

6. Debilidad normativa como génesis de procesos de crecimiento urbano fragmentado y disperso



CAROLINA HERRERA MENDOZA*
JUAN JOSÉ GUTIÉRREZ CHAPARRO**

DOI: <https://doi.org/10.52501/cc.401.06>

Resumen

Desde el año 2001, la planeación urbana (PLU) en el Estado de México se rige bajo la rectoría de los planes de desarrollo urbano (PDU), instrumentos normativos encaminados a regular el ordenamiento territorial, la distribución y el crecimiento de los asentamientos humanos en la entidad. Sin embargo, en las últimas décadas la dinámica de crecimiento y expansión urbana se ha desarrollado de manera fragmentada y dispersa; misma que no guarda correspondencia con el modelo de PLU señalado en los planes, evidenciando así una crisis operativa en la aplicación de estos instrumentos al no responder de forma congruente con la dinámica imperante de las ciudades. Para dar evidencia de la debilidad normativa de los instrumentos de PLU en los procesos de crecimiento urbano, el presente estudio centra su análisis en la zona metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT); a partir del estudio de los instrumentos de PLU vigentes y de los procesos de urbanización entre 1990 y 2010. El objetivo de la investigación se centra en evidenciar cómo el mercado inmobiliario ha incidido en la conformación de patrones

* Maestra en Estudios de la Ciudad. Profesora en la Universidad Abierta y a Distancia de México. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-2039-8532> ; correo electrónico: cherreram@uaemex.mx

** Doctor en Urbanismo. Profesor-investigador en la Universidad Autónoma del Estado de México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3695-1898> ; Scopus: 56178276400

de expansión urbana de manera desordenada y desarticulada con los PDU. Así mismo, se aborda el papel de la política habitacional en la construcción masiva de vivienda, misma que ha favorecido el crecimiento de conjuntos urbanos habitacionales en las periferias urbanas. Los resultados de la investigación muestran que el crecimiento poblacional de municipios como San Antonio la Isla, Chapultepec, San Mateo Atenco y Mexicaltzingo se encuentra estrechamente vinculado con la construcción de grandes conjuntos urbanos, cuyas zonas residenciales se ubican principalmente en la periferia, se caracterizan por problemas de accesibilidad y se ubican en zonas no previstas para el asentamiento humano.

Palabras clave: *mercado inmobiliario, periurbanización, planeación urbana.*

Introducción

Zárate (2012; citando a Castells 1986) argumenta que la urbanización se ha dado de manera espontánea a causa de la inestabilidad estructural a nivel económico y social en las ciudades, cuya población migra a ésta exigiendo mejores condiciones de vida, determinada por la presencia y dotación de servicios públicos, así como también de la existencia de mejores condiciones laborales para la población; por su parte, otro motivo que dio paso al crecimiento discontinuo de la población fueron las mejoras en las redes de comunicación y transporte, ya que, a consecuencia de la apertura y construcción de estas, zonas habitacionales comenzaron a desarrollarse fuera de los centros urbanos y de los centros laborales (Zárate, 2012).

Existe evidencia de que las ciudades comenzaron a transformarse gracias a la reestructuración productiva posfordista, donde los mecanismos de organización en red constituyeron el modo de organizar y estructurar la ciudad (y las empresas), conformando un territorio discontinuo y estratificado en el cual se configuró un nuevo patrón de urbanización; ésta reestructuración productiva, a su vez, permitió que los flujos de cualquier tipo (de información, de capital, de comunicaciones, de población, etc.) adquirieran libertad para elegir su destino geográfico, conformando grandes aglomeraciones (De Mattos, 2008).

Las ciudades comenzaron a enfrentarse a una mutación de tipo territorial donde ya no era pertinente utilizar, para describir su organización, los términos de centro y periferia; de la misma manera, comenzó a ser un tanto difícil definir e identificar la forma urbana de las ciudades, puesto que frente a este fenómeno germinó un incontrolable proceso de periurbanización (De Mattos). Esto dio origen a una nueva forma de agrupación demográfica, social y de administración dentro de las ciudades, a la que Patrick Geddes (2009) llamó *conurbación*² o consolidación de centros secundarios (Zárate, 2012).

Las conurbaciones surgen y se amplían como consecuencia del acelerado crecimiento y desarrollo de las redes de comunicación donde la población comienza a dispersarse en diversas direcciones a través de un crecimiento irregular; en estos los barrios crecen antes de ser absorbidos por la expansión urbana, formando agrupaciones entre ciudades pequeñas para al final convertirse en grandes regiones urbanas (Geddes, 2009); De Mattos (2008) coincide con Geddes al argumentar que uno de los factores que también inciden en la expansión urbana es el aumento de la movilidad y el desarrollo de nuevas tecnologías de información y comunicación, incorporando tres factores más: la liberalización de la economía, la aplicación de principios de subsidiariedad estatal de manera generalizada y el debilitamiento jurídico imperante.

