

# CARTA ECONÓMICA Regional

Año 32 | Núm 124 | Julio-diciembre de 2019

ISSN-e: 2683 2852

## LAS PERIFERIAS DE LAS CIUDADES

### ARTÍCULOS ORIGINALES TEMÁTICOS

- .....
- ▶ **MARÍA SOLEDAD CRUZ RODRÍGUEZ**      Transformaciones socioterritoriales  
**EDITH R. JIMÉNEZ HUERTA**              de las periferias urbanas
- .....
- ▶ **CAROLINA INÉS PEDROTTI**              Gestión del espacio habitacional en la periferia:  
conjuntos urbanos, el caso de Zinacantepec,  
Estado de México
- .....
- ▶ **MARÍA SOLEDAD CRUZ RODRÍGUEZ**      Urbanización y procesos locales en los pueblos  
del poniente de la Zona Metropolitana de la  
Ciudad de México
- .....
- ▶ **CASAEL VILLASEÑOR HERNÁNDEZ**      Urbanización Neoliberal y destrucción  
**YADIRA MÉNDEZ-LEMUS**              territorial creativa del ejido periurbano:  
**ANTONIO VIEYRA**                      el caso de La Aldea, Morelia, Michoacán  
**DANTE ARIEL AYALA ORTIZ**
- .....
- ▶ **NORMA LETICIA RAMÍREZ ROSETE**      Principios territoriales ordenadores  
**MARÍA LOURDES GUEVARA ROMERO**      y desequilibrio ecológico en la periferia  
**ADRIANA HERNÁNDEZ SÁNCHEZ**      de Puebla: fraccionamiento  
Lomas de Angelópolis
- .....
- ▶ **CARLOS ARMANDO PERALTA VARELA**      El Derecho Humano al agua en Chapala.  
Periferia del área metropolitana de Guadalajara



Revista del Departamento de Estudios Regionales-Ineser  
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas  
Universidad de Guadalajara | México

# CARTA ECONÓMICA Regional

Año 32 | Núm. 124 | julio-diciembre 2019



Revista del Departamento de Estudios Regionales-Ineser  
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas  
Universidad de Guadalajara | México

LOS ARTÍCULOS  
DE LA CARTA  
ECONÓMICA REGIONAL  
APARECEN LISTADOS  
O RESUMIDOS EN:

PAIS: Public Affairs Information Service  
GALE GROUP: Banco de Datos Hemerográficos Multidisciplinarios  
CLASE: Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades  
LATINDEX: Sistema Regional de Información en Línea para  
Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
LATAM-STUDIES: Estudios Latinoamericanos  
EBSCO: Information Services

## UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Ricardo Villanueva Lomeli  
*Rector General*

Héctor Raúl Solís Gadea  
*Vicerrector Ejecutivo*

### CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

Luis Gustavo Padilla Montes  
*Rector*

Antonio Sánchez Bernal  
*Director de la División de Economía y Sociedad*

Jesús Arroyo Alejandre  
*Jefe del Departamento de Estudios Regionales-Ineser*

CARTA ECONÓMICA  
**Regional**

Asmara González Rojas  
*Directora*

*Comité Editorial*

Olga Aikin Araluce  
*Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México*  
María de la Luz Ayala Castellanos  
*Universidad de Guadalajara, México*  
Martin J. Larsson  
*Universidad de las Américas Puebla, México*  
Pablo Mateos Rodríguez  
*Centro de Investigación y de Estudios Superiores  
en Antropología Social, México*  
Juan Carlos Ramírez Rodríguez  
*Universidad de Guadalajara, México*

*Consejo Editorial:* Jesús Arroyo Alejandre (Universidad de Guadalajara, México), José Carlos Alba Vega (El Colegio de México, México), Catalina Banko (Universidad central de Venezuela, Venezuela), Gerhard Braun (Universidad libre de Berlín, Alemania), José Luis Calva Universidad Nacional Autónoma de México, México), Rolando Cordera (Universidad Nacional Autónoma de México, México), Alejandro I. Canales (Universidad de Guadalajara, México), Enrique De La Garza Toledo (Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, México), Adrián de León Arias ((Universidad de Guadalajara, México), Boris Graizbord Ed (El Colegio de México, México), Pálné Kovács Ilona (Universidad de Pécs, Hungría), Reinhard Liehr (Universidad libre de Berlín, Alemania), Alejandro Macías (Universidad de Guadalajara, México), Stephen D. Morris (Middle Tennessee State University, Estados Unidos), Federico Novelo (Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, México), Gerardo Otero (Universidad de Simon Fraser, Canadá), James W. Scott (University of Eastern Finland, Finlandia), Alejandro Tortolero Villaseñor (Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, México), Kurt Unger (Centro de Investigación y Docencia Económicas, México), Ofelia Woo Morales (Universidad de Guadalajara, México).

*Publicación:* Octavio Covarrubias (asistente editorial), Avelino Sordo Vilchis (diseño), David Rodríguez Álvarez (corrector de estilo/español), Nicholas Barrett (corrector de estilo/inglés).

-----  
*Carta Económica Regional* Año 32 | Número 124 | Julio-diciembre de 2019 es una publicación semestral editada por la Universidad de Guadalajara a través del Departamento de Estudios Regionales-Ineser, División de Economía y Sociedad del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Editora responsable: Asmara González Rojas. Reservas de derecho al uso exclusivo número: 04-2018-120616063500-203. ISSN electrónico: 2683 2852. Responsable de la última actualización de éste número: Departamento de Estudios Regionales-Ineser, CUCEA , Periférico Norte 799, Núcleo Universitario Los Belenes, C.P. 45100, Zapopan, Jalisco, México; Asmara González Rojas. Fecha de la última modificación: 26 de octubre de 2020. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad de Guadalajara.

Las opiniones y los comentarios expresados por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad de Guadalajara.

# Índice

## Las periferias de las ciudades

### ◇ ARTÍCULOS ORIGINALES TEMÁTICOS

- Transformaciones socioterritoriales  
de las periferias urbanas 7  
Socio-territorial transformations of the urban peripheries  
MARÍA SOLEDAD CRUZ RODRÍGUEZ  
EDITH R. JIMÉNEZ HUERTA
- Gestión del espacio habitacional  
en la periferia: conjuntos urbanos,  
el caso de Zinacantepec, Estado de México 25  
Management of residential space in the periphery:  
'conjuntos urbanos', the case of Zinacantepec, Estado de México  
CAROLINA INÉS PEDROTTI
- Urbanización y procesos locales  
en los pueblos del poniente 57  
de la zona metropolitana de la Ciudad de México  
Urbanization and local processes in the pueblos  
of the west of the Metropolitan Zone of Mexico City  
MARÍA SOLEDAD CRUZ RODRÍGUEZ

Urbanización neoliberal y destrucción territorial creativa del ejido periurbano:  
el caso de La Aldea, Morelia, Michoacán 83

Neoliberal urbanization and creative territorial destruction  
processes of 'ejidos periurbano':  
the case of La Aldea, Morelia, Michoacan

CASAEL VILLASEÑOR HERNÁNDEZ

YADIRA MÉNDEZ LEMUS

ANTONIO VIEYRA

DANTE ARIEL AYALA ORTIZ

Principios territoriales ordenadores  
y desequilibrio ecológico en la periferia de Puebla:  
fraccionamiento Lomas de Angelópolis 109

Territorial principles organizing and ecological imbalance  
in the periphery of Puebla: Lomas de Angelópolis fractionation

NORMA LETICIA RAMÍREZ ROSETE

MARÍA LOURDES GUEVARA ROMERO

ADRIANA HERNÁNDEZ SÁNCHEZ

El derecho humano al agua en Chapala.  
Periferia del área metropolitana de Guadalajara 135

The human right to water in Chapala.  
Periphery of the metropolitan area of Guadalajara

CARLOS ARMANDO PERALTA VARELA

◇ ARTÍCULOS ORIGINALES DE TEMAS DIVERSOS

La violencia delictiva, el Estado y la sociedad civil:  
Ciudad Juárez, Medellín y Río de Janeiro 157

Criminal violence, and action taken by the State  
and civil society in Ciudad Juarez, Medellin and Rio de Janeiro

MEDARDO TAPIA URIBE

La Cámara de Diputados y el gasto público  
en desarrollo social en México, 1999-2013

185

The Chamber of Deputies and public expenditure  
in social development in Mexico, 1999-2013

MARLEN ROCÍO REYES HERNÁNDEZ

PABLO MEJÍA REYES

MANUEL MANCILLA BÁRCENAS

◇ RESEÑA

Cambios modestos, grandes revoluciones.

Terapia familiar crítica

211

Modest changes, great revolutions.

Critical family therapy

MARTHA LAURA GUTIÉRREZ FRAIRE



## Transformaciones socioterritoriales de las periferias urbanas

María Soledad Cruz Rodríguez\*

Edith R. Jiménez Huerta\*\*

Recepción: 21 de noviembre de 2018 / Aceptación: 12 de abril de 2019

**Resumen** En este artículo se plantea de manera general la problemática en torno a la definición de las periferias. El objetivo es presentar al lector diferentes perspectivas teóricas y empíricas sobre el tema, así como esbozar los supuestos básicos que sustentan los diferentes análisis sobre las periferias. Para ello se plantea la necesidad de considerar su aspecto histórico, los procesos socioterritoriales que se presentan en ellas, las miradas locales de los diferentes espacios urbanos, la diversidad de los actores sociales y lo que perfila la heterogeneidad que las caracteriza. Se consideran tres ejes: la relación entre la ciudad y las periferias, la diversidad de los procesos territoriales y la existencia de varias periferias que conforman las ciudades actuales. Para terminar, se hace una breve reflexión sobre la relación de los estudios de las periferias con la teoría urbana en el siglo XXI.

**PALABRAS CLAVE:** periferias urbanas, procesos territoriales, urbanización.


### *Socio-territorial transformations of the urban peripheries*

**Abstract** In this article, the problem of defining peripheries is presented in a general way. The

.....

\* Profesora investigadora en la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Ciudad de México, México, crmasol@yahoo.com.mx

\*\* Profesora investigadora en la Universidad de Guadalajara, Jalisco, México. ejimenez@academicos.udg.mx.

<https://doi.org/10.32870/cer.v0i124.7765> / Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 



aim is to present the reader with different theoretical and empirical perspectives on the subject, as well as to outline the basic assumptions underlying different analyses that have been made of peripheries. To this end, it is necessary to consider the historical aspect, the socio-territorial processes that occur in peripheral areas, local views of the different types of urban space, the diversity of the social actors taking part, and what shapes the heterogeneity that characterizes the peripheries. Three points are considered: the relationship between the city and the periphery, the diversity of the territorial processes involved, and the existence of several peripheries that go to make up a part of cities today. To conclude, a brief reflection is made on the relation of studies of peripheries to urban theory in the 21st century.

KEYWORDS: urban peripheries, territorial processes, urbanization.

## Introducción

**S**i bien la urbanización, en el marco de las relaciones capitalistas basadas en la industrialización, tiene su origen en Europa desde el siglo XIX y en América en el XX, el presente siglo y sus cambios en el modelo económico mundial marcan un parteaguas en la expansión de las ciudades del planeta. De acuerdo con cálculos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en la primera década del presente siglo 50 % de la población del mundo vive en ciudades. Desde esta perspectiva, el análisis de las formas de expansión tiene una vigencia importante en la investigación sobre la cuestión urbana. Un tema central es el estudio de las peculiaridades de la expansión urbana y la relación que esta tiene con el entorno. De manera particular, es importante considerar las formas en que se incorporan a la ciudad los terrenos aledaños, pero tomando en cuenta las particularidades de los territorios cercanos y alejados que resultan afectados por la urbanización.

Lo anterior pone en el centro de atención la relación de la expansión de las ciudades hacia las periferias con las transformaciones territoriales, sociales, económicas y culturales que se presentan en estas zonas. En este proceso se centra el presente trabajo. Se aborda de manera general la problemática en torno a la definición y el significado histórico de la relación entre las periferias urbanas y la ciudad preexistente. Para ello se parte de tres preguntas sencillas, pero que se consideran fundamentales para contextualizar el tema de este número de la *Carta Económica Regional*: ¿qué son las periferias urbanas? ¿Cuáles son las características de la relación entre la ciudad y sus periferias? ¿Qué procesos territoriales, sociales, económicos y culturales tienen lugar en las periferias urbanas de las ciudades del presente siglo? Los elementos que delinean las respuestas se desarrollan brevemente

en las siguientes páginas. El objetivo central es presentar al lector la problemática, diferentes perspectivas teóricas y estudios empíricos sobre el tema, así como esbozar los supuestos básicos que sustentan los diferentes análisis de las periferias.

Se parte de analizar la relación entre la ciudad y la periferia, la diversidad de los procesos territoriales y la existencia de varias periferias en las ciudades actuales; se termina con una breve reflexión sobre la relación de los estudios de la periferia con la teoría urbana en el siglo XXI. En el cuerpo del trabajo se hace referencia a algunos postulados teóricos que explican de manera general la estructura de la ciudad en sus diferentes momentos; también se hace referencia especial a los estudios existentes sobre la Ciudad de México, y de manera secundaria sobre Guadalajara y algunas ciudades latinoamericanas.

Los antecedentes: la relación entre la ciudad y las periferias

El crecimiento acelerado de las ciudades en las primeras décadas del siglo XXI ha implicado transformaciones en los procesos de urbanización heredados del periodo fordista,<sup>1</sup> los cuales se expresan de diversas maneras en el territorio, y por ende en la geografía urbana. Una característica de la urbanización mundial reciente es la marcada presencia de las grandes ciudades, y también de las llamadas megaciudades o metrópolis. En estas se observa una expansión intensa que transforma los territorios aledaños, lo que da paso al surgimiento de nuevas formas urbanas en las que se distingue la urbanización de la ciudad del desarrollo urbano de las periferias (Soja, 2008; Méndez, 2004). En este sentido, las periferias se perfilan como territorios que se incorporan a las particularidades de las actividades urbanas en sus dimensiones territoriales, económicas y sociales.

La distinción entre la ciudad y la periferia no es novedosa, el crecimiento de las urbes y la expansión de la urbanización en distintos territorios ha sido un largo proceso que ha pasado por diferentes etapas históricas. En estas, las formas que han asumido las definiciones de las fronteras urbanas y la integración de las nuevas áreas han tenido diferentes significados. De esta manera, desde una perspectiva temporal, se pueden reconocer las particularidades de los procesos que se presentan en la franja fronteriza en la que la ciudad se delimita, pero también a partir de la cual se expande. En el contexto actual, en el que se presentan transformaciones urbanas aceleradas, es relevante reflexionar sobre las particularidades de la periferia del siglo XXI y aquellas que se han heredado o mantenido

.....

<sup>1</sup> Modelo económico basado en la industrialización y concentración de fábricas y de mano de obra en las ciudades.

a través del tiempo. Para ello es necesario reconocer que la organización territorial de las franjas periféricas incluye la permanencia de estructuras arraigadas, construcciones antiguas, instituciones, usos y costumbres, así como relaciones humanas territorializadas (Connolly y Cruz, 2004; Jiménez y Ayala, 2017). Todos estos son elementos importantes que le dan contenido al significado de lo que se considera como periferias, por lo que se hará un breve recorrido histórico sobre este concepto, los referentes para ello son los casos de las ciudades de México y Guadalajara.<sup>2</sup>

Algunos investigadores (Zamorano, 2007; Hiernaux y Lindón, 2004; Nivón, 2016) han explorado el significado del término «periferia» a través del tiempo. Un primer elemento que es importante rescatar es que no se le puede desligar del desarrollo y la expansión de la ciudad. Es decir, el crecimiento de las urbes conlleva necesariamente la incorporación de terrenos cercanos de tierra rural a las actividades urbanas. Lo interesante es que este proceso territorial tiene un contexto histórico-social específico y no siempre se definió como periferia, sino que fueron usadas otras voces para referirse a él (Hiernaux y Lindón, 2004: 104-105; Zamorano, 2007: 13-15). De hecho, desde la época virreinal (del siglo XVI al XVIII) aquellas zonas que estaban en los límites de lo que conformaba el cuerpo de la ciudad eran llamadas «arrabales», que estaban conformados por pueblos indígenas y barrios mestizos (Nivón, 2016; Zamorano, 2007; López e Ibarra, 1996). Los pueblos indígenas, cuando llegaron a formar parte de las ciudades de México y Guadalajara, se les cambió su estatus a barrio de la ciudad a partir del siglo XVII.<sup>3</sup>

En el siglo XIX aparecieron otras palabras para referirse a la integración de nuevos territorios a la ciudad. En dicho siglo el ensanchamiento de la ciudad ya mostraba una diferenciación social y económica respecto de los poblados que ocupaban su zona limítrofe. Por una parte, se mantuvo el uso del término arrabal con una connotación despectiva y de rechazo, que aludía a la existencia de barrios estigmatizados como peligrosos, criminales, inmundos, sin reglas morales<sup>4</sup> (Hiernaux y Lindón, 2004). Por otra parte, en .....

<sup>2</sup> Aun cuando las ciudades de México y Guadalajara son casos muy concretos, las características históricas generales de su desarrollo urbano tienen similitudes con las de otras urbes latinoamericanas, ya que comparten el proceso de colonización española, que perduró entre los siglos XVI y XVIII.

<sup>3</sup> En el caso de Guadalajara, Anasco, Mezquitán y Mexicaltzingo se incorporaron a la ciudad en ese siglo (López Moreno, 2001: 103; Ayala y Jiménez, 2005: 4).

<sup>4</sup> Como la expansión del barrio de Tepito y los poblados localizados cerca de la Penitenciaría de Lecumberri.

la Ciudad de México, de manera alterna a los barrios, aparecieron las «colonias»; algunas tenían características urbanas y otras se presentaban más bien como poblados campestres que vinculaban los beneficios de la vida campirana con la urbana.<sup>5</sup> En Guadalajara el crecimiento de la ciudad se dio principalmente a través de barrios para todas las clases sociales, y a finales del siglo XIX y principios del XX surgieron en la periferia las colonias *higiénicas*, habitadas por las clases medias y altas; mientras que los fraccionamientos para los trabajadores, también en las periferias, se desarrollaron años más tarde, en la década de los cuarenta (López e Ibarra, 1996).<sup>6</sup> Los arrabales, las colonias y este tipo de fraccionamientos tenían en común su ubicación primero en las afueras, para después considerarse adentro de la ciudad (Zamorano, 2007; López e Ibarra, 1996). Es decir, en el caso de los poblamientos populares, antes de integrarse a la ciudad tenían que pasar por un proceso de incorporación, que implicaba una serie de carencias de servicios y un reconocimiento legal paulatino por parte del gobierno de la ciudad (Cruz, 1994).

Los términos arrabales y colonias estuvieron vigentes como formas de identificar y definir las zonas de crecimiento de la ciudad hasta la primera mitad del siglo XX. A partir de 1950, el desarrollo creciente del proceso de urbanización en México, y en otros países latinoamericanos como Argentina, Chile y Brasil,<sup>7</sup> vinculado a la promoción del paradigma de la modernización mediante el impulso a la industrialización, transformó las características de las nuevas áreas de incorporación a la ciudad. Este proceso se estudió fundamentalmente con base en la corriente teórica de la llamada escuela de Chicago,<sup>8</sup> cuyos postulados describen y explican la expansión urbana a partir del desarrollo de un centro urbano original hacia los espacios que lo rodean. Se consideraba al centro como el territorio en torno al cual gravita la dinámica del desarrollo económico, industrial y urbano, que se extiende hacia las afueras de la ciudad.<sup>9</sup> De esta manera, la mancha urbana se extiende de forma centrífuga sobre territorios rurales que se subordinan a la dinámica del

.....

<sup>5</sup> En la Ciudad de México, Los Arquitectos es un ejemplo de las colonias urbanas, y Santa María la Rivera, de una colonia campestre (Morales, 2011).

<sup>6</sup> En Guadalajara son ejemplos de colonias higiénicas la Americana, la Francesa y la Moderna.

<sup>7</sup> Al respecto se puede revisar el trabajo de Germani (1967).

<sup>8</sup> Dos autores que se considera forman parte de la corriente de la escuela de Chicago son Burgess (1974) y Wirth (1988).

