

Política de vivienda en la zona metropolitana del valle de México: entre la gentrificación y la segregación¹

INTRODUCCIÓN

La política de vivienda en México, durante el periodo de 1970 a mediados de los noventa, se caracterizó por la promoción pública de vivienda, la cual consistía en que los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS) tenían el control del acceso al suelo, la producción y comercialización de la vivienda. Sin embargo, en la década de los noventa se aprecian cambios que determinan la disminución de la promoción pública de vivienda y el aumento de la promoción privada de vivienda, en donde el sector privado accede al suelo, construye viviendas y las comercializa.

El crecimiento de la promoción privada de vivienda incide en la agudización de dos procesos urbanos: gentrificación y segregación. Se distinguen por lo menos dos posturas que relacionan estos dos procesos para el caso de ciudades latinoamericanas. La primera, establece que el proceso de gentrificación está reduciendo la segregación en la periferia de las grandes ciudades. La segunda, en la cual se inscribe el presente trabajo, establece lo contrario, que la gentrificación aumenta la segregación residencial. Este argumento se intentará mostrar a partir de algunas referencias para el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

La ZMVM está integrada por 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios del estado de México y 1 municipio del estado de Hidalgo. Concentra

¹ Este trabajo presenta resultados parciales del proyecto de investigación titulado “Política de vivienda de interés social y mercado formal de suelo urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México”, CONACyT – 247398; y del proyecto: “Gobiernos metropolitanos y política de vivienda en periferias urbanas. El caso de la ZMVM”, PAPIIT - IA300416, los cuales se desarrollan en el Instituto de Geografía, UNAM

20.116.842 de habitantes en una superficie de 7.866 km², representando una densidad media urbana de 2.557 hab/km², la más alta de todo el territorio mexicano².

En este espacio urbano se presentan procesos contradictorios y complejos. El Distrito Federal (o Ciudad de México) alberga poco más de 8 millones de personas, cuya área central (cuatro delegaciones centrales) ha sufrido una pérdida de población desde los años setenta, mostrando nuevamente un crecimiento en el periodo 2000-2010 (tabla 1). Tanto por la carencia de suelo urbanizable como por cuestiones ambientales se han implementado medidas para repoblar las áreas centrales. Por su parte, los municipios que integran la ZMVM (excluyendo a las 16 delegaciones del Distrito Federal) concentran más de 12 millones de habitantes, cuyo ritmo de crecimiento de población, en algunos municipios del norte y oriente, es mayor que el promedio de los municipios del país.

TABLA 1
TASA DE CRECIMIENTO POBLACIONAL (1950-2010)

Año	Ciudad de México (%)	Área Central (%)
1950 – 1960	4.60	2.36
1960 – 1970	3.41	0.25
1970 – 1980	2.49	-1.12
1980 – 1990	-0.70	-2.94
1990 – 2000	0.88	-2.63
2000 – 2010	0.56	0.34

Fuente: Salinas, 2013³.

El objetivo principal de este trabajo es defender la tesis de que los procesos de gentrificación, más que generar procesos de inclusión social, reproducen patrones que pueden ser identificados con segregación residencial. Se utilizan algunos datos estadísticos referidos a la ZMVM.

² SEDESOL, CONAPO e INEGI, Delimitación de las zonas metropolitanas 2010, México, Gobierno Federal, SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2012.

³ Salinas, Luis. “Transformaciones urbanas en el contexto neoliberal. La colonia Condesa en la Ciudad de México. Hacia un proceso de gentrificación”, tesis de doctorado en Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, 2013.

Esta situación ha sido poco trabajada para el caso de ciudades latinoamericanas. Sin embargo, se intenta justificar dicha tesis a partir de información sobre los créditos ejercidos para la adquisición de vivienda en las áreas centrales y en la periferia metropolitana en los últimos 10 años, mostrando que la revalorización de las áreas centrales atrae a población de ingresos medios y altos, mientras que en la periferia (norte y oriente principalmente), crece a partir de vivienda de interés social. Además, mediante información censal, se muestra un movimiento intraurbano de población, en donde sectores de población cambian de residencia del Distrito Federal al estado de México.

CAMBIOS EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Los cambios en la política de vivienda, en particular el aumento de la promoción privada de vivienda, se aprecian a partir de la inserción del Estado mexicano al libre mercado. Se destacan dos factores. Por un lado, las reformas del artículo 27 de la Constitución permiten la incorporación de suelo de propiedad social al desarrollo inmobiliario⁴. Por otro lado, los cambios internos en los ONAVIS que responden a exigencias de instituciones internacionales de financiamiento como el Banco Mundial.