Con base en lo anterior, los factores señalados previamente provocaron autonomía en las inversiones privadas de tipo inmobiliario, los cuales tuvieron un gran impacto urbano en la manera en que la población y la iniciativa privada comenzaron a desplazarse hacia zonas periurbanas para buscar grandes extensiones de terreno a bajo costo, desencadenando un proceso de expansión urbana (De Mattos, 2008).

El crecimiento surgido en las periferias es un fenómeno conocido, de acuerdo con Dematteis (1998) como etapa de *suburbanización* o *exurbani-*

² La definición que se le da al concepto de conurbación por parte del Código Administrativo del Estado de México (CAEM) difiere mucho de la definición que expone P. Geddes, pues con base en su artículo 5.3, Fracción XIX, se define al término conurbación como “La continuidad física y demográfica que formen o tienden a formar dos o más centros de población ubicados en el territorio de dos o varios municipios del Estado de México y parte del Distrito Federal” (Gobierno del Estado de México [GEM]; 2001)

zación³, donde la organización del espacio se vuelve cada vez más compleja a medida que transcurre el tiempo, cuyo fenómeno es impulsado por el uso del automóvil y la mejora en los servicios de los sistemas de transporte (Zárate, 2012). Por su parte, Pacione (2005) define a esta etapa cuando la corona o ring urbano (crecimiento en las periferias) crece a costa del centro urbano, cuya ola es impulsada por factores como (a) el crecimiento de la población urbana y los ingresos, lo que provoca que la población adquiriera nuevas viviendas, cubriendo los costos del uso de transporte; (b) la generalizada distribución de la movilidad individual gracias a las mejoras en el uso del automóvil; (c) la demanda de vivienda y la necesidad de generar más empleo, y, por último, (d) la promoción de políticas públicas que favorecieron la construcción de vivienda nueva y la construcción de carreteras.

En síntesis, podemos destacar que el crecimiento y desarrollo urbano de las periferias ha sido promovido por factores como la vivienda, el trabajo, el transporte y la economía, cuya localización en términos hipotéticos debería estar definida por la accesibilidad; sin embargo, al generarse nuevas áreas de centralidad que no tienen continuidad o conurbación física con el centro fundacional o la pericentralidad se da lugar a la desconcentración y la expansión urbana donde la accesibilidad en términos de tiempo y distancia pierde credibilidad; por ello, sería necesario plantearse si esta forma de ordenar el territorio resulta efectiva para abordar las preocupaciones relacionadas con la ubicación y distribución espacial de las actividades en las que se desenvuelve la población.

Hasta aquí, se observa que, de alguna manera, las reestructuraciones productivas, las políticas de vivienda, la ley en materia de desarrollo urbano y de ordenación del territorio e inclusive la iniciativa privada han tenido

³ Si bien es cierto que hablar del comportamiento del ciclo de vida urbano no es el objeto de análisis de este documento, sí es importante precisar de manera generalizada a qué se refiere este concepto. Pacione (2005) y Zárate (2012) argumentan que existen cuatro etapas que conforman el "ciclo de vida urbano" de una ciudad individual, los cuales consisten en un proceso de (a) urbanización, (b) suburbanización o exurbanización, (c) desurbanización o contraurbanización y (d) reurbanización. Estas etapas o procesos urbanos permiten explicar los fenómenos de dispersión y concentración de los asentamientos humanos basados en las características propias de las etapas del "ciclo de vida urbano" de una ciudad individual.

cierta sinergia para conducir la PLU de las ciudades, pues los factores mencionados anteriormente impactaron y siguen impactando en la forma de estructurar y organizar a las ciudades, dotando de libertad a la sociedad para asentarse en el territorio de manera libre bajo un crecimiento irregular y disperso.

Para términos de este trabajo se pondrá mayor interés al crecimiento y transformación surgido en las periferias en aspectos relacionados con el debilitamiento jurídico y en aquellos procesos de urbanización y producción de vivienda por parte de la iniciativa privada (conjuntos urbanos), pues si bien es cierto que los otros elementos son igual de importantes que la vivienda y el marco normativo, la problemática de crecimiento urbano fragmentado y disperso se puede observar de manera más evidente en estos elementos.

La política habitacional en México y su relación con el proceso de expansión

El proceso de expansión y de PLU de las ciudades mexicanas durante el siglo xx estuvo fuertemente influenciada por la política de vivienda implantada por el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda y por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) promovida por el expresidente Carlos Salinas de Gortari, en donde el Estado dotó a la iniciativa privada de oportunidades para participar en la construcción de vivienda para el otorgamiento de créditos hipotecarios y para intervenir además en procesos de crecimiento urbano y de urbanización del suelo aún cuando las características de este último no correspondieran con las condiciones legales y de uso para su desarrollo y aprovechamiento (Méndez y Villar, 2018).