<sup>9</sup> Se consideraba que este dinamismo tendría impacto no solo en el crecimiento urbano, sino también a nivel regional.

centro urbano (Connolly y Cruz, 2004). En este contexto aparece el término de periferia precisamente para dar cuenta de la diferenciación entre el centro y los territorios recién incorporados a la urbanización (Ramírez, 2007).

De esta manera, desde la segunda mitad del siglo XX se explica el proceso de expansión urbana a partir de la relación centro-periferia.<sup>10</sup> Si bien se considera una sola ciudad, su dinámica muestra que se presentan procesos diferentes, que se expresan contradictoriamente en el territorio. Así, la ciudad se extiende a partir de un centro y con su expansión se descentralizan algunas de sus funciones, por lo que se distingue una tendencia a la consolidación progresiva de espacios residenciales para clase media, de vivienda para trabajadores, así como de centros económicos, zonas dotadas de servicios, etc. De forma paralela, la expansión de la ciudad llega al perímetro del área urbana, a la frontera, y en ella se da un proceso de incorporación de suelo rural que se transforma en urbano. Este proceso se lleva a cabo de manera gradual y su evolución se ha explicado como conurbaciones (Delgado, 2003). Desde esta perspectiva, la periferia tiene una localización geográfica ya que se identifica como el espacio que rodea a la ciudad, al centro. Sin embargo, como parte de la presencia tanto de estructuras territoriales heredadas del pasado como de otras surgidas a raíz del proceso de industrialización, sus territorios no son homogéneos, sino que se caracterizan por la presencia de elementos sociales y culturales diferentes.

Los elementos anteriores dan pie a dinámicas desiguales que aluden a las particularidades del poblamiento. Por una parte, desde el enfoque de la escuela de Chicago hay un cambio de percepción de las nuevas áreas urbanas; si bien se les identifica como zonas alejadas del centro, conforme se van integrando quedan cada vez más cerca de él. A las nuevas zonas se les denomina suburbios, habitados por sectores de la clase media en áreas residenciales, y aparecen elementos culturales que perfilan nuevas formas de relacionarse con el centro (Zamorano, 2007; Hiernaux y Lindón, 2004). Así, los suburbios residenciales se presentaron como espacios alejados del bullicio de la ciudad, exclusivos, con servicios comerciales modernos al estilo de las ciudades de Estados Unidos y con prácticas de movilidad basadas en el automóvil.

.....

<sup>10</sup> Si bien este trabajo se circunscribe al estudio de la expansión urbana, es importante mencionar que la relación centro-periferia se constituyó también en un referente teórico para explicar las desigualdades socioeconómicas. Sobre esta base, a fines de la década de los sesenta apareció desde el marxismo la teoría de la dependencia, que de alguna manera también considera esta supremacía de procesos económicos dinámicos de los países centrales que se expanden y subordinan a los países periféricos.

La relación de supremacía del centro sobre la periferia se expresó también, y al mismo tiempo, en la conformación de zonas habitacionales para trabajadores empleados fundamentalmente en la industria y el sector servicios. De esta manera, en otras áreas del círculo que rodea a la urbe se conformaron las llamadas ciudades perdidas, colonias proletarias y cinturones de miseria, que se caracterizaban porque preveían la precariedad de la vivienda autoproducida, la carencia de servicios y las condiciones de vida poco adecuadas de los pobladores. En general, se puede decir que se trata de nuevas urbanizaciones para los grupos sociales de escasos ingresos, conformados fundamentalmente por inmigrantes rurales y sus familias (Zamorano, 2007; Ramírez, 2007).

Es importante resaltar que el proceso fundamental que permite la configuración de las formas diferenciadas del poblamiento en la periferia es el referente a la creciente incorporación de tierras rurales a la ciudad. De hecho, el supuesto del crecimiento económico hasta la década de los setenta fue la transformación del mundo rural a urbano, de ahí que la supremacía de la lógica de la urbanización subordinara los procesos sociales y económicos de los territorios rurales. De esta manera, la expansión urbana se concibe en la frontera rural como una ocupación de espacios en blanco, sin memoria ni historia, por lo que se ignoran los efectos sociales y económicos de la urbanización en los espacios rurales con poblaciones preexistentes (Connolly y Cruz, 2004; Hiernaux y Lindón, 2004; Jiménez y Ayala, 2017). En este contexto, resalta la profunda dicotomía entre lo urbano y lo rural, que también se expresa en desigualdades relacionadas con la dotación de servicios, equipamientos, vivienda, infraestructura, empleo, etcétera (Nivón, 2005).

Así, en el último tercio del siglo xx la expansión de las ciudades generó periferias con procesos contrapuestos y dicotómicos. Desde la perspectiva territorial, las nuevas áreas que se incorporaron a las ciudades se caracterizaron por una diferenciación social y espacial en la ciudad de la población en condición de riqueza respecto de aquella en pobreza, entre áreas urbanas y rurales, dominantes y dominados, la ciudad formal y la informal<sup>11</sup> (Ramírez, 2007; Hiernaux y Lindón, 2004; Zamorano, 2007; Cruz, 2001). Hacia .....

<sup>11</sup> En el caso de la Ciudad de México estas diferentes dicotomías se manifestaron en la formación de espacios urbanos para sectores de altos ingresos, ubicados en las delegaciones del poniente de la urbe (como Cuajimalpa), para sectores medios y altos en el sur de la ciudad, mientras que el oriente se caracterizó por la precarización y pobreza de los asentamientos humanos de la época (Nivón, 2005). En el caso de Guadalajara se mantiene desde la Colonia la tradicional división a partir de la calzada Independencia, que antes fue el río San Juan de Dios. Al oriente el sector popular y al poniente los sec-

finales del siglo xx, esta estructura territorial cambió significativamente, de acuerdo con las nuevas tendencias de la urbanización derivadas del agotamiento del modelo industrial.

De la periferia polarizada a las periferias y la diversidad de procesos socioterritoriales En el panorama internacional, el paradigma industrial empieza a agotarse en las décadas de los ochenta y noventa del siglo xx, y con ello la dinámica de las ciudades se transforma. El cambio fundamental radica en la estructura económica de las formas de producción capitalista, se inicia un proceso de desindustrialización acompañado del retiro de la intervención estatal en la regulación de la economía. En este contexto, las ciudades, y en particular las grandes metrópolis, pasan por una reorganización económica y espacial que transita hacia transformaciones en la estructura social y urbana que se orientan a la concentración en sus territorios de empresas de finanzas y servicios especializados. Esto ha llevado al reemplazo progresivo de la industria manufacturera por servicios especializados, lo que ha implicado una concentración de sectores productivos «terciarizados» (Sassen, 2010). De ahí que se construyan espacios de centralidad que refieren a la creación de corredores urbanos financieros, comerciales, inmobiliarios y turísticos de alto nivel (Parnreiter, Fischer e Imhof, 2010; Pradilla y Pino, 2004; Castells, 1999).

Por lo anterior, en el siglo xxi el panorama es de una creciente urbanización, en el que las grandes ciudades del mundo han sido modificadas por el motor de la economía. Se han convertido en centros de poder, de actividades económicas terciarias y en nodos de interconexión en redes de flujos en y entre ciudades. Se trata de urbes multifuncionales, con un impulso derivado de los principios del mercado y coordinados en función de naturalezas corporativas y mercados o contractuales, todas ellas conectadas por redes (Méndez, 2002).

En el caso de las ciudades latinoamericanas —como México, Buenos Aires y Santiago de Chile—, se han identificado como elementos de la nueva base económica urbana (Mattos, 2004): 1) la existencia de un nuevo poder económico relacionado con las características de la economía mundial; 2) un dinamismo de la industria manufacturera acorde al nuevo patrón de flexibilización de localización y movilidad de la mano de obra, y 3) la reactivación del mercado interno, ya que en estas ciudades la demanda de productos

.....

tores medios y altos. Aunque desde mediados del siglo xx ya es notoria en la periferia de la ciudad la urbanización popular, y en la periferia lejana resaltan los cotos campestres para los sectores medios y altos.

se ha diversificado, están presentes desde productos de primera necesidad hasta los más sofisticados para los grupos pudientes.

Lo anterior ha permitido un creciente peso de la mercantilización en las rutas del desarrollo urbano, las que consideran los siguientes elementos (Mattos, 2007):

- La financiarización de la economía mundial. Con el estímulo de las políticas de desregulación, privatización y liberalización ha aumentado la oferta de capital. Un espacio privilegiado de inversión de este capital excedente ha sido la ciudad, lo que ha llevado a una creciente inversión inmobiliaria que no responde a la demanda social.
- El abandono de una planificación urbana racional, normativa y centralizada. Esta ha sido reemplazada por un enfoque en el que priman los criterios de neutralidad y subsidiariedad del Estado, lo que ha limitado significativamente el papel gubernamental en la gestión urbana.
- Nuevo enfoque de gestión urbana. En él se da la generalización de estrategias de competitividad urbana y *city marketing*, mediante las cuales las autoridades buscan explícitamente atraer capitales nacionales y extranjeros.

Los tres puntos anteriores han permitido que la plusvalía sea uno de los principales criterios de inversión urbana, cuestión que orienta las acciones privadas inmobiliarias que han dado paso a transformaciones urbanas profundas. Este proceso incide tanto en las áreas ya urbanizadas que forman parte de la ciudad interior como en los nuevos espacios de expansión urbana en la periferia. Así, la expansión de la urbe deja de ser continua, y en esta nueva etapa se presenta como difusa.<sup>12</sup> De esta manera, se conforma una periferia que no necesariamente rodea de forma compacta al área urbana, sino que se urbaniza a saltos; los poblamientos tradicionales preexistentes se urbanizan sin mantener la continuidad con la ciudad, a la vez que se yuxtaponen procesos rurales, urbanos, culturales y étnicos en territorios diversos (Ramírez, 2007; Delgado, 2003, Jiménez y Ayala, 2017). Estos cambios tienen un impacto territorial, social y económico que cuestiona los enfoques dicotómicos, duales y polarizados que se utilizaron en el pasado para estudiar los procesos periféricos.

En el siglo XXI, las características de las periferias urbanas se han transformado y, en un contexto de expansión urbana creciente, tienen elementos que las definen como

.....

<sup>12</sup> Para Soja (2008), de acuerdo con su estudio sobre ciudades de Estados Unidos, la nueva morfología de la ciudad corresponde a formas policéntricas o de archipiélago (en este último caso se refiere a urbanizaciones cerradas).



lugares dinámicos y transformadores. Estos se refieren a que la diversidad social, económica y espacial de las periferias obliga a analizarlas a partir de la complejidad no solo de su relación con la ciudad, sino también de sus relaciones internas. De esta manera, los estudiosos de estas áreas de la ciudad no pueden dejar de considerar el carácter plural, múltiple y multicultural de la metrópoli (Nivón, 2016; Rosas y Frehse, 2016). De ahí que la fragmentación urbana, el surgimiento de nuevas formas urbanas, las desigualdades espaciales, la diferenciación social, las migraciones y la reestructuración de la economía urbana conformen un mosaico complejo donde se distingue una problemática en la que los procesos se engarzan, se relacionan, se combinan, se contradicen (Soja, 2008).

Ante este panorama y la complejidad de los procesos que se presentan en la ciudad, el viejo esquema de explicar la integralidad de ella a partir de la relación centro-periferia resulta ya muy limitado. Las fronteras de la periferia urbana se desdibujan, sus formas discontinuas expresan nuevas relaciones que indican que la urbanización no es un proceso externo a los territorios en transición sino que tiene determinantes internas, por ello las relaciones sociales y culturales que se presentan en ellos trascienden las definiciones del espacio físico. Por otra parte, las interpretaciones dicotómicas que se centran en la definición de límites y fronteras, de la separación entre lo urbano y lo rural, ocultan la complejidad de las diversas relaciones que contactan con diferentes procesos, con actores sociales disímiles pero cercanos en el territorio, y con formas heterogéneas de habitar la ciudad.

Ante esta variedad de relaciones, pareciera difícil sostener la existencia de una sola periferia; tal parece que estamos ante la existencia de varias periferias, o por lo menos tenemos articulaciones diferenciadas de procesos en las áreas que se urbanizan. Esta situación parece explicar la diversidad, pero también la fragmentación de los estudios realizados en México sobre los territorios periféricos, los efectuados desde diferentes miradas disciplinares. Entre ellas se puede hacer referencia a la relación espacio-tiempo; de esta manera, desde la historia se han realizado trabajos que aluden a los cambios territoriales y de significado de las áreas periféricas (Rosas y Frehse, 2016; Hiernaux y Lindón, 2004; López e Ibarra, 1996), así como de las formas de vida y del papel de los poblamientos tradicionales en las nuevas formas de urbanización (Álvarez, 2011). Otra dimensión ha sido la antropológica, desde la cual se han abordado las diferentes formas de habitar la ciudad (Duhau y Giglia, 2008) y las disputas de los actores sociales por la apropiación de diferentes espacios urbanos (Cruz, 2013; Ramírez, 2013). A partir de la historia se ha estudiado la relación de intercambio de productos y servicios entre los habitantes de los pueblos de indios y los de la ciudad (Jiménez y Ayala, 2017). Desde la sociología y la geografía se ha

estudiado la relación urbano-rural a partir de la consideración de las diferencias territoriales, de la yuxtaposición de usos de suelo urbano con usos tradicionales, de la coexistencia y transformación de los diferentes modos económicos agrarios y urbanos, de la relación de residentes oriundos y nuevos residentes, de la resistencia de las actividades agrarias y de la diversidad del poblamiento (Cruz, 2001; Ramírez, 2007; Ávila, 2015; Delgado, 2008; Méndez, Vieyra y Poncela, 2017; Jiménez, 2016).

### La periferia y la teoría urbana en el siglo XXI

Los estudios que se acaban de mencionar ya dejan claro que la definición de periferia se vuelve más complicada porque no es posible deslindarla de los procesos particulares que se expresan en el territorio. De esta manera, a la luz de los cambios señalados arriba es necesario replantearse varias preguntas: ¿qué son las periferias en una gran metrópoli? ¿De qué periferias hablamos? Es importante alentar la búsqueda de una respuesta lo más apegada posible a los procesos que se señalan en el apartado anterior, que abarque las nuevas realidades del siglo XXI y no deje fuera ningún territorio que se vea afectado por el quehacer de lo urbano.<sup>13</sup> La inquietud es superar la idea preconcebida que se tiene de pensarla y estudiarla exclusivamente desde lo urbano, punto de vista que considera el entorno solo como tierra vacante, disponible para cualquier actividad urbana que se quiera desarrollar en ella; o que «todo lo que existe fuera de la ciudad» únicamente existe con el propósito de servirla. En este sentido, también habría que cuestionar que hasta ahora ha existido una tendencia a analizar lo urbano como diferentes aglomeraciones contenidas en sí mismas. El argumento que sustenta la necesidad de repensar lo anterior es que los cambios drásticos que se viven en el ámbito urbano a nivel global, planetario, en el siglo XXI requieren un cambio radical del paradigma vigente, con el cual se concibe y teoriza lo urbano.<sup>14</sup>

Desde esta perspectiva, es importante retomar algunas propuestas teóricas que abonan a la necesaria revisión de la teoría urbana. Para este efecto se retoman las aportacio-  
.....

<sup>13</sup> Lo urbano es un término controversial del que se asume su significado. Es un término «sombrija» que incluye diferentes unidades espaciales, como «ciudad, región metropolitana, conurbación, megalópolis, megaciudad, megarregión, etc.» (Brenner y Schmid, 2015: 154).

<sup>14</sup> Lefebvre señalaba en 1970 que era necesaria la reconceptualización de lo urbano; pero, desafortunadamente, se ha seguido considerando implícitamente que las periferias están constituidas por las tierras que quedan más allá de los límites de la ciudad. Ese más allá es lo que hay que establecer.

nes de Brenner y Schmid, que han causado verdadero revuelo en los estudios urbanos. Específicamente, su planteamiento de la «urbanización planetaria» expone las limitaciones de la teoría urbana prevaleciente desde Lefebvre, en 1970, hasta nuestros días para explicar la realidad de la urbanización del siglo XXI. Su propuesta, ampliamente difundida, ha sido retomada por varios autores y discutida a partir de perspectivas novedosas, como: minería transnacional (Bobbins y Trangoš, 2018; Arboleda, 2015), visión tradicional de la ciudad a través de términos binarios (Angelo, 2016), la rapaz pesca transnacional (Arboleda y Banoub, 2016), entre muchos otros. La idea central es que las áreas urbanas no son islas desconectadas de su entorno, el que se entiende en un sentido mucho más amplio. Es decir, no solo como el de la periferia inmediata a cada aglomeración urbana, sino que incluye áreas mucho más alejadas, sobre las cuales la ciudad ejerce su influencia y al revés.

Brenner y Schmid han llamado a ese más allá paisaje operacional. Es decir, desde esta perspectiva las periferias de las ciudades incluyen todas las áreas alejadas de las ciudades que permiten su funcionamiento y la acumulación de capital.<sup>15</sup> La gran contribución de este enfoque, mucho más amplio, es que hace visibles las interacciones de las ciudades con vastos territorios afectados por la urbanización en el resto del mundo (Brenner y Schmid, 2015: 153-154). De esta manera, se plantea que el mundo urbano actual prácticamente aniquiló el espacio ontológico de lo que queda fuera, y que ya es posible construir una teoría urbana sin un afuera (Brenner, 2014). Con este enfoque de la urbanización planetaria, sin un exterior, se deja atrás la vieja dicotomía de lo urbano-rural, punto de partida esencial para explicar los estudios urbanos que todavía consideraban que existe la periferia.<sup>16</sup>

.....

<sup>15</sup> Esto incluye, por ejemplo, no solo los basureros que existen alrededor de las ciudades, sino también las otras extensas áreas en donde se dispone la basura, como los océanos (en los que se tiran entre 4.8 y 12.7 millones de toneladas de plástico al año [Jambeck *et al.*, 2015]); las grandes extensiones de tierras dedicadas a las industrias extractivas, energía y agua, los nuevos espacios económicos, la comodificación de las áreas silvestres e incluso en la atmósfera terrestre con los innumerables satélites y desechos que se encuentran en órbita, que pesan más de 7 600 toneladas (Liou en Nelson, 2018).

<sup>16</sup> Cabe señalar que a pesar de que negaban la existencia del exterior a lo urbano, en ocasiones también hacen referencia a que hay otros espacios, pero no totalmente independientes (Brenner y Schmid, 2015: 174-175). Brenner (2018) plantea que su intención fue cuestionar las asunciones que se hacían de la periferia entendida como lo no urbano, el espacio afuera de la ciudad, más allá de sus fronteras.

Las reacciones que cuestionan el planteamiento de la «teoría urbana sin un afuera» no se han hecho esperar. Sus detractores proponen que se modere la postura, que se replantee la idea de la urbanización planetaria para que no peque de lo mismo que critica. Es decir, que se replantee la idea de que las ciudades se expandieron tanto y, a su vez, las periferias se redujeron a tal punto que sus bordes se desdibujaron y la diferencia entre lo urbano y lo no urbano no existe más (Brenner y Schmid, 2015).

Las contrapropuestas, aunque reconocen que el impacto de la urbanización es más amplio de lo que se venía asumiendo (Chattopadhyay, 2010), plantean que esto no niega automáticamente que existan procesos no urbanos. Como dice Jazeel (2018), hacer tiene un costo analítico para quienes quieren estudiar diferentes facetas del planeta. La visión meramente urbana, con todo y el paisaje operacional, se quedaría corta y estaría negando otros procesos socioespaciales que tienen lugar de forma simultánea. En pocas palabras, se estaría planteando la inexistencia de las periferias y de los procesos no urbanos que tienen lugar en ellas. La unidad ontológica de lo urbano sin un afuera ha sido motivo de críticas desde diferentes ángulos (véanse Ghosh, 2017, y Roy, 2016). Así que sigue vigente la insistencia de Lefebvre, en su escrito seminal del «derecho a la ciudad», en que lo urbano y lo no urbano constituyen un todo ontológico (en Ghosh, 2017). En aras de una precisión conceptual mayor, se ha hecho a un lado la teoría sin un exterior y en su lugar se propone un debate más amplio sobre la teoría urbana sin un dualismo adentro/afuera, o sin un ciudad-centrismo (Brenner, 2018: 8). Como se vio en el apartado anterior, en la relación que se hizo de los diversos estudios multidisciplinarios de las cada vez más complejas periferias, ese exterior todavía existe e imprime sus propias dinámicas en el territorio.

