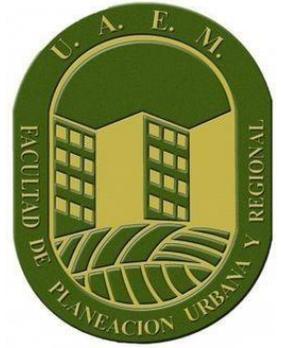




Universidad Autónoma del Estado de México  
Facultad de Planeación Urbana y Regional  
Maestría en Estudios de la Ciudad



**“Efectos urbanos de la política neoliberal de vivienda. Los casos de Calimaya y Zinacantepec de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca durante el período 2000 – 2018”**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN ESTUDIOS DE LA CIUDAD

PRESENTA

LIC. EN P.P SAHIAN GONZÁLEZ VÁZQUEZ

Tutor académico: Dr. En C.S José Juan Méndez  
Ramírez

Tutores adjuntos: Dr. en A. Alberto Villar Calvo  
Dr. en U. Juan José Gutiérrez Chaparro

Toluca, Estado de México, Noviembre del 2020



LA MAESTRÍA EN ESTUDIOS DE LA CIUDAD IMPARTIDA EN LA FACULTAD DE PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL (FAPUR) DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO (UAEMÉX) ESTÁ INSCRITA EN EL PROGRAMA NACIONAL DE POSGRADOS DE CALIDAD (PNPC) DEL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONACYT). EL DESARROLLO DE ESTA INVESTIGACIÓN FUE POSIBLE GRACIAS A LA BECA OTORGADA POR EL CONACYT PARA LA REALIZACIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO.

## ÍNDICE

<b>Introducción.....</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo I. Política de vivienda en México bajo los principios del Estado benefactor y neoliberal .....</b>	<b>16</b>
1.1 Las políticas públicas y su incidencia en el ámbito urbano.....	17
1.1.1 Políticas públicas como concepto .....	18
1.1.2 Tipos de política pública.....	19
1.2 Política urbana .....	21
1.3 La política de vivienda .....	23
1.3.1 La política de vivienda en México.....	24
1.3.2 Iniciativas de vivienda en el Estado benefactor.....	25
1.3.3 Iniciativas de vivienda en el Estado Neoliberal .....	30
1.4 Reflexión parcial.....	34
<b>Capítulo II. Casos de la producción de vivienda la ZMVM y la ZMVT .....</b>	<b>38</b>
2.1 Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México.....	39
2.2 Mega proyecto urbano. La ciudad Bicentenario de Técamac, México.....	44
2.3 Políticas de vivienda que inciden en la periurbanización de la Zona Metropolitana de Toluca, caso del municipio de San Antonio la Isla .....	47
2.4 Reflexión parcial.....	50
<b>Capítulo III. Lineamientos jurídicos para la producción de vivienda.....</b>	<b>56</b>
3.1 Hacia una institucionalización para la producción de vivienda .....	57
3.2 Normatividad en los tres niveles de gobierno.....	58
3.3 Reflexión parcial.....	70
<b>Capítulo IV. Diseño metodológico de la investigación y diagnóstico de los municipios Calimaya y Zinacantepec .....</b>	<b>74</b>
4.1 Aportación metodológica .....	75
4.1.1 Descripción del contenido de las dimensiones, variables e indicadores ...	77
4.2 Diagnóstico de los municipios de estudio.....	81
4.2.1 Calimaya .....	81
4.2.1.1 Condiciones socioeconómicas.....	81
4.2.1.2 Condiciones territoriales .....	83
4.2.2 Zinacantepec.....	89

4.2.2.1 Condiciones socioeconómicas.....	89
4.2.2.2 Condiciones territoriales .....	91
4.3 Reflexión parcial.....	97
<b>V. Efectos urbanos de la política de vivienda del Estado neoliberal en los municipios de Calimaya y Zinacantepec.....</b>	<b>100</b>
5.1 Regulación .....	101
5.1.1 Marco normativo del Estado de México y su vinculación a la producción de vivienda.....	101
5.2 Gestión.....	109
5.2.1 Planeación urbana municipal para la producción de vivienda.....	109
5.3 Efectos urbanos de la política de vivienda en los municipios de Calimaya y Zinacantepec.....	115
5.3.1 Cobertura .....	115
5.3.1.1 Crecimiento urbano del municipio de Calimaya y Zinacantepec 2000-2018.....	115
5.3.1.2 Registro de los conjuntos urbanos reconocidos por la SEDUYM versus realidad urbana de Calimaya y Zinacantepec.....	118
5.3.1.3 Construcción de conjuntos urbanos de vivienda interés social en Calimaya y Zinacantepec 2000-2018.....	120
5.4 Equipamiento urbano en Calimaya y Zinacantepec .....	122
5.4.1 Salud: Radio y población beneficiada de unidades médicas.....	122
5.4.2 Educación: Radio y población beneficiada de unidades educativas.....	124
5.4.3 Recreativo: Radio y población beneficiada de unidades recreativo/deportivo.....	127
5.4.4 Cercanía del equipamiento con los conjuntos urbanos en Calimaya y Zinacantepec .....	128
5.5 Reflexión parcial.....	132
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>134</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>140</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>148</b>
Anexo 1. Metodológico.....	149
Anexo 2. Estadístico.....	166

## **Resumen**

*Palabras Clave:* Política de vivienda, crecimiento urbano, planeación urbana.

Tras el cambio de Estado benefactor a neoliberal, la política de vivienda se transformó significativamente, esto se puede observar en las nuevas funciones del Estado y el papel protagónico de los actores privados, los cuales se convirtieron en el sector hegemónico que produce y construye vivienda.

Los efectos de la política de vivienda instaurada en el periodo neoliberal se reflejan en el crecimiento urbano planificado inadecuadamente, lo que deriva en la demanda de servicios básicos como: salud, educación y espacios recreativos/deportivos, dichos efectos se pueden observar en los municipios de Calimaya y Zinacantepec.

La transformación del Estado benefactor a uno neoliberal, permite comprobar la modificación y actuar de la iniciativa privada en la transformación del territorio, al convertirse en el actor hegemónico en la producción de vivienda y de llevar a cabo los procesos de urbanización en las ciudades y municipios. Al mismo tiempo, el Estado neoliberal impulsó una política de vivienda que responde más a la ganancia de la iniciativa privada y reduce significativamente la parte asistencial, con la que se buscaba el bien de la sociedad. Ahora el único fin es el económico sin importar las afectaciones que los habitantes de las viviendas puedan tener.

En los municipios de Calimaya y Zinacantepec se ha podido identificar una sobreproducción de vivienda que no va acompañada del equipamiento urbano necesario, lo que los convierte en un ejemplo de las denominadas ciudades dormitorio que establecen relaciones funcionales de dependencia con los núcleos de población más desarrollados.

## Introducción

La política urbana y la política de vivienda en México desde el siglo XX y lo que va del XXI se han diseñado bajo los principios de dos tipos de Estado: benefactor y neoliberal. En los años treinta el Estado benefactor fue considerado como un conjunto de instituciones capaz de organizar a la nación, hacerla progresar, crecer y modernizar (Huerta, 2005). Para ello fueron implementadas políticas (fiscales y monetarias) cuyo fin fue reforzar el sistema económico para brindar atención a las demandas de la población, la creación de dichas políticas buscaba el desarrollo social para beneficio del país (Huerta, 2005).

Las políticas se vincularon con los derechos de los ciudadanos declarados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consistieron en la dotación de servicios de salud pública, educación, vivienda, la producción y distribución de bienes de consumo básico, por mencionar algunos. Respecto al tema habitacional, en el año de 1924, se creó el Instituto de Pensiones Civiles y de Retiro (IPCR) que tenía un carácter federal y solo estaba dirigido a burócratas del mismo nivel, el cual emitió programas de vivienda financiada con el fondo de retiro de los trabajadores, siendo ésta el primer acercamiento a una política de vivienda en México (Lugo, 1991).

Desde la aparición del Instituto de Pensiones y Retiro hasta los años setenta, se constituyeron otros organismos como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto Nacional de Vivienda que se vincularon a la producción de vivienda. El primero de ellos se enfocó en la construcción de unidades habitacionales dirigidas a sus empleados, por su parte, el Instituto Nacional de Vivienda en la década de los 50 se dedicó a estudiar de forma sistemática y ordenada los problemas y necesidades de las regiones del país en materia de obras y servicios públicos de vivienda (Catalán, 1993: 23).

Esta tendencia en la producción de vivienda no respondió a una política o planes que guiarán e indujeran el ordenamiento territorial y crecimiento urbano, situación que se presenta hasta finales de los sesenta. A partir de los setenta el gobierno

federal promovió programas de apoyo a la vivienda a través de institutos como, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) que sustituyó al IPCR, la política de vivienda en el gobierno federal para sus trabajadores y el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Este último se caracterizó por ser un organismo tripartito, es decir, en el proceso participaban el Estado (sector público), los patronos (sector privado) y los trabajadores (sector social) (Schteingart y Graizbord, 1988: 33).

El INFONAVIT en conjunto con las empresas afiliadas al instituto permitió que los trabajadores que no tenían una vivienda pudieran disponer de un crédito que les facilitará el acceso a ésta (Catalán, 1993: 46). El INFONAVIT se convirtió en el principal organismo productor de vivienda, fortaleciendo el financiamiento y construcción de conjuntos habitacionales, así como el desarrollo una cultura inmobiliaria que facilitaría la producción de infraestructura en las ciudades, como: parques públicos, puentes peatonales, equipamientos hidrosanitarios, eléctricos, comerciales, escuelas y edificaciones que los municipios en ese entonces no podían proveer (Catalán, 1993: 46).

El problema derivó de pagos no realizados al instituto que puso en riesgo su viabilidad financiera y se optó por convertirlo en un organismo financiero, en lugar de uno promotor y constructor de vivienda, como lo fue durante sus primeros dieciséis años de operación. Por ello y en congruencia con las políticas internacionales se sentaron las bases para llevar a cabo la reforma de 1992 en la que el organismo dejó de ser el principal productor de vivienda para convertirse únicamente en financiador. A partir de esta reforma se derivaron tres reformas más (1992-1998) que respondieron a los principios neoliberales; la primera consistió en el otorgamiento de créditos para hacerlos más transparentes, objetivos y equitativos; en segundo lugar, los mecanismos de financiamiento se modificaron acercándolos al mercado y el tercero consistía en la creación de un sistema de cuotas más eficiente. Este nuevo sistema garantizaba que los trabajadores tuvieran recursos para pagar el crédito y se dejó de lado el principio

de solidaridad para concentrarse en el lucro, enfocándose en otorgar créditos a quienes más ingresos tuvieran (Pardo y Velasco, 2010: 70-71).

Se supuso que el instituto debería dedicarse a financiar conjuntos habitacionales a través de un sistema de subastas, donde sería elegida la empresa responsable de producir las viviendas para posteriormente ofrecer casas a los derechohabientes (Schteingart y Graizbord, 1988).

No sólo el instituto tuvo múltiples transformaciones, también el ámbito político a partir de la década de los noventa hasta la actualidad, debido a que se continúa con modificaciones en la llamada política de vivienda y en uno de sus institutos de mayor peso, el INFONAVIT. Estas modificaciones iniciaron desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) quien promovió el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda en 1992, con éste se impulsaron lineamientos impuestos por el Banco Mundial para establecer que debía disminuir el papel regulador del Estado mexicano en la actividad habitacional (Ziccardi, 2013).

Durante el gobierno de Fox se publicó el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, en éste se dio mayor peso al papel macroeconómico de la producción de vivienda, lo que trajo consigo empleo y consumo de insumos nacionales para activar el sector financiero. En el ámbito social, se limitó a cimentar el patrimonio familiar y a mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios, esta política de vivienda del Estado enfatizó su papel como promotor de desarrollo económico, centrado en la producción mercantil de vivienda por el sector privado que reduce lo social al ámbito individual familiar (Ortiz, 2009).

La estrategia en el sexenio de Fox únicamente consistió en privilegiar el aspecto financiero y destacó de manera importante la participación del mercado como instancia rectora del sector, dejando de lado el objetivo principal, que era proporcionar vivienda digna para la población (Medallo, 2013: 28).

En el sexenio de Felipe Calderón el Gobierno fue contundente al señalar que su compromiso era seguir con la política de vivienda del sexenio anterior, sin

embargo, dicha política se enfocó en identificar las necesidades básicas que deben tener una vivienda. Para ello se realizaron análisis que hacían alusión al anterior sexenio, destacando la necesidad de haber construido miles de viviendas que no cumplían con las condiciones habitacionales necesarias, motivo por el cual se consideraban espacios inadecuados por factores como: el tamaño, calidad de construcción, instalaciones, conexiones a redes, diseño ambiental o ubicación (Ziccardi, 2013).

Durante los sexenios referidos el actor principal en la producción de vivienda fueron los desarrolladores urbanos y los grupos inmobiliarios privados que se rigen más por la ganancia que por inducir un crecimiento ordenado en las ciudades. Desde el ámbito de los estudios de la ciudad se observa que la política de vivienda tras la transición del Estado interventor al Estado neoliberal tuvo impactos notables en el desarrollo de la ciudad, motivo por el cual la política de vivienda se ha tenido que transformar en diversas ocasiones propiciando nuevas formas de producir, otorgar y construir viviendas.

La transformación de la política vivienda de Estado benefactor a neoliberal cambio la realidad urbana de muchos municipios del país, tal es el caso de Calimaya y Zinacantepec en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT), municipios que fueron intervenidos por los desarrolladores urbanos, propiciando un crecimiento demográfico acelerado y un crecimiento urbano poco planificado, fragmentado y periférico.

Como resultado de esta transformación en la naturaleza de la política habitacional, la producción de vivienda no ha ido acompañada adecuadamente por el desarrollo del equipamiento urbano de salud, educación, deportivo y recreativo, aspectos que se detectan en estos municipios. Estos servicios constituyen el objeto de estudio, analizando sus transformaciones urbanas y demográficas derivadas de la instrumentación de la política de vivienda bajo los principios del modelo neoliberal.

En la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT) la forma de usar el territorio consiste en un modelo de expansión y crecimiento urbano a través de la construcción de unidades habitacionales (Jiménez, 2016). Para la producción de vivienda social, durante las últimas décadas en la ZMVT se han elegido municipios cuya oferta de suelo sea barata, lo cual ha sido aprovechado por los agentes inmobiliarios, por ejemplo, en el año 2010 se autorizaron y construyeron 94 conjuntos urbanos distribuidos en 14 municipios, entre ellos Calimaya con 9 y Zinacantepec con 8. Ambos municipios se caracterizan por presentar un crecimiento urbano que derivó de la construcción habitacional que en ambos casos presenta un rezago de equipamiento urbano (Méndez y Villar, 2016).

De manera particular en el año 2000, el municipio de Calimaya se conformó por una población total de 35,195 habitantes, en el 2010 su población ascendió a 47,033 y en el 2015 la población llegó a los 56,574 habitantes, el crecimiento poblacional se debe a las transformaciones socioterritoriales que derivan de la expansión residencial periurbana que responde al fenómeno de migración de personas que cambiaron de residencia a este municipio durante las últimas décadas (INEGI, 2015).

En Calimaya durante la década de los noventa se registró un crecimiento poblacional derivado de la conurbación con Toluca, propiciando la construcción de vivienda en la periferia del municipio. Una década después se comenzaron a construir conjuntos urbanos por el sector inmobiliario, sin embargo, su localización ocasionó que los habitantes realizaran recorridos largos para tener acceso a oportunidades laborales, educativas, de salud y recreativas (Mejía, 2017).

Otro municipio que forma parte de la ZMVT y ha sido objeto de las intervenciones de los desarrolladores urbanos es Zinacantepec, municipio que desde el año 2000 ha presentado crecimiento demográfico acelerado, en ese año contaba con 121,850 habitantes, para el 2010 ascendió a 167,759; y en el 2015 su población se incrementó a 188,927 habitantes (INEGI, 2015). A partir de la primera década del 2000 el crecimiento del área urbana del municipio de Zinacantepec presentó significativos avances que influyeron en el uso del suelo para la construcción de

vivienda, en el mismo año existían 28,448 viviendas habitadas, para el año 2010 aumentó a 37,665 (INEGI, 2015).

Lo anterior muestra que la oferta de suelo en Zinacantepec ha sido constante y que el municipio se perfila como un lugar atractivo para la inversión inmobiliaria, pues en el año 2013 la ocupación de suelo aumentó debido a que se aprobó la construcción de conjuntos urbanos de tipo interés social, popular y medio hacia la zona norte del municipio y en años más recientes 2016-2018, se continúa observando dispersión hacia la periferia de las localidades afectando considerablemente el abastecimiento de servicios básicos dado los elevados costos de dotación (Ayuntamiento Municipal de Zinacantepec, 2015).

Ambos municipios presentan problemáticas semejantes; crecimiento demográfico acelerado y crecimiento urbano poco planificado que puede ser asociado al cambio de política de vivienda del Estado neoliberal que trajo como consecuencia la forma de intervenir el ordenamiento territorial y producción de vivienda en usos de suelo no urbanizables o no aptos, lo que trae consigo efectos e impactos negativos en la dotación de equipamiento urbano (salud, educación y recreativo).

La situación que presentan estos municipios en sus procesos de urbanización se asocia a la falta de respeto de la normatividad que regula los asentamientos urbanos, donde se establece la importancia del uso del suelo y la dotación necesaria de equipamiento urbano. Investigar sobre las transformaciones que ha traído la política de vivienda del Estado neoliberal en el proceso de urbanización, permite identificar factores que inducen al crecimiento urbano acelerado y determinan la planeación urbana, además de contribuir a los estudios territoriales desde la perspectiva de la política urbana. Se piensa que mediante el análisis de esta política es posible obtener información para los tomadores de decisiones que se encuentren en cargos públicos en ambos municipios.

En este sentido consideramos que este trabajo puede ofrecer nuevas ideas, formas y/o estrategias para diseñar e incluso implementar políticas de vivienda, beneficiando a sus pobladores, además de contribuir con la sociedad desde el enfoque de la política de vivienda, mostrando teórica y empíricamente la forma en

que las políticas habitacionales que prescinden de la planeación urbana afectan a la condición urbana.

Con base en lo anterior la hipótesis que sustenta esta investigación es; La política de vivienda del Estado neoliberal propicia un crecimiento urbano acelerado poco planificado, carente de equipamiento de salud, educación y recreativo en los municipios de Calimaya y Zinacantepec. 2000-2018.

A partir de esta hipótesis se plantea como objetivo general analizar la política de vivienda del Estado neoliberal para identificar los efectos en el crecimiento urbano, tomando como elemento de análisis a la vivienda, equipamiento de salud, educación y recreativo en los municipios de Calimaya y Zinacantepec, 2000-2018.

Y como objetivos específicos se planean los siguientes:

- Describir los principios teóricos conceptuales de la política de vivienda bajo el modelo del Estado benefactor y neoliberal en México a partir de la revisión bibliográfica y hemerografica especializada para sustentar e identificar las categorías de análisis de la investigación.
- Documentar casos de estudio en torno a la política de vivienda del Estado neoliberal y sus efectos en otros municipios para identificar los análisis que se han desarrollado sobre esta temática.
- Puntualizar los lineamientos de la planeación urbana a través de la indagación de documentos oficiales (leyes, códigos y reglamentos) en los tres niveles de gobierno para identificar las transformaciones del marco jurídico que han permitido la forma de intervenir el suelo por el sector público y privado.
- Elaborar un diagnóstico que permite identificar los factores que inciden en el crecimiento urbano de Calimaya y Zinacantepec a partir del diseño metodológico de cuatro ejes: socioterritorial, crecimiento urbano acelerado, planeación urbana y equipamiento urbano.
- Analizar los efectos urbanos de la política de vivienda en los municipios de Calimaya y Zinacantepec a partir de la transformación del marco normativo para

identificar si se está dando un crecimiento urbano poco planificado y por consecuencia carente de equipamiento de salud, educativo y recreativo.

La presente investigación tiene como base el método hipotético deductivo, donde a partir de observación del problema a investigar se formuló la hipótesis para posteriormente realizar su comparación con el mundo real. Esta investigación no es experimental debido a que consiste en observar fenómenos tal como se dan en su contexto natural.

La investigación se divide en tres fases; la primera de ellas consiste en la elaboración del marco teórico y documentación de algunos casos de estudio en torno a la planeación urbana y cómo se realiza. Esta primera parte permite la construcción de los dos primeros capítulos de la investigación, la segunda fase, comprende la elaboración del análisis y de un diagnóstico de los dos casos de estudio, lo cual permitirá la construcción de los capítulos tres y cuatro.

Finalmente, la fase tres corresponde al análisis de los efectos que ha provocado la política de vivienda en los municipios de Calimaya y Zinacantepec, haciendo uso de los datos obtenidos y del supuesto planteado en la hipótesis. Además de hacer uso de la información obtenida a través de plataformas oficiales y el contraste de los testimonios recabados en el trabajo de campo. A continuación, se describe de manera específica cada uno de los capítulos.

El primer capítulo consiste en realizar un estudio a través de una técnica documental donde serán utilizados trabajos previos a éste como: artículos, libros y documentos de carácter científico, con el objeto de realizar una revisión en fuentes de literatura especializada con información relacionada con la política pública, política de vivienda, y se responderá a la pregunta si están relacionados de manera directa con el cambio del Estado benefactor al neoliberal.

El segundo capítulo aborda algunos casos de estudio que permiten analizar los instrumentos de planeación urbana que son utilizados para la regulación de vivienda, dicho estudio se relaciona de manera directa con la forma de implementar la política de vivienda en el territorio y las consecuencias que de ella

derivan. Posteriormente, el tercer capítulo está encaminado a indagar los lineamientos que regulan la producción de vivienda a nivel federal, estatal y municipal, realizando una revisión de los estatutos regulatorios para identificar cómo son utilizados e implementados en torno al tema habitacional.

El cuarto capítulo, consiste en el análisis empírico de la investigación, a través de cuatro variables; socioterritorial, crecimiento urbano, planeación urbana, equipamiento (salud, educación, recreativo). Las bases de datos que serán utilizadas para complementar y comparar la información de trabajo de campo provienen de INEGI, SEDUyM y el IGCEM las cuales permitirán obtener datos como: el número de conjuntos de vivienda construidos durante los periodos federales 2000-2006, 2006-2012, 2012-2018, su localización y su crecimiento poblacional.

Con lo anterior se hará una base de datos que permita cuantificar y localizar la producción habitacional reciente. También el uso de herramientas estadísticas y cartográficas permite identificar dónde y cuánto se ha transformado el territorio urbano.

Para el trabajo empírico se pretende hacer un recorrido de campo en los municipios de estudio para poder caracterizar la situación actual del espacio de análisis, por ello será utilizada la técnica de observación directa con la finalidad de verificar si el orden territorial coincide con lo establecido en los planes de desarrollo. El trabajo se auxiliará con la captura de imágenes que completen los datos recopilados (Ver anexo 3).

En el capítulo cinco, se pretende comprobar los efectos urbanos que han propiciado la política de vivienda a partir de la incorporación del estado neoliberal en los estatutos que rigen a los municipios de estudio, a través de la recopilación y procesamiento de la información recabada durante el trabajo de campo y los documentos oficiales que rigen el comportamiento del sector público y privado. Finalmente, las conclusiones generales permitirán hacer un breve recorrido sobre los aspectos más importantes recabados en la investigación además de mostrar los hallazgos del análisis de los municipios.

## **Capítulo I. Política de vivienda en México bajo los principios del Estado benefactor y neoliberal**

El presente capítulo tiene como propósito realizar un análisis sobre los principios teórico-conceptuales de la política pública, política urbana y su relación con la política de vivienda bajo dos tipos de Estado: benefactor y neoliberal. Este capítulo se divide en cuatro subcapítulos, en el primero se desarrolla una discusión teórica sobre la incidencia de las políticas públicas en el desarrollo y toma de decisiones en el ámbito urbano. En segundo lugar se abordan las políticas urbanas, con la finalidad de identificar qué papel juega en el proceso de urbanización y su relación con las políticas de vivienda para entender el papel de estas en dicho proceso.

El tercer subcapítulo resalta cual es el propósito de la política de vivienda y, sobre todo, cuáles han sido las iniciativas que han provocado efectos en los procesos urbanos tras el cambio de los dos tipos de Estado: benefactor y neoliberal. Finalmente el último sub apartado plantea una reflexión sobre los aspectos más relevantes encontrados en el capítulo.

### 1.1 Las políticas públicas y su incidencia en el ámbito urbano

Aguilar (2000) menciona que las políticas públicas surgen por la necesidad de resolver problemas que afectan a las sociedades, aquellos que dificultan su desarrollo y que impiden el crecimiento en diversos ámbitos. Arellano y Blanco (2013) en su libro Políticas públicas y democracia hace referencia a Harold Lasswell quien señala que las políticas públicas tienen su origen en la década de los cincuenta del siglo XX en Estados Unidos, cuando distintos sectores de la sociedad comienzan a involucrarse en la toma de decisiones del sector público.

De acuerdo con Meny y Thoenig (1992), la política pública es un análisis enfocado a diversas acciones públicas atendiendo temas como; la seguridad interna y externa, defensa, pobreza, política asistencial, entre otros. Durante la década de los setenta Lasswell (1971) desarrolló estudios que permitieron identificar y analizar los programas que afectaron distintos ámbitos de la sociedad con el propósito de evaluar sus efectos en distintas problemáticas sociales y económicas.

### 1.1.1 Políticas públicas como concepto

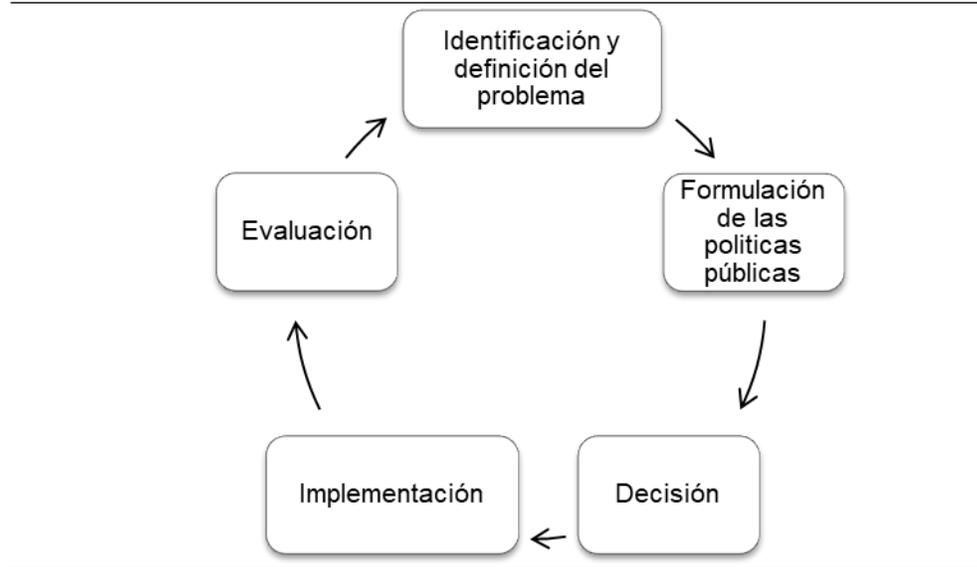
Harold Lasswell fue de los primeros investigadores que entendió a las políticas públicas como “un análisis en y para la resolución de problemas comprendiendo el uso de técnicas de análisis, investigación y propugnación en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y la implementación” (Lasswell en Aguilar, 2000).

Desde esta perspectiva las políticas públicas son el conjunto de actividades promovidas por las instituciones de gobierno, en beneficio de los ciudadanos, adquiriendo así como señala Cardozo (2006: 26) un carácter social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de decisiones, acciones u omisiones asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que se traducen en un lugar y periodo determinado, como respuesta a los problemas que vive la sociedad (Cardozo, 2006).

Aguilar y Lima (2009) se refieren a las políticas públicas como el diseño de una acción colectiva intencional, es decir, el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones entre lo público y lo privado. Las políticas públicas son así la línea de trabajo que sigue un actor o un conjunto de actores para tratar un problema o asunto de interés colectivo (Aguilar y Lima, 2009).

Es por esto que como Bardach (1998) lo dice, las políticas públicas llevan consigo un procedimiento que permite crear una solución ante una problemática social, es decir, los pasos para construir, diseñar, implementar y evaluar decisiones de carácter público. Éste es un ciclo cuyo propósito es erradicar un problema de manera congruente y ordenada, sus etapas son: la identificación de una situación problemática, donde se corrobora la existencia de problemas en la sociedad, posteriormente se formula una política para resolver el problema social, la decisión e implementación de la política y finalmente la evaluación de la misma para conocer su funcionalidad (Ver figura 1).

Figura 1. Ciclo de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia con base en Bardach, (1998)

El ciclo de las políticas públicas puede aplicarse en diferentes ámbitos, es decir, aunque las políticas son diseñadas para resolver problemas de interés público, no siempre son las mismas problemáticas las que se busca resolver, lo que lleva a la existencia de diferentes tipos de política pública que se aplican en diferentes sectores de la sociedad (Blasco, 2015).

### 1.1.2 Tipos de política pública

El enfoque de las políticas públicas para el desarrollo de la sociedad consiste en puntualizar los medios aplicables para conseguir que los problemas sean objeto de análisis y atención por parte de las autoridades responsables de conducir la vida comunitaria a partir de diferentes tipos de acciones. Estos medios tienen un carácter diferenciado atendiendo el ámbito sectorial de su aplicación (Uvalle, 2011: 43). Desde un enfoque politológico Lowi (1964) propone algunas clasificaciones y tipologías de políticas públicas en tres tipos:

- “1) Regulatorias; Son aquellas que están orientadas a buscar la realización de conductas deseadas y la no realización de conductas no deseadas. El enfoque principalmente es conductual de las decisiones de los sujetos.
- 2) Distributivas; Aquellas destinadas a prestar bienes y servicios a los ciudadanos (políticas de salud, vivienda, educación y seguridad)
- 3) Redistributivas; Son aquellas políticas que se enfocan en recaudar de algunos miembros de la sociedad para entregar a otros, ya sea por condiciones de pobreza o vulnerabilidad (programas sociales)” (Ayala y Sastres, 2007).

Otra tipología de políticas públicas se encuentra en el marco normativo nacional que las divide en tres tipos (Ver tabla 1): políticas sectoriales, multisectoriales transectoriales, políticas federales, nacionales y locales. Por su parte las ciencias políticas tienen su propia tipología dividiéndolas en tres ámbitos: sociales (salud, educación, vivienda) económicas (fiscales, monetarias o cambiarias) y de gestión (planificación de gasto, gestión financiera, servicio civil, relaciones laborales, presupuesto, recaudación, organización, métodos, auditoria y evaluación) (Alza, 2011)

Tabla 1. Tipología de políticas públicas en tres ámbitos

Ámbito	Sector
Sociales	Salud Educación Vivienda, etc.
Económicas	Fiscales Monetarias y cambiarias
De gestión	Planificación del gasto y gestión financiera Servicio civil y relaciones laborales Organización de métodos Auditoria y evaluación Presupuesto y recaudación

Fuente: Elaboración propia con base en Alza (2011)

De estas tipologías para fines de la investigación se retoman las políticas distributivas, debido a que están relacionadas las políticas urbanas y por consiguiente con la política de vivienda ya que ven al territorio como el principal

factor de análisis, y la vivienda como una de las variables fundamentales de las políticas redistributivas (MIDES, 2012).

Las políticas urbanas parten de la elaboración de estudios sobre las formas de construir y producir el espacio por parte del sector inmobiliario, relacionando las políticas enfocadas a tratar temas de vivienda, infraestructura y equipamiento. En otras palabras las políticas urbanas están relacionadas con la forma de apropiarse del territorio, no solo en la ciudad, sino en todo el espacio que se transforma (MIDES, 2012).

## 1.2 Política urbana

La política urbana se define como “el estudio de la interacción entre el espacio físico urbano y lo que ocurre dentro las ciudades, no sólo lo que hacen sus instituciones sino también las personas que en ellas conviven, y desde lo estrictamente local: la ciudad es hoy el ámbito en el que se concretan los grandes problemas globales”. Por ello el espacio urbano es donde las personas desarrollan actividades y formas de vivir, es el lugar donde se ponen en marcha procesos de transformación social (Subirats, 2015: 95).

Para Vásquez (2013) el principal propósito de las políticas urbanas es la relación del territorio (ciudad-espacio). Fue durante el último tercio del siglo XX cuando las políticas urbanas comenzaron a jugar un papel importante en el ordenamiento urbano en México debido a que la ciudad continuaba expandiéndose bajo el auge de la suburbanización. En este contexto las políticas urbanas son diseñadas desde entonces para ordenar el proceso de urbanización y los encargados de vigilar su implementación y cumplimiento serán los gobiernos de las ciudades que deberán estar preparados para las nuevas tendencias urbanas (Farú y Marengo, 2004).

En el caso particular de México, y después de casi 40 años de la existencia de una política urbana institucional, según el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 menciona que algunos de los aspectos más relevantes que deben atender las políticas urbanas son: controlar la expansión de las manchas urbanas,

impulsar el bienestar ciudadano y la sustentabilidad social, económica y ambiental; promover la movilidad sustentable, evitar los asentamientos irregulares y la construcción en zonas de riesgo, impulsar el desarrollo económico local y por ultimo desarrollar instrumentos para mejorar la gestión del territorio (Poder Ejecutivo Federal, 2014).

Adicionalmente a estos objetivos otro aspecto que se retoma en este programa es la dotación y acceso al equipamiento urbano, paralelamente con el suelo, la infraestructura y la vivienda; en este marco normativo en particular, el equipamiento, vinculado con la vivienda es uno de los componentes urbanos fundamentales en los asentamientos humanos. Debido a su vinculación con el desarrollo social y económico, así como por contribuir al bienestar de la comunidad y el desarrollo de las actividades productivas de los recursos humanos en general (Conurba, 2013).

Tomando como ejemplo el caso mexicano, podemos decir que las políticas urbanas se han concentrado en atender el desorden territorial que ocasiona la construcción de vivienda, la inadecuada planeación de los desarrollos habitacionales e incluso la escases de equipamiento urbano disponible en ellos (Subirats y García, 2013: 96) Es por ello que en el caso mexicano las políticas urbanas han estado vinculadas estrechamente con las políticas de vivienda buscando una ocupación del territorio que garantice condiciones mínimas de habitabilidad y disponibilidad de servicios y fuentes de empleo.

Es por eso que dentro de las funciones que desempeñan las políticas urbanas están las de dirigir el proceso de planeación municipal, mediante la formulación de los programas, planes y proyectos específicos, su ejecución, control, evaluación y seguimiento de las acciones de ordenamiento y regulación del proceso de urbanización, de acuerdo al orden jurídico establecido; teniendo como objetivo primordial, el crecimiento ordenado, expansión y densificación de los asentamientos humanos en los centros de población considerando el desempeño de sus actividades socioeconómicas y promover su potencial tomando en cuenta

las características naturales del territorio, el medio ambiente y sus recursos naturales (SEDESOL, 2010).