Sin embargo, Mellado (2013) menciona que el sexenio que marcó la pauta para la adquisición masiva y la construcción de vivienda a nivel nacional, promovida por la política habitacional más emblemática de la historia mexicana, fue el del expresidente Vicente Fox (2000-2006) (como se cita en González, 2018), pues la meta de su política habitacional logró cumplirse gracias a que se otorgaron 3 000 000 de créditos para adquisición de vivienda;

sin embargo, las críticas sobre la forma en que se ha construido vivienda desde el periodo de Vicente Fox se han hecho presentes de manera recurrente, pues dicha política propició una incontrolada participación de la iniciativa privada para construir un sinnúmero de conjuntos urbanos caracterizados por ubicarse en zonas periféricas alejadas del tejido urbano, con problemas de accesibilidad, con viviendas pequeñas, con presencia de situaciones de inseguridad derivado de su lejanía y altos costos de transporte, entre algunos otros problemas (Mellado, 2013).

Eibenschutz y Goya (2009) argumentan que la producción de vivienda ubicada en zonas de la periferia es una condición desfavorable para las personas en su calidad de vida, derivado de todos los problemas que se mencionaron en párrafos anteriores; el único beneficio que se observa hasta este punto es que los grandes consorcios inmobiliarios poco a poco se convierten en grandes especuladores de suelo.

En relación con lo anterior, Eibenschutz (2010) menciona que el mercado de suelo y la actuación especulativa, han condicionado de alguna forma la manera en cómo se conduce la PLU en las ciudades, en donde uno de tantos problemas que interfieren en el buen desarrollo de las ciudades gira en torno al marco normativo.

Eibenschutz (2010) señala que los instrumentos normativos de la PLU en general, adolecen de cinco aspectos: suelen ser sectoriales y con alcance restringido o limitado; provocan procesos burocráticos, pues no existen instrumentos normativos que permitan guiar la forma en que deben realizarse los reglamentos; los instrumentos de regulación suelen ser ambiguos o insuficientes, los instrumentos de planeación suelen ser “deficientes” y “estáticos”⁴ por no responder a las necesidades imperantes de la compleja dinámica urbana, y, finalmente, existe ausencia de instrumentos de control efectivos para sancionar o, en su caso, incentivar procesos de actuación urbana (Eibenschutz, 2010).

En el Estado de México existe evidencia de que el marco normativo carece de una metodología para la elaboración de planes de desarrollo urbano (PDU) que permita diseñar y formular instrumentos contextualizados a la

⁴ En palabras del autor.

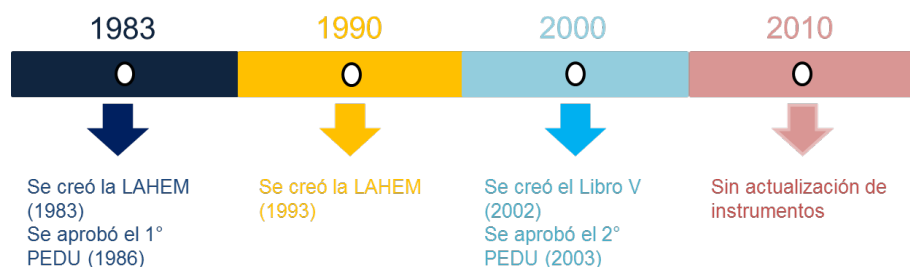
realidad imperante local; existe escasa continuidad para actualizar los PDU; se tiene un marco jurídico obsoleto y existe una endeble capacidad para implementar un mecanismo jurídico actualizado y sólido pues existen imprecisiones jurídicas que incitan, que la iniciativa privada actúe de manera especulativa (Herrera, 2016). Partiendo de los supuestos anteriores se pretende evidenciar que de alguna manera la debilidad normativa en materia de PLU ha generado en la entidad procesos de desarrollo y crecimiento urbano en zonas discontinuas y dispersas que inclusive son susceptibles a generar riesgos de inundaciones o de salud.

Instrumentos rectores de la PLU mexiquense

Como bien se mencionó en párrafos anteriores, la PLU se ha conducido desde 1983 bajo la rectoría de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (LAHEM) y bajo la rectoría de los PDU (Herrera, 2016); sin embargo, no fue hasta principios de los años 2000 que la legislación en la materia se modificó para dar vida al Libro V del Código Administrativo del Estado de México (CAEM) y su reglamento relativo al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población. (GEM, 2001).

Haciendo una breve retrospectiva histórica de los instrumentos normativos en materia de PLU, se han presentado tres cambios significativos vinculados con la actualización del primer y segundo PDU y la primer LAHEM, así como la abrogación de este último instrumento para que entrara en vigor el Libro V del CAEM y su reglamento; como bien se puede observar en la figura 6.1 en la evolución de los instrumentos rectores de PLU en el Estado de México, desde 1983 hasta el 2010, muestran que el marco normativo vigente para regular el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los centros de población del Estado de México son Libro V del CAEM y su reglamento, el cual se aprobó en noviembre del 2001, y entró en vigor en marzo del 2002 (GEM, 2001), además del PDU del 2008.

