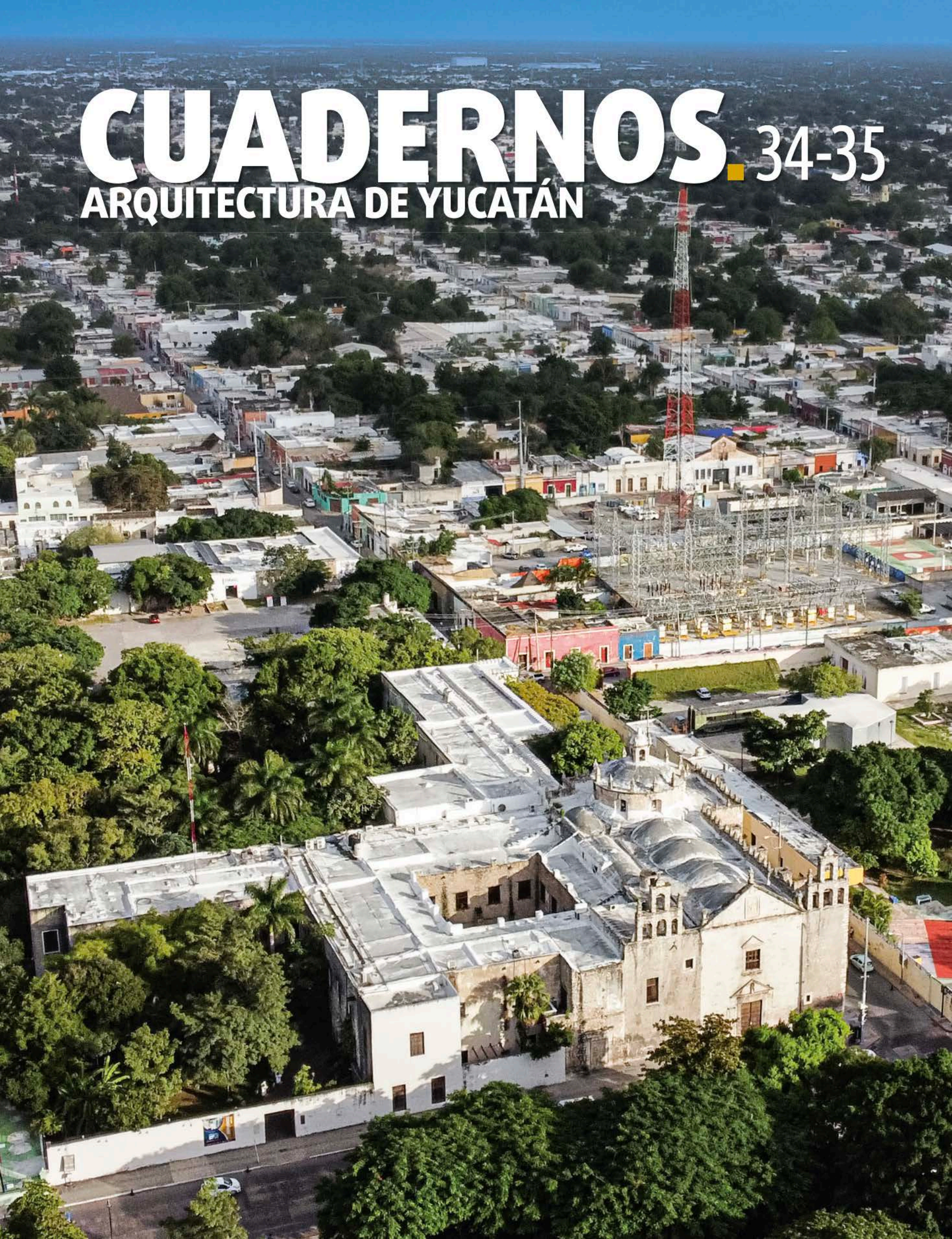


# CUADERNOS 34-35

ARQUITECTURA DE YUCATÁN





**Perteneciente a**



Asociación de Revistas  
Latinoamericanas  
de Arquitectura

www.arlared.org

**Directorio**

**Rector**

Dr. José de Jesús Williams

**Director General de Desarrollo Académico**

IQI. Carlos Estrada Pinto, M. en C.

**Coordinador General de Posgrado, Investigación y Vinculación**

Dr. Rafael Rojas Herrera

**Director de la Facultad de Arquitectura**

Arq. Alfredo J. Alonzo Aguilar, M. en C.

**Secretaría Académica**

Dra. en Arq. María Elena Torres Pérez

**Secretario Administrativo**

Mtro. en Arq. José Luis Cocom Herrera

**Jefa de la Unidad de Posgrado e Investigación**

Dra. en Arq. Rubí Elina Ruiz y Sabido

# CUADERNOS.34-35

ARQUITECTURA DE YUCATÁN

MÉRIDA, YUCATÁN, MÉXICO >2021-2022

**Coordinación Editorial del no. 34-35**

Arq. Alfredo J. Alonzo Aguilar, M. en C.

