencia de coordinación metropolitana, los gobiernos locales favorecen la construcción de vivienda con el objetivo de incrementar sus recursos económicos, situación favorecida por los cambios en la política de vivienda en un contexto neoliberal, que genera un consumo potencial de la oferta de vivienda mediante el otorgamiento de créditos. A partir de un análisis sobre datos de construcción de vivienda, créditos otorgados por instituciones públicas para la adquisición de vivienda y cuantías sobre recaudación fiscal por parte de los gobiernos locales, se analiza las repercusiones de la política de vivienda en la expansión de la ZMCM. Como conclusiones finales se establece que es la oferta de vivienda, y no la demanda de la población, el factor que determina la localización de los conjuntos habitacionales, y por tanto, la expansión reciente de la periferia de la ZMCM.

Palabras clave: política de vivienda; gestión metropolitana; vivienda de interés social; inversión inmobiliaria; periferia urbana.

Abstract

Housing policy and metropolitan management in sprawl the periphery of the Metropolitan Area Mexico City

One factor that has influenced the expansion of the northern and eastern outskirts of the metropolitan area Mexico City is the massive housing development. In this paper is explored the relationship between housing policy and urban management of local governments in the growth of the urban periphery. The central thesis refers to the absence of metropolitan coordination, local governments promote housing construction in order to increase their financial resources, a situation favored by changes in housing policy in a neoliberal context, which generates a supply potential consumer by granting housing loans. From an analysis of data on housing construction, loans granted by public institutions for house purchases and amounts of tax revenue by local governments, the impact of housing policy in the expansion of the metropolitan area is analyzed.

1. Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México. luis_arreortua@hotmail.com

As final reflections states that housing supply, not the demand of the population, the factor that determines the location of the housing complexes, and therefore, the recent expansion of the periphery of the metropolitan area.

Keywords: housing policy; metropolitan management; social housing; real estate investment; urban periphery.

Résumé

Politique du logement social et gestion métropolitaine dans l'expansion de la périphérie de la Zone Métropolitaine de la Ville de Mexico (ZMCM)

L'un des facteurs qui ont interféré dans l'expansion de la périphérie nord et orientale de la zone métropolitaine de la Ville de Mexico est le développement massif du logement d'intérêt social (habitations à loyer modéré). Ce travail étudie la relation entre la politique du logement et la gestion urbaine des gouvernements locaux dans la croissance de la périphérie urbaine. La thèse centrale fait référence au fait que face à l'absence de coordination métropolitaine, les gouvernements locaux favorisent la construction de logements en vue d'accroître leurs ressources économiques; situation favorisée par les changements dans la politique du logement dans un contexte néolibéral grâce à la concession de crédits hypothécaires. D'après une analyse des données sur la construction de logements, les prêts accordés par les institutions publiques pour l'achat de logements et les montants des recettes fiscales par les gouvernements locaux, l'impact de la politique du logement dans l'expansion de la région métropolitaine est analysée. Les conclusions mettent en évidence le fait que l'offre de logements et non la demande de la population est le facteur qui détermine l'emplacement des zones d'habitations et par là même l'expansion récente de la périphérie de la Zone Métropolitaine de la Ville de Mexico (ZMCM).

Mots-clés: politique du logement; gestion métropolitaine; habitations à loyer modéré; investissement immobilier; périphérie urbaine.

1. Introducción

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)² es la aglomeración más grande del Sistema Urbano Nacional. En el año 2010 concentró 20.116.842 de habitantes en una superficie de 7.866.1 km² lo que representa una densidad media urbana de 160,1 habitantes por ha (SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2012). Concentra el 18% de la población y contribuye con el 23% del PIB nacional (Muñiz, et. al., 2015), datos que muestran la importancia de esta zona metropolitana.

Este espacio urbano se conforma por tres niveles de gobierno, cuyas competencias jurídicas son distintas: gobierno federal, gobierno estatal (Distrito Federal, estado de México y estado de Hidalgo) y gobierno local (16 delegaciones del Distrito Federal³, 59 municipios del estado de México y

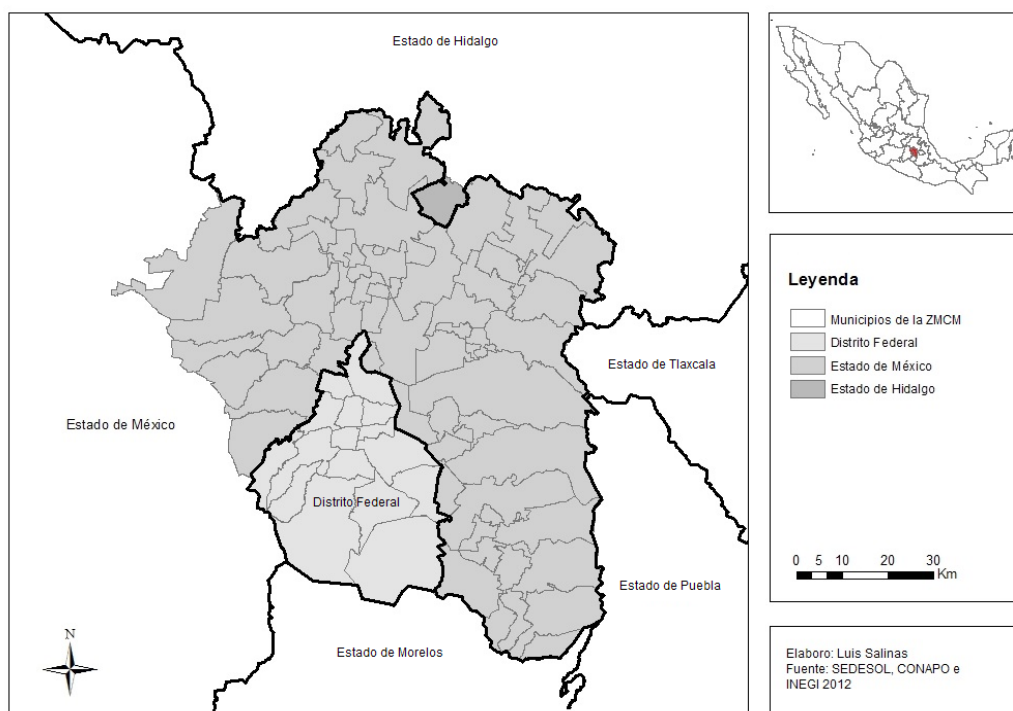
2. Se utiliza el nombre de Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y no Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), ya que el artículo 44° de la constitución establece que la Ciudad de México es el Distrito Federal, y la zona metropolitana corresponde a los municipios adyacentes al Distrito Federal (Ciudad de México) que han sido delimitados oficialmente en SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2012. Además, la así llamada ZMVM se refiere a un patrón de concentración económico-demográfico que ocurre en una porción fisiográfica específica del territorio nacional, lo que sería equiparable a decir zona metropolitana de la Comarca Lagunera para referirse a la de Torreón, o de la desembocadura del río Pánuco para la de Tampico o del valle de Tangamanga para la de San Luis Potosí (ver Sobrino, 2003).

3. Son distintas las competencias de los estados de la república y del Distrito Federal (artículo 122° de la constitución), así como de los gobiernos municipales y gobiernos delegacionales, ejemplo de ello es que éstos últimos carecen de autonomía financiera

un municipio del estado de Hidalgo) (ver mapa 1). Una de las complejidades que esto representa es la gestión metropolitana, entendiendo por ello la coordinación de autoridades involucradas (gobierno federal, estatal y, principalmente, gobiernos municipales) para el desarrollo urbano de una ciudad asentada en dos o más municipios.

La gestión metropolitana se encuentra inmersa en una fuerte fragmentación de la administración pública, fomentada por procesos de descentralización, en particular las reformas al artículo 115° constitucional que han concedido mayor autonomía a los gobiernos locales y mayores competencias en cuanto al desarrollo urbano. Estas transformaciones responden a un contexto de libre mercado en donde las estrategias de los gobiernos locales (municipales) se enmarcan bajo una gestión empresarial (Harvey, 1989 y 2001), situación que dificulta la coordinación intermunicipal. En este sentido, una de las premisas de los municipios es facilitar el desarrollo masivo de vivienda para incrementar sus recursos fiscales, básicamente mediante el impuesto predial⁴. Esto se realiza sin considerar que la expansión urbana crece en espacios con insuficiente infraestructura y equipamiento urbano.

Mapa 1. Zona Metropolitana de la Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia con base en SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2012.

El desarrollo masivo de vivienda social o vivienda de interés social se enmarca en un nuevo paradigma en la financiación de la vivienda (Rolnik, 2014) que corresponde a los cambios en esta política sectorial. Esta situación se enmarca dentro del desarrollo de políticas neoliberales, las cuales en materia de vivienda, impulsan el llamado “modelo chileno” de producción de vivienda, el cual se ha implementado con el objetivo de reducir el rezago habitacional, sin embargo, origi-

(para un análisis más amplio ver: Bird y Slack, 2005).

4. A pesar de que es el gobierno del estado de México quien otorga la autorización para la construcción de conjuntos urbanos, le corresponde a los municipios lo relacionado con cambios de uso de suelo, licencias de construcción, es decir, generar las condiciones pertinentes para su autorización.

nando diversas problemáticas, relacionadas con la mala calidad de los materiales de construcción y la localización lejana de las mismas lo que repercute en la habitabilidad de los residentes y en abandono de viviendas, a esto se le ha llamado el problema de los “con techo” (Rodríguez y Sugranyes, 2004 y 2006; Sugranyes, 2006).