Figura 6.1. Evolución de los instrumentos normativos de PLU en el tiempo



Fuente: elaboración propia con base en LAHEM, PEDU (Libro V).

El PDU es el instrumento que conforma el sistema estatal de planes de desarrollo urbano de la entidad para fijar los objetivos, las políticas y las estrategias en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos del Estado de México; estos pueden ser de corte Estatal, regional, parcial o municipal; contienen la clasificación del territorio en relación con las características urbanas y rurales, los cuales no pueden modificarse a menos de que la estructura urbana prevista en el instrumento sustente la modificación del mismo, donde el cambio de uso de suelo, densidad, coeficiente de ocupación, de utilización y de altura de edificación de un predio sea de área urbana o urbanizable, que su uso sea compatible con los usos previstos en la zona y que la estructura urbana e imagen no se vea alterada, o cuando se obtenga visto bueno de la Comisión de Planeación para el Desarrollo del Municipio (GEM, 2001).

El Libro V también señala que se debe impedir el crecimiento habitacional en zonas de alto riesgo, en áreas naturales protegidas o con alto o mediano aprovechamiento agrícola, protegiendo los recursos ubicados en bosques, cuerpos de agua superficiales zonas de recarga acuífera (GEM, 2001); de la misma manera, para la aprobación de un conjunto habitacional, es necesario cumplir con ciertos requerimientos legales, entre los que destacan los siguientes:

1. No se pueden autorizar viviendas en áreas no urbanizables;
2. Construir obras de infraestructura, urbanización y equipamiento urbano de conformidad con lo que establece el Libro V y el reglamento,

3. Los conjuntos urbanos de unidades económicas de alto impacto requieren de dictamen único de factibilidad;
4. Para el caso de los condominios horizontales y verticales, el número máximo de viviendas debe corresponder con la densidad y la norma establecida en los PDU municipales, y
5. Se requiere licencia de uso del suelo, entre algunos requerimientos legales (GEM, 2001).

El marco normativo también precisa de una serie de medidas de seguridad, sanciones e infracciones para que se acate lo dispuesto en el Libro V; entre las medidas más destacables que podemos mencionar de manera provisional, parcial o se encuentran aquella en la que total se puede dar la suspensión del aprovechamiento y uso del suelo en el que se ha construido; de la misma manera, los predios e inmuebles se pueden desocupar parcial o totalmente, y se puede desalojar o evacuar a personas y bienes; entre las infracciones y sanciones existentes se destaca la revocación de autorizaciones, permisos o licencias, demoliciones, clausuras del uso y aprovechamiento del suelo de manera total o parcial; por último, está el establecimiento de multas (GEM, 2001).

En el reglamento del Libro V se menciona el uso y aprovechamiento de suelo en áreas no urbanizables precisará en el PDU; sin embargo, el uso podrá ser modificado cuando los conjuntos urbanos que se construyan sean de tipo habitacional campestre (GEM, 2016); en contra parte, para el caso de los municipios que no cuenten con PDU o con normatividad que permita regular la densidad de vivienda, el uso de suelo, el coeficiente de utilización y ocupación del suelo, entre algunas otras especificaciones normativas, se necesitará aprobación del cabildo una vez que la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal sea consultada o en su caso, que se apruebe por la autoridad encargada de desarrollo urbano municipal (GEM, 2016).

En la ley se precisa que la aprobación de conjuntos habitacionales y la modificación del marco normativo estarán supeditados a criterios como accesibilidad, localización, características de uso y aprovechamiento del suelo, y a todo lo previsto en el Libro V, en su reglamento y en el PDU respectivo; es necesario preguntarse si realmente estas disposiciones jurídicas han sido cumplidas y si lo previsto en el PDU corresponde con la realidad urbana.

Para dar evidencia de si se cumple o no con el marco normativo fue preciso analizar el contexto mexiquense bajo un periodo de análisis del año 1990 al 2010; los municipios que han presentado de manera más evidente transformaciones en los patrones de organización bajo el contexto habitacional utilizando datos censales publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en donde se tomó en cuenta el decrecimiento y desconcentración demográfica; lo cual implicó el análisis de variables como la densidad de población y las tasas de crecimiento poblacional y de vivienda. Puesto que el Estado de México es una unidad de análisis muy amplia, se tomó como referencia el análisis estadístico de la zona metropolitana de la ciudad de Toluca (ZMCT),⁵ cuyo mayor interés se centró en aquellos municipios en donde las tasas de crecimiento arrojaron datos extremos de distribución de la vivienda. En última instancia, para evidenciar la debilidad normativa se analizaron dos conjuntos habitacionales en concreto, los cuales fueron evaluados en relación con la normatividad en materia de PLU (el Libro V del CAEM y el PDU respectivo).