La promoción privada de vivienda decide sobre el acceso al suelo, el proceso de producción de vivienda y su comercialización. Con las reformas del artículo 27 se puede incorporar tierra de propiedad social (ejidal en particular) al desarrollo urbano, situación que han aprovechado las desarrolladoras inmobiliarias para acceder al suelo en las periferias urbanas, en donde el precio del suelo es más barato. Respecto a la producción, la promoción privada de vivienda, en concordancia con la política de vivienda, se basa en criterios cuantitativos. Lo que importa es el número de viviendas construidas por encima de las características de habitabilidad: calidad de la construcción y localización. En cuanto a la comercialización se refiere, las instituciones privadas han aumentado progresivamente su participación en el financiamiento para la adquisición de vivienda (tabla 2). Sin embargo, merece destacar que el Estado mexicano mantiene un mercado potencial para la adquisición de viviendas mediante un sistema de crédito por parte de los ONAVIS.

⁴ Salinas, Luis (2009): "El Estado en el proceso de acumulación por desposesión en el Municipio de Chalco, Estado de México", *Cuadernos de Geografía, Revista Colombiana de Geografía*, 18, pp. 25-34.

TABLA 2
PARTICIPACIÓN DE ONAVIS Y ENTIDADES FINANCIERAS EN MÉXICO 2004-2014

Año	ONAVIS		Entidades financieras	
	% montos	% acciones	% montos	% acciones
2014	48,33	46,44	45,50	26,52
2013	51,58	52,09	41,53	24,09
2012	54,69	36,02	36,93	10,52
2011	60,30	36,16	32,17	8,86
2010	64,39	32,56	24,19	7,89
2009	60,59	32,93	24,45	9,53
2008	49,86	29,07	26,94	12,02
2007	42,81	41,77	29,83	11,56
2006	52,56	40,10	26,15	8,47
2005	58,46	51,97	29,78	12,86
2004	59,51	44,96	29,98	11,05
2004-2014	54,24	38,88	32,14	12,85

Fuente: Datos obtenidos por CONAVI.

El financiamiento para la adquisición de la vivienda por parte de agentes privados son ejercidos en las áreas centrales, a partir de vivienda media y residencial, debido al precio de las viviendas, mientras que los créditos otorgados por las ONAVIS se localizan en la periferia norte y oriente, que en su gran mayoría está representada por vivienda de interés social, razón por la cual, se aprecia cierta correspondencia con procesos de gentrificación y segregación residencial.

GENTRIFICACIÓN Y SEGREGACIÓN: APUNTES CONCEPTUALES

El proceso de gentrificación se puede entender como una reestructuración de clase y de relaciones sociales en el espacio, a partir de inversión de capital para la satisfacción y atracción de población de mayores ingresos, lo cual genera desplazamiento de población. Por segregación residencial se entiende el

grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social⁵.

Se pueden destacar dos argumentos que relacionan los procesos de gentrificación con la segregación residencial, en donde el elemento central del análisis recae en el desplazamiento de población.

Una primera postura establece que la gentrificación puede reducir la segregación⁶. Este argumento indica que los procesos de movilidad residencial muestran patrones distintos entre ciudades latinoamericanas y ciudades norteamericanas. Se entiende que en estas últimas se aprecia, a mediados del siglo XX, un crecimiento de los suburbios, ocasionando la salida de la población de las áreas centrales y causando un deterioro de los centros urbanos. En las ciudades latinoamericanas, el crecimiento de las periferias urbanas se debe principalmente al crecimiento de los asentamientos informales. De esta manera en las ciudades latinoamericanas se está presentando procesos de gentrificación, no sólo en las áreas centrales, sino también en las periferias urbanas.

El argumento central de esta tesis es que la gentrificación puede generar tanto consecuencias negativas como positivas. La consecuencia negativa es el desplazamiento de población. La consecuencia positiva es la revitalización de las colonias populares deterioradas.

Los procesos de gentrificación en la periferia de las ciudades latinoamericanas se producen muchas veces en sitios deshabitados o con formas de tenencia de la vivienda distinta del arrendamiento (informalidad o propiedad privada de vivienda social), razón por la cual el desplazamiento es más difícil que se concrete⁷. Si no se da el desplazamiento de población, como una consecuencia negativa de la gentrificación, se destaca que existen consecuencias positivas: inversión económica, generación de empleo, mejoramiento de la infraestructura y equipamiento urbano. A esto se le ha denominado «gentrificación positiva», la cual es utilizada como una herramienta de política pública⁸. De esta manera, la gentrificación que se da en la periferia de las

⁵ Sabatini, Francisco, Cáceres, Gonzalo y Cerda, Jorge (2001): "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción", *Eure*, 27/82, p. 27.

⁶ Sabatini, Francisco, Sarella, María y Vásquez, Héctor (2008): "Gentrificación sin expulsión, o la ciudad latinoamericana en una encrucijada histórica" *Revista_180*, 24, p. 18-25. Sabatini, Francisco y Brain, Isabel (2008): "La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves" *Eure*, 34/103, pp. 5-26.