Para analizar las características de la producción masiva de vivienda y el sistema de financiación de la vivienda en México, y en particular en la ZMCM se destacan dos factores que trascienden en los cambios en la política de vivienda, sin ser los únicos, se retoman: reformas constitucionales y cambios internos de los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS). Las reformas al artículo 27° constitucional permiten la incorporación de suelo de propiedad social (principalmente ejidal) al desarrollo inmobiliario (Olivera, 2005 y 2015; Salinas, 2009). Los cambios internos en los ONAVIS responden a exigencias de instituciones internacionales de financiamiento como el Banco Mundial (ver Boils, 2004; Puebla, 2006; Coulomb y Schteingart, 2006), situación que determina la reducción de la promoción pública de vivienda y el aumento de la promoción privada de vivienda. Además, se implementa un sistema de subsidio a la demanda, modelo experimentado en Chile y que ha sido impuesto en diversos países latinoamericanos, el cual también ha cambiado, pues el sistema de crédito para la adquisición de vivienda se dirige hacia sectores de población que tienen la capacidad de ahorro, y por tanto, el cumplimiento del pago del crédito.

La política de vivienda y las diversas problemáticas políticas, económicas y jurídicas (Salinas, 2014) para la coordinación de los gobiernos municipales para el desarrollo urbano han incidido en el crecimiento desordenado de la periferia de la Ciudad de México, en donde se aprecia el desarrollo masivo de vivienda social, debido a que el precio del suelo es más barato respecto a los municipios y delegaciones centrales. El desarrollo masivo de vivienda de interés social se concentra en tan sólo tres municipios del estado de México que son: Huehuetoca, Tecámac y Zumpango, los cuales en conjunto representan el 61,2% de la construcción de vivienda en el periodo 2004 – 2014 de los municipios que conforman la ZMCM. Razón por la cual, a estos municipios se les prestará mayor atención en la presente investigación.

El objetivo principal de este trabajo es analizar la relación entre los cambios en la política de vivienda y la escasa coordinación metropolitana de los gobiernos municipales en el crecimiento de la periferia urbana, a partir del desarrollo de vivienda de interés social, en particular en los tres municipios mencionados, a través del cual se pretende establecer que es la oferta de vivienda y no la demanda de la población el factor que determina la localización de los conjuntos habitacionales. Esta situación está relacionada a la gestión de los gobiernos locales para la mayor captación de ingresos fiscales.

Existe una importante bibliografía que examina la participación de los promotores privados de vivienda en periferias urbanas de grandes zonas metropolitanas en México (Coulomb et. al., 2009; Isunza y Méndez, 2011; Cruz, et. al., 2008; Pérez, 2014) y también sobre la calidad de las viviendas y las problemáticas generadas a los nuevos residentes (Maya y Cervantes, 2005; Salinas, 2009; López y Leal, 2012). Importante también son las contribuciones desde el ámbito normativo, es decir, los cambios generados en las leyes y reglamentos que han caracterizado la política de vivienda en las últimas décadas (Boils, 2004; Puebla, 2006; Schteingart y Patiño, 2006; Higuera y Rubio, 2011). No obstante, un aspecto escasamente estudiado, como bien lo destaca Ziccardi y Arsenio (2015) en los análisis sobre la política de vivienda, es el papel de los gobiernos locales en la expansión de las periferias de las grandes ciudades. Esta investigación pretende aportar al respecto para el caso de la periferia de la ZMCM.

2. Metodología

Para esta investigación se realizó una revisión documental de diversos informes elaborados por los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS) y, de manera particular, documentos elaborados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) así como información solicitada mediante la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública a dicha institución. Así también se hizo una revisión de las reformas constitucionales pertinentes, en particular al artículo 27° y 115° constitucional. Respecto a la ausencia de coordinación intermunicipal se consideró información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, desarrollado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Mientras que el análisis del crecimiento de la ZMCM se hizo a partir de información procedente de diversas fuentes como: Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Gobierno del Estado de México, Censo de población y vivienda en diversos años y Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). La información sobre la recaudación fiscal de la ZMCM, y en particular de los municipios Huehuetoca, Tecámac y Zumpango, proviene del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). La información y presentación gráfica se realizó mediante el programa de software especializado ARC GIS 10.

El texto se divide en tres apartados. En el primero se hace una revisión sobre los cambios en la política de vivienda y las recientes discusiones sobre la importación del “modelo chileno” y las problemáticas que han surgido para los residentes “con techo”. Posteriormente se hace un análisis de la ausencia de coordinación metropolitana, destacando las características del empresarismo urbano como forma de gestión de los gobiernos municipales. Y en la tercera sección se presenta el crecimiento de la periferia de la Ciudad de México, poniendo especial atención en los municipios que concentran la mayor cantidad de construcción de viviendas de interés social en el periodo 2004 - 2014. Por vivienda social o vivienda de interés social se entiende aquella vivienda cuyo valor no sobrepasa 118 veces el salario mínimo, según la CONAVI, es decir, \$ 248,154 pesos (14,550 dólares⁵). Como conclusiones finales se establece que es la oferta de vivienda el factor que determina la localización de los conjuntos habitacionales, esto a partir de que los gobiernos municipales buscan incrementar sus recursos económicos por medio del impuesto predial. Este argumento es una perspectiva de análisis que busca discutir la expansión reciente de la periferia de la ZMCM.

3. Resultados

3.1. Política de vivienda y cambios recientes

Uno de los principales problemas en cuanto a la vivienda se refiere ha sido enfocado a combatir el rezago habitacional. Por este se entiende la carencia de vivienda, vivienda con hacinamiento (ya sea que presenten dos familias o que vivan más de dos habitantes por cuarto) o viviendas edificadas con materiales deteriorados (Estado actual de la vivienda, 2009; PNV 2014-2018; PUEC – UNAM, 2013). De esta manera se ha planteado que parte del impulso generado para la producción de vivienda, y por tanto, para aumentar el stock de vivienda ha sido con el objetivo de hacer

5. El tipo de cambio que se considera es 1 dólar igual a 17.05 pesos. 10 de diciembre de 2015.

frente al rezago habitacional, así también, para reducir la informalidad⁶ en las grandes ciudades (ver Sugranyes, 2006; Calderón, 2015).

Mediante este discurso de combatir el rezago habitacional, el Estado ha jugado un papel decisivo a partir de una doble construcción social, es decir, mediante la construcción de la demanda y de la oferta (Bourdieu, 2002; Calderón, 2015). El Estado construye la demanda, a través de la generación del anhelo para acceder a una vivienda en propiedad, y también por medio de la asignación de los recursos públicos, mediante la conformación de un sistema de crédito para la adquisición de la vivienda. Y también construye la oferta, a través de instrumentos de crédito a los constructores y del establecimiento de las condiciones adecuadas para la promoción privada de la vivienda, de manera que son las empresas privadas las que tienen la responsabilidad de acceder al suelo, se encargan de la construcción de viviendas con diseños propios y siguen reglamentos en materia de construcción y permisos para construir acorde a los intereses del sector inmobiliario. Bajo esta doble construcción social, el Estado garantiza el mercado formal de la vivienda.

Este esquema ha derivado en una producción masiva de vivienda, en América Latina, se le conoce como el “modelo chileno”, el cual se ha impuesto en diversos países latinoamericanos, entre ellos destaca México, Colombia, Costa Rica y Perú (ver Chiappe, 1999; Held, 2000; Calderón, 2015). Este modelo, basado en esta doble construcción social, se materializa a partir del desarrollo de políticas de vivienda, en particular de interés social, basadas en subsidios a la demanda y orientadas al mercado (Held, 2000). El Estado al otorgar subsidios y créditos a la demanda, mantiene un mercado potencial, con lo cual se dinamiza la oferta de vivienda, aunado al crédito que otorga el Estado para la oferta de vivienda, con esto lo que se consolida es el traspaso de recursos públicos al sector privado.

Al ser la promoción privada de vivienda la responsable de todo el proceso productivo se implementan diversas estrategias con la intención de incrementar los beneficios. La reducción de los costos y el incremento de los beneficios se ve reflejado en las características de la construcción de la vivienda, es decir, en su habitabilidad, entendiendo por ello, las condiciones físicas de la vivienda así como del entorno urbano, es decir, su localización y acceso a servicios y equipamiento. Las empresas desarrolladoras acceden al suelo en la periferia urbana, en donde los precios del suelo son más bajos, además, es mínima la superficie construida de cada vivienda así como deficiente la calidad de los materiales de construcción. De esta manera se afecta tanto la calidad, su localización y acceso a bienes y servicios (Calderón, 2015; Rodríguez y Sugranyes, 2006), lo que constituye las problemáticas actuales de la producción de la vivienda. Si bien el rezago ha sido uno de los principales problemas, las estrategias adoptadas siguiendo el modelo chileno de la producción masiva, han generado otras problemáticas.

