

La expansión metropolitana bajo la nueva política de vivienda en Tecámac, Estado de México 2000-2010

The Metropolitan growth under the New Housing Policy in Tecamac, Mexico FD, 2000-2010

GUADALUPE GARCÍA BALDERAS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, FACULTAD DE ESTUDIOS
SUPERIORES ARAGÓN
Av. Rancho Seco s/n. Colonia Impulsora Popular Avícola, C. P. 57130 Nezahualcóyotl,
Estado de México, México
ggb_07@yahoo.com.mx

Resumen:

El proceso de metropolización en México inicia en la década de los cuarenta como resultado de la industrialización del país a través del modelo de sustitución de importaciones, puesto que es la instalación industrial en la periferia de la metrópoli la que genera la expansión de la misma. Sin embargo, durante los últimos diez años la dinámica de expansión ha sido distinta, puesto que lejos de estar vinculada a la industrialización, ahora es comandada por el capital inmobiliario.

Lo anterior, es resultado en buena medida del cambio en la política de vivienda y en los artículos 27 y 115 constitucional, mismos que obedecen a las políticas neoliberales implantadas en nuestro país a partir de la década de los ochenta, las cuales se resumen en políticas de privatización, liberalización y desregulación, que permiten la libre movilidad del capital en países dominados como el nuestro, impuestas por parte de organismos financieros internacionales, tales como Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM). Dichos cambios tienen un impacto sobre la expansión metropolitana, en la medida que incorporan terrenos agrícolas a la dinámica urbana, impactando además sobre las condiciones de vida de la población.

Por lo que el objetivo de este trabajo es analizar el impacto de la nueva política de vivienda así como las modificaciones al marco legal sobre la expansión metropolitana.

Palabras clave: Metropolización, vivienda, México DF.

Abstract:

Metropolization process in Mexico began in the '40, as a result of the country's industrialization, through an import substitution model. The industrial settlement on the outskirts of the metropolis has promoted the expansion of it. However, during the last ten years the dynamics of expansion has moved to the importance of Real estate role.

The change has been caused by a new Housing policy and Articles 27 and 115 from the Constitution. Both obey to the same neoliberal policies based on privatization, liberalization and deregulation. Those new rules have permitted free capital flows in countries, dominated by international financial organizations such as International Monetary Fund (IMF) and World Bank (WB). These changes have had an impact on a Metropolitan expansion that has transformed agricultural land into urban dynamics, with consequences to life standards.

The aim of this paper is to analyze the impact of the new Housing policy and the changes of the legal framework into Metropolitan expansion.

Keywords: Metropolization, Housing, Mexico DF.

1. Introducción

El proceso de metropolización en México se inicia en 1940, como resultado de la industrialización del país a través del modelo de sustitución de importaciones, puesto que es la instalación industrial en la periferia de la metrópoli la que genera la expansión de la misma, considerando que la metropolización se inicia cuando "la población y las actividades localizadas en el centro de la ciudad principal, se trasladan a la periferia; después ésta se va extendiendo hasta llegar a la etapa en que se configura una región metropolitana (Icazurriaga, 1992, p.34), incorporando así espacios rurales para crear nuevos asentamientos urbanos y suburbanos.

Dicho fenómeno se presenta cuando se traslada parte de la actividad industrial hacia el municipio de Naucalpan, Estado de México y hacia el norte del Distrito federal, en las delegaciones Azcapotzalco, con la refinería, y Gustavo A. Madero, propiamente en Vallejo. En tanto que la actividad comercial se traslada hacia el sur de la ciudad y la vivienda tanto al sur como al sureste del Distrito Federal. Durante esta década la Ciudad de México ya comenzaba a concentrar 8.8% de los 56 314 establecimientos industriales del país (Garza, 1985, p. 142).

Para la década de los cincuenta, la expansión industrial continúa hacia Ecatepec y Tlalnepantla y en menor medida Chimalhuacán en el Estado de México. La población incrementó de 74 mil a 232 mil habitantes, en tanto que el número de establecimientos industriales pasó de 4,920 en 1940 a 12,704 en 1950, concentrando el 20% del total nacional (ibíd.p.143).

Mientras que las delegaciones centrales, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, las cuales constituían el centro comercial y de negocios tradicional, comienzan un proceso de despoblamiento, disminuyendo entre el 5 y 10% de su población (Aguilar, 2004, p. 276), concentrando una población total de 3.3 millones de habitantes.

Durante la década de los sesenta se desarrolla la expansión residencial hacia los municipios contiguos del Estado de México en Naucalpan, Chimalhuacán, Tlalnepantla y Ecatepec, alcanzan una tasa de crecimiento poblacional de 18.6% anual (Unikel, 1974, p. 66).

Para la década siguiente se incorporan los municipios de Cuautitlán, La Paz, Huixquilucan, Tultitlán, Coacalco, Nezahualcóyotl y Chimalhuacán, los cuales alcanzan una tasa anual de crecimiento poblacional de 19.7%. Para esta década, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México alberga un total de 9 millones de habitantes. De 1960 a 1970 comienza a hacerse evidente la localización del empleo hacia la periferia y la mayor importancia que cobra el sector terciario, tanto en su participación en el PIB, como en la generación de empleo.

Sin embargo, con las modificaciones a la política de vivienda en México así como al marco legal, específicamente a los artículos 27 y 115 constitucional, dictadas por parte de Banco Mundial a partir del sexenio de Salinas, bajo el contexto de la globalización, el capital inmobiliario se ha visto favorecido en cuanto a su participación en la generación de vivienda de interés social, y de manera implícita ha tenido repercusiones en la expansión metropolitana al incorporar a municipios que en períodos previos eran rurales o semi-rurales.