**Consejo Editorial**

Arq. Alfredo J. Alonzo Aguilar, M. en C.

Dra. en Arq. María Elena Torres Pérez

Mtro. en Arq. José Luis Cocom Herrera

Dra. en Arq. Rubí Elina Ruiz y Sabido

Arq. Héctor Cabañas Marrufo, Dr. en Educ.

Arq. Álvaro Jesús Buenfil Ovando, M. en DU

LAV Eduardo José Rodríguez Medina

Dra. en Arq. Gladys Noemí Arana López

**Corrector de texto**

LAV Eduardo José Rodríguez Medina

**Diseño, diseño gráfico y formación editorial**

Cecilia Gorostieta Monjaraz

**Fotografía de portada**

LAV. Eduardo José Rodríguez Medina

## COMITÉ CIENTÍFICO DICTAMINADOR

DH. Francisco Javier Aguilar García, M en Urb.

**Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, México**

Arq. Edgardo Bolio Arceo, PhD.

**Institucional Municipal de Planeación de Mérida, México**

Psic. Irene Carolina Cauich Chávez, M. en Arq.

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México**

Arq. Silvia Elisa Chí Cervera, M. en C.

**Universidad Autónoma de Yucatán, México**

Dra. en Arq. Catherine Ettinger Mc Enulty

**Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México**

Dra. en Hist. del Arte Ana Fernández García

**Universidad de Oviedo, España**

Dra. Aída López Cervantes

**Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México**

Arq. Patricia Méndez, Dra. en C.S.

**Conicet-Cedodal, Universidad del Bio Bio, Chile**

Dra. Arq. Inés Moisset

**Universidad Nacional de Córdoba, Argentina**

Dra. en Arq. Zaida Muxí Martínez

**Universidad Politécnica de Cataluña, España**

M. en Arq. Martha Angélica Pacheco León

**Instituto Nacional de Antropología e Historia. Yucatán, México**

Dr. en Arq. Raúl Pavel Ruiz Torres

**Universidad Autónoma de Chiapas, México**

Arq. Haydee Pérez Castro, Dra. en Educ.

**Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México**

Dr. Rubén Salvador Roux Gutiérrez

**Instituto de Estudios Superiores de Tamaulipas,  
Red Anáhuac, México**

Mtro. en Urb. Enrique Soto Alva

**Universidad Nacional Autónoma de México, México**

Dr. Edgar Alberto Torres Paredes

**Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, Perú**

M. en Arq. Enrique Omar Toscano Bárcenas

**Universidad Autónoma de Querétaro, México**

El contenido es responsabilidad de los autores, quienes garantizarán que tanto el artículo como los materiales vinculados a él son originales y no infringen derechos de autor. Se considerará que los puntos de vista expresados en los documentos, no reflejan necesariamente la opinión del Consejo Editorial o de la Facultad de Arquitectura de la UADY. Al ser aceptado un texto, el autor no podrá participar en el mismo número en dos secciones de la revista, ni tampoco en publicaciones consecutivas. Todas las colaboraciones aprobadas pasarán a ser propiedad de CUADERNOS. ARQUITECTURA DE YUCATÁN respetándose los correspondientes derechos intelectuales del autor.

# CUADERNOS. 34-35

## ARQUITECTURA DE YUCATÁN



CAMPUS DE ARQUITECTURA, HÁBITAT, ARTE Y DISEÑO



FACULTAD DE ARQUITECTURA

# Contenido

6

>>Editorial

Alfredo José Alonzo Aguilar

LA PLAZA <<

10

Diseño de un sistema de aire acondicionado por medio de un biodigestor para una vivienda

Miguel Arzate Pérez

30

Comparación por simulación de comportamientos térmicos de una vivienda característica de construcción masiva en clima cálido subhúmedo al variar espesores de la losa y el material de la bovedilla

Arlees Ysrael Díaz Salazar

52

Vivienda adecuada desde el Laboratorio Nacional de Vivienda y Comunidades Sustentables, sede UNACH

Gabriel Castañeda Nolasco > María de Lourdes Carpy Chávez  
Eddy González García > Raúl Pavel Ruiz Torres

62

Tres premisas para comprender la dispersión urbana en ciudades mexicanas

Salvador García Espinosa

74

Identificación de criterios para el mejoramiento del entorno de la vivienda social mixta. Indicadores de Vivienda.