### 1.3 La política de vivienda

La política de vivienda es definida como el conjunto de acciones que se desarrollan en función de las transformaciones habitacionales por factores económicos, políticos y sociales; por ello las políticas de vivienda representan una condición múltiple que responde a la relación entre el Estado y los diferentes actores de la sociedad para satisfacer la necesidad habitacional. Así dicha política puede transformarse en un momento histórico o conformar una iniciativa gubernamental que cambie de sentido en algún momento específico, provocando que se desarrolle simultáneamente en distintas direcciones como fue el caso de México desde la creación del IPCR hasta la aparición del INFONAVIT (Villar, 2007: 53-54).

Con la aparición de estos organismos los objetivos de la política de vivienda se centraron en instrumentar estrategias y acciones para la densificación urbana y para un desarrollo que privilegie el bienestar general. Actualmente en el marco de las directrices establecidas desde el surgimiento del INFONAVIT, la política habitacional en el Estado de México considera cuatro aspectos fundamentales: incentivar la coordinación interinstitucional, gestionar un modelo de desarrollo sustentable e inteligente, aminorar el rezago de vivienda y finalmente construir vivienda digna para los habitantes (Poder Ejecutivo, 2009).

En el marco normativo estatal la política de vivienda se plantea satisfacer la necesidad de alojamiento con una activa promoción pública, haciendo énfasis en la regulación de las viviendas de protección oficial, que radica no sólo en el volumen, sino también en las condiciones en las que se ofrece la vivienda, este propósito se relaciona con el problema de la producción de vivienda. Buscando mejorar las condiciones de vida de los habitantes a través de la regulación de la construcción de vivienda, desde los materiales empleados hasta el tipo de ésta (Poder Ejecutivo, 2009).

### 1.3.1 La política de vivienda en México

La política de vivienda en México ha sufrido una serie de transformaciones desde 1972, con la creación del INFONAVIT como el principal organismo productor de vivienda bajo la tutela del Estado benefactor, hasta 1992 cuando se lleva a cabo una reforma que transforma el quehacer de este organismo limitándose a mero financiador.

Desde el año 2000 la política de vivienda se ha transformado desde la perspectiva institucional apareciendo desde entonces organismos como; la CONAVI (Comisión Nacional de la Vivienda) y reformando algunos de carácter mixto, por ejemplo el INFONAVIT y FOVISSSTE, los cuales se convirtieron en los principales agentes financieros de la mayor parte de viviendas de interés social en todo el país (Mier, 2015: 443).

El INFONAVIT y FOVISSSTE forman parte de los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS) que son instituciones federales que actúan como corporaciones financieras para ofertar créditos hipotecarios para adquirir vivienda, además de financiar proyectos inmobiliarios. Estos organismos han estado desde sus orígenes a cargo del ejecutivo federal operando hasta 1997 como organismos autónomos que establecían sus propios programas de actuación sin una coordinación sectorial por parte del Gobierno Federal, a partir de ese año se crea el instituto de la vivienda (INVI), este fue el encargado de diseñar e implementar una política habitacional incorporando en ella las diferentes formas de producción de vivienda, incluyendo la producción social, la participación activa de los usuarios y las organizaciones sociales en cada etapa de la construcción de éste bien (Mier, 2015: 444).

Por su parte el Estado comenzó a delegar la promoción de vivienda social al sector privado y los organismos promotores de vivienda como el INFONAVIT se convirtieron en financiadoras de créditos para los adquirientes de vivienda. En la actualidad el sistema institucional de vivienda está constituido por un conjunto de organismos inscritos en la CONAVI creada en el 2006 cuya responsabilidad es

definir la política de vivienda, formular e instrumentar el Programa Nacional de Vivienda y coordinar los organismos habitacionales para la implementación de la política (Ziccardi y González, 2015: 48).

Esta coordinación sectorial de la política de vivienda a través de la CONAVI buscó desde sus orígenes atender problemas como; la producción masiva en las periferias urbanas y con ello la demanda de servicios básicos y transporte para los habitantes de los nuevos conjuntos habitacionales, convirtiéndose en un reto más que debe atender la política de vivienda (Ziccardi y González, 2015: 48), que se vinculó con la política urbana buscando controlar la expansión desordenada de las ciudades, promoviendo su ordenamiento mediante la oferta de suelo apto y dotando a la política de vivienda con una lógica urbana sustentable, buscando un modelo de ciudad compacta y competitiva.

Estas características forman parte de los objetivos que se propone la política de vivienda en la búsqueda de una estabilidad territorial urbana en la ciudad actual para poder reconocer su significado. En este sentido es importante realizar un breve recorrido sobre los principales cambios de la política habitacional entre el Estado benefactor y el Estado neoliberal, identificando los efectos que esta última ha tenido en el territorio.

### 1.3.2 Iniciativas de vivienda en el Estado benefactor

El Estado benefactor se caracteriza por la ampliación y dotación de servicios como; seguridad social, servicios de salud, educación, vivienda, empleo y servicios sociales. Este tipo de Estado tenía una función totalmente asistencial otorgando prestaciones sociales, siendo redistribuidor de la riqueza, garante de salario mínimo, otorgador de pensiones y seguro de desempleo (Boils, 2013).

En 1940 durante la etapa de la industrialización no existían amenazas importantes en torno al tema vivienda en México, debido a que la densidad y la población se mantenían estables. Sin embargo, en la misma década la industrialización provocó altos flujos migratorios y con ello la insuficiencia de vivienda, carencia de infraestructura y equipamiento urbano, motivos que provocaron que se

incrementara la demanda de vivienda y servicios para cubrir las emergentes necesidades sociales en México (Leal, 2013).

Durante el periodo de Ávila Camacho (1940-1946) se mejoraron todos los medios de comunicación (radio, teléfono, vías áreas y puertos) permitiendo la apertura comercial. Sin embargo, ni la población ni el Estado estaban preparados para dicha modernización y por consiguiente el crecimiento desmesurado de algunas ciudades derivó en un incremento acelerado en la demanda de vivienda y servicios urbanos, provocando que se rebasara la capacidad del Estado para producir la vivienda necesaria para alojar a sus ciudadanos (Leal, 2013).

Lo anterior derivó en malas condiciones de vivienda y el incremento de la demanda habitacional que obligaron a que el Estado impulsara a partir de finales de la década de los noventa una política de construcción de unidades habitacionales además de la consolidación de organismos productores de vivienda. La producción de vivienda sería el principio que reflejaría el crecimiento urbano a través de la creación de vivienda mediante conjuntos urbanos que incorporarían una amplia dotación de servicios urbanos. Uno de los ejemplos más representativos fue el conjunto urbano Presidente Adolfo López Mateos de Nonoalco-Tlatelolco (1957) diseñado por el arquitecto Mario Pani. Este conjunto urbano se caracteriza por ser considerado como una de las unidades habitacionales de mayor escala en el mundo (Durán, 2003).

En su interior se podían apreciar escuelas de nivel básico hasta medio superior, centros de salud, tiendas del ISSSTE, deportivos, teatros, el legendario cine Tlatelolco, la Plaza de las Tres Culturas, la Plaza Comercial de Las Américas, al igual que áreas verdes, andadores, incineradores de basura, plantas de agua y un tren interno que comunicaba a diferentes secciones del conjunto. Pero lo más representativo de dicha edificación fue la extensión que éste tenía dentro de la ciudad de México (Durán, 2003).

La dotación de equipamiento urbano y servicios básicos por parte del Estado fue también un atractivo importante, pues implicaba que esta unidad habitacional se había concebido como una unidad de escala urbana, que tendría impacto en

mejores servicios, equipamiento e infraestructura para todos los asentamientos del norte de la Ciudad de México es decir, con este conjunto habitacional, no solo se buscaba ofrecer una mejor calidad de vida a sus habitantes. Sino que se buscaba un incremento en los servicios de educación, salud, recreación, mejores condiciones urbanas y modernas redes de servicios urbanos para toda la población de las áreas circundantes (Alfaro y Ochoa, 2013).

Para la construcción de estos equipamientos de cultura, recreación y deporte, en el proyecto urbano de Tlatelolco participaron además otros organismos no involucrados en el sector de la vivienda, entre los que estaban instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) gracias a lo cual, mediante este proyecto habitacional fue posible dotar de espacios adecuados para generar sentido de comunidad, mismo que fue particularmente entendido en la década de los cincuenta (Alfaro y Ochoa, 2013).

En este u otros proyectos habitacionales realizados en las décadas de los 50 y 60, el gobierno mexicano atendió el tema de la vivienda tomando en cuenta dos aspectos: el incremento poblacional y el proceso de urbanización atendiendo la demanda de servicios asociados a estos dos procesos. En este periodo el problema de vivienda asociado a la migración masiva y a la desorganización en el crecimiento de la mancha urbana se atendió no solo buscando aminorar las afectaciones provocadas por el fenómeno migratorio a través de la creación de conjuntos habitacionales, sino a través de una amplia dotación de servicios que respondía además a las dinámicas de la expansión urbana.

En la década de 1970 el Estado benefactor atiende el tema habitacional bajo el lema de seguridad social, éste estaba destinado a proteger a la población ante riesgos, mediante seguros solidarios sobre una base contributiva y complementando con asistencia social a los que no tenían la capacidad de participar en el financiamiento. Por ello el gobierno mexicano instrumentó programas de apoyo formal a la producción y adquisición de vivienda y se impulsó

una política de vivienda la bolsa de suelo propiedad del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT (CESOP, 2006).

El primero de mayo de 1972 el INFONAVIT comenzó a laborar teniendo como principal misión satisfacer la necesidad de vivienda del trabajador mexicano de las empresas privadas y su creación fue resultado de la política a favor del desarrollo habitacional. Dicha institución fue creada con el propósito de dar financiamiento hipotecario a trabajadores del sector privado y hasta 1992 fungió como una institución que se involucró en los aspectos necesarios para proveer de vivienda a los trabajadores; es decir, evaluaba, planeaba, construía, ejecutaba y financiaba conjuntos habitacionales (Ver tabla 2) (Del Río y Guarría, 2000).

Tabla 2. Principales conjuntos urbanos construidos en la Ciudad de México 1950-1972

Multifamiliar o conjunto habitacional	Construcción	Dimensiones	Institución que promueve	Observaciones
Conjunto Nonoalco-Tlatelolco	1957	1,080 unidades en edificios de 3 y 14 pisos	Banobras	Unidad habitacional entre las de mayor escala en el mundo
Conjunto Benito Juárez	1949-1950	980 apartamentos en edificios de 4,7 y 14 pisos	IPCR	Multifamiliar, ubicado en la colonia Roma, constaba con un área comercial y áreas verdes.
Unidad Santa Fe	(1949-1957)	1268 unifamiliares y 932 apartamentos	IMSS	Fue proyectada en una zona que aún no estaba urbanizada, en un lugar periférico de la entonces ciudad central (Delegación Cuauhtémoc)
Unidad habitacional Independencia	(1959-1960)	8278 viviendas unifamiliares y 1673 viviendas en multifamiliares	IMSS	La unidad ofrecía servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social y facilidades sociales y artísticas, deportivas y recreativas.
Unidad Iztacalco	1973	4 sectores con 2,500 unidades cada uno	INFONAVIT	Tenía un lago artificial para el esparcimiento de sus habitantes para permitir actividades recreacionales, tenía como función natural de regular la temperatura y la humedad de los edificios colindantes.

Elaboración propia con base en Reséndiz y Sánchez, 2013

La tabla anterior (tabla 2) muestra cuales han sido algunos de los principales conjuntos habitacionales que se realizaron durante la vigencia de la política habitacional del Estado benefactor en la Ciudad de México y que tuvieron efectos significativos en la ocupación del territorio, además de la institución encargada de construirlos así como sus principales características.

Todos estos conjuntos habitacionales, que representan solo un número reducido de todas las iniciativas desarrolladas a lo largo del Estado benefactor en México, muestran una política habitacional que tuvo una perspectiva urbana, en casi todos ellos el tema de los servicios urbanos e incluso ambientales (como el caso

Iztacalco) está presente, jugando un papel determinante en los niveles de dotación de satisfactores urbanos tanto para la población residente de ellos, como para la que se ubica en el entorno inmediato, impulsando no solo una mejora en la dotación de equipamiento básico, además de impulsar el sentido de comunidad en diferentes sectores socioeconómicos.

Como resultado de la crisis de los años ochenta la construcción de este tipo de iniciativas inmobiliarias, y en particular su conservación y mantenimiento con base en financiamiento público, resultó ser cada día más complejo esto, en el marco de un desempleo e inflación crecientes y el surgimiento de un nuevo modelo de Estado y derivó en otras formas de operar las políticas de vivienda (Alfaro y Ochoa, 2013).

### 1.3.3 Iniciativas de vivienda en el Estado Neoliberal

El neoliberalismo se caracteriza por el conjunto de políticas, principalmente económicas, que apuntan a consolidar y fortalecer al mercado por encima del control del Estado. En otras palabras se busca disminuir el gasto, privatizar empresas, debilitar sindicatos terminar con los subsidios públicos y dejar la política económica en manos de los privados (Esquivel, 2016: 86).

Desde la perspectiva del nuevo actuar a partir del cambio en el modelo de Estado, la política de vivienda tiene diversos cambios, reflejados en el INFONAVIT, en el impulso de una política habitacional en la que se favorece la rentabilidad de la inversión para vivienda y la recuperación total de los créditos que los organismos de vivienda otorguen subsidios, restringiendo el otorgamiento de crédito para la adquisición de terrenos y simplificando procedimientos burocráticos (Esquivel, 2016).

El inicio de las transformaciones de corte neoliberal en la política de vivienda, se ubica en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari en 1992, con el Programa para el Fomento y Desregulación de la vivienda, donde se estableció como objetivo la disminución del papel regulador del Estado mexicano en la actividad habitacional (Esquivel, 2016). Tras la reforma del artículo 27 constitucional se permitió además

la desincorporación de suelo de las tierras ejidales, incrementando así la disponibilidad de suelo de manera fragmentada y mal localizado.

Como resultado de estas reformas, hacia finales de los noventa se habían planteado nuevas reglas para el acceso a la vivienda, financiamiento público y nuevas condiciones de producción de la vivienda de interés social. Las crisis económicas de los años precedentes, habían provocado que los fondos públicos de vivienda para trabajadores, como es el caso del INFONAVIT, se sujetarán a las prescripciones del Banco Mundial dirigidas a una acción de desarrollo del libre mercado (Jacquin, 2012).

Este nuevo actuar del INFONAVIT contemplaba beneficiar al usuario acercándose al proceso de producción de vivienda, con el propósito de evitar un crecimiento meramente burocrático, sin embargo bajo los principios económicos neoliberales, se experimentó una serie de reformas que cambiaron la naturaleza de este organismo, que después de ser el principal productor de vivienda en el país y con ello uno de los principales actores en la transformación de las ciudades, se limitó a ser un agente financiero (Méndez y Villar, 2016).

Este nuevo papel del INFONAVIT, supuso un cambio radical en la forma en el organismo que operó a partir de la reforma de 1992, no sólo en la forma de operación del organismo, sino, fundamentalmente, en el impacto que este tuvo en la conformación de la ciudad a partir de entonces. De dicho cambio derivan tres etapas considerando la fase fundacional durante el estado benefactor, podemos distinguir además de ésta tres etapas de operación de este organismo desde la reforma de 1992.

1. La primera fase fue durante la consolidación del INFONAVIT, donde el Estado fue el principal actor para conformar el marco institucional para consolidar las primeras bases para su funcionamiento. En su operación se presentaron obstáculos que que limitaron su capacidad operativa y pusieron en crisis la viabilidad financiera del organismo (Díaz, 2012).

2. La segunda etapa comprende el período (1992-1999), marcado por la transición de un sistema de reparto simple a cuentas individuales, respondiendo al nuevo modelo económico implantado en el país con una visión de libre mercado, cediendo ese espacio al sector privado con la idea de un fortalecimiento financiero y eficiencia operativa del instituto (Díaz, 2012).

3. La última etapa (2000-2009) se caracteriza por el apoyo en el mercado de valores, como alternativa de financiamiento con respecto a la captación de los recursos patronales. Esta participación se da mediante el mecanismo de bursatilización hipotecaria en México (Díaz, 2012).

Como resultado del proceso de transformación observando en estas etapas, el INFONAVIT ha tenido que modificar su actuar conforme a la instauración del nuevo Estado neoliberal, pasando de un actor que se involucraba en las necesidades sociales, para fungir como el medio financiero que permite la construcción de vivienda social en México. En concordancia con este nuevo papel del instituto, la nueva política de vivienda asigna a las empresas constructoras el papel de constituirse en la columna vertebral sobre la que descansa el conjunto de la actividad productiva, mientras que el papel del Estado es el de facilitar el funcionamiento de las empresas privadas (Esquivel, 2016: 89).

Aunque la construcción de vivienda social a partir de la reforma del instituto continua realizándose, los nuevos conjuntos habitacionales no cumplen con las condiciones de infraestructura y equipamiento necesarios para satisfacer las necesidades habitacionales de las familias, como; privacidad, servicios urbanos, acceso a espacios educativos, de salud y transporte (Connolly, 2006: 125).

En este sentido, la política de vivienda ha dejado de ser un instrumento de desarrollo urbano que amplía la oferta de servicios, para convertirse en un factor de demanda creciente de éstos, incrementando los déficit acumulados en los lugares en los que los conjuntos habitacionales se ubican ya que por ejemplo, derivado de la política de vivienda en el Estado neoliberal, la iniciativa privada no destinaría presupuestos para construir y operar proyectos de servicios urbanos que no estuvieran obligatoriamente vinculados con las promociones

habitacionales. Es de esta manera que varios equipamientos se encuentran deteriorados y desde la instauración de las políticas neoliberales en el gobierno federal a el equipamiento urbano se encuentra en situaciones decadentes o se cuenta con un número mínimo de unidades para equipamiento urbano, afectando de manera considerable a la sociedad (Alfaro y Ochoa, 2013).

En la década de los años 2000 la política de vivienda y con ella las nuevas formas de construir los conjuntos habitacionales no responden a las demandas sociales, debido a la ubicación se determina por factores como el precio de tierra, permisos negociados con municipios y la oferta de créditos ofrecidos por organismos habitacionales como el INFONAVIT. La producción de vivienda así se ha convertido en México más que una vía de solución a los problemas urbanos, en un asunto complejo y una problemática de carácter estructural determinada por la articulación de diversos factores, como son el incremento demográfico de la población en algunos casos la migración interna, la relación entre ingreso familiar y el costo de la vivienda (Arcia, 2009).

Asociados a estos, han aparecido otros factores como la limitada capacidad de los niveles de gobierno para dotar a las ciudades de infraestructura, servicios públicos y la escasa disponibilidad de recursos para los programas oficiales de financiamiento (Lugo, 1991).

En 2013, el diagnóstico realizado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) puso especial énfasis en la crítica a la expansión masiva y desordenada de las manchas urbanas, así como el crecimiento de la población en la periferia urbana al registrarse la migración poblacional de las zonas rurales a urbanas (SEDATU, 2014). Como resultado de este diagnóstico se llegó a mostrar que entre los principales efectos que ha tenido la política de vivienda neoliberal son las nuevas unidades habitacionales construidas en la Zona Metropolitana del Valle de México, de las cuales destacan; la ciudad Citará, edificada por la empresa Ara quien construyó alrededor de 26 mil viviendas, los héroes de Tecámac II del grupo Sadasi, con 25,910 viviendas, localizadas en el

Estado de México, la primera en el municipio de Huehuetoca y la segunda en Tecámac (SEDATU, 2018).

Aunque la creación de conjuntos habitacionales como los anteriormente mencionados provocan cambios importantes en la transformación del territorio urbano no resultan en pro de los habitantes, sino más bien la construcción inmobiliaria responde a las necesidades de comercialización de las empresas más que a la necesidad de vivienda y de servicios urbanos en general.

Para 2014-2015 como resultado de la crítica a las políticas impulsadas a partir de 1992 se abordó el problema de la vivienda atendiendo aspectos como: el tamaño y la demanda de vivienda. Por ello se impulsaron acciones y productos para dar respuesta a dichas necesidades (Franco, 2012). A partir del año 2012 la nueva política de vivienda nacional tiene como principal objetivo la inclusión ya que tiene que ver con derechos fundamentales como el acceso de la población a la vivienda y el apoyar de manera importante la regularización de suelo.

#### 1.4 Reflexión parcial

En suma el panorama revisado dentro del análisis teórico de las políticas de vivienda es importante no solo por la historia, sino por la contribución a nuevos esquemas sobre las condiciones en las que son aplicadas las políticas de vivienda en el territorio.

El interés de algunos investigadores por identificar y precisar los factores que inciden en el comportamiento de la aplicación de las políticas de vivienda, nos permite entrever que no es un tema que deje de ser estudiado, al contrario la vivienda es uno de los aspectos más relevantes para el estudio interdisciplinario. La indagación por su definición e integración a diversos estudios forma parte del abanico teórico en el campo de diversas instituciones, sin dejar de lado las investigaciones académicas.

Por ejemplo, en el periodo del estado benefactor con el surgimiento del INFONAVIT en el año de 1972 se establece la primera política de vivienda en el

país, fungió de manera acertada y buscando resarcir el problema de vivienda, dotando de vivienda a los trabajadores, pues el instituto además de financiar, construía y promovía la producción de vivienda a nivel nacional. Sin embargo, la política de vivienda en el periodo neoliberal trajo consigo cambios importantes en la forma de actuar del instituto.

El nuevo actuar del Estado se centraba más en responder a intereses de desarrolladores que a necesidades sociales y con ello el instituto redujo su papel únicamente a financiador de vivienda, provocando que la iniciativa privada fuera el principal promotor, proveedor y constructor de vivienda, abarcando sectores de bajos, medios y altos ingresos. En este periodo la política de vivienda buscaba atender la demanda de vivienda pero se olvidó de la necesidad social de servicios complementarios y fuentes de empleo propiciando un crecimiento acelerado que refleja en el territorio una planificación inadecuada.

Las ciudades se construyen por un espacio diversificado e interrelacionado, conformado por tres elementos; el primero es un lugar de convivencia donde se ven procesos de inclusión y exclusión socio espacial. El segundo, se encuentra en el área de relaciones económicas, políticas y sociales y en tercer lugar en la construcción de nuevas centralidades para la apropiación y centralización de la economía. Una de las características más notorias de la ciudad son las zonas de rentabilidad inmobiliaria para la reproducción de la ciudad, fuerza de trabajo y capital.

De las anteriores el segundo aspecto resulta relevante para éste análisis, pues la incidencia que tienen las políticas para el reordenamiento del territorio son de suma importancia, debido a que las transformaciones territoriales derivan de la implementación y modificación de las políticas urbanas y de vivienda que durante los últimos años han afectado la conformación de nuevos espacios urbanos.

La política de vivienda y con ello las ciudades, son una de las creaciones más complejas de la humanidad y están siempre en movimiento y transformándose, si a esto se añade el ordenamiento territorial nacional, se amplía la complejidad del sistema de planeación de las ciudades. Es necesario que para la implementación

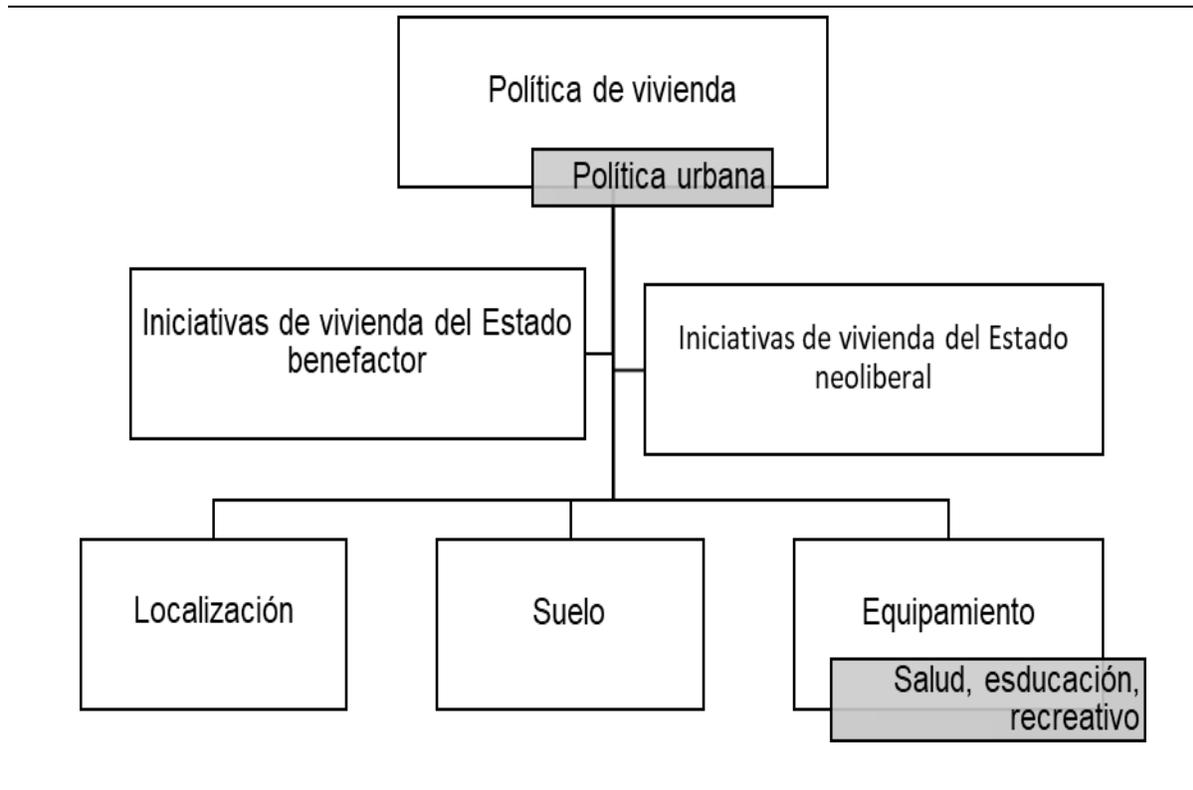
se diseñen estrategias y programas que permitan la organización y participación social, así como la gestión del suelo y de obra pública mejorando las condiciones urbanas que se han establecido en los dos períodos de políticas del Estado que se han enunciado.

La política de vivienda actualmente enfrenta conflictos que han rebasado su capacidad para combatirlos (Ver figura 2), por ejemplo tras implementarse una política neoliberal, la construcción inmobiliaria tuvo un auge considerable, sin embargo, se tuvieron consecuencias como: la construcción de vivienda alejada del centro de las ciudades, la ocupación de suelo no adecuado para el desarrollo urbano que derivan de una planeación deficiente por parte los gobiernos locales.

Por otro lado se observan problemas que se relacionan con la lejanía de servicios básicos, por ejemplo: la ausencia de equipamiento educativo, de salud y espacios recreativos. Aspectos que permiten el desarrollo integral de las familias, y que sin embargo han quedado al margen de la política de vivienda.

La complejidad de los fenómenos urbanos y regionales y la variedad de actores que intervienen, hace de las gestiones para atenderlos procesos que requieren tiempo y atención prolongada. Los periodos constitucionales de gobierno y la falta de continuidad de los proyectos, son barreras para planear con visión de largo plazo

Figura 2. Marco teórico de investigación



Fuente: Elaboración propia.

La evolución de la política de vivienda desarrollada en el INFONAVIT, a través de todo un proceso surgieron elementos que propician el cambio en las reglas formales de la institución, provocado nuevos retos por atender. Por ejemplo para fines de esta investigación se retomara, el crecimiento urbano, la planeación urbana y el equipamiento, para crear un análisis enriquecedor y de provecho para quienes deseen conocer las vertientes de la política de vivienda.

## **Capítulo II. Casos de la producción de vivienda la ZMVM y la ZMVT**

La vivienda en México continúa transformándose conforme al actuar del Estado, anteriormente se construía vivienda con el fin de beneficiar al mayor número posible de habitantes desde una perspectiva más social, actualmente se ha comprobado que la construcción, promoción y venta de vivienda tienen una perspectiva con enfoque económico, dejando de lado la satisfacción de necesidades básicas para los adquirientes.

El objetivo de este capítulo es describir algunas investigaciones que se han desarrollado y que han tomado por objeto de estudio las políticas de vivienda y sus efectos en el crecimiento urbano.

Para alcanzar dicho objetivo se describen tres casos de estudio representativos de la política de vivienda en la ZMVM y la ZMVT. El primer caso aborda el desarrollo inmobiliario y las acciones que emprenden las alcaldías en la Ciudad de México, tratando temas como; la construcción de vivienda, el ejercicio del gobierno local y la necesidad atender la demanda de servicios básicos, en el segundo se toma como objeto de análisis al municipio de Tecámac como parte del programa “Ciudades Bicentenario” y finalmente se describe el tercero en el cual se expone la incidencia de las políticas de vivienda en el crecimiento demográfico y habitacional del municipio de San Antonio la Isla.

## 2.1 Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México.

Los procesos de urbanización, caracterizados por la construcción de conjuntos urbanos a gran escala en la periferia de las ciudades han afectado la capacidad de respuesta de los gobiernos locales a los problemas sociales motivados por su escaso presupuesto y limitada capacidad de gestión. El trabajo desarrollado por Isunza y Méndez (2011) denominado “Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México” Expone el actuar de los grupos inmobiliarios en la producción de vivienda en espacios periféricos, así como de los gobiernos municipales para satisfacer la demanda de servicios básicos, educativo

y empleo de los nuevos residentes que habitan la periferia de la Ciudad de México.

Para ello estos autores se plantearon como objetivo analizar los nuevos rasgos del proceso de urbanización, como la conformación de núcleos de población fragmentados, desintegrados funcional y socialmente con las formas de poblamiento preexistentes. Adicionalmente identifican la incapacidad de los gobiernos locales para promover arreglos institucionales entre los distintos niveles de gobierno que confluyen en el espacio metropolitano, poniendo en evidencia sus escasas posibilidades de enfrentar los efectos más perniciosos de esta modalidad de expansión urbana.

De ahí la importancia y capacidad de gestión de los gobiernos locales para definir e implementar estrategias que mejoren los procesos de urbanización y el rendimiento financiero para dotar de servicios a su población, además de promover la incorporación de actores públicos o privados para tareas específicas como: la mejora de recursos presupuestales, humanos e implementación de aspectos tecnológicos que mejoren la calidad de vida debido a la nueva urbanización.

El análisis elaborado por Isunza y Méndez (2011) retoma a seis municipios de la ZMVM: Tecámac, Zumpango, Huehuetoca, Chicoloapan, Chalco y Ecatepec. En los municipios se pudieron observar dos procesos que inducen a la escasa intervención del gobierno local para atender la demanda de servicios; el primero se refiere a la aparición de las nuevas periferias derivadas de las migraciones, particularmente intraurbanas, y el segundo se refiere a la expansión urbana continua mediante extensiones periódicas del área urbana que provocan densificación. Ambos procesos se alternan en la Ciudad de México y los municipios del Estado de México que se van incorporando a una nueva dinámica metropolitana (Isunza y Méndez, 2011).

El estudio referido, hace un análisis de distribución territorial de financiamiento hipotecario en el periodo de 1994-2005, donde se observaron varias tendencias, por ejemplo:

“El primero, establece la mayor participación de los agentes inmobiliarios mediante la expansión del crédito hipotecario, ya que en la ZMVM la inversión por beneficiario (columna denominada promedio) prácticamente se duplicó; empero, el incremento más acentuado se encuentra en los municipios periféricos, del segundo (crecimiento de 250%), tercero (crecimiento de 400%) y cuarto contorno (crecimiento de 900%), hacia donde se dirige el desarrollo de grandes complejos habitacionales, de tal suerte que la movilidad residencial tiene como sede principal a los municipios del Estado de México” (Isunza y Méndez, 2011).

Destacan en este proceso el municipio de Huixquilucan, en donde las urbanizaciones cerradas para población de altos ingresos, así como las zonas creadas en Naucalpan y Tlalnepantla como polos de concentración industrial desde los años 1940-1950, que actualmente experimentan un proceso de desindustrialización a la par que se fortalece el sector servicios. En el segundo y tercer contorno sobresalen Chicoloapan, Chimalhuacán, Chalco, Tecámac, Zumpango y Huehuetoca, municipios que, como se verá, han tenido un gran impacto inmobiliario (Isunza y Méndez, 2011).

Para comprobar los aspectos anteriores se tomaron como variables aquellas que fueran representativas y de utilidad para identificar dicho fenómeno, algunas de ellas fueron: el total de población, migración centro-periferia, construcción de conjuntos urbanos, movilidad residencial, suelo y gestión municipal (Isunza y Méndez, 2011).

Los principales resultados del estudio fueron que dentro del primer y segundo contorno aparecen saldos negativos de movilidad residencial y pérdidas abruptas de población tras la densificación, trasladándose a Ecatepec, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla, Ixtapaluca e Iztapalapa conformando un patrón de movilidad residencial que va de las áreas intermedias a las del tercer y cuarto anillo de conurbación, superando el esquema migratorio clásico centro-periferia (Isunza y Méndez, 2011).

Las zonas de las ciudades a las cuales se ha denominado periferia constituyen espacios complejos en los que tienen lugar diversas formas de producción de la

ciudad y procesos de diferenciación social donde se encuentran implicados distintos agentes sociales, áreas y estilos de vida rurales así como distintas formas de propiedad (Isunza y Méndez, 2011).

El tema del suelo urbano se relaciona directamente a las formas de expansión y ocupación del suelo urbanizado y urbanizable. Por ello los resultados del tercer y cuarto contorno aluden a la ocupación de suelo a través del acceso a la vivienda a partir de la incorporación irregular del suelo periférico al uso habitacional popular, mediante la autoconstrucción aunque actualmente se observa el fenómeno por la construcción en áreas ejidales debido a su precio bajo ya sea por factores de localización, nula o escasa dotación de infraestructura o irregularidad jurídica (Isunza y Méndez, 2011).

Por ello el tercer y cuarto contorno se caracterizan por la construcción inmobiliaria en grandes cantidades, por ejemplo el municipio de Ecatepec debido a que tiene un alto grado de consolidación urbana por la construcción de conjuntos habitacionales provocando un alto impacto en la densidad de población (Isunza y Méndez, 2011). En gran medida motivado porque los desarrolladores de vivienda a gran escala aseguran la disponibilidad de suelo urbanizable en espacios periurbanos cada vez más alejados de la ciudad central, debido al alto precio del suelo y a la creciente escasez de suelo urbanizable en las áreas consolidadas.

