Saldos y perspectivas de la urbanización neoliberal

Ricardo López Santillán
Enrique Pérez Campuzano
Editores

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES
PUEC UNAM
CENTRO PENINSULAR EN HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

Saldos y perspectivas de la urbanización neoliberal

Universidad Nacional Autónoma de México
Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales

México 2021

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas
Nombres: López Santillán, Ricardo, editor | Pérez Campuzano, Enrique, editor.
Título: Saldos y perspectivas de la urbanización neoliberal / Ricardo López Santillán y Enrique Pérez Campuzano, editores.
Descripción: Primera edición | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales : Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 2020.
Identificadores: LIBRUNAM 2090135 | ISBN 978-607-30-3523-1
Temas: Urbanismo -- México | Política urbana -- México | Sociología urbana – México | Neoliberalismo.
Clasificación: LCC HT169.M4.S35 2020| DDC 307.12160972—dc23

Saldos y perspectivas de la urbanización neoliberal

Ricardo López Santillán y Enrique Pérez Campuzano
Editores

Primera edición impresa: abril 2021
ISBN: 978-607-30-3523-1

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México
www.unam.mx

Coordinación de Humanidades
Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria,
alcaldía Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México.
www.humanidades.unam.mx

Programa Universitario de
Estudios sobre la Ciudad
República de Cuba 79, Centro Histórico,
alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06010,
Ciudad de México.
www.puec.unam.mx

Centro Peninsular en Humanidades y
Ciencias Sociales, UNAM
Calle 43 s/n, entre 44 y 46,
C.P. 97150, Mérida, Yucatán.
www.cephcis.unam.mx

Graciela Chávez Olvera
Departamento de Publicaciones PUEC-UNAM

Nancy Roque Arellano
Corrección de estilo

Elizabeth Vargas López
Diseño de portada y formación tipográfica

El contenido de esta obra es responsabilidad de los autores.
Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta
obra por cualquier medio, incluidos los electrónicos, sin la
autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México /
Printed and made in Mexico

Contenido

Introducción 9

¿Cómo queremos que sea
el medio ambiente en la ciudad?
Martin Francisco Fricke 17

Circos sin animales: la implacable
eficacia del emocionalismo ambiental
Vicente Ugalde 47

Valoración económico-ambiental
del suelo de conservación de
Ciudad de México
Enrique Pérez Campuzano 71

La urbanización del mundo
rural en México:
Una aproximación desde la
antropología sociocultural
Gabriela Torres-Mazuera 97

La ciudad que no quería ser Cancún.
Turismo, política y desarrollo urbano
en Tulum, Quintana Roo, México
Gustavo Marín Guardado 123

Diseño institucional y mercado
inmobiliario como limitantes
de la planeación urbana en la zona
metropolitana de Mérida:
El caso de Kanasín
Jorge Bolio Osés 157

Estrategias e instrumentos
para evaluar las grandes
intervenciones periurbanas.
Ciudad Caucel hacia el año 2029
Yolanda Fernández Martínez 183

Conformación habitacional
del territorio periurbano y su
impacto en la desigualdad social.
Sus manifestaciones en la ciudad media
de Morelia, Michoacán
Antonio Vieyra, Juan Hernández-Guerrero,
Alejandra Larrazabal,
Yadira Méndez-Lemus y Lorena Poncela 205

La privatización de la seguridad
pública y producción social
del espacio en Ciudad de México
Claudia C. Zamorano Villarreal
Guenola Capron
235

Identidades retro-coloniales.
Patrimonio y refeudalización en Quito
Olaf Kaltmeier
261

Mérida en la vorágine
del turismo cultural
Ricardo López Santillán
Claudia Dávila Valdés
281

Estrategias e instrumentos para evaluar las grandes intervenciones periurbanas. Ciudad Caucel hacia el año 2029

Yolanda Fernández Martínez

Introducción

Los modelos actuales de urbanización tienden a la dispersión, desarticulación y fragmentación de las ciudades, lo que tiene consecuencias importantes en la calidad de vida de sus habitantes. La intervención del gobierno en el desarrollo urbano es indispensable, debido a que el suelo (urbano y urbanizable) es una mercancía con carácter único, que debe ser parte de una política integral orientada al equilibrio social y al aprovechamiento sustentable del territorio. El objetivo del presente trabajo es analizar el contexto de la política pública nacional y algunos de los instrumentos normativos en materia de desarrollo urbano y vivienda, así como los retos a los que se enfrenta el municipio de Mérida con respecto a la expansión urbana de su periferia, a través del caso de ciudad Caucel, una de las grandes intervenciones territoriales iniciada en 2004, promovida por el estado de Yucatán y comercializada por desarrolladores privados, con el objetivo de dotar de vivienda a casi 100 mil habitantes en un plazo de 25 años. El proyecto de ciudad Caucel se desarrolla alrededor de la comisaría ejidal homónima, la cual se conforma por una población con antecedentes rurales.

Este texto está dividido en cinco apartados: el primero se refiere a los problemas de la vivienda en las ciudades; el segundo presenta las estrategias e instrumentos que se desarrollan a nivel internacional y nacional para promover un desarrollo urbano eficaz en apoyo a la política de vivienda y que tienen como intención subsanar las carencias y debilidades del sistema nacional de planeación urbana; el tercero se refiere a la problemática que se enfrentan las grandes intervenciones periurbanas, las cuales, casi por norma, carecen de centralidades a escala barrial; el cuarto analiza el caso de ciudad Caucel como uno de los grandes proyectos promovidos por el Estado en la periferia de Mérida para desarrollar hasta el año 2029; y finalmente, a manera de conclusión, se habla de la pertinencia de la redensificación y vitalidad a escala barrial como una orientación para las grandes intervenciones periurbanas y así poder incidir en la formulación de las políticas y regulaciones en beneficio de la colectividad que habita la ciudad.