⁷ Sabatini *et al.*, 2008.

⁸ Cameron, Stuart (2003): "Gentrification, Housing Redifferentiation and Urban Regeneration: 'Going for Growth' in Newcastle upon Tyne", *Urban Studies*, 40/12, pp. 2367-2382.

ciudades latinoamericanas vendrá acompañada de beneficios para las personas de menores ingresos mediante el «goteo» (trickle down) o derrame económico⁹. De esta manera, la gentrificación genera procesos de «inclusión social»¹⁰ y, por tanto, la «mezcla social» reduce la segregación residencial.

El otro argumento, en el cual se inscribe el presente trabajo, manifiesta que los procesos de gentrificación están íntimamente relacionados con el desplazamiento de población y, por tanto, inciden en la segregación residencial. El desplazamiento y el desalojo de familias con bajos recursos es una faceta clave, inherente a los procesos de gentrificación que están teniendo lugar en América Latina¹¹. Contrario a la noción limitada de «trickle down», la política urbana debe considerar la redistribución de oportunidades a grupos de bajos ingresos¹². Sin embargo, los procesos que generan desplazamiento son todo lo contrario. Pueden definirse como una operación que restringe las alternativas de los sectores de la sociedad más vulnerables para conseguir un lugar adecuado para vivir¹³.

Más allá de una inclusión social, se observa una fragmentación en la periferia urbana de las ciudades latinoamericanas. A mayor escala, los procesos de revalorización de las áreas centrales están expulsando población que se relocaliza en la periferia urbana. Los procesos de gentrificación están incidiendo en la segregación residencial, situación que se pretende mostrar para el caso de la ZMVM.

Como una hipótesis de investigación se puede plantear una cierta relación entre la revalorización de la ciudad central y el desplazamiento de población con su relocalización y el crecimiento de oferta de vivienda para población de bajos ingresos en la periferia de la ZMVM, centrándonos únicamente en la cuestión económica como origen del desplazamiento de población de áreas centrales gentrificadas hacia la periferia de la ZMVM, tal como lo expresa Bortolozzi: «El proceso [de gentrificación] acaba, entonces, por actuar en la segregación social del espacio urbano»¹⁴.

⁹ Cameron, 2003. Bailey, Nick y Robertson, Douglas (1997): "Housing Renewal, Urban Policy and Gentrification", *Urban Studies*, 34/4, pp. 561-578.

¹⁰ Sabatini *et. al.*, 2008; Sabatini y Brain, 2008.

¹¹ Janoschka, Michael y Sequera, Jorge (2014): "Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina, una perspectiva comparativista", en Juan Jose Michelini (ed.), *Desafíos metropolitanos. Un diálogo entre Europa y América Latina*, Madrid, Catarata, pp. 82-104.

¹² Bailey y Robertson, 1997.

¹³ Janoschka y Sequera, 2014.

¹⁴ Bortolozzi, Arlêude (2008): "Educación ambiental, territorio urbano y nuevas prácticas socio-espaciales: Repensando el proceso de "gentrificación" para la sustentación de las ciudades brasileñas", *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 14/44, pp. 125-129.

POBLACIÓN Y VIVIENDA EN LA ZMVM

En 1990 la ZMVM tenía 15.563.795 habitantes, en 2000 pasó a 18.396.677 y en 2010 a 20.116.842. La tasa de crecimiento durante el periodo 1990-2000 fue de 1,7 y en 2000-2010 de 0,9. Esta reducción de la tasa de crecimiento se puede explicar, entre otros factores, por la disminución de la inmigración campo-ciudad y, por otro lado, por el aumento de la emigración a la periferia metropolitana y a ciudades medias cercanas.

Los cambios en la política de vivienda ya mencionados han repercutido en que la promoción privada de vivienda se dirija a las áreas centrales y a la periferia de la ZMVM. Mientras que en la ciudad central se construyen viviendas destinadas a población de ingresos medios y altos, en la periferia metropolitana se produce, en su gran mayoría, vivienda para población de bajos ingresos (interés social), tal como se verá a continuación.

En el año 2000, se implementa el Bando Informativo Número 2 (Bando 2), un recurso administrativo del Gobierno del Distrito Federal cuyo objetivo central consistió en promover la redensificación en las áreas centrales y reducir la creciente actividad de uso habitacional en suelo de conservación en las delegaciones periféricas del Distrito Federal. El Bando 2 es implementado con la intención de promover vivienda de interés social. Sin embargo, los desarrolladores de vivienda se centraron en un sector de la población de clase media y media alta en barrios (colonias) del área central¹⁵ (en colonias como Condesa, Hipódromo, Polanco, San Ángel, Coyoacán, entre otras). En las áreas centrales con nuevos desarrollos habitacionales se produjo un incremento del precio del suelo entre un 150% y 200% a valores constantes¹⁶. En algunas zonas aumentó un 500%, según estimaciones de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda¹⁷.