La deficiente calidad de las viviendas y su localización lejana a centros urbanos que concentran infraestructura y equipamiento urbano (empleo, educación, ocio, etcétera) son dos de las problemáticas más criticables en el actual “modelo” de construcción masiva de vivienda social en México y América Latina (Rodríguez y Sugranyes, 2004 y 2006; Sugranyes, 2006; Segovia, 2006; Hidalgo, 2007; Calderón, 2015). Ante esto, hay argumentos que establecen que el problema de la vivienda hoy en día, no es solamente la contradictoria relación entre el déficit de vivienda para un sector de población y una “sobre oferta” de vivienda (poco menos de 3 millones), sino además

6. Las grandes ciudades latinoamericanas han intentado combatir la expansión de los asentamientos informales en dos sentidos, primero mediante una política volcada a la producción de vivienda, y por otra parte mediante políticas de regularización. (ver Eibenschutz y Benlliure, 2009)

los problemas que se han generado a los residentes de las nuevas viviendas, tales como la calidad de las viviendas, de los servicios y equipamiento. Este representa el principal problema social habitacional de las familias “con techo” (Rodríguez y Sugranyes, 2004 y 2006; Sugranyes, 2006; Hidalgo, 2007).

A pesar de estas problemáticas derivadas más que de una política habitacional, de una política de construcción (Connolly, 2006), para el caso de México, es un modelo vigente. Desde principios de siglo, de manera particular, se ha impulsado la producción de vivienda. En el sexenio 2000 – 2006 se construyó más vivienda institucional que en ningún otro periodo, con cerca de 1.8 millones de viviendas (Iracheta, 2015). La visión que se ha impuesto se puede resumir en un pronunciamiento del gobierno federal, en el cual se expresa que: “el tren de vivienda continúe y no detenga su marcha”.⁷ Como se puede observar en el cuadro N° 1, en el siguiente sexenio (2006 – 2012) se incrementaron los créditos otorgados por los ONAVIS (en particular por el INFONAVIT) hasta llegar a poco menos de tres millones, esto es, en tan sólo dos sexenios, 2000 – 2012 se otorgaron cerca del 70% del total de créditos otorgados desde que surge el instituto en el año 1972 hasta el año 2012.

Cuadro 1. Créditos otorgados por el INFONAVIT

Periodo	Total de créditos	Promedio anual
1972 - 1981	288,143	28,814
1982 - 1988	462,665	66,095
1989 - 1994	545,751	90,958
1995 - 2000	856,255	142,709
2001 - 2006	1,884,510	314,085
2007 - 2012	2,955,015	492,502
2013 - 2014	1,223,487	611,743
1972 - 2014	8,215,826	195,614

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INFONAVIT a través de solicitud de información mediante la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La importación del modelo chileno se desarrolla, no sin antes, realizar una serie de ajustes jurídicos e institucionales los cuales serán las bases para la producción masiva de vivienda por parte el sector privado. La reforma al artículo 27° constitucional, posibilitó la incorporación de suelo de propiedad social al desarrollo inmobiliario. Esta es una razón por la cual se ha consolidado la promoción privada de vivienda, permitiendo que las empresas inmobiliarias intervengan en el acceso al suelo, sea privado o social, para la construcción de vivienda. Así también, se realizan cambios internos en los ONAVIS, que adoptaron los lineamientos propuestos por el Banco Mundial, redireccionando el otorgamiento de créditos a un sector de la población de mayores ingresos y generando las condiciones para la financiarización de la vivienda.

El desarrollo masivo de vivienda sobre suelo de propiedad privada y social en México, lejos de resolver el rezago habitacional, ha generado la expansión de las grandes ciudades, principalmente en las 59 zonas metropolitanas, que han pasado de ocupar una superficie de 142,377 km² en 1990

7. Discurso del presidente Vicente Fox Quesada, durante la 82 asamblea general ordinaria del INFONAVIT, 13 de diciembre del 2002. Disponible en: http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/221146ad-d886-47b0-ae91-a12bef1738ee/discpre_ord82.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=221146ad-d886-47b0-ae91-a12bef1738ee. Consultado: 15 de marzo de 2016.

a 171,816.8 km² en 2010 (Programa Nacional de Vivienda 2014-2018). No obstante, si consideramos que la tasa de crecimiento de vivienda nueva es mayor a la tasa de crecimiento de población, habría una sobreoferta de vivienda. Según el Censo de población y vivienda, 2010, hay un total de 28,617,843 viviendas de las cuales un 9.6% se encuentran deshabitadas, 2,747,313 aproximadamente.

A pesar de lo anterior, la actual política de vivienda concentra sus acciones en la asignación de créditos para la adquisición de vivienda (nueva o usada) y muy poco hacia programas de mejoramiento y extensión de la misma. En 2013 el 83% de los subsidios se destinó a adquisición y el 17% a mejoramiento e infraestructura (Estado actual de la vivienda, 2014). Más aún, si consideramos que no es mediante el sistema de crédito para adquisición de vivienda el mecanismo más acertado para que toda familia disfrute de una vivienda digna, la política actual de vivienda ha excluido a un sector de población de bajos ingresos, quienes no pueden optar a un crédito por no tener empleo “formal”, al acceso a la vivienda mediante crédito por parte de los ONAVIS.

Respecto al esquema de financiarización de la vivienda, a principios de los noventa, el Banco Mundial estableció directrices sobre cómo diseñar políticas de vivienda (Rolnik, 2014). En México se implementó el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, con el objetivo de disminuir el papel del Estado en el desarrollo de vivienda (Boils, 2004; Puebla, 2006; Coulomb y Schteingart, 2006). Esto implica adoptar un enfoque de un Estado “facilitador” (Esquivel et. al., 2005; Esquivel, 2006; Puebla, 2006) de la producción de vivienda, consolidándose la promoción privada de vivienda. Los ONAVIS quedan únicamente como instituciones hipotecarias, conformando el esquema de financiarización de la vivienda, asumido como el nuevo paradigma para la política de vivienda (Rolnik, 2014).

Otro de los cambios internos de los ONAVIS es la reestructuración del sistema de crédito. El objetivo principal de esta reestructuración es obtener rentabilidad en las inversiones (créditos), es decir, garantizar el pago de los créditos, e incluso, generar utilidades. Razón por la cual, los intereses del sistema crediticio deberán ser mayores a la inflación⁸ (Boils, 2004; Puebla, 2006). Por estas razones, como se puede apreciar en el cuadro N° 2, el sistema de crédito, a partir de las reformas de 1992, ha beneficiado paulatinamente a sectores de mayores ingresos, por ser quienes “garantizan” el pago de los mismos.

Cuadro 2. Porcentaje de créditos otorgados según veces salario mínimo (vsm)

Año	Hasta 2 vsm*	De 2.1 a más vsm**	Año	Hasta 2 vsm*	De 2.1 a más vsm**
1975	66.5	33.5	1995	15.0	85.0
1976	95.2	4.8	1996	11.8	88.2
1977	62.9	37.1	1997	20.9	79.1
1978	77.3	22.7	1998	19.2	80.8
1979	75.2	24.9	1999	13.1	86.9
1980	71.8	28.2	2000	11.2	88.8
1981	60.3	39.7	2001	7.3	92.7
1982	66.2	33.8	2002	13.9	86.1

8. El INFONAVIT como parte de sus modificaciones menciona “Se reforma la legislación del Instituto para fortalecer sus finanzas a través de la recuperación total de los créditos y el logro de un rendimiento en el ahorro de los trabajadores, superior al de la inflación”. Página del INFONAVIT. <http://infonavitpublica.org.mx/2012/?q=node/463>

Año	Hasta 2 vsm*	De 2.1 a más vsm**	Año	Hasta 2 vsm*	De 2.1 a más vsm**
1983	77.6	22.4	2003	16.4	83.6
1984	94.6	5.4	2004	20.4	79.6
1985	93.0	7.0	2005	23.7	76.3
1986	94.0	6.0	2006	27.8	72.2
1987	97.0	3.0	2007	33.8	66.2
1988	80.5	19.5	2008	32.4	67.6
1989	84.4	15.6	2009	31.4	68.6
1990	71.0	29.0	2010	33.5	66.5
1991	67.0	33.0	2011	35.9	64.1
1992	56.4	43.6	2012	37.9	62.1
1993	37.4	62.6	2013	43.2	56.8
1994	27.1	72.9	2014	41.1	58.9

Nota: *Se considera hasta 2 vsm de 1972 a 2001 y en 2002 a 2014 hasta 2.6 vsm. **Se considera de 2.1 a más vsm de 1972 a 2001 y en 2002 a 2014 de 2.61 a más vsm debido a cambios internos en la clasificación por parte del INFONAVIT. A partir del año 2002 se utilizan datos proporcionados por el INFONAVIT a través de solicitud de información mediante la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Puebla, 2006 e INFONAVIT.

Las modificaciones en materia de vivienda consideran iniciativas que tienden a fortalecer la actuación de intermediarios financieros no bancarios, y a alentar la participación de la banca comercial y el protagonismo de las empresas inmobiliarias, lo que implica una mayor participación de agentes privados en la construcción de viviendas y el financiamiento para la adquisición. Para modernizar el sistema financiero se crea la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), la cual permite canalizar recursos adicionales provenientes del sector privado al mercado hipotecario, valiéndose de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) y la banca, en el marco de un proceso de “reingeniería” para ampliar la disponibilidad financiera y su cobertura de atención, así como la concurrencia al mercado hipotecario de nuevos intermediarios financieros nacionales y extranjeros (Insuza, 2010). Lo que se puede apreciar en el cuadro N° 3 es que en los últimos cuatro años hay un incremento sensible en los montos proporcionados por las entidades financieras, llegando prácticamente a representar la misma importancia que los ONAVIS en el año 2014.