Además de los problemas de la periferia ignorada y de la periferia desdibujada que se acaban de abordar, existe el problema explícito o implícito del uso del término para explicar la realidad contemporánea e histórica.<sup>17</sup> En este sentido, Gilbert enfatiza que el «lenguaje es importante» y puede llegar a ser «peligroso» (2007: 705 y 697), por lo que no es aconsejable aceptar los términos asumiendo que su significado es obvio y generalizable. Por el contrario, hay que escudriñarlos y definirlos claramente (Marcuse, 2015). Para ello, Gilbert (2007) expone como ejemplo el caso del término *slum* (tugurio), que ha sido usado por la ONU con una connotación despectiva para referirse a la

.....

<sup>17</sup> El uso impreciso de los términos por parte de Brenner y Schmid dio pie al menos a cuatro años de artículos que trataron de precisarlos en diferentes contextos.

urbanización popular, lo que sesga el análisis y la interpretación de este tipo de asentamientos.

En el ámbito urbano, el uso cotidiano de términos tales como las dicotomías centro-periferia o campo-ciudad encierra en sí mismo concepciones de realidades que no son universalmente aplicables, por lo cual se encubren referencias a formas específicas de entender la ciudad, así como las formas en que esta se habita y se transforma. Al estudiar otras realidades con las ideas preestablecidas se afecta la forma en que se conciben a las ciudades. Como lo señala Chattopadhyay, la preocupación consiste en que se siga usando un vocabulario arraigado en los estudios urbanos «a pesar de décadas de investigación empírica que ha militado en contra de esos hábitos [en el uso] del lenguaje» (2010: 649).<sup>18</sup>

En el caso del uso genérico del término periferia se puede hacer un cuestionamiento que refiere a su utilidad, ya que al generalizar no es posible identificar la mirada analítica del investigador ni los presupuestos del estudio, por lo que se puede llegar a hipótesis o resultados pocos relevantes. Por ejemplo, plantea Chattopadhyay (2010: 650), se puede analizar un tipo de poblamiento característico de las ciudades de los países en vías de desarrollo, como lo son los asentamientos irregulares (*slums*, como los llama la ONU) que se desarrollan en ellas. Este tipo de asentamientos, que cubren vastas áreas de las periferias de las ciudades, típicamente se han considerado un fenómeno anormal. Por ello a lo largo de más de medio siglo se han instrumentado múltiples formas de evitarlos y acabar con ellos. Plantear y optar por estas acciones expresa una cierta concepción de ciudad, lleva implícito lo que se considera que la define y lo que debe ser. Bajo estos supuestos se ocultan las características específicas de los procesos de urbanización popular, ya que en lugar de considerarlas una anomalía, en realidad se pueden explicar como una característica integral de las ciudades de los países en desarrollo.

Es importante reconocer la dinámica de cambio constante en una periferia urbana cada vez más compleja, por lo que aquí se plantea que conceptualmente es útil considerar ya no a la periferia, sino a las periferias. La revisión de las particularidades históricas y actuales del término y significado de periferia o periferias nos da elementos para enfatizar la necesidad de considerar en su estudio el uso de términos precisos que contribuyan a una comprensión integral de los procesos que se llevan a cabo en estos territorios. Por ello es necesario tomar en cuenta que su estudio tiene que considerar las nuevas realidades ur-

.....

<sup>18</sup> El cuestionamiento del uso de los términos binarios fue uno de los detonantes de los debates actuales de la teoría crítica del urbanismo, como se acaba de señalar párrafos atrás.

banas de los territorios cercanos, así como su articulación a los procesos que involucran a todo el planeta. Es decir, por un lado, se requiere considerar a las periferias cercanas con la diversidad de estructuras territoriales heredadas del pasado y las nuevas estructuras de la ciudad difusa del siglo XXI, y por el otro lado, a las periferias alejadas que hacen posible su funcionamiento, sin olvidar que en ambos casos los procesos que orientan la conformación de las periferias es la disposición territorial que mejor responde a la acumulación de capital. En este sentido, identificar las preconcepciones implícitas o explícitas que se tienen de lo que son las periferias y las transformaciones que están teniendo lugar en ellas contribuye a la construcción de elementos teóricos generales que ayudan a explicar el fenómeno urbano, y con ello su articulación con las periferias, cercanas, lejanas y diversas ◊

## Referencias

- Álvarez, L. (coord.) (2011). *Pueblos urbanos. Identidad, ciudadanía y territorio en la ciudad de México*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, CONACYT.
- Angelo, H. (2016). From the city lens toward urbanisation as a way of seeing: country/city binaries on an urbanising planet. *Urban Studies*, 54(1), 158-178.
- Arboleda, M. (2015). Financialization, totality and planetary urbanization in the Chilean Andes. *Geoforum*, 67, 4-13.
- Arboleda, M. y Banoub, D. (2016). Market monstrosity in industrial fishing: capital as subject and the urbanization of nature. *Social & Cultural Geography*, 19(1), 120-138.
- Ávila, H. (2015). *La ciudad en el campo. Expresiones regionales en México*. Ciudad de México: CRIM-UNAM.
- Ayala Castellanos, M. de la L. y Jiménez Huerta, E. R. (2005). Ciudad y periferias. Guadalajara, 1542-2004. *Carta Económica Regional*, 91, 3-11.
- Bassols, M., Donoso, R., Massolo, A. y Méndez, A. (1988). *Antología de sociología urbana*. Ciudad de México: UNAM.
- Bobbins, K. y Trangoš, G. (2018). *Mining landscapes of the Gauteng City-Region*. Johannesburg: G C R O Research Report 07. Recuperado de issuu.com [consultado el 29 marzo de 2019].
- Brenner, N. (2014). Urban theory without an outside. En Brenner N. (ed.), *Implosions/explosions: towards a study of planetary urbanization* (pp. 1-14). Berlin: Jovis.
- Brenner, N. (2018). Debating planetary urbanization: for an engaged pluralism. *Environment and Planning D: Society and Space*, 36(3), 570-590.
- Brenner, N. y Schmid, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City*, 19(2-3), 151-182.

- Burgess, E. (1974). El crecimiento de la ciudad, un proyecto de investigación. En Theordoson, G. (comp.), *Estudios de ecología humana*. Barcelona: Editorial Labor.
- Castells, M. (1999). *La era de la información. Economía sociedad y cultura. La sociedad red*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Chattopadhyay, S. (2010). Cities and peripheries. *Historical Research*, 83(222), 649-671.
- Connolly, P. y Cruz, M. S. (2004). Nuevos y viejos procesos en la periferia de la Ciudad de México. En Aguilar, A. (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países* (pp. 445-473). Ciudad de México: CONACYT, Instituto de Geografía-UNAM, CRIM, PUEC, Miguel Ángel Porrúa.
- Cruz, M. S. (1994). *Crecimiento urbano y procesos sociales en el D. F. 1920-1928*. Ciudad de México: UAM Azcapotzalco.
- Cruz, M. S. (2001). *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la ZMCM*. Ciudad de México: Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU), UAM Azcapotzalco.
- Cruz, M. S. (2013). Transformaciones socioterritoriales de la ciudad: los pueblos, colonias populares y fraccionamientos cerrados. ¿Disputa o acuerdo sobre la configuración del espacio urbano? En Ramírez P. (coord.), *La disputa por la ciudad*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, UNAM, PUEC, ISS, IG.
- Delgado, J. (2003). Transición rural-urbana y oposición campo-ciudad. En Aguilar, A. (coord.), *Urbanización, cambio tecnológico y costo social. El caso de la región centro de México*. Ciudad de México: UNAM, IG, CONACYT, Miguel Ángel Porrúa.
- Delgado, J. (2008). *La urbanización difusa de la Ciudad de México. Otras miradas sobre un espacio antiguo*. Ciudad de México: Instituto de Geografía-UNAM.
- Duhau, E. y Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli, Ciudad de México*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Germani, G. (1967). La ciudad como mecanismo integrador. *Revista Mexicana de Sociología*, 29(3), 387-406.
- Ghosh, S. (2017). Notes on rurality or The theoretical usefulness of the not-urban. *The Avery Review* 27. [averyreview.com](http://averyreview.com) [consultado el 28 de marzo de 2019].
- Gilbert, A. (2007). The return of the slum: does language matter? *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(4), 697-713.
- Hiernaux, D. y Lindón, A. (2004). La periferia: voz y sentidos en los estudios urbanos. *Papeles de Población*, 10(42), 101-123.
- Jambeck, J. R., Geyer, R., Wilcox, C., Siegler, T. R., Perryman, M., Andrady, A., Narayan, R. y Law, K. L. (2015). Plastic waste inputs from land into the ocean. *Science*, 347(6223), 768-771.

- Jazeel, T. (2018). Urban theory with an outside. *Environment and Planning D: Society and Space*, 36(3), 405-419.
- Jiménez Huerta, E. R. y Ayala, M. de la L. (2017). Los pueblos tradicionales ante el avance de la urbe. El caso de Tonalá, 1772-2010. En González Rodríguez, S. M. y Carrillo Regalado, S. (coords.), *Desarrollo regional, medio ambiente y cultura 1* (pp. 173-198). Zapopan, Jalisco: Arlequín Editorial y Servicios.
- Jiménez Huerta, E. R. (2016). Urbanización popular en Guadalajara. En Quiroz Rothe, H. (comp.), *Aproximaciones a la historia del urbanismo popular. Experiencias en ciudades mexicanas* (pp. 185-208). Ciudad de México: UNAM.
- López Moreno, E. R. (2001). *La cuadrícula*. Guadalajara: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Universidad de Guadalajara.
- López Moreno, E. R. e Ibarra Ibarra, X. (1996). Barrios, colonias y fraccionamientos —historia de la evolución de una familia temática de palabras que designan una fracción del espacio urbano— México. En *Las palabras de la ciudad*, Cuaderno de trabajo 2. París: PIR-Villes/CNRS-MOST/UNESCO.
- Marcuse, P. (2015). Blog # 65 – The scammification of good ideas. Progressive planning and the scammification of good intentions: 13 endangered ideas in urban affairs. Peter Marcuse's Blog, Critical planning and other thoughts, 12 de mayo. Recuperado de pmarcuse.wordpress.com [consultado el 5 de abril de 2019].
- Mattos, C. A. de (2004). Santiago de Chile de cara a la globalización, ¿otra ciudad? En Aguilar, A. G. (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*. Ciudad de México: Instituto de Geografía-UNAM.
- Mattos, C. A. de (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*, 212, 82-96.
- Méndez, E. (2002). Espacios de la simulación. En Cabrales Barajas, L. F. (coord.), *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas* (pp. 65-90). Guadalajara: Universidad de Guadalajara, UNESCO.
- Méndez, R. (2004). Transformaciones económicas y dinámicas urbanas: la periferia metropolitana de Madrid. En Aguilar, A. G. (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*. Ciudad de México: Instituto de Geografía-UNAM.
- Méndez Lemus, Y., Vieyra, A. y Poncela, L. (2017). Peri-urban local governance? Intra-government relationships and social capital in a peripheral municipality of Michoacan, Mexico. *Progress in Development Studies*, 17(1), 1-23.



- Morales Martínez, M. D. (2011). *Ensayos urbanos. La ciudad de México en el siglo XIX*. Ciudad de México: UAM Xochimilco.
- Nelson, S. (2 de marzo de 2018). The quest to tackle the rubbish dump in orbit. BBC Future. [www.bbc.com](http://www.bbc.com) [consultado el 28 de marzo de 2019].
- Nivón, E. (2005). Hacia una antropología de las periferias urbanas. En García Canclini, N. (coord.), *La antropología urbana en México*. Ciudad de México: Conaculta, UAM Iztapalapa, FCE.
- Nivón, E. (2016). La ciudad de México vista desde la periferia o la ingobernabilidad de la megápolis. En Rosas, A. y Frehse, F. (coords.), *Vivir y pensar São Paulo y la Ciudad de México. Trayectorias de investigación en diálogo* (pp. 37-60). Ciudad de México: CONACYT, UAM Iztapalapa, Juan Pablos Editor.
- Pradilla Cobos, E. y Pino Hidalgo, R. (2004). Ciudad de México: de la centralidad a la red de corredores urbanos. *Anuario de espacios urbanos*, 11, 69-96.
- Parnreiter, C., Fischer, K. e Imhof, K. (2010). El enlace faltante entre cadenas globales de mercancía: el servicio financiero en la Ciudad de México y en Santiago de Chile. En Alfie, M., Azuara, I., Bueno, C., Pérez Negrete, M. y Tamayo, S. (coords.), *Sistema mundial y nuevas geografías* (pp. 371-402). Ciudad de México: Universidad Iberoamericana, UAM Cuajimalpa y Azcapotzalco.
- Ramírez, B. (2007). Del suburbio y la periferia al borde: el modelo de crecimiento de la zona metropolitana del Valle de México (ZMVM), *L'ORDINAIRE LATINO-AMERICAIN*, 207, 69-89.
- Ramírez, P. (coord.) (2013). *La disputa por la ciudad*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, UNAM, PUEC, ISS, IG.
- Rosas Mantecón, A. y Frehse, F. (coords.) (2016). *Vivir y pensar Sao Paulo y la Ciudad de México. Trayectorias de investigación en diálogo*. Ciudad de México: CONACYT, UAM Iztapalapa, Juan Pablos Editor.
- Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires, Madrid: Katz Editores.
- Roy, A. (2016). What is urban about critical urban theory? *Urban Geography*, 37(6), 810-823.
- Soja, E., (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Wirth, L. (2005). El urbanismo como modo de vida. *Bifurcaciones*, 2. otoño. Recuperado de [www.bifurcaciones.cl](http://www.bifurcaciones.cl) [consultado el 28 de marzo de 2019].
- Zamorano Villarreal, C. C. (2007). La palabra periferia en México, sus vecinas y sus falsas amigas. *Revue ORDA. L'ordinaire des Amériques*, 207, 13-30.

# Gestión del espacio habitacional en la periferia: conjuntos urbanos, el caso de Zinacantepec, Estado de México

Carolina Inés Pedrotti\*


Recepción: 6 de noviembre de 2018 / Aceptación: 12 de abril de 2019

**Resumen** La intensiva producción de conjuntos habitacionales de vivienda social promovidos por el sector inmobiliario en las últimas décadas en México ha convertido estos espacios en lugares residenciales comunes para numerosas familias que habitan las metrópolis del país. Los conjuntos, generalmente producidos en áreas periféricas, encarnan y atraviesan, una vez municipalizados, numerosos problemas vinculados con su calidad residencial, primordialmente por la insuficiente dotación de servicios y la precarización y el deterioro de sus espacios comunes. Este artículo busca indagar cómo se gestiona el espacio de los *conjuntos urbanos* —término utilizado para denominarlos según la legislación mexiquense— en los municipios metropolitanos donde estos han sido producidos. El trabajo incorpora el análisis de un caso en el municipio de Zinacantepec, Estado de México, y los alcances de acción de sus autoridades locales, así como de la organización vecinal, para el mantenimiento y la administración del espacio habitacional.

**PALABRAS CLAVE:** gestión del espacio habitacional, vivienda social, conjuntos urbanos, organización vecinal, gobierno municipal.

.....

\* Profesora investigadora de El Colegio Mexiquense, A. C. Toluca, Estado de México, México. cpedrotti@cmq.edu.mx.

<https://doi.org/10.32870/cer.v0i124.7766> / Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

*Management of residential space on the periphery:  
'Conjuntos urbanos', the case of Zinacantepec, Estado de Mexico*

**Abstract** The intensive production of social housing units promoted by the real estate sector in recent decades in Mexico has commonly turned the spaces where they are built into residential areas for many families living in the country's metropolises. These units, generally produced in peripheral areas, once *municipalized*, are found to have numerous problems related to their residential quality, primarily due to the insufficient provision of services, as well as the precariousness and deterioration of common spaces. This article seeks to investigate how the space of the urban estates (*conjuntos urbanos*, the term used to denominate them in the legislation of the State of Mexico) is managed in the metropolitan municipalities where they have been produced. The work incorporates the analysis of a case, in the municipality of Zinacantepec, State of Mexico, and the scope of its local authorities, and that of the neighborhood organization, for the maintenance and administration of this residential space.

**KEYWORDS:** housing space management, social housing, *conjuntos urbanos*, neighborhood organization, local government.

### Introducción

**E**ste trabajo se inscribe entre los que abordan las nuevas periferias,<sup>1</sup> que representan la expansión metropolitana reciente —los últimos 25 años— de las ciudades mexicanas, producidas en un marco de acción protagónica del sector inmobiliario desarrollador.

Justamente en esas áreas se ha asistido a un proceso de transfiguración del paisaje o del cuadro típico de la periferia (Moctezuma, 2017: 488). Donde hasta hace unas décadas predominaba el tejido de una urbanización popular, irregular y progresiva hoy, en cambio, se han producido con gran celeridad conjuntos habitacionales de todos los segmentos tipológicos, aunque prevalecen —al menos en su escala— los de interés social.

.....

<sup>1</sup> «Este tipo de estructura territorial, denominada por algunos investigadores (Aguilar, 2002; Monclús, 1998) *nuevas periferias*, deriva de la dinámica de la suburbanización o periurbanización que experimentan la mayoría de las ciudades de carácter metropolitano, correspondiéndole a las migraciones, particularmente las intraurbanas, jugar un rol decisivo en su conformación» (Isunza y Méndez, 2011: 114).

Esto «ha planteado a la población y a los gobiernos nuevos desafíos» (Isunza y Méndez, 2011: 125).

Todo lo anterior ha sido posible por el impulso de la política habitacional reciente, bajo un enfoque facilitador (Puebla, 2002), que estableció nuevos principios rectores para las políticas sociales y generó con ello condiciones de mercantilización para muchos de los bienes y servicios que fueron históricamente objeto de responsabilidad del Estado (Pírez, 2014; Pedrotti, 2016).

A cargo del sector privado, la producción del espacio habitacional bajo la forma promocional de gran escala se promueve como un «habitar en colectivo», por la reducción de costos que esto implica para el promotor. Así, nos encontramos con numerosos conjuntos de vivienda.

En el Estado de México, la operación de la política habitacional reciente transitó por modificaciones varias al marco jurídico —operativo de autorización en la división y el fraccionamiento del suelo, así como de vigilancia del crecimiento urbano— y se orientó a la legitimación de esta tipología de lugar residencial, a la que denomina conjunto urbano a partir de 2001 y la define como «una modalidad en la ejecución del desarrollo urbano que tiene por objeto estructurar como unidad el trazo de la infraestructura vial, la división del suelo, la zonificación de normas, usos y destinos del suelo, la ubicación de edificios y la imagen urbana de un cierto sector del territorio» (Código Administrativo del Estado de México, Libro quinto, Título cuarto, Capítulo segundo, artículo 5.40).

La gran mayoría de los conjuntos urbanos se han producido en los municipios de las dos zonas metropolitanas que la entidad alberga, la zona metropolitana del Valle de México (ZMVM) y la zona metropolitana de Toluca (ZMT), que reportan volúmenes de producción considerables para el periodo 1999-2016: 269 conjuntos en la ZMVM, 89 en la ZMT y ocho en otros cinco municipios. Esto representa más de 740 000 nuevas viviendas (Pedrotti, 2017a) en prácticamente quince años, de las cuales alrededor de cien mil se ubican en la ZMT.

La construcción de este tipo de espacios obedece a una serie de condiciones singulares de producción —llamadas «reglas del juego» por Pedrotti (2016)— establecidas por la autoridad de desarrollo urbano de la entidad, en la que recae la responsabilidad fundamental de las primeras etapas —autorización y seguimiento de las obras—. Una vez concluidas las obras e iniciada la venta de las viviendas, se entregan a la autoridad local —lo que se denomina *municipalización*— para su administración y mantenimiento.