Los problemas urbanos de la vivienda social

Desde el surgimiento del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), en 1972, no se vinculó la construcción de casas a la política territorial de escala municipal. Por ello tenemos casi 40 años de fomento a la vivienda social con dos inconsistencias en el sistema de planeación y regulación urbana. La

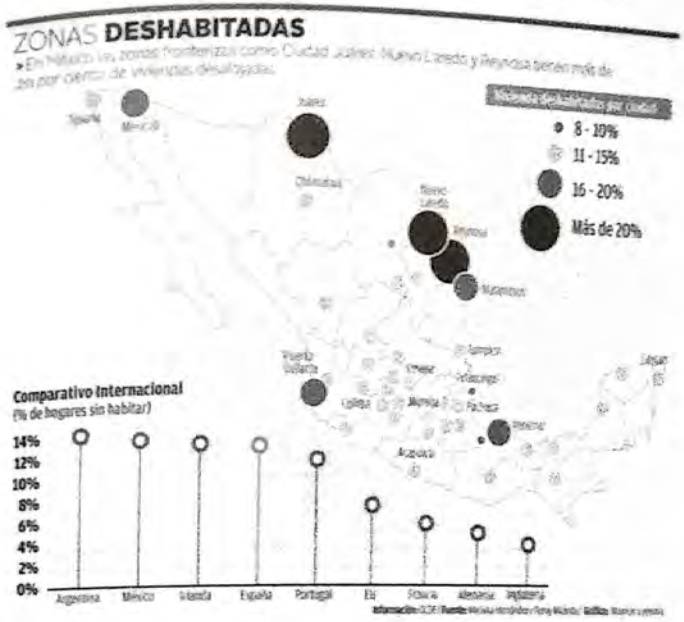
primera tiene que ver con el desarrollo y fortalecimiento de una política de vivienda basada en indicadores cuantitativos, tales como número de créditos otorgados por año, sin considerar los impactos urbanos, sociales, ambientales y económicos, que se han acumulado a lo largo de los años en perjuicio de la eficiencia urbana y en la calidad de vida de los habitantes. La segunda tiene que ver con los traslapes entre las iniciativas de la "Ley General de Asentamientos Humanos" (Diario Oficial de la Federación, 1976 y 1993) y las de la "Ley General de Vivienda" (1984 y 2006).

Desde el ámbito internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su estudio *Política urbana de la* OCDE*: México, transformando la política urbana y el financiamiento de la vivienda*, realizó un análisis de cómo funciona el sistema de planeación y la política de vivienda, a partir de lo cual se detectaron dos fenómenos perniciosos: uno de ellos es la expansión urbana en zonas metropolitanas de al menos 500 mil habitantes, lo cual ha generado altos costos de inversión pública y privada para dotar de infraestructuras, equipamientos y servicios a la periferia, y repercute en los indicadores de eficiencia urbana y calidad de vida, si se consideran las grandes distancias entre las nuevas áreas habitacionales periurbanas y el resto de la ciudad. El otro fenómeno que se ha propiciado y agudizado en la última década es la segregación socioespacial; si se analiza que el acceso a la vivienda social depende del suelo barato, este se encuentra cada vez más en las periferias, lo cual ha propiciado ciudades muy extendidas, o dispersas, como comúnmente se les denomina (OCDE, 2015: 8).

Si bien, con la política de vivienda del Infonavit el gobierno mexicano ha logrado reducir el rezago habitacional, se ha manifestado otra circunstancia que requiere atenderse con prioridad: la alta tasa de vivienda deshabitada, que ha colocado a México en una situación que, según los estudios de la OCDE, supera incluso "(...) a las de aquellos países que han salido recientemente de una burbuja inmobiliaria como, por ejemplo, Irlanda (13,8%), España (13,7%) y Portugal (12,5%)" (OCDE, 2015: 11); México tiene una tasa de vivienda deshabitada de 14.2%. Si se considera que, según cifras oficiales, el parque habitacional supera los 35 millones de viviendas, esto significa que cerca de 5 millones de viviendas están sin ocupantes, y de estas, 60% se encuentran en zonas urbanas (Inegi, 2010) (mapa 1). Cabe señalar que, además del concepto de vivienda deshabitada, en las últimas estadísticas del Inegi existen 2 millones de vivienda de uso temporal.

México se convierte así en líder de vivienda desocupada en las periferias, situación que merece especial atención tanto para las políticas de desarrollo urbano

Mapa 1. Vivienda deshabitada en México, por ciudad. Fuente: OCDE (Hernández y Miranda, 2015). Elaboración: Mauricio Ledesma.

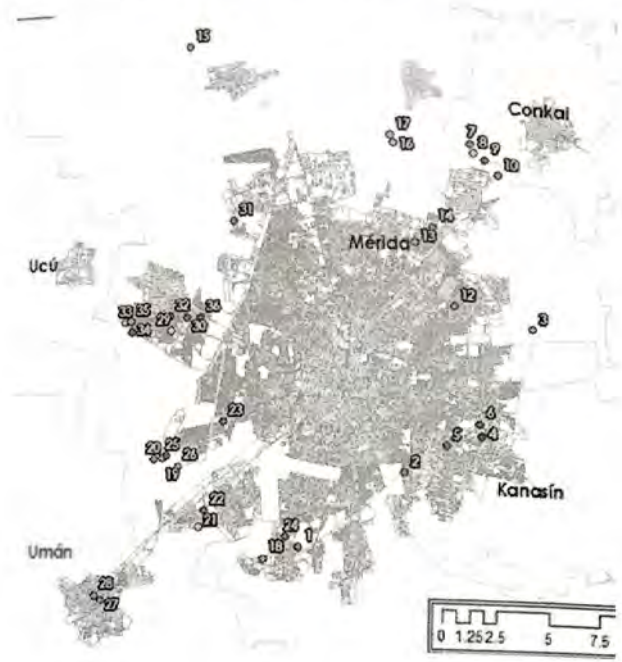


como para la de vivienda. En el caso específico de Mérida, se calcula un rango entre 11 y 15% de vivienda desocupada. Según información oficial, en el 2014: "Del total de viviendas que se adquirieron a través de créditos Infonavit en Yucatán, 5.2% están abandonadas", lo cual se estima en 5 mil viviendas deshabitadas.[1] Sin embargo, los proyectos inmobiliarios de carácter social y privado, aún tienen auge en la periferia (mapa 2).[2] Esta situación nos lleva a cuestionar: ¿A qué tipo de población se está aten-

1 Alejandro, Murat Hinojosa, director nacional del Infonavit, comunicación personal, 17 de agosto de 2014.

2 La Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de la Vivienda, delegación Yucatán (Canadevi), los días 10, 11 y 12 de octubre de 2014, celebró la feria de la vivienda. La oferta de la exposición se territorializó en el mapa 2, y corresponde a la vivienda que puede tener subsidios federales a través del Infonavit. Además, se pueden consultar portales inmobiliarios que se ofrecen mensual y gratuitamente, en formato impreso y/o electrónico, los cuales ofrecen diversas ofertas para vivienda, que no aplica para subsidios federales, como *Portal Inmobiliario*: http://elportalinmobiliario.com.mx/merida/revistero; y *Guiadinmuebles*: http://www.guiadinmuebles.com/catalogo/comuna.asp?MunicipioId=1038. En ambos casos, la localización de la oferta de vivienda tiene preponderancia en la periferia de Mérida.