“Otro hallazgo fue que en los municipios se construyen grandes unidades habitacionales, con la idea de exclusividad y niveles de seguridad que la publicidad promueve, sin embargo se han convertido en núcleos aislados, sin integración funcional con las modalidades de poblamiento preexistentes, sean pueblos conurbados, zonas de urbanización popular, o bien, zonas donde aún prevalecen actividades y estilos de vida rurales. Este es un rasgo de un nuevo estilo de crecimiento urbano que no contribuye a vencer el rezago habitacional” (Isunza y Méndez, 2011).

Con lo anterior se puede afirmar que existe un desfase entre los ritmos de crecimiento de la vivienda y el grado de urbanización, por ello el quehacer del gobierno municipal por atender las demandas que genera dicho fenómeno es una

tarea constante que se vinculan estrechamente a los procesos de urbanización, especialmente a la forma en la que distintos agentes intervienen en la producción del espacio habitable.

Los gobiernos municipales están facultados para atender las demandas sociales que emanan del territorio, sin embargo, dicho estudio evidenció la escasa participación del sector gubernamental para atender a la población. Por ejemplo, la mayor parte de los gobiernos municipales de la ZMVM carecen de personal capacitado, escasos recursos presupuestales, falta de coordinación entre programas del gobierno federal, estatal y municipal respecto a temas de ordenamiento territorial, el bajo nivel de capacitación de los tesoreros municipales y la falta de estrategias adecuadas para consolidar montos importantes para obras más grandes (Isunza y Méndez, 2011).

Las anteriores características en los gobiernos municipales limitan su actuar en el caso de la periferia de la ZMVM, donde el desarrollo de nuevos conjuntos habitacionales fomenta la fragmentación de los núcleos urbanos, un creciente flujo de población y, por ende, demandas sociales que los gobiernos municipales no son capaces de solventar.

“La gestión pública carece de eficiencia, pues no regula los frecuentes conflictos que en la construcción del espacio habitable surgen entre el interés público y el privado. Por lo tanto, la necesidad de evaluar el modo en que se realiza la gestión del proceso de urbanización aparece como una tarea impostergable, con el propósito de detectar y resolver en su caso los pequeños escollos que evitan el cabal desempeño de la función correspondiente a cada nivel de gobierno” (Isunza y Méndez, 2011).

Es preciso subrayar que el artículo enfatiza y concluye en que la única posición no recomendable para un gobierno local es la inmovilidad ante una situación que rebasa su comprensión y sus posibilidades de acción, pues adoptar una actitud pasiva lo condena a aplicar políticas públicas sabiendo que actúa en perjuicio de quienes lo eligieron.

## 2.2 Mega proyecto urbano. La ciudad Bicentenario de Tecámac, México.

La investigación denominada “Mega proyecto urbano. La ciudad Bicentenario de Tecámac, México”. Elaborada por Espinosa (2014), tomó como objeto de estudio el drástico crecimiento poblacional y el cambio de estructura urbana que vivió el municipio de Tecámac en el Estado de México a partir del año 2000, influenciado por el proyecto de las “Ciudades del Bicentenario” que instrumentó este gobierno bajo el argumento de dinamizar la actividad productiva y controlar el crecimiento poblacional en la región. Por ello el objetivo de esta investigación fue “analizar el proyecto de las “Ciudades Bicentenario” en el contexto de la política económica que se inserta en el modelo de liberación de la economía y el adelgazamiento del Estado, en donde este y la legislación del sector vivienda favorecen la acumulación del capital inmobiliario en el municipio de Tecámac” (Espinosa, 2014).

De acuerdo con Espinosa 2014 el programa Ciudades del Bicentenario formó parte del proyecto estatal que buscó la liberalización de la economía a fin de generar nichos de mercado cada vez más especializados que dinamizaran las economías locales y regionales para crear mercados atractivos de gran impacto. De ahí que se tomara a las Ciudades del Bicentenario como soporte de inversión y transformación de la estructura urbana, fomentando la cultura del trabajo basada en la infraestructura tecnológica (Espinosa, 2014).

En la presentación del proyecto de las Ciudades del Bicentenario en 2006, el edil del Ayuntamiento Constitucional de Tecámac, Germán Olivares (2006-2009), considera a la población como capital humano e intelectual, al medio ambiente como capital natural, al territorio como capital territorial, a los recursos financieros o presupuesto como capital productivo, y a la cultura y valores como capital social (Ayuntamiento municipal de Tecámac, 2006-2009)

Con este programa se pretendió orientar el desarrollo de ciudades integralmente planeadas en seis municipios del Estado de México: Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Jilotepec, Huehuetoca, Zumpango y Tecámac que es el más cercano

a la Ciudad de México (Espinosa, 2014). Para ello se establecieron lineamientos que indujeron el crecimiento urbano controlado en esos municipios, además de destacar las ventajas comparativas competitivas que atrajeron inversión pública y privada.

Estas ciudades tendrían accesibilidad en comunicaciones, con infraestructura vial local y regional, excelentes servicios, equipamientos de salud, educación, control del uso de suelo, empleos para la población y el mejoramiento de su calidad de vida, todo bajo una perspectiva sustentable: una “Ciudad de Ciudades” (Mendoza, 2009).

A partir del programa “Ciudades del bicentenario” se concibió otro modo de hacer ciudad al romper con las formas tradicionales del crecimiento urbano de las ciudades, ya que bajo los lineamientos del programa las ciudades combinarían el desarrollo urbano, económico, social y ambiental con el fin de garantizar la calidad de vida de sus habitantes (Mendoza, 2009).

“Para alcanzar el desarrollo urbano planificado de los seis municipios que componen el programa se asignaron 31,453 hectáreas para urbanización, de las cuales, 6,095 hectáreas se liberarían en Tecámac, la distribución para los municipios se muestra en la siguiente tabla (Ver tabla. 3).

Tabla 3. Ciudades Bicentenario.

Municipio	Superficie urbanizable (Hs)	Viviendas al 2010	Viviendas al 2020
Zumpango	7,832	47,500	111,000
Tecámac	6,095	87,700	155,300
Jilotepec	6,018	20,200	26,600
Almoloya de Juárez	4,518	37,800	58,600
Huehuetoca	4,203	30,800	104,100
Atlacomulco	2,787	24,200	38,400
Total	31,453	248,200	494,000

Fuente: Espinosa, 2014.

La estrategia consistió en crear proyectos inmobiliarios de más de 155 mil viviendas en la periferia de la ciudad de México aprovechando los recursos naturales, la infraestructura y los servicios ya existentes en la Zona Metropolitana y en la ciudad de México. Muchos de estos proyectos inmobiliarios en la actualidad enfrentan problemáticas urbanas específicas sobre la calidad de los inmuebles y servicios en los conjuntos residenciales, generando escenarios no contemplados como el abandono de la vivienda en estos conjuntos urbanos” (Reyes y Espinosa, 2013).

Por la ubicación que presenta el municipio de Tecámac en con la ZMVM se convirtió en un atractivo de flujos migratorios que propició un crecimiento demográfico y urbano de manera acelerada en la región, para el caso de Tecámac se visualizan dos periodos de crecimiento demográfico: la década de 1970 a 1980, y del 2000 al 2010 (Reyes y Espinosa, 2013).

Para el primero, el municipio pasó de 20,882 habitantes en 1970 y a 84,129 en 1980, representando una tasa de crecimiento anual de 14.4%. Para el 2000 en el municipio se contabilizaron 172,813 habitantes y para el 2010, 364,579 con una tasa de crecimiento anual de 9.3% hasta el 2005 y proyectada en 6.1% para el 2010 (Gaceta de Gobierno del Estado de México, 2007).

Por otra parte, para el año 2000 se contabilizaban 36.443 viviendas en Tecámac y para el 2005 estas sumaban 60.093, incrementando su número casi el doble en cinco años (Gaceta de Gobierno del Estado de México, 2007). Finalmente, para el 2010 el INEGI reportó 97.147 viviendas ocupadas en el municipio.

En la mayoría de los casos las colonias y conjuntos urbanos se construyeron a un lado del área urbana ya existente y con fácil acceso a las vías de comunicación. El mejor ejemplo de ello es el Conjunto Urbano Héroes de Tecámac que tiene acceso a la carretera libre a Pachuca, al Circuito Exterior Mexiquense y es muy cercano a la carretera Reyes-Texcoco (Espinosa, 2014).

Este es un ejemplo de los flujos de movilidad que utilizan los habitantes para adquirir empleo, servicios de salud, educación superior, esparcimiento y

protección civil, entre otros. Además de que el crecimiento de la población y de la vivienda en Tecámac ha rebasado servicios como la protección civil y los bomberos o el servicio de agua potable y de panteones que son insuficientes e implican serios desafíos (Espinosa, 2014).

El programa de ciudades bicentenario no desarrollo ese dicho crecimiento si no los flujos migratorios la oferta y demanda de vivienda, además de la ocupación de suelo donde se dispuso la creación de infraestructura productiva, aumento de infraestructura vial local regional e interestatal así como la creación de equipamiento de salud, educativo comercial y recreativo solo se construyo vivienda pero no todo lo demás.

En Tecámac las obras y las acciones integrales y sustentables que darían un mejor nivel de vida a la población todavía se están esperando. La problemática del agua, la movilidad, el transporte y la garantía de las nuevas viviendas están por conocerse. La planeación de estas ciudades se dio sin considerar a la población local, sin tomar en cuenta el estado actual de los recursos naturales, particularmente el agua, y sin considerar el apoyo a las pequeñas industrias y a la economía regional (Espinosa, 2014).

### 2.3 Políticas de vivienda que inciden en la periurbanización de la Zona Metropolitana de Toluca, caso del municipio de San Antonio la Isla.

El municipio de San Antonio la Isla cuenta con posibilidades de urbanización debido a su conectividad y cercanía con la ciudad de Toluca, además de un importante crecimiento poblacional que se ubica en una región agrícola e industrial, que se ha visto disminuida incrementando el uso del suelo urbano. Según Martínez (2015), la creación de conjuntos urbanos en el municipio de San Antonio la Isla sirve para la generación de nuevos lugares en los que la lógica que el desarrollo económico ha determinado para la configuración de su territorio.

Martínez (2015) desarrollo la investigación denominada “Políticas de vivienda que inciden en la periurbanización en la Zona Metropolitana de Toluca, caso de San Antonio la Isla”, que tiene como objetivo analizar si las políticas de vivienda

incentivan el uso de suelo de las periferias urbanas. En este trabajo se estudia el fenómeno de la periurbanización, fundamentado en una metodología deductiva, a través de variables como: vivienda, movimientos pendulares y territorio intentando identificar qué políticas incentivan el proceso de periurbanización.

Para ello se hizo uso de variables como; la política de vivienda, se analizaron conjuntos urbanos y las viviendas para conocer los cambios que ha tenido el territorio durante 2000-2010, además de la evolución demográfica del área de estudio, se consultaron los Censos de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), finalmente, se analizaron los movimientos pendulares y se revisó el Censo de Población y Vivienda del (INEGI), para identificar los destinos de la población que se desplaza a otros centros urbanos, estas variables analizadas permiten describir la periurbanización que se ha dado en la zona de estudio.

Respecto a la política de vivienda que se implementa en el municipio, Martínez (2015) consideró al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 como eje del desarrollo social humano para mejorar la calidad de vida de la población promoviendo políticas y programas de vivienda y desarrollo urbano, con la participación de los gobiernos estatales y municipales para consolidar el mercado habitacional.

Además del Plan Nacional de Desarrollo, en el trabajo se analiza el programa sectorial de vivienda 2001-2006 que “establece la política federal para promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda para atender a todos aquellos que quieran comprar, construir, rentar o mejorar su vivienda, con la participación de los gobiernos estatales y municipales de la sociedad civil en su conjunto y a la vez consolidar el mercado habitacional para convertir al sector de vivienda en motor de desarrollo” (Martínez, 2015).

Estos dos instrumentos de política pública serían las encargadas de regular la construcción de la vivienda y con ello la modificación del territorio. Este análisis, Martínez (2015) lo ubica en el contexto de los cambios del municipio a lo largo de los últimos años los cuales se caracterizan por el tránsito de un municipio rural a

uno urbano incorporado a la actividad metropolitana, que lo llevó en el periodo 2000-2010 a un incremento notable en la densidad urbana que transformo sus características rurales.

Entre los detonantes de estos cambios en el uso del suelo, se encuentran por una parte la construcción de los conjuntos urbanos San Dimas, la Isla, Villas del Sauce y Santa Teresa, que han sido resultado de una proliferación del mercado inmobiliario y por otra la construcción de vivienda popular y la autoconstrucción, lo cual ha llevado a un crecimiento disperso y desarticulado en el municipio de San Antonio la Isla (Martínez, 2015).

“Estos procesos de ocupación territorial fueron resultado del incremento demográfico metropolitano que presiono la demanda de viviendas. Que derivó en el establecimiento de desarrollos inmobiliarios dentro del municipio. Así, de 2000 a 2010 el número de viviendas ha pasado de 1,806 a 11,302, un aumento de 9,496 viviendas. Cabe mencionar que la oferta de viviendas hecha por las empresas al sur del municipio atiende más a individuos de la Ciudad de México, Toluca y otros municipios que a la población local” (Martínez, 2015).

Se puede observar que con estos conjuntos urbanos que se han creado en la zona de estudio el uso del suelo convocación originalmente agrícola y ha cambiado a uso habitacional con un patrón de urbanización dispersa rodeada de áreas rurales, que se ha vuelto característico del proceso de periurbanización en San Antonio la Isla. Como consecuencia de este patrón de urbanización disperso, carente de servicios complementarios a los usos habitacionales se generan movimientos pendulares debido a que la población busca cubrir los servicios que no encuentra en el municipio, mediante traslados en vehículo particular o transporte público, con movimientos intrametropolitanos e intermetropolitanos (Martínez, 2015).

La conectividad es en este caso, un elemento primordial para la periurbanización que ha observado este municipio, porque permite movimientos pendulares, y con ello se favorecen las dinámicas de urbanización a partir de la proliferación de

conjuntos urbanos que buscan cubrir la demanda de vivienda de la población del sur de la zona metropolitana.

Con la transición urbano rural que se está dando en la zona de estudio, la población que se ha mudado para residir, depende totalmente del funcionamiento metropolitano y de los centros urbanos más cercanos, hacía donde se dirigen y/o desde donde tienen su origen los movimientos pendulares, así, este municipio llega a cumplir la función de ciudad dormitorio de la población activa, particularmente de la nueva incorporación, mientras que la población oriunda se sigue dedicando a la actividad agrícola, lo que implica que el entorno urbano aún permanezca en mayor medida como rural.

Esta zona periférica con características rurales, está en permanente reconfiguración socioespacial debido al constante cambio del uso de suelo que es provocado por la construcción de conjuntos habitacionales que se construyen ahí gracias al relativamente bajo precio del suelo con el de las zonas centrales. (Martínez, 2015).

#### 2.4 Reflexión parcial.

Recuperar las variables que sustentan el propósito de esta investigación, a través de la revisión de otros análisis que identifican efectos de la política de vivienda es vital, pues las variables mencionadas en estudios previos ofrecen elementos para entender la nueva manera de producir vivienda a partir de la instauración de la nueva política neoliberal y la forma de actuación tanto del gobierno municipal como del capital inmobiliario.

Los casos de estudio que se mostraron ofrecen en este sentido indicios sobre los efectos de la política de vivienda en tres territorios diferentes, estos análisis permiten determinar y corroborar variables que se retomarán para esta investigación debido a que permiten la obtención de información relevante para investigar la transformación del territorio a través de la incidencia de las políticas de vivienda.

Por ejemplo en el análisis que se refiere a la Ciudad de México se puede observar que la construcción de vivienda a través de conjuntos urbanos se han impulsado principalmente en la periferia, esto ha afectado severamente a la población en términos de dotación de servicios de salud y equipamiento urbano, debido a que la vivienda que se ha construido provoca un crecimiento acelerado y descontrolado con bajos niveles de dotación de servicios urbanos, provocando el desarrollo de ciudades-dormitorio.

La distancia de desplazamientos de los habitantes en este caso de estudio, ha propiciado el deterioro de la calidad de vida, la dotación de infraestructura y servicios a la vivienda pues ha generado efectos que se convierten en asuntos pendientes para los gobiernos locales, quienes debido a la falta de recursos y financiamiento no atienden de manera oportuna las necesidades y demandas de la población. Como resultado se ve afectado el ejercicio de las administraciones locales para además de promover el ordenamiento territorial, resarcir los escasos de servicios (de todo tipo) y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Dentro del primer caso de estudio también se observó que la construcción de vivienda en la ciudad compacta, consolidada, propicia la existencia de vacíos urbanos, que se han convertido históricamente en oportunidades para el acaparamiento y la especulación inmobiliaria. Además de que la inexperiencia y omisión por parte de las autoridades locales, muestra en este caso las carencias de la administración local para hacer frente a los frecuentes conflictos que en la construcción del espacio habitable surgen entre el interés público y el privado.

En este sentido, el caso analizado pone en evidencia la necesidad de evaluar el modo en que se realiza la gestión del proceso de urbanización identificando los escollos que evitan el cabal desempeño de la función correspondiente a cada nivel de gobierno (Isunza y Méndez, 2011).

Aunado a lo anterior en el estudio propone que” los gobiernos locales, conscientes de su función deberían impulsar el desarrollo de la población que alberga su territorio, quizás una respuesta inmediata sea la creación de comités consultivos en los cuales la representación de las agencias involucradas en decisiones

relevantes de desarrollo urbano se enriquezcan con la participación de asociaciones de residentes, académicos y empresarios, bajo la perspectiva de establecer un sistema de arreglos institucionales entre los distintos órdenes de gobierno que confluyen en un espacio metropolitano”.

El crecimiento urbano acelerado, la planeación urbana (suelo), el equipamiento y la gestión de los gobiernos municipales son de acuerdo a lo observado por Isunza y Méndez algunos de los factores representan la nueva forma de producir vivienda y con ello la dotación de servicios básicos y equipamiento urbano en los nuevos espacios habitacionales. Por lo cual constituyen una información necesaria para analizar la política de vivienda neoliberal.

Entre las ideas más importantes que podemos rescatar de los dos siguientes casos de estudio en el Estado de México, podemos destacar la que se refiere a los gobiernos municipales que parecen disputarse el privilegio de contar con un nuevo conjunto habitacional sin alcanzar a reconocer el elevado impacto que el territorio y su población resienten en materia de daño ambiental, congestionamiento vial, segregación, déficit en servicios como drenaje, agua potable, electrificación de espacios públicos, educación, áreas de esparcimiento y deterioro de la seguridad de los ciudadanos, que no pueden ser compensados por los magros ingresos obtenidos con la nueva modalidad de urbanización.

Como resultado de los procesos observados en esos municipios, podemos afirmar que tanto en términos de competencias, como en su capacidad financiera los municipios del Estado de México ofrecen limitadas expectativas de intervención en el desarrollo urbano de su propio territorio condición que probablemente se presente en la mayor parte del país. En este sentido, pareciera que la gestión pública carece de eficiencia, pues no regula en forma satisfactoria los frecuentes conflictos que en la construcción del espacio habitable, por el interés público y privado. Por lo tanto, la evaluación del modo en que se realiza la gestión del proceso de urbanización aparece como variable fundamental para detectar los escollos que enfrenta para el desarrollo de sus funciones cada nivel de gobierno.

Esta situación se presentó particularmente en el caso de las “ciudades bicentenario”, de manera precisa en el municipio de Tecámac, en donde este programa se proponía crear ciudades de calidad, sustentables y que concentraron en ellas la mayor cantidad de servicios para atender a la población, sin embargo se presentaron factores que impidieron el cumplimiento de objetivos, como la demanda constante de servicios básicos como de agua potable, el abandono de las viviendas, flujos de movilidad para satisfacer necesidades de trabajo, estudio, salud y recreativo como resultado de la escasa capacidad de gestión de los gobiernos locales.

Con base en el caso particular de Tecámac se puede observar como un programa como el de las “Ciudades Bicentenario” es claro ejemplo de la manera como el desarrollo de las ciudades sujeta al del sector inmobiliario en particular y como esto lleva a un crecimiento demográfico acelerado, que deriva en la demanda constante de servicios de todo tipo.

Con ello podemos asumir nuevamente que el comportamiento de las variables que se refieren al crecimiento urbano acelerado, la planeación urbana y la dotación de equipamiento urbano dependen en gran parte del quehacer del gobierno municipal en un contexto en el que los gobiernos municipales no son capaces de satisfacer estas necesidades, pues disponen de un pequeño margen de acción tanto en el ámbito de las limitadas competencias que la legislación en el nivel subnacionales les otorga, así como en la posibilidad real de ejercerlas, su nivel de eficiencia requiere de crecientes recursos económicos, personal capacitado, instituciones estables, uso de tecnología apropiada, experiencia y disposición política para actuar, condiciones que por lo general no se presenta en el ámbito del gobierno municipal.

Con base en estos estudios de caso, nuestro trabajo de investigación incorpora en el marco metodológico desde aspectos normativos hasta demográficos que permiten ampliar el panorama de la investigación y el análisis del proceso de urbanización resultante de la producción de vivienda en los municipios que estamos estudiando, tomando en consideración además los cambios que se han

establecido en el marco jurídico que regula la producción de vivienda, la construcción de conjuntos habitacionales y la dotación de equipamiento urbano.

La elección de estas variables de análisis (Ver tabla 4) se fortaleció con las asociaciones obtenidas del caso de estudio del municipio de San Antonio la Isla, donde se pone en evidencia el vínculo entre el crecimiento urbano y demográfico asociados a la construcción inmobiliaria, que ha presentado un patrón de comportamiento que muestra la ocupación de suelos inadecuados, la falta de servicios de equipamiento, además de escasa participación por parte de los gobiernos locales para hacer frente a la actuación de los agentes inmobiliarios.

Estos dos casos muestran también que el modelo municipal vigente en México se diseñó para un gobierno centralizado dotado de competencias y con capacidad de dirección para determinar y encabezar el rumbo de la sociedad al atender sus demandas sociales, de servicios y gobiernos locales operadores de las políticas centralmente definidas. Los cambios observados en el modelo neoliberal de las recientes casi cuatro décadas cambiaron notablemente el panorama, las crisis económicas mostraron los excesos de la intervención gubernamental en respuesta a ello, se recortó la vertiente social del Estado y se estimuló la inversión privada aún en áreas de alta sensibilidad sin reservar suficientes instrumentos de regulación.

Tabla 4. Matriz de variables de estudios analizados, 2011, 2014, 2015.

Caso de estudio	Variables de estudio	Fuente
Desarrollo inmobiliario y gobierno local en la periferia de la CDMX.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Total de población</li> <li>• Migración centro periferia</li> <li>• Construcción de conjuntos urbanos</li> <li>• Movilidad residencial</li> <li>• Suelo</li> <li>• Gestión municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• INEGI (censos de población y vivienda)</li> <li>• Trabajo de campo</li> <li>• Planes municipales</li> </ul>
Mega proyecto urbano. La ciudad bicentenario de Tecámac, México	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Total de población</li> <li>• Construcción de conjuntos urbanos</li> <li>• Total de viviendas</li> <li>• Abandono de vivienda</li> <li>• Flujos de movilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• INEGI (Censos de población y vivienda 2000-2010)</li> <li>• SEDUyM</li> <li>• Trabajo de campo</li> </ul>
Políticas de vivienda que inciden en la periurbanización de la Zona Metropolitana de Toluca. San Antonio la Isla	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Total de viviendas</li> <li>• Ocupación territorial por la construcción de fraccionamientos urbanos</li> <li>• Movimientos pendulares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Censos INEGI</li> <li>• Censo de Población y vivienda 2010</li> <li>• Plan Nacional de Desarrollo</li> <li>• Trabajo de campo</li> </ul>

Elaboración propia con base en: Isunza y Méndez (2011), Espinoza (2014) y Martínez (2015)

El nuevo escenario mostró la limitación de las políticas municipales para estimular el crecimiento económico, lo que ha llevado a la aparición de influyentes segmentos de la sociedad que demandan la participación de nuevos actores en la definición de políticas gubernamentales, además de nuevas capacidades para definir escenarios que sólo la conjunción del esfuerzo colectivo puede lograr.

Con base en los casos analizados podemos inferir que la producción habitacional en México se rige a través de reglamentos, planes de desarrollo e instituciones responsables cuya operación, desgraciadamente ha do acompañada de una deficiente coordinación y organización de los tres poderes, lo cual en materia de política habitacional ha impactado desfavorablemente debido a que dichas normas y leyes no son respetados.

### **Capítulo III. Lineamientos jurídicos para la producción de vivienda**

“El marco jurídico no sólo establece las condiciones que perfilan las diferentes formas de actuación del Estado, sino además las propias contradicciones que se presentan entre el discurso que sustentan las políticas urbanas y el objetivo real de ellas. Con base en este respaldo jurídico, los gobernantes de los distintos niveles de gobierno han puesto en marcha proyectos que desde su concepción van dirigidos a posicionar a los espacios locales como ámbitos autosuficientes” (Méndez y Villar, 2016).

El objetivo de este capítulo consiste en documentar los lineamientos jurídicos vinculados a la producción de vivienda en el Estado México, destacando la manera en la que estos han determinado la actuación de los municipios de Calimaya y Zinacantepec. Para ello se desglosa un subcapítulo en el que se analizará información de documentos oficiales como Planes de Desarrollo Urbano de ambos Municipios, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del EDOMEX, el Libro Quinto el Código Administrativo del EDOMEX, entre otros.

### 3.1 Hacia una institucionalización para la producción de vivienda

A mediados del siglo XX el gobierno federal de México decidió sentar las bases para el desarrollo de una política de vivienda dirigida a regular el desarrollo urbano de las ciudades. Para ello fue necesaria la conformación de instituciones enfocadas a la planeación y ordenamiento del territorio, todo ello acompañado de reglamentos, códigos y leyes que no solo reglamentara la ocupación del suelo, sino también indujeran al crecimiento urbano ordenado y planificado en las principales ciudades del país.

Estas instituciones se fundamentaron bajo los principios de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el marco fundamental de las políticas dirigidas a la dotación de una vivienda digna como parte de los derechos sociales establecidos en la constitución. A partir de los principios constitucionales se desarrollaron instituciones oficiales a nivel federal que crearon las condiciones legales para llevar a cabo la producción de vivienda de manera masiva (Martínez, 2015).

Las instituciones federales serían los instrumentos legales de las entidades federativas para atender la demanda de vivienda en los Estados, además de que permitirían fomentar la creación de los instrumentos de planeación encargados de regular la producción de vivienda y el crecimiento urbano de sus ciudades.

Las principales estructuras institucionales en las que se apoya la política de vivienda en México se componen de dos grandes elementos: por un lado, los marcos legislativo y programático, y por otro lado el conjunto de organismos de vivienda federales y locales, que desempeñan distintas funciones enfocadas principalmente a la atención de la demanda habitacional (Martínez, 2018).

### 3.2 Normatividad en los tres niveles de gobierno

La ocupación del suelo debe responder a los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial, así como al marco normativo que establece los diferentes lineamientos para la producción de vivienda, comercio, servicios y distintas actividades productivas que se desarrollan en las ciudades.

En México se cuenta con normatividad e instrumentos de planeación dirigidos a ordenar el crecimiento urbano de las ciudades en los tres niveles de gobierno; federal, estatal y municipal, que tienen su fundamento legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constituciones Políticas Estatales, Bandos municipales y en distintos códigos y leyes de nivel federal y estatal.

Tabla 5. Documentos oficiales y artículos para el proceso de planeación del suelo y a la producción de vivienda.

Nivel de Gobierno	Documento oficial	Año	Nº art.	Argumento
Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	1916	4	Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.
			27	Condiciones a las que se sujeta la propiedad de la tierra, ordenamiento de los asentamientos humanos.
			115	Atribuciones de los ayuntamientos en materia de suelo y vivienda.
			123	Obligación de patrones para dotar de vivienda sus trabajadores.
	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	2016	3	Ordenar el territorio conservando y mejorando los centros de población.
			4	La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial.
			49	Participación de diversos sectores para el control de la zonificación.
	Ley de Planeación	2003	2	Planeación a través del conocimiento de necesidades básicas de la población.
			33	Planeación urbana nacional.
	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	2014	32	Relación del gobierno federal y estatal para llevar a cabo una planeación urbana nacional en materia de sustentabilidad, vivienda y combate a la pobreza.
Estatal	Ley Orgánica de la Administración Pública y del Estado del México	1993	31	La SDU es la responsable de regular el ordenamiento territorial.
	Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México	2013	51	Fijar las bases para planear, ordenar, regular, controlar, vigilar y fomentar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos.
	Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México	2017	42	Reglas de construcción para los conjuntos urbanos.
52			Obligación de los titulares para dotar de servicios básicos a los habitantes. (áreas de donación destinadas a equipamiento urbano).	

	Ley de Planeación del Estado de México y Municipios	2001	3	El proceso de planeación se sustenta en congruencia con los planes de desarrollo del estado y municipales.
	Ley de vivienda del Estado de México	2008	2	La vivienda como sector prioritario para el desarrollo.
			8	Prioridad a la construcción de vivienda social.
Municipal	Plan Municipal de Desarrollo Urbano	2016 - 2018		Tipos de vivienda, oferta y demanda de suelo y vivienda. Equipamiento urbano (de salud, educativos, recreativo).
	Bando de desarrollo municipal.	2016 - 2018		Obras públicas y desarrollo urbano.

Fuente: Elaboración propia con base en: Poder Ejecutivo Federal (1916), (2003), (2013), (2016). Poder Ejecutivo del Estado de México (2013), (2016). Poder Legislativo del Estado de México (1993), (2001), (2009). H. Ayuntamiento Municipal de Calimaya 2016-2018 (2018), H. Ayuntamiento Municipal de Zinacantepec 2016-2018 (2018).

#### Ámbito Federal

El artículo 4º de la Constitución Política establece que “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.”

Para alcanzar lo que se establece en artículo 4º constitucional, en torno a la vivienda el gobierno federal establece en su artículo 123 que “Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones”.

Con ello el gobierno federal sienta las bases legales para conformar el derecho a la vivienda como política pública que sería materializada por los organismos federales encargados de llevar a cabo dicho fin, respetando los diferentes tipos de propiedad de la tierra que se encuentran plasmados en el artículo 27 (Poder Ejecutivo Federal, 1916)

En dicho artículo se establece que “se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad” (Poder Ejecutivo Federal, 1916).

Para ello fue necesario conformar el marco jurídico y los instrumentos de ordenamiento territorial y planeación urbana que indujeron el crecimiento urbano ordenado de las ciudades. De ahí que se creará en 1976 a la LGAHOTDU que tiene como objetivo, ordenar y regular los asentamientos humanos para el desarrollo del territorio a nivel nacional conservando y mejorando los centros de población a través de gobiernos federales, estatales y municipales (Poder Ejecutivo Federal, 2016)

De la LGAHOTDU cabe destacar el artículo 3º, en el que se establece la necesidad de ordenar el territorio a través de “actos o actividades tendientes al uso o aprovechamiento del suelo dentro de áreas urbanizadas o urbanizables, tales como, tales como subdivisiones, parcelaciones, fusiones, relotificaciones, fraccionamientos, condominios, conjuntos urbanos o urbanizaciones en general, así como de construcción, ampliación, remodelación, reparación, demolición o reconstrucción de inmuebles, de propiedad pública o privada, que por su naturaleza están determinadas en los planes o programas de desarrollo urbano o cuentan con los permisos correspondientes. Comprende también la realización de obras de equipamiento, infraestructura o servicios urbanos”.

Lo referido en el artículo 3º se complementa con el artículo 4º denominado “La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los principios de política pública”. En este artículo se establecen aspectos que destacan temas como: el derecho a la ciudad donde se establece que debe “Garantizar a todos los habitantes de un asentamiento humano o centros de población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos...” además de tener derecho a la propiedad urbana “garantizando el derecho de propiedad inmobiliaria con la intención de que los propietarios tengan protegidos sus derechos, pero también asuman responsabilidades específicas con el estado y con la sociedad, respetando los derechos y límites previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley”.

En el mismo artículo se hace referencia a la importancia de “adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos” a través de la coherencia y racionalidad. Como un principio más de la política pública. Otro principio relevante para esta investigación tiene que ver con la productividad y eficiencia es decir, con “fortalecer la productividad y eficiencia de las ciudades y del territorio como eje del crecimiento económico, a través de la consolidación de redes de vialidad y movilidad, energía y comunicaciones, creación y mantenimiento de infraestructura productiva, equipamientos y servicios públicos de calidad”, entre otros.

Un artículo que permite complementar las diez principios de la política pública para llevar a cabo el orden de los asentamientos humanos es el artículo 52 de esta misma ley en la que se establece que “La legislación estatal en la materia señalará los requisitos y alcances de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y establecerá las disposiciones para: La asignación de usos del suelo y destinos compatibles, promoviendo la mezcla de usos del suelo mixtos, procurando integrar las zonas

residenciales, comerciales y centros de trabajo, impidiendo la expansión física desordenada de los centros de población y la adecuada estructura vial” (Poder Ejecutivo Federal, 2016)

Por otra parte, la Ley de Planeación (2003) crea las bases para que el ejecutivo federal coordine sus actividades en materia de planeación y ordenamiento urbano con las demás entidades federativas y así cumplir los objetivos establecidos en los Planes y Programas de Desarrollo en diferentes territorios.

De acuerdo con esta ley en el artículo 3º se entiende por “planeación nacional del desarrollo a la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen” (Poder Ejecutivo Federal, 2003) .

Este ordenamiento sistémico al que se refiere la LGAHOTDU, se realiza a través de programas, subprogramas y proyectos federales que vienen a constituir lo que se conoce como instrumentos de la política pública de planeación territorial. Para el caso de las obras públicas en particular la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976) se encarga de la planeación, programación, presupuestación, ejecución y control de las obras públicas.

Cabe aclarar que lo descrito en torno a este marco normativo respondió a las necesidades de operación del Estado benefactor y al diseño de su política pública, para este tema de investigación solo se ha destacado lo relacionado a la política urbana y de vivienda. Dicha normatividad experimentó transformaciones radicales al adoptar los principios del Estado neoliberal, esto se puede observar en la LGAHOTDU que desde su publicación en 1976 hasta el 2013 ha tenido diversos cambios cómo; la creación de la Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1976-1982), La creación de la Secretaria de Desarrollo Urbano y

Ecología (1982-1992), la nueva Ley de Asentamientos Humanos (1993) las atribuciones municipales en materia urbana (1999).

La creación de la Secretaría de Desarrollo Social (aunque reunía funciones de desarrollo urbano en sus inicios no incluía al desarrollo urbano en su nombre) (1992-2018), la primera reforma (2010), una nueva propuesta de reforma en la Cámara de Diputados (2011), una segunda reforma (2012) y la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano 2013 a la fecha (Gómez, 2017).