Allí comienza un proceso de consolidación del espacio residencial, de distribución de responsabilidades tanto para habitantes como para la autoridad local, que en ocasiones resulta confuso e ineficiente, lo cual tiene efectos fundamentalmente en la calidad de la urbanización y en los espacios comunes en lo que concierne a su administración, mantenimiento y aprovechamiento.

Una cuestión que se debe revisar aquí es la capacidad real de los municipios para gestionar y soportar técnica, presupuestal y administrativamente la existencia de estas nuevas áreas en su jurisdicción. Otra cuestión es justamente la distribución de competencias, responsabilidades e incluso cargas que supone mantener estas áreas, dado que para algunas acciones la autoridad delega directamente en los vecinos su resolución, en una suerte de «condominización» de la urbanización (Coulomb, 1993, citado en Giglia, 1996), donde los ciudadanos se ven obligados a resolver con altos grados de autonomía —e indefensión— los asuntos urbanos de su espacio residencial.

En razón de lo anterior, este artículo plantea interrogantes sobre los actores que intervienen en la etapa que podríamos denominar de *postproducción* de los conjuntos, y los alcances de su actuación en la gestión del espacio. El trabajo parte de una revisión de conceptos relevantes, la explicación del enfoque de la política habitacional en el ámbito estatal y las características de su instrumentación; luego selecciona un municipio de la ZMT, Zinacantepec, e indaga sobre los mecanismos de gestión en los conjuntos ya entregados (municipalizados) para conocer las acciones de la autoridad municipal respectiva. Asimismo, se escogió un conjunto urbano (La Loma 1), en el que se revisaron las características y los alcances de funcionamiento de su organización de vecinos a través de la figura del delegado, como autoridad auxiliar municipal.

En suma, interesa conocer cómo se resuelve ese aparente —quizás real— vacío de gestión que parece generarse cuando el promotor inmobiliario acaba las ventas y se retira del conjunto.

La gestión del espacio habitacional: ¿qué comprende?, ¿qué representa?

Iniciaremos definiendo a qué nos referimos cuando hablamos de gestión del espacio habitacional. En tal caso, resulta conveniente remitirse primero a otros conceptos más amplios, como el de gestión del espacio urbano, que en buena parte de los asuntos está asociada al ámbito municipal de gobierno.

La gestión de los servicios en el espacio urbano refiere a un conjunto sistematizado de «prácticas institucionales, administrativas y técnicas, públicas (preferentemente a ni-

vel local) que conciernen a la creación y administración de los servicios urbanos» (Pírez, 2013: 183), por una parte, así como a las «prácticas de gestión de la población en torno al aprovisionamiento y consumo de esos servicios» (Coulomb, 1993, citado en Pírez, 2013: 183), por otra. Siguiendo a Pírez, la gestión es colocada entre el ámbito gubernamental y la sociedad civil, y se desenvuelve en dos lógicas fundamentales: una política y otra técnica (2013: 183).

Gargantini (2013: 51) deriva de allí la definición de gestión local del hábitat, haciendo referencia al «conjunto de procesos que un gobierno local desarrolla a fin de articular, usar, coordinar, organizar, asignar recursos que permiten producir, hacer funcionar y mantener satisfechas las *necesidades socio-habitacionales* de la ciudad...». Esto considerando fundamentalmente la responsabilidad y las atribuciones de la autoridad pública y la manera en que aborde la situación habitacional en su área de competencia.

Para Villavicencio, Esquivel y Durán, la dimensión administrativa y de gestión del habitar en la escala concreta de los espacios habitacionales implica un arreglo de actores y refiere «primordialmente, a aquellas prácticas cotidianas que responden a requerimientos para hacer concurrir y organizar conductas e intereses privados en escenarios colectivos. Se trata, por lo tanto, de los arreglos y compromisos que se establecen en el grupo, y entre este y agentes externos (gobiernos locales, etc.) para organizar el funcionamiento general y buscar un mejor habitar en los conjuntos» (2006: 50).

Las autoras aclaran que tal dimensión estaría presente fundamentalmente en los espacios de habitar colectivo, como condominios y unidades habitacionales; a diferencia de lo que sucede en otras tipologías, como «las casas independientes». Asimismo, explican que esta gestión colectiva es propia de los espacios habitacionales cuya propiedad es el condominio, ya que estos combinan la propiedad privada de cada vivienda o departamento con la propiedad colectiva de las áreas comunes (elevadores, escaleras, jardines, estacionamientos, etcétera).

Para este trabajo, cabe precisar que en los conjuntos urbanos la situación jurídica de la propiedad es un tanto diferente, puesto que allí se encuentra la propiedad privada de cada vivienda y los espacios comunes (parques y módulos deportivos, e incluso los equipamientos educativos) se convierten en propiedad pública una vez municipalizado el conjunto (como áreas de donación); es decir, a estos espacios podría acceder y usarlos cualquier habitante de la ciudad. Sin embargo, la proximidad física, y por lo tanto una mayor accesibilidad de los residentes a estos espacios de uso común, así como la restricción de acceso en varios conjuntos, hacen que se tenga un entendimiento de estos como

áreas de propiedad colectiva o de patrimonio colectivo, y se manejan como si fueran una responsabilidad compartida entre el grupo de vecinos en lo que concierne a la resolución de problemas urbanos que en estos acontecen.

Recapitulando, la gestión del espacio habitacional referiría entonces, por una parte, a un arreglo de actores locales (autoridad municipal y residentes o vecinos) para la toma de decisiones sobre un espacio habitacional específico, y por otra, al conjunto de acciones concretas de esos actores en ese espacio tendientes a administrarlo, mantenerlo, conservarlo, mejorarlo.

Ahora bien, respecto a los conjuntos urbanos a los que haremos referencia, merecen incorporarse dos rasgos adicionales que impactan en la naturaleza de su gestión: su condición tipológica de vivienda social y su localización periférica.

En cuanto al primer rasgo —vivienda social—, cabe reconocer que una parte significativa de los residentes está constituida por hogares de escasos recursos, lo cual «pone límites muy estrechos a la capacidad de inversión vecinal en la conservación y mejoramiento del patrimonio colectivo» (Duhau, Mogrovejo y Salazar, 1988: 323). En lo que concierne al segundo rasgo —localización periférica—, se trata generalmente de un contexto de menor visibilidad, menor —o rezagada— atención en la provisión de recursos y servicios, lo que quizás los convierte en espacios secundarios en la lista de prioridades del gobierno municipal.

Por estas y otras razones, los conjuntos urbanos —y con ellos otros espacios habitacionales de habitar colectivo— podrían reconocerse como lugares condenados a tener problemas. Si se revisan algunos ejemplos, desde los orígenes de los grandes conjuntos franceses (*grands ensembles*) que buscaron resolver el acceso a la vivienda de grupos sociales de bajos recursos, pasando por las primeras grandes unidades habitacionales en México —como las diseñadas por Mario Pani para la Ciudad de México—, hasta los más recientes conjuntos urbanos, con el paso del tiempo su funcionamiento se ha caracterizado en muchos casos por la ocurrencia de una serie de fenómenos socioespaciales asociados al deterioro —e incluso abandono—, lo que los convierte en lugares precarizados, inseguros y poco atractivos.

Algunas hipótesis (Esquivel, 2008; Cárdenas, 2018) indican que entre las principales causas de esto se encuentra el desconocimiento o la omisión de los diseñadores y promotores de estos espacios para anticipar —en la etapa de proyecto y construcción— la complejidad de su funcionamiento posterior no solo en términos físicos, sino también sociales y de organización.

Quizás por ello una diferencia radique en la gestión de la *postproducción* de cada uno de estos espacios, en un contexto generalizado de austeridad e insuficiencia de recursos de todo tipo.

La política habitacional reciente en México:

la producción de conjuntos y el poblamiento de la periferia  
a través de una urbanización mercantilizada

El enfoque de la política habitacional reciente en México se relacionó en su origen con cambios estructurales que entrañaron una fuerte transformación del Estado (Coulomb y Schteingart, 2006: 7) y de las políticas públicas, en la que se instrumentaron reformas que implicaron la reducción de los alcances de responsabilidad del Estado (antes benefactor, luego facilitador) en la provisión de bienes y servicios urbanos (Pedrotti, 2016, 2017b).

Así, en el caso de la vivienda, la producción más respaldada por las políticas fue la que involucró la acción de los grandes promotores privados, con financiamiento de los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis, principalmente Infonavit, Fovissste y Sociedad Hipotecaria Federal [SHF]), en combinación con otros instrumentos financieros de la banca privada (como las Sociedades Financieras de Objeto Limitado [Sofoles] hipotecarias).

Esta producción promocional privada a gran escala tuvo como resultado una verdadera «mercantilización de la producción de la urbanización para los grupos de bajos ingresos» (Pérez, 2014: 491), toda vez que incluyó la construcción tanto de la vivienda como de la infraestructura y algunos equipamientos asociados a esta. En tal sentido, definió en el territorio un nuevo patrón de crecimiento urbano, que ha tomado el nombre de «urbanización sin ciudad», *ciudad insular* (Duhau, 2008: 25), insuficientemente integrado con las formas de poblamiento preexistentes (Eibenschutz y Goya, 2009; Isunza y Méndez, 2011; Iracheta y Pedrotti, 2013). En la lógica de la promoción privada, las decisiones de localización de estos conjuntos se basaron fundamentalmente en la disponibilidad de suelo barato y accesible —según los cálculos de rentabilidad de cada empresa promotora/desarrolladora— y no en las prioridades de ocupación y accesibilidad urbana para los distintos grupos sociales.<sup>2</sup>

.....

<sup>2</sup> «...las empresas inmobiliarias cuentan con varias ventajas en los municipios periféricos: *disponibilidad y bajo precio del suelo*; escasa regulación que permite a las empresas construir viviendas sin dotar de condiciones mínimas de urbanización; y arreglos políticos entre los agentes locales de distintos niveles



Bajo estas condiciones, la política habitacional reciente se constituyó como una política de poblamiento de las áreas periféricas, cuyo enfoque perdió en gran medida el carácter *público, social y urbano* que define la razón de ser de toda política de vivienda,<sup>3</sup> en el marco de un proceso de urbanización que pasó de descapitalizado a mercantilizado.<sup>4</sup>

En el ánimo de presentar con cierto orden los procesos, los actores intervinientes y sus lógicas de acción en el poblamiento de estas *nuevas periferias* en las ciudades mexicanas, se ha podido observar lo siguiente: 1) en la gran mayoría de los casos han sido los núcleos agrarios (a través de la figura de sus autoridades —comisariados ejidales—, o bien ejidatarios por cuenta propia) los que han fungido como los *proveedores* del recurso *tierra* —base

.....  
de gobierno y las empresas constructoras. [...] En un escenario signado por la escasa capacidad para generar recursos propios, los municipios compiten entre sí para atraer este tipo de inversiones. Sin embargo, la competencia no se basa en el desarrollo de potencialidades locales, sino en el precio del suelo» (Isunza y Méndez, 2011: 112-113). «Los conjuntos urbanos se encuentran ubicados en espacios periféricos de las ciudades, disgregados del tejido urbano. Esta ubicación responde a intereses económicos, pues se trata de zonas donde las compañías inmobiliarias encuentran *los terrenos más baratos* que les permiten disminuir los costos de producción y garantizar los mayores índices de ganancia» (Moctezuma, 2017: 495).

<sup>3</sup> Para una explicación más extensa de la pérdida del carácter público, social y urbano de la política habitacional reciente, se recomienda revisar Pedrotti (2016, 2017b).

<sup>4</sup> En la literatura reciente sobre urbanización popular de las periferias se ha nombrado a esta como una urbanización descapitalizada (Iracheta y Smolka, 2000; Rébora Togno, 2000) en el sentido de la insuficiencia de capital —económico, humano, técnico— para generarla, ya que se da a través de una acción protagónica de los habitantes del área (en general población de bajos recursos), sin mayor apoyo ni respaldo institucional. Por otro lado, entendemos la urbanización mercantilizada en el sentido que lo plantea Pírez al referirse a los conjuntos urbanos como resultado de un *proceso de urbanización mercantil*, muy exitoso: «Es exitoso porque ha producido urbanizaciones con capacidad para recibir a millones de personas, tales urbanizaciones han sido compradas; esto es, se ha cerrado el círculo de la acumulación del capital. Pero al mismo tiempo no se ha resuelto la integración de la población de menores recursos en procesos plenos de urbanización [...] ¿Estamos entonces ante un éxito mercantil que es a la vez un fracaso urbano?, ¿cómo explicarlo? Sintéticamente: se ha logrado un proceso de urbanización de muy amplia cobertura al bajar notablemente los costos, de manera que se ampliara la accesibilidad socioeconómica sin disminuir las posibilidades de obtener ganancias» (2014: 489). El autor deja entrever que, aunque no es informal, se trata de una urbanización precaria.

de toda producción del espacio urbano—; 2) quienes conforman el sector inmobiliario desarrollador, a través de sus empresas de promoción y construcción, han fungido como los *productores* de los espacios habitacionales que este texto refiere; estos han intervenido en y controlado la ejecución no solo de las viviendas, sino también de la infraestructura urbana necesaria, algunos equipamientos y otras obras de urbanización; 3) las autoridades gubernamentales de los ámbitos de gobierno central e intermedio (federación y estados) han fungido como los principales promotores (y por lo tanto legitimadores) de este tipo de producción alineando las políticas, reglas e instrumentos, así como la operación de los organismos de vivienda como financiadores, en la concreción de estos espacios.

En este contexto, ya en la etapa o momento de ocupación y uso, son los gobiernos locales y sus representaciones, en conjunto con la población residente (usuarios, habitantes, vecinos), quienes han debido asumirse como gestores-administradores del funcionamiento de estos espacios habitacionales.

Así, los resultados de esta política han recibido numerosas críticas. Se apuntan distintos aspectos, desde el diseño arquitectónico y urbanístico hasta los que interpe-lan de manera amplia la garantía del derecho a una vivienda adecuada; entre estos, el aspecto de la gestión del espacio una vez construido y ocupado, en uso, resulta un tema de gran preocupación para los gobiernos municipales, en el entendido de que deben asumir —con restringidas capacidades— la responsabilidad de enfrentar: 1) desafíos diversos para proporcionar servicios a estas nuevas áreas de numerosa población; 2) la es-casa voluntad o interés de promover arreglos institucionales con sus pares, e incluso otros niveles de gobierno en el espacio metropolitano, donde confluyen múltiples asuntos del funcionamiento de los conjuntos; 3) muy limitados recursos presupuestales y técnicos para ofrecer adecuados niveles de calidad residencial en los conjuntos.

El siguiente apartado tiene la intención de exponer las particularidades de este tras-lado de responsabilidades al gobierno municipal, desde lo que se indica en la normativa mexiquense.

### *El proceso de municipalización de conjuntos urbanos en el Estado de México*

Según la normativa con la que, a inicios de 2001, se reguló la producción de los con-juntos urbanos en el Estado de México —y que en esencia continúa vigente—, estos transitan básicamente por tres etapas durante su producción:<sup>5</sup> 1) la *autorización* (a cargo

.....

<sup>5</sup> Para un mayor detalle de estas etapas y actividades, se sugiere revisar Pedrotti (2016: 104-114).

de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda [CEDUYV], órgano interinstitucional que incorpora a los municipios de referencia en la decisión de instalación o no de un conjunto en un determinado municipio);<sup>6</sup> 2) el *seguimiento de las obras* privadas y públicas, lo cual comprende la edificación de las viviendas y toda la infraestructura y los equipamientos, en lo que intervienen autoridades estatales y municipales,<sup>7</sup> y 3) la *entrega-recepción*, conocida como *proceso de municipalización*. A continuación expondremos con más detalle qué comprende esta última.

Una vez concluidas las obras de urbanización y equipamiento de un conjunto urbano y que se ha cerrado y aprobado la bitácora de supervisión de obra por parte del equipo supervisor, el promotor —hasta ese momento, *titular* del desarrollo o conjunto— debe dar aviso por escrito a la SEDUYM para llevar a cabo su entrega formal al municipio res-

.....

<sup>6</sup> La CEDUYV es un órgano técnico de coordinación interinstitucional que fue instalada formalmente en febrero de 2006 (antes de ello los conjuntos urbanos eran revisados por una comisión similar, la Comisión Mixta de Fomento a la Vivienda, con atribuciones afines). Está compuesta por representantes de: 1) la Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDU, hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, SEDUYM), a través de las Direcciones Generales de Operación, Planeación y Control Urbano; 2) la Secretaría General de Gobierno, a través de las Direcciones Generales de Protección Civil y del Instituto de la Función Registral del Estado de México; 3) la Secretaría del Medio Ambiente, a través de la Dirección General de Ordenamiento e Impacto Ambiental; 4) la Secretaría de Agua y Obra Pública (hoy Secretaría de Obra Pública), a través de la Comisión del Agua del Estado de México, y 5) la Secretaría de Comunicaciones (hoy Secretaría de Movilidad), a través de la Dirección General de Vialidad. Asimismo, participan el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM), la Comisión Federal de Electricidad y los municipios respectivos cuando se trata de la producción de conjuntos en su jurisdicción. Generalmente se convoca a representantes de las Direcciones de Catastro, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, y de la comisión u organismo operador de agua municipal (Pedrotti, 2016: 105).

<sup>7</sup> La supervisión de la *obra pública* (redes, conexiones, banquetas, vialidades, áreas verdes, módulos deportivos, equipamientos educativos, plantas de tratamiento) está a cargo de la Dirección General de Control Urbano de la SEDUYM, con conocimiento de las dependencias municipales que luego deberán asumirlas (Direcciones de Obras Públicas). Por su parte, la supervisión de la obra privada (viviendas) estaría a cargo de las direcciones de desarrollo urbano de los municipios. Sin embargo, cabe aclarar que no ha existido como tal un código contra el cual supervisar este tipo de producción dada la técnica constructiva de prefabricación utilizada.

pectivo; dicha entrega puede ser total o parcial, es decir, de una o varias de las secciones en que se estructure el conjunto.

Se entrega un aviso de terminación de obras que debe ir acompañado, por una parte, de un plano actualizado del conjunto que contenga todas las modificaciones que, en su caso, se le hayan realizado (relotificaciones, cambios de uso e intensidad de aprovechamiento, etc.); y, por otra parte, de la determinación del costo total de construcción de las obras.

Con lo anterior, la SEDUYM, a través de la Dirección General de Control Urbano, le comunica a la empresa promotora el monto de la garantía que debe depositar a favor del municipio (o, en ciertos casos, del gobierno del estado) para responder en caso de que las obras hayan sido ejecutadas con defectos o vicios ocultos. La empresa entonces otorga una fianza o hipoteca, que queda en resguardo por un periodo de dos años.

En lo sucesivo se elabora un acta de entrega-recepción de las obras y se suscribe entre el promotor y el municipio (dentro de los veinte días siguientes a la recepción del acta por parte del municipio), con la intervención de la Secretaría.

Una vez suscrita el acta de entrega-recepción —parcial o total— de las obras, así como de las respectivas áreas de donación, el conjunto urbano se entiende como incorporado al centro de población donde se ubique para los efectos de su planeación, gestión y administración, por lo que el municipio se convierte en el encargado de dar mantenimiento al equipamiento y las áreas de propiedad pública, así como de la prestación de los servicios.

De tal manera, tanto el actor responsable como los recursos para la producción de estos conjuntos urbanos son, en su origen, privados. Sin embargo, al momento de la puesta en funcionamiento, en la administración y el mantenimiento de áreas y redes, el actor público —en este caso el municipio— se hace por obligación presente, con toda la complejidad, las dificultades e insuficiencias que esto suponga. Como bien señala Pérez, «los gobiernos locales deben aportar recursos para producir las verdaderas condiciones de posibilidad que se requieren para el funcionamiento» de esta producción (2014: 497).

Es justo en ese momento cuando se suscita un problema muy común: las autoridades municipales no están preparadas, no cuentan con suficiente capacidad técnica (tanto de infraestructura instalada como de personal) ni financiera (en términos de recursos presupuestales, propios o externos), por lo que se ven rebasadas (Isunza y Méndez, 2011: 120) al recibir la responsabilidad de atender adecuadamente las múltiples necesidades y demandas de los conjuntos en la dotación de servicios y el mantenimiento de los espacios.