De esta manera, se integran algunos municipios del Oriente a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), destinándose estas áreas al uso habitacional de bajos ingresos, principalmente, las delegaciones de Iztapalapa e Iztacalco, así como los municipios de Valle de Chalco Solidaridad, Chalco, Nezahualcóyotl, Ecatepec, Tlalnepantla, entre otros, y actualmente los municipios de Ixtapaluca y Tecámac en el Estado de México. Los primeros se caracterizaron por ser asentamientos de carácter irregular, los cuales se fueron

incorporando al crecimiento urbano y regularizando su condición.

Sin embargo, en el caso de los dos últimos, los cuales son los de mayor crecimiento, al concentrar 134,772 de las viviendas de la entidad durante el período 2000-2010, siendo Tecámac el que concentra alrededor del 20% de éstas, han sido generadas por el capital inmobiliario.

Sin bien es cierto que Tecámac ya se había incorporado desde los ochenta a la ZMCM, es durante los últimos diez años que se ha consolidado como un área destinada a la vivienda de interés social, lo anterior nos lleva a cuestionarnos ¿En qué medida ha impactado la nueva política de vivienda y la consecuente participación del capital inmobiliario en la expansión metropolitana hacia municipios que eran semi-rurales como Tecámac?

Es por ello que el objetivo de este trabajo es analizar el impacto de los cambios a la política de vivienda así como las respectivas modificaciones a los artículos 27 y 115 constitucional, y la nueva ley agraria, sobre la expansión metropolitana, al permitir la incursión del capital inmobiliario en la generación de vivienda de interés social y consecuentemente la integración de territorios rurales y semi-rurales a la metrópoli como concentradores de vivienda de interés social.

2. Globalización y cambio estructural

La globalización, mundialización o internacionalización del capital denominada por diversos autores, es considerada la actual etapa del sistema capitalista, en la cual se presenta un elevado desarrollo de las fuerzas productivas, específicamente el desarrollo de la microelectrónica, la informática, la nanotecnología, la biotecnología, entre otras, que a su vez han permitido la universalización del capitalismo como modo de producción por vez primera, es decir, de imponer la lógica de la ganancia y de la acumulación en todos los ámbitos, sectores y regiones, cuyo eje dinamizador es la empresa transnacional, teniendo un impacto en la

configuración del espacio económico y social con sus respectivas implicaciones en los ámbitos económico, político, social, cultural y ambiental.

En este sentido, Alejandro Dabat, señala que dicha etapa al ser comandada por la empresa transnacional ha reconfigurado la división internacional del trabajo además de desplazar al estatismo y al nacionalismo corporativo de los países del Tercer Mundo, sustituyéndolos por reformas de corte neoliberal, cuyo objetivo es la incorporación de todos los países al mercado mundial (Moreno, 2008, p.25)

Es a partir de Bretton Woods que se establece un nuevo “orden económico mundial”, y que surgen organismos financieros como Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM), los cuales en el discurso oficial, tenían por objetivo financiar el desarrollo de los países dominados, a través de créditos otorgados, sin embargo, en la realidad, su objetivo es el de canalizar los excedentes de capital monetario de los países dominantes a los países dominados, a través de los programas de financiamiento para su supuesto desarrollo, en otras palabras, dichos organismos se encargan de establecer las condiciones necesarias que permitan la libre movilidad del capital en los países dominados, a través de políticas de corte neoliberal, modificando así el papel del Estado de intervencionista a facilitador.

Bajo la globalización económica, sostenida por el consenso neoliberal, se presenta una subordinación de los Estados nacionales a las agencias multilaterales como Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del comercio, por mencionar algunos. Éstos a su vez, han impuesto a través del Consenso de Washington, un modelo de desarrollo basado en el mercado, mismo que requiere del establecimiento a escala mundial, de políticas de ajuste estructural.

Como es sabido, las políticas de desarrollo implantadas en los países latinoamericanos después de la Segunda Guerra Mundial,

buscaban la industrialización de dichos países a través del modelo Industrializador por Sustitución de Importaciones (ISI). Sin embargo, durante las dos últimas décadas del siglo XX, se implanta otro modelo basado en la apertura de los mercados, la privatización de las empresas y reducción del papel directivo del Estado en la economía (Portes, 2008, p.14)

Las principales características, que Portes señala, de este nuevo modelo son:

Apertura unilateral del comercio exterior.
Extensa privatización de las empresas del Estado.
Desregulación de bienes, servicios y mercados laborales.
Liberalización de mercados de capital con privatización de los fondos de pensiones.
Ajuste fiscal basado en una reducción drástica del gasto público.
Fin de la política industrial y de cualquier otra forma de empresariado patrocinada por el Estado.

Es en este sentido que el Estado ha tenido que modificar tanto los marcos jurídicos como las estructuras institucionales, de tal manera que le permitan la liberalización de los mercados, la privatización de las industrias y los servicios, la desactivación de las agencias regulatorias y de otorgamiento de licencias, la desregulación del mercado de trabajo y la flexibilización de la relación salarial, la reducción y la privatización de los servicios de bienestar social, por citar algunos (Cf. Santos, Boaventura, 2005)

Dado que en esta etapa el capital transnacional es el agente dinamizador, el Estado se ha encargado de llevar a cabo una serie de privatizaciones de gran parte de los activos a favor de éstas, impactando al mismo tiempo en la estructura económica de los países.