Mapa 2. Territorialización de la oferta de vivienda en la conurbación de Mérida, presentada en la Feria Canadevi 10, 11 y 12 de octubre de 2014. Elaboración: Daniel Alarcón y Luis Minaya.



diendo?, ¿Y cómo se resuelven los requerimientos de quienes necesitan vivienda subsidiada y estratégicamente localizada entre centralidades consolidadas para ahorrar tiempo y dinero en traslados?

En lo que respecta al marco normativo, derivado de las reformas al artículo 27 constitucional, la *Ley General de Asentamientos Humanos* (LGAH), en su modificación de 1993, y la *Ley General de Vivienda* (LGV) de 2006 (Higuera, 2011: 197), propició, en apoyo a la política de vivienda, la liberación del territorio ejidal para obras urbanísticas.

Después de casi dos décadas de expansión urbana y de proliferación de desarrollos habitacionales dispersos, desconectados y distantes, es a partir de la LGV del 2006 que se establece, específicamente en el artículo 73, la necesidad de regular la situación de la vivienda financiada con recursos federales en función de su complementariedad con respecto a los equipamientos, infraestructuras y vinculación con su entorno inmediato. Sin embargo, lo ahí establecido no tiene aplicación a escala

municipal, por lo que aún se discute entre el sector público y los desarrollares, ya que la dotación de equipamientos e infraestructuras requiere de un esfuerzo coordinado entre los tres órdenes de gobierno. En cualquier caso, la disyuntiva es la misma: ¿Quién llega primero al desarrollo?, ¿los desarrolladores, los pobladores, los equipamientos, las infraestructuras o los servicios?

Cabe señalar que muchos de los desarrollos habitacionales de la periferia se han fundamentado en los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, los cuales estiman una cantidad de vivienda determinada en plazos, con la correspondiente dotación de suministros, según se establece en el *Sistema Normativo de Equipamiento Urbano* de la Sedesol. Sin embargo, está sujeto al comportamiento del mercado de la vivienda, de tal manera que puede haber desarrollos en los cuales el Estado ya invirtió en infraestructuras, pero la demanda de la vivienda aún no es suficiente para dotar de equipamientos, no obstante, la presencia de habitantes que requieren de servicios municipales, estatales y federales. Eso genera que, tanto desarrolladores como los mismos habitantes, soliciten la municipalización de sus fraccionamientos.

En las últimas cuatro décadas, las políticas públicas en torno al territorio, al desarrollo urbano y al uso del suelo han definido zonificaciones primarias y secundarias, con plazos de crecimiento, que se apoyan en la elaboración de los programas de desarrollo urbano fundamentados en la *Ley General de Asentamientos Humanos* (Gobierno de la República, 1993) y su correspondiente a nivel estatal, así como mediante la *Guía Metodológica para la Elaboración de los Programas de Desarrollo Urbano* de la Sedesol. Sin embargo, hace falta analizar la regulación del uso del suelo desde el punto de vista conceptual y metodológico, a partir de los fenómenos que recientemente las ciudades medias experimentan, como la expansión urbana y la metropolización.

Estrategias e instrumentos para una política de desarrollo urbano y vivienda eficaz

Para tener una visión sobre cómo las instituciones no gubernamentales y el mismo gobierno analizan los impactos que la ciudad actual genera en la vida cotidiana de la población, se revisaron diversos documentos para construir un marco referencial.

Para el caso del contexto latinoamericano están los estudios realizados por el Lincoln Institute of Land Policy y editados por Diego Erba: *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina* (2013) y *Catastro multifinalitario aplicado a la de-*

finición de políticas de suelo urbano (2007), los cuales presentan diversas estrategias para orientar la política de suelo en función del equilibrio entre la dotación y la localización de la vivienda para los sectores vulnerables y los que requieren de apoyos del gobierno para acceder a un patrimonio propio. Además, estos estudios se sustentan en instrumentos y mecanismos que constantemente evalúan tanto el comportamiento del mercado de la vivienda como las políticas públicas y las regulaciones.

Si seguimos estos planteamientos, el problema latinoamericano está relacionado con una cultura patrimonialista, en el sentido de que en nuestros países se mantiene la preferencia de ser propietario de una vivienda y, en la medida de lo posible, se desestima rentarla. Para explicar este comportamiento, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) promovió la generación del documento *Se busca vivienda en alquiler. Opciones de política en América Latina y el Caribe* (Blanco, Fretes). Esta conceptualización puede resumirse en una de las tres leyes de la vivienda inspiradas en el trabajo de John Turner: "lo importante acerca de la vivienda no es lo que es sino lo que hace en la vida de las personas". Por lo tanto, no debe de considerarse a la vivienda únicamente como un producto terminado y aislado, sino como una combinación de múltiples respuestas a las necesidades de sus habitantes. En este sentido, el documento ofrece una nueva perspectiva sobre la política pública en torno a la vivienda.

Se considera que, así como la OCDE advierte a México sobre la urgencia de diseñar estrategias e instrumentos que desmotiven la vivienda en periferias y frenen la expansión urbana, de igual manera los resultados del BID sugieren acciones que promuevan el alquiler de vivienda intraurbana.

A nivel nacional se tiene el documento *Reforma Urbana: 100 ideas para las ciudades de México* (Zamorano, 2013), elaborado por el Centro de Transporte Sustentable CTS-Embarq México, el Instituto Mario Molina y el Instituto Mexicano para la Competitividad, en el cual se presentan experiencias y consultas a expertos sobre temáticas urbanas, tales como la expansión, la movilidad y el espacio público, para que se considere incorporarlas en las nuevas políticas públicas. El análisis se realiza en torno a la grave situación que hoy en día experimentan las ciudades, producto de la sobreoferta de vivienda en la periferia urbana, sin una visión integral de lo que la gente necesita a escala barrial. Es así como se presenta la crisis de la "Ciudad 3D" (desconectada, dispersa y discontinua). Por lo anterior, se sugiere una reforma urbana sustentada en siete propuestas que agrupan cien ideas para las ciudades mexicanas: planear el territorio, fortalecer lo metropolitano, acercar la ciudad, mover la ciudad, reformular políticas de vivienda, revitalizar el barrio e innovar en la ciudad (Zamorano, 2013: 23-49).