Análisis de caso

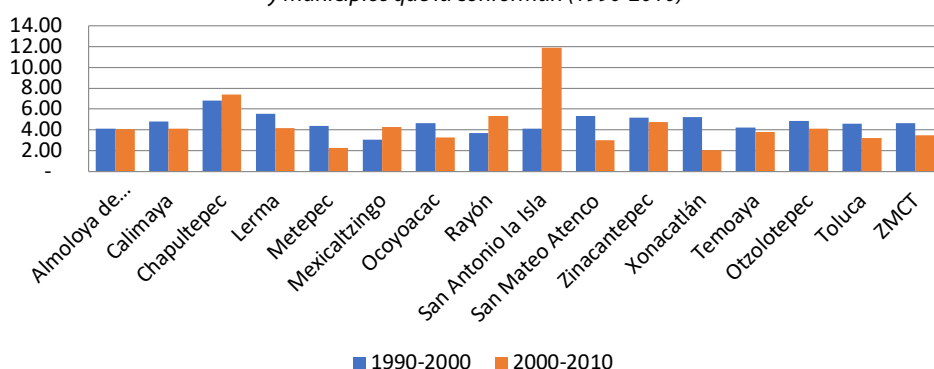
La ZMCT, bajo un contexto nacional, es una de las más representativas del país, pues forma parte de una de las entidades más pobladas de México, con base en los Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2016); la ZMCT tiene 1 955 115 habitantes que representa el 12.08% de la población de la entidad. La región ha presentado un crecimiento poblacional dinámico en la segunda mitad de los años 90, disminuyendo gradualmente el crecimiento poblacional; sin embargo, la tasa de crecimiento poblacional a lo largo de los últimos años se ha mantenido por arriba del contexto estatal.⁶

⁵ Los municipios analizados conforman la delimitación de las zonas metropolitanas de México durante el año 2010, de acuerdo con el Consejo Nacional de Población (SEGOB, 2013), los cuales son: Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Temoaya, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec.

⁶ Las tasas de crecimiento poblacional de la ZMCT son de 1990 a 1995, 3.29%; 1995 a 2000, 3.44%; 2000 a 2005, 1.87%; 2005 a 2010, 2.7%, y finalmente 2010 a 2015, 1.8%. Por su parte, las tasas de crecimiento poblacional del Estado de México a lo largo del tiempo son: 1990-

En el ámbito de la vivienda, así como se observa en la Gráfica 6.1. Los municipios que tuvieron mayores tasas de crecimiento del año 1990 al 2000 se encuentran: Chapultepec (6.81%), Lerma, (5.57%), San Mateo Atenco (5.32%), Xonacatlán (5.23%) y Zinacantepec (5.16%); sin embargo, para el periodo del 2000 al 2010 se destacan solo dos municipios tuvieron tasas de crecimiento mayores al promedio, los cuales corresponden a San Antonio la Isla (11.8%) y Chapultepec (7.4%).

Gráfica 6.1. Tasas de crecimiento de la vivienda de la ZMCT y municipios que la conforman (1990-2010)



Fuente: elaboración propia con base en INEGI (1990, 2000, 2010).

Un aspecto importante a resaltar es que entre el 2000 y el 2010 los municipios de Chapultepec y San Antonio la Isla lograron tener tasas de crecimiento superiores al 6% derivado de la aprobación de conjuntos urbanos, para el caso de Chapultepec se aprobó el conjunto urbano “Jardines de Santa Teresa”, el cual construyó 2 488 viviendas, mientras que el municipio de San Antonio la Isla aprobó la construcción de 10 408 viviendas para un conjunto urbano llamado “Ex Rancho San Dimas” (GEM, 2015; 2015a; 2015b).

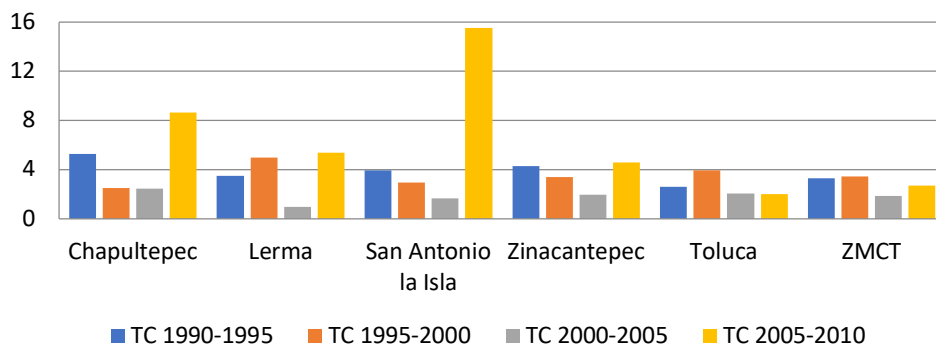
Ante las evidencias anteriores se concluye que de 1990 a 2010 no existieron cambios significativos en el crecimiento de vivienda en el municipio de

1995, 3.17%; 1995 a 2000, 2.66%; 2000 a 2005, 1.19%; 2005 a 2010, 1.74%, y finalmente 2010 a 2015, 1.29% (las tasas de crecimiento fueron calculadas con base en Censo General de Población y Vivienda (1990), Conteo de Población y Vivienda (1995), el Censo General de Población y Vivienda (2000), el Conteo de Población y Vivienda (2005), el Censo de Población y Vivienda (2010) y Tabulados de la Encuesta Intercensal (2015).