Para la implantación de las políticas bajo el dogma neoliberal, se ha encargado de modificar el sistema jurídico a fin de eliminar cualquier obstáculo que impida al capital la acumulación, asimismo ha promovido todo tipo de desregulación

económica, imponiendo las leyes del mercado como única forma de promoción. Es así que el Estado “pasó de ser un promotor de un nacionalismo corporativo, a ser un promotor de un transnacionalismo corporativo” (Moreno. Op.cit. p. 42)

En el caso de México, la refinanciación de la deuda se da entre los años 1982 y 1984, a cambio de ésta, se comprometía establecer las reformas neoliberales, siendo el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial los encargados de canalizar los excedentes de capital de los países dominantes a los países dominados a través de propagar la corriente neoliberal.

Dentro de este contexto podemos analizar las políticas neoliberales, implantadas en países como el nuestro, que como se señaló párrafos arriba, se resumen en la privatización, liberalización y desregulación económica. El objetivo de las políticas neoliberales es restablecer las condiciones para la acumulación de capital y restaurar el poder de las elites económicas.

En el caso de México, la crisis de los setenta y posteriormente la crisis del petróleo, así como la deuda externa, obligaron al país a seguir las políticas neoliberales, mismas que iniciaron con De la Madrid, quien se encargó de vender las empresas públicas para saldar la deuda externa con estos ingresos.

Posteriormente, Salinas formalizó y aceleró el proceso de privatizaciones así como inició y culminó las negociaciones con Estados Unidos a través del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), en el cual, entre otras cosas, se establecía abrir el sector agrícola a la competencia exterior.

Estos cambios, tanto en la base económica como en el marco jurídico, “reconfiguran sus patrones territoriales en relación a las nuevas condiciones productivas” (Aguilar, 2002, p. 123) y también jurídicas, es decir, estos cambios tanto en el modelo de desarrollo como en el marco jurídico que le dan sustento, se ven reflejados en el territorio.

Dentro de las principales modificaciones al marco legal, que impactaron en el territorio, específicamente en el ámbito urbano fueron los cambios al artículo 115 y 27 constitucional, así como las respectivas modificaciones a la política de vivienda, puesto que estas modificaciones permitieron incorporar terrenos de uso agrícola al uso urbano, específicamente habitacional, en la medida en que las tierras de uso agrícola, principalmente los ejidos, dada su baja rentabilidad, así como la reducción al presupuesto destinado al sector primario “canalizado a la vez por el Banco Nacional de Desarrollo o por los bancos comerciales, sufre una disminución de 40% entre 1982 y 1986” (Banzo, 2000, p. 152), vuelven susceptibles dichas tierras de convertirse en activos disponibles para que el capital inmobiliario haga un uso rentable de éstos, destinándolos a la construcción de vivienda de interés social, lo que a su vez se traduce en una acelerada urbanización del territorio.

En cuanto a la política de vivienda, se ve modificada mediante el establecimiento de nuevos programas y formas de funcionamiento de las instituciones que habían sido creadas con anterioridad para la provisión de vivienda, permitiendo así la incursión del capital en la construcción de vivienda, ahora sobre tierras ejidales.

En México hasta antes del sexenio de Salinas, el Sistema Institucional de Vivienda, establecido a partir del Programa Financiero de Vivienda, se encontraba integrado por tres tipos de organismos.

El primero de ellos estaba dirigido a los sectores medios de la población, como el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) y la banca.

El segundo tipo de organismo, se encontraba dirigido a la población de bajos recursos, tal es el caso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU) perteneciente al gobierno del Distrito Federal, los cuales se encargaban del desarrollo de vivienda de autoconstrucción así como el mejoramiento de viviendas existentes, las

fuentes de financiamiento provenían de las transferencias del gobierno federal en un principio y posteriormente de préstamos por parte de Banco Mundial.

El tercer tipo de organismo perteneciente a este sistema, era aquel dirigido a los trabajadores asalariados, a través de los fondos para la vivienda, las principales instituciones eran el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores de las Fuerzas Armadas Mexicanas (FOVIMI – ISSFAM).

Dichos organismos surgen durante el período de sustitución de importaciones bajo la presencia de un Estado Benefactor, sin embargo, desde la década de los ochenta, comienzan a presentarse una serie de modificaciones en la política de vivienda implantada en México, por parte de Banco Mundial a partir de dos iniciativas internacionales, la primera de ellas es La Estrategia Global de Vivienda al año 2000, por parte del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, presentada en 1988; y la segunda es el Programa de Política Urbana y Desarrollo Económico, por parte de Banco Mundial, presentado en 1991, a través del documento Vivienda: un entorno propicio para el mercado habitacional. En dichas estrategias se plantea el uso de determinados instrumentos por parte del Estado que faciliten la incursión del sector privado en todas las esferas que implica el desarrollo de la vivienda. Los principales instrumentos que proponen dichos organismos son (Puebla, 2002, p. 32):

El desarrollo del derecho de propiedad. En este caso se llevó a cabo con la modificación al artículo 27 constitucional en 1992, y la nueva ley agraria en los que se establece la privatización del ejido y de las tierras comunales, de esta forma el ejido entra al mercado de tierras y consecuentemente está disponible tanto para la agroindustria como para el capital inmobiliario.

La promoción del financiamiento hipotecario. A partir de la creación de instituciones hipotecarias, en este caso del sector privado.

La racionalización de los subsidios. Es decir, se reduce la participación del Estado en cuanto a los subsidios a través de transferencias que recibían los organismos señalados.

El suministro de infraestructura para la urbanización residencial. El Estado es el encargado de proveer de infraestructura carretera, de salud, sanitaria, etc. con lo cual el capital inmobiliario sólo se encarga de la construcción de los fraccionamientos sin tener que incurrir en gastos de infraestructura.