A la luz de todo lo anterior, el objetivo del apartado siguiente es dar evidencia, a través de un ejemplo, de cómo aborda un gobierno municipal de una zona metropolitana (la de Toluca) la gestión de los servicios en estos espacios habitacionales. Incluso, interesa identificar algunos vacíos de gestión, donde son los representantes vecinales quienes crean estrategias para la atención de estas demandas.

La gestión del espacio habitacional  
en conjuntos urbanos municipalizados en Zinacantepec, ZMT

*Acercamiento metodológico al caso de estudio*

¿Cómo observar la gestión del espacio habitacional en los conjuntos urbanos de la periferia metropolitana? Esta inquietud surgió como resultado de una primera investigación (antecedente) sobre calidad residencial en conjuntos urbanos,<sup>8</sup> donde la hipótesis que se manejó buscó dilucidar los diversos vínculos entre las condiciones de producción de vivienda social presentes en la gestión de la política habitacional del Estado de México en el decenio 2001-2011 y la calidad residencial de los espacios producidos.

El trabajo escogió como unidad de análisis los conjuntos urbanos del segmento de vivienda de interés social en la ZMT. En tal sentido, de esa investigación se obtuvieron varios resultados sobre la habitabilidad de estos espacios en la metrópoli mexiquense no solo en la escala de la vivienda sino también del espacio residencial, que en la investigación fueron definidos como calidad residencial.

Uno de los hallazgos relevantes de esa investigación permitió descubrir que en la generación de condiciones de calidad residencial intervienen otros factores más allá del diseño de los espacios y de la intencionalidad que tenga ese diseño, que justamente refieren a la gestión del espacio.

Este y otros hallazgos permitieron pensar en nuevas preguntas, que condujeron al desarrollo de una segunda investigación, la actual, donde el espacio habitacional en estudio continúa siendo el de los conjuntos urbanos en la ZMT, pero considerando la vida en los conjuntos luego de su municipalización; aquí cobra relevancia la gestión de sus espacios comunes tanto desde la acción vecinal como desde el gobierno local. De esta manera, interesa conocer las características y los alcances de actuación de estos dos actores en los conjuntos a partir de la etapa conocida como entrega-recepción o municipalización.

.....

<sup>8</sup> Tesis doctoral publicada en Pedrotti (2016).

El análisis que este texto está basado en información obtenida como resultado de estas dos investigaciones, la antecedente y la actual. En tal sentido, tomando en cuenta la pregunta que abre este apartado, para conocer cómo hacen frente los actores locales a la gestión del espacio habitacional, se consideró pertinente un acercamiento cualitativo a las fuentes a través de entrevistas con quienes cotidianamente afrontan estos asuntos. Por lo anterior, para este artículo se aprovecharon las entrevistas a responsables de la administración local (funcionarios del gobierno municipal de Zinacantepec durante la administración 2016-2018) y representantes de los conjuntos (delegación municipal con sede en el conjunto urbano La Loma I, periodo 2016-2019). La elección de estos sujetos obedece, en efecto, a que están directamente relacionados con la provisión, el funcionamiento y la administración de los servicios en los conjuntos urbanos. Son quienes enfrentan el día a día de los retos que plantea la gestión de estos espacios habitacionales.

Las entrevistas buscaron indagar cuestiones referentes a la organización de esta gestión y las dificultades que surgen al respecto (técnicas, financieras, de disponibilidad, capacidad y cobertura según los recursos, etcétera).

Algunos datos relevantes de los que se tiene registro<sup>9</sup> indican que el universo de los conjuntos urbanos producidos en los últimos 17 años (1999-2016) en el Estado de México asciende a 355, de los cuales 228 se encontraban municipalizados a inicios de 2017. En la ZMT, de los 89 conjuntos producidos en el periodo, la información de la SEDUYM indicaba 38 municipalizados a inicios de 2017, 23 de estos en el segmento de interés social, y de ellos tres ubicados en el municipio de Zinacantepec (La Loma I, La Loma II y El Porvenir).

Zinacantepec se encuentra entre los cinco municipios —de veintidós— más relevantes de la ZMT, junto con Toluca, Lerma, Metepec y Almoloya de Juárez. Con casi 190 000 habitantes en 2015 y una superficie de poco más de 300 kilómetros cuadrados;<sup>10</sup> su conurbación física y funcional le confiere una relación directa y cercana con el municipio de Toluca, ciudad central de la metrópoli y capital de la entidad. Aun así, la localiza-  
.....

<sup>9</sup> Información obtenida de estadísticas disponibles en la página electrónica de la SEDUYM del Gobierno del Estado de México: [seduym.edomex.gob.mx](http://seduym.edomex.gob.mx).

<sup>10</sup> Tenía 188 927 habitantes en una superficie de 313 230 kilómetros cuadrados, según datos del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zinacantepec, actualizado en 2015, y con base en información recabada por el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGCEM).

ción de sus conjuntos urbanos ha respondido, como tantos otros, a la lógica de terrenos un tanto alejados de la cabecera municipal, circundados por usos todavía rurales, cuyo acceso se resuelve regularmente por alguna vialidad conectora, lo cual, en suma, representa una inserción desventajosa, pues forma parte de la urbanización periférica tanto del municipio como de la metrópoli. Todo lo anterior fue útil en la selección de este como un espacio de referencia propicio para el análisis.

La gestión del espacio habitacional de los conjuntos urbanos en la competencia del ayuntamiento de Zinacantepec comprende la prestación de servicios tales como la recolección de residuos; el mantenimiento del alumbrado público; la limpieza y el mantenimiento de áreas verdes, jardines vecinales y parques; el mantenimiento de vialidades públicas en el interior (principalmente bacheo y reencarpetado); el suministro de agua corriente, y la vigilancia municipal. Otros servicios quedan a cargo del gobierno estatal (como el transporte público, de la Secretaría de Movilidad, GEM, y la administración y el mantenimiento de los equipamientos educativos, de la Secretaría de Educación, GEM), y del gobierno federal (como el suministro de energía eléctrica, a cargo de la Comisión Federal de Electricidad [CFE]).

En Zinacantepec cada uno de los servicios señalados como competencia del gobierno municipal es asumido por una dirección en particular para atender las necesidades de todas sus colonias, barrios, fraccionamientos y conjuntos urbanos. En el caso de estos últimos, una vez que se suscribe el acta de entrega-recepción de las obras de los conjuntos entre el promotor y el gobierno municipal, es el presidente municipal el que, a través de actas de cabildo y oficios específicos, turna las responsabilidades a las distintas direcciones, a saber: recolección de residuos, limpieza de áreas verdes y mantenimiento del alumbrado público, a cargo de la Dirección de Servicios Públicos; mantenimiento de vialidades públicas y otras obras de interés, a cargo de la Dirección de Obras Públicas; suministro de agua corriente y mantenimiento de obras de drenaje, a cargo del Organismo Público Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (OPDAPAS); vigilancia municipal, a cargo de la Dirección de Seguridad Pública.

Con excepción del OPDAPAS, se realizaron entrevistas a servidores públicos de todas las direcciones mencionadas, así como de la Dirección de Desarrollo Urbano (encargada de suscribir el acta de entrega-recepción con los promotores inmobiliarios, una vez que el conjunto urbano está listo para entregarse),<sup>11</sup> para conocer las características y

.....

<sup>11</sup> Además, esta dirección se encarga posteriormente de otorgar licencias para la ampliación (en altura

problemáticas de su labor en los conjuntos urbanos. A continuación se expone y analiza información recabada en las entrevistas, que se consideró sustancial para entender los derroteros de la gestión en estos espacios habitacionales.

*Sobre la recolección de residuos, el mantenimiento del alumbrado público y la limpieza de áreas verdes*

Según lo comentado por personal de la dirección encargada, antes de iniciar como tal la prestación concreta de la recolección de residuos en un conjunto que ya se ha municipalizado, se programa una visita al mismo para el reconocimiento del lugar y la determinación del trazado de rutas, tomando en cuenta el diseño de las calles, su ancho y el tendido de las redes de infraestructura aérea; lo anterior con el objeto de evitar la ocurrencia de accidentes diversos por el paso de los camiones recolectores:

Un camión de la basura mide alrededor de seis metros de altura, es decir; son cinco metros, pero como a veces le ponen una bolsa para separar o dividir, debemos observar que el tendido de cables, alambre de luz y teléfono estén a seis metros mínimo, para evitar algún riesgo de trabajo con los compañeros; porque hemos tenido experiencias en años anteriores, que ha sucedido un par de veces, que se revientan los cables, y puede producir algún accidente (supervisor, 11 de mayo de 2018).

Es esencial realizar estos recorridos previos no solo por una cuestión de seguridad para el personal que efectúa la recolección, sino también para poder informar a los residentes sobre la forma en que se ejecuta dicha actividad, y que resulte eficiente:

Luego en las colonias de interés social hay privadas, y necesitamos hacer un estudio para ver si la unidad entra. Y que los vecinos estén dispuestos a guardar sus coches en sus cocheritas chiquitas, para que permitan la entrada de las unidades. Porque volvemos a lo mismo: la dimensión del camión es de 1.8 a dos metros de ancho, más los «jumbos», que es donde separan el PET y el cartón, debemos dar un metro más de margen, para evitar incidentes con los carros de los vecinos (supervisor, 11 de mayo de 2018).

.....

o en superficie) y mejoramiento de las viviendas de conjuntos urbanos en el municipio —obra privada—, de acuerdo con el reglamento que cada conjunto urbano posee al respecto, y que hace del conocimiento del gobierno del Estado en la autorización de las obras.



Se realizan paradas de recolección en puntos estratégicos, donde los habitantes deben acercarse al camión para entregar su basura. Se trata de una modalidad que permite el ahorro de tiempo y combustible.

Lo que hacemos es designar las paradas, invitando a los vecinos a que caminen de veinte a cincuenta pasos. Y así abatimos tiempo, costos, porque el tiempo que se tarda el camión en una parada es de cinco a diez minutos, dependiendo de la cantidad de gente, y de la actitud de la gente (no falta la vecina que primero barre y luego nos entrega la basura). No nos paramos casa por casa [...], porque a la larga, en una calle de unas cincuenta casas, nos llevaríamos dos horas. Si lo distribuimos en cuatro paradas, nos llevamos veinte minutos, y agilizamos. Y de ese tiempo y ese diésel que se ahorra, lo invertimos en otras comunidades (supervisor, 11 de mayo de 2018).

La apertura de una nueva área —como un conjunto urbano— para la prestación del servicio no implica necesariamente la ampliación de presupuesto ni de recursos materiales para esta dirección. Se cuenta con el mismo combustible, la misma cantidad de unidades y el mismo personal hasta la siguiente asignación anual de presupuesto, que no necesariamente implicará una ampliación. Por ello se comentaron una serie de estrategias creativas —de solidaridad y apoyo entre el personal— para sacar adelante la prestación del servicio:

Mire, en principio no tenemos recursos. Y como tenemos una programación anual, vemos aquí entre los compañeros, que nos apoyen. Por ejemplo, durante la semana a algún camión le sobran diez litros de diésel; a otro, cinco. Vemos, nos organizamos de tal forma que hacemos la programación de que con el mismo presupuesto en ese año, si nos lo entregan —al conjunto urbano—, por ejemplo, ahorita (mayo) tenemos que absorber el gasto hasta diciembre. Ya después de diciembre, se solicita un poquito más de presupuesto tomando en consideración el kilometraje, y el tiempo que se tarda en dar el servicio.

Aquí debemos ingeniárnoslas con nuestros compañeros para solucionar los problemas que tenemos. Y si son pequeños, a veces entre ellos mismos se arreglan. Que si le falla o le falta alguna pieza al camión, se prefiere invertir cien pesos, que dejar de trabajar un día. Pero los compañeros se solidarizan y se llega a resolver.

Creo que no les han cambiado una unidad en aproximadamente 5-8 años. Entonces, hay que trabajar con las mismas unidades. A veces tenemos el problema de que se descompone. Y eso, pos igual, con el carro descompuesto, a veces tenemos una unidad que se ocupa en dos turnos. Y

también hace falta la mano de obra; tenemos personal de apoyo que no percibe ningún salario, lo que percibe es a través de lo que recolecta de PET, y de las propinas que le llegan a dar (supervisor, 11 de mayo de 2018).

Sobre la periodicidad en el servicio de recolección, se realiza dos veces a la semana; particularmente, se indicó que el sábado resulta ser un día muy productivo para la recolección porque la gente «se encuentra en casa». Dada la estrategia de recolección, se requiere el apoyo de la propia gente para acercar su basura al camión; desde el punto de vista del prestador del servicio, esto sin duda es positivo porque se ahorra tiempo y dinero. Pero desde la perspectiva del demandante, no: se trata de población que, dada su localización lejana de los centros de trabajo, regresa a su vivienda al final de la jornada. Por lo tanto, es probable que deba convivir con su basura durante la semana o buscar un servicio adicional —privado y pagado— para poder deshacerse de ella. De lo contrario, debe esperar al sábado.

El sábado se llega a dar el servicio hasta de 90 % de los habitantes, se aprovecha muy bien, en días de semana un 40 % a 50 %, porque la gente está trabajando, no está en su casa (supervisor, 11 de mayo de 2018).

En cuanto al mantenimiento del alumbrado, se comentó que los focos fundidos se cambian conforme lo demandan los residentes; no se anticipan recorridos ni revisión. Y en efecto, una vez más, el presupuesto es mínimo.

Los vecinos se encargan de hacer el reporte; por ejemplo, «una lámpara está fundida, en tal o cual lugar», se hace la programación, y si nosotros tenemos —porque también carecemos de recursos para abastecer a todas las comunidades del municipio—, si lo hay, de inmediato, uno o dos días, y se hace la reparación, o se maneja por zonas para ir avanzando, de acuerdo con los reportes. Andamos muy limitados en cuestión de presupuesto (supervisor, 11 de mayo de 2018).

Cuando un conjunto urbano se municipaliza existe por norma la responsabilidad del promotor de dejar una fianza por dos años al municipio, para que responda en caso de que se requiera por la aparición de vicios ocultos. Se preguntó si se había aprovechado este recurso alguna vez, pero se indicó que no se tenía conocimiento al respecto.

En relación con la limpieza y el mantenimiento de las áreas verdes y los módulos deportivos, se observó que no se concibe esta tarea como una responsabilidad de la dependencia, sino como un apoyo para los residentes y el cuidado de sus espacios recreativos. De hecho se pudo constatar que la cuadrilla de parques y jardines solo trabaja en la explanada del palacio municipal de manera frecuente. En las otras áreas del municipio, incluidas las de los conjuntos urbanos, solo se hace a solicitud expresa de los residentes.

A nosotros no nos corresponde, nosotros apoyamos. Por decir, el delegado de la zona donde está el área verde nos solicita a nosotros que vayamos y cortemos el césped y retiremos; nosotros no tenemos personal para realizar esa actividad. Sin embargo, nosotros los invitamos a que se organicen entre ellos con el delegado municipal, formen una campaña de limpieza, y nosotros los apoyamos con la unidad para recoger toda la basura.

Y eso en cierta medida nos ha funcionado, porque en la medida en que se organice la sociedad a nosotros nos favorece, porque cuando ellos levantan la basura, le piensan luego en volver a tirarla. En cambio, si nosotros le diéramos todo el servicio, ah, entonces «no importa», porque al fin vienen y lo levantan. Y así vamos educando a la gente. Porque hay muchos habitantes en esas nuevas colonias, imagínese en una casita de ¿qué será, cinco por siete? Viven seis personas... eso implica mucha basura. Y si no los involucramos, a nosotros nos pega más. Porque rápido se forman focos de infección, allí en los parques donde todo mundo empieza a tirar. Entonces tratamos de evitar eso, involucrándolos (supervisor, 11 de mayo de 2018).

### *Sobre el mantenimiento de vialidades y otras redes de infraestructura*

De acuerdo con lo comentado en las entrevistas, la Dirección de Obras Públicas interviene en los conjuntos urbanos municipalizados fundamentalmente para la resolución de distintos tipos de problemas vinculados con el uso y mantenimiento de las vialidades:

[...] En El Porvenir, la infraestructura empezó a verse dañada por la naturaleza, árboles que sembraron y que no eran aptos para mobiliario urbano. Levantaron banquetas y algunas zonas. Obviamente, en conjunto, entró [la Dirección de] Medioambiente para solicitar podas, y nosotros para ver que no se dañe lo que son guarniciones, banquetas, la parte de tubos de agua o drenaje que pasaran por allí.

Me viene también a la cabeza ahorita otros fraccionamientos como Bosques de ICA, en lo que es el mantenimiento de las calles ya entregadas, entramos nosotros a hacer algo de mantenimiento, bacheo (director de Obras Públicas, 17 de abril de 2018).

También se señalaron trabajos de mejoramiento de redes de infraestructura por problemas que han surgido con el tiempo:

Justo hoy a las doce pm tenemos una inspección en Loma I, hay un área que se inunda, yo mando a hacer una inspección y vemos que hay una baja capacidad de los desagües y está generando inundación en las últimas casas según la pendiente natural, que son las casas al suroriente. Entonces ahí es donde tenemos un problema, que ya lo toma el municipio. A las doce pm van a estar de manera colegiada ODAPAS, Obras Públicas y los delegados, para dar una solución, previo a que viene la temporada de lluvias. En otros años se ha inundado, y este año nos estamos anticipando. La solución es, primero, una limpieza que pudiéramos estar generando, y si no se soluciona, tendríamos que estar cambiando la capacidad de los tubos de desagüe pluvial (director de Obras Públicas, 17 de abril de 2018).

Todas estas acciones son respuestas a iniciativas y solicitudes de los vecinos y residentes de conjuntos. También se señalaron otro tipo de proyectos y obras en que la Dirección de Obras Públicas se involucra, para responder a las demandas:

Ahí mismo, en Loma I, Loma II y El Porvenir, se han reunido las organizaciones de vecinos de los tres conjuntos y han solicitado un centro comunal; y Desarrollo Urbano ha hecho la gestión de la donación de un predio para que ellos puedan desarrollar su iglesia. [...]. Nosotros, con los arquitectos e ingenieros les haremos un proyecto. Se les entrega, y ellos estarán haciendo el proceso, vía sus cooperaciones y recursos [...] Porque la normatividad no permite aplicar recursos municipales y estatales para la construcción de templos, pero podemos [...] auxiliarles con otro tipo de apoyo (director de Obras Públicas, 17 de abril de 2018).

Se está haciendo un semáforo ahorita, en El Porvenir, porque [el acceso] ha causado algunos accidentes. Entonces esa infraestructura, por ejemplo, la tiene que ver el municipio. [...] por suerte ya se está generando esa infraestructura para darle seguridad a la gente, fluidez, porque también pues nunca los dejan salir, por la cantidad de vehículos que circulan desde Almoloya<sup>12</sup> (director de Obras Públicas, 17 de abril de 2018).

Con respecto a los recursos disponibles para la realización de nuevas obras o el mejo-

.....

<sup>12</sup> El semáforo se está colocando a la salida del conjunto, para que los vecinos puedan incorporarse a la vialidad.

ramiento de las existentes, si bien se señaló que se trata de «problemáticas muy grandes, con muy pocos recursos», se mencionaron varios programas de los cuales pueden provenir —y de hecho se han aprovechado— los recursos, entre ellos el F I S M, el F O R T A M U N y el F E F O M<sup>13</sup> —en el rubro de mantenimiento a rodamiento— o incluso los recursos propios. Una vez más, el recurso de la fianza que el promotor debe poner a disposición durante los dos años posteriores a la entrega se señaló como un elemento que no se utiliza o del cual no se tiene conocimiento.

Por otra parte, si bien se reconoció que durante la etapa de supervisión de las obras, cuando los conjuntos urbanos se están construyendo, la Dirección de Obras Públicas participa en conjunto con otras áreas del gobierno estatal («se trabaja de manera colegiada»), luego de la municipalización es solo el ámbito municipal el encargado de la resolución de los problemas. Tampoco existe relación alguna con el promotor posterior a la entrega-recepción.

#### *Sobre la vigilancia municipal*

Según lo comentado en entrevista con el subdirector de Seguridad Pública de Zinacantepec, la principal tarea que se realiza son los recorridos de vigilancia diarios.