Cuadro 3. Participación de organismos de vivienda en México 2004 – 2014

Año	ONAVIS		Entidades financieras		Subsidios federales		OREVIS		Otros Organismos	
	% montos	% acciones	% montos	% acciones	% montos	% acciones	% montos	% acciones	% montos	% acciones
2014	48.33	46.44	45.50	26.52	4.69	25.45	0.46	1.00	1.02	0.60
2013	51.58	52.09	41.53	24.09	5.10	22.21	0.55	0.97	1.24	0.65
2012	54.69	36.02	36.93	10.52	5.54	51.88	0.88	0.77	1.96	0.81
2011	60.30	36.16	32.17	8.86	4.81	52.90	1.29	1.29	1.43	0.80
2010	64.39	32.56	24.19	7.89	5.23	54.98	0.91	2.00	5.29	2.56
2009	60.59	32.93	24.45	9.53	4.69	51.61	0.98	2.27	9.28	3.67
2008	49.86	29.07	26.94	12.02	3.95	50.45	1.08	3.27	18.17	5.18
2007	42.81	41.77	29.83	11.56	2.24	28.41	1.20	7.46	23.92	10.79
2006	52.56	40.10	26.15	8.47	2.34	40.03	0.82	1.86	18.14	9.54

Año	ONAVIS		Entidades financieras		Subsidios federales		OREVIS		Otros Organismos	
	% montos	% acciones	% montos	% acciones	% montos	% acciones	% montos	% acciones	% montos	% acciones
2005	58.46	51.97	29.78	12.86	1.63	24.30	1.32	3.23	8.82	7.65
2004	59.51	44.96	29.98	11.05	1.66	28.03	3.03	12.10	5.82	3.86
2004-2014	54.24	38.88	32.14	12.85	4.03	41.61	1.03	2.82	8.56	3.84

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos por la CONAVI.

Esto muestra dos tendencias en cuanto a los mecanismos de financiamiento para la adquisición de vivienda, por un lado, una consolidación de la promoción privada de vivienda, la cual incluye una mayor participación de las entidades financieras, y por otro lado, una reestructuración del sistema de crédito por parte de los ONAVIS, los cuales se están dirigiendo a un sector de población de mayores ingresos. Sin embargo, se mantienen también los créditos para la adquisición de vivienda social, los cuales contribuyen a mantener una demanda potencial de viviendas, cuya oferta de vivienda se localiza en las periferias urbanas.

La construcción masiva de vivienda sobre suelo de propiedad privada y social, aunada al financiamiento para la adquisición de vivienda, tanto del sector público como del sector privado, han incidido en el mercado formal de vivienda. Su localización, dependerá, en parte, de las condiciones que establezcan los gobiernos municipales, además del contexto estatal en el que se encuentran⁹, para atraer inversión privada para incrementar sus recursos económicos. Las condiciones que establecen los gobiernos locales están lejos de una coordinación metropolitana que contemple desarrollo urbano y vivienda.

3.2. Gobiernos locales: (des)coordinación metropolitana

Las distintas modificaciones que han incidido en la política de vivienda resultan oportunas con el cambio en la cultura de gestión urbana que se ha desarrollado en los gobiernos locales. Este cambio consiste en pasar de una gerencia urbana a un empresarialismo urbano (Harvey, 1989 y 2001; Klink, 2005; De Mattos, 2009). Esta situación es el contexto en el cual se aprecia una ausencia de coordinación metropolitana para el desarrollo urbano.

La reducción de la participación del Estado en la economía, la disminución de gasto social de los distintos niveles de gobierno y la descentralización de la administración pública es el contexto en el cual los gobiernos locales establecen mecanismos para atraer inversión privada, tales como: incentivos financieros y fiscales, políticas de regulación y gestión favorables a los inversionistas, esquema de subsidios a la oferta y demanda, entre otros. Así, la atracción de inversiones privadas se convirtió en un objetivo clave en la reestructuración urbana (Cuenya y Corral, 2011). En tanto es así, la expansión de la periferia de la ZMCM, a partir del desarrollo masivo de vivienda de interés social, es un indicador.

Las reformas en la regulación de la propiedad del suelo han sido mecanismos que han facilitado la expansión de la ciudad a través de la incorporación de suelo de propiedad social al desarrollo

9. No es objetivo de este trabajo analizar las causas de la concentración de vivienda en estos tres municipios, sin embargo, merece la atención destacar que estos municipios se encuentran dentro del programa de la estrategia estatal de Ciudades Bicentenario el cual pretendía orientar el desarrollo de ciudades integralmente planeadas en seis municipios del Estado, a saber: Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Jilotepec, Huehuetoca, Zumpango y Tecámac (ver Espinosa, 2014).

urbano. Además, el sistema de crédito para la adquisición de vivienda, ha sido un éxito para la construcción de conjuntos habitacionales en la periferia urbana. Todo lo anterior es factible, en parte, debido a las reformas realizadas al artículo 115° por medio del cual, los gobiernos municipales adquieren plenas competencias para la zonificación de suelo en su jurisdicción, y permitir el avance de la expansión urbana.

Los conjuntos habitacionales en la periferia de la ZMCM suelen ser intervenciones cuya localización está determinada por el precio del suelo, más que por la demanda de vivienda, razón por la cual se produce una expansión desordenada de la periferia urbana. Existe una ausencia de coordinación en el desarrollo urbano y vivienda que incide en el crecimiento de las zonas metropolitanas. Según el último Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales realizado por el INEGI en 2013 había 52 contratos, 387 convenios y 161 acuerdos intergubernamentales, es decir, sólo un 24.4% de municipios cuenta con un acuerdo para atender temas en común, tales como: agua potable, tratamiento y disposición de aguas residuales, panteones, seguridad pública, tránsito, entre otros. Dicha situación ha sido un rotundo fracaso para la ZMCM, pues de los 76 municipios y delegaciones que integran esta zona metropolitana sólo 7 tenían un convenio o contrato de asociación con un municipio y/o estado y/o gobierno federal, ninguno de los cuales se destina a desarrollo urbano y vivienda.

Como se puede apreciar es poco el interés que muestran los gobiernos municipales para alguna forma de coordinación metropolitana. La gestión local lejos de mostrar interés en la coordinación, busca la captación de mayores ingresos provenientes de inversiones, siendo el sector inmobiliario un importante detonador en el incremento de recursos fiscales mediante el impuesto predial. Este planteamiento es un enfoque para discutir el crecimiento de la periferia norte y oriente de la ZMCM.

3.3. Expansión de la periferia de la ZMCM

La creciente oferta de vivienda de interés social en la periferia oriente y norte de la ZMCM está estrechamente vinculada a dos factores: por un lado, a la política de vivienda que mantiene objetivos cuantificables en cuanto al número de créditos otorgados para la adquisición de vivienda y con ello combatir el rezago habitacional; por otro lado, al contexto empresarialista de los gobiernos locales, que favorecen el desarrollo de vivienda con el objetivo de incrementar los ingresos mediante el impuesto predial.

La ZMCM en 1990 registró una cifra de 15,563,795 habitantes, mientras que para 2000 y 2010 se incrementó a 18,396,677 y 20,116,842 de habitantes respectivamente, mostrando una tasa de crecimiento de 1.7 para el periodo 1990 – 2000 y de 0.9 para 2000 – 2010. No obstante, esta reducción de la tasa de crecimiento, se puede explicar, entre otros factores a una disminución de movimientos migratorios hacia la Ciudad de México, observándose por el contrario, un aumento de la emigración hacia ciudades medias cercanas de la región centro (Querétaro, Pachuca, Tlaxcala, Puebla, Cuernavaca, Toluca) (Pérez, 2006). También hay que considerar procesos de transición demográfica que han incidido en la reducción de la tasa de natalidad.

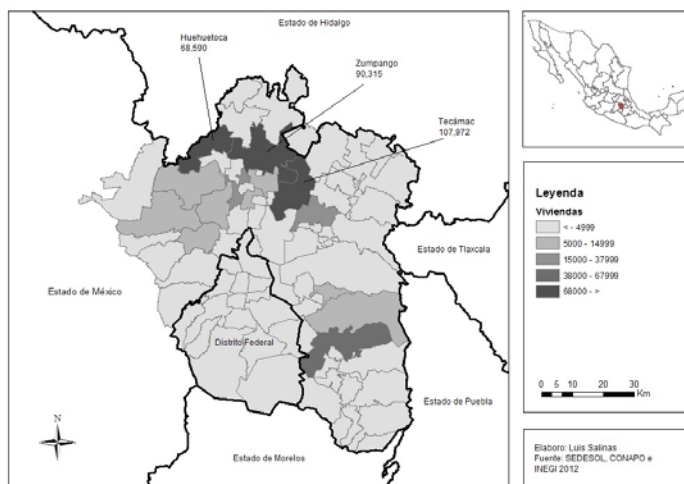
Dentro de la ZMCM diversas delegaciones del Distrito Federal presentan cifras de crecimiento poblacional negativas en el periodo 2000 – 2010 (Azcapotzalco -0.6, Iztacalco -0.7, Venustiano Carranza -0.7, Gustavo A. Madero -0.4 y Coyoacán -0.3), mientras que en varios municipios del norte y oriente muestran altas tasas de crecimiento de población (Acolman 8.3, Cuautitlán 6.1,

Chicoloapan 8.2, Huehuetoca 10.0, Tecámac 7.8, Tezoyuca 6.4, Zumpango 4.8 y Tizayuca 7.5) (ver cuadro N° 4), algunos de los cuales se relacionan a la construcción de conjuntos habitacionales.