La reglamentación de la urbanización de terrenos y la construcción de viviendas. En este sentido se presenta la modificación al artículo 115 constitucional, en el que se da la facultad a los gobiernos municipales en la elaboración de programas de desarrollo urbano, en los que los gobiernos municipales establecen los usos, destinos y reservas de suelo dentro del municipio, se incrementa la renta y venta de tierras rurales, con ello se da una reconfiguración del espacio rural, sobretodo porque la mayoría de las tierras ejidales que son compradas por inmobiliarias son incorporadas al desarrollo urbano principalmente como espacios para vivienda y comercio.

La aplicación de los instrumentos anteriores se ve reflejada en las políticas de vivienda aplicadas a partir del sexenio de Salinas, así como del cambio en el funcionamiento de los organismos pertenecientes al sistema de vivienda.

A partir de la década de los noventa, en el Programa Nacional de Vivienda, se da la desregulación de dicho sector dejando el Estado ser proveedor de vivienda y trasladando esta función al sector privado. Lo anterior se ve reforzado en el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, el cual tenía por objetivo simplificar los trámites concernientes al sector vivienda.

Asimismo la forma de operar de las instituciones de vivienda se modificó, en el caso de los fondos de vivienda, dejaron de ser productores de conjuntos habitacionales, cambiaron su sistema de promoción permitiendo la entrada de promotores y constructores privados a través de subastas, convirtiéndose en meros organismos financieros.

En el caso de los organismos destinados a la población de bajos recursos, específicamente FONHAPO, al recibir dos préstamos por parte de Banco Mundial, le fue condicionada su forma de operación, puesto que a partir de 1990, este organismo redujo los financiamientos para la compra de tierra, y les impuso como condición a las organizaciones sociales para financiar sus proyectos habitacionales, el ser propietarios de los terrenos.

En cuanto a los organismos destinados a los sectores medios de la población, como el FOVI, emplean un sistema de subastas para otorgar créditos a promotores y constructores de vivienda, los cuales a su vez venden las viviendas a crédito, es decir, trabajan con recursos del FOVI. Es durante el sexenio de Zedillo que dicho organismo recibe un préstamo por parte de Banco Mundial para la reestructuración del mismo, a través de Banobras. A partir de entonces, la función de entidad promotora de vivienda se redujo a simple organismo financiero, cambiando su nombre a lo que actualmente se conoce como Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) (Boils, 2002, p.8).

Durante el gobierno de Vicente Fox, la política de vivienda continúa con la tendencia de los sexenios anteriores, en el sentido de establecer mecanismos que favorezcan la participación del sector privado en la generación de vivienda. Durante este período se establecen catorce programas en materia de vivienda, divididos en cuatro ejes a saber: crecimiento, financiamiento, productividad y territorial, específicamente suelo para la vivienda, todos ellos encaminados a favorecer la adquisición de tierras, principalmente ejidales por parte de las grandes empresas inmobiliarias, puesto

que durante este periodo se fijó la meta de lograr un ritmo anual de financiamiento de 750 mil viviendas por año, para el año 2006 (CIDOC, SHF, SEDESOL, CONAVI, 2006 p. 24)

Estos cambios, tanto en la política de vivienda como en el marco legal, han tenido un impacto en los formas de construcción de la vivienda. Si bien es cierto que la autoconstrucción es un mecanismo a través del cual la población de bajos ingresos tenía acceso a la vivienda, durante los últimos diez años, el desarrollo inmobiliario se ha convertido en la forma predominante de generación de vivienda para dicha población, sólo que con características e implicaciones diferentes, principalmente, han generado una urbanización acelerada sobre territorios que carecen de la infraestructura y servicios necesarios, para satisfacer las necesidades de la población, asimismo, responden a las necesidades de acumulación del capital, en el sentido de que el capital encuentra una salida rentable a partir de la generación de este tipo de vivienda, principalmente sobre terrenos ejidales.

El proceso de Metropolización en México y evolución de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

Se le considera zona metropolitana a aquella que "incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades agrícolas, y que mantienen una interacción socio-económica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa" (Aguilar, 2003, p. 59)

El proceso de metropolización en México se inicia en 1940, como resultado de la industrialización del país a través del modelo de sustitución de importaciones, puesto que es la instalación industrial en la periferia de la metrópoli la que genera la expansión de la misma, considerando que la metropolización se inicia cuando

"la población y las actividades localizadas en el centro de la ciudad principal, se trasladan a la periferia; después, ésta se va extendiendo hasta llegar a la etapa en que se configura una región metropolitana" (Icazurriaga, op.cit. p.34), incorporando así espacios rurales para crear nuevos asentamientos urbanos y suburbanos.

De acuerdo con la primera delimitación de zonas metropolitanas realizada por Unikel, Ruíz y Garza, en la década de los setenta existían 12 zonas metropolitanas a saber, ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Puebla, Orizaba,, Veracruz, Chihuahua, Tampico, León Torreón, Mérida y san Luis Potosí. Estas zonas agrupaban a 15 delegaciones del Distrito Federal y 48 municipios de todo el país; su población era de 14.8 millones de habitantes que representaban el 30.1% de la población nacional (Cf. Sobrino, Jaime 2003)

Lo anterior corrobora lo planteado por Portes y Roberts, respecto a las características de las ciudades durante el período sustitutivo de importaciones tales como:

Un rápido proceso de urbanización, concentrado en una o dos ciudades por país, en las cuales se encontraban las industrias de este período. Por lo que existía una fuerte migración hacia estas ciudades.