Sí, una vez que se abre nosotros tenemos que ir haciendo reconocimientos, porque no conocemos la zona, solo los ingenieros que la hicieron. Y entonces tenemos que ir observando. El policía hoy en día tiene que ser muy observador. [...] Allí lo único que hacemos son recorridos de vigilancia, nada más. No elegimos ni decimos la frecuencia con que lo hacemos, para no advertir a quien pudiera estar mal obrando [...] El recorrido es disuasivo, totalmente (subdirector de Seguridad Pública, 25 de mayo de 2018).

Aunque en los conjuntos haya ciertas restricciones de acceso —como casetas con plumas— y la presencia de personal de seguridad privada que los vecinos sustentan con distintas modalidades, esta no es considerada suficiente. «Nosotros somos preventivos y apoyamos. La gente, aunque tenga seguridad privada, quiere ver que entre la patrulla. Eso les da seguridad» (subdirector de Seguridad Pública, 25 de mayo de 2018).

.....

<sup>13</sup> F I S M: Fondo para la Infraestructura Social Municipal; F O R T A M U N: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios; F E F O M: Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal, operado por el Gobierno del Estado de México para los 125 municipios de la entidad.

En la misma sintonía con el resto de las áreas prestadoras de servicios, los recursos son limitados en patrullas y personal, y no aumentan con la municipalización de un conjunto urbano.

En Zinacantepec hay 200 mil habitantes, y el estándar de seguridad de la ONU marca que por cada mil habitantes debe haber tres policías. Entonces tendría que haber aquí 600 policías por turno. No los hay. No trabajan ni cien por turno (subdirector de Seguridad Pública, 25 de mayo de 2018).

Tenemos los mismos recursos. No se aumenta más, porque digamos, si tengo cincuenta patrullas, así hagan diez zonas habitacionales más, tengo que cubrir con los mismos recursos, más zonas. No aumenta nada. [Por ejemplo], si bien es cierto que en Zinacantepec hay 226 escuelas, las cubrimos con 40 patrullas, pero no las cubro diario porque no me alcanza (subdirector de Seguridad Pública, 25 de mayo de 2018).

Dada la exigua capacidad de cobertura, se han instrumentado algunas medidas, como la creación de grupos de WhatsApp con los residentes de los conjuntos, y en general con la comunidad del municipio.

También formamos con los vecinos grupos de WhatsApp. Esto nos ha funcionado muy bien porque no tengo, como dije, la cantidad de patrullas que necesito para atender a todos al mismo tiempo. Hay que recordar que en las grandes ciudades del mundo el éxito de la policía es porque trabaja con la sociedad, porque de lo contrario la policía no alcanza a cubrir las áreas (subdirector de Seguridad Pública, 25 de mayo de 2018).

Todos los policías tienen celular, y toda la gente también. Hacemos juntas vecinales con la gente de los conjuntos, hablamos con todos, hacen grupos de WhatsApp, y nos incluyen. Los administra algún responsable de manzana, o de colonia [...] Y entonces, toda la comunidad que ande caminando, en camión, siempre que sea dentro de los límites de Zinacantepec, habla, y comenta alguna situación que sucede o que sospechan. Y entonces nosotros llegamos; el cuate [sospechoso] no sabe, pero nosotros llegamos y revisamos, pedimos su identificación (INE), lo registramos, y lo subimos a Plataforma México; allí sale si tiene un procedimiento administrativo o penal.

Tengo aproximadamente como 40-45 grupos de vecinos, mire [...]. El presidente municipal actual está en varios grupos [...]. El trabajo con la gente, con el apoyo de la gente, con la gente como informante, es el que da frutos (subdirector de Seguridad Pública, 25 de mayo de 2018).

Con referencia específica a las distintas situaciones de seguridad que se suscitan en los conjuntos urbanos del municipio, se comentó la problemática particular de las Lomas (I y II), y se atribuyó lo anterior a su localización y la composición de sus residentes.

La Loma I y La Loma II son conjuntos muy delicados y difíciles, recordemos que a un lado está el penal.<sup>14</sup> Mucha gente llega a vivir ahí en la cercanía con el penal, entonces familiares que son población «flotante» están allí porque quieren estar cerca. Y esa gente, no toda es buena gente [...] hay antecedentes, incluso familiares.

Se dan problemas como robos a casa habitación, a veces entre ellos mismos. Casualmente hay gente que no quiere hablar, que no quiere decir nada, pero sí se dan cuenta. Ellos se conocen. En La Loma I, casi 70 % de la gente renta. Y esa es otra problemática, no es vivienda propia. Es población flotante [...] vienen jueves o viernes, el sábado les toca visita, y luego se van. Entonces mientras están les gusta tomar, drogarse (subdirector de Seguridad Pública, 25 de mayo de 2018).

Por último, se recupera aquí un señalamiento contundente por parte del entrevistado, que se relaciona con el tema que ocupa a este artículo: «Es poca la gente que sabe que los rubros más importantes son seguridad y servicios públicos. Todo puede faltar en una sociedad, menos que pasen por tu basura, el agua, y la seguridad. Lo demás no importa» (subdirector de Seguridad Pública, 25 de mayo de 2018).

#### *La acción de vecinos y autoridades auxiliares municipales (delegados)*

Se entrevistó a la delegada de La Loma I, quien explicó que para la gestión de asuntos referidos a los conjuntos urbanos en esa área los delegados fungen como representantes de todos los residentes ante el gobierno municipal. Tal como se señaló anteriormente, en Zinacantepec hay tres conjuntos urbanos municipalizados del segmento de interés social, que se encuentran en una misma zona de referencia: La Loma I, La Loma II y El Porvenir. Los delegados de los tres conjuntos forman un equipo de autoridades auxiliares municipales cuya administración se corresponde en el tiempo con la del ayuntamiento, y si bien cada uno se encarga específicamente de lo que acontece y ocupa a su conjunto, están relacionados en su actividad, y en ocasiones fungen como un único actor ante la  
.....

<sup>14</sup> A un lado del conjunto urbano se encuentra el Centro de Prevención y Readaptación Social Santiago, prisión estatal que colinda al norte y está separado del conjunto por una vialidad secundaria de terracería.

autoridad municipal: «la función de nosotros es ser el portavoz de nuestros vecinos, de sus necesidades con el ayuntamiento, y gestionar que nos dé apoyo para darles solución» (delegada, La Loma 1).

La estructura de representación vecinal se organiza y distribuye por zonas en el interior del conjunto, y también en los equipamientos: hay representantes de manzana, encargados por cada escuela, etc. Se trabaja con la gente que tiene interés en participar, y no siempre se logra convocar a la mayoría:

Por lo regular se lanzan convocatorias con los representantes de manzana. Aquí hay 28, y cada una tiene un representante. Y se les notifica: oye, tal día va a haber una faena en el parque; la verdad es que no van muchos, de dos mil o tres mil habitantes que habemos, irán unos diez o quince [...] participan más cuando es por calle; si se les dice: en tu calle se va a limpiar, barrer o pintar o arreglar, ahí sí salen todos o la mayoría (delegada, La Loma 1).

Prácticamente todas las acciones que se refieren a la oportuna provisión de servicios, mantenimiento de áreas o reparación de obras se solicitan ante la autoridad municipal; sin embargo, no se espera —por la experiencia ya conocida— que su ejecución como tal quede a cargo solo del ayuntamiento, sino que se realiza de manera conjunta, entre vecinos —a través de una participación-acción voluntaria, no obligatoria— y los trabajadores municipales, e incluso estatales:

De hecho así hemos trabajado; por ejemplo, si necesitábamos cortar el pasto, compré una desbrozadora, tengo un chico que me ayuda, y un par de compañeras, nos encargamos entre los cuatro. Últimamente el gobierno estatal nos ha hecho favor de mandarnos una cuadrilla como de quince personas [...]. Por eso ahora llevamos adelantados poco más de la mitad del parque, porque contamos con ese apoyo [...] para la pinta de guarniciones y banquetas, nosotros gestionamos la pintura, pero las gentes de las calles que corresponden tienen que participar, con su brocha, su tina y a pintar, y a retirar el pasto de las guarniciones y dejar limpio (delegada, La Loma 1).

La exigua participación puede explicarse por distintas razones; una de ellas es la diferencia entre la valoración del espacio y la vida en el conjunto que tienen los propietarios con respecto a la de los arrendatarios, que según lo señalado —y que constata lo indicado por la Dirección de Seguridad Pública— son numerosos: «Muchos de los que rentan es porque tienen algún familiar “de vacaciones” aquí en la Peni, entonces nada más vienen



y rentan, no les importa. Como no van a permanecer aquí de manera fija, pues no les importa involucrarse mucho en las actividades del conjunto» (delegada, La Loma 1).

No existe, como tal, la obligación de pagar una cuota para las tareas de gestión vecinal; en todo caso, se solicita por actividad concreta que se debe realizar. A excepción, quizás, de la seguridad en el acceso al conjunto, que se explicó de la siguiente manera:

La mayoría de las empresas de seguridad busca que le paguemos por factura [...]; pero, realmente, es una cantidad exorbitante. Estuvimos buscando otras empresas, y finalmente contratamos con Siramosa; la verdad es que el comandante se ha comportado muy accesible, porque la cooperación o participación económica de los vecinos, pues siempre son los mismos. Se venden tarjetones —en la entrada— del 1 al 15 de cada mes. Habíamos quedado que el costo es de cien pesos por tarjetón, y si tenías dos automóviles, te daban uno adicional sin costo alguno. Pero a raíz de que hubo muchos asaltos anteriores, donde robaban carros, casas y demás, la gente dejó de confiar.

Ellos son los que hacen el rondín. Uno está en la caseta de entrada, otro en la salida, y otros dan vueltas por el fraccionamiento (delegada, La Loma 1).

La opinión frente a la eficiencia de la autoridad municipal en la prestación de algunos servicios resultó buena en general, en cuanto a la provisión de agua («muy rara vez llega a faltar»), la vigilancia («hay una patrulla que está disponible para los tres fraccionamientos durante las 24 horas. Si no está aquí, está allá o en el otro fraccionamiento. Se le habla, y en tres minutos ya está aquí») o la recolección de residuos («pasa los días miércoles y sábados la del municipio, y aparte tenemos dos personas que nos hacen favor de recolectar en la tarde, y a ellos hay que darles una aportación económica»). En otras cuestiones, como la ejecución o el mantenimiento de ciertas obras, sí se manifestaron preocupaciones. Entre las principales, se comentaron las siguientes:

*Bardas perimetrales.* Particularmente en dos de los cuatro límites del conjunto: uno es el muro que se encuentra al fondo, donde en algunas secciones los residentes lo han aprovechado como parte de la estructura de sus viviendas, para ampliar, y que ha manifestado deterioro a raíz de su desgaste, la sobrecarga de los proyectos de ampliación —para lo cual no fue diseñado—, e incluso daños posteriores al sismo registrado en septiembre de 2017; desde el gobierno municipal se les ha indicado que no es posible intervenir en su mejoramiento. El otro es el que colinda con el penal; se trata de una malla ciclónica que recorre los 1.2 kilómetros de ese borde; está muy deteriorada, e incluso es vulnerable

e insegura («por allí hacen sus agujeritos para entrar o salir»), por lo que a juicio de los vecinos requiere una sustitución, o su reemplazo por otro tipo de borde más resistente y seguro.

*Sistema de desagües pluviales del conjunto.* «Aquí sufrimos mucho de inundaciones en temporada de lluvias. Siempre mandan el Vactor, vienen, se desazolva, se limpia, tenemos el apoyo» (delegada, La Loma 1). Sin embargo, según lo manifestado, se trata de soluciones temporales, y en la siguiente temporada se presentan los mismos inconvenientes. Se señaló que es justamente de la Dirección de Obras Públicas de la que es más difícil conseguir respuesta. En razón de ello, se han ejecutado otro tipo de soluciones, no necesariamente adecuadas:

Hemos solicitado por lo mismo de las inundaciones, que se nos haga un desagüe general [...] siempre es en las calles de Loma Linda y en Santa Fe, el agua nos llega a media rodilla [...] tuvimos que romper la barda en una ocasión para poder desazolvar el agua. Nosotras mismas, entre mis compañeras y yo, pues hemos puesto una distancia, lo que mide un tabique, entre la barda y el suelo, para que allí pueda escurrirse el agua sin problema y que mientras no haya propiedades a un lado, pues que por ahí se vaya el agua (delegada, La Loma 1).

Por otra parte, resultó interesante conocer algunas estrategias que los representantes han instrumentado para ayudarse en la obtención de recursos para mejoras en el interior del conjunto, prescindiendo del gobierno municipal:

Cuando el ayuntamiento no nos puede ayudar, o no tiene recursos en ese momento, o ya se tardó demasiado, y los vecinos presionan, pedimos apoyo a quienes nos prestan otros servicios. Los taxis son uno de ellos, las pipas de gas, los distribuidores de agua, y son los que nos hacen el favor [...] cuando nosotros tenemos la necesidad de algún recurso, pues nos paramos en la caseta, y a los proveedores les comentamos: «oye, vamos a hacer esto, necesito que me apoyes». No sé, por ejemplo, «vamos a podar y cortar el césped en el parque». Necesito gasolina, para el parque que mide más de 1 200 metros, nos llevamos más de 40 litros de gasolina. Entonces... dóname dos litros de gasolina, o tres... por proveedor... entonces, ya nos van haciendo el favor (delegada, La Loma 1).

La empresa Gas Natural Fenosa llevó a cabo un trabajo de convencimiento, concientización y venta para ofrecer la instalación general —sin costo— y la conexión domicilia-

ria. En el proceso de negociación con los vecinos, se consiguieron otros beneficios para el conjunto:

El beneficio que el Gas Natural nos va a otorgar a todos los vecinos, es la remodelación de las casetas. Toda la obra la va a absorber la compañía de gas [...] pensamos en unos baños, les hacen falta. La incorporación de cámaras. Y también, otra imagen a la entrada del fraccionamiento, porque la verdad ya parece, cuando entra uno, unidad habitacional de Tepito, sin afán de agraviar (delegada, La Loma I).

Ahora bien, la gestión vecinal a través de la figura de los delegados y de vecinos más o menos participativos es en sí misma un trabajo que no necesariamente se realiza siempre en un ambiente de cohesión, apoyo y respeto. También se comentó que han existido conflictos y desacuerdos sobre ciertos proyectos, e incluso actitudes de sabotaje por parte de representaciones anteriores:

... aquí hay una base de taxis, Los Murciélagos, que vienen de Zinacantepec; tenían su base, entraban, cargaban gente y se iban. Para comodidad tanto de ellos como de nosotros como residentes, quisimos hacer un paradero. Los vecinos no estuvieron de acuerdo, y desafortunadamente la voz de uno jala a la mayoría [...] ellos pensaban que era cuestión económica de los taxistas conmigo, de hecho quien se opuso más al proyecto fue quien tuvo el cargo [de delegada] hace tres años, fue la primera persona que dijo «no».

Iba a hacerse junto al parque. [Allí] hay una serie de cajones de estacionamiento para visitantes, y lo único que solicitaban eran dos cajones, para poder tener dos unidades disponibles. Y de hecho nos habían propuesto el tema de «transporte seguro» [...] como un recorrido fijo. [...] Iba a ser un proyecto que financiaba la propia empresa de taxis, los vecinos no iban a tener que poner nada. No íbamos a invertir. Pero no se pudo (delegada, La Loma I).

Por último, cabe comentar que, por la misma insuficiencia de recursos materiales, se aprovechan otros, como los digitales y de redes sociales, para solicitar apoyo, brindar información o hacer visibles los reclamos:

Desde septiembre del 2017 a la fecha se dieron muchos asaltos a camiones; los residentes tenemos una página de Facebook donde se informa todo lo bueno, lo malo y lo que haya; entonces, de repente nos empiezan a bombardear, porque nos dicen: deberían poner seguridad, porque me

asaltaron hoy, ayer, y me volvieron a asaltar. Y así, nos comunicamos con el comisario, pero no hubo que ir hasta allá, le mandamos un mensajito. [...] al otro día ya había transporte seguro; se sube el oficial, da su presentación, hace lo que tenga que hacer y se baja en el Walmart, por ejemplo. La verdad, no puede haber un oficial en cada autobús, pero al menos disuade al ratero.

Tenemos contacto con el comandante, con el comisario, con los responsables del sector cada 24 horas; nos han proporcionado su número personal, se hacen los grupos [de WhatsApp], y directamente se hacen los reportes. Hay una buena conexión y forma de trabajo (delegada, La Loma 1).

### Algunas reflexiones finales

*El partido arquitectónico que no prevea modos de gestión adecuados condiciona negativamente el desempeño de la vivienda social, disminuye sus condiciones de habitabilidad y seguridad, y acorta su vida útil.*

Dunowicz y Hasse (2005: 85)

Las distintas experiencias de gestión de los espacios habitacionales metropolitanos, particularmente lo que sucede en los conjuntos urbanos de interés social, se convierte en un tema no solo pertinente sino relevante en un contexto de urbanización de las periferias que hemos denominado mercantilizado, promovido y legitimado por la política pública territorial-habitacional, en que las inversiones privadas iniciales han obtenido grandes ganancias por la apertura de esas áreas, y luego la responsabilidad de afrontar su funcionamiento en el tiempo se traslada a autoridades y vecinos, no necesariamente preparados para enfrentar tal reto. Ante los supuestos planteados inicialmente, se buscó mediante el análisis de un caso contar con información que, al menos desde la voz de los protagonistas de la gestión, corrobora que prácticamente no se anticipó el impacto de este tipo de urbanización ni las implicaciones subsecuentes para la administración municipal.

Quizás convenga, a la luz de las evidencias de este y otros trabajos que remiten al tema, abrir un espacio de reflexiones e incluso hacerse nuevas preguntas, que anotamos a continuación muy brevemente.

Un primer elemento sería considerar si con esta manera de urbanizar no se estarían reproduciendo las características de la urbanización descapitalizada, ciertamente común en la histórica ocupación de las áreas periféricas, pero ahora en un contexto de formalidad y supuesta planeación.

Por lo aquí presentado, luego de la municipalización de los conjuntos las autoridades locales asumen la gestión de los servicios, con alcances de actuación muy limitados en términos de recursos, apoyo y conocimiento; con resultados más o menos aceptables, generalmente poco satisfactorios. Ante ello, los vecinos deben empujar procesos de gestión que permitan compensar estas limitaciones y abonar a una cierta calidad residencial en los conjuntos; ellos sí cuentan con un amplio conocimiento del área, pero poco margen de recursos para su gestión. Con todo esto, los resultados son inciertos, y con el paso del tiempo será posible asistir a procesos de precarización —e incluso tugurización— de estos espacios.

Lo anterior pone de relieve que el vacío de gestión, señalado desde el inicio, en el que dejan los promotores a los conjuntos al retirarse, y los gobiernos estatales cuando apoyan la entrega-recepción, se llena de manera exigua con la actuación municipal y vecinal en las condiciones expuestas. Esto debiera ser un segundo elemento de reflexión, que cuestione la distribución de responsabilidades y cargas entre los actores que protagonizan las distintas etapas de producción de los conjuntos, incluyendo la gestión postproducción:

- Debiera revisarse, en principio, si ha resultado conveniente que el gobierno estatal —ente que autorizó— y el promotor —ente que construyó— se deslinden tan pronto de su incumbencia en el asunto; como ejemplo, cabría preguntarse sobre el real aprovechamiento de las fianzas exigidas a los promotores, ya que la evidencia permitió observar opacidad tanto en su existencia como en su manejo.
- En lo que concierne a la autoridad municipal, se trata de un asunto que interpela sus capacidades institucionales, tanto las que existen actualmente como las que es necesario reforzar; incluso convendría discutir sobre algunas actitudes advertidas: *reactiva* ante problemas cuya ocurrencia pudiera mitigarse —como en el caso de los baches o el de las inundaciones—, *omisa o negligente* ante otros, justificando su incapacidad de cobertura.