En el total de los municipios del estado de México que forman parte de la ZMCM, en el periodo de 2004 a 2014 se autorizaron la construcción de 435,779 viviendas para alojar a 2,051,249 habitantes, siendo los municipios metropolitanos con el mayor número de viviendas nuevas Huehuetoca, Tecámac y Zumpango, los cuales registran 266,877 viviendas para 1,241,884 habitantes, es decir, en estos tres municipios se concentra el 61.24% de la oferta total de viviendas de los municipios que integran la ZMCM¹⁰; el 98.92% son vivienda de interés social, popular y progresivo. Este crecimiento de oferta de vivienda incide en que estos tres municipios se encuentren dentro de los municipios que registran las tasas más altas de crecimiento poblacional (ver cuadro N° 4 y mapa 2).

No obstante, el incremento de la población todavía se encuentra por debajo de las estimaciones generadas por la oferta de vivienda en estos municipios, situación que se debe, entre otros factores, a una fuerte presencia de viviendas deshabitadas, y algunas de ellas abandonadas. Según datos de la CONAVI para el año 2010, el municipio de Huehuetoca tiene 23,612 viviendas deshabitadas, lo que representa un 44.68%, mientras que en Zumpango son 29,345, 39.70%, y en Tecámac son 39,028, 25.56%. Además de Tizayuca, estos son los municipios que presentan los más altos porcentajes de vivienda deshabitada en toda la ZMCM. Esto se explica, en parte, debido a su localización y distancia con el empleo, así como a que ni las inmobiliarias ni los gobiernos locales han cumplido con la dotación de servicios básicos (La Jornada, 11/03/15). Según el INFONAVIT suman 13,000 viviendas abandonadas, sobre todo en estos tres municipios de la ZMCM (El universal, 2014). Las viviendas deshabitadas y abandonadas son unos de los problemas que se están generando ante la producción masiva de viviendas en la ZMCM.

Mapa 2. Construcción de viviendas 2004 – 2014 en la ZMCM



Fuente: Elaboración propia con base en SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2012 y Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Gobierno del Estado de México.

Sin embargo, persiste la tendencia de la oferta de vivienda derivado de la implementación del modelo chileno, el cual, dentro de la política de vivienda, se persiguen objetivos cuantificables.

10. Datos obtenidos de: Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano. Disponible en: <http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/index.htm?ssSourceNodeId=8013&ssSourceSiteId=sedur>.

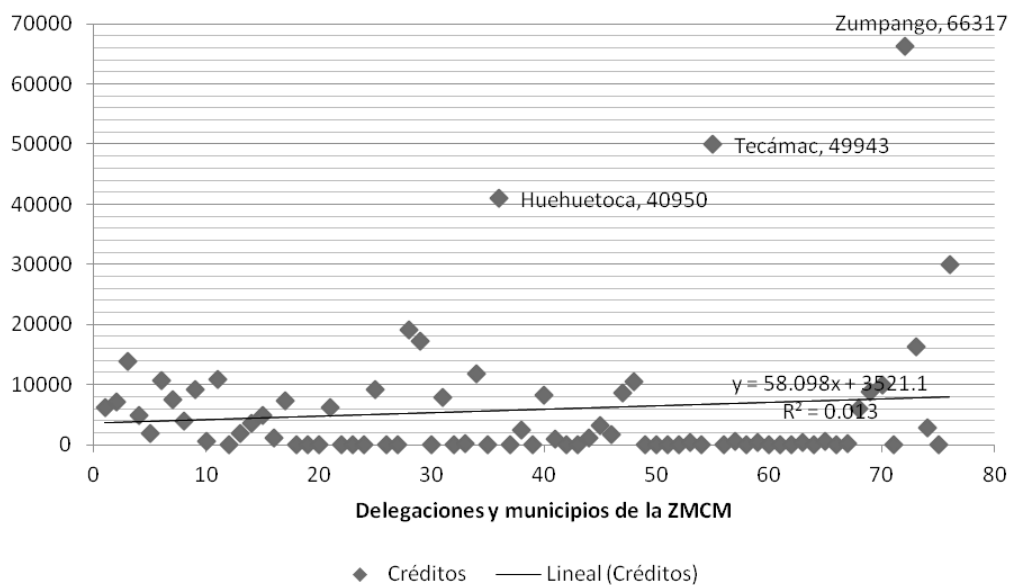
En este periodo (2004-2014) los créditos otorgados por el INFONAVIT para adquisición de vivienda en el Distrito Federal (DF) fueron de 88,086, cuyo monto ascendió a \$28,243,700,000 (1,860,627,830 USD), mientras que en los municipios que forman parte de la ZMCM se otorgaron 349,509 créditos, con un monto de \$93,017,269,800 (6,127,951,675 USD). Cabe destacar los casos de los municipios antes mencionados que son quienes registran la mayor cantidad de créditos ejercidos, los cuales son: Huehuetoca con 40,950 con un monto de \$10,180,400,000 (670,795,502 USD), Tecámac con 49,943 cuyo monto es de \$13,263,800,000 (874,023,789 USD) y Zumpango con 66,317 créditos con un monto de \$16,230,300,000 (1,069,502,578 USD). Estos tres casos se encuentran muy por encima del promedio de créditos ejercidos en el DF con 5,505 y de los municipios de la ZMCM con 5,825¹¹ (ver Gráfico 1). En Huehuetoca, Tecámac y Zumpango se han ejercido el 45% de los créditos de los municipios del estado de México que integran la ZMCM y el 35.9% de los 76 municipios y delegaciones de la ZMCM. Mientras que en cuanto a monto total se refiere, representan el 42.7% y el 32.7% respectivamente.

El desarrollo masivo de viviendas construidas en grandes conjuntos habitacionales presenta diversas problemáticas. Una de ellas es que se están convirtiendo en ciudades dormitorio de un sector de la población quienes diariamente se dirigen al centro de la ciudad por la carencia de equipamiento urbano (educación, salud, ocio y recreación). Además se construyen en espacios en donde se requiere atención a la infraestructura urbana (agua potable, drenaje, tratamiento de agua, vías de acceso, transporte público). En Huehuetoca, Tecámac y Zumpango se presentan en términos generales escasez de agua, deterioro de sus estructuras y algunos equipamientos, y problemas de movilidad. (El Financiero, 2014). La inadecuada infraestructura reproduce distintos problemas para los residentes de los conjuntos habitacionales como para los habitantes de las zonas aledañas, tal como se ha analizado para casos de estudio de otros municipios (ver Maya y Cervantes, 2005; Esquivel, Maya y Cervantes, 2005; Salinas, 2009). Tanto la insuficiente infraestructura urbana como la distancia con la fuente de empleo y educación, han provocado un creciente número de viviendas deshabitadas. De esta manera, el principal problema de la vivienda en la ZMCM no pasa por el rezago habitacional, sino por el contrario, como se ha desarrollado para el caso Chileno, pasa por los problemas generados a los residentes “con techo” (Rodríguez y Sugranyes, 2004 y 2006; Sugranyes, 2006; Hidalgo, 2007) de estos conjuntos habitacionales.

Las reformas constitucionales ya mencionadas, han generado que la construcción masiva de vivienda haya sido facilitada por las autoridades municipales con el objetivo de generar mayores ingresos, a partir de impuestos locales, el predial principalmente. El cuadro N° 5 muestra el incremento de los impuestos en general y del impuesto predial en particular de los años 2000, 2005 y 2010. Un análisis más detallado nos permite observar que los tres municipios caso de estudio muestran incremento de impuestos y del impuesto predial en los periodos 2000 a 2005 y 2005 a 2010 muy por encima del crecimiento del promedio de los municipios que integran la ZMCM (ver Gráfico 2). Siendo que las tasas más altas de crecimiento del impuesto predial en el periodo 2005 a 2010 fueron: Tecámac con 26%, Teotihuacán con 26%, Huehuetoca con 30% y Zumpango con 32%. Resulta muy significativo que estos municipios reporten las cifras más elevadas de recaudación de impuestos, a pesar de que altos porcentajes de vivienda siguen catalogadas como viviendas deshabitadas.

11. Se utilizaron datos únicamente del INFONAVIT, ya que representa, como ya se dijo, el principal ONAVIS en cuanto al volumen de créditos otorgados, y en este trabajo el interés principal está en la política de vivienda pública, razón por la cual no se consideraron otras instituciones tanto públicas como privadas.

Gráfico 1. Créditos otorgados por el INFONAVIT y ejercidos en la ZMCM durante 2004 - 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos por CONAVI.