Dentro de las grandes ciudades, el crecimiento de la población presionó sobre el mercado de tierras y viviendas, dejando que los precios sobrepasaran la capacidad de los ingresos percibidos por los trabajadores vinculados tanto a la industria formal como a las actividades informales.

Al mismo tiempo que se crean asentamientos para la clase trabajadora, las élites y la clase media se relocaliza en áreas alejadas de aquellas que fueron ocupadas por los pobres.

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), al año 2000, se encontraba integrada por un anillo central y cuatro contornos (Cf. Sobrino, 2008).

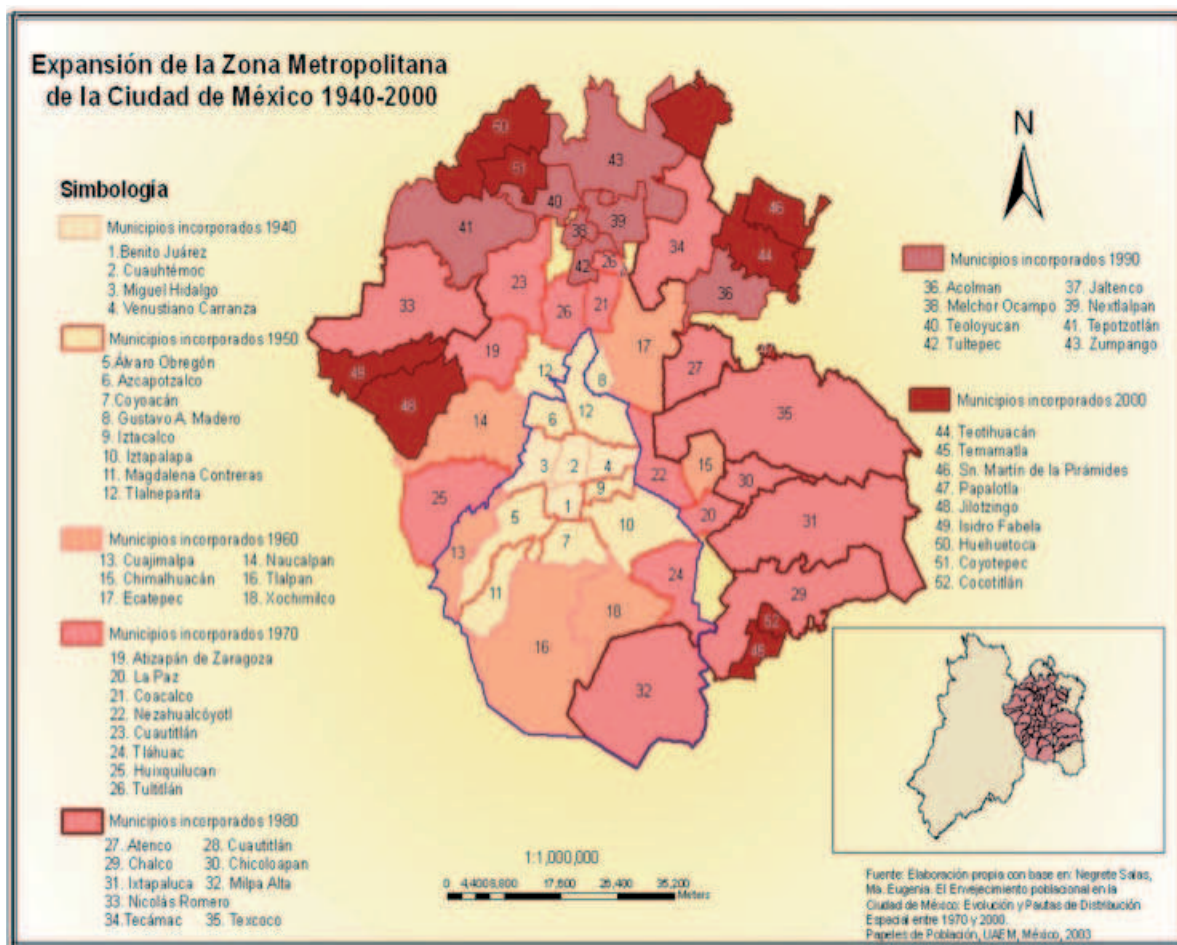
La ciudad central, constituida por las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

Primer contorno: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco e Iztapalapa, Tlanepantla, Naucalpan, Huixquilucan y Nezahualcóyotl

Segundo contorno: Magdalena Contreras, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Chimalhuacán, Ecatepec, Jilotzingo, La Paz y Tultitlán

Tercer contorno: Milpa Alta, Acolman, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Nicolás Romero, Nextlalpan, Teoloyucan, Tepotzotlán, Texcoco, Tezoyuca, Tultepec y Valle de Chalco Solidaridad.

Cuarto contorno: Cocotitlán, Coyotepec, Huehuetoca, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Temamatla, Teotihuacán, Tizayuca y Zumpango.



En tanto que la evolución de la ZMCM fue la siguiente

Dicho fenómeno se presenta cuando se traslada parte de la actividad industrial hacia el municipio de Naucalpan, Estado de México y hacia el norte del Distrito federal, en las delegaciones Azcapotzalco, con la refinería, y Gustavo A. Madero, propiamente en Vallejo. En tanto que la actividad comercial se traslada hacia el sur de la ciudad y la vivienda tanto al sur como al sureste del Distrito Federal. Durante esta década la Ciudad de México ya comenzaba a concentrar 8.8% de los 56 314 establecimientos industriales del país” (Garza. op.cit. p. 142).