Toluca, en general, en la ZMCT; sin embargo, se identificaron datos extremos en el crecimiento de vivienda en el municipio de Chapultepec y San Antonio la Isla. A consecuencia del análisis dentro del ámbito de la vivienda, se creó nuevamente un nuevo resumen de las tasas de crecimiento poblacional de los municipios de Chapultepec y San Antonio la Isla para identificar si se estaba llevando a cabo un fenómeno de crecimiento en ambas dimensiones; del mismo modo, los datos fueron comparados con los municipios de Lerma, Zinacantepec, Toluca y la ZMCT, en función de que los municipios mencionados (Lerma y Zinacantepec) tuvieron durante el periodo de 1990 a 2000 tasas de crecimiento superiores al promedio comparando los datos con el municipio de Toluca y la ZMCT.

Así como se puede observar en la Gráfica 6.2, las tasas de crecimiento de vivienda son directamente proporcionales al crecimiento poblacional, concluyendo que el crecimiento de la población de Chapultepec y San Antonio la Isla estuvo relacionada con la oferta de vivienda.

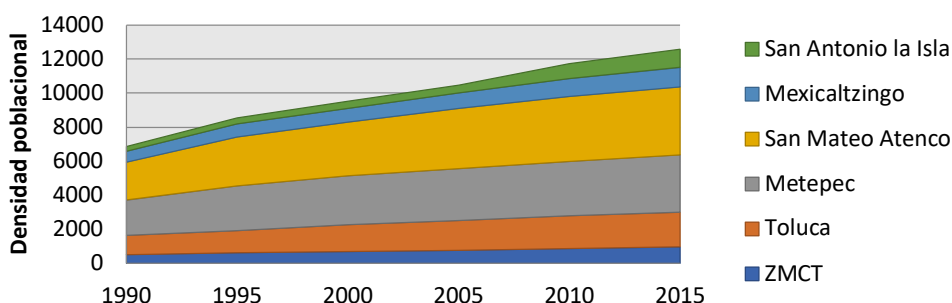
Gráfica 6.2. *Tasas de crecimiento poblacional del municipio de Chapultepec, Lerma, San Antonio la Isla, Zinacantepec, Toluca y la ZMCT (1990-2010)*



Fuente: elaboración propia con base en INEGI (1990, 1995, 2000, 2005, 2010).

Por otra parte, se analizó la densidad de población de los municipios que conforman a la ZMCT donde los resultados arrojaron que los municipios de San Antonio la Isla, Mexicaltzingo, San Mateo Atenco y Metepec presentan los datos más altos de la región, e inclusive han presentado a lo largo de los años, una densidad más alta que la del núcleo metropolitano (véase la Gráfica 6.3).

Gráfica 6.3. *Evolución de la densidad de población de la ZMCT y algunos municipios que la conforman, 1990-2015*



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (1990, 2000, 2010), y SEGOB (2013).

Hasta este punto se observa que los municipios más dinámicos en términos poblacionales y de vivienda son Chapultepec, San Antonio la Isla y Mexicaltzingo; en contraparte, los demás municipios que conforman la ZMCT, si bien es cierto que presentaron incrementos en sus tasas de crecimiento de vivienda y de población en algunos periodos, a partir de los años 2000 se dio un decrecimiento en el ámbito poblacional y de la vivienda de la ciudad central, concentrado la vivienda fuera de esta.

Derivado del análisis se descubrió que la mayoría de los conjuntos urbanos aprobados entre el año 1999 y el 2010, con un total de 71 conjuntos habitacionales, en la ZMCT, están ubicados en los municipios de Zinacantepec, Almoloya, Lerma, Metepec, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Temoaya, Calimaya, Chapultepec y Ocoyoacac (GEM, 2015c).

Bajo el contexto local, llama la atención que en el municipio de Toluca⁷ se aprobó la construcción de un conjunto habitacional llamado Galaxia Toluca, el cual fue un proyecto de 4 530 viviendas. Por su parte en el contexto metropolitano, llama la atención que el municipio de San Antonio la Isla, si bien es cierto que solo aprobó dos conjuntos urbanos, de estos, además de ubicarse al sur de la periferia del núcleo metropolitano, uno de ellos tuvo cinco etapas en las que se construyeron 5 620 viviendas (Ex Rancho San Dimas), mientras que en el segundo caso se construyeron 633 viviendas (Las

⁷ Ciudad central del núcleo metropolitano.

ventanillas). Es importante destacar que el número de viviendas construidas en San Antonio la Isla tuvo los datos más extremos de la ZMCT (GEM, 2015c).