En consonancia con estas reformas, en el marco jurídico federal se impulsaron otras que correspondían a la reestructuración de los organismos responsables de la política territorial en el país, de esta manera el artículo 32 de la Ley Orgánica de la administración pública federal se reconoce a la Secretaría de Desarrollo Social (1999) como la encargada de elaborar las políticas de desarrollo social en la que incluye el ordenamiento de los asentamientos humanos, además de la producción de vivienda a través de la ejecución de programas enfocados atender las necesidades sociales. Dicho artículo apunta a la elaboración de estrategias y acciones de ordenamiento territorial estableciendo, además, la creación de reservas territoriales para el desarrollo de las ciudades y la participación de los tres órdenes de gobierno en el ordenamiento territorial.

De manera concomitante con estas reformas jurídicas y administrativas en el marco jurídico de las políticas públicas de ordenamiento territorial, se impulso el cambio de funciones del INFONAVIT que desde 1972, año de su creación, fue el principal productor de vivienda hasta la reforma en 1992 con la que lo reducen al papel de financiador de vivienda, y con ello cede su participación hegemónica a grupos inmobiliarios y urbanizadores privados en el proceso de urbanización de las ciudades.

La transformación que afecta al ámbito municipal es la reforma del artículo 27 constitucional al cambiar la tenencia de la tierra especialmente la figura legal del ejido para modificar el régimen de explotación colectiva de los ejidos y las tierras comunales y desarrollar la pequeña propiedad rural.

Esta reforma facilitó a los grupos inmobiliarios privados la adquisición de abundante suelo y barato para llevar a cabo la producción de vivienda, sin que se apegara a los planes de desarrollo urbano, específicamente a las áreas que son asignadas para inducir el crecimiento urbano de las ciudades. Derivándose de ello la conformación de asentamientos humanos en espacios periféricos, fragmentados, segregados, carentes de servicios, equipamiento y poco planificados.

Esta reforma facilita a los grupos inmobiliarios privados la adquisición de abundante suelo barato para promover la producción de vivienda. Derivándose de ello la conformación de asentamientos humanos en las periferias urbanas siguiendo patrones de desarrollo, fragmentados, segregados, carentes de servicios, equipamiento y poco planificados (Gandulfo, 2013).

Estas leyes conforman el fundamento institucional con base en el cual las distintas entidades federativas diseñan su propia normatividad dirigida al ordenamiento territorial. Tal es el caso del Estado de México que hasta 1983 fundamentó su actuación en las normas establecidas en la Ley de Asentamientos Humanos publicada en 1976 para ordenar y planificar el crecimiento urbano de sus ciudades.

Como consecuencia de la adopción de los principios del Estado neoliberal el gobierno del estado de México dejó de apegarse a los lineamientos de la ley general de asentamientos humanos y se dio a la tarea de conformar su propia normatividad, dando como resultado la creación del Código Administrativo del Libro Quinto y su reglamento.

#### Ámbito Estatal

La Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (Poder Legislativo del Estado de México, 2001) tiene como objetivo establecer las normas del Sistema de Planeación Democrática para el desarrollo del estado y municipios promoviendo la participación democrática de sus habitantes. "Este ordenamiento señala la coordinación y cooperación de las administraciones públicas federal,

estatal y municipales; los planes, programas, presupuesto por programas, el proceso de control, seguimiento y evaluación de los indicadores del desarrollo del sistema”.

Como parte de la ley de planeación del Estado de México se encuentra la Ley de Vivienda del Estado de México (Poder Legislativo del Estado de México, 2009) que tiene como propósito regular la política estatal, los programas, instrumentos y acciones para que toda persona pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa. Considerando a esta como un sector prioritario para el desarrollo económico y la integración social donde el gobierno del Estado y los municipios impulsarán y organizarán las actividades inherentes en la materia. En congruencia a este sector en el artículo 8º y 16º se fomenta la construcción de vivienda social, su adquisición, autoconstrucción, mejoramiento y rehabilitación.

El fundamento jurídico estatal para la producción de vivienda se encuentra en el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México (Poder Ejecutivo del Estado de México, 2013), cuyo objetivo es “establecer las bases para planear, ordenar, regular, controlar, vigilar y fomentar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población en la entidad, procurando garantizar los derechos de la población en materia de desarrollo urbano sustentable” (Poder Ejecutivo, 2013)

En el artículo 5 del mismo se establecen las atribuciones de los municipios para poder expedir licencias del uso de suelo y autorizar los cambios del mismo, ocupación, utilización, densidad, altura de edificaciones, la supervisión y ejecución de obras de urbanización e infraestructura hidráulica que establezcan los acuerdos de autorización de conjuntos urbanos, así como recibir, conservar y operar el equipamiento urbano de dichos conjuntos.

En el ámbito estatal, uno de los principales instrumentos reguladores para la planeación y construcción urbana es la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (Poder Legislativo del Estado de México, 1993), en la que se plantea como objetivo la organización y el funcionamiento de la administración pública central y paraestatal de Estado de México, para ello en el artículo 31 se

designa la Secretaría de Desarrollo Urbano como la responsable de regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos así como el desarrollo de los centros de población y de la vivienda.

Según este marco normativo, la Secretaría de Desarrollo Urbano formulará e implementará políticas estatales de vivienda y urbanismo, además de aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, del desarrollo urbano y de vivienda. Formulará, ejecutará y evaluará el Plan Estatal de Desarrollo Urbano (GEM, 2008) y planes regionales para promover y vigilar el desarrollo urbano de las comunidades y centros de población del estado; vigilará las normas en materia de desarrollo urbano, vivienda y construcciones para promover obras de urbanización, infraestructura y equipamiento urbano, y ayudará con la promoción y realización de los programas de suelo y vivienda.

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano (GEM, 2008) (Ver anexo II.3) actualizado por última vez en el año 2019 enfatiza como políticas, la orientación del territorio y el poblamiento, además del desarrollo urbano sustentable y cuidado de las reservas territoriales motivado por la invasión de suelo para la construcción inmobiliaria de manera informal. Entre las principales estrategias resaltan aspectos como: las mezclas de usos de suelo que sean compatibles con el objetivo de reducir viajes, cohesión social e incluso por cuestiones de seguridad.

Por otro lado la regulación del desarrollo para proyectos inmobiliarios que pudieran estar vinculados con la creación de empleos y el desarrollo económico, sin dejar de lado temas relacionados con la sustentabilidad pues, en el PEDU se establece que es importante constituir reservas para el desarrollo urbano y preservación del medio ambiente desde la perspectiva habitacional.

Con determinadas políticas los municipios de Estado de México emprenden estrategias como: mantener un equilibrio en la dosificación del suelo previsto para el crecimiento urbano, no especulando con introducción de servicios, dar las condiciones adecuadas y regularizar la tierra en asentamientos irregulares en tierras de origen comunal (Ver anexo II.4 y II.5).

Como complemento al Código Administrativo del Estado de México se encuentra el reglamento del Libro Quinto encargado de regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos llevando a cabo acciones como; planeación, ordenación, control, vigilancia y fomento al ordenamiento territorial. En este reglamento se establecen normas para desarrollar el sistema estatal de planeación del desarrollo urbano así como el régimen jurídico de los conjuntos urbanos, predios condominios, supervisión y entrega de obras de urbanización, equipamiento urbano, infraestructura, normatividad de vías públicas y privadas (Poder Ejecutivo, 2013)

Con relación a la producción de vivienda bajo la figura de conjuntos urbanos, el artículo 41 de este reglamento establece las reglas generales para la construcción de conjuntos urbanos, mientras que en el 42 se definen áreas de donación destinadas a equipamiento urbano de estos conjuntos, y en el 52 se señalan las obligaciones de los titulares para dotar de servicios básicos a los habitantes.

#### Ámbito municipal

A nivel municipal la actuación de este nivel de gobierno se fundamenta en lo establecido en el artículo 115 de la constitución de la república, así como en la ley orgánica de la administración pública del Estado de México y en la propia ley orgánica municipal, mientras que el instrumento en el que se establecen las normas básicas para orientar el régimen de gobierno, determinar las bases de la división territorial y su organización administrativa, así como para regular los derechos y obligaciones de la población, se encuentran establecidos en el Bando de Policía y Buen Gobierno Municipal en donde se establece su participación en el ordenamiento de los asentamientos humanos a través de programas de desarrollo urbano y demás instrumentos regulados en los ordenamientos federales, estatales y municipales.

Entre los componentes del bando municipal se encuentran las atribuciones que corresponden a la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, como principal ejecutor y evaluador del Plan Municipal de Desarrollo Urbano y los Planes Estratégicos de los Centros de Población y Vivienda, de acuerdo a las

necesidades de cada municipio (H. Ayuntamiento Constitucional de Calimaya, 2015-2018, 2018).

En él se establece que “el Ayuntamiento está obligado a formular en cada periodo de Gobierno, un Plan de Desarrollo Municipal por el tiempo que duren sus funciones en donde se deben establecer los programas anuales que deberán establecer las diversas actividades a desarrollar por la administración municipal, así como su evaluación atendiendo las respectivas disposiciones que imponen los reglamentos nacionales y estatales. Aunado a ello serán atendidos las necesidades y requerimientos de la población de mayor prioridad” (H. Ayuntamiento Constitucional de Zinacantepec 2015-2018, 2018).

Por su parte el Plan de Desarrollo Municipal 2015-2018, se caracteriza por ser el instrumento técnico-jurídico que en materia de planeación urbana determina los lineamientos aplicables al ámbito municipal y promueve la coordinación de esfuerzos estatales y municipales que garanticen un desarrollo sustentable para el medio urbano, social y natural.

Entre los aspectos que contiene el Plan de Desarrollo Municipal se consideran relevantes para esta investigación las políticas de aprovechamiento de suelo, la incorporación del suelo al desarrollo urbano, promoción y fomento a la vivienda, las redes de infraestructura y cobertura de equipamiento y servicios. Además de la normatividad que incluye el plan como; normas de usos de suelo, normatividad urbana general, tipología de la vivienda, normas sobre la infraestructura y dotación de equipamiento (H. Ayuntamiento Constitucional de Zinacantepec 2015-2018, 2018).

Disponer de suelo urbanizable es requisito indispensable para cumplir el propósito de brindar viviendas a la población, pero, el acceso a este suelo enfrenta obstáculos de tipo técnico, administrativo y normativo, que generan procesos caóticos de urbanización en las principales ciudades del país. La política pública de vivienda se enfoca principalmente en la asignación de subsidios a la demanda y la implementación de proyectos de construcción, pero, sin una política pública de suelo que regule el uso y mercado, no se podrá planear a largo plazo y será muy

difícil disminuir la brecha entre la oferta y la demanda de viviendas y lograr un desarrollo eficiente, equitativo y ordenado de la ciudad.

En otras palabras podemos establecer que el suelo y su gestión es el conjunto de intervenciones de las entidades públicas sobre el mercado de la tierra, tendiente a corregir lo que podría conducir a evoluciones inapropiadas, ineficientes y peligrosas. Uno de los principales aspectos de suelo es orientar el desarrollo urbano de manera coherente y racional, para asegurar la compatibilización entre las diferentes funciones urbanas, objetivo que se busca a través de la planificación urbana o el conjunto de las reglas del urbanismo. Es necesario pensar, formular e implementar una política pública de suelo como parte de la política pública de vivienda y como componente esencial de la planeación urbana. Por lo anterior podemos asumir que los gobiernos municipales de los casos de estudio deciden implementar acciones que permitan resolver y atender los problemas de suelo en determinados espacios.

Cada uno de los aspectos que se mencionan en el párrafo anterior forma parte fundamental para la construcción de éste análisis, en tanto que permite identificar si efectivamente la política de vivienda en el periodo 2000-2018, respecto a cada municipio, ha derivado en un cambio significativo en las dinámicas de crecimiento urbano y con ello efectos en torno a la disposición de equipamiento urbano.

### 3.3 Reflexión parcial

Los planes de ordenamiento territorial, acompañados del respectivo marco normativo, son los instrumentos con los que se ordena y orienta a la ocupación del suelo. Cada uno de ellos responde a los principios constitutivos de cada modelo de Estado, definiendo no solo la parte legal sino también los actores protagonistas en el proceso de hacer ciudad.

Con base en la revisión que se desarrolló en este capítulo fue posible identificar que el marco normativo en torno al diseño de la política urbana ha respondido a dos grandes momentos definidos por el tipo de Estado que se ha instaurado en el país.

El primero corresponde al Estado benefactor, en este se sientan las bases legales con las que se buscó ordenar el territorio dependiendo de la vocación de este, esto se puede constatar con algunos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el primer marco normativo dirigido a ordenar el crecimiento urbano en las ciudades: Ley General de Asentamientos Humanos y a partir de esta, en el diseño de distintos códigos normativos complementarios a dicha ley.

De esto cabe rescatar la participación del Estado como un agente interventor y empresario, que concentro no solamente la toma de decisiones, sino que además garantizo su participación hegemónica a través de los distintos organismos gubernamentales, en la vida política, económica y social.

Durante el periodo del Estado benefactor la política habitacional estuvo orientada a la producción de vivienda nueva con una activa participación de los organismos de planeación urbana y de producción habitacional (particularmente el INFONAVIT), con las reformas neoliberales de 1992 con las que la acción de este organismo estuvo orientado a apoyar al sector inmobiliario, lo que derivó en una expansión urbana desmedida que, con el apoyo de los organismos estatales de vivienda, ha incorporado nuevos actores y está transformando la forma que asume la urbanización en la periferia de las ciudades.

Las reformas jurídicas al artículo 27 constitucional de 1992, abrieron el camino a la privatización de los ejidos, facilitando que el capital inmobiliario privado se apropiara de la producción del espacio habitacional en la periferia urbana y generara usos más rentables que suelo rural. En este contexto, los organismos encargados de ejecutar la política pública de vivienda actuaron como facilitadores de los negocios inmobiliarios al transferir las cuentas de los derechohabientes a los productores de vivienda, con el fin de acercar la oferta que estos estaban generando, a la demanda efectiva.

Dicha situación es característica de la forma de actuación del Estado neoliberal que tiene como principales objetivos, constituirse como un Estado mínimo adelgazando su capa burocrática, situación que se conseguiría a partir de la venta

de empresas paraestatales y de no intervenir en actividades productivas en ningún ámbito.

Bajo esta lógica para el caso de la política urbana, el Estado deja de ser el principal actor en la producción de vivienda y la orientación del crecimiento urbano, de ahí que fuera necesario reformular el marco jurídico que legitimara el retraimiento de este, de las distintas actividades económicas y productivas que venía desarrollando, tal es el caso del INFONAVIT, que a partir del año de 1992 dejaría de ser el principal productor de vivienda.

La reforma de este marco jurídico posibilitó a las distintas entidades federativas la elaboración de sus reglamentos y códigos con las que se regularía la participación de los actores en la producción de vivienda, equipamiento, infraestructura urbana, entre otros. Tal es el caso del estado de México que en 1983 comenzó a dar forma al Libro Quinto del Código Administrativo y su reglamento formulado bajo los principios del libre mercado.

En este sentido, la reforma al Libro Quinto del Código Administrativo, como principal referente en asuntos habitacionales donde se incluyen temas referentes al sistema de planeación estatal, el contenido de los planes de desarrollo y todo aquello que tiene que ver con autorizaciones urbanas de suelo: conjuntos urbanos, condominios, fue determinante para promover un cambio definitivo en la orientación de la política de vivienda, y a través de ella de la política urbana en general.

Pareciera ser que el diseño de instrumentos de planeación así como la transformación del marco jurídico relacionado a la política de vivienda derivaría en procesos de ocupación ordenados y planificados en el estado de México, sin embargo la puesta en marcha del libro quinto ha traído como consecuencia efectos negativos en la habitabilidad de la vivienda, su producción, materiales de construcción, todo ello asociado con factores de localización, el tamaño de esta en conjuntos urbanos, dotación de servicios básicos así como su cercanía con el equipamiento urbano derivado en impactos urbanos que han impactado de

manera desfavorable a la población residente en este tipo de desarrollos inmobiliarios.

El Libro Quinto del Código Administrativo es además una clara evidencia de cómo el Estado mexicano introdujo a partir de la década de los noventa principios neoliberales en la política pública en materia de suelo y vivienda, transformando instituciones y creando reglas para que el capital inmobiliario pudiese apropiarse a bajo precio del suelo de las comunidades agrarias.

Este ordenamiento fue así, una derivación directa de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional y a la ley del INFONAVIT, y junto con ellas permitió transformar el marco jurídico institucional para legalizar el mercado de tierras ejidales al permitir su transferencia al sistema de propiedad privada (dominio pleno), y su incorporación al desarrollo urbano, pero también hicieron posible la conversión de las tierras localizadas en las periferias urbanas, en campo fértil para la capitalización del sector inmobiliario con fines lucrativos, generando con ello un nuevo escenario para la producción del hábitat, con la presencia de nuevos actores sociales (inmobiliarias privadas) y nuevas formas de relación entre los sectores público y privado en torno al suelo urbanizable.

A partir de la puesta en marcha del libro quinto, se han hecho más laxas las obligaciones que deben estar cubriendo los desarrolladores urbanos con relación a las áreas de donación y el equipamiento urbano que debe acompañar a la producción de vivienda. Debido a que la explotación del ejido por los grupos inmobiliarios privados propicia el crecimiento urbano periférico que dificulta el ordenamiento territorial planificado y la accesibilidad a equipamientos, servicios e infraestructura urbanos.

## **Capitulo IV. Diseño metodológico de la investigación y diagnóstico de los municipios Calimaya y Zinacantepec**

El objetivo de este capítulo consiste en la elaboración del diseño metodológico como primer subcapítulo, a través de la elaboración de una matriz metodológica en la cual se establecieron, las dimensiones, subdimensiones, variables e indicadores con las que se realizó el análisis de los casos de estudio.

En el segundo subcapítulo se elaboró un diagnóstico que permitió comprender la situación actual y la magnitud de los problemas derivados de la implementación de una política de vivienda bajo los principios neoliberales en los municipios que se toman como objeto de estudio.

#### 4.1 Aportación metodológica

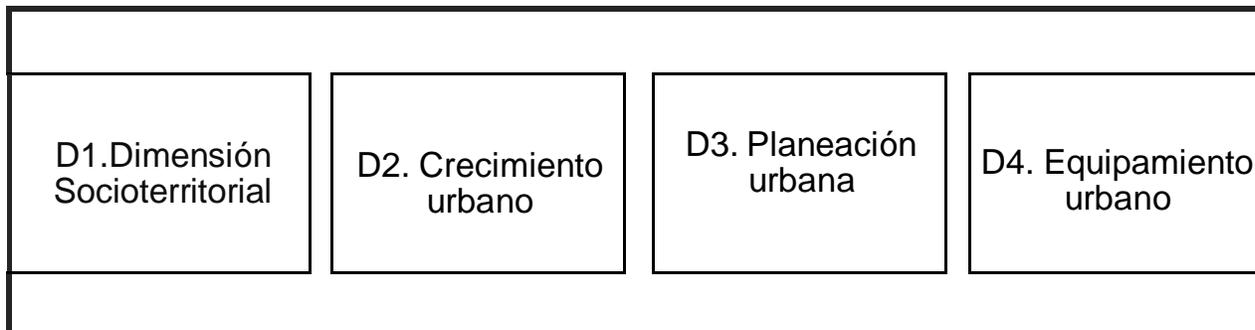
Este apartado metodológico se acompaña de información cuantitativa y cualitativa con base en Sampieri (2014), quien establece que cualquier investigación puede incluir elementos de más de uno de estos dos métodos. Este análisis se basa en un método cuantitativo explicativo, debido a que más allá de una descripción de fenómenos establece relaciones entre conceptos que están dirigidos a responder a cuestionamientos sobre las causas de los eventos y fenómenos físicos y sociales, a través de la recopilación de documentos oficiales, artículos, libros pertinentes con la misma línea de investigación (Sampieri, 2014: 198).

Además es una investigación cualitativa narrativa, debido a que se ubica en un periodo de tiempo y reconstruye secuencias donde se exploran y comprenden las experiencias de las personas que se encontraron ante un fenómeno que en este caso se refiere a la política de vivienda y como se manifiesta esta en el territorio (Sampieri, 2014).

A partir de estos dos métodos se llevará a cabo la definición de dimensiones y variables. Las dimensiones elegidas para la creación de una propuesta metodológica son de naturaleza multidimensional e integral a las políticas de vivienda, suelo y espacios recreativos además de que consideran la relación de estas con las funciones de los servidores públicos vinculados con el ordenamiento territorial.

Dichas dimensiones pueden observarse de manera muy general en la siguiente figura:

Figura 3. Dimensiones de análisis



Elaboración propia con base en Isunza y Méndez, (2011), Espinoza (2014) y Martínez (2015).

Para la selección de las dimensiones, variables e indicadores se llevó a cabo la revisión metodológica de publicaciones referentes a temas de política de vivienda bajo los principios del Estado neoliberal, tal es el caso de Isunza y Méndez, (2011), Espinoza (2014) y Martínez (2015) entre otros. Además de la revisión y selección de documentos oficiales que permiten identificar el cumplimiento de la norma para la producción de vivienda bajo la figura de conjunto urbano.

Para tratar de sistematizar esta información a continuación se presentan las dimensiones, variables e indicadores (ver tabla 6), así como su respectiva fuente, que facilita la organización de la información y posteriormente el análisis de la misma.

Tabla 6. Dimensión, variable indicador y fuente para aplicación de metodología en los municipios seleccionados.

Dimensión	Variables	Indicadores	Fuente	Autor
Socioterritorial	Condiciones socio-económicas	Crecimiento demográfico	Censos económicos (2015)	INEGI
		Población Económicamente Activa (PEA)	Censo de población y vivienda (2010, 2015)	
	Condiciones territoriales	Localización	PMDU de los municipios de estudio (2015)	INEGI
		Conjuntos urbanos	PMDU de los municipios de estudio (2015)	
Equipamiento urbano		PMDU de los municipios de estudio (2015)		
Planeación urbana	Regulación	Marco normativo del EDOMEX y su vinculación a la producción de vivienda	PDE, PDUE, LQCAEM <sup>1</sup> (2016)	Gobierno Municipal
	Gestión	Planeación urbana municipal para la producción de vivienda	PDM <sup>2</sup> (2016)- de los municipios de estudio y PMDU	SEDUyM
Crecimiento urbano	Cobertura	Crecimiento urbano del municipio de Calimaya y Zinacantepec 2000-2018	SEDUyM (1990-2018)	SEDUyM y Pedrotti (2013)
		Registro de los conjuntos urbanos reconocidos por la SEDUyM versus realidad urbana de Calimaya y Zinacantepec 2000-2018.	Recorrido en campo y observación (2019)	SEDUyM y Pedrotti (2013)
	Construcción de vivienda social por el agente inmobiliario	Construcción de conjuntos urbanos de vivienda de interés social en Calimaya y Zinacantepec 2000-2018	SEDUyM <sup>3</sup> (1990-2018)	SEDUyM
Equipamiento urbano	Salud	Radio y población beneficiada de unidades médicas por municipio (2000-2018)	SNEU <sup>4</sup> (2012)	SEDESOL
	Educación	Radio y población beneficiada por nivel escolar en cada municipio (2000-2018)	SNEU (2012)	SEDESOL
	Recreativo /deportivo	Radio y población beneficiada de unidades recreativas y de deporte 2000-2018	PDM (1990-2004) IGCEM (2004-2018)	INEGI
	Accesibilidad	Cercanía del equipamiento con los conjuntos urbanos	Recorrido en campo y observación (2019)	SEDUyM

Elaboración propia con base en Isunza y Méndez, (2011), Espinoza (2014) y Martínez (2015).

En la tabla 6, se presentan las dimensiones, variables e indicadores con los que será posible desarrollar el diagnóstico demográfico, económico, vivienda y equipamiento de los municipios de estudio, además de obtener el insumo para llevar a cabo el análisis que dé respuesta al planteamiento del problema.

#### 4.1.1 Descripción del contenido de las dimensiones, variables e indicadores

##### Dimensión Socioterritorial

La dimensión socioterritorial se refiere al espacio geográfico, en otras palabras es multidimensional, está constituido por distintos tipos de espacios (urbano, económico, cultural, etc.) y sólo puede comprenderse analizando todas sus variables e indicadores.

<sup>1</sup> LQCAEM (Libro Quinto del código administrativo del Estado de México)

<sup>2</sup> PDM (Plan de Desarrollo Municipal)

<sup>3</sup> SEDUyM (Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano)

<sup>4</sup> SNEU (Sistema Normativo de Equipamiento Urbano)

*Condiciones socioeconómicas:* Es la medida de situación social que incluye típicamente ingresos y ocupación, está ligada a una amplia gama de repercusiones de la vida, que abarcan desde el número de pobladores, logros académicos y situaciones laborales.

- Crecimiento demográfico: es el resultado de un análisis estadístico en un grupo humano, vinculado a su evolución o a un cierto momento de la misma.
- Población Económicamente Activa: Esta compuesta por todos los habitantes en edad laboral que trabajan en un empleo remunerado.

*Condiciones territoriales:* Variable que se enfoca en la localización de los asentamientos humanos así como el desarrollo físico espacial.

- Localización: Lugar y espacio en el que se encuentra el municipio.
- Conjuntos urbanos: El conjunto urbano es la modalidad que se adopta en la ejecución del desarrollo urbano, que tiene por objeto estructurar o reordenar como una unidad espacial integral (SEDUyM, 2018).
- Equipamiento urbano: Se refiere a los espacios aptos para el desarrollo de actividades fuera del hogar.

## Planeación urbana

La planeación urbana es el proceso de clasificación y adecuación del medio urbano, en sus aspectos sociales, financieros y físicos, además involucra la expansión demográfica y física, el aumento de las acciones productivas, la situación socioeconómica de la población, el mantenimiento de las ciudades en buenas condiciones de funcionamiento, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente (OCDE, 2017).

*Regulación:* Territorios producidos socialmente en los límites de la ciudad a partir de un conjunto de prácticas, discursos y representaciones que tienen como objetivo garantizar la supervivencia familiar.

- Marco normativo del EDOMEX y su vinculación a la producción de vivienda: Indicador que nos permite analizar lo que establecen los estatutos estatales en materia de suelo, habitacional y ordenamiento territorial.

Gestión: Asumir y llevar a cabo las responsabilidades sobre un proceso, esto incluye, la disposición de los recursos y estructuras necesarias para llevar a cabo lo planeado

- Planeación urbana municipal para la producción de vivienda: Acciones y programas de suelo y vivienda a nivel municipal encaminados a dar respuesta a los problemas asociados con la vivienda.

Crecimiento urbano

El crecimiento urbano es el aumento de población e infraestructura de los centros urbanos que se van expandiendo. El ritmo de crecimiento de la población urbana depende del aumento natural y social de la población urbana ya sea por natalidad, por la migración de personas desde las áreas rurales a la ciudad o por la reclasificación de áreas rurales en áreas urbanas (OCDE, 2017).

*Cobertura:* Capacidad del agente inmobiliario para satisfacer la demanda de vivienda para personas de bajos recursos.

- Crecimiento urbano del municipio de Calimaya y Zinacantepec 2000-2018: indicador que señala la validez y pauta para la construcción de vivienda hasta el año 2018.
- Registro de los conjuntos urbanos reconocidos por la SEDUYM versus realidad urbana de Calimaya y Zinacantepec 2000-2018: Este indicador corrobora al anterior, mostrando si se construyeron los conjuntos aprobados más o en su caso menos.

*Construcción de vivienda social por el agente inmobiliario:* Potencial inmobiliario para construir, vender y sobre todo cubrir la necesidad social.

- Construcción de conjuntos urbanos de vivienda de interés en los municipios de estudio: Dato que revela de manera precisa cual es el número de viviendas de interés social establecidas en cada municipio.

### Equipamiento urbano

El equipamiento urbano es el conjunto de espacios predominantemente de uso público, en donde se realizan actividades complementarias a las de habitación y trabajo que proporcionan a la población servicios de bienestar social y de apoyo a las actividades económicas, sociales, culturales y recreativas (OCDE, 2017).

*Salud:* Bienestar de la comunidad y el desarrollo de las actividades productivas de los recursos humanos en general.

- Radio y población beneficiada de unidades médicas por municipio (2000-2018): indicador que permite identificar la construcción de centros de salud y su cercanía para beneficio de la población.

*Educación:* Factor que beneficia la calidad de vida de los habitantes que les permite desarrollarse social, económica y culturalmente.

- Radio y población beneficiada por nivel escolar en cada municipio (2000-2018): Reporta cuántas instituciones de educación existen en los municipios, su nivel educativo y la cercanía a las viviendas.

*Recreativo:* Instalaciones complementarias que proporcionan los servicios correspondientes.

- Radio y población beneficiada de unidades recreativas y de deporte 2000-: indicador que permite identificar la cercanía y acceso para la población.

*Accesibilidad:* Posibilidad de utilizar a cierta cosa o facilidad para hacerlo.

- Cercanía del equipamiento con los conjuntos urbanos: indicador que apunta los alcances de los espacios abiertos y su correspondencia con las viviendas.

Las dimensiones, variables e indicadores presentados previamente permitirán que el desarrollo de la investigación tenga congruencia puesto que, como lo afirman investigaciones consultados, la política de vivienda tiene efectos que se manifiestan en el territorio trayendo consigo consecuencias que modifican el orden del territorio además del acceso a servicios básicos y equipamiento, impactando las posibilidades de los gobiernos locales para atender las demandas que derivan de dicha política.

#### 4.2 Diagnóstico de los municipios de estudio

Existen diferentes medios a partir de los cuales es posible identificar situaciones, condiciones y características de una realidad en diferentes niveles de escala, uno de ellos es el diagnóstico.

Para fines de éste se aplicará la dimensión socioterritorial, donde se analizarán las condiciones socioeconómicas que comprende aspectos como; crecimiento demográfico y la población económicamente activa. También se hará uso de la variable territorial a través de indicadores como; localización, conjuntos urbanos y equipamiento urbano. De ahí que se haga uso del diagnóstico para contextualizar a los municipios de Calimaya y Zinacantepec a fin de contar con un panorama socioterritorial.

##### 4.2.1 Calimaya

###### 4.2.1.1 Condiciones socioeconómicas

El municipio de Calimaya actualmente cuenta con un total de 47, 033 habitantes de los cuales 23, 061 son hombres y 23, 972 son mujeres (Ver tabla 7).

Tabla 7. Evolución de la población: Municipio de Calimaya 1990-2015

Año	Población
1990	24,900
2000	35,166
2010	47,033
2015	56, 574

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2015.

El crecimiento demográfico de Calimaya presentó una tendencia a la baja al pasar de 10,206 habitantes en la década de 1990-2000; a 8,263 habitantes del 2000-2010, esta tendencia se revierte a partir del periodo 2010-2015 que presentó un incremento acelerado al aumentar en 5 años, 9,541 habitantes.

El incremento poblacional comentada entre 1990 y 2015 trajo consigo un incremento en la producción de vivienda tal como se muestra a continuación:

Tabla 8. Total de viviendas de Calimaya 1990-2015

Año	Viviendas
1990	4,473
2000	7,153
2010	10,694
2015	13,394

Fuente: Elaboración propia, con base en INEGI, 2015

Como se puede observar en la tabla 8 el incremento de la vivienda de 1990 al 2000 fue de 2,680; en la década 2000-2010 aumentaron 3,541 viviendas y en el quinquenio 2010-2015 se presentó un aumento de 2,745 viviendas. Si se hace la relación del aumento de viviendas con el incremento demográfico en Calimaya se puede identificar la correspondencia del crecimiento poblacional de 2010 a 2015 con el aumento en la producción de vivienda en este mismo periodo.

Respeto al desarrollo económico de todo municipio se tiene relación directa con el desarrollo de su población, para el caso de Calimaya se identificaron actividades productivas en los tres sectores, que presentan un desarrollo incipiente y poco significativo en la dinámica económica del municipio, de acuerdo a la Encuesta

Intercensal, INEGI 2015, la Población Económicamente Activa (PEA) representa el 50.83 % del total de la población del municipio, y de esta 90.16 % representa la población ocupada.

La división ocupacional de este municipio se encuentra constituida por funcionarios, profesionistas, técnicos y administrativos que representa el 25.39% de la población; trabajadores agropecuarios 10.12%, trabajadores en la industria 22.90%, comerciantes y diversos servicios 39.86% y los no especificados 1.72% .

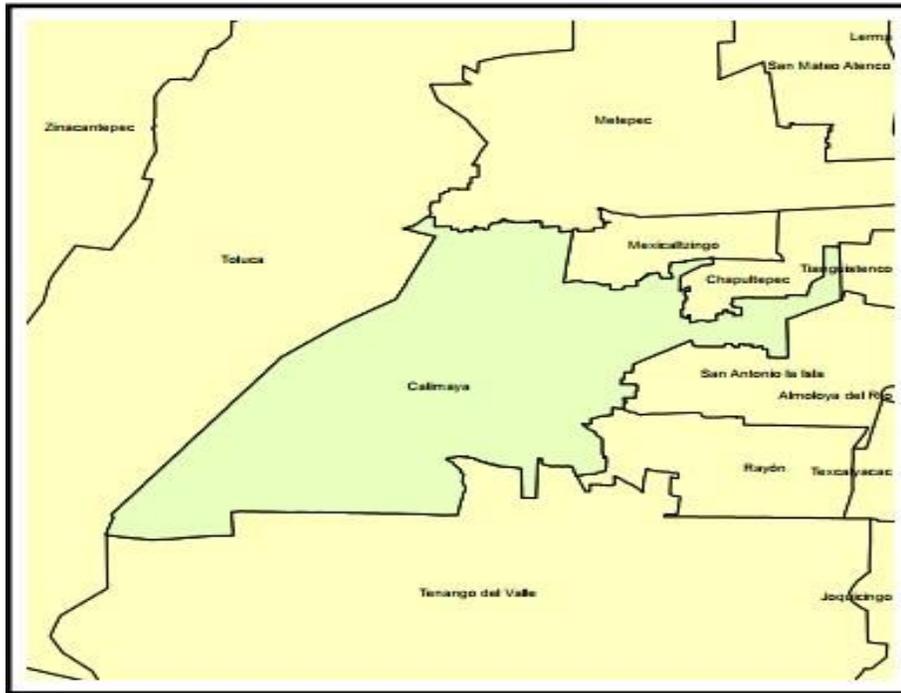
Si nos quedamos con los datos de esta estructura ocupacional pareciera que el municipio presenta un alto dinamismo industrial. Sin embargo, los censos económicos muestran que la única actividad significativa es la minería, que se caracteriza por ocupar fuerza de trabajo poco calificada y con baja remuneración, situación que no garantiza el desarrollo económico de quien se dedica a esta actividad productiva. Para el caso de comercio y servicios se caracterizan por ser a baja escala y no se encuentran representados por grandes consorcios.

Todo esto indica que la PEA residente en este municipio no desarrollo sus actividades en él, lo cual es una evidencia de que de manera creciente este municipio se ha ido consolidando como un espacio dormitorio para la población que realiza sus actividades laborales en otros municipios de la ZMVT.