Farabi Gamboa Castillo

97

Zonificación inclusiva y vivienda social en suelos justos, planificación de ciudades incluyentes, caso Ciudad Juárez, Chihuahua, México

Marisol Rodríguez Sosa

108

Acercamiento a la relación del hospedaje mediante plataformas digitales en el desarrollo urbano de la ciudad de Mérida, Yucatán México

Héctor Cabañas Marrufo

118

Árboles y acondicionamiento térmico de exteriores en clima cálido subhúmedo

Rubicel Enrique López Vázquez > Raúl Ernesto Canto Cetina  
Manuel Arturo Román Kalisch

## EL CLAUSTRO <<

130

Espacio público en México. Algunas Consideraciones para la construcción de una terminología común

Roberto Reyes Pérez > Edwin Moo Aguilar

148

Inequidad urbana en Mérida, Yucatán, México. Proceso de construcción de un problema urbano

Felipe de la Cruz Lugo Lugo > Zimrry Ahinoan Lavalle Avilés  
Andrea Leticia Magaña Vallejo

162

Diseño urbano y segregación socio espacial. Acciones y transformaciones en el sur de Mérida, Yucatán, México

Ana Luisa Alducin Aguilar > Álvaro Jesús Buenfil Ovando  
Víctor Cámara Buenfil > César Adrián Roveló Basteris

172

Reflexiones sobre planeación urbana en la era global: desarrollo local como alternativa

Velia Yolanda Ordaz Zubia > Erika Elizabeth Pérez Múzquiz

## LA OBRA <<

182

Teorías del Diseño Urbano

Víctor Cámara Buenfil

# TRES PREMISAS PARA COMPRENDER LA DISPERSIÓN URBANA EN CIUDADES MEXICANAS

Salvador García Espinosa<sup>1</sup>

Facultad de Arquitectura de la Universidad  
Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

## Resumen

Comprender la ciudad como una construcción colectiva, reflejo de la sociedad en el espacio, si bien nos permite comprender su dinamismo y por lo tanto asumir que se trata de una constante transformación, resulta interesante identificar y comprender aquellos factores que han propiciado los cambios más significativos y a los que puede atribuirse la actual configuración de una cantidad significativa de las ciudades en México. El presente artículo si bien centra su atención en el caso de la ciudad de Morelia en Michoacán, pretende ilustrar la realidad de las denominadas “ciudades medias” en México. A lo largo del texto se sustenta la hipótesis de que la configuración actual de las ciudades mexicanas es resultado principalmente de tres aspectos de la política urbana: cambios en la propiedad ejidal, el impulso al carácter histórico de los centros urbanos y la desregulación de la política de vivienda de interés social; que, si bien se presentan en temporalidades distintas y se originan como estrategias sectoriales con objetivos diferentes, acontecen en un escenario de continuidad geográfica que es la ciudad.

**Palabras clave:** *Ejido, Centro Histórico, Ciudad, Dispersión*

## Abstract

Understanding the city as a collective construction, a reflection of society in space, allows us to understand its dynamism and therefore assume that it is a constant transformation. It is interesting to identify and understand those factors that have led to the most significant changes and to which the current configuration of a significant number of cities in Mexico can be attributed. Although this article centers its attention on the case of the city of Morelia in Michoacán, it aims to illustrate the reality of the so-called “middle cities” in Mexico. Throughout the text, the hypothesis supported, explains that the current configuration of Mexican cities is mainly the result of three aspects of urban policy: changes in the ejidal property, the promotion of the historical character of urban centers, and the deregulation of the social interest housing policy; that although they appear in different temporalities and originate as sectoral strategies with different objectives, they occur in the same scenario of geographical continuity that is the city.

**Key words:** *Ejidal property, Historic Center, City, Dispersion.*

<sup>1</sup> Arquitecto, Maestro en Planificación y Desarrollo Urbano, Doctor en Geografía, Profesor de Tiempo Completo en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1, salvador.garcia.espinosa@umich.mx, ORCID: 0000-0002-7871-5837.

# Tres premisas para comprender la dispersión urbana en ciudades mexicanas

## INTRODUCCIÓN

El mundo actual se puede calificar como urbano, en virtud de que el 60% de la población habita en una ciudad, este carácter urbano es aún más significativo en México, donde los habitantes de las ciudades representan en promedio el 80% de la población total. Desde este escenario urbano se deben enfrentar grandes retos relacionados con la movilidad, el cambio climático y la habitabilidad de las ciudades, entre otros muchos aspectos más<sup>2</sup>.

Los retos anteriores se presentan justo cuando la ciudad mexicana parece enfrentar un escenario que se caracteriza por la dispersión urbana, cuya magnitud queda de manifiesto al señalar

que entre 1980 y 2017, la población urbana en México creció a una tasa promedio anual de 2.4%, pero dicho crecimiento representó que la superficie de las ciudades fue a un ritmo de 5.4% cada año, es decir, 2.3 veces más rápido.

Aunque es frecuente que se ubique a 1976 como un parteaguas en materia del desarrollo urbano, debido a que, en México se promulgó la primera Ley General de Asentamientos Humanos, como consecuencia de la Conferencia Mundial de Hábitat, en la que se indicó que los países deberían establecer con urgencia una política nacional en materia de asentamientos humanos (DOF, 1976). Su impacto puede considerarse marginal debido a que en esos momentos el país enfrentaba situaciones verdaderamente

<sup>2</sup>(ONU, 2016)



relevantes como la devaluación, que trajo una crisis de confianza en el gobierno, las prioridades se concentraron en materia de alimentos, empleo, energéticos, producción de bienes de capital, entre otros muchos aspectos que, en conjunto propiciaron que los aspectos urbanos no fueran prioridad.