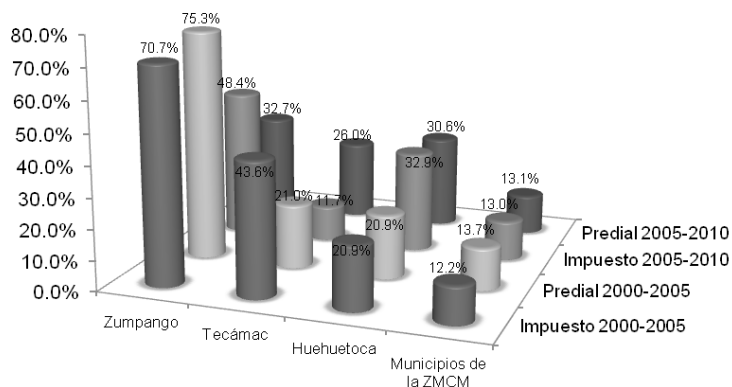
Cuadro 5. Impuesto e impuesto predial de la ZMCM del 2000 – 2010

Municipios	Impuestos			Predial			% predial de impuestos		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Huehuetoca	4.981.778	12.880.333	53.302.937	2.700.344	6.976.837	26.546.244	54.2	54.1	49.8
Tecámac	16.069.592	98.045.006	170.170.000	8.381.713	21.703.792	68.956.000	52.1	22.1	40.5
Zumpango	1.020.562	14.787.575	106.596.800	410.028	6.790.599	27.946.600	40.1	45.9	26.2
Municipios de la ZMCM	1.196.176.893	2.130.727.830	3.934.154.616	721.841.712	1.374.219.107	2.540.231.195	60.3	64.5	64.5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos por INAFED.

Gráfico 2. Crecimiento de recaudación de impuestos e impuesto predial 2000-2005 y 2005-2010

■ Impuesto 2000-2005 ■ Predial 2000-2005 ■ Impuesto 2005-2010 ■ Predial 2005-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos por INAFED.

El aumento de conjuntos habitacionales en los municipios de la ZMCM se realiza sin coordinación metropolitana, pues lo que se busca esencialmente con esta gestión empresarialista por parte de los gobiernos municipales es la generación de recursos propios a partir de una alianza con el sector privado, compitiendo entre sí para atraer este tipo de inversiones, de esta manera "...la competencia no se basa en el desarrollo de potencialidades locales, sino en el precio del suelo." (Isunza y Méndez, 2011:113), sin considerar las posibles consecuencias en cuanto a infraestructura y equipamiento urbano tanto para los habitantes de los conjuntos habitacionales como para los habitantes de la zona cercana. De esta manera, se aprecia una fragmentación de la administración del territorio (planes de desarrollo urbano estatal, planes de desarrollo urbano municipal/delegacional y planes parciales), cuya ausencia de coordinación metropolitana en la política de vivienda reproduce la fragmentación y segregación residencial.

Además de la ausencia de coordinación metropolitana en la política de vivienda, existen objetivos distintos para la promoción de la vivienda por parte del gobierno federal y de los gobiernos estatales, en particular el gobierno del DF. Mientras el gobierno federal, a partir de la disminución de la promoción pública de vivienda ha incentivado la promoción privada la cual se produce en la periferia de la ZMCM, el DF ha impulsado la redensificación de la ciudad central, tal como sucedió con el Bando 2¹². Estos objetivos contradictorios en apariencia, son complementarios en cuanto a la dinámica inmobiliaria de vivienda de interés social en la periferia metropolitana: el Bando 2, en términos generales incrementó el precio del suelo, propiciando "la salida" de la población de menores ingresos que no podían pagar una vivienda en la Ciudad de México y sí encontró esa posibilidad en los municipios periféricos de la ZMCM, influyendo en la gran expansión urbana.

Ante esta situación, resulta necesario generar mecanismos de coordinación federal, estatal y municipal para erigir objetivos en común, para el desarrollo de una política de vivienda que no responda a un proceso de acumulación del capital, sino como elemento social, que se refiere a la necesidad de hacer más accesible la vivienda para los sectores populares (Puebla, 2006). Lo que se requiere es una mayor regulación del mercado de vivienda, pues actualmente las empresas privadas negocian con los municipios el acceso al suelo urbanizable, lo que genera una segregación residencial y problemas en la infraestructura y equipamiento urbano.

4. Conclusiones

La consolidación de la promoción privada de vivienda, a partir de las reformas constitucionales y los cambios en los ONAVIS, están basados en la doble construcción social por parte del Estado. El Estado construye la oferta y la demanda de vivienda, es decir, es quien sostiene el mercado formal de la vivienda de interés social, adoptando el modelo chileno de la producción y acceso a la vivienda en propiedad. En la práctica, el Estado financia la producción y el consumo de la vivienda. Esta financiarización constituye el nuevo paradigma de la producción de vivienda (Rolnik, 2014).

La promoción privada de vivienda, con financiamiento público y privado, decide la localización de la vivienda en función de los precios de suelo. El éxito del modelo chileno de construcción de vivienda para el caso de la ZMCM es evidente. Las desarrolladoras inmobiliarias obtienen el

12. "El "Bando Informativo Número 2" fue un recurso administrativo cuyo objetivo central consistió en; promover la redensificación de un sector de la población, principalmente mediante la promoción de vivienda de interés social, en las delegaciones centrales, las cuales presentan una subutilización de la infraestructura urbana; y reducir la creciente actividad de uso habitacional en suelo de conservación en las demás delegaciones del Distrito Federal." (Salinas, 2013:296).

financiamiento para la construcción de la vivienda y venden sus productos a través de la intermediación del gobierno federal, mediante el otorgamiento de créditos, es decir, es la conformación de un traspaso de capital público al sector privado. La empresa inmobiliaria Corporación Geo domina el mercado de vivienda en el municipio de Zumpango, el Homex en Huehuetoca y Grupo Sadasi en Tecámac, y gracias a su venta de viviendas, estas tres empresas inmobiliarias tienen planes para realizar compra adicional de reserva territorial y con ello continuar con la construcción masiva de vivienda en conjuntos habitacionales (El Financiero, 2014). La producción y venta de viviendas es un hecho, lo que no ha sido atendido, principalmente por los gobiernos locales es su localización, infraestructura y equipamiento urbano.

En estos tres municipios en donde se concentra la mayor cantidad de construcción de vivienda tienen una escasa vinculación con la actividad económica, en términos de aportación del PIB y de generación de empleo. Es decir, la construcción de vivienda no ha estado vinculada a lo que debería ser su fuente natural de impulso, el ingreso (Estado actual de la vivienda, 2013). No obstante, los gobiernos locales, establecen las condiciones necesarias para que sea en sus demarcaciones políticas en donde se construya vivienda, lo que ha repercutido en mayores ingresos fiscales. Sin embargo, esta situación está reproduciendo diversos problemas de los llamados “con techo”, razón por la cual, se argumenta que para el caso de la ZMCM el problema de la vivienda no está necesariamente en el rezago habitacional, sino en el acceso a una vivienda digna, la cual contemple características óptimas de habitabilidad.

La gestión de los gobiernos locales en la búsqueda por obtener mayor inversión e ingresos fiscales, repercute en una ausencia de coordinación tanto entre los gobiernos locales como entre los diferentes niveles de gobierno, razón por la cual el desarrollo metropolitano se caracteriza por una fuerte fragmentación territorial y una desarticulación de la administración pública.

Los cambios en la política de vivienda y la descoordinación en la gestión metropolitana han incidido en la expansión de la periferia norte y oriente de la ZMCM, a partir de la construcción masiva de vivienda de interés social. Los municipios incrementan sus recursos económicos mediante la recaudación del impuesto predial, y son las empresas inmobiliarias quienes deciden en donde realizan la construcción de viviendas. De manera, es la oferta de vivienda y no la demanda de la población la que está determinando la localización de las viviendas en la periferia de la ZMCM.

5. Referencias bibliográficas

- Bird, Richard y Slack, Enid. (2005). “Aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana”, en Rojas, Eduardo; Cuadrado, Juan y Fernández, José. (Edit) *Gobernar las metrópolis*, Washington, DC. Banco Interamericano de Desarrollo, p. 263-347.
- Boils, Guillermo. (2004). “EL Banco Mundial y la política de vivienda en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, Año 66, Núm. 2, Abril-Junio, p. 345-367.
- Bourdieu, Pierre. (2002). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel. (1997). *Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*, Madrid, United Nations for Human Settlements (HABITAT), Taurus.
- Calderón, Julio (2015). “Programas de vivienda social nueva y mercados de suelo urbano en el Perú”, *EURE Revista de Estudios Urbano y Regionales*, vol. 41, no. 122, pp. 27 – 47.
- Chiappe, María Luisa (1999). “La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa”, CEPAL “Instituciones y mercados”, Serie financiamiento del desarrollo, núm. 80, Santiago de Chile.
- Comisión Nacional de Vivienda (2014). *Vivienda Boletín Trimestral*, México, Subdirección General de Análisis de Vivienda Prospectiva y Sustentabilidad, SEDATU.