Se sabe que este tipo de Ciudad 3D genera problemas de conectividad urbana, y desde el punto de vista de calidad de vida impacta en los costos y los tiempos que las personas tienen que invertir al vivir lejos del trabajo, la escuela y los servicios entre otros. En principio, la vivienda intraurbana es más cara que la periurbana por los precios del suelo, sin embargo, a la vivienda localizada en las afueras de la ciudad, hay que incorporarle los correspondientes gastos para infraestructuras, equipamientos y servicios; por lo tanto, al final, el usuario paga más por vivir en una vivienda alejada que adquirió a través de créditos con subsidio federal. Los fraccionamientos periurbanos al pasar por un proceso de municipalización también se vuelven onerosos para las administraciones locales por los costos de dotar de infraestructura a una ciudad dispersa donde todo es distante. Por ello, los municipios deben cuestionarse hasta dónde llega su capacidad financiera para atender las necesidades de la periferia.

Ante las razones ya expuestas se ensaya una respuesta institucional. La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) publicó en enero de 2013 el *Documento Base para la elaboración de Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda 2013-2018*, en el que propone que los Programas de Desarrollo Urbano y Vivienda cumplan con cuatro objetivos básicos (*op. cit.*: 16):

i) controlar la expansión desordenada de las manchas urbanas;
ii) consolidar las ciudades;
iii) fortalecer la coordinación en áreas conurbadas y zonas metropolitanas; y
iv) promover un desarrollo urbano sustentable.

Con respecto al tema de controlar la expansión desordenada de las manchas urbanas, la Sedatu tiene como objetivo "promover que el crecimiento y reemplazo del parque habitacional que se requerirá en las próximas décadas se concentre en el interior de los centros urbanos existentes, estableciendo criterios claros para el crecimiento de las ciudades" (*ibid.*). Para ello se propone la figura de Desarrollos Certificados que solo serán aprobados en "áreas consideradas urbanizables e integrarán mezclas de usos del suelo, de manera que el uso habitacional se acompañe de usos relativos a empleo (industria, servicios, comercio) y equipamientos sociales, estimados según normas de dosificación de usos del suelo" (*ibid.*: 17).

La política de desarrollo urbano y de vivienda expresada en este documento manifiesta la prioridad de redensificar, optimizar los vacíos urbanos intraurbanos, y establecer una serie de condiciones para procurar actividades de proximidad, es decir, acciones que fomenten la vida en el espacio público, con el objetivo de no seguir con el desarrollo de ciudades dormitorio.

Asimismo, la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) publicó la *Guía para la redensificación habitacional para la ciudad interior* (2010), en la cual se presenta la metodología para proponer escenarios de redensificación a partir de la identificación de la demanda de la vivienda y de las zonas para redensificar, la capacidad física de desarrollo del sitio en suelo urbanizado y el análisis costo-beneficio de las alternativas de inversión. Para poder llevar a la realidad esta práctica se requiere de herramientas que ayuden a diagnosticar los umbrales de servicio de infraestructuras y equipamientos, así como el diseño de instrumentos que favorezcan la redensificación, por ejemplo, los fiscales que aplican una sobretasa a baldíos, la contribución a mejoras, la aportación por incremento del valor del suelo (plusvalías) y la cuota por densificación. Para que estos instrumentos puedan ser aplicados, se debe reformular el sistema normativo, administrativo y fiscal de cada municipio.[3]

Además, la Conavi (Comisión Nacional de Vivienda) presenta el análisis de cuatro fenómenos que se pueden detectar a lo largo de procesos de transformación de los barrios de las ciudades mexicanas: desvalorización, declinación, deterioro y degradación. Si bien cada uno de estos tiene causas diversas, todos están relacionados entre sí, ya que implican cambios poblacionales, pérdidas de actividades económicas y de valores de suelo; asimismo, conllevan la obsolescencia, falta de conservación y mantenimiento de infraestructuras y unicidades edificadas y, como consecuencia de todo ello, descomposición social (*ibid.*: 12).

3 El Programa de Desarrollo Urbano de Mérida, en las conclusiones del Capítulo Estratégico, en el apartado 3.5.6. "Competitividad y Eficiencia en la Gestión del Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida", establece lo siguiente (Ayuntamiento de Mérida, 2012): *1)* Revisar los instrumentos normativos, financieros, urbanos que detalla la "Guía para la Redensificación Habitacional en la Ciudad Interior" de la Conavi y evaluar su aplicabilidad para una realidad local específica, de acuerdo con nuestra historia, cultura, economía y sobre la población que habita en la ciudad. *2)* Diseñar los instrumentos normativos, financieros y urbanos que consideran las siguientes metodologías: Proyectos de Redensificación Estratégica desde el concepto de la Acupuntura Urbana, Desarrollos Orientados al Transporte Sustentable (DOTS), y el Sistema de Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano (STPDU), y evaluar su aplicabilidad para una realidad local específica, de acuerdo con nuestra historia, cultura, economía y sobre la población que habita en la ciudad. *3)* Vincular la plataforma del sistema de desarrollo urbano (SIDU) con las direcciones afines (Catastro, Finanzas, Obras Públicas).

En términos generales, se estima que los barrios tienen dos posibles alternativas durante el paso del tiempo: iniciar un proceso de debilitamiento que los lleve a experimentar los fenómenos de desvalorización y deterioro, o "Reiniciar el ciclo con una nueva valorización a través del redesarrollo, que va ligado al proceso de reestructuración urbana" (*ibid.*: 14). En virtud de lo anterior, se requiere analizar cuáles son las implicaciones de estos barrios de nueva generación, de pronta gestación, alejados y dispersos, con respecto a su baja ocupación y la necesidad de atender los requerimientos de los que ya habitan en ellos.