Para la década de los cincuenta, la expansión industrial continúa hacia Ecatepec y Tlalnepantla y en menor medida Chimalhuacán en el Estado de México. La población incrementó de 74 mil a 232 mil habitantes, en tanto que el número de establecimientos industriales pasó de 4,920 en 1940 a 12,704 en 1950, concentrando el 20% del total nacional. Mientras que las delegaciones centrales, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, las cuales constituían el centro comercial y de negocios tradicional, comienzan un proceso de despoblamiento, disminuyendo entre el 5 y 10% de su población (Ibíd., pág. 143), concentrando una población total de 3.3 millones de habitantes.

En esta década, la ciudad central ya se encontraba rodeada por un primer anillo concéntrico Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa y Tlalnepantla, mientras que la Magdalena Contreras iniciaba la conformación del segundo contorno. (Cf. Sobrino, 2008).

Entre la década de los cincuenta y setenta, inicia la suburbanización, en la cual el mayor crecimiento poblacional absoluto se presenta en el primer contorno y el mayor crecimiento relativo en el segundo anillo.

Durante la década de los sesenta se desarrolla la expansión residencial hacia los municipios contiguos del Estado de México en Naucalpan, Chimalhuacán, Tlalnepantla y Ecatepec, los cuales alcanzan una tasa de crecimiento poblacional de 18.6% anual (Unikel, op.cit. p. 66).

Para la década siguiente se incorporan los municipios de Cuautitlán, La Paz, Huixquilucan, Tultitlán, Coacalco, Nezahualcóyotl y Chimalhuacán, los cuales alcanzan una tasa anual de crecimiento poblacional de 19.7%. Para esta década, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México alberga un total de 9 millones de habitantes. De 1960 a 1970 comienza a hacerse evidente la localización del empleo hacia la periferia

y la mayor importancia que cobra el sector terciario, tanto en su participación en el PIB, como en la generación de empleo.

De acuerdo con Jaime Sobrino, en el periodo de 1970 a 1990, se inicia la desurbanización, puesto que la ciudad central pierde población absoluta en lo que constituye el primer anillo, y la mayor parte de la nueva población se asienta en unidades territoriales del segundo contorno e incluso más allá, generando desde 1980 un tercer contorno.

3. La Metropolización bajo la Nueva Política de Vivienda

Como fue mencionado, para la década de los ochenta, se implanta en nuestro país un nuevo modelo de desarrollo acompañado de políticas de corte neoliberal, es bajo este contexto que se presentan los correspondientes cambios a la política de vivienda así como al marco legal, específicamente las modificaciones a los artículos 27 y 115 constitucional, así como la nueva Ley Agraria, que han impactado en el ámbito urbano, al permitir la incursión del capital inmobiliario en la generación de vivienda de interés social, mismo que a su vez tiene implicaciones en la expansión metropolitana, al incorporar territorios rurales y semi-rurales al uso urbano, en este caso habitacional.

De esta manera tenemos que en la década de los ochenta, se presenta la etapa de desurbanización, por la crisis que afectó a la estructura productiva de la metrópoli, y una buena parte de las unidades económicas que surgen para esta década se instalan en un segundo contorno.

Para la década de los noventa, se presenta la etapa de reurbanización, así como la conformación del segundo y tercer contornos y la aparición de un cuarto anillo.

El tercer anillo conformado por la delegación Milpa Alta y los municipios de Acolman, Chalco, Chiautla,

Chicoloapan, Chiconcuac, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Nicolás Romero, Nextlalpan, Tecámac, Teoloyucan, Tepetzotlán, Texcoco, Tezoyuca, Tultepec y Valle de Chalco; y el cuarto anillo conformado por los municipios de Cocotitlán, Coyotepec, Huehuetoca, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Temamatla, Teotihuacán, Tizayuca y Zumpango, son destinados principalmente a los usos habitacionales, sobre todo los municipios del Oriente de la ZMCM, han sido incorporados a ésta, por parte del capital inmobiliario con la generación de vivienda de interés social. Las áreas de uso habitacional de bajos ingresos se encuentran en las delegaciones de Iztapalapa, Iztacalco, pero principalmente se esparcen hacia el Estado de México, en los municipios de Valle de Chalco Solidaridad, Chalco, Nezahualcóyotl, Ecatepec, Tlalnepantla, entre otros, y actualmente los municipios de Ixtapaluca y Tecámac, principalmente.

Los primeros se caracterizaron por ser asentamientos de carácter irregular, los cuales se fueron incorporando al crecimiento urbano y regularizando su condición.

Ya desde períodos previos las tierras ejidales habían sido incorporadas al desarrollo urbano, en su mayoría a través de asentamientos irregulares, que se fueron regularizando vía expropiación. En el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, para 1975 la mitad de la expansión urbana se había presentado sobre tierras ejidales y comunales. Para 1982, en 12 municipios metropolitanos del Estado de México, el 77.9% de la expansión urbana se había presentado sobre tierras ejidales, comunales y estatales en tanto que el restante 22.71% se presentó sobre tierras de propiedad privada. (Gobierno del Estado de México, 1984, p. 47).

Los principales municipios sobre los que se presenta dicha expansión sobre tierras de propiedad social son: Cuautitlán de Romero

Rubio, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, La Paz, Chicoloapan, Tultitlán, Naucalpan y Ecatepec. En la mayoría de ellos la expansión urbana fue de uso habitacional, en el caso de Ecatepec, el 70.65% (Ibíd. p. 89) de los fraccionamientos de tipo popular se ubicaron sobre tierras ejidales, comunales o estatales.