De hecho, la encomienda de formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país, tanto con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), como con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) en su momento, se tradujo, en la práctica, en orientar el crecimiento urbano de las ciudades; dicho crecimiento propició dos aspectos significativos:

- a) La expansión de la mancha urbana se vio acompañada de una movilidad de la clase económicamente dominante, lo que trajo la reubicación de la inversión pública y privada cada vez más en las zonas perimetrales de la ciudad para incentivar la expansión de la mancha urbana, pero con un consecuente deterioro de los centros urbanos, caracterizada por usos comerciales, proliferación de comercio ambulante y una problemática vial cada vez más aguda<sup>3</sup>.
- b) Una presión sin precedentes sobre la tierra circundante a la ciudad, para lograr su ocupación bajo usos urbanos; dicha expansión urbana se enfrentó a la barrera infranqueable que constitucionalmente constituía la propiedad ejidal al considerarse inalienable.

Esta doble situación dio origen a dos estrategias políticas distintas, pero con la política económica como origen común. En el primer caso, el interés económico se canalizó a través del sector turístico, al pretender convertir los centros urbanos en destinos para el turismo nacional, y así incentivar la creación de empleos y la generación de una derrama económica con base primeramente en la revaloración del patrimonio edificado para constituirse como el principal activo económico.

En el segundo caso, es preciso señalar que más allá de la necesidad de expansión de las ciudades, la Ley Agraria reglamentaba lo relativo a la tenencia del suelo ejidal, y prohibía su enajenación y su conversión a usos urbanos, a pesar de que en los hechos ya se estaba presentando.

Una tercera política de origen económico, que vendría no sólo a consolidar sino a incentivar el patrón de expansión urbana de las ciudades mexicanas, fue la desregulación de la participación del gobierno en el financiamiento y construcción de la vivienda, que por recomendación del Banco Mundial inició en 1992 con el *Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda*, con el objetivo de hacer más eficaces los organismos gubernamentales de vivienda, reducir el gasto público y lograr la recuperación de los préstamos habitacionales a partir de los intereses derivados de los propios préstamos<sup>4</sup>. En conjunto, se conformó un escenario de simplificación administrativa en materia de vivienda, para facilitar el acceso a los créditos y permitir que la oferta y la demanda regulara la producción de vivienda. Sin considerar que se otorgaba

<sup>3</sup> (García, 2008).

<sup>4</sup> (Boils, 2004).

a los promotores inmobiliarios no sólo la oportunidad de edificar vivienda, sino de decidir dónde edificarla.

Hoy en día, el propio Gobierno Federal ubica como común denominador de la problemática urbana al suelo, y por ello en diciembre del 2016 conformó el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (DOF, 2016); en consecuencia, la Política Nacional de Suelo pretende impulsar los mecanismos para evitar la especulación del suelo y de la propiedad inmobiliaria, garantizando que el suelo urbano sea plenamente aprovechado, en particular los inmuebles no edificados, no utilizados o subutilizados. Esto deja de manifiesto la relevancia del tema de la dispersión urbana.

### Una visión económica de la ciudad

Las políticas desarrolladas sobre centros urbanos, propiedad ejidal y edificación de vivienda tienen como común denominador un interés por incentivar la inversión privada, por impulsar el crecimiento económico de las ciudades y el gobierno funge como facilitador e incluso socio de las inversiones privadas, en aras de impulsar la competitividad de las ciudades.

Por lo anterior, es preciso considerar que, si bien la ciudad es la expresión material de la sociedad en un territorio<sup>5</sup> y sus características específicas, es producto de la relación generada entre los individuos que la habitan y la relación de éstos con el territorio<sup>6</sup>, es posible, sin ignorar sus especificidades ni particularidades, señalar que buena parte de las relaciones sociales de la población urbana tienen como

fundamento una relación de intercambio económico, y que la presencia del capitalismo como política económica dominante hace posible considerar a la ciudad como resultado de la estrategia de acumulación económica<sup>7</sup>, acorde al proceso de globalización que incentiva un mercado de competencia a partir de impulsar la movilidad de bienes, capitales y servicios. Por lo tanto, adquiere razón de ser en la medida que resulte funcional y contribuya al libre movimiento de inversiones y capitales<sup>8</sup>, y de la manera como se articule el excedente de inversión se puede explicar la forma, función y en general el modelo de crecimiento urbano de las ciudades.

Bajo el marco anterior, la expansión de la ciudad dependerá de la movilización del excedente, en otras palabras, la expansión de una ciudad dependerá de la continua reinversión de dicho excedente<sup>9</sup>. Es en este contexto es que la propiedad de la tierra se convierte en el objeto que incentiva su comercialización, con la intervención de diversos agentes que, a partir de su actuación, van a configurar la expansión de la ciudad<sup>10</sup>. Bajo esta perspectiva, la ciudad es la expresión más concreta del capitalismo en México.