El *Catálogo del Sistema Nacional Urbano* (2012), es un documento que reúne diversos análisis del Consejo Nacional de Población (Conapo) y de la Secretaria de Desarrollo Social (Sedesol), los cuales han apoyado la generación de políticas sectoriales vinculadas al crecimiento poblacional, así como la expresión de sus actividades en el territorio (2012: 9). También establece una serie de estrategias para la eficaz toma de decisiones en donde se articulan los tres órdenes de gobierno con los sectores privado y académico, de tal modo que genere una base conceptual y metodológica que optimice y capitalice la información estadística y geográfica.

Todas estas estrategias e iniciativas han sido el soporte para incidir en el marco regulatorio, a la vez que alinean los temas de desarrollo urbano con los de vivienda. Sin embargo, uno de los pendientes a nivel nacional es poder aterrizar y territorializar la política pública nacional en instrumentos que sean fácilmente aplicables por los municipios, tanto en la planeación y regulación del territorio como en la orientación de la dotación de vivienda social.

Existen diversos estudios iberoamericanos que presentan indicadores de sustentabilidad urbana,[4] los cuales construyen un marco teórico y operativo que responde a las características propias de la localidad y a los fenómenos que se quieren medir y controlar. En el caso de México, el documento más reciente que refleja esta preocupación es *México Compacto: Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México (2014), elaborado por la* Fundación para la Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas, A.C. y SIMO Consulting para la Cámara de Senadores. Este documento responde a los lineamientos de los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda (2014-2018), al igual que a una visión integral del

4 Como experiencia Iberoamericana se tiene el *Plan Especial de Indicadores de sostenibilidad Ambiental de la Actividad Urbanística de Sevilla, España*, el cual fue un encargo de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla a la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona y se concluyó en noviembre de 2008.

territorio, en donde la vivienda es el punto de encuentro entre los diferentes sectores del desarrollo económico, social, cultural y ambiental de una localidad, se procuran escenarios urbanos rentables y sustentables. En este sentido, la agenda municipal debe transformarse de una tendencia tradicional a una proactiva. Es decir, además de dotar los servicios básicos municipales, debe prever las problemáticas y adelantarse en generar los instrumentos para regular, controlar y financiar los grandes proyectos urbanísticos, con una visión social, metropolitana y a largo plazo.

Todos estos documentos coinciden en la necesidad de replantear los actuales modelos de desarrollo urbano y vivienda con el fin de mejorar las condiciones de habitabilidad y el uso eficiente de los recursos de una localidad. Asimismo, manifiestan una crítica a los desarrollos de gran escala que se realizan en las periferias y que implican cambios de uso de suelo ejidal a urbano, lo que, además, conlleva problemas de movilidad y de identidad.

El barrio: el gran ausente en las grandes intervenciones periurbanas

En el municipio de Mérida, Yucatán, como en casi todas las ciudades importantes del país, los problemas están relacionados con el hecho de que todo (intervenciones urbanas, programas parciales, construcción de infraestructuras), en la práctica, responde más al mercado que a una política orientada a resolver el déficit de suelo o vivienda para población en condiciones de pobreza o precariedad laboral, es decir, los instrumentos normativos se limitan a regular los usos del suelo. Pongamos dos ejemplos: los Programas Parciales de Desarrollo Urbano de Altabrisa (2004) y Ciudad Caucel (2004), los cuales tuvieron la intención de generar reservas para proyectos inmobiliarios (privados).

Se asume que "el mercado" logra los equilibrios, sin embargo, la configuración de los mercados de suelo en la zona conurbada de Mérida se caracteriza por tendencias ya preconfiguradas: el Norte de la ciudad para los desarrollos de altas plusvalías, hacia el Oriente y Sur para los usos populares, y hacia el poniente para los grandes proyectos inmobiliarios promovidos desde el gobierno (aquí se incluyen a los grupos de clase media y la vivienda de interés social). Esto último corresponde al caso aquí tratado, el de Ciudad Caucel.

El estudio más reciente sobre suelo urbano de la zona metropolitana de Mérida arrojó que existe una sobreoferta de suelo urbanizable de más de 30 mil hectáreas, y otras 10 mil más sujetas a presiones especulativas por la supuesta construcción de

más vialidades. De todo ese conjunto, solo se necesitarían cuatro o cinco mil hectáreas, pero hay que considerar que, dentro del perímetro de la ciudad, existen más de dos mil hectáreas de suelo vacío sin aprovechar (Iracheta y Bolio, 2012: 103).

En la zona sureste de la ciudad de Mérida, en colindancia con Kanasín y en aquel municipio conurbado, se experimenta la informalidad, la sobreventa de lotes y la falta de certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra, sin embargo, también es un mercado fértil para la oferta de suelo con uso predominantemente habitacional orientado a sectores de escasos recursos y megadesarrollos de vivienda masiva de ínfima calidad. Quienes habitan ahí son en su mayoría población migrante de origen maya del interior del estado de Yucatán o de los estados circunvecinos (López, 2014).

Para sintetizar, podemos identificar para Mérida cuatro tipologías de estructura urbana de uso habitacional, con base en los programas parciales de desarrollo urbano, el análisis en la oferta inmobiliaria de la Expo Canadevi 2014 y en función de las guías de los portales inmobiliarios:

- Condominios en tres variantes de oferta para uso habitacional: solo lotificación, lote servido con infraestructura y vivienda construida de forma horizontal y/o vertical.
- Fraccionamientos de vivienda en serie de tipo social, residencial medio y residencial.
- Fraccionamientos de vivienda en serie de tipo social, residencial medio y residencia combinada con vivienda en condominios horizontales y/o verticales.
- División de lotes para la construcción de vivienda individual.

Quisiera destacar que los instrumentos de planeación urbana en Mérida datan de 1951. El primero, el Plano Regulador de la ciudad Mérida, fue realizado por Mario Pani. Posteriormente, en 1980, el Ayuntamiento de Mérida elaboró el *Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad de Mérida*, el cual fue revisado en 1985 y actualizado en 1988 y 1993. Durante este tiempo, se aplicó la *Ley sobre el Régimen de Propiedad y Condominio Inmobiliario del Estado de Yucatán* de 1962 y la *Ley de Fraccionamientos del Estado de Yucatán* de 1985.[5]

5 Ambas leyes han sido derogadas por la *Ley* sobre el *Régimen de Propiedad* en *Condominio del Estado de Yucatán* (2014) y por la *Ley de Desarrollos Inmobiliarios del Estado de Yucatán* (2010), respectivamente. Es nece-

Durante el siglo XXI, se han autorizado tres Programas de Desarrollo Urbano de Mérida con diferentes unidades territoriales: en 2003, a nivel municipal; en 2009, a nivel de Centro de Población; y en 2012, a nivel municipal. Además, se han aprobado nueve Programas Parciales de Desarrollo Urbano en la periferia. Para los propósitos de este texto el que más interesa es el de Ciudad Caucel (Cerasi, 1990).