Otro asunto representa la relación autoridad local-vecinos/residentes, donde fue posible percibir un cierto discurso de trabajar con la gente o educar a la gente, que estaría desdibujando una realidad en que se dosifica la acción del primero y es la propia población la que afronta con su trabajo, tiempo y dinero los verdaderos costos de la gestión y el mantenimiento de los espacios; como, por ejemplo, las cuotas para la recolección más frecuente de la basura, o la adquisición de máquinas para la limpieza del parque. Esto último no estaría suponiendo que la participación vecinal no es necesaria ni útil —al con-

trario, siempre será fundamental—, sino observar con mayor detenimiento y proponer una repartición más organizada y equitativa de las acciones en la gestión.

Un tercer elemento de reflexión se refiere a lo que se antepone a la producción de estos espacios, esto es, su diseño y planeación; lo observado evidencia los criterios estáticos con los que generalmente se ha decidido la creación de nuevos espacios habitacionales, en contraposición a una necesaria visión más compleja, que considere su dinámica de vida, de cambios, de trayectorias socioespaciales e incluso de envejecimiento. En tal sentido, las características de la gestión para el funcionamiento de estos espacios serían un componente determinante que considerar para la obtención concreta de buenos niveles de calidad residencial.

En suma, lo expuesto en este trabajo pretende ampliar la reflexión sobre cómo gestionar de manera más virtuosa y asertiva los espacios habitacionales de nuestras ciudades, particularmente los de reciente creación, con el objeto de que pudieran acercarse, en la medida de lo posible, a hacer efectiva la anhelada garantía del derecho a la vivienda adecuada ◇

## Referencias

- Cárdenas, G. (2018). *Evaluación de las condiciones de habitabilidad de un conjunto urbano desde la perspectiva de los adultos mayores: el caso de Tlatelolco*. Tesis de doctorado en urbanismo, Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México.
- Coulomb Bosc, R. y Schteingart, M. (coords.) (2006). *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa.
- Duhau, E. (2008). Los nuevos productores del espacio habitable. *Ciudades*, 79(20), 21-27.
- Duhau, E., Mogrovejo, N. y Salazar, C. (1998). Bienes colectivos y gestión vecinal en los conjuntos habitacionales del Infonavit. En Schteingart, M. y Graizbord, B. (coords.), *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México. La acción del Infonavit*. México: El Colegio de México.
- Dunowicz, R. y Hasse, R. (2005). Diseño y gestión de la vivienda social. *Revista INVI*, 20(54).
- Eibenschutz Hartman, R. y Goya Escobedo, C. (coords.) (2009). *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006. Dimensión, características y soluciones*. México: H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Secretaría de Desarrollo Social, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa.

- Esquivel Hernández, M. T. (2008). Conjuntos habitacionales, imaginarios de vida colectiva. *Iztapalapa*, 29, 64-65.
- Gargantini, D. M. (2013). *Índice de gestión socio-habitacional: pautas operativas para monitorear la gestión socio-habitacional en municipios*. Córdoba, Argentina: Editorial Universidad Católica de Córdoba.
- Giglia, A. (2014). La democracia en la vida cotidiana. Dos casos de gestión de condominios en la Ciudad de México. *Alteridades*, 11, 75-85.
- Iracheta, A. X. y Pedrotti, C. I. (2013). Expansión metropolitana y producción habitacional en la zona metropolitana de Toluca. En Medina Ciriaco, S. (coord.), *Contribuciones al estudio de las ciudades, el Estado de México y el suelo urbano* (pp. 253-305). México: El Colegio Mexiquense, A.C.
- Iracheta, A. X. y Smolka, M. (2000). Access to serviced land for the urban poor: the regularization paradox in Mexico. *Economía, Sociedad y Territorio*, 11(8), 757-789.
- Isunza Vizuet, G. y Méndez Bahena, B. (2011). Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México. *EURE*, 37(111), 107-129.
- Moctezuma Mendoza, V. (2017). Experiencia y significados simbólicos de los habitantes de conjuntos urbanos de interés social en México: segregación, diferencia y distinción. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 32(3), 487-514.
- Pedrotti, C. (2016). *Calidad residencial y condiciones de producción en la vivienda social promovida por el sector privado. Zona metropolitana de Toluca, 2001-2011*. Ciudad de México: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- Pedrotti, C. (2017a). Producción y gestión del espacio residencial en la vivienda social promovida por el sector privado. Proyecto de investigación, El Colegio Mexiquense, A. C., Toluca, México.
- Pedrotti, C. (2017b). La gestión de la política habitacional en el Estado de México para la producción de conjuntos urbanos. En Ziccardi, A. y Cravacuore, D. (coords.), *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.
- Pírez, P. (2013). Perspectivas latinoamericanas para el estudio de los servicios urbanos. *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*, 14(14), 173-192.
- Pírez, P. (2014). La mercantilización de la urbanización. A propósito de los «conjuntos urbanos» en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 29(3), 481-512.

Puebla Cadena, C. (2002). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras: los cambios en la política de vivienda en México (1972-1994)*. México: Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales-El Colegio de México.

Rébora Togno, A. (2000). *¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos?* México: Miguel Ángel Porrúa.

Villavicencio, J. (coord.) (2006). *Conjuntos y unidades habitacionales en la Ciudad de México: en busca de espacios sociales y de integración barrial*. México: Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU), Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.

### *Entrevistas*

Licenciada Ana Isabel Álvarez Avelino, auxiliar administrativa de la Dirección de Desarrollo Urbano, Ayuntamiento de Zinacantepec, Administración 2016-2018, 17 de abril de 2018.

Ingeniero Víctor Manuel Sepúlveda Rodríguez, director de Obras Públicas, Dirección de Obras Públicas, Ayuntamiento de Zinacantepec, Administración 2016-2018, 17 de abril de 2018.

Licenciado Jacinto, supervisor en la Dirección de Servicios Públicos, Ayuntamiento de Zinacantepec, Administración 2016-2018, 11 de mayo de 2018.

Comandante Hugo Vera López, subdirector de Seguridad Pública, Dirección de Seguridad Pública, Ayuntamiento de Zinacantepec, Administración 2016-2018, 25 de mayo de 2018.

Señora Norma Alvarado Malvárez, delegada municipal de La Loma 1, Zinacantepec.





# Urbanización y procesos locales en los pueblos del poniente de la zona metropolitana de la Ciudad de México

*María Soledad Cruz Rodríguez\**

Recepción: 13 de noviembre de 2018 / Aceptación: 21 de febrero de 2019

**Resumen** El presente trabajo aborda cómo, en el contexto y las contradicciones de la urbanización neoliberal, los procesos locales inciden en la determinación de los rasgos específicos de las tendencias de la urbanización reciente. Para ello se consideran tres elementos: los procesos internos de urbanización de los pueblos, la disputa entre los actores sociales presentes por los recursos naturales, y los conflictos en torno a la propiedad de la tierra que generan nuevas urbanizaciones, divisiones entre los pobladores y problemas entre pueblos derivados de límites de sus tierras. El estudio se realiza en el poniente de la Ciudad de México, en la delegación Cuajimalpa.


**PALABRAS CLAVE:** periferia urbana, pueblos, propiedad, delegación Cuajimalpa.

## *Urbanization and local processes in the pueblos of the west of the metropolitan zone of Mexico City*

**Abstract** In the context of neoliberal urbanization with all its contradictions, the present work explains how local processes have determined specific features of recent trends. Three elements are considered: the internal processes of the urbanization of the pueblos, disagreements over natural resources between social actors in the location, and conflicts over ownership of the land used to generate new urbanizations. There have been divi-

.....

\* Profesora investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Área de Sociología Urbana. Azcapotzalco, Ciudad de México, México. [crmasol@yahoo.com.mx](mailto:crmasol@yahoo.com.mx)

<https://doi.org/10.32870/cer.v0i124.7768> / Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

sions among the local population, and problems between one pueblo and another, about the limits of their lands. The study is carried out in the west of Mexico City, in the Cuajimalpa delegation.

KEYWORDS: urban periphery, pueblos, property, Cuajimalpa delegation.

## Introducción

**E**l objetivo general de este trabajo es examinar la relación entre las tendencias dominantes de la urbanización reciente y los procesos locales presentes en la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) desde una perspectiva general que considere la problemática mundial de las ciudades en el siglo actual; esta relación se identifica como uno de los ejes centrales que determinan las características de las contradicciones presentes en las urbes. De ahí la importancia de contextualizar brevemente los principales rasgos del marco teórico que sustenta los resultados de investigación que se presentan en este artículo.

En el siglo XXI, los procesos de urbanización en el mundo tienen características que dan a las ciudades un dinamismo económico distinto del que se presentaba a finales del siglo XX. La intensa crisis urbana que se hizo evidente en el último tercio del siglo pasado se relacionó directamente con las transformaciones del capitalismo mundial con que iniciaba el agotamiento del modelo económico fordista, basado en la industrialización, para dar paso a una nueva etapa en la que las interrelaciones del capital internacional, la flexibilidad de los procesos productivos y los flujos de información y financieros pasaron a desempeñar un papel central. De esta manera, autores como Castells (1999) y Sassen (1995) construyen una forma diferente de comprender y estudiar la ciudad a partir de reconocer los elementos económicos derivados de la flexibilización del proceso de producción capitalista. Ellos se refieren fundamentalmente a tres rubros importantes: 1) el impacto de los flujos de información financiera, comercial y productiva; 2) el creciente y cercano intercambio entre los capitales internacionales, y 3) el creciente avance de las nuevas tecnologías de información.

Desde esta perspectiva, aparecen conceptos como la «ciudad de flujos» (Castells, 1999) y «la ciudad global» (Sassen, 1995). El primero remite directamente al reconocimiento del papel de los flujos informacionales, financieros y de gestión de la producción como ejes que articulan las nuevas formas económicas y sociales en la ciudad. Las formas emergentes de este proceso aparecen fundamentalmente en las grandes ciudades —megaciudades para Castells—, que se convierten en nodos de una economía mundial que se

interrelaciona cada vez más cercanamente, además de concentrar redes informacionales. Este proceso tiene expresiones materiales en la ciudad que refieren a una profundización de la segmentación de los espacios que la conforman y a una marcada diferenciación social y económica de la población urbana (Castells, 1999: 436-451).

El concepto de ciudad global también reconoce los principios mencionados arriba, pero aporta las nuevas características de la economía urbana, las cuales se orientan fundamentalmente a la construcción y consolidación de la terciarización del sistema económico. Esto implica la formación y concentración de empresas de finanzas y de servicios de información especializados. De esta manera, se da el reemplazo progresivo de la industria manufacturera por empresas de servicios especializados que tienen como base el desarrollo de innovaciones tecnológicas informacionales, proceso que genera una nueva economía urbana de corte terciario. Así, la geografía de las ciudades cambia tanto en su interior como a nivel mundial. En el primer aspecto, aparecen nuevos espacios urbanos caracterizados por la concentración de complejos corporativos comerciales con innovaciones tecnológicas de punta (espacios de centralidad), que contrastan con espacios diferenciados en los cuales se manifiesta una marcada polarización social y económica, que se observa en los diferentes mercados de trabajo, uso del espacio, estructura del consumo y en el mercado inmobiliario. Es así como se perfila una «ciudad dual» (Sassen, 1995: 27-43), que enfrenta las contradicciones espaciales, económicas y sociales de las nuevas formas de organización de la economía urbana. En el plano mundial, la geografía de las ciudades también se transforma. En este sentido, se observa una diversidad de ciudades, y su posición en la jerarquía económica depende de la intensidad y gestión de las redes informacionales relacionadas con los capitales internacionales (Parnreiter, 2010).

En este marco de «globalización de las ciudades», las tendencias generales de la relación entre los cambios en la economía mundial capitalista se han interiorizado en los procesos urbanos específicos de las diferentes ciudades del mundo. En esta segunda década del siglo XXI no hay duda de que las ciudades se han convertido en los espacios más importantes de inversión de capital. Desde el punto de vista de Harvey (2010), la inversión en la urbanización dinamiza la economía mundial y nacional; así, a través del capital inmobiliario se interviene directamente en la construcción de la vivienda, en proyectos de infraestructura y en complejos corporativos y turísticos. Esta creciente actividad inmobiliaria reestructura la fisonomía de las ciudades, modifica los usos del suelo y las características de la construcción urbana. En este proceso participan las elites finan-

cieras, así como las formas de gobierno y de gestión urbana, estas últimas incorporan mecanismos que facilitan la acción del capital.

La relación entre capital inmobiliario y financiero y la gestión urbana se lleva a cabo en un marco en el que la intervención del Estado se ha caracterizado por un funcionamiento facilitador de la actividad empresarial que invierte en la ciudad. De esta manera, el gobierno y la gestión urbana, en el siglo XXI, se han orientado a priorizar el papel del mercado y la desregulación del orden urbano, con lo que se ha impulsado la privatización de la construcción de infraestructura e inmuebles. Esto se ha dado fundamentalmente a partir de la instrumentación de grandes proyectos urbanos, los que en muchos casos han requerido elementos como la modificación de usos del suelo, reformas jurídicas sobre la intervención del capital privado, la utilización de la tierra urbana pública, etc. (Lungo, 2004). La privatización de la gestión urbana y su cercano vínculo con los actores que invierten capitales internacionales en la reconstrucción de la ciudad caracterizan el modelo de gestión de la llamada «urbanización neoliberal», que prevalece en general en las ciudades (Lungo, 2004; Harvey, 2010; Matos, 2007).

De esta manera, muchas ciudades del mundo, y en particular de América Latina, han sido moldeadas por un modelo neoliberal que prioriza tres aspectos: 1) la competitividad de los espacios urbanos mediante los cuales las autoridades buscan explícitamente atraer capitales nacionales y extranjeros; 2) la financiarización de los procesos, con el estímulo de las políticas de desregulación, privatización y liberalización, lo que ha generado un aumento de la oferta de capital inmobiliario, y 3) el abandono de los esfuerzos por promover una planificación urbana racional, normativa y centralizada (Matos, 2007). Los tres puntos mencionados han llevado a que la plusvalía haya ganado creciente importancia como criterio urbanístico, con lo que las inversiones privadas inmobiliarias desempeñan un papel fundamental en la orientación de la transformación urbana. Desde esta perspectiva, la ciudad se «conceptualiza como negocio» (Moreno, 2015: 19).

Si bien lo expuesto anteriormente nos lleva a identificar las tendencias mundiales del desarrollo del capitalismo y del nuevo papel de las ciudades, es importante señalar que este proceso no es hegemónico ni está libre de contradicciones en los territorios nacionales. Es decir, la conformación de los nuevos espacios urbanos es producto de una interrelación cercana de las prácticas económicas y sociales derivadas de los intereses locales, nacionales y mundiales. De esta manera, la presencia de lo local —entendido como la presencia de procesos sociales, culturales, económicos y territoriales diversos en la geografía de una nación— y sus contradicciones imprimen a las tendencias urbanizadoras neoliberales es-

peculiaridades que pueden reorientarlas o fortalecerlas (Massey, 2013). Esta relación, en términos generales, es conflictiva, y en muchos casos se estructura a partir de la oposición y resistencia local a los proyectos de urbanización neoliberal (megaproyectos).

Los elementos señalados explican la conformación de una ciudad diversa, fragmentada, con una gran desigualdad socioespacial y amplios contrastes económicos y territoriales. Ejemplo de esto es la conformación de nuevos espacios urbanos en los que predominan las clases hegemónicas que, con base en el discurso de la internacionalización y la competitividad, reproducen un modelo en el que predominan la presencia de servicios corporativos y la privatización del espacio. Esto contrasta con otras áreas en las que la diversidad social, la intensa socialización de los procesos locales y la confrontación con las tendencias de urbanización que pretenden transformar los espacios se presentan de manera cotidiana. Estos cambios tienen como escenarios las áreas centrales y los nuevos espacios de crecimiento de la ciudad, la periferia. Sobre este último escenario, es importante resaltar que es en las nuevas áreas de expansión urbana donde se presentan los cambios más importantes en términos del uso del suelo y la estructura urbana. Esto se debe a que es aquí donde se conforman los espacios de actividad concentrados en nodos de alta accesibilidad; en los que existe una morfología social cuyas características refieren a una marcada polarización y segregación social; todo ello acompañado por un proceso territorial en el que prevalece una estructura urbana desigual y una franja periurbana con actividades tradicionales vinculadas a la actividad rural (Pérez, 2006; Giménez, 2000; Delgado *et al.*, 2004).

Esta breve perspectiva teórica sustenta el contenido de este trabajo, y ayuda a contextualizar la relación existente entre la urbanización neoliberal y los procesos locales en el área poniente de la ZMCM. Desde la década de los ochenta del siglo pasado, en la ZMCM se dio paso a la instrumentación de planes de desarrollo urbano y megaproyectos que orientaron transformaciones urbanas en zonas específicas de ella. El objetivo de estos instrumentos coincide con lo planteado en el marco teórico, y se centra en el impulso a la creación de espacios competitivos en la ciudad que atraigan la inversión de capitales mundiales, así como en la construcción de formas urbanas que concentran complejos corporativos, comerciales y de vivienda para los sectores sociales de altos ingresos. Este proceso inició en la actual alcaldía de Cuajimalpa, que forma parte de la Ciudad de México (antes Distrito Federal) con el megaproyecto de Santa Fe. Su realización en una zona con una amplia diversidad en el poblamiento,<sup>1</sup> en el que los pueblos tienen una presencia

.....

<sup>1</sup> Las diferentes formas de poblamiento presentes en Cuajimalpa son: colonias populares, fracciona-

importante, y que además cuenta con grandes superficies de zonas rurales y boscosas, determinó la transformación de un territorio mayoritariamente rural en una nueva área de expansión urbana, en la que la lógica del mercado y la privatización fueron los ejes de la urbanización reciente.

En este marco, el presente trabajo enfatiza el análisis de la relación de la urbanización con los procesos locales, que se llevan a cabo en los pueblos. Para ello se consideran tres elementos: los procesos internos de la urbanización de los pueblos; la disputa entre los actores sociales presentes por los recursos naturales, y los conflictos en torno a la propiedad de la tierra que generan nuevas urbanizaciones, divisiones entre los pobladores y problemas entre pueblos derivados de límites de sus tierras.

Para lograr el objetivo anterior se presenta un primer apartado, en el que se abordan las características de la urbanización del territorio de la alcaldía de Cuajimalpa; se consideran las particularidades de la transición de la urbanización del siglo xx a la del xxi, para lo cual se aprecia la expansión urbana de la Ciudad de México, la diversidad del poblamiento y el desarrollo general del megaproyecto Santa Fe y sus implicaciones en la estructura urbana de la zona de estudio. Es importante mencionar que no hay estudios detallados sobre la urbanización de Cuajimalpa; la información fue tomada de los censos, de cartografía histórica y de la base de datos del Observatorio de la Ciudad de México (OCIM).<sup>2</sup> Los datos de población, expansión urbana y poblamiento fueron elaborados por la autora;<sup>3</sup> para el presente trabajo, los datos de poblamiento y de análisis espacial se actualizaron para 2010 y 2015. Con respecto al impacto del megaproyecto Santa Fe en las condiciones actuales de la alcaldía, es importante mencionar que hay pocos estudios sobre el tema; se consultaron los primeros trabajos realizados en la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Azcapotzalco (Cruz y Carrillo, 2006), así como algunas investigaciones que refieren concretamente a Santa Fe (Pérez, 2010; Moreno, 2015); para los problemas actuales de la alcaldía se consultó el excelente diagnóstico de Barraza (2017). Para los apartados que refieren al estudio de los pueblos de San Pedro Cuajimalpa, San Lorenzo Acopilco y San Pablo Chimalpa se analizaron las fuentes de información de los archivos agrarios de los ejidos .....

mientos residenciales y campestres, y poblamientos con una marcada tradición cultural e histórica como pueblos.

<sup>2</sup> Elaborada por el equipo académico del área de Sociología Urbana de la UAM Azcapotzalco.

<sup>3</sup> Una parte de ellos fueron publicados en un artículo de la revista *L'Ordinaire Latino-Americain* en 2007.

y comunidades, y se realizaron entrevistas a profundidad con pobladores originarios, las que se analizaron considerando los ejes de la urbanización, los cambios en el paisaje urbano de los pueblos y los conflictos presentes en el contexto urbano actual.