Con base en lo anterior se encontraron los siguientes hallazgos:

- Se descubrió que el gobierno estatal ha aprobado conjuntos urbanos ubicados fuera de la periferia central y del área urbana de los municipios y de la región metropolitana; tal es el caso del conjunto habitacional Galaxia Toluca (bajo el contexto municipal) y del Ex Rancho San Dimas (bajo el contexto metropolitano está alejado de la ciudad central). Ambos casos son los más emblemáticos de la ZMCT, y aquí es donde se pone en duda las condiciones de “accesibilidad”, pues en términos de tiempo y distancia se encuentran muy alejados, y su ubicación implica realizar largos tiempos de traslado; adicional a ello, el PDMU vigente no contempla el crecimiento y desarrollo de vivienda en el polígono donde actualmente se encuentra el conjunto habitacional Ex Rancho San Dimas, ya que este fue aprobado a través del Plan Parcial de Incorporación Territorial Rancho San Dimas (GEM, 2015d).
- El conjunto habitacional Galaxia Toluca se encuentra cerca del Río Lerma, situación desfavorable para la calidad de vida de las personas, pues la ubicación de dicho conjunto contraviene el derecho de habitar en un ambiente sano, ya que el río desprende malos olores y su cercanía, incluso, puede provocar problemas de salud como infecciones. La problemática principal de esta situación es que en el PDU y en sus respectivos planos no se le da la suficiente importancia al problema de habitar cerca de ríos y cuerpos de agua que están contaminados, pues estos lugares no forman parte de las zonas de riesgo de los instrumentos de planeación; además al conjunto habitacional la clasificación del territorio que rodea, y es no urbanizable, lo que pone en duda lo previsto en el Libro V y su reglamento, en el sentido de que debe existir compatibilidad de usos previstos en la zona y de que la imagen y estructura urbana de la zona no se vea alterada.
- Para el caso del conjunto habitacional Ex Rancho San Dimas sucede el mismo problema; sin embargo, aquí se encuentra cerca un cuerpo

de agua que no está previsto en el PDU⁸ y en sus respectivos planos; al igual que el río desprende malos olores, ha provocado inundaciones e inclusive pueden darse casos de problemas de salud.

- De la misma manera se observa, que algunos municipios del Estado de México siguen manteniendo vigente su PDU desde hace más de 10 años como lo es San Antonio la Isla, en donde cabría preguntarse ¿Realmente sus instrumentos de PLU funcionan para ordenar el territorio y los asentamientos humanos de manera eficiente?

Análisis de resultados y reflexión general

Con relación a lo anterior, es importante dar respuesta a la incógnita planteada en los primeros párrafos de este documento, en donde se plantea si realmente es efectiva la manera en que actualmente se ordena el territorio para responder a las preocupaciones de localización y distribución espacial de las actividades bajo las que se desenvuelve la población, por lo que se observa que al menos bajo el contexto metropolitano, las condiciones de accesibilidad entre la vivienda y las zonas de trabajo por ejemplo, no son accesibles para la población ya que deben realizar largos recorridos en términos de tiempo y distancia.

Tal y como se evidenció en párrafos anteriores, algunos municipios del Estado de México cuentan con instrumentos de PLU con una vigencia mayor a 10 años, cuya política está orientada a una dinámica urbana y poblacional distinta a la realidad de las ciudades actuales, es por ello que dichos instrumentos con el paso de los años, se convierten en documentos con discursos enunciativos que no controlan ni conducen el crecimiento y desarrollo urbano hacia zonas aptas del territorio, adicional a que el uso de suelo de los instrumentos de PLU de las diversas circunscripciones locales, es un aspecto no regulado en la normatividad Estatal, lo que permite abrir un mundo de posibilidades para regular el territorio a favor de intereses económicos particulares.

⁸ Es importante señalar que la última actualización al instrumento de planeación fue en el año 2004 (GEM, 2015).

Bajo esta coyuntura se puede dar respuesta a dos interrogantes planteadas en este documento, que son: ¿realmente las disposiciones jurídicas en materia de PLU han sido cumplidas?, y ¿realmente los instrumentos de PLU funcionan para ordenar el territorio y los asentamientos humanos de manera eficiente? En el primer caso, las disposiciones jurídicas en materia de PLU no han sido cumplidas en virtud de que el crecimiento de la población, al menos el municipios de San Antonio la Isla, por poner un ejemplo, se ha expandido en áreas no destinadas para su desarrollo, dejando en entre dicho la capacidad que tienen los municipios para aplicar correctamente la ley; en cuanto a la segunda interrogante se desprende que los PDU de PLU al ser rebasados por la dinámica urbana y poblacional, adicional a la falta de interés en la actualización y aplicación de la ley por parte de la administración pública encargada de la materia, los PDU dejan de funcionar para ordenar el territorio y los asentamientos humanos, limitándose a fijar normas de ocupación y de utilización del suelo en áreas privativas, y no a planear el territorio bajo un enfoque sistémico.