Ciudad Caucel hacia el año 2029

En el *Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Ciudad Caucel* (PPDU), el cual se publicó en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán* el 28 de julio de 2004, se planteó como objetivo "la creación de un desarrollo habitacional que proporcionará opciones de vivienda y servicios complementarios a la comisaría de Caucel y a la ciudad de Mérida" Ayuntamiento de Mérida, 2004: 7). Ciudad Caucel se ubica en la periferia noroeste de Mérida y rodea a la comisaria ejidal, la cual, pertenece al municipio de la capital del estado de Yucatán. En 2010, esta contaba con una población de 6 988 habitantes.

La estructura urbana de la comisaría de Caucel tiene forma de tablero y se distribuye desde la plaza principal, en donde se asienta la iglesia, la Comisaría Ejidal y el mercado municipal. Según el PPDU (*ibid.*: 11), la comisaría estaba compuesta por 93 manzanas, de las cuales 17 no pertenecen al fundo legal, y de acuerdo con los datos del año 2000 existían aproximadamente 1 581 lotes.

El Sistema Normativo de Equipamiento Urbano de la Sedesol[6] indica que la comisaría de Caucel está clasificada como concentración rural, y cuenta con una población entre 2 500 y 5 000 habitantes con los siguientes equipamientos del sector educación: dos jardines de niños, dos escuelas primarias (una de turno matutino y otra vespertino); una escuela secundaria y un Colegio de Bachilleres. Con respecto al sector salud, cuenta con una clínica familiar del IMSS y un módulo de salud del Ayuntamiento. Como parte de la Asistencia Social, recibe servicios de la Dirección

sario estudiar las relaciones entre ambas normativas y sus impactos en la periferia de Mérida. De hecho, en el *Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida* (2012), en el capítulo estratégico, se propone la formulación de un Reglamento de Desarrollos Inmobiliarios del Municipio de Mérida, para regular los diferentes tipos de desarrollos habitacionales han generado.

6 El Sistema Normativo de Equipamiento Urbano de la Sedesol está conformado por seis volúmenes: I. Educación y Cultura; II. Salud y Asistencia Social; III. Comercio y Abasto; IV. Comunicaciones y Transporte; V. Recreación y Deporte; VI. Administración Pública y Servicios Urbanos.

Cuadro 1. Plazos de crecimiento de Ciudad Caucel

La superficie del área de estudio se compone de tres zonas[1]		Superficie en hectáreas
Zona de asentamientos existentes		418.071
Zona de reserva	Julio 2004, el corto plazo incorporación de 263.412 ha	885.47
	Julio 2013, el mediano plazo incorporación de 389.329 ha	
	Julio 2025, el largo plazo incorporación de 232.729 ha	
Zona para el crecimiento futuro. Actualmente se compone de áreas en régimen ejidal y propiedad privada		2 194.36

Fuente: PPDU de Ciudad Caucel (2004: 46). Elaboración: Erika Solares.

de Desarrollo Integral para la Familia (DIF). También refiere una biblioteca municipal. El equipamiento de recreación y deportes está cubierto con dos parques: el de la plaza central y uno lateral al cementerio, así como dos campos deportivos. Por su parte, la comisaría ejidal cumple varias funciones en su carácter de centralidad urbana, simbólica y funcional, ya que se habilita para actividades culturales y artísticas. Asimismo, cuenta con un mercado público.

En términos generales, la comisaría es habitacional, con vivienda vernácula y precaria en su mayoría. La población viaja constante a Mérida por motivos laborales, educativos y de abasto. Sin embargo, a pesar de las carencias que puede presentar la localidad, debido a su cercanía con la cabecera municipal y capital del estado, las necesidades de su población, tales como el equipamiento en salud, educación, recreación, deportes y administración pública, están cubiertas.

Cada año, los pobladores de la comisaría organizan en enero la fiesta en honor de la patrona del pueblo, Nuestra Señora de Belem, con fiesta de gremios y vaquería, también con corrida de toros en un ruedo vernáculo. Estos festejos tradicionales mantienen a la comunidad organizada y cohesionada.

Para el proyecto de vivienda en la denominada Ciudad Caucel se estimó que en el núcleo de población podrían existir unas 22 500 viviendas. Al considerar una densidad domiciliaria de 4.1 habitantes por vivienda, se calculó una población de 92 250 habitantes, proyectada a 25 años y para construirse en tres etapas (*ibid.*: 45). Según datos del Inegi, en 2010 se habían realizado 11 161 viviendas en total, lo que

corresponde a la segunda fase del plan. El cálculo del equipamiento, así como el de la superficie requerida, se consideró para el total de la población estimada, y se incluyó a los pobladores de la comisaría ejidal.

Con respecto al tema de las densidades habitacionales, se ordenaron de la siguiente manera: densidad baja con un máximo de 20 viviendas por hectárea; densidad media con un máximo de 30 viviendas por hectárea y densidad alta con un máximo de 40 viviendas por hectárea (*ibid.*: 51). Centrándonos en el aspecto de cómo se planteó Ciudad Caucel con una población estimada de 92 250 habitantes a 25 años, si consideramos que hoy en día estamos exactamente a la mitad del plazo establecido, habría que cuestionar varios temas sobre el impacto que estas grandes intervenciones territoriales tienen, tanto para con los asentamientos existentes como para los futuros.

En primer lugar, tenemos que, de acuerdo con los conceptos del *Sistema Urbano Nacional*, una localidad con 15 000 o más habitantes y que no reúna características de conurbación o zona metropolitana es considerada como un centro urbano (Conapo-Sedesol, 2012: 13), y aquellas que tengan más de 50 000 habitantes conforman el subsistema principal de centros urbanos (*ibid.*: 19). Ciudad Caucel se calculó para 92 250 habitantes. Aunque, por el número de habitantes podría ser considerada como un centro urbano del subsistema principal, no califica por estar dentro del municipio de Mérida, sin embargo, esta relación no puede resolverse en la misma escala funcional, tal y como se atiende hoy en día la comisaría ejidal de Caucel.