Bajo el escenario anterior, se puede comprender el papel del gobierno en materia de planificación urbana y que ha originado esquemas de gestión sobre proyectos de gran magnitud, donde: “... *el gobierno es un facilitador de las acciones urbanas actuando a veces como socio del capital privado, pero sobre todo propiciando las condiciones para estimular la inversión privada*”<sup>11</sup>.

Incluso el discurso urbano se ha modificado para incorporar conceptos como

<sup>5</sup> (Castells, 1873)

<sup>6</sup> (Castells 1997)

<sup>7</sup> (Harvey, 2005, Bosdorf, 2003)

<sup>8</sup> (Ornelas, 2000)

<sup>9</sup> (Muñiz, 2013)

<sup>10</sup> (Urriza y Garriz, 2014)

<sup>11</sup> (Martínez, 1995: 40)

los de competitividad, planificación estratégica, poder local, en lugar de metropolización, planificación urbana, etc., a partir de la cual se construye una nueva concepción de ciudad<sup>12</sup>, donde la planificación física tradicional de México en la década de 1980 cae en desuso ante la planificación estratégica y la gestión de macroproyectos, como garantía de rendir resultados económicos a corto plazo.<sup>13</sup>

Para comprender lo acontecido en las ciudades mexicanas, se puede recurrir a Henri Lefebvre (1991), quien distingue tres diferentes dimensiones de la producción neoliberal del espacio urbano:

- a) Los discursos como, en términos de los debates y procesos de negociación necesarios para la introducción de nuevas políticas urbanas.
- b) Las estrategias urbanas del nivel administrativo, técnico y financiero donde se contemplan programas, planes y todos los instrumentos a través de los cuales, de forma, explícita o implícita, las autoridades buscan introducir nuevas políticas urbanas.
- c) La instrumentación de nuevas estrategias o instrumentos jurídicos para cambiar la gestión a partir de prácticas y procedimientos.

En la práctica, se observa cómo en los centros históricos resultó fundamental la construcción de un nuevo discurso sobre el patrimonio edificado que transitó del monumento al contexto de la zona de monumentos decretada por el

INAH, hasta la figura de Centro Histórico, y no solo su utilización, sino incluso su justificación en términos de ser un recurso turístico altamente rentable.<sup>14</sup>

La reforma constitucional sobre la propiedad ejidal corresponde al segundo caso, referente a las prácticas y procedimientos para la instrumentación administrativa de nuevas estrategias o instrumentos jurídicos, con la finalidad de cambiar la gestión, en este caso, en lo referente a la incorporación de suelo ejidal al desarrollo urbano.

El cambio en la política de vivienda, si bien se considera que su origen es meramente económico, su impacto trascendental en la configuración urbana de las ciudades permite que sea factible ubicarla como un claro ejemplo de lo que Lefebvre llama estrategia urbana del nivel administrativo, técnico y financiero.

### Del centro urbano al histórico

De acuerdo con la propuesta anterior, se identifica que un primer evento que se ubica como el detonante para la “creación” de los centros históricos, es precisamente el discurso que se construye sobre los centros urbanos, con base en la conservación del patrimonio edificado.<sup>15</sup>

Para comprender la magnitud del impacto que significó la construcción del discurso sobre el carácter histórico de los centros urbanos, es preciso señalar que implicó, en primera instancia, una evolución del concepto de monumento histórico aislado, sujeto a las acciones provenientes desde la Arquitectura y la Restauración, estrechamente ligadas a la actuación gubernamental federal,

<sup>12</sup>(Carrión, 2000)

<sup>13</sup>(Carreón, 2005)

<sup>14</sup>(García, 2005)

<sup>15</sup>*Ibidem*

concretamente a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) (García, 2008), al concepto de conjunto urbano, que abre la posibilidad no solo de generar estrategias desde la planificación urbana, y con ello a la actuación de gobiernos locales, sino que se convirtieron en objetos de atención multidisciplinaria, pues se incentivó la participación desde disciplinas como el urbanismo, sociología, economía, entre otras, pero además en estrecha vinculación con las políticas públicas y la inversión pública (Carreón, 2000).

Aunque para todas las ciudades, las edificaciones de sus centros urbanos corresponden a distintos momentos históricos (siglo XVI al XX), el concepto de centro histórico ‘desideologiza’ la temporalidad, pues se conceptualiza a partir de un concepto de unidad, a pesar de diferencias internas significativas en términos de temporalidad, usos, funciones e incluso aspectos de identidad y significado; proceso que lo aísla conceptualmente de la ciudad a la que pertenece (Carreón, 2000).

En el caso de la ciudad de Morelia, fue muy notorio que, a partir de la inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial en 1991, se propició una revaloración por parte de diversos organismos y asociaciones de la sociedad, bajo el lema de “rescate del centro histórico” (Figura 1). Sin duda, lo más significativo del “rescate” se presentó cuando en una acción coordinada entre el gobierno estatal y el municipal, la noche del 5 de junio de 1999 se retiraron los puestos fijos y semifijos de comercio, que ocupaban plazas, jardines, portales, calles y todo tipo de espacios públicos.