#### 4.2.1.2 Condiciones territoriales

El municipio de Calimaya (ver mapa 1) ocupa el tercer lugar de los municipios de la Zona Metropolitana de Toluca y el quinto lugar del estado de México en cuanto a su extensión territorial que es de 103.4 k m<sup>2</sup>. Se localiza al sur de Toluca y limita al norte con los municipios de Metepec, Mexicaltzingo y Chapultepec; (Mejía et al 2017, pág. 12).

Imagen 1. Localización del municipio de Calimaya



Fuente:Elaboración propia con base en INEGI, 2019.

Este municipio forma parte de los municipios de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca así como de la megalópolis que esta formada con la zona metropolitana de la Ciudad de México. Su localización estratégica permite una eficiente conectividad con estos espacios, facilitando la movilidad de su población hacia los centros productivos, comerciales, de servicios, equipamiento de salud y educativos de la ZMVT.

La localización estratégica de este municipio combinada con la disponibilidad de un abundante suelo barato atrajo las miradas de los inversionistas inmobiliarios para desarrollar conjuntos urbanos de viviendas de tipo residencial y residencial media y alta y solo se presenta un caso de conjunto urbano de interés social. Dicha situación está conformando una ciudad dormitorio principalmente por la carencia de infraestructura productiva de los sectores secundario y terciario así como por la ausencia de equipamiento urbano orillando a su población a cubrir sus necesidades y desarrollar sus actividades en otros municipios y ciudades.

A partir de 1990 el crecimiento demográfico que han presentado las localidades de Calimaya ha traído consigo la transformación acelerada de los usos de suelo del municipio; al ampliarse el área urbana se ha producido un cambio de agrícola a habitacional, dicho fenómeno se ha venido observando a partir de 1980, acentuándose en 1990, principalmente en la Cabecera Municipal y en las localidades de, Santa María Nativitas y San Andrés Ocotlán y en la actualidad se han incorporado a esta dinámica las localidades la Concepción Coatipac y Zaragoza de Guadalupe, en estas últimas debido la accesibilidad que tienen con la Ciudad de Toluca, con la Ciudad de México, y los municipios de Metepec, Lerma y demás municipios de la ZMVT.

Derivado de la conectividad que facilita la movilidad de sus residentes a este municipio, se percibe un alto potencial para llevar a cabo la construcción de conjuntos urbanos, preferentemente de tipo residencial, residencial medio y alto que ha derivado en un creciente cambio en los usos del suelo.

Como parte de esta dinámica, en el municipio de Calimaya se construyó el primer conjunto residencial en el año de 1999 “Rancho el Mesón” que se caracterizó por estar dirigido a estratos económicos altos. Además de ser construido sobre suelo agrícola de la localidad de San Andrés Ocotlán, dando así origen a la expansión residencial en la periferia rural del municipio.

Ocho años más tarde la expansión residencial se reflejó en la autorización de seis conjuntos urbanos; Villas del campo I (Ver imagen 2), Ex Rancho San Martín, la Esperanza en la localidad de San Andrés Ocotlán y Villas del campo II (Ver imagen 3) e Ibérica en la localidad de Calimaya de Díaz González y Valle del Nevado en la Concepción Coatipac, estos exhibían la transformación definitiva del territorio rural, el cambio de uso de suelo y la reconfiguración urbana del municipio (Mejía, et. al. 2015, 18).

Imagen 2. Vista panorámica del Conjunto urbano “Villas del campo I.



Fuente: González, 2019

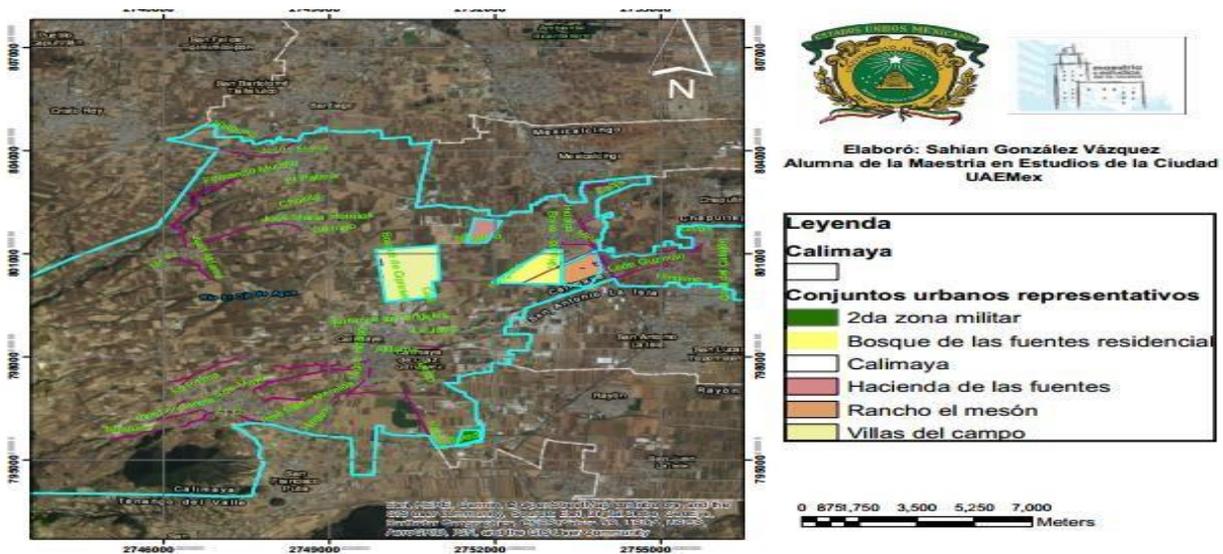
Imagen 3. Entrada a “villas del campo II”



Fuente: González, 2019

En el año 2010 se autorizaron cuatro conjuntos urbanos más bosques de las Fuentes, Valle de las Fuentes, Hacienda de la Fuentes y Lomas Urbi, establecidos en la localidad de San Andrés Ocotlán, convirtiendo así a las localidades de Calimaya de Díaz González, San Andrés Ocotlán y la Concepción Coatipac (Ver imagen 4) en espacios de vivienda para sectores sociales de ingresos altos, medios altos, medios y de interés social (Mejía, et. al. 2015, 22).

Imagen 4. Conjuntos urbanos representativos del municipio de Calimaya



Fuente Elaboración propia con base en INEGI, 2018

Llama la atención que en este municipio destaque la vivienda de tipo residencial y residencial media (Ver imagen 5) a través de la figura del conjunto urbano cerrado

que se ha producido, en la localidad y San Andrés Ocotlán, ubicado en la cercanía de la vialidad Toluca-Calimaya y Toluca-Tenango (Mejía et al 2015, 24).

Imagen 5. Residencial Hacienda de las fuentes, Calimaya



Fuente: González, 2019

En estas localidades solo fue posible identificar un conjunto abierto de interés social (Ver imagen 6), que a diferencia del residencial y residencial medio se encuentra en la periferia de La Concepción Coatipac, alejado de la vialidad Toluca-Tenango y Toluca-La Concepción Coatipac.

Imagen 6. Conjunto urbano de interés social. Villas del Nevado, Calimaya



Fuente: González, 2019

### *Equipamiento*

Para satisfacer las necesidades de los habitantes en el municipio de Calimaya, el municipio se ha encargado de proporcionar servicios, de salud, educativos, recreativos, entre otros, a sus habitantes, procurando que los pobladores interactúen dentro de su comunidad y no fuera de ella.

### *Educativo*

El municipio de Calimaya según la Encuesta Intercensal de INEGI, 2015 establece que del 100% de la población 30.96 % asisten a la escuela y el 68.86% no asiste, de los pobladores que asisten a la escuela, 0.62 % están en preescolar; 39.88 en la primaria; 59.50% en la secundaria; 23.09 en nivel media superior y el 18.48% en la universidad.

En los niveles de educación básico, medio básico, medio y medio superior, esta población se distribuye entre el número de escuelas que se encuentran en todo el municipio, el cual, cuenta con 46 instalaciones educativas, divididas de la siguiente forma: 15 preescolares, 18 básicas y 13 del nivel secundario. La preparatoria y el Colegio de Bachilleres brindan una cobertura regional, albergando en sus instalaciones además a estudiantes de los municipios de Mexicalzingo, Tenango del Valle, Rayón, San Antonio la Isla y Toluca (H. Ayuntamiento Constitucional de Calimaya 2015-2018, 2018).

### *Salud*

De manera similar al sistema educativo en el municipio de Calimaya se cubre cerca del 86% de la demanda de los servicios de salud del total de la población, el 22.08% se atiende en el IMSS; el 8.50% en el ISSSTE; 0.09% son usuarios de servicios médicos de la Marina; el 38.37% a través del ISEM; el 17.03% en consultorios privados; 9.43% en una farmacia y el 3.78% en otro lugar previsiblemente fuera del municipio (INEGI, 2015).

De todos estos servicios, sólo una pequeña parte se cubre con el equipamiento disponible en el municipio, el cual solo cuenta con 6 unidades médicas pública y una perteneciente al DIF estatal, mientras que alrededor del 40% se sirve de los

servicios de Seguridad Social como el IMSS, ISSSTE o ISSEMYM, para lo cual debe trasladarse a otros municipios de la ZMVT como Metepec o Toluca (H. Ayuntamiento Constitucional de Calimaya 2015-2018, 2018).

#### *Recreativo-deportivo*

Aunado a lo anterior en el municipio de Calimaya también se han establecido equipamiento deportivo para realizar actividades físicas, el municipio cuenta con una Unidad Deportiva, la cual está ubicada en la Cabecera Municipal, contando con 8,000 m<sup>2</sup> de terreno donde se localizan tres canchas de fútbol, cuatro de basquetbol, una de voleibol, cinco frontones, pista de carreras, sanitarios, gradas techadas, cafetería y oficinas administrativas. Además cada una de las localidades que integran el municipio por lo menos cuenta con campo de fútbol, de básquet y su jardín en el centro de la comunidad (H. Ayuntamiento Constitucional de Calimaya 2015-2018, 2018).

En los últimos años, además se han construido 4 nuevas unidades deportivas ubicadas en la Cabecera Municipal, Zaragoza de Guadalupe, San Andrés Ocotlán y San Lorenzo Cuauhtenco; un Centro Deportivo y Cultural, siete campos deportivos y una cancha de basquetbol.

#### 4.2.2 Zinacantepec

##### 4.2.2.1 Condiciones socioeconómicas

El municipio de Zinacantepec tiene una población total de 188, 927 habitantes, su población masculina es de 92, 503 y la femenina es de 96, 424 (Ver tabla 9) INEGI, 2015).

Tabla 9. Evolución de la población Municipio de Zinacantepec 1990-2015

Año	Población
1990	83,197
2000	121,850
2010	167,759
2015	188, 927

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI 2015.

Este municipio ha incrementado en más del 300% su población en las últimas casi cuatro décadas, por ejemplo, pasando de una población de 60, 232 habitantes en 1980 a 188, 927 en el 2015, de acuerdo con esta información, es a partir de esa década el municipio comenzó a presentar un crecimiento demográfico acelerado motivado en cierto modo por los flujos migratorios procedentes del municipio de Toluca por motivos residenciales.

De acuerdo con la información del comportamiento demográfico el crecimiento urbano de este municipio, tiene una relación directa con la producción de vivienda, y es a partir de la década de 1990-2000 cuando se presenta un aumento significativo en este rubro al pasar de 14, 296 a 23, 639 viviendas, esta tendencia de crecimiento se acentúa en la década del 2000 al 2010 y durante el quinquenio 2010-2015 (véase tabla 10).

Tabla 10. Total de viviendas de Zinacantepec 1990-2015

Año	Viviendas
1990	14,296
2000	23,639
2010	37,665
2015	45,258

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI 2015.

Esta producción acelerada de vivienda no ha ido acompañada con la creación de infraestructura productiva ni de equipamiento urbano que satisfaga las demandas de los nuevos residentes.

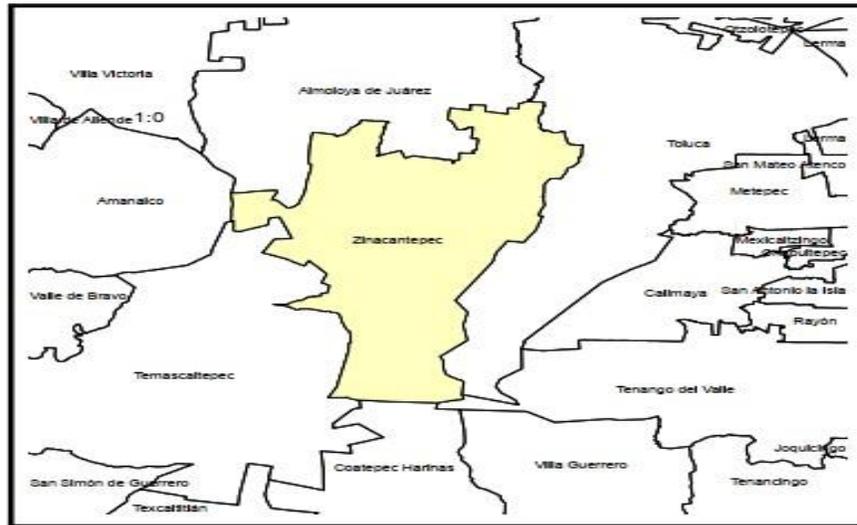
La división ocupacional de este municipio está muy diversificada aunque el trabajo industrial es el que mayor relevancia tiene en el conjunto de la PEA seguida por el sector servicios que unidas representan poco más del 55%, en conjunto la ocupación del total de la población que se encuentra constituida por profesionistas y trabajadores administrativos que representan el 25.81% de la población económicamente activa; trabajadores agropecuarios 4.58%; trabajadores de la industria el 30.52%, destacando la actividad maderera como principal actividad de este rubro; mientras que los comerciantes y los trabajadores en diversos servicios representan el 37.54% y los no especificados 1.44% (INEGI, 2015).

Estas actividades productivas no reflejan condiciones de crecimiento económico suficiente para hablar de un municipio que permitan garantizar la calidad de vida de sus habitantes, ya que el comercio y servicio no son especializados y la industria no requiere de mano de obra calificada.

#### 4.2.2.2 Condiciones territoriales

El municipio de Zinacantepec (Ver imagen 7) se encuentra situado en la porción occidental del Valle de Toluca, limita al norte con Almoloya de Juárez; al sur con Texcaltitlán, al este con Toluca y Calimaya; al oeste con Temascaltepec y Amanalco de Becerra; al sureste con Villa Guerrero y Coatepec Harinas (INEGI, 2015).

Imagen 7. Localización del municipio de Zinacantepec



Fuente: Elaboración propia, 2019.

La importancia de su localización consiste en la conectividad e interacción con el municipio de Toluca, además de otros municipios vecinos e incluso con la Ciudad de México, debido a que su localización estratégica permite y facilita la movilidad de sus pobladores a sus centros de trabajo, instituciones educativas, servicios médicos y actividades de esparcimiento.

Otro factor relevante que incide en su proceso de crecimiento urbano se refiere a que el municipio tiene cuantioso suelo barato, lo que ha provocado el interés del agente inmobiliario para construir vivienda, bajo el nombre de conjuntos urbanos de tipo medio, residencial, de interés social, interés social medio e interés social progresivo. Dicha situación está conformando un municipio que cada vez presenta un mayor déficit de infraestructura productiva, además de equipamiento público lo que obliga a sus habitantes a realizar sus actividades en otros municipios.

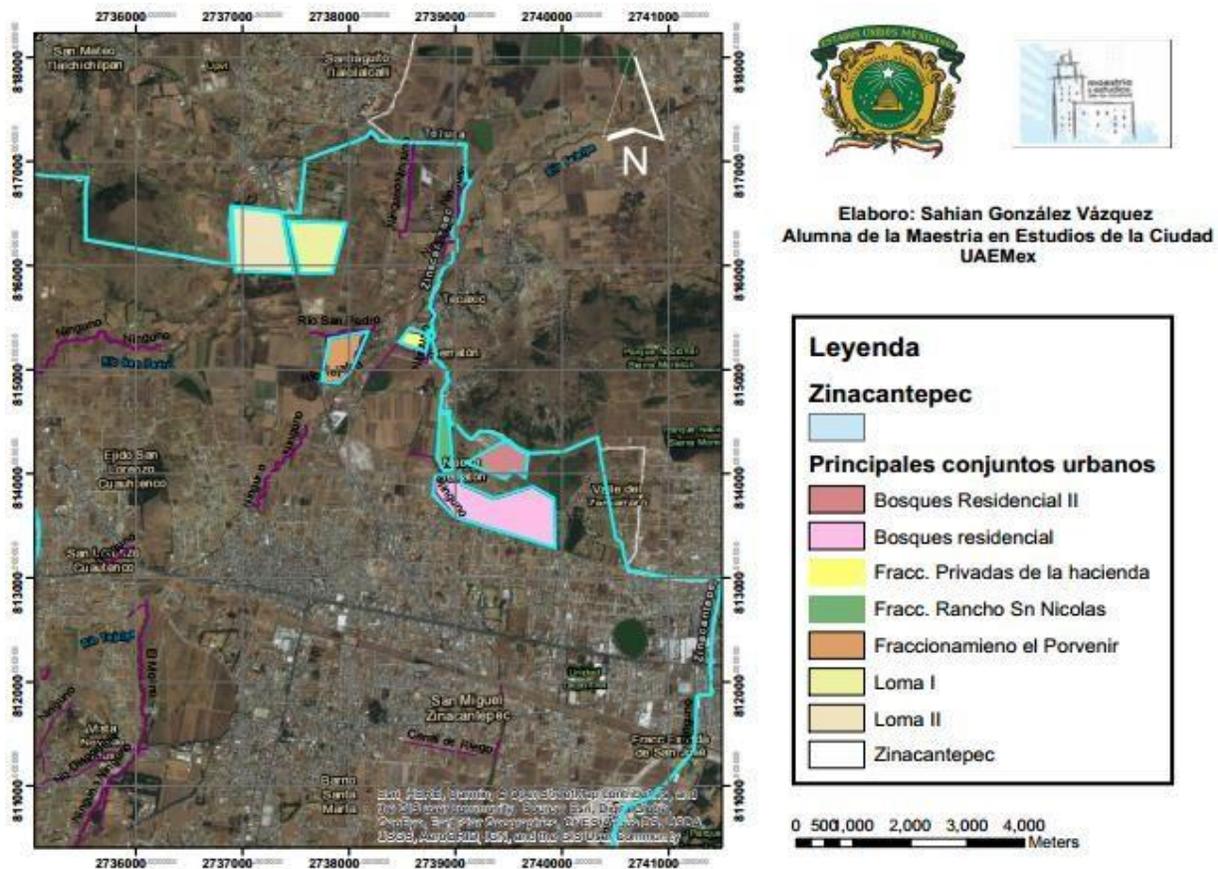
A partir de 1990 se presentó un crecimiento en el área urbana de Zinacantepec, que trajo consigo una importante transformación de los usos de suelo en el municipio al ampliarse el área urbana ocupando áreas que con anterioridad presentaban un uso de suelo de agrícola, las localidades en las que se observa con mayor relevancia este proceso de urbanización fueron la Cabecera Municipal,

San Luis Mextepec, San Antonio Acahualco y Colonia Morelos la Huerta, la Colonia Emiliano Zapata y la Colonia Flores Magón (H. Ayuntamiento Constitucional de Zinacantepec 2015-2018, 2018).

Otras localidades han reflejado un crecimiento de menores dimensiones debido a la construcción de vivienda son; San Juan de las Huertas, Santa Cruz Cuahtenco, San Antonio Acahualco y Santa María del Monte (Ver imagen 8).

La tipología de vivienda que presentan dichos desarrollos inmobiliarios es de interés social, interés social medio y residencial los cuales presentan un patrón de urbanización disperso en el territorio, condición que se acentua en comunidades marginadas como son Raíces, Agua Blanca y Santa María del Monte (H. Ayuntamiento Constitucional de Zinacantepec 2015-2018, 2018).

Imagen 8. Conjuntos urbanos representativos del municipio de Zinacantepec



Fuente: Elaboración propia, 2019.

Dentro de los conjuntos urbanos de tipo interés social, cabe destacar por sus dimensiones los de la La Loma I (Ver imagen 7), La Loma II (Ver imagen 8) y el Porvenir (Ver imagen 9) y mientras que entre los de vivienda residencial sobresalen algunos como, Valle de Zamarrero y el desarrollo de la Hacienda San José de Barbabosa (H. Ayuntamiento Constitucional de Zinacantepec 2015-2018, 2018).Imagen

### 7. Conjunto urbano la Loma I



González, 2019

### Imagen 8. Conjunto urbano la Loma II



González, 2019

Imagen 9. Conjunto urbano El Porveni González, 2019



González, 2019

### *Equipamiento*

Para atender la demanda de servicios de personas oriundas y nuevos habitantes de manera paralela a la aparición de estos conjuntos urbanos han ido desarrollándose equipamientos de servicios educativos, salud y recreativos, que han hecho posible que una porción importante de la población residente desarrolle sus actividades laborales y resuelva sus necesidades de servicios de salud, educativos dentro de su localidad.

### *Educativo*

El municipio de Zinacantepec según la Encuesta Intercensal de INEGI 2015, establece que del 100% de la población, el 31.48% asisten a la escuela, de aquellos habitantes que asisten a instituciones educativas el 0.63% se encuentran en preescolar; 44.09 en primaria; 89.93 secundaria; 19.64 en nivel media superior y el 16.63 nivel superior (INEGI, 2015)

Esta demanda educativa se encuentra cubierta de manera relativamente satisfactoria por el número de instituciones educativas con las que cuenta el municipio por ejemplo: la demanda actual se satisface mediante 28 escuelas de nivel básico 64 escuelas primarias, además de 36 secundarias; 13 de ellas

distribuidas en las delegaciones y barrios de municipio a las que en el nivel medio superior se suman 5 planteles dentro del municipio y además de contar con 3 centros universitarios (H. Ayuntamiento Constitucional de Zinacantepec 2015-2018, 2018).

### *Salud*

De forma similar al equipamiento educativo en el municipio de Zinacantepec busca atender la demanda de servicios de salud en este rubro, de acuerdo a datos de INEGI del 2015, se observa que del total de la población el 21.01% se atiende en el IMSS; 9.63% en el ISSSTE; 0.07 beneficiarios de servicios de salud otorgados por la Marina; el 46.74% corresponde al ISEM; 14.63 consultorios privados; 6.30% en farmacia y el 1.62 en otro lugar (INEGI, 2015)

Con los datos anteriores se puede apreciar que los habitantes del municipio de Zinacantepec, se atienden en poco más de 50% en consultorios correspondientes al ISEM y a consultorios privados, además de que según datos del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zinacantepec prestan servicio 17 unidades de consulta externa, una casa de salud y una unidad de medicina familiar del IMSS mientras que el total de consultorios de los diversos Centros de Salud ISEM, Unidades del IMSS y del DIF son 36 (H. Ayuntamiento Constitucional de Zinacantepec 2015-2018, 2018).

Además de este equipamiento, en el municipio se localiza una Unidad de Rehabilitación e Integración Social (U.R.I.S.), en la cual se ofrecen consultas de especialidades en medicina de rehabilitación, atención psicológica y trabajo social, terapias física, ocupacional y de lenguaje (H. Ayuntamiento Constitucional de Zinacantepec 2015-2018, 2018).

### *Recreativo*

Por otro lado el municipio de Zinacantepec ha implementado espacios recreativos para realizar actividades al aire libre, para ello cuenta con equipamiento de cobertura regional integrado por una ciudad deportiva y dentro de cuyas instalaciones se ubica una alberca olímpica, un estadio de béisbol, canchas de

fútbol y canchas de fútbol rápido, básquetbol y frontenis. Aunque con un aceptable nivel de cobertura, es necesario mencionar que estas instalaciones requieren de mantenimiento, ya que presentan un deterioro en las condiciones físicas de los inmuebles (H. Ayuntamiento Constitucional de Zinacantepec 2015-2018, 2018).

En lo que respecta a parques y jardines, existen algunas áreas verdes y pequeños jardines en la cabecera municipal y en las delegaciones de San Antonio Acahualco y Santa Cruz Cuauhtenco a los cuales se les otorga mantenimiento constante, se tiene además el “Área de Protección de Flora y Fauna Nevado de Toluca” ubicada al sur del municipio (H. Ayuntamiento Constitucional de Zinacantepec 2015-2018, 2018).

Además del equipamiento descrito, algunas localidades cuentan con canchas deportivas, las cuales son consideradas por la autoridad municipal como insuficientes y presentan condiciones de deterioro.

#### 4.3 Reflexión parcial

El análisis de la política de vivienda ha sido un tema complejo debido a que dentro de ella suelen inmiscuirse diversos actores, reglas, leyes ligados a su proceso de producción además de un conjunto de condiciones que hacen posible la existencia de condiciones plenas de habitabilidad y que se relacionan con las condiciones general de equipamiento público para la dotación de servicios a la comunidad.

Para esta investigación se han considerado cuatro dimensiones de análisis que permiten abarcar la complejidad del fenómeno urbano: socioespacial, crecimiento urbano acelerado, la planeación urbana y el equipamiento urbano. La elección de dichas dimensiones se hizo con base en estudios previos en los cuales se definieron las variables que permiten observar la transformación del territorio de los municipios estudiados a partir de la construcción inmobiliaria de carácter masivo, identificando los efectos que se reflejan en la dotación de equipamiento urbano y la planeación urbana.

### *Análisis del diagnóstico*

Los dos municipios se han caracterizado por un proceso de urbanización y construcción de vivienda en zonas periféricas, uno de los principales motivos que impulsaron este crecimiento es el desarrollo de proyectos inmobiliarios como factor detonante en los procesos de expansión y reconfiguración de la ciudad y como resultado de esto, de la migración constante de nuevos residentes a dichas localidades (García, L *et al*, 2015). Lo cual ha afectado directamente en los niveles de dotación de servicios básicos y equipamiento urbano de estos municipios afectando la calidad de vida de habitantes oriundos y foráneos. Los municipios de estudio muestran transformaciones que son congruentes con la implementación de la política de vivienda neoliberal.

En ellos se puede observar un crecimiento urbano acelerado que ha generado altos costos de operación a las autoridades locales debido a los problemas de planteamiento que presentan, así como a los impactos negativos que han impuesto en la realidad rural, donde las zonas agrícolas han desaparecido a favor de los usos urbanos a través de procesos de comercialización que se han realizado tanto de forma legal a través de inmobiliarias, como ilegal mediante su venta irregular de parcelas y/o la ocupación por invasores, lo cual incrementa el desorden existente en estas áreas (Sánchez, 2012).

Los municipios de Calimaya y Zinacantepec reflejan *un crecimiento urbano acelerado*, en el primero de los casos, el desarrollo de la construcción inmobiliaria que ha transformado la dinámica poblacional de manera general en todo el municipio donde se han consolidado espacios urbanos en el municipio resalta como uno de los que presenta una mayor dinámica de crecimiento en la ZMVT. En segundo lugar, el municipio de Zinacantepec se caracteriza porque el crecimiento se ha operado fundamentalmente a través de la construcción de conjuntos urbanos en localidades cerca de la cabecera municipal apoyándose en las principales vialidades, lo que ha permitido que las nuevas unidades residenciales comenzaran a construirse cada vez más lejos de los centros de la

población derivando en una deficiente accesibilidad a fuentes de trabajo, escuelas, servicios de salud y recreativos.

Aunado a ello podemos inferir que la *planeación urbana* en ambos municipios ha sido atendida de manera inconsistente, debido a que su normatividad no ha garantizado la producción de los equipamientos necesarios ni de los espacios donde la población pueda satisfacer sus necesidades físicas, salud, laborales y de estudio.

Una de las principales características más sobresalientes de los dos municipios de estudio es la insuficiencia en los niveles de dotación de equipamiento lo que, aunado a su dispersión ha derivado en una estructura urbana dispersa y desarticulada que propicia la necesidad de traslados innecesarios por parte de la población residente para satisfacer sus necesidades básicas.

En particular la deficiencia de equipamiento deportivo y recreativo provoca una desintegración social que lleva a que los jóvenes se involucren en pandillas y acciones de vandalismo provocando una creciente percepción de inseguridad vecinal. Esta deficiencia en los niveles de cobertura de equipamiento en general se ha ido produciendo en los últimos años asociada a la construcción de conjuntos urbanos, a pesar de la importancia que este tiene en el “hacer ciudad” y de que la ley estatal lo reconoce como elemento fundamental para proporcionar servicios a la población de un barrio, un conjunto habitacional o todo el centro de población o región de que se trate.

**V. Efectos urbanos de la política de vivienda del Estado neoliberal en los municipios de Calimaya y Zinacantepec.**

La adopción de los principios de política de vivienda neoliberal en México significó un cambio en la forma de construir, dotar y adquirir vivienda, además de las modificaciones en el diseño de la normatividad habitacional. Las transformaciones derivadas de la puesta en marcha de estas políticas, han generado efectos urbanos en el territorio de los municipios de la ZMVT y en particular de los de Calimaya y Zinacantepec, en donde se observan dinámicas de dispersión asociadas a una deficiente dotación de servicios de equipamiento urbano. Por ello el objetivo de este capítulo es analizar los efectos de la política de vivienda en los dos municipios de estudio, a través de tres subcapítulos.

El primero de ellos conforma el análisis obtenido de la investigación documental que se realizó en torno al marco normativo para la planeación urbana y producción de vivienda que corresponde a la segunda dimensión de la metodología de la investigación, retoma variables como; la regulación a través del indicador de la normatividad estatal y la variable gestión mediante acciones y programas de suelo y vivienda a nivel municipal.

Posteriormente en el subcapítulo dos se hace referencia la dimensión número tres, denominada crecimiento urbano, en ella se abordan variables cómo; cobertura, enfocada en dimensiones tales como, conjuntos urbanos autorizados y construidos durante el periodo 2000-2018. Además de utilizar la variable de construcción de vivienda social a través del indicador de número de viviendas de interés social respecto a cada municipio.

Y en el tercer subcapítulo se analiza la tercera dimensión llamada equipamiento urbano, donde se hace referencia a variables como; salud, educación y recreativo/deportivo, abordando el indicador de radio y población beneficiada.

## 5.1 Regulación

### 5.1.1 Marco normativo del Estado de México y su vinculación a la producción de vivienda.

En México, el Estado benefactor se caracterizó por su asistencialismo y por ser proveedor de beneficios para la población en general, a través de una política pública con alto contenido social; entre la que destaca la política habitacional a través de la cual se encargaría de satisfacer la necesidad de vivienda de los sectores populares, a través de organismos gubernamentales.

De acuerdo con Herrera (2019) este tipo de política de vivienda inició su desarrollo en el periodo de 1940-1960 y fue considerada como un instrumento que permitiría satisfacer las demandas de vivienda de la población utilizándose además como un instrumento que ordenaría el crecimiento urbano. En esta etapa el Estado y los organismos de vivienda fungieron como planeadores y coordinadores en la construcción habitacional, proponiéndose los objetivos de promover y desarrollar programas de construcción y mejoramiento habitacional.

En las dos décadas siguientes, se conformaron fondos, programas y se impulsaron acciones que buscaban resolver el crecimiento urbano desordenado de las ciudades a través del marco jurídico de la planeación territorial y la necesidad de vivienda para los trabajadores públicos y privados, para lo cual se fundaron organismos como el INFONAVIT, FOVISSSTE, entre otros. Estas iniciativas federales sentaron las bases para que las entidades federativas elaboraran sus propias políticas de ordenamiento urbano y de vivienda social y crearán los organismos respectivos para operarlas.

Para el caso del Estado de México en 1973 se conformó la Ley de Planeación, Planificación y Urbanismo, con base en la que se llevó a cabo la planeación del suelo urbano y rural, así como la conformación de nuevos centros de población. A través de ésta se encargaría de organizar y reconstruir los centros de población existentes, así como el uso y destino del suelo y la planificación urbanística.

Tres años después (1976) para atender la problemática de la planeación territorial en todo el país, la Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano formuló algunos objetivos que tuvieron como propósito, regular y ordenar los asentamientos humanos en el territorio nacional, mejorar los centros de población, además de incorporar el concepto de

ordenamiento territorial en relación con los asentamientos humanos, estableciendo la distribución equitativa de la población (Herrera, 2019, pág. 116).

A finales de la década de los 80 se dio fin al régimen asistencialista que llevó a cabo el Estado benefactor, truncando así los ideales propuestos por dicha ley; A principios de los 90, el Estado se desvinculó de su responsabilidad en la provisión de políticas habitacionales, cediendo su función al mercado inmobiliario que adquirió mayor fuerza bajo los principios del Estado neoliberal (Herrera, 2019, pág. 117).

Este Estado neoliberal tiene como característica principal la de operar como un promotor del libre mercado, la libre competencia y la participación de la iniciativa privada como un actor principal en la vida económica y política del país. Para el caso de la vivienda en 1992 se impulsaron políticas habitacionales que limitaron la participación del Estado como mero regulador y financiador de vivienda en el proceso de producción.

En ese mismo año se llevaron a cabo reformas al artículo 27 Constitucional y a la Ley Agraria, dirigidas a facilitar la privatización del suelo de las comunidades agrarias y ejidales, que hasta ese momento era intransferible e inembargable y se encontraba controlado por las propias comunidades agrarias (Herrera, 2019, pág. 118).

Esta transformación normativa facilitó a los agentes inmobiliarios la construcción de vivienda en tierras de comunidades ejidales que pasarían a incorporarse al mercado formal para la producción habitacional, convirtiendo así a las políticas de vivienda en políticas inmobiliarias.

Una característica de la producción de vivienda desarrollada por los grupos inmobiliarios privados en esta nueva realidad es que es de baja calidad y se construye en suelos que son considerados no urbanizables, como los usos de suelo agrícola, reservas forestales, e incluso suelo industrial.

Esta reforma institucional estuvo acompañada de la desaparición de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y la creación de la Secretaría de

Desarrollo Social (SEDESOL), cuya aparición respondió a la transformación del marco jurídico y de las nuevas necesidades que el contexto nacional demandaba al sector público para llevar a cabo el diseño de una nueva política de vivienda que se materializó a finales de los años noventa.

En este nuevo escenario, la SEDESOL se enfocó a incrementar la cobertura de programas de vivienda dirigidos a la población más vulnerable del país, para ello en el año 2001 se creó la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), como órgano desconcentrado de la SEDESOL, para que se hiciera cargo del diseño, coordinación, promoción e implementación de las políticas y programas de vivienda del Gobierno Federal (Herrera, 2019, pág. 124).

La política de vivienda para entonces tenía como propósito facilitar la adquisición de vivienda que cumpliera con los estándares mínimos de calidad y permitiera el desarrollo de las familias tanto en el ámbito económico, como en el emocional, social y cultural.