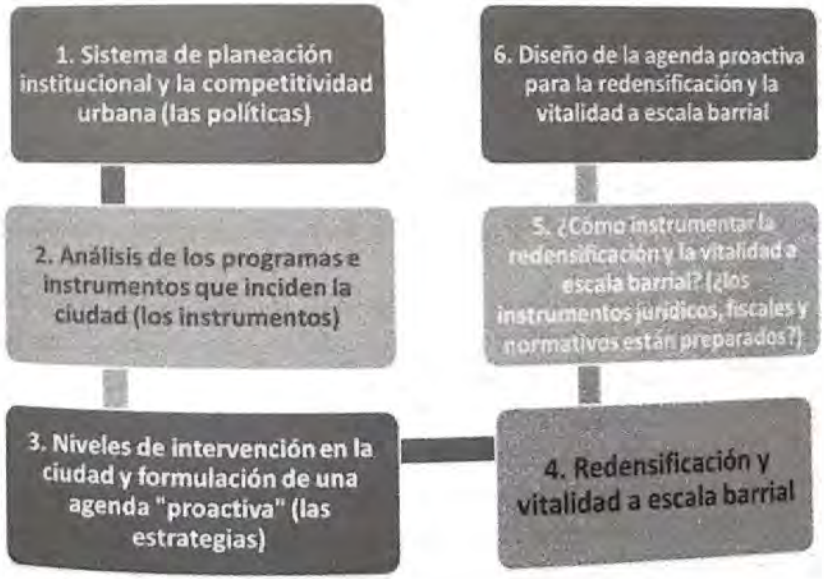
En segundo lugar, la centralidad funcional, simbólica y espacial de Caucel se desplazó de lo tradicional a lo dictado por las fuerzas del mercado inmobiliario y las decisiones gubernamentales, y no precisamente por los equipamientos, los cuales deberían ser los articuladores de la vida cotidiana y de la cohesión social, sin embargo, no se ha cubierto lo establecido en las Tablas Programáticas del Capítulo Instrumental[7] del PPDU de Caucel (*ibid.*: 74-86), por lo que se dejaron carencias en todos los rubros, a saber, los sectores de educación, cultura, salud, asistencia social, comercio y abasto, recreación y deporte, así como en el de Administración Pública (Ministerio público estatal, cementerio, estación de bomberos y comandancia de policía). Además, la revisión estratégica y de políticas se debía hacer cada tres años (*ibid.*: 74), y

7 Las Tablas Programáticas corresponden al capítulo instrumental de los Programas de Desarrollo Urbano (PDU), en ellas se establecen las acciones que se deben realizar para cumplir con las estrategias del PDU, se definen las prioridades y los plazos, así como las instancias competentes para la realización de cada una de ellas.

a una década de su origen no se ha realizado, lo cual representaría una oportunidad para replantear el concepto original y capitalizar los esfuerzos referentes a la dotación de equipamientos que, vale insistir, no se ha hecho.

En tercero, la baja ocupación de vivienda en Ciudad Caucel. Si bien el Infonavit ha manifestado que los créditos ya están otorgados y como consecuencia, las viviendas ya tienen propietarios, en la práctica tenemos que el rango de vivienda desocupada por manzana, según el Inventario Nacional de Vivienda del Inegi (2012), varía entre 10 y 30%. Por lo tanto, aún no se tienen zonas consolidadas, ya sea por las altas tasas de desocupación habitacional, o por la carencia de equipamientos, lo que da como resultado una densidad aproximada de la mitad de lo esperado y con suficiente tierra vacante, tanto pública como privada.

Cuadro 2. Diseño de estrategias para la redensificación y vitalidad a escala barrial. Elaboración propia.



En virtud de lo anterior, el análisis de Ciudad Caucel, a casi una década de su construcción, nos lleva a cuestionar el rol del Estado y de los instrumentos regulatorios: la relación entre Mérida y Ciudad Caucel debió pensarse desde la visión del sistema urbano y en función de su escala y estructura urbana, ya que según lo estimado en número de habitantes, debieron prever las condiciones de funcionalidad y habitabilidad del desarrollo para ser autónomo y no una ciudad dormitorio en la periferia de Mérida, como ahora lo es. La concepción del proyecto careció de una perspectiva orientada a la generación de centralidades, funcionales y simbólicas a partir del espacio público o de los equipamientos. La actual estructura urbana de Ciudad Caucel no establece relaciones funcionales (salvo en lo concerniente a fungir su rol de ciudad dormitorio) ni simbólicas ni con Mérida, ni con la comisaría que le dio espacio a este megadesarrollo. Se trata de una unidad independiente de vivienda masiva dirigida a un sector socioeconómico de clase media, y en algunas zonas, para clase media-baja. En el proyecto se obvió que la población originaria era de pasado rural reciente y en vez de usar a la comunidad como espacio ordenador, este se creó a partir de las plazas comerciales, supermercados y los centros de servicio con gasolineras.

Redensificación y vitalidad a escala barrial

Ciudad Caucel es un caso paradigmático de entre otros muchos que se dan a lo largo y ancho del país. Aquí en particular, una comisaría ejidal perteneciente al municipio de Mérida fue intervenida con un megaproyecto inmobiliario y con un marco normativo relativamente bien orientado a la creación de ciudades con calidad de vida y sustentables, por lo que el mercado logró sus objetivos: hacer casas y colocar créditos para venderlas pese a todos los déficits y efectos perniciosos de los que se habló en este texto.

Para evitar estas situaciones se requiere medir y cuantificar los impactos que la expansión urbana de las ciudades medias mexicanas ha generado en sus ámbitos metropolitanos, así como determinar el equilibrio entre el crecimiento urbano de estas localidades y la satisfacción de las necesidades de sus habitantes, en términos de equipamientos, movilidad, infraestructuras y servicios. Hay que analizar cómo se ha producido las centralidades funcionales, sociales y/o simbólicas, o en su caso, qué tipo de impactos se pueden presentar por no contar con ellas, para lo cual se sugieren otros estudios sociourbanos longitudinales que ayuden a identificar a lo largo de determinados periodos de tiempo, cuáles fueron los principales aspectos influyentes

en los procesos de adaptabilidad por parte de los habitantes en estos modelos periurbanos de vivienda masiva.