Sin embargo, en el caso de los dos últimos, los cuales son los de mayor crecimiento las viviendas han sido generadas por el capital inmobiliario. En el caso de Tecámac, el total de viviendas fue de 106,120 (www.edomex.gob.mx/sedur/estadisticas/conjuntos-urbanos) representando alrededor del 20% de las viviendas del Estado de México.

De esta manera podemos observar, como la misma dinámica del desarrollo capitalista, establece las condiciones para que el capital inmobiliario pueda participar en la generación de vivienda de interés social, pero sobre todo, podemos ver la forma en que repercute en el territorio, al expandir aún más a la metrópoli, al incorporar aquellas tierras que se encontraban fuera de la dinámica capitalista o que participaban de un modo distinto, y que han sido llevadas a un uso rentable por parte de éste.

4. Tecámac como concentrador de vivienda

El municipio de Tecámac, perteneciente al Estado de México, se localiza en la parte nororiente de la capital del estado y al norte del Distrito Federal. Posee una extensión territorial de 153.405 Kilómetros cuadrados, representando el 0.69% de la superficie total del Estado de México.

Cuenta con las siguientes colindancias:



Al Norte: Tizayuca y Temascalapa.

Al Sur: Municipios de Ecatepec, Acolman y Coacalco.

Al Oeste: Municipios de Zumpango, Nextlalpan, Jaltenco, y Tultitlán.

Al Este: Municipios de Temascalapa y Teotihuacán.

A partir de la década de los ochenta, Tecámac se transformó de semi-rural a urbano, tanto por su estructura económica como por la población que alberga, sin embargo es a partir del período 2000-2010 que recibe el mayor flujo de población, resultado de la construcción de unidades habitacionales, teniendo una Tasa de Crecimiento Media Anual de 7.75%, pasando de 172,813 habitantes a 364,579, superior a la estatal que es de 1.48% (INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2000 y 2010).

Asimismo los usos de suelo del municipio se transforman, incrementándose los usos urbanos, especialmente el uso habitacional, en detrimento de los usos no urbanos, específicamente, el uso agrícola.

Para 1995, el 79.18% de la superficie total era destinada a usos no urbanos, en su mayoría uso agrícola, y sólo 20.82% era destinado a usos urbanos.

Dentro de los usos no urbanos, la superficie se distribuía de la siguiente manera: agrícola 70.73%, pecuario 2.73%, forestal 0.48%, erosionado 0.40% y otros usos 4.84% respecto a la superficie municipal.

Mientras que los usos urbanos se encontraban distribuidos en: habitacional 17.65%, equipamiento 1.04%, baldíos 1.85% e industrial 0.28% con respecto al total municipal. Además de que dentro de los usos habitacionales predominaban los de baja densidad y ni siquiera aparecían clasificados los de densidad alta.

Para 2005 dicha estructura cambia, los usos no urbanos disminuyen de 79.18% a 58.27% de la superficie municipal, y los usos urbanos aumentan de 20.82% a 41.73% de la superficie total.

Los usos no urbanos, se dividen en: agrícola 17.28%, pecuario 2.73%, forestal 0.48%, erosionado 0.40%, el área de reserva ecológica 4.26% y el área urbanizable no programada 32.16% respecto a la superficie municipal.

Los usos urbanos representan: habitacional 33.03%, equipamiento 1.83%, centro urbano 5.49% e industrial 1.38%, respecto a la superficie municipal. Dentro del uso habitacional surgen los de alta densidad y los de densidad media cobran mayor importancia, como resultado de los fraccionamientos.

Lo anterior nos muestra que con la modificación al artículo 115 constitucional, el gobierno municipal de Tecámac al tener nuevas facultades respecto al desarrollo urbano, se ha encargado de realizar las modificaciones a los usos de suelo del municipio en función de las necesidades del capital inmobiliario y no necesariamente en función de las necesidades de la población, cumpliendo así con los lineamientos de Banco Mundial, en lo referente a la reglamentación de la urbanización de terrenos y la construcción de viviendas.

A partir del año 2000 comienzan a cobrar mayor importancia las unidades habitacionales como forma de asentamiento, puesto que si bien desde el sexenio de Salinas la política de vivienda se había modificado, a través del Programa Nacional de Vivienda, en el que se da la desregulación de dicho sector dejando el Estado de ser proveedor

de vivienda y trasladando esta función al sector privado, todo esto al mismo tiempo se ve reforzado en el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, en el cual se buscaba simplificar los trámites concernientes a dicho sector y dando mayor participación al sector privado, dichas políticas continúan y en el sexenio de Fox, se establece la meta de lograr un ritmo anual de financiamiento de 750 mil viviendas por año para 2006, obviamente, para esta fecha, los organismos destinados a la creación de vivienda, ya sólo funcionaban como organismos financieros, cuyos recursos son destinados al capital inmobiliario para la construcción de vivienda.



De esta forma tenemos que de enero de 2000 a enero de 2010 se tienen autorizados 18 unidades habitacionales en el municipio, las cuales se encuentran distribuidas de la siguiente manera:

Cuadro 1
Conjuntos Urbanos Autorizados en Tecámac por tipo de vivienda
2000-2010

Tipo de Vivienda	No. de Viviendas	Población Beneficiada	%Viviendas respecto al total
Interés Social	35,201	158,406	33.17
Medio	550	2,475	0.52
Mixto: interés social, popular, comercial y servicios, y social progresivo	59,393	267,270	55.97
Popular	441	1,985	0.42
Residencial y Medio	1,073	4,828	1.01
Social Progresivo	9,462	42,742	8.92
Total de Viviendas	106,120	477,706	100.00

Fuente: elaboración propia con base en www.edomex.gob.mx/sedur/estadisticas/conjuntos-urbanos

Siendo 12 inmobiliarias las encargadas de la construcción de dichas viviendas, destacando tres de ellas, URBI S. A de C. V; SADASI S. A de C. V y Promotora de Viviendas Integrales S. A de C. V", por ser las que han construido un mayor número de viviendas.