Dos aspectos resultan relevantes sobre el discurso, con base en el interés patrimonial de los más de mil inmuebles de carácter histórico, ubicados dentro de lo que se delimitó como Centro Histórico:



FIGURA 1.- Inserción pagada en los diarios locales, para anunciar las acciones de “rescate”. Puede observarse que no se menciona organismo responsable, ningún logotipo institucional. Esto se considera que busca involucrar a la sociedad como partícipe de las acciones del Gobierno.

- a) Que una vez liberados algunos espacios del comercio ambulante que los ocupaba, fueron asignados a comercios establecidos de hoteles, restaurantes o cafeterías, con lo que se consideró un uso más propicio para el turista que acudiría a admirar el patrimonio edificado.
- b) Algunos de los inmuebles históricos cuya conservación, constituyó la esencia del “rescate”, se han visto sujetos a transformaciones formales y espaciales para aumentar su área útil y rentable. El caso extremo lo constituyen el uso de azoteas, para acondicionarlas como terrazas y bares. En otras palabras, para propósitos del turismo, el carácter patrimonial de los inmuebles resulta secundario.

El concepto de centralidad urbana se ubica como un pilar sobre el que se construyó el discurso sobre centros históricos. Toda vez que privilegiar la centralidad histórica implicó un cuestionamiento a los demás elementos de centralidad urbana como es la religiosa, comercial, administrativa, e incluso cívica y simbólica. En otras palabras, se conforma una nueva centralidad de carácter histórico, a costa de los demás componentes sobre los cuales se sustentaba la centralidad urbana, detonó la gestación de una serie de centralidades periféricas en la ciudad.<sup>16</sup>

Lo anterior queda de manifiesto en el propio Programa de Desarrollo Urbano del Centro Histórico 1999-2004, que identificó como una de las principales problemáticas del ahora llamado centro histórico la excesiva intensidad

de uso, es decir la gran cantidad de personas que acudía al centro de forma cotidiana por motivos de trabajo, escuela o realización de algún trámite administrativo y que ahora no se correspondía con el interés de la conservación del patrimonio cultural edificado.<sup>17</sup>

Lo anterior condujo a una estrategia de reubicar fuera de la zona central aquellos equipamientos que se consideró propiciaban que la gente acudiera de forma masiva a la zona, tal fue el caso de la mayoría de las oficinas administrativas del gobierno municipal, las oficinas del Poder Judicial del Estado, así como la Central de Autobuses Foráneos, entre otros.

Resulta pertinente señalar que, a diferencia de las concentraciones de equipamientos, servicios y comercios denominadas *sub-centros* urbanos, éstas nuevas centralidades se caracterizan por una especialización de acuerdo con la naturaleza (comercial, financiera, educativa, administrativa, abasto, etc.), de los equipamientos reubicados; además de una jerarquización de carácter urbano, ya no de *sub-centro*, por lo que se pueden considerar, a dichas reubicaciones, como la génesis de una futura estructura policentral, alterando la relación hasta ese momento existente de predominancia del centro urbano sobre la totalidad de la ciudad, y haciendo de los centros históricos un nuevo elemento dentro de la estructura urbana.

## De propiedad ejidal a urbana

El triunfo de la Revolución Mexicana trajo una transformación profunda, debido a que se realizó una distribución social de la propiedad rural al ser, y a

<sup>16</sup>(Carreón, 2000)

<sup>17</sup>(García, 2010)

que la proliferación de latifundios hizo que la demanda de suelo en el campo fuera una de las causas principales que desencadenaron el conflicto armado. Así se pasó de la repartición de las haciendas a manos de productores agrarios de pueblos y comunidades rurales, configurando lo que años más tarde se denominó propiedad social de la tierra.

Como ya se mencionó, uno de los activos económicos más relevantes de la ciudad es, sin duda, el suelo y su mercado, así que, continuando con Lefebvre, la estrategia del ámbito administrativo más significativa que llevó a cabo el gobierno federal sobre el ámbito urbano fue, sin duda, el cambio al régimen de la propiedad ejidal y comunal existente en México, porque buscó satisfacer la demanda de suelo para el crecimiento de las ciudades.

Es importante señalar que, si bien, los cambios constitucionales sobre la propiedad ejidal se decretaron en 1999, la realidad es que decenios atrás se venía presentando una incorporación de suelo ejidal de forma irregular y al margen de toda normatividad. Como ejemplo, se puede señalar que desde 1964 se habían presentado en Morelia diversas expropiaciones a poco más de 20 ejidos, lo que en términos territoriales representaron 1,787 hectáreas, en las que se establecieron 139 colonias en terrenos ejidales, gracias a que el gobierno del Estado otorgó tierras ejidales a propietarios privados, para promover la inversión mediante su fraccionamiento y urbanización.<sup>18</sup>

Lo anterior sirve para sustentar la tesis de que las reformas a la propiedad ejidal, más que garantizar la incorporación de suelo para la expansión de las

ciudades, tenía como propósito principal resolver una seria contradicción de gobernabilidad en la Ley General de Asentamientos Humanos, que otorgaba facultades a los gobiernos municipales en materia urbana y la Ley Agraria, que los imposibilitaba de toda posibilidad de acción sobre suelo ejidal.