En el caso de la reforma del INFONAVIT en particular, pese a que la política de vivienda se enfocó en que los trabajadores obtuvieran una vivienda digna, las empresas privadas comenzaron a producir vivienda en la periferia urbana donde el suelo es más barato, deslindándose de la responsabilidad de proporcionar un entorno digno que garantizara el desarrollo económico y social de los nuevos residentes, es decir, que estos nuevos espacios contaran o se encontraran cerca de equipamiento urbano e infraestructura productiva.

En congruencia a esta tendencia nacional de llevar a cabo reformas al marco jurídico que regula los procesos de ocupación de suelo así como del ordenamiento territorial, en el Estado de México, el 13 de Diciembre de 2001, fue publicado en la Gaceta de Gobierno, el Libro Quinto del Código Administrativo que entre sus objetivos establecía lo siguiente: (Herrera, 2019, pág. 126).

El libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México tiene como propósito mejorar la calidad de vida de la población urbana y rural de la entidad, mediante; la adecuada distribución de la población y sus actividades en el territorio estatal, así como la

eficiente interrelación de los centros de la población, en función del desarrollo social y económico del Estado de México y del país; el ordenamiento de las zonas metropolitanas y de áreas urbanas consolidadas, la conservación y el mejoramiento de la urbanización, infraestructura, equipamiento y servicios públicos de los centros de población, la regulación del suelo urbano, preferentemente el destinado a la vivienda para los estratos de más bajo ingreso, y para propiciar un mercado competitivo, incrementar la oferta y frenar las especulación” (Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México de, pág. 6)

Según estos objetivos, la adopción de los lineamientos urbanos que establece el Libro Quinto conduciría a que los agentes inmobiliarios llevarán a cabo la producción de vivienda de manera planificada y congruente al ordenamiento territorial que establecen los instrumentos de planeación del Estado de México.

El 13 de Marzo de 2002, se publicó en la Gaceta de Gobierno el Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México que “contiene las disposiciones reglamentarias relativas a la planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población mexiquenses” además de que establece el marco normativo general de los conjuntos urbanos en el Estado de México” (Poder Ejecutivo del Estado de México, 2016, pág. 12).

Este reglamento se propuso como objetivos planear, ordenar, regular, controlar, vigilar y fomentar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población en la entidad, procurando garantizar los derechos de la población en materia de desarrollo urbano sustentable (Ver anexo II.1).

De acuerdo al título tercero de este reglamento, la función principal de este es “ordenar y regular los asentamientos humanos en el territorio estatal y los centros de población, a través de la elaboración de planes de desarrollo urbano clasificados en nivel estatal y municipal, donde se deberá hacer referencia a las áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables, a fin de constituir reservas

territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la conservación ecológica” (Poder Ejecutivo del Estado de México, 2016).

Con base en lo anterior, este reglamento se constituye como el eje rector que va a dar forma al Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México que es el instrumento que define la planeación estatal y en él quedan expresadas las prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción en materia económica, política y social para promover y fomentar el desarrollo integral (Ver anexo II.2).

Con base en estos nuevos lineamientos se constituye el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México 2008, en este Plan se dio prioridad al fomento y la oferta de suelo para la producción habitacional. Con esta nueva tendencia con el cual se impulsó la ocupación del suelo y las transformaciones a las estructuras federales y estatales, para hacer expedita, eficiente, ordenada, equitativa, legal y transparente la integración del suelo de régimen social al desarrollo urbano para la construcción de vivienda (GEM, 2008).

Así se diseñó una política de vivienda dirigida a la construcción masiva de esta, sin poner mucha atención al acompañamiento de equipamiento urbano, infraestructura productiva y la calidad de la vivienda en sus materiales de construcción, dimensiones, espacios públicos de calidad, entre otros.

Con base en estos nuevos lineamientos se elaboró el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México 2008, en el cual se dio prioridad al fomento y la oferta de suelo para la producción habitacional que, en ese momento, era una de las acciones que caracterizaron a los gobiernos federales panistas (2000-2012). Con este nuevo enfoque, se impulsaron las transformaciones a las estructuras federales y estatales en todo el país, para hacer expedita, eficiente, ordenada, equitativa, legal y transparente la integración del suelo de régimen social al desarrollo urbano para la construcción de vivienda (COPLADEM, 2019)

En ambos sexenios panistas se diseñó así, una política de vivienda dirigida a la construcción masiva de esta, sin poner mucha atención al acompañamiento de

equipamiento urbano, infraestructura productiva y la calidad de la vivienda en lo referente a sus materiales de construcción, dimensiones, espacios públicos de calidad, entre otros.

En el caso del Estado de México, la promulgación del Libro Quinto, supuso la aparición de una nueva figura urbanística para la producción de vivienda, que sería el mecanismo a través del cual el sector inmobiliario impulsó este proceso de expansión dispersa y fragmentada de las ciudades en la entidad. En él que se establecen las normas, reglas y requisitos para la autorización de un conjuntos urbanos, y tomando este modelo de urbanización como base, se establecen las condiciones que regirían para la dotación de áreas de donación destinadas a la construcción de equipamiento urbano, las obras de urbanización e infraestructura, las normas para la re lotificación y las reglas especiales que deberían cumplir los conjuntos de urbanos de tipo habitacional social (Poder Ejecutivo del Estado de México, 2016)

Esta normatividad constituyó la fundamentación legal para regular la ocupación del suelo debiendo seguir las directrices de la planeación y ordenamiento, sin embargo, en la práctica la figura del conjunto urbano fue usada para justificar la aprobación de complejos habitacionales que no cumplían con los requerimientos necesarios para garantizar las condiciones de vida digna que se preveía en la justificación de las reformas jurídicas (Herrera, 2019, pág. 127).

Otro documento oficial que rige al ordenamiento territorial es el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca tiene como objetivo coadyuvar a fomentar el crecimiento económico, el empleo, una justa distribución del ingreso y la riqueza, redefinirá el tamaño y composición interna de los centros, sub centros y zonas urbanas regionales a través de una estructura urbana articulada, además de dirigir acciones y programas que establezcan políticas de reservas territoriales que propicien precios bajos del suelo urbano. Con la finalidad de mejorar la vinculación entre las políticas agrarias y de desarrollo urbano para hacer factible un crecimiento urbano más ordenado y autosustentable que reditúe beneficios a los propietarios de la tierra (GEM, 2008)

El desarrollo y crecimiento ordenado que propone el Plan Regional consiste en establecer un proceso de desarrollo regional y metropolitano que dé lugar a una conformación territorial que de soporte a la integración social y económica de la Región del Valle de Toluca, respondiendo a las demandas sociales para una distribución más equitativa de oportunidades entre los municipios y grupos sociales, mediante la distribución adecuada de: población, actividades en el territorio, uso, ocupación y utilización del suelo regional e infraestructura y el equipamiento (COPLADEM, 2019)

#### *Potencial de uso de suelo en el valle de Toluca*

La Región del Valle de Toluca está integrada por 22 municipios de carácter metropolitano, en los que se encuentran los municipios de Calimaya y Zinacantepec para ellos la caracterización del suelo por su uso potencial, indica que el suelo que circunda tiene un potencial agrícola y de reserva forestal. Sin embargo en ambos municipios destaca la tendencia del uso de suelo urbano por agentes inmobiliarios, ocupando áreas de vocación agrícola sin limitar el uso de suelo por lo haciendo más intensa la ocupación para el desarrollo inmobiliario.

Los municipios de Calimaya y Zinacantepec se caracterizan por contar con conglomerados urbanos dentro del Valle de Toluca, por ejemplo: El municipio de Calimaya cuenta con un Centro de Población Metropolitano que tienen influencia específica de servicios y comercio básicos sobre su territorio municipal y parcialmente de los territorios municipales vecinos. Por su parte el municipio de Zinacantepec se ha constituido como una ciudad metropolitana, con influencia sobre su territorio, sobre la zona poniente de Toluca y como zona intermedia de Almoloya de Juárez. La cabecera municipal se ha constituido en un sub centro metropolitano en proceso de consolidación con funciones de comercio y servicios para población rural dispersa, suburbana y urbana (COPLADEM, 2019)

En términos generales se puede afirmar que el equipamiento urbano existente en los municipios de estudio cumple medianamente su capacidad para atender las demandas de la población residente. Sin embargo, se aprecia que los equipamientos de alcance en ambos municipios se vuelven parcialmente

eficientes en virtud de las distancias que tiene que recorrer la población de la periferia para acceder a servicios de mayor especialización.

### *Pronóstico*

La inmigración de las entidades vecinas a los municipios de estudio genera grandes presiones demográficas, lo que implica que el ritmo del crecimiento rebasa la oferta de servicios de vivienda, servicios y equipamiento urbano poniendo en riesgo la calidad de vida de los habitantes de la región.

También la tendencia hacia la conurbación física entre Toluca y la Ciudad de México es preocupante debido a la aparición de asentamientos humanos que se está propiciando por la construcción de conjuntos urbanos, con el riesgo de provocar una mancha urbana continua desarticulada, además de afectar a las áreas naturales protegidas que las rodean. Además, han surgido tendencias de crecimiento desordenado en toda la Región del Valle de Toluca, lo que ha generado subutilización de infraestructura y servicios, lo que provoca el poco aprovechamiento de la infraestructura existente.

Esto se puede constatar en el municipio de Calimaya y Zinacantepec al identificar conjuntos urbanos periféricos y fragmentados, problemas de movilidad, ausencia de equipamiento urbano e infraestructura productiva, incluso los conjuntos se encuentran en situación de irregularidad derivado de los inadecuados controles por parte del gobierno municipal, para llevar a cabo la ocupación del suelo. Aspectos que no son manifestados en el Plan Regional del Valle de Toluca los Planes municipales de Desarrollo Urbano de los municipios de estudio como se presenta a continuación.

## 5.2 Gestión

### 5.2.1 Planeación urbana municipal para la producción de vivienda

Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano de los casos de estudio permiten identificar cuáles han sido las acciones y programas que se han emprendido en

torno a la planeación urbana para beneficiar el ordenamiento territorial de los casos de estudio promoviendo la construcción de vivienda y ocupación de suelo (Ver anexo II.6 y II.7). Desde el año 2000 ambos municipios impulsaron ideas y emprendieron acciones para fortalecer el tema habitacional, por ejemplo: El municipio de Calimaya en el periodo del 2000-2006 pretendía incrementar la construcción de vivienda en áreas que no afectaran a zonas no urbanizables para evitar la especulación de suelo.

Dicha producción de vivienda derivó de la demanda habitacional y a través de programas como “Tu casa” se pretendió atender a la población, donde con el ahorro familiar se podría obtener una vivienda focalizando el apoyo a la población más desprotegida. Por su parte el municipio de Zinacantepec se enfocó durante el mismo periodo en la construcción de vivienda que contara con los servicios básicos obligatorios además de la proponer la construcción de vivienda residencial dentro del municipio. Con ayuda de programas como “mejoramiento a la vivienda” se buscó promover y ampliar la cobertura de servicios básicos en las viviendas que existían durante esos años.

El municipio de Calimaya tuvo mayor incidencia en fomentar el crecimiento urbano a través de la construcción habitacional, mientras que el gobierno de Zinacantepec se enfocó en mejorar las condiciones de vivienda que ya existían dotándolas de servicios básicos. Con lo anterior podemos dar cuenta de los intereses de cada municipio, el primero cuenta con mayor interés de “crecimiento urbano” y el segundo buscó en ese periodo el “mejoramiento urbano-social”.

En los planes municipales de desarrollo en el mismo periodo (2000-2006) el gobierno municipal de Calimaya continuó con la construcción habitacional a través de la creación de viviendas en áreas determinadas, mientras que en el PMDU de Zinacantepec abordó la delimitación de zonas no aptas para el desarrollo urbano. Con lo anterior podemos encontrar una similitud entre los dos casos de estudio, pues ambos se enfocaron en evitar la construcción de vivienda en zonas de alto riesgo, áreas protegidas. Además de que en el segundo caso de estudio se

promovió la elaboración de un reglamento para la construcción habitacional y la recuperación de espacios públicos.

Posteriormente en el periodo 2006-2012 el gobierno municipal de Calimaya promovió la construcción de vivienda de interés progresivo y social debido a que pudieron percibir que algunos de los derechohabientes no contaban con la solvencia para adquirir una casa de tipo residencial. Por su parte el gobierno de Zinacantepec se enfocó en emitir acciones que ayudan a los sectores más desprotegidos de su población, otorgando apoyos económicos para la construcción o mejoramiento de su vivienda.

Lo anterior a través de programas otorgados por el IMEVIS, mediante la escrituración, edificación ampliación y mejora de vivienda. En el mismo periodo ambos gobiernos locales cambiaron las dinámicas, pues las autoridades municipales de Calimaya decidieron incorporar acciones y programas en torno al mejoramiento de la vivienda, apoyo a la población de escasos recursos, entrega de materiales para mejoramiento de vivienda o para construcción. Mientras que en Zinacantepec se ocuparon de temas como el control para construcción habitacional en suelo mixto, además de inspecciones en las nuevas construcciones habitacionales con apoyo del programa “redensificación habitacional” que buscaba mejorar las condiciones territoriales y de las viviendas dentro de Zinacantepec.

Durante los años de 2012-2018 el municipio de Calimaya se enfoca en atender la demanda de servicios básicos en las viviendas, mientras que Zinacantepec tiene una labor enfocada a la revisión constante de solicitudes de mejoramiento a la vivienda apoyándose de programas que han contribuido a mejorar la calidad de viviendas ya existentes.

Si bien dentro de este recorrido se señalaron algunas de a las acciones y programas que utiliza el gobierno municipal para atender el tema de vivienda y suelo, se puede observar que al menos el municipio de municipio de Calimaya tiene una visión más económica y Zinacantepec cuenta con una perspectiva más social. Debido a que el primero de ellos se ha enfocado en repetidos años en

hacer crecer al municipio con la construcción de vivienda y el segundo caso aprovecha los elementos que ya tiene para mejorarlos con el pasar de los años sin olvidarse de la construcción habitacional.

### *Semejanzas y diferencias entre los municipios de estudio*

En este apartado se hizo una breve revisión de aquello que caracteriza a cada gobierno municipal para promover la planeación urbana a través de la gestión del suelo, pero más allá de identificar los aspectos con los que cuenta cada municipio es importante identificar sus deficiencias en materia normativa, para saber de qué se carece y que temas necesitan ser atendidos con mayor eficiencia.

Recordemos que la planeación urbana es de vital importancia para la construcción de ciudades armónicas desde el ámbito territorial hasta el social. Durante los últimos tres sexenios han surgido importantes cambios en materia de vivienda donde los casos de estudio son un ejemplo importante, para hacer más sencillo el análisis se dividirán los 18 años en dos; los años que corresponden al sexenio 2000-2012 y el sexenio 2012-2018.

El municipio de Calimaya durante el sexenio 2000-2012 se caracterizó por crecer de manera rápida a través de la construcción masiva de vivienda, para un sector económico elevado, pues el tipo de vivienda que construían era, vivienda residencial y vivienda residencial media. En este periodo el municipio se enfocó en combatir el crecimiento urbano desordenado, buscando la regulación de suelo y la construcción de vivienda evitando la edificación en zonas de alto riesgo. Sin embargo, no se obtuvo éxito en la implementación de dichas estrategias de regulación, pues el crecimiento se vio afectado por el desorden territorial debido al consumo de suelo barato para el agente inmobiliario pero no apto para la construcción.

En cuanto a la promoción de programas para atender el tema de vivienda se emprendió acciones como “Tu casa” enfocado en atender la demandad de vivienda a través de un convenio con la Secretaria de Desarrollo Social, donde las familias urbanas en pobreza extrema podrían contar con una vivienda de tipo

progresivo con servicios básicos y que alienta la corresponsabilidad al combinar esfuerzo propio de los beneficiarios por medio del ahorro familiar.

El municipio de Zinacantepec en materia de suelo y vivienda, durante el periodo 2000-2012 en dicho caso se apostó por regular el crecimiento urbano en zonas definidas, donde los promotores inmobiliarios se comprometerían a desarrollar complejos habitacionales con todos los servicios necesarios para satisfacer la demanda social, otro de los aspectos que se atendió durante estos sexenios fue atender la demanda de vivienda para personas con escasos recursos.

Algunos de los programas que se implementaron en dicho municipio fue el programa de vivienda digna, que consistía en el otorgamiento de subsidios a las viviendas en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar, con carencia de calidad y espacios para que adquieran, construyan, amplíen o mejoren, además del programa mejoramiento a la vivienda cuya finalidad era atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria y deteriorada.

Posteriormente el sexenio 2012-2018 trajo consigo algunos cambios que modificaron nuevamente el actuar de la política de vivienda y la forma en como esta se manifestó en el territorio urbano. Por ejemplo, el municipio de Calimaya se enfocó en modificar y crear mecanismos que permitieran mejorar la planeación urbana del municipio, es decir los cambios que se dieron en este periodo fue referente a la normatividad aplicada para la construcción habitacional con el objetivo de contribuir al crecimiento equilibrado de los asentamientos humanos.

Además de que se buscó identificar las zonas de atracción migratoria y aquellas en las que el crecimiento de la población era constante, para re densificar las viviendas y de esta manera facilitar la cobertura de equipamientos e infraestructura. Mientras que los programas estaban enfocados a la adquisición de vivienda propia, programas de mejoramiento y construcción de vivienda a través del gobierno municipal y programas de los dos niveles gubernamentales superiores (estatal y federal) que permitan ampliar la distribución de servicios de vivienda y la mejora.

Por su parte el Zinacantepec, tuvo modificaciones similares debido a que se enfocó en regular a través de la contribución del fortalecimiento del uso de suelo en el que identificar sus características sea la base para tener una planificación eficiente que conduzca al desarrollo armónico. En el sexenio 2012-2016 se dio mayor peso a modificar la normatividad para buscar el ordenamiento territorial y urbano que el sexenio pasado había dejado.

Además de realizar inspecciones y visitas al interior de las construcciones, para corroborar que se cumpla con las manifestaciones que realicen los propietarios y mejorar las condiciones físicas de las viviendas apoyando a la población con materiales de construcción de calidad. Es decir, su enfoque estuvo dirigido a atender las condiciones de vivienda beneficiando a la población por ello sus programas durante ese periodo están dirigidos a los mismo.

Con la revisión anterior podemos deducir que las diferencias entre los dos casos de estudio no son tan grandes, aunque en el municipio de Calimaya podemos inferir sobre la importancia que tuvo producción inmobiliaria dejando de lado la planeación urbana. Mientras que el municipio de Zinacantepec tiene una perspectiva más social, pues durante los tres sexenios se dio a la tarea de atender la demandas sociales sin dejar de atender el tema habitacional.

En ambos municipio se ha atendido el tema vivienda de manera parcial, debido a que aún se tiene importantes carencias en cuanto a normatividad y respeto a la planeación urbana, con ello se ve severamente afectado el tema del equipamiento urbano que como lo establece el reglamento del libro V este, las obras de equipamiento urbano municipal deben atender la demanda poblacional en el municipio. La importancia de la planeación urbana es sobre todo favorecer el crecimiento de población y vivienda, por tal motivo los instrumentos de planeación existentes en la ciudad son de utilidad y aplicar otros instrumentos de control urbano es necesario para fortalecer la planeación al menos a nivel municipal.

A lo largo de este apartado se puede apreciar que en los dos municipios de estudio se puede observar que sus documentos municipales contiene connotaciones diferentes, es decir, mientras que el municipio de Calimaya

mantiene como base el mejoramiento urbano a través de renovación, recuperación y planeación de nuevos espacios, el municipio de Zinacantepec mantiene un visión más social, apoyando a familias de escasos recursos e implementando programas comunitarios enfocados a mejorar el desarrollo social en su entorno.

Al realizar una valoración de los documentos anteriormente señalados, se pueden inferir en la necesidad que tienen ambos municipios de replantear y modificar de manera inmediata sus Planes de Desarrollo Urbano Municipal, para poder concretar sus objetivos, estrategias y líneas de acción encaminadas al reordenamiento urbano a través de la consolidación de nuevos espacios como la vivienda.

### 5.3 Efectos urbanos de la política de vivienda en los municipios de Calimaya y Zinacantepec

A lo largo de esta investigación, se ha presentado a la política de vivienda neoliberal como el medio a través del cual se transformó el marco jurídico de la Política de vivienda nacional y del Estado de México. Se ha hecho mención de que con este nuevo marco jurídico se facilitó el crecimiento urbano de las ciudades y la desaparición de espacios rurales, al permitir la comercialización del ejido, y con ello la disponibilidad de suelo para el desarrollo de proyectos habitacionales de manera acelerada.

En esta sección se pretende corroborar algunas de estas afirmaciones, tomando como estudios de caso a los municipios de Calimaya y de Zinacantepec, municipios que al igual que otros más del país han sido objeto de intervenciones urbanas que han transformado su realidad en un corto periodo.

#### 5.3.1 Cobertura

##### 5.3.1.1 Crecimiento urbano del municipio de Calimaya y Zinacantepec 2000-2018

Hasta antes del año 2000 el crecimiento urbano del municipio de Zinacantepec respondió fundamentalmente al crecimiento natural de la población, situación que

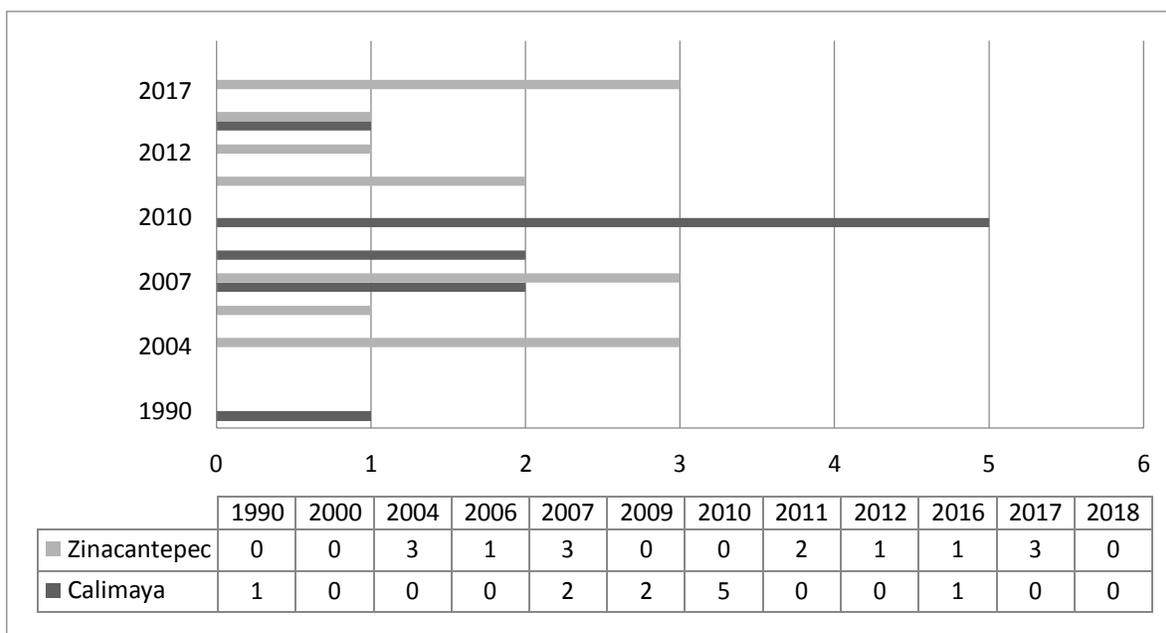
cambiaría radicalmente a partir de la aprobación del Libro Quinto como el instrumento rector que regularía el proceso de planeación y ocupación del suelo en estos municipios.

Bajo el amparo de este nuevo instrumento algunos actores económicos aprovecharon la articulación estratégica de este con el municipio de Toluca, para desarrollar proyectos dirigidos a la producción de vivienda bajo la modalidad del conjunto urbano.

Para el caso de Calimaya, es a partir del 2007 cuando se comenzó a producir vivienda bajo la figura de conjunto urbano dirigida a estratos sociales altos. Aprovechando también su localización estratégica con respecto a los municipios de Metepec y Toluca, que son los municipios con mayor nivel de desarrollo económico en la ZMVT.

Tras 18 años de haber adoptado los principios del modelo neoliberal en la política de vivienda del Estado de México, para el caso de este municipio se ha podido constatar la producción acelerada de vivienda de interés social, lo que junto con las dinámicas de promoción habitacional observadas en Zinacantepec para sectores de altos ingresos, ha derivado en un proceso creciente de fragmentación y segregación socioeconómica a nivel del ámbito metropolitano (Ver imagen 5).

Imagen 5. Número de Autorizaciones para la construcción de conjuntos urbanos en los municipios de Calimaya y Zinacantepec 1990-2018



Elaboración propia con base en: SEDUyM, 1990-2018.

De acuerdo con la información disponible entre 1990 y 2004 se observa poca actividad en la producción de vivienda bajo la figura de conjunto urbano (Ver imagen 4) pues para ese año Calimaya solo contaba con un conjunto habitacional de interés social, mientras que en Zinacantepec comienzan a hacerse presentes los conjuntos urbanos a partir de ese último año, proceso que para el caso de Calimaya inicia a partir de 2007. Fenómeno que hasta la actualidad se sigue reproduciendo aunque de manera diferenciada entre ambos municipios.

En el caso de Calimaya este proceso de producción de vivienda ha presentado una dinámica irregular, observándose la mayor parte de las promociones inmobiliarias entre 2007 y 2010, periodo en el que se autorizó la construcción de más de poco menos del 90% del total de los conjuntos urbanos desarrollados en el municipio, casi todos ellos dirigidos a sectores de medios y altos ingresos, procesos que a partir del 2010 y hasta 2012 solo se autorizó un conjunto urbano en este municipio.

Por su parte en el municipio de Zinacantepec la producción de vivienda a partir de conjuntos urbanos ha presentado una dinámica más estable desde 2004; entre este año y 2007 se autorizó el 50% del total de los conjuntos urbanos que se aprobaron hasta 2018, mientras que el otro 50% fue aprobado entre 2011 y 2017, la mayor parte de ellos destinados a viviendas de interés social.

Uno de los factores que han impulsado el crecimiento habitacional en los dos casos de estudio son los flujos migratorios que han existido en la Zona Metropolitana de Toluca en general y en particular en ambos municipios desde 1990 hasta la actualidad. Este fenómeno fue visualizado y aprovechado por los agentes inmobiliarios para desarrollar proyectos habitacionales en ambos municipios.

En ambos municipios y en varios de estos conjuntos urbanos no se cumplió con lo establecido en los distintos instrumentos de planeación y fueron construidos en una situación de irregularidad situación que colocaba a los inversionistas en una posición de incumplimiento de los espacios de donación que permitirían la dotación de equipamiento urbano y espacios públicos.

#### **5.3.1.2 Registro de los conjuntos urbanos reconocidos por la SEDUYM versus realidad urbana de Calimaya y Zinacantepec.**

A partir de recorridos de campo, se buscó contrastar la información que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano (SEDUYM) publica de los conjuntos urbanos existentes en ambos municipios. A partir de esta información se constato la existencia de 10 conjuntos registrados por SEDUYM además de 3 que no forman parte de esta base de datos: Rancho el Mesón, Residencial San Andrés Calimaya y La isla (Ver tabla. 10) situación que hace pensar que se encuentran en situación de irregularidad.

Tabla 10. Conjuntos urbanos regulares e irregulares en Calimaya

Calimaya	
Conjuntos urbanos regulares (10)	Conjuntos urbanos irregulares (3)
Villas del campo	Rancho el Mesón
San Andrés	Residencial San Andrés Calimaya
Villas del campo II	La isla
Valle del nevado	
Rancho la providencia I	
URBI Hacienda lomas	
Bosques de las fuentes	
Hacienda las fuentes	
Valle de las fuentes	
Lomas virreyes I	

Elaboración propia con base en: Recorridos de campo en y datos de la SEDUyM, 2019.

Para el caso de Zinacantepec, la SEDUYM reporta la existencia de 7 conjuntos urbanos regulares, sin embargo, se identificaron 9 conjuntos que no forman parte de la base de datos que podrían estar en situación de irregularidad (Ver tabla 11).

Tabla 11. Conjuntos urbanos regulares e irregulares en Zinacantepec

Zinacantepec	
Conjuntos urbanos regulares (7)	Conjuntos urbanos irregulares (9)
El porvenir	Bosques residencial
La loma I	Bosque ICA Residencial
La Loma II	Fraccionamiento 23 de Octubre
Privada de Hacienda	Residencial Zinacantepec
CTM San Nicolás	Parques de la Hacienda
Bosques del Nevado I	San Jorge
Bosques del nevado II	San Valentín
	Zamarreo
	Vista del nevado

Elaboración propia con base en: Recorridos de campo en y datos de la SEDUyM, 2019.

De los dos casos de estudio se puede concluir que el municipio de Zinacantepec presenta menor rigurosidad ante los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial, al permitir que agentes inmobiliarios desarrollen sus proyectos habitacionales aún sin recibir las licencias correspondientes, lo que se constata con el gran número de conjuntos urbanos no registrados en la base de datos de la

SEDUYM que se representan alrededor del 23% del total de los conjuntos urbanos existentes en Calimaya, y del orden de 56% en Zinacantepec.

Una característica en común de los conjuntos urbanos regulares e irregulares en ambos municipios es que se encuentran construidos en la periferia urbana, resultando en una serie de problemas urbanos y sociales en el caso de Calimaya se refieren a problemas de movilidad, conectividad, equipamiento urbano, calidad en servicios básicos, ausencia de espacios públicos, entre otros, mientras que en el caso de Zinacantepec se refieren más a problemas de inseguridad, que se materializan en asaltos, robos a casa habitación, presencia de alcoholismo, drogadicción y descomposición social por la atmosfera de miedo que prevalece en este municipio.

#### **5.3.1.3 Construcción de conjuntos urbanos de vivienda interés social en Calimaya y Zinacantepec 2000-2018**

La vivienda de interés social ha sido una de las propuestas para solucionar el problema habitacional en México, principalmente a través del otorgamiento de créditos que hace el INFONAVIT a los trabajadores para adquirir una vivienda de este tipo. A partir de la reforma del INFONAVIT de los años 90, la construcción de esta vivienda se ha localizado principalmente en la periferia del área urbana consolidada, ocupando grandes extensiones de suelo que son consideradas como no adecuadas para la urbanización por tener uso de suelo agrícola, ser parte de reservas forestales e incluso zonas de riesgo.

Con base en la información disponible de la SEDUYM (2018) en el, municipio de Calimaya por su parte, el conjunto urbano de interés social construido en el año 2009 ocupa un total de 319,209.92 nuevas hectáreas construidas el cual alberga al menos 2,783 viviendas (SEDUyM, 2018) (Ver tabla 12).

Tabla 12. Conjuntos urbanos de vivienda de interés social en los municipios de Calimaya

Año	Municipio	Nombre del conjunto urbano	Tipo de Vivienda	Superficie m2	N° total de mz.	N° de lotes	N° de viviendas
2009	Calimaya	Valle del Nevado	Interés social	319,209.92	25	1,086	2,783
TOTALES				319,209.92	25	1,086	2,783

Elaboración propia con base en: Gaceta de gobierno del Calimaya 2009 y SEDUyM, 1990-2018.

En el caso de Zinacantepec entre el 2001 y el 2011, la superficie ocupada por el total de los conjuntos autorizados (sin considerar los irregulares), fue de más de 150 HA, entre los que se encuentra el conjunto urbano más pequeño es el de Bosques del Nevado, que ocupó una superficie de alrededor de 65, 857. 98 m2 mientras que el conjunto que mayor cantidad de suelo ocupa es la “Loma II” con 311,283.53 m2 (Ver tabla 13).

Tabla 13. Conjuntos urbanos de vivienda de interés social en los municipios de Zinacantepec

Año	Municipio	Nombre del conjunto urbano	Tipo de Vivienda	Superficie m2	N° total de mz.	N° de lotes	N° de viviendas
2001	Zinacantepec	CTM San Nicolás	Interés social	74,853.339	9	171	304
2004	Zinacantepec	El porvenir	Interés social	135,359.00	6	197	905
2007	Zinacantepec	La Loma I y II	Interés social	311,283.53	25	653	4,533
2011	Zinacantepec	Bosques del nevado	Interés social	65,857.98	8	33	240
TOTALES				587,353.849	48	1,054	5,982

Elaboración propia con base en: Gaceta de gobierno del Zinacantepec 2001, 2004, 2007, 2011 y SEDUyM, 1990-2018.

En general en los conjuntos urbanos existentes en ambos municipios, un fenómeno que se hace presente es el abandono de la vivienda por parte de los residentes, principalmente por la deficiencia en servicios básicos, falta de infraestructura productiva que les facilite insertarse en el mercado laboral,

distancias de traslado y la carencia de equipamiento educativo, de salud, comercios y servicios.

#### 5.4 Equipamiento urbano en Calimaya y Zinacantepec

Los gobiernos municipales son los responsables de establecer en sus planes de desarrollo urbano el equipamiento urbano necesario para el desarrollo armónico de su población; de ahí que se considere relevante analizar la presencia de este en los casos de estudio y su suficiencia con la cantidad de vivienda producida.

El Sistema Normativo de Equipamiento Urbano (SNEU) propuesto por SEDESOL 2012 (Secretaría de Desarrollo Social) es el documento donde se establecen los requisitos, medidas y criterio para ejecutar acciones y estrategias dirigidas a la realización de este tipo de establecimientos, así como su cobertura en la región (Ver tabla).

##### 5.4.1 Salud: Radio y población beneficiada de unidades médicas

Según el SNEU (2012) los servicios de atención médica general para la población son; medicina preventiva y atención de primer contacto otorgada por institutos como el IMSS, el ISSSTE, la cruz roja y el ISEM a través de la incorporación de centros y/o clínicas de salud en las localidades de cada municipio. En el equipamiento de salud se proporcionará a la población servicios médicos, medicina preventiva y curativa, medicina general, primeros auxilios, urgencias, detección de enfermedades, vacunas, vigilancia y notificación de casos epidemiológicos y educación para la salud.

Este centro de salud estará constituido por un médico general y dos auxiliares de enfermería con cobertura de 3000 habitantes, para contribuir a la prevención, regulación sanitaria y salud pública, ponderando el respeto a la vida y a la confianza del usuario y para satisfacer las necesidades que respondan a las demandas de la población.

Tabla 13. Radio y población según el Sistema Normativo de Equipamiento Urbano (Salud)

Radio urbano recomendable (SNEU)		Población según SNEU	
Clínicas de salud		Clínicas de salud	
Rural	Urbano	Rural	Urbano
Al centro de la localidad	1 km	5,000	12, 500

Elaboración propia con base en: Sistema Normativo de Equipamiento Urbano, 2012, SEDESOL.

De acuerdo con el Plan Municipal de Desarrollo Urbano (2012) el municipio de Calimaya registro 6 unidades médicas, sin embargo solo fueron identificadas 4 en los recorridos de campo (Ver anexo III.1) Todas ellas ubicadas en la cabecera municipal, en términos generales, en el caso de Zinacantepec se observa una deficiente distribución del equipamiento de salud entre la cabecera municipal y el conjunto de localidades del municipio, en donde es posible observar casos de sobredotación de equipamiento y otros casos como una clara subdotación en este tipo de instalaciones.