Como podemos observar, la mayor parte de las viviendas generadas son de interés social y mixto, las cuales a su vez comprenden viviendas de interés social, mezcladas con usos comerciales y de servicios, así como viviendas populares y de tipo social progresivo, estas últimas, se refieren a viviendas de autoconstrucción.

La mayor parte de las unidades habitacionales de reciente creación se localizan en la parte sur del municipio, y se encuentran destinadas a la población de los segmentos A y B, es decir, a la construcción de viviendas con un precio promedio de 196 mil a 327 mil pesos, es decir, a la población de bajos ingresos la cual es característica de Tecámac. Lo que podemos observar en este municipio, es precisamente, que durante los últimos diez años, se ha presentado una mayor integración del mismo a la ZMCM, al consolidarse como concentrador de vivienda de interés social. Sin embargo, esta característica no es exclusiva de Tecámac, puesto que como fue señalado anteriormente, la expansión metropolitana se sigue presentando sobre municipios principalmente rurales, y que en buena medida son el reflejo de la especulación inmobiliaria.

5. Conclusiones

Bajo el contexto de la globalización es que se implanta en nuestro país un nuevo modelo de desarrollo acompañado de políticas de corte neoliberal que han afectado no sólo en el ámbito económico, político, social, sino también en el territorial y principalmente en el urbano.

En el marco de las políticas neoliberales o de ajuste estructural es que se modifica la política de vivienda y los artículos 27 y 115 constitucional así como la ley agraria que deriva del primero, estas modificaciones han permitido la incursión del capital inmobiliario en la generación de vivienda de interés social sobre tierras predominantemente agrícolas y ejidales, mismas que dada su baja rentabilidad y la falta de recursos destinados al sector primario, se han vuelto susceptibles de transformación a uso urbano, en este caso habitacional.

Estos cambios han impactado en la expansión metropolitana, particularmente en la de la Ciudad de México, al incorporar a municipios rurales o semirurales a la metrópoli, convirtiéndose en meros concentradores de vivienda de interés social, sobre todo en el oriente y nororiente de ésta, tal es el caso de Tecámac. Esto tiene implicaciones tanto en la expansión metropolitana como en las condiciones de vida de la población al encontrarse aglomeradas en este tipo de municipios, carentes de infraestructura que responda a las necesidades de sus habitantes quienes además se encuentran alejados de sus lugares de trabajo.

En otras palabras, las políticas neoliberales también han tenido un impacto en la expansión metropolitana pero sobre todo en las condiciones de vida de quienes la habitan.

Bibliografía

AGUILAR, A. G. (2004). La reestructuración del espacio urbano de la ciudad de México. ¿Hacia una metrópoli multinodal?. Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países. UNAM, IG, CRIM, PUEC, CONACYT. México.

AGUILAR, A. G. (2003). Evaluación de las delimitaciones existentes, artículo elaborado para el 2° Diplomado "El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión", México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.

AGUILAR, A. G. (2002). "Las megaciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de Mexico". Eure. Vol. XXVIII. No. 85.

BANZO, M. (2000) Franja Periurbana y Proceso de Urbanización: La Formación de la Megalópolis de México, HIERNAUX D., LINDON A. y NOYOLA J. (Coord.) La Construcción Social de un Territorio Emergente. El Valle de Chalco. El Colegio Mexiquense, H. Ayuntamiento Valle de Chalco Solidaridad, México.

BOILS, G. (2002). El Banco Mundial y la política de vivienda en México. Pág. 8 [<http://hábitat.aq.upm.es/boletín/n29/agboi.html>, junio 2009]

CIDOC, SHF, SEDESOL, CONAVI (2006). Estado Actual de la Vivienda en México.

GARZA VILLARREAL, G. (1985). El proceso de Industrialización de la Ciudad de México 1821-1970. El Colegio de México. México

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO www.edomex.gob.mx/sedur/estadisticas/conjuntos-urbanos

- ICAZURRIAGA MONTES, C. (1992). La metropolización de la Ciudad de México a través de la instalación industrial. CIESAS, Ediciones de la Casa Chata. México.
- INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2000 y 2010.
- IRACHETA, A. (1984). El Suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano. UAEM. Gobierno del Estado de México. México.
- MODIFICACIÓN DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO DE TECÁMAC Sept. 2007
- MORENO PÉREZ, O. E. (2008). Desarrollo Económico y Urbanización en el Oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1980 – 2010. UNAM, Miguel Ángel Porrúa. México.
- NEGRETE SALAS, Ma. E. (1995). Evolución de las Zonas Metropolitanas en México. GARROCHO, C. y SOBRINO, J. (coord.). Sistemas Metropolitanos. Nuevos Enfoque y Prospectiva. Colegio Mexiquense SEDESOL. México.
- PORTES, A. y ROBERTS, B. R. (2008). La ciudad bajo el libre mercado. La Urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal. Ciudades Latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo. Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa, México.
- PUEBLA, C (2002). Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México. El Colegio de México. México.
- SOBRINO, J. (2003). Dimensión metropolitana del desarrollo urbano. Competitividad de las ciudades en México, Colegio de México. México.
- UNIKEL, L. (1974) “La dinámica del crecimiento de la Ciudad de México. Ensayos sobre el desarrollo urbano”. SEpSetentas. No. 143. México.