- Connolly, Priscilla (2006). “¿Política de vivienda o política de construcción?”, en CESOP *La vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, Cámara de Diputados/LIX Legislatura, p. 119 – 134.
- Coulomb, René. (2006). “La vivienda en arrendamiento”, en: Coulomb, René. y Schteingart, Martha. (coord.) *Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco – Miguel Ángel Porrúa, p. 115-149.
- Coulomb, René. y Schteingart, Martha. (2006). “Necesidades habitacionales presentes y futuras”, en: Coulomb, René. y Schteingart, Martha. (coord.) *Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco – Miguel Ángel Porrúa, p. 495-513.
- Coulomb, René; León, Pedro; Puebla, Claudia y Castro, José (2009). “Efectos de la promoción privada en la producción de vivienda de interés social en México”, *Tecnología y Construcción* v.25, n.2, Caracas.
- Cruz, Heriberto; Jiménez, Edith; Palomar, María del Pilar y Corona, Juan. (2008) “La expansión metropolitana de Guadalajara en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga (México)”, *Serie Geográfica*, Número 14 - 2007 – 2008, pp. 223 – 234.
- Cuenya, Beatriz y Corral, Manuela. (2011). “Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires”, *EURE Revista de Estudios Urbano y Regionales*, vol. 37, no. 111, p. 24-45.
- Del Prado, Nizaret. (2008). “El Bando Dos y el repoblamiento de la ciudad central”, En: Legorreta, Jorge (Coord.) *La ciudad de México a debate*. México, UAM y Ediciones EON, p. 197-205.
- De Mattos, Carlos. (2009). “Modernización capitalista, Metamorfosis Urbana y Competitividad en América Latina”, *Ponencia presentada en Seminario Internacional La Investigación Urbana: Perspectivas y Desafíos*, Lima, Perú. http://www.uarm.edu.pe/Docs/investigacion/doc/competitividad_mattos.pdf. Consultado: agosto de 2014.
- Diario Oficial de la Federación, 30/04/2014. Programa Nacional de Vivienda (2014) Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342865&fecha=30/04/2014. Consultado: enero de 2015.
- El Universal (2014) “Huehuetoca, Zumpango y Tecámac, ciudades fantasmas”, domingo 21 de diciembre de 2014, México.
- El Financiero (2014). “Las Fallas de las Ciudades Bicentenario”, miércoles 12 de febrero de 2014, México.
- Eibenschutz, Roberto y Pablo Benlliure. (2009). *Mercado formal e informal de suelo. Análisis de ocho ciudades*, México, Sedesol / uam-x / Miguel Ángel Porrúa.
- Espinosa, Maribel. (2014). “Mega proyecto urbano. La ciudad bicentenario de Tecámac, México”, *Bitácora24*, 24(2), p.31-41.
- Espinosa, Maribel (2014) “Mega proyecto urbano. La ciudad Bicentenario de Tecámac, México”, *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 24, núm. 2, pp. 31 – 39.
- Esquivel, María Teresa; Maya, Esther y Cervantes, Jorge. (2005). “La promoción privada y los grandes conjuntos habitacionales: nuevas modalidades de acceso a la vivienda”, *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. IX, núm. 194 (21).
- Esquivel, María Teresa. (2006). “Política habitacional y calidad de vida: impacto de los nuevos desarrollos habitacionales”, en: Borjas, Adriana y Bucio, Mónica. (Coord) *La vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados / LIX Legislatura, p. 83-104.
- Estado Actual de la Vivienda en México 2009 (2009), Centro de Investigación y Documentación de la Casa, A.C. y Sociedad Hipotecaria Federal, México, D.F.
- Estado Actual de la Vivienda en México 2013 (2013), Centro de Investigación y Documentación de la Casa, A.C. y Sociedad Hipotecaria Federal, México, D.F.
- Harvey, David. (1989). “From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism”, *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, Vol. 71, No. 1, pp. 3-17.
- Harvey, David. (2001). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. España, Akal.
- Held, Günther (2000) “Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia”, CEPAL “Instituciones y mercados”, Serie financiamiento del desarrollo, núm. 96, Santiago de Chile.
- Hidalgo, Rodrigo. (2007). “¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile”, *EURE Revista de Estudios Urbano y Regionales*, 33(98), 57-75.

- Higuera, Alejandro y Rubio, Miguel Ángel (2011) “La vivienda de interés social: sostenibilidad, reglamentos internacionales y su relación en México”, *Quívera*, vol. 13, núm. 2, julio-diciembre, pp. 193-208.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, México, 2014.
- Iracheta, Alfonso. (2015). “Ciudad informal y precaria: la otra cara de la urbanización mexicana”, en: Olivera, Guillermo. (coord.) *La urbanización social y privada del ejido. Ensayo sobre la dualidad del desarrollo urbano en México*, CRIM, UNAM, México, pp. 19 – 73.
- Isunza, Georgina. (2010). “Política de vivienda y movilidad residencial en la Ciudad de México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 25, núm. 2, mayo-agosto, pp. 277-316.
- Isunza, Georgina y Méndez, Benjamín. (2011). “Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México”, *EURE Revista latinoamericana de estudios urbano regionales*, N°. 111, pp. 107-129.
- Jaramillo, Samuel. (2003). *Los fundamentos económicos de la Participación en Plusvalías*, Bogotá y Cambridge: Ed. Universidad de los Andes y Lincoln Institute of Land Policy.
- Klink, Jeroen. (2005). “Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad”, en: Rojas, Eduardo; Cuadrado, Juan y Fernández, José. (Edit) *Gobernar las metrópolis*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, p. 127-191.
- La Jornada (2015) “Estado de México: auge de empresas inmobiliarias sin desarrollo urbano”, miércoles 11 de marzo de 2015, México.
- López, Raúl y Leal, Jorge (2012) “Política de vivienda social en México: el caso de una colonia periférica de Monterrey”, *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, Vol. 5, No. 10, julio-diciembre 2012, p. 262-277.
- Maya, Esther y Cervantes, Jorge. (2005). *La producción de vivienda del sector privado en el municipio de Ixtapaluca: el caso de la unidad habitacional San buenaventura*. México, México, Facultad de Arquitectura y Plaza y Valdés.
- Muñiz, Iván; Sánchez, Vania y García, Miguel. (2015). “Estructura espacial y densidad de población en la ZMVM 1995-2010: evolución de un sistema urbano policéntrico”, *EURE Revista latinoamericana de estudios urbano regionales*, vol. 41, núm. 122, enero-abril, pp. 75-102.
- OCDE, Estudio de Política Urbana de la OCDE: México, Transformando la Política Urbana y el Financiamiento de la Vivienda, 2015. Disponible en <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/estudio-de-politica-urbana-de-la-ocde-mexico-transformando-la-politica-urbana-y-el-financiamiento-de-la-vivienda.htm>: Consultado: marzo de 2015.
- Olivera, Guillermo. (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*, Vol. 9 (194).
- Olivera, Guillermo. (2015). “La incorporación de suelo social al crecimiento urbano de Cuernavaca y sus efectos en el desarrollo urbano formal e informal del suelo y la vivienda.”, en: Olivera, Guillermo. (coord.) *La urbanización social y privada del ejido. Ensayo sobre la dualidad del desarrollo urbano en México*, CRIM, UNAM, México, pp. 149 – 196.
- Pérez, Enrique. (2006). “Reestructuración urbano regional y nuevos derroteros de la migración en la Región Centro de México. El caso de la ZMCM”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 21, vol. (2), p. 331-367.
- Pérez, Pedro (2014). “La mercantilización de la urbanización. A propósito de los “conjuntos urbanos” en México”, *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 29, núm. 3 (87), pp. 481-512.
- PNV 2014 – 2018 (Programa Nacional de Vivienda). Diario Oficial de la Federación, 30/04/2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342865&fecha=30/04/2014
- Puebla, Claudia. (2006). “El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)”, en: Coulomb, R. y Schteingart, M. (coord.) *Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco – Miguel Ángel Porrúa, p. 193-238.
- PUEC – UNAM (2013) *México. Perfil del sector vivienda*, PUEC – UNAM, UN Hábitat, CONAVI, México.
- Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana (2004). “El problema de vivienda de los “con techo”, *Revista eure*, vol. XXX, N°91, PP.53-65, Santiago de Chile.
- Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana (2006) “El problema de vivienda de los “con techo”, en Rodríguez, Alfredo. y Sugranyes, Ana. (Edit.) *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social* (pp. 59-80). Santiago: Ediciones SUR.