Respecto a la periferia de la ZMVM, en donde el precio del suelo es más barato, se ha generado un aumento desmedido de fraccionamientos habitacionales de interés social, convirtiéndose en ciudades dormitorio cuyos residentes diariamente se dirigen al centro de la ciudad por la carencia de equipamiento

¹⁵ Duhau, Emilio y Giglia, Angela (2008): *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, México, UAM-A y Siglo xxi.

¹⁶ Benlliure, Pablo (2008): "La expansión urbana. Reciclamiento o desbordamiento", en J. Legorreta, (coord.), *La ciudad de México a debate*, México D.F., UAM y Ediciones EON.

¹⁷ Tamayo, Sergio (2007): "La política del Bando 2 y el debate público", en Sergio Tamayo (coord.), *Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006*, México D. F., SEDUVI-UACM-CAM.

urbano (educación, salud, ocio y recreación), reproduciendo procesos de segregación residencial.

Esto se deja claro con datos sobre la adquisición de vivienda mediante los créditos otorgados por los ONAVIS. En el total de los municipios del estado de México que forman parte de la ZMVM, en el periodo de 2004 a 2014 se autorizaron la construcción de 435.779 viviendas, de las cuales el 98,92% son viviendas de interés social, popular y progresivo. En este periodo los créditos otorgados por el INFONAVIT¹⁸ para adquisición de vivienda en el Distrito Federal (DF) fueron 88.086 mientras que en los municipios que forman parte de la ZMVM se otorgaron 349.509 créditos.

La creciente valorización de las áreas centrales de la ZMVM, se vincula a desplazamientos de población de menores ingresos, según se puede entrever con los datos del censo de población y vivienda. Entre 2005 y 2010 el número de personas provenientes del DF que residían en el Estado de México se incrementó de 255.000 a 382.000 habitantes¹⁹. Según información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía²⁰ cerca del 80% de las personas que decidieron dejar de vivir en la capital lo hicieron para mudarse a algún municipio del Estado de México²¹.

La salida de la población de las áreas centrales y el incremento de población en la periferia de la ZMVM se puede observar también en la tasa de crecimiento. Diversas delegaciones del Distrito Federal presentan cifras de crecimiento poblacional negativas en el periodo 2000-2010 (Azcapotzalco -0,6, Iztacalco -0,7, Venustiano Carranza -0,7, Gustavo A. Madero -0,4 y Coyoacán -0,3), mientras que varios municipios del estado de México, localizados en la periferia de la ZMVM muestran altas tasas de crecimiento de población (Tizayuca 7,5, Acolman 8,1, Cuautitlán 6,1, Chicoloapan 8,2, Huehuetoca 9,7, Tecámac 7,5 y Zumpango 4,7). En otras palabras, se puede observar un movimiento residencial de las delegaciones centrales del Distrito Federal hacia los municipios periféricos de la Zona Metropolitana.

¹⁸ El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) es el principal organismo nacional de vivienda en el país, tanto por la cantidad de acciones (adquisición de vivienda nueva o usada y mejoramiento) como por el monto ejercido.

¹⁹ Delgadillo, Víctor (2014): "¿Gentrificación sin desplazamiento social?", *Ciudades*, 103, pp. 2-8.

²⁰ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Disponible en: <http://www.inegi.gob.mx/>.

²¹ CNN México, <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/04/08/8-de-cada-10-personas-que-salen-del-df-se-van-a-vivir-al-estado-de-mexico> 08 de abril de 2011.

CONCLUSIONES

El análisis de la política de vivienda puede ser una herramienta metodológica para investigar y relacionar procesos urbanos como la gentrificación y la segregación residencial. También puede servir para analizar la relación de estos procesos en distintas ciudades en el contexto latinoamericano.

Existen abundantes estudios sobre segregación residencial. También son numerosos los trabajos empíricos sobre procesos de gentrificación. Sin embargo, se adolece de análisis que vinculen procesos de transformación urbana en áreas centrales con procesos en la periferia urbana, constituyendo éste un acercamiento a dicha perspectiva de investigación.

De esta manera, se puede inferir una cierta correlación entre el crecimiento de la periferia urbana debido a procesos de revalorización de áreas centrales de la ciudad, situación que responde a procesos de acumulación de capital, en donde el capital y la población de ingresos medios y altos están de regreso en el centro urbano, mientras que la periferia urbana continua su expansión, no sólo mediante los asentamientos irregulares sino, ahora, mediante la promoción privada de vivienda y la construcción de vivienda para sectores de bajos ingresos.

Luis Alberto Salinas Arreortua
Universidad Nacional Autónoma de México