En este sentido existen en Zinacantepec, localidades con una población mayor a los 1,500 habitantes, que es el requisito mínimo que establece el SNEU (2012) para dotar de equipamiento de salud, como la localidad de Zaragoza de Guadalupe, con una población de 5,393 que sin embargo no cuenta con equipamiento de atención médica, lo que obliga a los habitantes a trasladarse al centro urbano del municipio que se encuentra aproximadamente a 4 kilómetros de distancia.

Otra caso es la localidad de San Marcos Cruz que aunque no alcanza los 1,500 habitantes que establece la normatividad, este se justificaría por la distancia con respecto a los puntos donde se concentran los equipamientos existentes, y sin embargo presenta deficiencias de equipamiento de salud que permita a sus habitantes atenderse, por los que se trasladan al centro urbano de la localidad que se encuentra a 7 km de distancia (González, 2019).

Por su parte en el municipio de Zinacantepec, la cabecera municipal (San Miguel, Zinacantepec) cuenta con servicios de salud proporcionados por tres instituciones

públicas (ISEM, IMSS, DIF) para atender una demanda poblacional de 54,220 habitantes (INEGI, 2015) aunque la demanda real es de solo 12, 500 habitantes.

Al contrario de lo que ocurre en la cabecera municipal, en la localidad de San Antonio Acahualco que presenta una población de 16, 442 habitantes, por lo que debería contar con equipamiento de este tipo en las dos categorías que establece el SNEU (2012); sin embargo, en esta no se cuenta con servicios de salud. En esta situación se encuentra la localidad de Ojo de Agua con 2,083, San Pedro Tejalpa con 1,892 y el Cópore con 6,068 habitantes, todos ellos ubicados a una distancia que oscila entre los 7 y 17 km de la cabecera municipal (González, 2019).

#### 5.4.2 Educación: Radio y población beneficiada de unidades educativas

Por lo que respecta al ámbito educativo el SNEU (2012) establece que la educación se estructura por grados educativos, además de proporcionar a la población los servicios en aspectos generales de la cultura humana así como en la capacitación de aspectos particulares en alguna rama de las ciencias o de las técnicas. Por lo anterior el SNEU (2012) considera que en todos los niveles educativos debe existir la cobertura necesaria para atender la demanda educativa, por ejemplo para un jardín de niños (preescolar) su dotación se considera indispensable en localidades con 2,500 habitantes y más.

La escuela primaria atiende la enseñanza a partir de 6 grados, considerando su dotación en localidades mayores a 2,500 habitantes. Mientras tanto en el nivel medio del ciclo básico, la secundaria general se considera esencial en localidades de 5,000 habitantes en adelante, las telesecundarias pueden proporcionar educación en localidades menores a los 5,000 habitantes, siempre y cuando no exista una secundaria formal. Las preparatorias se focalizan en localidades que rebasan los 10,000 habitantes, los colegios de educación técnica y bachilleres se consideran indispensables en localidades mayores de 100,000 habitantes, las universidades estatales o institutos tecnológicos contemplan la misma cantidad.

Tabla 14. Radio y población según el Sistema Normativo de Equipamiento Urbano (Educación)

<i>Radio urbano recomendable (SNEU)</i>		<i>Población según el SNEU</i>	
Preesc	750 m	Preesc	665
Prim	500 m	Prim	420
Secundaria	1 km	Secundaria	880
Prepa	2-5 km	Prepa	7,760
Superior	CU	Superior	4,680

Elaboración propia con base en: Sistema Normativo de Equipamiento Urbano, 2012, SEDESOL.

El Plan de Desarrollo Urbano Municipal del municipio de Calimaya (ver anexo III.3) reporta la existencia de un número mayor de inmuebles educativos en sus distintos niveles, que los realmente existentes en su territorio. Por ejemplo para el caso de preescolar, se reportan 7 espacios educativos y solo fue posible ubicar 3; a nivel primaria se registran 14 y se identificaron 8; por el contrario para el caso del nivel secundaria y media superior se registraron menos instalaciones de este tipo en el Plan de Desarrollo Urbano Municipal de las que fue posible ubicar en: secundaria se registran 9 en el plan, mientras que en el trabajo de campo se ubicaron 10, a nivel media superior hay un registro de 5 en tanto que en el recorrido de campo se identificaron 7, mientras que por el contrario, a nivel superior se reportan 4 y solo se ubicaron 2 instalaciones.

De manera similar a lo que ocurre en Calimaya en el ámbito del equipamiento de salud, Zinacantepec cuenta con localidades que no son beneficiadas por equipamiento educativo y su población debe trasladarse hasta una distancia de 2 km para satisfacer este servicio.

En términos generales, se puede considerar que la disparidad en la distribución del equipamiento educativo en este municipio al igual que otros del Estado está determinada por el nivel socioeconómico de la población que ocupe el suelo. En este municipio en particular, la distribución de la población por su rango socioeconómico está asociada a la distribución del equipamiento disponible, de

esta manera, el norte de este se caracteriza por albergar fraccionamientos y conjuntos urbanos de vivienda residencial y residencial media, ubicados estratégicamente respecto a los municipios de Metepec y Toluca que disponen de una amplia dotación de equipamiento educativo, principalmente privado, esto, aunado a que por lo general en torno a este tipo de conjuntos residenciales estén ubicados los equipamientos existentes en el municipio, deriva en que los habitantes de esta región del municipio no presentan problema de cobertura de equipamiento educativo

Respecto al municipio de Zinacantepec (Ver anexo III.4), de manera similar que el primer caso de estudio, registra discrepancias entre la realidad y lo que registra el Plan de Desarrollo Municipal, por ejemplo; este reporta 13 escuelas de educación preescolar y sin embargo se pudieron comprobar 8; a nivel primaria reportan 20 y se constataron 15 unidades educativas; de secundaria se registran 7 y se hallaron 10; en la medio superior se tiene el dato de 3 y se encontraron 2 escuelas, y a nivel superior se reconocen 10 y se confirmó la existencia de 7.

Se pudo constatar que al igual que ocurre con el caso anterior, la zona norte del municipio es la mejor equipada en el ámbito educativo dado que localidades como San Miguel Zinacantepec, San Antonio Acahualco, San Juan de las Huertas, El Cópore, Santa María del Monte además de ser la región del municipio con mejor nivel de dotación en este tipo de instalaciones, se ve beneficiada por su colindancia con el municipio de Toluca y la accesibilidad que tiene el equipamiento que existe en este municipio.

En contraste con el norte, el sur del municipio, en donde se ubica la población de menores ingresos de este municipio colindante con Texcaltitlan es la más rezagada en instituciones educativas pues cuenta solamente con instituciones de nivel básico (primaria y secundaria) obligando a sus habitantes a trasladarse al centro urbano en busca de escuelas, por ejemplo localidades como: Raíces, Buena vista, Ojo de Agua, donde sus habitantes se ven obligados a desplazarse a las localidades que cuentan con el equipamiento educativo que están al menos a una distancia de entre 5 y 7 km.

#### 5.4.3 Recreativo: Radio y población beneficiada de unidades recreativo/deportivo

La situación que guarda el equipamiento recreativo en estos municipios no dista mucho de los ya referidos, el SNEU (2012) (Ver tabla 15) reconoce a los espacios recreativos a los parques y espacios deportivos a los que considera como parte de la estructura urbana que compone a las localidades, debido a que contribuye en el bienestar físico y mental del individuo y a la reproducción de la fuerza de trabajo mediante el descanso y esparcimiento. Para ello el SNEU (2012) incorpora medidas para su instalación, por ejemplo, los parques deben contar con áreas verdes, kioscos, áreas de convivencia general, zona de juegos infantiles, andadores, plazas, estacionamientos, siendo indispensable su dotación en localidades mayores de 50,000 habitantes. En el caso de los dos municipios estudiados, este parámetro sería una limitante para que los habitantes de las localidades de los municipios se beneficiaran con este tipo de equipamiento ya que en ambos casos la población existente es menor a la requerida.

Tabla 15. Radio y población según el Sistema Normativo de Equipamiento Urbano (Recreativo)

Radio urbano recomendable (SNEU)		Población según SUEM	
Parques	Unidades deportivas	Parques	Unidades deportivas
Centro de la población	Centro de la población	50,000	269, 880 a 454,85

Elaboración propia con base en: Sistema Normativo de Equipamiento Urbano, 2012, SEDESOL.

En el ámbito deportivo este tipo de equipamiento está constituido por canchas al descubierto con instalaciones complementarias de apoyo, destinadas a la práctica organizada de los deportes, así como de espacios acondicionados para el esparcimiento de los niños, todo ello adecuado en función de las preferencias deportivas de la población y el interés de las autoridades por impulsarlas, ubicándola además en ciudades de 50,000 habitantes en adelante.

En el caso de los municipios de Calimaya y Zinacantepec cuenta con un número reducido de espacios dedicados a la recreación fuera del hogar mostrando una clara subdotación de este tipo de instalaciones (ver anexo III.5 y III.6) por ejemplo en el municipio de Calimaya en el trabajo de campo solo se encontraron seis áreas destinadas al deporte y tres de ellas son kioscos y parques urbanos. Algunas de estas seis unidades cumplen con los requisitos que propone el SNEU, con respecto a su ubicación, pues se localizan en las cabeceras municipales, aunque en varias localidades se observa una clara subdotación de este tipo de instalaciones.

Ejemplo de éste es la falta de equipamiento, son localidades como San Bartolito Tlatelolco, en el municipio de Calimaya, la cual se ubica a 5km del centro urbano la cual no tiene ninguna unidad, forzando a los pobladores a desplazarse a la cabecera municipal. Por su parte en el municipio de Zinacantepec se puede observar que a pesar de contar con una ciudad deportiva, esta se encuentra en el centro municipal quedando fuera del radio de servicios de los pueblo aledaños para poder tener accesos a ella, cuya población tiene que trasladarse hasta 13 km para acceder a dicho servicio, incumpliendo de manera evidente con lo que establece el SNEU.

#### 5.4.4 Cercanía del equipamiento con los conjuntos urbanos en Calimaya y Zinacantepec

Cabe mencionar que el equipamiento urbano que se encuentra en cada uno de los municipios beneficia las personas que habitan en los conjuntos urbanos, sin embargo existe una característica en dichos espacios pues la mayoría de ellos se ubican en una sola localidad. Por ejemplo, en Calimaya (Ver tabla 16) de los 13 conjuntos urbanos construidos en dicho municipio, 2 de ellos se encuentran en la localidad San Lorenzo Cuahutenco, 1 en La Concepción Coatipac (Ver imagen 10) y los 10 restantes en San Andrés Ocotlán.

Imagen 10. Unidad deportiva de Calimaya



Fuente: González, 2019

Tabla 16. Ubicación de los conjuntos urbanos en Calimaya respecto al equipamiento urbano.

Conjuntos urbanos	Localidad	Tipo de equipamiento urbano			Distancia		
		S	E	R	S	E	R
Valle del nevado	La Concepción Coatipac	1	3	0	2km	2.5km	
Villas del campo	San Lorenzo Cuahutenco	0	2	1	0	2km	2km
Villas del campo II	San Lorenzo Cuahutenco						
San Andrés	San Andrés Ocotlán	1	4	0	2km	1km-3km	0
Rancho la providencia I	San Andrés Ocotlán						
URBI Hacienda lomas	San Andrés Ocotlán						
Bosques de las fuentes	San Andrés Ocotlán						
Hacienda las fuentes	San Andrés Ocotlán						
Valle de las fuentes	San Andrés Ocotlán						
Lomas virreyes I	San Andrés Ocotlán						
Rancho el Mesón	San Andrés Ocotlán						
Residencial San Andrés Calimaya	San Andrés Ocotlán						

La isla	San Andrés Ocotlán						
---------	--------------------	--	--	--	--	--	--

Fuente: Recorridos de campo, 2018

Esta última localidad cuenta con 5,399 habitantes y en lo que respecta a la satisfacción de necesidades básicas a través del uso del equipamiento urbano podemos apreciar que se cumple parcialmente y aunque se cubre el número de población que debe ser beneficiada según la SNEU (2012) las distancias que se tienen que recorrer de un determinado conjunto urbano para recibir servicios de salud, educación o espacios recreativos oscilan entre 1km y 2.5. Como se observa la mayoría de los conjuntos urbanos se localizan en una sola localidad, obliga a sus habitantes a desplazarse a otro sitio donde puedan compensar las insolvencias de equipamiento urbano que padecen.

Por su parte el municipio de Zinacantepec (Ver tabla 17) de los 16 conjuntos urbanos que se construyeron ahí, solo 2 se encuentran en la localidad de San Juan de las Huertas y los 14 restantes se sitúan en San Miguel Zinacantepec.

Tabla 17. Ubicación de los conjuntos urbanos en Zinacantepec respecto al equipamiento urbano

Conjunto urbano	Localidad	Tipo de equipamiento urbano			Distancia		
		S	E	R	S	E	R
Bosques del Nevado I	San Juan de las Huertas	2	2	1	1.30 km	1.5 km	2 km
Bosques del nevado II	San Juan de las Huertas						
El porvenir	San Miguel Zinacantepec	4	11	2	1km-4.5km	1km-4.5km	1km-4.5km
La loma I	San Miguel Zinacantepec						
La Loma II	San Miguel Zinacantepec						
Privada de Hacienda	San Miguel Zinacantepec						
CTM San Nicolás	San Miguel Zinacantepec						
Bosques residencial	San Miguel Zinacantepec						
Bosque Residencial ICA	San Miguel Zinacantepec						

Fraccionamiento 23 de Octubre	San Miguel Zinacantepec					
Residencial Zinacantepec	San Miguel Zinacantepec					
Parques de la Hacienda	San Miguel Zinacantepec					
San Jorge	San Miguel Zinacantepec					
San Valentín	San Miguel Zinacantepec					
Zamarreo	San Miguel Zinacantepec					
Vista del nevado	San Miguel Zinacantepec					

Fuente: Recorridos de campo, 2018

A diferencia del primer municipio las distancias son más largas ya que habitantes de conjuntos urbanos como La Loma I y II recorren alrededor de 4 km o 4.5 km para poder acceder a servicios de educación, salud y espacios recreativos (Ver imagen 11) incumpliendo así con la normatividad que sugiera el SNEU (2012) para el acceso a servicios básicos.

Imagen 11. Campo deportivo Zinacantepec



Fuente: González, 2019

En este capítulo se pudo constatar que la política de vivienda del Estado neoliberal, ha propiciado crecimiento urbano en los municipios que presenta una notable incongruencia con la política de dotación de equipamiento público, la cual,

además de presentar condiciones deficitarias en la dotación de instalaciones y problemas de accesibilidad derivados de la distribución de estas, muestra un muy deficiente manejo administrativo de la información que no solo muestra un muy deficiente registro del equipamiento disponible, sino que el que se ha construido no toma en cuenta los lineamientos del SNEU (2012). En consecuencia, podemos observar, que la producción de vivienda en los municipios analizados no ha ido acompañada de una política pública clara de construcción de equipamiento educativo, de salud y recreativo que satisfaga las necesidades de los nuevos residentes en Calimaya y Zinacantepec.

### 5.5 Reflexión parcial

En este capítulo se pudo constatar que la vivienda se está construyendo en la periferia, a través de conjuntos urbanos creados por grandes empresas inmobiliarias. Las estrategias que han tomado con el paso del tiempo las políticas de vivienda han cubierto parcialmente la necesidad habitacional, pues mientras para algunos la vivienda adquirida logra cubrir sus necesidades básicas a otros les afecta, pues se ven obligados a vivir a kilómetros de su lugar de trabajo y de estudio. Entonces tiene que trasladarse y exponerse afectando su economía y su seguridad individual.

La gente que vive en estos conjuntos urbanos en las periferias de los municipios de estudio y que se transporta por horas de un lugar a otro, utiliza esas casas como dormitorio, cuando regresa no tiene tiempo de mantener un intercambio de relaciones sociales. Y aunque en algunos casos se cuente con las condiciones de vivienda optimas, si la gente no se apropia de ella, está incompleta.

En los dos municipios de estudio y sus alrededores se perciben las contradicciones existentes entre las políticas de vivienda y los agentes inmobiliarios repercuten en la ciudad. Dichos espacios tienen tres zonas: la zona de vivienda de clases medias y altas, la zona de vivienda de interés social que son los conjuntos habitacionales construidos por los organismos oficiales, y las zonas de vivienda popular, que son grandes extensiones alrededor de la ciudad de casas

grises, no terminadas, en proceso y que son hechas por lo que llaman autoproducción que son viviendas que cambian permanente hasta que las terminan y las pintan, lo que lleva todo un proceso de construcción.

Desde una perspectiva social, los habitantes de los municipios de estudio son quienes hacen que las casas se conviertan en vivienda, cuando se integran a la ciudad, con el espacio público, con los servicios, con el equipamiento, por eso muchos grandes conjuntos habitacionales quedan limitados, porque no hay nada adentro y tampoco afuera.

## **CONCLUSIONES**

Del desarrollo de esta investigación se desprenden resultados en torno a la política de vivienda del Estado neoliberal y su incidencia en el crecimiento urbano de los municipios de Calimaya y Zinacantepec. Un primer hallazgo tiene que ver con la transformación constante del territorio durante los últimos dieciocho años, debido a la construcción de vivienda por los agentes inmobiliarios privados.

Una característica que se presenta en los dos casos de estudio es la construcción de conjuntos urbanos en suelo diferente al habitacional, ya sea agrícola, forestal o de reserva natural, debido a que generalmente su costo es barato, situación que facilita la compra por el agente inmobiliario privado. Derivado de este fenómeno se constató que la producción de vivienda en ambos municipios se ha llevado a cabo en zonas periféricas, lo cual, ha derivado en la conformación de zonas fragmentadas que no se apegan a los lineamientos que establecen los instrumentos de planeación del municipio y de la entidad federativa.

Otro resultado que se desprende de este trabajo tiene que ver con la transformación del marco jurídico, pues la reforma al artículo 115 constitucional permitió la comercialización del ejido, situación que fue aprovechada por los desarrolladores urbanos al potencializar esta apertura legal para llevar a cabo sus proyectos en este tipo de suelo.

El gobierno del Estado de México consideró necesario tomar como marco de referencia a las normas establecidas por la Ley General de Asentamientos Humanos para constituir al Libro Quinto y al Código Administrativo como instrumentos que se encargarían, entre otras cosas del ordenamiento territorial, el mejoramiento del proceso de planeación urbana y definir los reglamentos para la construcción de vivienda en el Estado de México.

La importancia de estos documentos para la investigación reside principalmente en que, estos establecen las nuevas medidas para que la construcción inmobiliaria llevada a cabo por el agente privado, además de su fácil acceso a cualquier tipo de suelo. En materia de suelo urbano los documentos oficiales como: Plan Estatal de Desarrollo Urbano, Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, etc, refieren que el

crecimiento de los municipios de estudio ha sido fundamentalmente expansivo, es decir, en sentido horizontal, provocando altos costos de infraestructura adicional, ocupación de suelos no aptos de propiedad ejidal provocando además incremento en el costo de la tierra.

Se pudo comprobar que la SEDUyM no tiene actualizadas sus bases de datos y no cuenta con información para actualizarlas ya que mucha de la información que se encuentra en su plataforma no corresponde a la realidad, tal es el caso de los conjuntos urbanos registrados en esta Secretaría, que no tienen correspondencia con los existentes en los municipios estudiados.

Otro resultado obtenido, tiene que ver con el equipamiento urbano en los dos casos de estudio, en ambos municipios se identificó carencia de servicios de salud, educación, espacios recreativos y deportivos, situación que limita el desarrollo de los habitantes en su vida cotidiana, profesional o laboral y al no satisfacer sus necesidades en los municipios en que residen se ven obligados a buscar en otras localidades, ciudades o municipios los servicios que no son satisfechos en los lugares en donde viven.

Para el caso de Calimaya, se identificaron sólo 4 clínicas de salud públicas que deben atender al menos 56,574 habitantes, por su parte, el municipio de Zinacantepec cuenta con 7 clínicas de salud pública para atender a 188,927 habitantes. Información que contrasta con lo plasmado en los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, ya que, en éstos se afirma que el municipio cuenta con el equipamiento necesario y la cobertura adecuada para satisfacer la demanda de salud de todos los habitantes.

En recorridos de campo se pudo corroborar que hay menor número de unidades médicas y recreativas de las que se reportan en los documentos y páginas de internet de los municipios. Para el caso del equipamiento educativo de nivel media superior y superior sucede lo contrario, con base en los recorridos de campo se comprobó que en los municipios existen mayor número de unidades educativas que las que se registran en los Planes de Desarrollo; para el caso de nivel preescolar y primaria se reporta un número mayor al existente en el municipio.

De acuerdo con lo que establece el Sistema Nacional de Equipamiento Urbano se pudo verificar que en algunas localidades es lógico que no cuenten con alguno de estos equipamientos, debido a que no cumple con la cantidad de población que establece como mínimo por el sistema para construir unidades de salud, educativas y recreativas.

El crecimiento urbano que se está generando en Calimaya y Zinacantepec es propiciado por los desarrolladores urbanos privados, pero con diferencias sustanciales, esto debido a que en Calimaya la construcción de conjuntos urbanos construidos en 1992 al parecer resolvió la crisis de vivienda que se derivó después del sismo del 1985. La tendencia en la construcción de conjuntos urbanos en este municipio es residencial y residencial-media hecho que nos lleva a pensar en una elitización del suelo, pues en Calimaya solo hay un 1 conjunto urbano de vivienda de interés social y trece conjuntos urbanos residenciales, de los cuales tres se encuentran en situación de irregularidad.

A diferencia de Calimaya en Zinacantepec se acentúa la tendencia en la producción de conjuntos urbanos de vivienda de interés social, en éste se encuentran al menos a 5 conjuntos urbanos de interés social, que impactaron significativamente en el incremento de viviendas bajo esta modalidad. En 2001 se construyó el primer conjunto urbano CTM San Nicolás con un total de 304 viviendas, y para el 2011 se habían construido cinco, sumando un total de 5982 viviendas. Situación que transformó de manera acelerada la realidad de este municipio.

La actuación del Estado Benefactor permitió hasta cierto punto desarrollar una política social que no sólo facilitó la adquisición de una vivienda a través de las distintas instancias gubernamentales, sino también mantuvo cierto control del crecimiento urbano a través de los distintos instrumentos normativos, si bien es cierto que se desarrolló vivienda periférica, pero fue en su mayoría vivienda popular de autoconstrucción, y fueron menores los casos que se produjeron bajo la figura de conjunto residencial, conjunto habitacional, entre otros.

La transformación del Estado benefactor a uno neoliberal permite comprobar el actuar de la iniciativa privada en la transformación del territorio, pues el sector privado se convirtió en el actor principal en la producción de vivienda para llevar a cabo los procesos de urbanización en las ciudades y municipios. El Estado neoliberal impulsó una política de vivienda que responde más a la ganancia de la iniciativa privada y reduce significativamente la parte asistencial, con la que buscaba el bien de la sociedad, actualmente el único fin es el económico sin importar las afectaciones que los habitantes de las viviendas puedan tener.

La hipótesis de esta investigación se cumple, debido a que se pudo comprobar que el crecimiento urbano es acelerado y desordenado al no apegarse a los instrumentos de planeación del municipio, además cabe destacar que con la reforma del marco jurídico de la cual se conformó el Libro Quinto y el Código se facilitó la participación de los sectores privados en el desarrollo de proyectos habitacionales y procesos de urbanización en las ciudades y espacios rurales.

Los programas habitacionales se han centrado en la oferta de vivienda popular y de interés social en algunos casos con macro conjunto urbano poco autónomo y vialmente mal conectado, se han dejado de lado los programas en áreas populares urbanas de mejoramiento y ampliación de vivienda.

Con la revisión del marco jurídico y su vinculación con los conjuntos urbanos construidos en ambos municipios se comprobó que aunque se cuenta con los estatutos necesarios para llevar a cabo la ejecución de un ordenamiento territorial adecuado; se observó que los actores económicos y gobiernos municipales en turno llevan a cabo acciones que evaden lo establecido en la normatividad provocando un crecimiento urbano que no se apega a lo establecido en el Plan de Desarrollo Urbano Municipal trayendo consigo problemas de servicios básicos, movilidad, seguridad, equipamiento urbano.

Para el caso de Zinacantepec la lejanía de estas viviendas del núcleo de población del municipio ha derivado en problemas de inseguridad por los traslados que se realizan de manera cotidiana. Al no contar con infraestructura productiva, así como con el respectivo equipamiento urbano, los habitantes de este municipio han

optado por abandonar sus viviendas generando nuevas problemáticas sociales en esos espacios. Esta situación no se presenta en el municipio de Calimaya debido a que los habitantes de éste en su mayoría laboran en la Ciudad de México, constituyéndolo en una ciudad dormitorio.

La vivienda del futuro se tendrá que pensar como espacios posibles y no imposibles en su habitabilidad urbana y habitabilidad de la vivienda. Esto está ligado a la capacidad de los pobladores para habitarla, pagarla y de gozarla. Es decir, de hacerla posible. Esto implica repensar los materiales, los tamaños y las formas. A lo mejor, habrá que renunciar a muchos espacios privados a cambio de la accesibilidad inmediata de los bienes colectivos. Así como, el desarrollo económico dentro del mismo municipio, y que las relaciones funcionales que establezca con otros municipios sean no por carencia o ausencia de equipamiento, sino por elección propia, que responda a las necesidades e intereses de los residentes.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, C y Lima, F. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Recuperado en: <https://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>

Aguilar Villanueva, L. (2000). *La implementación de las Políticas Públicas*. Cuarta Antología. pp 433. Ciudad de México. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. (2000) *Problemas Públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Alfaro, F y Ochoa, A. (2013) Equipamiento urbano en el México de la segunda mitad del siglo XX. *Arquitectura y Urbanismo*. 3(9) 16-21.

Alza, C. (2011). ¿Qué tipos de políticas existen? Tipología de políticas públicas. Lima, Perú. Recuperado en: <https://carlosalzarbarco.wordpress.com/2011/05/06/tipologia-de-politicas-publicas/>

Arcia, L. (2009). Demografía y salud. *Apuntes para una conferencia*. México. Recuperado en: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1729-519X2009000400019](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1729-519X2009000400019)

Arellano, D y Blanco, F. (2013). *Políticas públicas y democracia*. Ciudad de México. México. INE.

Ayala, L y Sastres, M. (2007). Políticas redistributivas y desigualdad. *Revista de Economía*. Madrid, España. UAM

Bardach, E. (1998) La definición del problema en el análisis de políticas. En Aguilar (Ed) *Problemas Públicos y agenda de gobierno*. Ciudad de México. México: Porrúa

Blasco, J. (2015) Democracia y decisiones públicas. Introducción al análisis de las políticas públicas. *Corsuera*. Recuperado en: <https://es.coursera.org/lecture/democracia/1-2-el-ciclo-de-formacion-de-las-politicas-publicas-e7o2w>

Boils, M. (2013) La vivienda en el ámbito rural. *Información y análisis*. (4)2, 42-54.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. CESOP (2006) La articulación entre la política habitacional y desarrollo urbano nacional: una necesidad no atendida. En Bosco, P. (Ed) *La vivienda en México, construyendo análisis y propuestas*. Ciudad de México. México.

Cardozo, M. (2006) *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Primera Edición. Ciudad de México. México: Porrúa

Catalán, R. (1993). *Las Nuevas políticas de vivienda. Una visión de la modernización de México*. Ciudad de México. México: Fondo de cultura económica.

Consultoría y Gestión Urbana y Ambiental, CONURBA. (2013). Equipamiento urbano, Situación actual del equipamiento urbano por elementos de cada subsistema por municipio. Morelia, Michoacán. México. Recuperado en: <http://conurbamx.com/home/equipamiento-urbano/>

Connolly, P. (2006). Política de vivienda o de construcción. En Borjas A. y Bucio M (Eds) *La vivienda en México, construcción de análisis y propuestas*. Ciudad de México. México.

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) (2019) Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2000-2023.

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) (2019) Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2006-2012. (2019)

Del Río y Guarría (2000) *Historia del INFONAVIT*. Ciudad de México. México

Díaz, V. (2012). *Evolución Institucional y cambios normativos. El caso del INFONAVIT*. (Tesis de maestría). UAM Iztapalapa, México.

Durán, A. (2003) Treinta años de vivienda social en la ciudad de México; nuevas necesidades y demandas. *Geografía y Ciencias Sociales*. Recuperado de: [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(028\).html](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(028).html)

Espinosa, M. (2014) Mega proyecto urbano. La ciudad Bicentenario de Tecomac, México. *Bitácora Urbano Territorial*. Bogotá, Colombia.

Esquivel, T. (2016). Política habitacional y calidad de vida; impacto de los nuevos desarrollos habitacionales. En Borjas, A y Bucio, M (Eds). *La vivienda en México, construyendo análisis y propuestas*. Ciudad de México. México.

Farú, A y Marengo, C. (2004). Las políticas urbanas: desafíos y contradicciones. CLACSO. Buenos Aires. Argentina. Recuperado en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100930124923/10p4art2.pdf>

GEM (2007) Modificación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano. *H. Ayuntamiento Constitucional de Tecamac*.

GEM (2008) *Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2008*.

Gómez, C (2017) Los planes de desarrollo municipal en México y la participación ciudadana. *Un análisis del marco jurídico*. Santa Fe, México: ITESM.

H. Ayuntamiento Constitucional de Calimaya. *Bando de Policía y Buen Gobierno de Calimaya 2015-2018.*

H. Ayuntamiento Constitucional de Calimaya. *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Calimaya 2003-2006.*

H. Ayuntamiento Constitucional de Calimaya. *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Calimaya 2007-2009.*

H. Ayuntamiento Constitucional de Calimaya. *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Calimaya 2010- 2013.*

H. Ayuntamiento Constitucional de Calimaya. *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Calimaya 2013-2015.*

H. Ayuntamiento Constitucional de Calimaya. *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Calimaya 2015-2018.*

H. Ayuntamiento Constitucional de San Antonio la Isla San Antonio la Isla. *Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2007-2009.*

H. Ayuntamiento Constitucional de Tecámac. *Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2010-2013.*

H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca. *Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca 2005.*

H. Ayuntamiento Constitucional de Zinacantepec. *Bando de Policía y Buen Gobierno de Zinacantepec 2015-2018.*

H. Ayuntamiento Constitucional de Zinacantepec. *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zinacantepec 2003-2006.*

H. Ayuntamiento Constitucional de Zinacantepec. *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zinacantepec 2007-2009.*

H. Ayuntamiento Constitucional de Zinacantepec. *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zinacantepec 2010-2013.*

H. Ayuntamiento Constitucional de Zinacantepec. *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zinacantepec 2013-2015.*

H. Ayuntamiento Constitucional de Zinacantepec. *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zinacantepec 2015-2018.*

Herrera, E (2019). *La ciudad inmobiliaria contemporánea más grande de América Latina.* (Tesis de Maestría). UAEMex. Texcoco, Estado de México.

Huerta, M, G. (2005) El neoliberalismo y la conformación del Estado Subsidiario. *Política y Cultura.* Recuperado de:

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422005000200006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422005000200006)

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. (2010) *Censo de población y vivienda 2010*. Estado de México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. (2015). *Encuesta Intercensal Calimaya*, Estado de México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI (2015). *Encuesta Intercensal Zinacantepec*, Estado de México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2018) *Proyectos en el Estado de México*. México

Isunza, G y Méndez, B. (2011). Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México. *EURE*. Ciudad de México. México. Recuperado de: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/eure/v37n111/art05.pdf>

Jacquin, C. (2012) Producir y habitar la periferia. Los nuevos conjuntos de vivienda de bajo costo en México (ZMVM). *Recomposiciones territoriales de las periferias de las metrópolis andinas*. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/bifea/186#quotation>

Jiménez, E. (2016) El sector inmobiliario como agente promotor en la configuración espacial de las zonas metropolitanas. Una aproximación a la Zona Metropolitana de Toluca. *Investigaciones Económicas*. Mérida. Yucatán.

Lasswell, H. (1971) La concepción emergente de las ciencias de políticas. En Aguilar (Ed) *El estudio de las políticas públicas*, Ciudad de México. México: Porrúa

Leal, I y López, R. (2013). Estructura institucional de la política de vivienda social en México. *Coloquio Internacional sobre políticas sociales sectoriales*. Coloquio llevado a cabo en la UANL. Monterrey, Nuevo León. México.

Lowi, T. (1964) Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. En Alza, B. (2011) *¿Qué tipos de políticas existen?* Lima. Perú: PUCP

Lugo, M. (1991) Política de vivienda del Estado de Mexicano. La orientación de la acción habitacional en México 1917-1918. En M, Lopez (Ed). *Aspectos jurídicos de la vivienda* (pp 383-392) México: UNAM

Martínez A. (2015). *Políticas de vivienda que inciden en la periurbanización de la Zona Metropolitana de Toluca, caso del municipio de San Antonio La Isla*. Toluca. México.

Medallo Hernández, R. (2013) La política de vivienda en las administraciones del Partido Acción Nacional: 2000-2012. En Ziccardi, A. (Ed) *La política nacional de vivienda 2000-2013*. (pp. 28). Ciudad de México. México. UNAM

Mejía, A. Carreno, F. García, M, L. (2017). Evolución de los conjuntos urbanos y su influencia en el crecimiento poblacional y el desarrollo de los espacios periurbanos en Calimaya, Estado de México, de 1990 a 2015. *Papeles de la población*. pp. 217-243. Toluca. Estado de México

Méndez, J y Villar, (2016) Políticas de vivienda y su efecto en el crecimiento urbano acelerado: el caso de cuatro municipios emblemáticos del Estado México. En Hernández, V y Ramírez, R. *Vivienda y espacio público. Políticas, aprobación y subjetividades*. (Eds). Chihuahua, México.

Mendoza, M. (2009) Estrategias de crecimiento regional para el municipio de Tecamac. *Bitácora Urbano Territorial*. Colombia, Colombia. Recuperado en: [http://www.concyteq.gob.mx/formulario/MT/MT2009/MT8/SESION3/MT83\\_DMEN\\_DOZA\\_140.pdf](http://www.concyteq.gob.mx/formulario/MT/MT2009/MT8/SESION3/MT83_DMEN_DOZA_140.pdf)

Meny, Y y Thoenig, C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona. España. Ariel.

Mier, A. (2015). El mejoramiento de la vivienda como política pública. Lecciones del programa de mejoramiento de vivienda del GDF, 1998-2006. En Ziccardí, A y González A. (Eds) *Habitabilidad y Política de Vivienda en México*. Ciudad de México, México.