Conclusiones

De las evidencias anteriores se llega a la conclusión de que el núcleo metropolitano muestra características de suburbanización, identificando que la tendencia de crecimiento de vivienda de la ZMCT se orienta hacia la zona sureste del núcleo metropolitano, en municipios como San Antonio la Isla, Chapultepec, San Mateo Atenco y Mexicaltzingo. Se concluye que el desarrollo de conjuntos urbanos y la oferta de vivienda son un factor importante para la detonación del crecimiento de la población y su densidad.

Hay un punto donde la política no se asocia con la realidad, pues en términos generales los PDU no están en contexto con la realidad urbana imperante ya que existe evidencia de que en algunos PDU de nivel municipal “vigentes” no prevén la existencia de conjuntos urbanos, riesgos y vulnerabilidades ambientales como la de habitar cerca de zonas contaminadas o propensas a inundaciones.

Derivado de que el marco normativo es susceptible a ser modificado gracias a la aprobación de planes parciales de incorporación territorial para

aprobar conjuntos habitacionales, se da pie a que la iniciativa privada siga gangrenando la manera en que se están planeando las ciudades y que siga perpetuando una PLU bajo la lógica de actuación y especulación inmobiliaria en el mercado de suelo; por lo que sería necesario plantearse ¿cuál es camino que deben seguir las ciudades y las autoridades para que la PLU sea eficiente y se acate conforme a lo dispuesto en la ley? Sin duda alguna queda mucho camino por recorrer y muchas investigaciones por realizar, y este documento pretende ser una pauta para algún día alcanzar esa utopía.

Referencias

- De Mattos, C. (2008). *La tercera revolución urbana en América Latina: ¿Hacia lo urbano generalizado?* [Ponencia presentada a la RII]. Querétaro, México.
- Dematteis, G. (1998). Suburbanización y periurbanización: Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. En F. J. Monclús (Ed.), *La ciudad dispersa*. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
- Eibenschutz, R. (2010). Instrumentos para la gestión de proyectos urbanos estratégicos. *Casa del Tiempo*, 3(26-27), 11-14.
- Eibenschutz, R. y Goya, C. (2009). *Estudios de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: Dimensión, características y soluciones*. UAM-Xochimilco / Miguel Ángel Porrúa.
- Geddes, P. (2009). *Ciudades en evolución*. KRK.
- Gobierno del Estado de México. (2001). *Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México*.
- Gobierno del Estado de México. (2015). *Autorización de conjuntos urbanos 2005*. Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano. https://sedur.edomex.gob.mx/conjuntos_urbanos_2005
- Gobierno del Estado de México. (2015a). *Autorización de conjuntos urbanos 2006*. Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano. https://sedur.edomex.gob.mx/conjuntos_urbanos_2006
- Gobierno del Estado de México. (2015b). *Autorización de conjuntos urbanos 2007*. Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano. https://sedur.edomex.gob.mx/conjuntos_urbanos_2007
- Gobierno del Estado de México. (2015c). *Conjuntos urbanos autorizados*. Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano. <https://seduym.edomex.gob.mx/autorizaciones>
- Gobierno del Estado de México. (2015d). *Planes parciales de desarrollo urbano: San Antonio la Isla*. Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano. https://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/planes_parciales/rancho_sandimas/pp%20-%20san%20dimas.pdf

- Gobierno del Estado de México. (2017). *Código Administrativo del Estado de México*. LIV Legislatura del Estado.
- González, M. G. (2018) *Análisis de la política de vivienda sustentable: INFONAVIT y sus programas de fomento (2007-2016)* [Tesis de Maestría]. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Herrera, C. (2016). *Evolución de la normatividad para el desarrollo urbano en el Estado de México: Implicaciones en la planeación urbana* [Tesis de Licenciatura]. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (1990). *Censo General de Población y Vivienda 1990*. https://www.inegi.org.mx/lib/Olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=cpv90_pt
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (1995). *Conteo de Población y Vivienda 1995* https://www.inegi.org.mx/lib/Olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=11884
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2000). *Censo General de Población y Vivienda 2000*. https://www.inegi.org.mx/lib/Olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10261
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2005). *Conteo de Población y Vivienda 2005*. https://www.inegi.org.mx/lib/Olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=17352
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2013). *Censo de Población y Vivienda 2010*. https://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=27770
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2016). *Encuesta Intercensal 2015*. <https://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>
- Mellado, R. (2013). La política de vivienda en las administraciones del Partido Acción Nacional: 2000-2012. En A. Ziccardi, *Eje temático 1: La política nacional de vivienda, 2000-2013*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Méndez, J. J. y Villar, A. J. (2018). Políticas de vivienda y su efecto en el crecimiento urbano acelerado: el caso de cuatro municipios emblemáticos del Estado de México. En V. Hernández y R. Ramírez, *Vivienda y espacio público: Políticas, apropiación y subjetividades* (pp. 31-46). Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Pacione, M. (2001). *Urban geography: A global perspective*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203454626>
- Secretaría de Gobernación. (2013). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010*. Consejo Nacional de Población. https://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010
- Zárate, M. (2012). *Geografía urbana: Dinámicas locales, procesos globales*. Centro de Estudios Ramón Areces.