Es imperativo analizar e interpretar estos fenómenos para incidir en la formulación de nuevas políticas públicas. Para el caso de Mérida, a la luz de un proyecto fallido como el de Ciudad Caucel, nos podemos hacer muchos cuestionamientos: el primero, cuál es la densidad habitacional óptima para Mérida, tanto para su centro de población como para su periferia. También es obligado pensar (y proyectar) en términos de sustentabilidad y competitividad urbana, en virtud del interés actual en la política pública nacional por planear el territorio con una visión metropolitana y de largo plazo. Cierto es que la generación y aplicabilidad de la regulación debe trascender a la autonomía y jurisdicción municipal pues muchas veces los municipios no tienen las capacidades técnicas para cumplir o hacer cumplir las normas vigentes.

En virtud de lo anterior, al reformular estrategias e instrumentos se debe garantizar la vitalidad a escala barrial. Por el contrario, no se debe promover la expansión y desarticulación urbanas como ha sucedido hasta ahora. La política pública se ha quedado en el plano del discurso al enaltecer estos loables objetivos para hacer ciudades sustentables, pero se requiere intervenir a escala municipal, lo cual no ha sucedido. El discurso debe aterrizar en el ámbito municipal, para poderse llevar a la práctica, así como para garantizar ejercicios continuos y permanentes de gobernanza y gobernabilidad, pero, sobre todo, para realizar los requeridos procesos de evaluación con el acompañamiento de la población.

Referencias

Acosta, C. (2013). "Marco jurídico de la planeación urbana y la gestión del suelo", en *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica*, Diego Erba (ed.), Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy: 77-84.

Ayuntamiento de Mérida (2004). "Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Caucel del Municipio de Mérida", Mérida, Yucatán, publicado en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán* el 28 de julio.

_____ (2012). "Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida", publicado en el *Diario Oficial del Estado de Yucatán* el 27 de julio.

Bertaud, A. (2012). "Government intervention and urban land markets: The case of China", en *Journal of Architectural and Planning Research* 29 (4) Chicago, Illinois: 335-346. En http://gallery.mailchimp.com/d1ae9178a5b033710a42f36d1/files/Bertaud_Governement_intervention_in_markets_the_case_of_China_FinalVersion130308_1_1_.pdf. (Consultado el 11 de agosto de 2014.)

Blanco, A., V. Fretes y A. Muñoz (2014). *Se busca vivienda en alquiler Opciones de política en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo. En http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/13900es.pdf. (Consultado el 10 de octubre de 2014.)

Cerasi, M. (1990). *El espacio colectivo de la ciudad*, Barcelona, Oikos-Tau.

Conapo-Sedesol (2012). *Catálogo. Sistema Urbano Nacional 2012*, México. En http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1539/1/images/PartesIaV.pdf. (Consultado el 14 de febrero de 2013.)

Conavi-Sedesol (2010). *Guía para la densificación habitacional en la ciudad interior*, México.

Erba, D. (ed.) (2013). *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina*, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.

_____ (ed.) (2007). *Catastro multifinalitario aplicado a la definición de políticas de suelo urbano*, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.

Fundación para la Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas, A.C. y SIMO Consulting (2014). *México Compacto: Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México*, México, *Grupo Impresso*. En http://fundacionidea.org.mx/assets/files/MexicoCompacto_Senado_IDEA_SIMO.pdf. (Consultado el 10 de febrero de 2015.)

Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla (2008). *Plan Especial de Indicadores de Sostenibilidad Ambiental de la Actividad Urbanística de Sevilla*. En http://www.ecourbano.es/imag/00%20DOCUMENTO%20ENTERO.pdf. (Consultado el 27 de enero de 2013.)

Diario Oficial de la Federación (1993). "Ley General de Asentamientos Humanos", publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf. (Consultado el 28 de marzo de 2013.)

Diario Oficial de la Federación (2006). "Ley General de Vivienda", publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 27 de junio. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv.pdf.

Diario Oficial de Yucatán (1962). "Ley sobre el Régimen de Propiedad y Condominio Inmobiliario del Estado de Yucatán". Decreto número 375, publicada el 22 de noviembre de 1962

Hernández, M. y F. Miranda (2015). "Infonavit podría ser el administrador más grande de activos", en *Milenio*, en https://www.milenio.com/negocios/infonavit-podria-ser-el-administrador-mas-grande-de-activos. (Consultado el 24 de enero de 2015.)

Higuera, Z. A. y M. A. Rubio Toledo (2011). "La vivienda de interés social: sostenibilidad, reglamentos internacionales y su relación en México", en *Quivera* 13: 193-208.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2012). "Censo de población y vivienda 2010. México en cifras. Información Nacional por entidad Federativa y Municipio. Municipio de Mérida, Yucatán". En http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/. (Consultado el 10 de octubre de 2014.)

Iracheta, A. y J. Bolio. (2012). *Mérida Metropolitana. Propuesta integral de desarrollo*, Mérida, Fundación Plan Estratégico.

López, R. (2014). "Segregación positiva en Kanasín", en *Crecimiento urbano y cambio social: escenarios de transformación de la zona metropolitana de Mérida*, Ricardo López Santillán y Luis Alfonso Ramírez Carrillo (eds.), México, Cephcis-unam: 339-368.

Ley General de Asentamientos Humanos. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_140519.pdf

Ley General de Vivienda. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lviv/LViv_ref07_14may19.pdf.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2015). *Política urbana de la OCDE:* México, transformando la política urbana y el *financiamiento de la vivienda*, París, OECD Publishing. En http://www.oecd.org/publications/oecd-urban-policy-reviews-mexico-2015-9789264227293-en.htm. (Consultado el 15 de febrero de 2015.)

Sedatu (2013). *Documento base para la elaboración de los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda 2013-2018*, México, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. En http://www.economia.unam.mx/cedrus/descargas/PNDUyV_PNDUV_Corregido.pdf. (Consultado 27 de abril de 2013.)

Sedesol (s. f.). *Guía Metodológica para la Elaboración de los Programas de Desarrollo Urbano*. En http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1592/1/images/Guia_Programas_DU.pdf. (Consultado el 27 de febrero de 2015.)

_____(s.f.). *Sistema Normativo de Equipamiento Urbano*. En http://www.inapam.gob.mx/es/SEDESOL/Documentos. (Consultado el 10 de enero de 2015.)

Zamorano, L. (coord.) (2013). *Reforma Urbana: 100 ideas para las ciudades de México* CTS-Embarq México / Instituto Mexicano para la Competitividad / Centro Mario Molina, México.