Dicha tendencia parece continuar en la actualidad, en que, si bien en la mayoría de las ciudades del país, más del 60% de su suelo, ha sido de origen ejidal, y en su gran mayoría incorporada de forma irregular,<sup>19</sup> los organismos estatales y municipales de vivienda identifican, en el ámbito nacional, que al menos el 70% de las cerca de 32 mil hectáreas de tierra apta para urbanizarse, corresponden a suelo agrario comunal o ejidal.<sup>20</sup>

## **De la vivienda de interés social al interés económico**

Desde 1865, en que se detecta el antecedente más remoto para el caso de México de la preocupación por establecer sistemas de financiamiento que garanticen una vivienda a los trabajadores,<sup>21</sup> se observa que las actuaciones en política de vivienda, aunque han sufrido innumerables modificaciones, no han logrado reducir el rezago de vivienda en nuestro país, y ésta ha formado parte estructural de las políticas de naturaleza social.

Tal vez, el momento culminante de la política de vivienda sea 1972, cuando se creó el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y que se estableció que los patrones aportarían el 5% del salario de cada trabajador, para construir un

<sup>18</sup> (Aguilar, 1999)

<sup>19</sup> (Scheingart, 2001)

<sup>20</sup> (Flores, 2008)

fondo que le permita al trabajador obtener un crédito para la adquisición de vivienda en términos más accesible que los de la banca privada.

Durante poco más de una década, el INFONAVIT financió y edificó millones de viviendas, pero el modelo desarrollado comenzó a presentar cambios a partir de 1982, como resultado de un ajuste en las prioridades del presupuesto, donde el gasto social no representaba una prioridad.<sup>22</sup>

A la par de lo anterior, los organismos de vivienda de interés social tuvieron una pérdida de capitalización debido a que sus esquemas de recuperación financiera fueron diseñados para economías no inflacionarias, muy distintas a las que México presentaba, y que hicieron que los recursos fueran insuficientes para edificar viviendas al ritmo requerido,<sup>23</sup> lo que obligó a que, al arribo de Carlos Salinas de Gortari a la Presidencia de México, se presentaran cambios significativos. De forma importante en lo referente a los esquemas de financiamiento, como lo fue el hecho de abrir el mercado a cotizaciones independientes y la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), que posibilitó la capitalización de recursos sin precedentes.

La disponibilidad de créditos o, mejor dicho, de los ahorros mencionados, se enfrentaba a dos limitantes normativas: la condición de no ser propietario de una vivienda y el estar casado. Ambas condicionantes fueron eliminadas durante el sexenio de Vicente Fox, a través de reformas a los procedimientos crediticios, con la finalidad de permitir que un número significativo de los derechohabientes accediera a un

crédito y dinamizar la actividad de la construcción, a través de incrementar la edificación, sin precedentes, de nuevas viviendas.

Las recomendaciones del Banco Mundial para México, entre otros aspectos, contemplaba puntualmente lo referente a “[...] *obtener recursos de largo plazo, con mucho menor riesgo, para facilitar el financiamiento de vivienda desde el punto de vista del sector privado*”.<sup>24</sup> Al pretender hacer más eficientes los organismos gubernamentales de vivienda, mediante el hecho de hacer que la recuperación de los préstamos habitacionales se lograra con el pago de los propios créditos, y los intereses derivados de ellos. Pero tal vez lo más significativo fue la insistencia por simplificar la legislación en materia de vivienda y facilitar el acceso a los créditos.

Durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) se observó que existía una cantidad considerable de trabajadores, cuyo ahorro para vivienda no había sido utilizado, así que se optó por simplificar y facilitarle a millones de trabajadores el acceso a un crédito. De entre los cambios más significativos se puede mencionar el hecho de que se pudiera acceder a un crédito, aunque ya se fuera propietario de una vivienda, que no fuera requisito estar casado, se daba la opción de sumar ingresos para acceder a un crédito mayor.

Aunque pueden considerarse pequeñas modificaciones, se incrementó la cantidad de créditos otorgados, a grado tal, que se hizo posible atender la segunda recomendación del Banco Mundial: dejar a la oferta y demanda la edificación de la vivienda, a través de empresas privadas, reduciendo el papel

<sup>21</sup> (Vázquez, 2016)

<sup>22</sup> (López, 2004)

<sup>23</sup> *Ibidem*

<sup>24</sup> (Boils, 2004: 354)

del Estado Mexicano al otorgamiento de créditos.