Ministerio de Desarrollo Social, MIDES. (2012) Políticas Urbanas. Recuperado de: <https://www.patrimoniourbano.cl/politica-urbana/>

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE. (2015). Transformando la política urbana y el financiamiento de la vivienda. *Estudios de políticas urbanas*. Ciudad de México. México.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE. (2017) *Crecimiento urbano*. Estudios urbanos de la OCDE.

Ortiz, E. (2009) Políticas de vivienda en México. Impactos y perspectivas, 1992-2007. *Hábitat International Coalition*. pp. 16. Recuperado de: [www.hic-al.org/documento.cfm?id\\_documento=1242](http://www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1242)

Pardo, M, C & Velasco, E. (2010) *El proceso de modernización en el INFONAVIT 2001-2009. Estrategia, redes y liderazgo*. Segunda edición. Ciudad de México. México. Colegio de México.

Poder Ejecutivo del Estado de México (2016) Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México. Art 42 y 52.

Poder Ejecutivo del Estado de México (2013) Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México. Capítulo II. Art 51.

Poder Ejecutivo Federal (1916) Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Art 27.

Poder Ejecutivo Federal (2003) Ley de Planeación. Art 2, 33.

Poder Ejecutivo Federal (2016) Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Art 3, 4, 49.

Poder Ejecutivo Federal (2014) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art 32

Poder Ejecutivo Federal (2014) Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. Cap III.

Poder Legislativo del Estado de México (2001) Ley de planeación del Estado de México y Municipios. Art 3

Poder Legislativo del Estado de México (2009) Ley de vivienda del Estado de México. Art 8 y 16

Poder Legislativo del Estado de México (1993) Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. Art 31.

Reséndiz, A y Sánchez, P. (2013). *Dos modelos de producción masiva de vivienda en las periferias urbanas: los grandes conjuntos habitacionales en México y les grands ensembles en Francia*. Ciudad de México. México: UNAM

Reyes, R y Espinosa, M. (2013). *La problemática de la vivienda residencial en el conjunto urbano Villa del Real, del municipio de Tecámac*. Ponencia presentada en el Decimo Coloquio Internacional de Diseño. Ponencia presnetada en Toluca. México.

Sampieri, R (2014). *Metodología de la investigación*. Sexta edición. Ciudad de México. México: Interamericana

Sánchez, C. (2012) *La vivienda "social" en México pasado - presente – futuro*. Ciudad de México. México: CONURBA

Schteingart, M & Graizbord. (1988) *Vivienda urbana en la ciudad de México. La acción de INFONAVIT*. Ciudad de México. México. Colegio de México.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, SEDATU. (2014). *Reglas de operación del INFONAVIT*. Recuperado de:

<http://boletin.dseinfonavit.org.mx/084/documentos/SEDATUReglasdeOperacion2014.pdf>

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, SEDATU. (2018). *Programa Nacional de Vivienda*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/presidencia/acciones-y-programas/politica-nacional-de-vivienda>

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL (2010) ¿Qué son las políticas de vivienda? Ciudad de México. México.

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL (2010) Desarrollo Urbano y Territorial. Ciudad de México. México.

Secretaria de Desarrollo Urbano y Metropolitano, SEDUyM (2018). Conjuntos urbanos en el municipio de Calimaya y Zinacantepec 1990-2018. Estado de México.

Sistema Normativo de Equipamiento Urbano, SNUE. (2012). Estructura de equipamiento urbano: SEDESOL

Sistema Normativo de Equipamiento Urbano, SNUE. (2012). Equipamiento de Educación y cultura: SEDESOL

Sistema Normativo de Equipamiento Urbano, SNUE. (2012). Equipamiento de recreación y deporte, SEDESOL

Sistema Normativo de Equipamiento Urbano, SNUE. (2012). Equipamiento de salud y asistencia social, SEDESOL

Subirats, J y García, A. (2013). El análisis de las políticas públicas. *Ciencia Política*. Barcelona. España.

Subirats, J (2015) Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades. *Ciencia Política*. Barcelona. España: ICARIA

Uvalle, R. (2011) *Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar*. Ciudad de México, México. Recuperado en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-14352011000100002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352011000100002)

Vásquez, V. (2013) Las políticas públicas urbanas como proceso plural, Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. *Estudios Políticos*. Medellín, Colombia. pp. 2-24

Villar, A. (2007). Políticas de vivienda en México: de la constitución de 1917 a la globalización (Tesis doctoral) Universidad Autónoma de Madrid. Madrid. España.

Ziccardi Contigiani, A. (Ed). (2013). *Eje temático; La política nacional de vivienda 2000-2013*. UNAM. Ciudad de México. México.

Ziccardi Contigiani, A. González Reynoso, A. (Eds). (2013). *México, perfil del sector de la vivienda*. UNAM. Ciudad de México. México.

Ziccardi Contigiani, A. González Reynoso, A. (Eds). (2015). *Habitabilidad y Política de Vivienda en México*. Ciudad de México, México.

## **ANEXOS**



Anexo 1. Metodológico  
Ficha de observación en campo

Fecha:	
Municipio:	
Nombre de la localidad:	
Denominación:	

**Localización y accesibilidad**

1. Distancia a centro urbano más cercano y centro metropolitano
2. Construcción y autorización de conjuntos urbanos

**Equipamiento urbano**

**Imagen urbana general**

1. Estado de conservación del mobiliario urbano (recreativo y parques)
2. Percepción del deterioro de viviendas
3. Modificaciones a viviendas y espacios públicos

**Servicios de salud y educación**

1. Número y deterioro de centros educativos
2. Numero de clínicas de salud y deterioro de las mismas.



Localidad	Denominación	Localización y accesibilidad		Equipamiento urbano		Servicios de salud y educación	
		Distancia al centro urbano más cercano	Construcción y autorización de conjuntos urbanos	Estado de conservación del mobiliario urbano (recreativo y parques)	Percepción del deterioro de vivienda	Número y deterioro de centros educativos	Numero de clínicas de salud y deterioro
Buena Vista	Rural	21 km y 30-40 minutos	No existe hallazgo de conjuntos urbanos en esta localidad	No se observó ninguna instalación recreativa	Viviendas en condiciones precarias	Se cuenta con instituciones de educación básica hasta la secundaria y su aspecto es deteriorado	No se encontraron clínicas de salud en esta localidad
Raíces	Rural	22 km y 40 minutos	No existe hallazgo de conjuntos urbanos en esta localidad	No se observó ninguna instalación recreativa	Viviendas en condiciones precarias	Se cuenta con instituciones de educación básica hasta la primaria y una biblioteca pública	Se encontró una clínica ISEM en condiciones regulares
Ojo de agua	Rural	17 km y 30 minutos	No existe hallazgo de conjuntos urbanos en esta localidad	Se encontró un campo deportivo en malas condiciones	Viviendas en condiciones precarias	Se cuenta con instituciones de educación básica hasta la primaria.	No se encontraron clínicas de salud en esta localidad

San Jose del Contadero	Rural	13 km y 25-30 minutos	No existe hallazgo de conjuntos urbanos en esta localidad	No se observó ninguna instalación recreativa	Viviendas en condiciones precarias	Se cuenta con instituciones de educación básica hasta la secundaria y su aspecto es deteriorado.	Se encontró una clínica ISEM en condiciones regulares
San Juna de las huertas	Rural	10 km y 25 minutos	No existe hallazgo de conjuntos urbanos en esta localidad	Se encontraron campos deportivos y parque central en condiciones apropiadas	Viviendas en condiciones adecuadas	Se cuenta con instituciones de educación básica hasta la secundaria con un aspecto adecuado.	Se encontró una clínica ISEM en condiciones regulares
San Pedro Tejalpa	Rural	14 km y 20-25 minutos	No existe hallazgo de conjuntos urbanos en esta localidad	Se observó un campo de futbol en condiciones regulares	Viviendas en condiciones precarias y en condiciones regulares	Se cuenta con instituciones de educación básica hasta la secundaria.	No se encontraron clínicas médicas en esta localidad.
El Cópore	Rural	15 km y 30 minutos	No existe hallazgo de conjuntos urbanos en esta localidad	Campo deportivo en condiciones adecuadas	Viviendas en condiciones precarias	Se cuenta con instituciones de educación básica hasta la secundaria y su aspecto es deteriorado y vandalizado	No se encontraron clínicas médicas en esta localidad.

Santa María del Monte (barrio de México)	Rural	10 km y 18 minutos	No existe hallazgo de conjuntos urbanos en esta localidad	Tres espacios deportivos en condiciones aptas	Viviendas en condiciones regulares de personas oriundas	Se cuenta con instituciones de educación básica hasta la secundaria y su aspecto está deteriorado y descuidado	Se encontraron dos consultorios médicos (privado y del ISEM)
Santa Cruz Cuauhtenco	Rural	12 km y 20-23 minutos	No existe hallazgo de conjuntos urbanos en esta localidad	Se encontró un campo deportivo, en condiciones favorables	Viviendas en condiciones buenas	Se cuenta con instituciones de educación básica hasta la secundaria	Se encontró una clínica ISEM en condiciones regulares
San Antonio Acahualco	Urbano/rural	7 km y 18 minutos	No existe hallazgo de conjuntos urbanos en esta localidad	No se observó ninguna instalación recreativa	Viviendas en condiciones favorables	Se cuenta con instituciones de educación hasta nivel superior, como el COLMEX	No se encontraron clínicas médicas en esta localidad.
San Miguel Zinacantepec	Urbano	Centro urbano	Se encontraron alrededor de 17 conjuntos urbanos que rodean al norte y la cabecera municipal del municipio.	Cuenta con la Plaza deportiva “grandes valores” que se encuentra en buenas condiciones, parques y jardines pertenecientes a la cabecera municipal	Viviendas en condiciones adecuadas, con buena imagen y calidad.	Se cuenta con instituciones de educación hasta el nivel superior	Cuenta con clínicas privadas, el DIF municipal y clínicas médicas pertenecientes al ISEM, ISSEMYM y del ISSSTE

Elaboración propia can base en: Fichas de observación y recorridos de campo, Zinacantepec, 2019

Municipio de Calimaya

Localidad	Denominación	Localización y accesibilidad		Equipamiento urbano		Servicios de salud y educación	
		Distancia al centro urbano más cercano	Construcción y autorización de conjuntos urbanos	Estado de conservación del mobiliario urbano (recreativo y parques)	Percepción del deterioro de vivienda	Número y deterioro de centros educativos	Numero de clínicas de salud y deterioro
Zaragoza de Gpe	Rural	4 km y 10 minutos	n/a	Instalaciones recreativas escasas y deterioro importante (grafiti, basura, abandono).	Viviendas de personas oriundas en condiciones precarias.	Instituciones de educación básica hasta media superior, su deterioro es notorio por cuestiones de vandalismo.	No se encontraron clínicas de salud
San Marcos	Rural	7 km y 18 minutos	n/a	No hay evidencia de instalaciones recreativas	Viviendas de personas oriundas en condiciones precarias.	Cuenta con instituciones de educación básica hasta la secundaria y su aspecto es deteriorado y vandalizado.	No se encontraron clínicas de salud
Zoológico de Zacango	Urbano/Rural	8 km y 20 minutos	n/a	Zoológico de Zacango como espacio recreativo	Viviendas de habitantes oriundos en condiciones favorables	Cuenta con dos instituciones de educación media superior	No se encontraron clínicas de salud

Santa María Nativitas	Rural	6 km y 15 minutos	Dos conjuntos urbanos "Residencial la Aurora" y "Residencial Santa María"	Campo deportivo y parques en condiciones favorables y limpias.	Viviendas en condiciones aceptables, con calles limpias, y en buenas condiciones.	Se cuenta con instituciones de nivel básico en condiciones regulares.	No se encontraron clínicas de salud
San Lorenzo Cuahutenco	Rural	5 km y 11 minutos	n/a	Cancha de futbol en condiciones malas, descuidada y sucia	Viviendas en condiciones precarias	Se cuenta con instituciones de educación básica hasta la primaria, con mala imagen	No se encontraron clínicas de salud
San Andrés Ocotlán	Urbano/ural	5 km y 10 minutos	Siete conjuntos urbanos, algunos de ellos estaban construidos en su totalidad, otros aun en construcción.	n/a	Viviendas de habitantes oriundos en condiciones precarias	Se cuenta con instituciones de educación básica dentro de los conjuntos urbanos y un bachillerato fuera de ellos.	No se encontraron clínicas de salud

La Concepción Coatipac	Urbano/rural	7 km y 11 minutos	Existen tres conjuntos urbanos en esta localidad.	Existe un campo deportivo en condiciones adecuadas para ser utilizado.	Viviendas en condiciones adecuadas y buen estado	Se cuenta con instituciones hasta nivel básico	No se encontraron clínicas médicas en esta localidad.
San Bartolito Tlatelolco	Rural	7 km y 11 minutos	No existe hallazgo de conjuntos urbanos en esta localidad	No se observó ninguna instalación recreativa	Viviendas en condiciones precarias	Se cuenta con una institución de telebachillerato	No se encontraron clínicas médicas en esta localidad.
Calimaya de Díaz González	Urbano	Cabecera municipal	No existe hallazgo de conjuntos urbanos en esta localidad	Cuenta con una de las unidades deportivas de la Zona Metropolitana del valle de Toluca	Viviendas en condiciones adecuadas con acceso a servicios básicos.	Se cuenta con instituciones de educación básica, media y superior.	Se encuentran espacios médicos, en el DIF municipal y clínicas por parte del ISEM

Elaboración propia can base en: Fichas de observación y recorridos de campo, Calimaya, 2019



Anexo II.1 Título tercero y cuarto  
CAEM (2016)

	Ordenación del territorio estatal	Conjuntos urbanos	Equipamiento urbano
	>Los planes de desarrollo urbano clasificarán el suelo en: áreas urbanas, áreas urbanizables (aptas para el desarrollo), áreas no urbanizables (usos y aprovechamiento de interés público y de beneficio social, no se ejecutaran obras de infraestructura y equipamiento con fines urbanos).	>La autorización de su dimensión y densidad estará sujeta a la disponibilidad de agua potable y de energía eléctrica, respetando las normas que al efecto establezca el Plan Municipal de Desarrollo Urbano correspondiente, así como, a lo señalado en las opiniones y dictámenes que hayan emitido las autoridades que participaron en la constancia de viabilidad del proyecto a desarrollar.	>Las obras de equipamiento urbano municipal se determinarán por la Secretaría, a petición y análisis de las necesidades del municipio, estas serán: Escuelas, clínicas de salud, centros deportivos, espacios recreativos, etc.
Regulación	>El Estado y los municipios tienen derecho de preferencia para adquirir predios señalados en los planes de desarrollo urbano como áreas urbanas y urbanizables, a fin de constituir reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la conservación ecológica.	>Las dimensiones mínimas de los lotes unifamiliares con frente a vía pública, en conjuntos urbanos habitacionales, serán las que determinen los planes municipales de desarrollo urbano; interés social: cuatro metros de frente y sesenta metros cuadrados de superficie.  >Acuerdo para la autorización de conjuntos urbanos (viabilidad, opinión técnica, aprobación del proyecto de lotificación, solicitud de autorización, acuerdo de autorización).	>Las obras de equipamiento urbano municipal, por cada metro cuadrado de construcción se requerirán como mínimo dos metros cincuenta y tres centímetros cuadrados de terreno, atendiendo la demanda poblacional en el municipio.

Elaboración propia con base en: Reglamento del Libro V. Código Administrativo del Estado de México, 2016.

Anexo II. Planes de Desarrollo Estatal, Estado de México 2000-2023

	2000-2006	2006-2012	2012-2018	2018-2023
Planeación	<p>&gt; Los componentes del sistema estatal de planeación, programación y presupuestación estarán vinculados y coordinados por el enfoque regional</p> <p>&gt; Planificar el desarrollo ordenado e integral del estado con un enfoque de mediano y largo plazo, actualizando la integración y aplicación del Sistema de Planeación Democrática.</p> <p>&gt; El impulso a la investigación y el uso de tecnologías deberán regir el ejercicio de la planeación.</p>	<p>&gt; Implementar instancias a nivel metropolitano con especialistas en el campo de desarrollo urbano y participación ciudadana que se incorporen a la administración urbana.</p> <p>&gt; Operar un sistema de información para el desarrollo urbano (observatorio) que registre de manera puntual y continua la dinámica urbana con el fin de brindar información oportuna a autoridades y público en general.</p> <p>&gt; Dotar al desarrollo urbano de un tratamiento prioritario, con una política integral y de largo plazo, con una visión multisectorial de acuerdo con la dinámica social y el fomento a la actividad económica, el empleo, la competitividad y el desarrollo social, cumpliendo con un marco jurídico que dé orden y certidumbre.</p>	<p>&gt; Promover entre los municipios el uso de la planeación urbana como instrumento de crecimiento y bienestar social, así como el ordenamiento territorial.</p> <p>&gt; Política de ordenamiento territorial integral acorde con las demandas sociales de su población, así como promover el estricto cumplimiento de las normas vigentes.</p>	<p>&gt; Fomentar estructuras urbanas orientadas a la accesibilidad, competitividad e integración social.</p> <p>&gt; Actualizar, vincular e instrumentar los ordenamientos legales de planeación territorial y ambiental</p> <p>&gt; Implementar un sistema de planeación apegado a la Nueva Agenda Urbana que impulse un desarrollo regional equilibrado y sostenible.</p>
Suelo	<p>&gt; Debido al creciente requerimiento de vivienda en la entidad, se habrán diseñado mecanismos que permitirán la incorporación masiva del suelo a usos urbanos.</p> <p>&gt; Fomentar la oferta de suelo y la producción de vivienda, orientadas preferentemente a</p>	<p>&gt; Impulsar modificaciones en las estructuras federales y estatales para hacer expedita, eficiente, ordenada, equitativa, legal y transparente, la integración del suelo de régimen social al desarrollo urbano.</p> <p>&gt; Promover e instrumentar proyectos</p>		<p>&gt; Acciones de suelo que brinden certeza sobre la tenencia de la tierra, al tiempo que son congruentes con instrumentos de planificación e identificación del riesgo.</p>

	<p>nuevos centros urbanos.          &gt;Eficientar los procesos de las dependencias y organismos que intervienen en la promoción, administración y titulación del suelo y la vivienda.          &gt;Prever en los programas de desarrollo urbano el suelo habitacional para los diferentes tipos de vivienda.          &gt;Promover la oferta del suelo a precios accesibles y plazos amplios para los estratos sociales más vulnerables</p>	<p>específicos de oferta de suelo legal para hacerlos competitivos contra la venta irregular y satisfacer ordenada y anticipadamente los requerimientos de vivienda y equipamiento urbano y regional.</p>		<p>&gt;Incentivar suelo adecuadamente interconectado para vivienda social</p>
Vivienda	<p>&gt; Se promoverán nuevos esquemas de financiamiento para la vivienda social progresiva, de interés social y popular.          &gt;Avanzar en la producción de vivienda para abatir paulatinamente el rezago existente.          &gt;Disminuir el porcentaje de vivienda que requiera mejoramiento.</p>	<p>&gt;Fortalecer la participación activa de los municipios en el diseño e instrumentación de los procesos locales de producción de vivienda          &gt;Promover el aprovechamiento del patrimonio inmobiliario municipal, producto de las donaciones de fraccionamientos, para la dotación de los equipamientos requeridos.          &gt;Promover, en coordinación con las autoridades municipales, la identificación de los asentamientos humanos que se encuentran ubicados en zonas de alto riesgo; concertar programas habitacionales que permitan su reubicación</p>	<p>&gt;Promover un desarrollo urbano eficiente que permita brindar espacios para que vivan decorosamente las personas en situaciones irregulares y peligrosas.</p>	<p>&gt;Impulsar un mayor equilibrio espacial entre la vivienda y el empleo, fomentando usos mixtos e iniciativas de coordinación con el sector privado.          &gt;Promover una política habitacional que garantice la adecuada provisión de servicios.          &gt; Adaptar las soluciones habitacionales a los tipos de usuarios y sus necesidades</p>

Elaboración propia con base en: Plan Estatal de Desarrollo, EDOMEX 2000-2023.

Anexo II.3 Plan Estatal de Desarrollo Urbano. Estado de México, 2008.

	Diagnostico	Políticas	Estrategias
Suelo	La problemática del suelo en el Estado se ha agudizado debido: bajo nivel de ingresos de la población, insuficiente previsión y oferta de suelo de uso habitacional para satisfacer la demanda de los grupos mayoritarios que perciben menos de tres salarios mínimos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Ordenamiento del territorio y orientación del poblamiento.</li> <li>&gt;Desarrollo urbano ordenado y sustentable</li> <li>&gt; Reservas territoriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Propiciar las mezclas de usos del suelo compatibles, lo cual permitirá la cohesión social, reducción de viajes, optimización de la infraestructura e incluso menos inseguridad.</li> <li>&gt;Impulsar densidades acordes a los requerimientos habitacionales y a las condiciones socioeconómicas de cada comunidad, que posibiliten su redensificación para un mejor aprovechamiento de las inversiones realizadas en infraestructura, vialidades y transporte público.</li> <li>&gt; En cuanto a usos del suelo, es importante constituir reservas tanto para el desarrollo urbano como para la preservación del medio ambiente.</li> <li>&gt;Regular el desarrollo de proyectos habitacionales en función de la demanda de vivienda y su vinculación con la creación de empleos y el desarrollo económico.</li> </ul>

---

Elaboración propia con base en: Plan Estatal de Desarrollo Urbano, EDOMEX, 2008.

Anexo II.4 Acciones respecto al uso de suelo en el municipio de Calimaya 2000-2018

	2000-2006	2006-2012	2012-2018	
Regulación	<p>&gt; Regulación a través de la alianza estatal entre estado, municipios y sectores privado y social para diseñar una política de suelo que permita reordenar y conducir el futuro crecimiento, y que tenga como criterios la justicia, el Estado de Derecho, el desarrollo territorial y el equipamiento social.</p>	<p>&gt;Regular la construcción de vivienda en áreas predeterminadas para ello, con el objeto de evitar asentamientos humanos dispersos y propiciar la especulación de suelo.</p> <p>&gt;Evitar y regular el crecimiento en zonas de alto riesgo en zonas particulares.</p>	<p>&gt; Regular las condiciones de crecimiento de la zona urbanizable con base en las normas establecidas en el Plan, previendo las ocupaciones desordenadas de los derechos de vías, así como el asentamiento en zonas de riesgo.</p>	<p>&gt; Regular asentamientos humanos que sean susceptibles de ello</p> <p>&gt;Regular el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, así como de los reglamentos aplicables para que se norme, reclasifique y reordene el uso de suelo.</p> <p>&gt; Regular y crear mecanismos de coordinación entre los agentes gubernamentales y especialistas en planeación urbana para propiciar el desarrollo armónico del municipio.</p> <p>&gt; Contribuir al crecimiento equilibrado de los asentamientos humanos con la finalidad de lograr una mejoría de calidad en la prestación de los servicios públicos básicos a la población municipal, a través del ordenamiento territorial.</p>

Elaboración propia con base en: Planes Municipales de Desarrollo Urbano de Calimaya (2000-2018), 2018.

Anexo II.5 Acciones respecto al uso de suelo en el municipio de Zinacantepec 2000-2018

	2000-2006	2006-2012	2012-2018	
Regulación	<p>&gt;Regular los predios propiedad de la población de escasos recursos del municipio de Zinacantepec.</p> <p>&gt;Regular la capacidad de infraestructura instalada promoviendo la saturación de baldíos urbanos definiendo usos y densidades para la demanda de la población.</p>	<p>&gt;Regularización de los asentamientos humanos irregulares que realiza CORETT a petición del Ayuntamiento</p>	<p>&gt;Regular los asentamientos humanos irregulares mediante la ampliación de la normatividad en la materia.</p> <p>&gt;Regular el crecimiento urbano ordenado en las superficies definidas en el PMDU a través de áreas urbanizables, promoviendo ante los promotores inmobiliarios el desarrollo de complejos habitacionales, en donde estos proporcionen el equipamiento urbano y los servicios públicos que se requieran.</p>	<p>&gt;Regularizar la tierra en asentamientos irregulares en tierras de origen ejidal o comunal</p> <p>&gt;Promover la regularización de la propiedad del suelo para otorgar seguridad jurídica a los poseedores y propiciar el arraigo de la población.</p> <p>&gt;Regular a través de la contribución del fortalecimiento del uso de suelo en el que identificar sus características sea la base para tener una planificación eficiente que conduzca al desarrollo armónico.</p> <p>&gt;Identificar en los barrios de campo, asentamientos irregulares.</p> <p>&gt;Implementar programas de regularización para el desarrollo urbano y la conversión del uso de suelo.</p>

Elaboración propia con base en: Planes Municipales de Desarrollo Urbano de Zinacantepec 2000-2018, 2018.

Anexo II.6 Acciones y programas de suelo y vivienda en el municipio de Calimaya  
2000-2018

	2000-2006	2006-2012	2012-2018
Acciones	<p>&gt;Impulsar la creación de viviendas en áreas predeterminadas, para ello, el objetivo evitar asentamientos humanos dispersos y propiciar la especulación de suelo.</p> <p>&gt;Fomentar el crecimiento urbano a través de la construcción habitacional.</p>	<p>&gt;Impulsar la creación de viviendas en las áreas predeterminadas para ello, con el objeto de evitar asentamientos humanos dispersos y propiciar la especulación del suelo.</p> <p>&gt;Evitar la construcción de viviendas en zonas denominadas de alto riesgo.</p>	<p>&gt;Identificar a la población de las diferentes comunidades del municipio con problemas de vivienda.</p> <p>&gt;Continuar con la entrega de materiales para el apoyo a la vivienda.</p> <p>&gt;Proveer asesoría técnica para autoconstrucción y rehabilitación de la vivienda.</p> <p>&gt;Expedir licencias de construcción para obra nueva y constancia de campaña de regularización de obra.</p> <p>&gt;Identificar las zonas de atracción migratoria y aquellas en las que el crecimiento de la población sea constante, para redensificar las viviendas, y de esta manera facilitar la cobertura de equipamientos e infraestructura.</p>
Programas	<p>&gt; “Tu casa” pretende atender la demanda de vivienda a través de un convenio con la Secretaria de Desarrollos Social: Las familias urbanas en pobreza extrema podrán contar con una vivienda de tipo progresivo con servicios</p>	<p>&gt;Continuación de programa “Tu casa” garantizado por el gobierno municipal.</p>	<p>&gt;Programas institucionales de mejoramiento y construcción de vivienda municipales, al tiempo de suscribir convenios con las dependencias de otros niveles de Gobierno (Federal CONAVI y Estatal- IMEVIS) que tengan que ver con el Desarrollo de vivienda.</p> <p>&gt;Programas de los dos niveles</p>

básicos y que alienta la corresponsabilidad al combinar esfuerzo propio de los beneficiarios por medio del ahorro familiar, con subsidios directos provenientes de fondos públicos.

gubernamentales superiores (estatal y federal), que permitan ampliar la distribución de servicios de vivienda y la mejora.

>Programas que faciliten la adquisición de vivienda propia.

Elaboración propia con base en: Planes Municipales de Desarrollo Urbano de Calimaya 2000-2018, 2018.

Anexo II.7 Acciones y programas de suelo y vivienda en el municipio de Zinacantepec  
2000-2018

	2000-2006	2006-2012	2012-2018
<b>Acciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Construcción de vivienda digna.</li> <li>&gt;Propiciar condiciones de infraestructura para la construcción de vivienda residencial dentro del municipio.</li> <li>&gt;Mejoramiento de construcción de vivienda en el municipio de Zinacantepec.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Delimitar y vigilar las zonas no aptas para el desarrollo urbano, ubicadas al sur de la cabecera municipal en contra del crecimiento urbano, ya que son áreas forestales propiedad del Nevado de Toluca.</li> <li>&gt;Promover mediante mecanismos fiscales el aprovechamiento de terrenos baldíos.</li> <li>&gt;Elaboración de planes parciales de Desarrollo Urbano para el municipio de Zinacantepec.</li> <li>&gt;Elaboración del Reglamento de Construcciones de Zinacantepec</li> <li>&gt;Coadyuvar al mejoramiento de las viviendas que no reúnen las condiciones básicas de habitabilidad.</li> <li>&gt;Ofrecer a la población de escasos recursos económicos, apoyos para la consolidación de su vivienda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Vigilar y supervisar que toda construcción para uso habitacional, comercial, industrial o de servicios.</li> <li>&gt; Realizar inspecciones y visitas al interior de las construcciones, para corroborar que se cumpla con las manifestaciones que realicen los propietarios.</li> <li>&gt; Mejorar las condiciones físicas de las viviendas apoyando a la población con materiales de construcción de calidad.</li> <li>&gt; Se cuenta con los recursos humanos para recibir y verificar las solicitudes en materia de vivienda que la población ingrese al Ayuntamiento.</li> <li>&gt; División del territorio municipal en siete microrregiones para la atención y verificación de la demanda en materia de vivienda.</li> <li>&gt; Distribución de apoyos a la mejora de la vivienda.</li> </ul>
<b>Programas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Vivienda digna</li> <li>&gt;Mejoramiento a la vivienda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Oferta de suelo urbano</li> <li>&gt;Planeación</li> <li>&gt;Mejoramiento a la vivienda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Programa de Mejoramiento de Vivienda.</li> <li>&gt; Programa de redensificación habitacional en el municipio.</li> </ul>

> Programa de “prevención médica para la comunidad” (Incremento de la población demandante de vivienda).

> Programas de apoyo para el fomento de la vivienda.

> Programas que han contribuido a mejorar la calidad de las viviendas, considerando normas, planos para la construcción, condiciones de funcionamiento, sanidad y seguridad estructural, mediante la puesta en marcha de estos programas, con estas acciones se ha contribuido a mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Elaboración propia con base en: Planes Municipales de Desarrollo Urbano de Zinacantepec, 2018.



Anexo 2. Estadístico

Anexo III. 1 Cuadro comparativo de Salud del municipio de Calimaya

Localidad	Población	Plan de Desarrollo Municipal		Campo		Centro urbano (radio)
		ISEM	DIF	ISEM	DIF	
San Bartolito Tlatelolco	1,514	1	.	1	.	5 km
La concepción Coatipac	2,163	.	.	1	.	5km
San Lorenzo Cuahutenco	3,220	.	.	.	.	6 km
San Andrés Ocotlán	5,388	1	.	1	.	5 km
Zaragoza de Gpe.	5,393	.	.	.	.	4 km
Calimaya de Díaz González	11,165	3	1	2	1	7 km
San Marcos Cruz	1,121	.	.	.	.	7 km
Santa María Nativitas	6,258	.	.	.	.	8 km

Elaboración propia con base en: recorridos de campo, 2018

Anexo III. 2 Cuadro comparativo de Salud del municipio de Zinacantepec

Localidad	Población	Plan de Desarrollo Municipal			Campo			Centro urbano (radio)
		ISEM	DIF	IMSS	ISEM	DIF	IMSS	
Raíces	664	.	.	.	1	.	.	22 km
Buena Vista	560	.	.	.	.	.	.	21 km
San José el Contadero	2,082	.	.	.	1	.	.	13 km
Ojo de agua	2,083	.	.	.	.	.	.	17 km
San Juan de las Huertas	12,253	1	1	.	1	1	.	10 km
Santa Cruz Cuauhtenco	7,460	.	.	.	1	.	.	12 km
San Pedro Tejalpa (Tejalpa)	1,892	1	.	.	.	.	.	14 km
El Cópore	6,068	1	.	.	.	.	.	15 km
Santa María del Monte (Barrio de México)	3,922	1	.	.	1	.	.	10 km
San Antonio Acahualco	16,442	1	1	.	.	.	.	7 km
San Miguel Zinacantepec	54,220	3	1	1	2	1	1	

Elaboración propia con base en: recorridos de campo, 2018

Anexo III. 3 Cuadro comparativo de educación del municipio de Calimaya

Localidad	Población	Plan de Desarrollo Municipal					Campo				
		Preesc	Prim	Secundaria	Prepa	Superior	Preesc	Prim	Secundaria	Prepa	Superior
San Bartolito Tlatelolco	1,514									1	
La concepción Coatipac	2,163		1					1	1		
San Lorenzo Cuahutenco	3,220	1	2	3				1			
San Andrés Ocotlán	5,388	1	2		1			2	1	1	
Zaragoza de Gpe.	5,393		4	2				1	1	1	
Calimaya de Díaz González	11,165	2	2	2	2	2	1	2	4	2	
San Marcos Cruz	1,121			1	1	2	1		1	1	2
Santa María Nativitas	6,258	3	3		1		1	1	2	1	

Elaboración propia con base en: recorridos de campo, 2018

Anexo III. 4 Cuadro comparativo de educación del municipio de Zinacantepec

Localidad	Población	Plan de Desarrollo Municipal					Campo				
		Preesc	Prim	Secundaria	Prepa	Superior	Preesc	Prim	Secundaria	Prep	Superior
Raíces	664						1	1			
Buena Vista	560	1	1			1	1	1			
San José el Contadero	2,082						1	1	1		
Ojo de agua	2,083		2					1			
San Juan de las Huertas	12,253	2	2	1	1	1	1	2	1	1	
Santa Cruz Cuauhtenco	7,460	1	2			1		1	1		
San Pedro Tejalpa (Tejalpa)	1,892	1	1				1	1	1		
El Cópore	6,068		2				2				
Santa María del Monte (Barrio de México)	3,922	3	3	1				2	1		
San Antonio Acahualco	16,442	2	4	2		2		2	2	1	
San Miguel Zinacantepec	54,220	4	3	3	2	5	1	3	2	5	

Elaboración propia con base en: recorridos de campo, 2018

Anexo III. 5 Cuadro comparativo de espacios recreativos del municipio de Calimaya

Localidad	Población	Plan de Desarrollo Municipal		Campo	
		Deportivo	Recreativo	Deportivo	Recreativo
San Bartolito Tlatelolco	1,514				
La concepción Coatipac	2,163				
San Lorenzo Cuahutenco	3,220	1	1	1	
San Andrés Ocotlán	5,388				
Zaragoza de Gpe.	5,393			1	1
Calimaya de Díaz González	11,165	3	2	1	1
San Marcos Cruz	1,121				
Santa María Nativitas	6,258	2	1		1

Elaboración propia con base en: recorridos de campo, 2018

Anexo III. 6 Cuadro comparativo de espacios recreativos del municipio de Zinacantepec

Localidad	Población	Plan de Desarrollo Municipal		Campo	
		Deportivo	Recreativo	Deportivo	Recreativo
Raíces	664				
Buena Vista	560				
San José el Contadero	2,082				
Ojo de agua	2,083			1	
San Juan de las Huertas	12,253			1	1
Santa Cruz Cuauhtenco	7,460		1	1	
San Pedro Tejalpa (Tejalpa)	1,892			1	
El Cópore	6,068			1	
Santa María del Monte (Barrio de México)	3,922			3	
San Antonio Acahualco	16,442		1		
San Miguel Zinacantepec	54,220	1	1	1	1

Elaboración propia con base en: recorridos de campo, 2018