- Rolnik, Raquel (2014). “Neoliberalismo reciente: la financiarización de la vivienda propia y el derecho a la vivienda”, *Bitácora*, 24(1) pp. 95 – 104, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Salazar, Clara; Puebla, Claudia; Ponce, Gabriela y Flores, René. (2014). “Alquiler y mercado del suelo en México”, en: Blanco, Andrés; Cibils, Vicente y Muñoz, Andrés. (Edit) *Busco casa en arriendo Promover el alquiler tiene sentido*, Washington. D.C, Banco Interamericano de Desarrollo, p. 291-334.
- Salinas, Luis. (2009). “El Estado en el proceso de acumulación por desposesión en el Municipio de Chalco, Estado de México”, *Cuadernos de Geografía, Revista Colombiana de Geografía*, n.º 18, pp. 25-34.
- Salinas, Luis. (2013). “Gentrificación en la ciudad latinoamericana. El caso de Buenos Aires y Ciudad de México”, *GeoGraphos*. Alicante: Grupo Interdisciplinario de Estudios Críticos y de América Latina (GIECRYAL) de la Universidad de Alicante, vol. 4, nº 44, pp. 281-305.
- Salinas, Luis. (2014). “Problemas para la conformación de gobiernos metropolitanos. Apuntes para su discusión”, *Revista de Políticas Públicas*, v. 18, n.2, pp. 647 – 658.
- Schteingart, Martha y García, Beatriz. (2006). “Nuevas políticas de vivienda en México. Nuevas relaciones entre sector público y privado y retos para el futuro”, en: Borjas, Adriana y Bucio, Mónica. (Coord) *La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, p. 39-50.
- Schteingart, Martha y Patiño, Luis. (2006). “El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales”, en: Coulomb, René y Schteingart, Martha. (coord.) *Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco – Miguel Ángel Porrúa, p. 153-192.
- Secretaría de Gobernación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Septiembre 2014. [<http://www.gobernacion.gob.mx>: 13 de Octubre de 2014].
- SEDESOL, CONAPO e INEGI, Delimitación de las zonas metropolitanas 2010, México, Gobierno Federal, SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2012.
- Segovia, Olga. (2006). “Habitar en conjuntos de vivienda social: ¿cómo construir identidad, confianza y participación social?”, en: Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana. (Edit.) *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Santiago: Ediciones SUR, pp. 81-99.
- Smith, Neil. (2009). “¿Ciudades después del neoliberalismo?”, en: Neil, S.; Observatorio Metropolitano; Raquel, Rolnik; Andrew, Ross y Mike, Davis. *Después del neoliberalismo: ciudades y caos sistémico*, Barcelona, Museu d’ Art Contemporani de Barcelona, p. 9-30.
- Sobrino, Luis Jaime. (2003). *Competitividad de las ciudades en México*, México, El Colegio de México.
- Sugranyes, Ana. (2006). “La política habitacional en Chile, 1980-2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres”, en: Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana. (Edit.) *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Santiago: Ediciones SUR, pp. 25-59.
- Ziccardi, Alicia y González, Arsenio (2015) “Política de vivienda y municipios en México”, en: Ziccardi, Alicia y González, Arsenio (coord.) *Habitabilidad y política de vivienda en México*, UNAM, México, pp. 47 – 58.

6. Agradecimientos

Este trabajo presenta resultados parciales del proyecto de investigación titulado “Política de vivienda de interés social y mercado formal de suelo urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México”, CONACyT – 247398; y del proyecto: “Gobiernos metropolitanos y política de vivienda en periferias urbanas. El caso de la ZMVM”, PAPIIT - IA300416, los cuales se desrollan en el Instituto de Geografía, UNAM

Sobre el autor

LUIS ALBERTO SALINAS ARREORTUA

Es Licenciado, Maestro y Doctor en geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México, con estudios en Relaciones Comerciales en el Instituto Politécnico Nacional. Ha realizado diversas estancias de investigación así como una estancia posdoctoral en el departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente es Investigador Asociado C de tiempo completo en el Departamento de Geografía social del Instituto de Geografía, UNAM. Los temas de investigación de interés son: segregación urbana, gentrificación, ciudad neoliberal, política de vivienda y gestión urbana. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT.

Anexo 1. Población y Tasa de Crecimiento Medio Anual de las entidades territoriales de la ZMCM

Municipio	Población		TCMA 2000-2010	Superficie (km2)		TCMA 2000 - 2010
	2000	2010		2 000	2010	
ZMCM	18 396 677	20 116 842	0.9	7 815	7 866.1	1.5
Azcapotzalco	441 008	414 711	-0.6	34	33.5	0.0
Coyoacán	640 423	620 416	-0.3	54	53.9	0.0
Cuajimalpa de Morelos	151 222	186 391	2.1	70	71.5	0.2
Gustavo A. Madero	1 235 542	1 185 772	-0.4	88	87.9	0.0
Iztacalco	411 321	384 326	-0.7	23	23.1	0.0
Iztapalapa	1 773 343	1 815 786	0.2	114	113.2	0.0
La Magdalena Contreras	222 050	239 086	0.7	64	63.4	0.0
Milpa Alta	96 773	130 582	3.0	287	298.2	4.5
Álvaro Obregón	687 020	727 034	0.6	96	95.9	0.0
Tláhuac	302 790	360 265	1.8	86	85.8	0.0
Tlalpan	581 781	650 567	1.1	310	314.5	0.5
Xochimilco	369 787	415 007	1.2	119	114.1	-0.9
Benito Juárez	360 478	385 439	0.7	26	26.7	0.0
Cuauhtémoc	516 255	531 831	0.3	33	32.5	0.0
Miguel Hidalgo	352 640	372 889	0.6	46	46.4	0.0
Venustiano Carranza	462 806	430 978	-0.7	34	33.9	0.0
Tizayuca	46 344	97 461	7.7	77	76.8	-0.2
Acolman	61 250	136 558	8.3	82	86.9	1.0
Amecameca	45 255	48 421	0.7	176	176.2	-5.8
Apaxco	23 734	27 521	1.5	79	75.7	0.0
Atenco	34 435	56 243	5.0	136	87.7	1.5
Atizapán de Zaragoza	467 886	489 937	0.5	84	92.9	0.3
Atlautla	25 950	27 663	0.6	132	167.7	3.0
Axapusco	20 516	25 559	2.2	196	286.5	47.4
Ayapango	5 947	8 864	4.1	32	50.7	9.9
Coacalco de Berriozábal	252 555	278 064	1.0	38	35.0	0.0
Cocotitlán	10 205	12 142	1.8	27	14.8	0.0
Coyotepec	35 358	39 030	1.0	50	39.9	-4.2
Cuautitlán	75 836	140 059	6.3	27	40.8	2.5
Chalco	217 972	310 130	3.6	224	225.2	1.3
Chiautla	19 620	26 191	2.9	24	20.3	-0.4
Chicoloapan	77 579	175 053	8.5	34	42.1	-1.8
Chiconcuac	17 972	22 819	2.4	5	6.8	0.0
Chimalhuacán	490 772	614 453	2.3	56	54.5	1.2
Ecatepec de Morelos	1 622 697	1 656 107	0.2	158	156.2	-0.5
Ecatzingo	7 916	9 369	1.7	90	53.2	4.5
Huehuetoca	38 458	100 023	10.0	105	119.8	0.4
Hueyoptla	33 343	39 864	1.8	232	234.5	0.6
Huixquilucan	193 468	242 167	2.3	143	140.9	0.0
Isidro Fabela	8 168	10 308	2.4	70	79.7	4.7

Municipio	Población		TCMA 2000-2010	Superficie (km ²)		TCMA 2000 - 2010
	2000	2010		2 000	2010	
Ixtapaluca	297 570	467 361	4.6	276	324.0	-0.5
Jaltenco	31 629	26 328	-1.8	16	4.7	0.0
Jilotzingo	15 086	17 970	1.8	117	116.5	-3.4
Juchitepec	18 968	23 497	2.2	137	132.5	-2.2
Melchor Ocampo	37 716	50 240	2.9	20	14.0	-1.3
Naucalpan de Juárez	858 711	833 779	-0.3	151	157.9	0.1
Nezahualcóyotl	1 225 972	1 110 565	-1.0	70	63.3	0.0
Nextlalpan	19 532	34 374	5.8	68	61.0	5.0
Nicolás Romero	269 546	366 602	3.1	224	232.6	-0.7
Nopaltepec	7 512	8 895	1.7	82	82.6	-1.4
Otumba	29 097	34 232	1.6	198	141.9	-51.7
Ozumba	23 592	27 207	1.4	42	47.5	0.8
Papalotla	3 469	4 147	1.8	4	3.2	0.0
La Paz	212 694	253 845	1.8	34	36.6	0.0
San Martín de las Pirámides	19 694	24 851	2.4	74	69.9	1.3
Tecámac	172 813	364 579	7.8	152	156.9	-0.1
Temamatla	8 840	11 206	2.4	18	29.2	0.2
Tecamascalpa	29 307	35 987	2.1	196	164.6	0.8
Tenango del Aire	8 486	10 578	2.2	58	38.0	0.1
Teoloyucán	66 556	63 115	-0.5	46	31.0	-9.9
Teotihuacán	44 653	53 010	1.7	76	83.2	0.0
Tepetlaoxtoc	22 729	27 944	2.1	148	178.5	0.2
Tepetlixpa	16 863	18 327	0.8	45	43.1	0.1
Tepotzotlán	62 280	88 559	3.6	195	207.1	6.7
Tequixquiac	28 067	33 907	1.9	141	122.5	0.2
Texcoco	204 102	235 151	1.4	404	428.1	-2.0
Tezoyuca	18 852	35 199	6.4	13	16.5	-0.5
Tlalmanalco	42 507	46 130	0.8	202	160.2	-0.5
Tlalnepantla de Baz	721 415	664 225	-0.8	74	80.4	0.4
Tultepec	93 277	91 808	-0.2	28	15.6	-2.4
Tultitlán	432 141	524 074	1.9	65	70.8	0.2
Villa del Carbón	37 993	44 881	1.7	310	303.4	-3.2
Zumpango	99 774	159 647	4.8	209	223.6	-0.1
Cuautitlán Izcalli	453 298	511 675	1.2	112	110.1	0.1
Valle de Chalco Solidaridad	323 461	357 645	1.0	49	46.6	0.0
Tonanitla*	s/d	10 216	---	s/d	9.0	0.2

Nota:* Este municipio se agregó a la ZMCM a partir del año 2005.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos por INEGI