Bajo el escenario anterior, millones de trabajadores vieron la posibilidad de utilizar su fondo de ahorro para vivienda, no porque necesitaran una vivienda sino como estrategia para incrementar su patrimonio. Así surgieron las grandes empresas inmobiliarias, con la garantía que daba contar un mercado cautivo de ahorradores, lo que detonó un *boom* inmobiliario sin precedentes, que permitió al gobierno contrarrestar la crisis económica que enfrentaba el país.

Para ilustrar la que representó la derrama económica generada, basta señalar que en sus primeros 28 años el INFONAVIT otorgó 4 millones 37 mil 324 créditos para vivienda, mientras que en los seis años posteriores se otorgaron 1 millón 724 mil 192 créditos; esto representa el 86% del número de financiamientos totales otorgados en toda la existencia del INFONAVIT. La inversión para vivienda en el año 2000 fue de 59 mil millones de pesos y, tan solo 5 años después, ascendió a 223 mil millones de pesos.

Se edificaron viviendas como nunca en el País, lo que constituyó el cambio más significativo sobre política de vivienda social en México, ya que al permitir la edificación de casas por inmobiliarios privados, se les otorgó la posibilidad de decidir “dónde” edificarlas. Las empresas buscaron maximizar sus ganancias, al disminuir su inversión de forma tan evidente, que adquirieron suelo barato y en consecuencia edificaron grandes conjuntos habitacionales alejados de la zona urbana, propiciando la expansión de la ciudad.

Puede considerarse que usar la edificación de vivienda como detonador del desarrollo económico fue un éxito, no así la atención al problema de la vivienda. Una evidencia de este fracaso es que, en 2018, José Ángel Gurría, secretario general de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), señaló que México tenía las tasas más altas de vivienda deshabitada, una séptima parte del parque habitacional, por lo que recomendó al INFONAVIT dejar de financiar casas en la periferia de las ciudades. “*México necesita un modelo de financiamiento de vivienda que mejore los resultados urbanos. Para ello será clave que Infonavit mantenga sus medidas para financiar viviendas en lugares más céntricos y conceda a los prestatarios mayores posibilidades y flexibilidad de opciones habitacionales, como la compra de vivienda usada, ya construida, co-bipotecas y de alquiler como una opción*”; agregó que: “*es una enorme paradoja que existan, cientos de miles de viviendas deshabitadas, mientras que hay una enorme necesidad de la propia vivienda, en virtud de esta desvinculación de desarrollo urbano y la construcción de casas*”.<sup>25</sup>

## Reflexiones finales

Como ha quedado de manifiesto, que en una gran cantidad de ciudades en México se han gestado transformaciones profundas en su estructura, como consecuencia de diversas políticas, pero de forma relevante, de las tres descritas en el presente artículo, cuya lógica parece ser más económica que urbana.

Más allá del origen de las políticas, la materialización de sus efectos

<sup>25</sup> (El Financiero, 2015)



<sup>26</sup> (Nello, 1998)

<sup>27</sup> (Azcárate, *et al*, 2012)

en la dimensión urbana a través de la dispersión sin precedentes constituye, hoy por hoy, el principal reto que se enfrenta, propiciado la integración funcional de espacios urbanos discontinuos físicamente entre ellos, incluso a kilómetros de distancia,<sup>26</sup> y que han propiciado que se busque su caracterización en términos como los de “ciudad difusa” o “ciudad dispersa”, entre muchos más.<sup>27</sup>

Pretender que el “mercado” a través de la oferta y la demanda regule la producción de vivienda llevó a la edificación de nuevas viviendas en las principales ciudades, donde se localiza la mayor cantidad de trabajadores asalariados que disponen de un ahorro para vivienda, evidencia de que se dejó de lado su carácter “social”, al desatender el déficit de vivienda en los sectores económicamente más desfavorecidos.

Adquirir una vivienda, si bien se presenta en el marco de un interés especulativo inmobiliario, éste ha traspasado las barreras de la vivienda, para instaurarse en una dimensión urbana, donde se observa la apuesta por

especular con los terrenos “intermedios”, entre la ciudad y los desarrollos inmobiliarios habitacionales de la extra-periferia, toda vez que ya se han detonado o acelerado procesos de metropolización a partir de la expansión de la vivienda.

Bajo el contexto actual, el reto que enfrentan las ciudades mexicanas es de tal envergadura que obliga a impulsar un nuevo paradigma de administración, donde la prestación de servicios básicos logre garantizar bajo nuevos esquemas financieros, el impuesto predial se vea no sólo como la principal fuente de financiamiento municipal, sino como una estrategia económica que coadyuve con objetivos de contención de la expansión y/o de la densificación de las ciudades.

Al ilustrar la incidencia que sobre la ciudad actual han tenido políticas de índole económico, se pretende llamar la atención sobre la necesidad de pensar la ciudad como un objetivo común de la administración pública y no solo bajo esquemas sectoriales como hasta ahora ha ocurrido.