### Cuajimalpa, la urbanización neoliberal y el poblamiento

En los inicios del siglo *xx*, la zona que ahora ocupa la entonces delegación Cuajimalpa tenía fundamentalmente las características de un territorio rural, como gran parte de las delegaciones de la Ciudad de México, antes Distrito Federal.<sup>4</sup> Una de sus particularidades es que sus pobladores mantenían actividades económicas vinculadas con la explotación forestal,<sup>5</sup> la venta de carbón y algunas actividades agrícolas. En dicha época, Cuajimalpa era un municipio del Distrito Federal —se conformó como delegación en 1929— y estaba constituido por un poblamiento rústico en el que se identificaban ciudades, villas, pueblos, rancherías, haciendas y ranchos (Cruz *et al.*, 2011: 33). De esta manera, el territorio estaba conformado por cinco pueblos: Cuajimalpa, Chimalpa, San Lorenzo Acopilco, San Mateo Tlaltenango y Contadero.

Los pueblos mencionados —que se mantienen hasta la fecha con transformaciones generadas por la urbanización— tienen diferencias en cuanto a su origen. Cuajimalpa es uno de los pueblos más antiguos, con referencias que datan de la época prehispánica; hasta mediados del siglo *xx* se mantuvo como cabecera y centro de los servicios político-administrativos del territorio delegacional. San Lorenzo Acopilco y Chimalpa son pueblos indígenas con antecedentes del periodo virreinal como pueblos sujetos<sup>6</sup> a la cabecera del pueblo de Cuajimalpa. San Mateo Tlaltenango también es un pueblo indígena, pero

.....

<sup>4</sup> A partir de aquí, se hará referencia al Distrito Federal, para que no se confunda cuando se hable de procesos generales de la Ciudad de México.

<sup>5</sup> La explotación forestal fue una actividad muy importante en la zona, pues la fábrica de papel Loreto y Peña Pobre tuvo acceso a los bosques desde finales del siglo *xix* y durante muchos años formó parte de las principales actividades económicas de la región poniente de la ciudad. Esto vinculó a los pueblos no solo de Cuajimalpa sino también de las delegaciones Magdalena Contreras, Álvaro Obregón y Tlalpan. Esto incidió en los problemas derivados de la explotación de los recursos naturales, así como en el trazo de las vías de comunicación y transporte prevaletentes en la zona.

<sup>6</sup> En el periodo virreinal la organización de los pueblos indígenas se hizo a partir de la identificación de cabeceras, las que tenían bajo su administración, para efectos de evangelización y recaudación del tributo, a pueblos sujetos, que eran más pequeños que los primeros.



no estaba directamente relacionado con el pueblo de Cuajimalpa; formaba parte del estado de México. Cuando, a finales del siglo XIX, quedaron definidos los límites territoriales del Distrito Federal y sus municipios, este pueblo pasó a formar parte del territorio que nos ocupa. Finalmente, el pueblo de Contadero no tiene origen prehispánico ni virreinal; sus antecedentes se vinculan a un rancho que con el paso del tiempo se convirtió en un centro de población y se le reconoció como pueblo (Cruz *et al.*, 2011).

Con el acelerado crecimiento de la Ciudad de México, a partir de 1950 se inicia un crecimiento urbano importante en términos poblacionales y de construcciones residenciales. En gran medida, este proceso se incrementó debido a la cercanía de los bosques y las condiciones ambientales directamente relacionadas con la vida campirana, de ahí la construcción de viviendas residenciales y casas de campo para sectores sociales de altos ingresos. En la delegación, esta transformación se presentó en la cabecera delegacional (constituida por el pueblo de Cuajimalpa) y en Contadero.

En 1970, según el censo de población, la delegación contaba con 26 678 habitantes, y su estructura de poblamiento aún mantenía los rasgos rústicos tradicionales del territorio; sin embargo, ya se observaban indicadores de la creciente urbanización de la Ciudad de México. Apareció la figura de colonias, y el criterio de definición de un pueblo estuvo directamente relacionado con el número de habitantes del lugar y ya no con su presencia territorial en el pasado. De esta manera, en los setenta Cuajimalpa tenía cuatro colonias, cinco pueblos, trece rancherías y un rancho; durante esta década se construyeron los fraccionamientos Vista Hermosa y Bosques de las Lomas. Es importante hacer notar que en este caso las colonias no se refieren a asentamientos urbanos como los conocemos ahora, sino a colonias campestres en las que los habitantes pudientes de la Ciudad de México pasaban los fines de semana en el amable paisaje forestal y campirano que predominaba en esta época en la delegación.

El crecimiento urbano se dio en torno al pueblo de Cuajimalpa, de ahí que esta localidad se convirtiera en el centro urbano y administrativo de la delegación y la mayor parte del crecimiento de los pueblos se vinculara directamente al desarrollo urbano de este centro de poblamiento. A finales de la década de los setenta, la delegación tenía una significativa urbanización caracterizada por: 1) áreas dedicadas a sectores sociales altos, concentradas en desarrollos de vivienda residencial y media en torno a la cabecera delegacional y el pueblo de Contadero; 2) un poblamiento importante en los pueblos, y 3) zonas aisladas en las que el crecimiento urbano aún no era tan evidente y donde existían poblamientos pequeños con características rurales. Las actividades económicas se reali-

zaban alrededor del pueblo de Cuajimalpa, existía poca relación con otras delegaciones urbanas y su perfil se centraba en las necesidades de la población local, que se concentraba fundamentalmente en los pueblos de Contadero y San Mateo Tlaltenango.

El panorama de los años setenta se transformó en la última década del siglo xx. Las grandes inversiones realizadas para refuncionalizar la delegación a partir de la realización del macroproyecto Santa Fe, a mediados de los ochenta, determinaron en los albores del siglo xxi la aparición de un patrón de urbanización y poblamiento completamente diferente del que había tenido históricamente la delegación. El paradigma de la construcción de espacios globales a partir de la construcción de grandes centros comerciales y de edificios corporativos y residenciales de alto nivel se impuso al poblamiento tradicional y a la herencia territorial de los pueblos.

Durante la década de los ochenta se realizaron en zonas aledañas a la delegación, en los municipios de Naucalpan y Huixquilucan, Estado de México, importantes obras de infraestructura vial, como la construcción de la autopista Lechería-Chamapa-La Venta y la modernización de la carretera a Toluca. Paralelamente, se iniciaron las obras necesarias para transformar el tiradero de basura de la Ciudad de México ubicado en Santa Fe —en la delegación Cuajimalpa— en uno de los megaproyectos paradigmáticos de la modernización global en la ciudad. La intervención gubernamental, a través de una política urbana del gobierno local de la Ciudad de México y del gobierno federal, y con la participación de inversiones privadas de gran magnitud, fueron algunos de los elementos presentes en este gran desarrollo inmobiliario, comercial, corporativo, financiero y residencial.<sup>7</sup> El impacto de estas obras en el territorio delegacional y municipal fue muy importante, ya que el paisaje, la fisonomía y la organización del espacio urbano se modificaron de manera significativa.

El impacto de la construcción del megaproyecto Santa Fe, que inició en 1980 como proyecto inmobiliario financiero, corporativo y comercial, generó una valorización importante del suelo y la creciente formación de áreas residenciales y comerciales de muy alto nivel.<sup>8</sup> Uno de sus efectos más evidentes fue el intenso crecimiento urbano de la de-

.....

<sup>7</sup> Su desarrollo se puede consultar en un trabajo realizado por Cruz y Carrillo (2006), en el que se analizan a detalle las características de estas transformaciones en la delegación Cuajimalpa.

<sup>8</sup> De acuerdo con datos publicados en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, en el año 2000 el megaproyecto Santa Fe ocupaba una superficie de 931.65 hectáreas y se habían instalado más de cincuenta empresas, entre las que destacan Televisa, el corporativo de Hewlett Packard, IBM, Sheraton, el Cen-

legación a partir de 1990, así como una profunda diferenciación entre la urbanización de alto nivel de la zona aledaña a Santa Fe y la que se lleva a cabo en el resto del territorio, integrado por los poblados rurales y las colonias populares en las zonas boscosas de la delegación (Cruz y Carrillo, 2006).

Si bien la delegación ya se había incorporado a la ZMCM desde los años setenta, llama la atención su importante crecimiento urbano desde 1980 hasta 2010. En Cuajimalpa, en este periodo la población se incrementó 104 %. Es importante resaltar el incremento poblacional de la delegación en el contexto del crecimiento demográfico y urbano del Distrito Federal, donde en términos generales la tasa de crecimiento ha ido descendiendo: de 1930 a 1950 fue de 4.6 %, de 1950 a 1970 de 4.2 %, de 1970 a 1990 descendió a 0.9 %, de 1990 a 2000 se ubicó en 0.4 %<sup>9</sup> y en 2010 fue de 0.28 %. Este descenso no ha sido homogéneo en todo el territorio defenío, ya que en algunas delegaciones se han empezado a registrar crecimientos negativos, como en las centrales y algunas del norte, entre ellas Azcapotzalco, mientras que en otras el crecimiento ha aumentado considerablemente.

Llama la atención que en el contexto del Distrito Federal, donde en términos generales se observa una tendencia al descenso poblacional, Cuajimalpa se encuentra entre las delegaciones con mayor incremento de población, que en 2010 está por arriba del que tiene el Distrito Federal (veáse cuadro 1). En lo que se refiere al crecimiento del área urbana, un trabajo realizado para la década 1990-2000 que considera el crecimiento de las áreas geoestadísticas básicas (AGEB<sup>10</sup>) urbanas de la ZMCM indica una expansión física de la delegación de 528 hectáreas. De acuerdo con los datos, Cuajimalpa es la segunda delegación que más incrementó su superficie urbana en dicho periodo (Cruz, 2006). En 2010, aun cuando cambió la organización de las AGEB, se observa más una densificación de ellas que un crecimiento del suelo urbano en las áreas consideradas rurales.

La creciente urbanización de los últimos treinta años se ha caracterizado por una marcada diversidad en su conformación territorial y en el poblamiento. En este proceso

.....

tro Comercial Santa Fe e instituciones educativas privadas como la Universidad Iberoamericana y el Instituto Westhill. Los edificios incorporan los últimos avances de la tecnología en su diseño, construcción y funcionamiento. Todo esto ha perfilado a Santa Fe como símbolo de la posmodernidad y la concreción de los procesos de globalización en las empresas y el territorio (Cruz y Carrillo, 2006).

<sup>9</sup> La fuente de estos datos es el Perfil sociodemográfico del Distrito Federal del XII Censo de Población y Vivienda 2000 del INEGI.

<sup>10</sup> La AGEB es la unidad que el INEGI define para contabilizar la población urbana del país.

CUADRO 1. Delegaciones de la Ciudad de México con mayor crecimiento poblacional

|  | 1990      | 2000      | 2010      | 1990-2000 | 2000-2010 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Cuajimalpa                                   | 119 669   | 151 195   | 186 391   | 31 526    | 35 196    |
| Milpa Alta                                   | 63 654    | 96 773    | 130 582   | 33 119    | 33 809    |
| Tláhuac                                      | 206 700   | 302 790   | 360 265   | 96 090    | 57 475    |
| Tlalpan                                      | 484 986   | 581 781   | 650 567   | 96 915    | 68 786    |
| Xochimilco                                   | 271 151   | 369 787   | 415 007   | 98 636    | 45 220    |
| Ciudad de México<br>(antes Distrito Federal) | 8 235 744 | 8 605 239 | 8 851 080 | 369 495   | 245 841   |

Fuente: INEGI, censos de población y vivienda (1990, 2000 y 2010).

se identifican tres elementos importantes: 1) las formas de poblamiento propias del desarrollo urbano de la zona, marcado por el impulso de la creciente actividad inmobiliaria; 2) la composición del suelo urbano y rural en la delegación, y 3) la herencia de una estructura tradicional del poblamiento con raíces históricas en la época virreinal, que se ha mantenido hasta la fecha. La primera perfila los rasgos generales de la urbanización en la delegación, orientados por la valorización del suelo y la inversión inmobiliaria, elementos que ya se reseñaron; las otras dos están vinculadas a los procesos locales referentes directamente a la transformación de los pueblos y de sus tierras, así como del paisaje rural, cuestiones que se abordan en el siguiente apartado.

Con respecto al primer punto, las distintas formas de poblamiento de Cuajimalpa han sido impactadas fuertemente por el desarrollo de Santa Fe, lo cual ha profundizado la heterogeneidad de la delegación. Una de las maneras de dar cuenta de la diversidad del territorio es identificar los diferentes «tipos de poblamiento»,<sup>11</sup> como colonias populares, residenciales, pueblos conurbados y pueblos no conurbados.<sup>12</sup> Desde esta perspectiva, en

.....

<sup>11</sup> El tipo de poblamiento es un concepto acuñado por el OCIM de la UAM Azcapotzalco, conformado por investigadores del área de sociología urbana. Este concepto permite realizar un análisis territorial a partir de la articulación de la dinámica espacial de la ciudad y su dinámica demográfica con base en datos de la AGEB. Para ello se toman en cuenta las distintas formas de producción del espacio habitable y la estructura demográfica y socioeconómica de la población.

<sup>12</sup> Las características de los tipos de poblamiento que se encuentran en Cuajimalpa son: 1) la colonia popular, que se ha producido por diversas modalidades de poblamiento popular como la invasión, la venta fraudulenta de lotes urbanos, la urbanización de tierras ejidales, y en donde las viviendas se realizan a partir de un proceso mixto de autoconstrucción y contratación de trabajadores; 2) colonia

CUADRO 2. Población por tipo de poblamiento en la delegación Cuajimalpa

| Tipo de poblamiento | 1990   | 1995   | 2000   | 2010   |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|
| Colonia popular     | 39 174 | 42 60  | 44 939 | 49 589 |
| Residencial alto    | 12 003 | 18 850 | 23 172 | 28 081 |
| Pueblo conurbado    | 49 054 | 58 780 | 64 497 | 82 821 |
| Pueblo no conurbado | 6 621  | 14 604 | 17 138 | 23 037 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Observatorio de la Ciudad de México (OCIM), 1990-2000. Los datos del 2010 se calcularon a partir del seguimiento de los cambios en las AGEB de la delegación.

2010 el 58 % de la población urbana de la delegación se ubica en tipos de poblamiento tradicional —45 % en pueblos conurbados y 13 % en pueblos no conurbados—, 27 % en colonias populares y 15 % en colonias de tipo residencial alto.

Si bien los datos de la distribución del poblamiento muestran la marcada diferenciación territorial, si se consideran los datos de crecimiento poblacional por tipo de poblamiento se tiene un panorama más cercano a la configuración reciente de la delegación. El crecimiento poblacional de 1990 a 2010 muestra con más detalle las peculiaridades de los tipos de poblamiento. Por una parte, en colonias populares la población creció en 27 % y es la que menos representación proporcional tiene en la delegación. La población de colonias del tipo residencial alto se incrementó en 134 %; este dato es importante, aunque llama la atención que el crecimiento se localiza fundamentalmente en las AGEB que se formaron para el desarrollo de Santa Fe y se trata de áreas que en los últimos años se han densificado. En los pueblos conurbados se incrementó la población en 69 %; y, finalmente, en los pueblos no conurbados la población de 1990 se incrementó en 248 %; los territorios urbanizados se localizan en los límites o en suelo de conservación. En estos datos resalta el importante crecimiento urbano de las colonias de tipo residencial alto y de los pueblos no conurbados.

.....

residencial, en cuya formación participan agentes inmobiliarios privados, sus lotes son mayores de 300 metros cuadrados, las obras de urbanización son de buena calidad y sus equipamientos urbanos son de tipo recreativo y cultural para el uso exclusivo de los habitantes de estas colonias; 3) el pueblo conurbado: pueblos y áreas herederos de antiguas tradiciones culturales que reivindican derechos de posesión sobre determinadas porciones de tierra y que forman parte del área urbana continua; 4) el pueblo no conurbado, con las mismas características anteriores pero que todavía no forma parte del área urbana continua.

Los datos anteriores indican el impacto que en el territorio delegacional ha tenido el modelo de desarrollo del macroproyecto Santa Fe. En este sentido, se observa mayor diversidad territorial de la urbanización. Una cuestión interesante es la ausencia del tipo de poblamiento residencial medio, así como la marcada diferenciación espacial y social existente entre grupos de altos ingresos y el poblamiento constituido por habitantes de colonias populares y de los pueblos (Cruz y Moreno, 2007).

La urbanización está marcada por una fuerte inversión en el poblamiento residencial alto, que se expresa en fraccionamientos cerrados y en torres de usos mixtos. Se localizan en zonas cercanas al desarrollo Santa Fe y cerca del área urbana de los pueblos conurbados, así como en tierras de los pueblos no conurbados que están muy cerca o dentro de las áreas boscosas. Este tipo de urbanización está constituido fundamentalmente por fraccionamientos cerrados.

La inserción de este modelo de urbanización, que corresponde al objetivo de construir espacios urbanos competitivos con nuevas centralidades en las que la conectividad, las nuevas tecnologías, las nuevas formas arquitectónicas, los fraccionamientos cerrados y las grandes torres inteligentes con usos mixtos —habitacional y corporativo—, así como un nuevo estilo de vida global, ha trastocado la estructura urbana tradicional de Cuajimalpa. En esta ruta, las tendencias de la urbanización en el siglo XXI apuntan a la profundización en las diferencias territoriales y a transformaciones en el paisaje urbano. Este proceso se agudiza con la construcción del Tren Interurbano que va de Observatorio, en Ciudad de México, a Toluca, en el estado homónimo, y pasa por el territorio de la delegación que se analiza.

#### Los procesos locales: la urbanización de los pueblos

Los pueblos han sido el poblamiento que históricamente ha estado presente en la dinámica de la delegación Cuajimalpa. Sus procesos internos tienen relación directa con el casco urbano, donde se encuentra la traza del pueblo, los edificios más importantes y las viviendas de sus pobladores; pero su espacio se relaciona también con las tierras que a través del tiempo, ya sea como tierras de los pueblos, comunales o ejidos, han estado bajo su propiedad. Esto lleva a identificar dos tipos de procesos importantes: la urbanización de los pueblos, pero también las relaciones y transformaciones referidas a la dimensión rural ocurridas en las tierras de estos poblamientos. Grandes extensiones de bosque, manantiales y algunas zonas agrícolas son características de la delegación, que en términos generales corresponden a las tierras de los pueblos, ya sean comunales o ejidales. Cerca de 80 %

de la superficie de la delegación son zonas rurales consideradas por la política urbana del Distrito Federal como áreas de valor ambiental y como «suelo de conservación». Esta zona delegacional también ha tenido transformaciones importantes derivadas del intenso proceso de urbanización reseñado en el apartado anterior.

De acuerdo con información de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT), en 2010 la delegación Cuajimalpa tenía una extensión de 8 095 hectáreas, de las cuales 20 % estaba ocupado por usos del suelo urbano y el resto —6 473 hectáreas— incluían áreas de preservación ecológica y de producción rural agroindustrial y agropecuaria. En esta amplia zona considerada suelo de conservación se localizan doce colonias y cinco pueblos (Cruz y Carrillo, 2006). A pesar de los problemas derivados de la urbanización, aún existe una importante zona rural que ofrece condiciones ambientales favorables y paisajes naturales como entorno del tejido urbano, pero también se identifican patrones de poblamiento tradicional como pueblos, parajes, etc., así como actores sociales derivados de las actividades rurales y de la propiedad de la tierra, entre ellos campesinos, ejidatarios y comuneros.

Aun cuando la mayor parte de la delegación está zonificada como suelo de conservación, por sus características naturales, este ha sido objeto de una creciente especulación para la inversión inmobiliaria; esta y el crecimiento de los asentamientos ubicados en la zona ejercen una fuerte presión para urbanizar nuevas áreas. Esto ha tenido como consecuencia conflictos entre los actores sociales rurales y urbanos, así como una fuerte limitación en la planeación para preservar las áreas rurales.

En este problema los pueblos son parte fundamental, pues sus características se vinculan con formas de poblamiento caracterizadas por una traza irregular y una estructura urbana que enfatiza la presencia de la iglesia, el panteón, así como solares urbanos con gran diversidad de dimensiones y densidades de población, y de parcelas rurales que en la imagen satelital todavía se observan en el paisaje delegacional (Cruz, 2016). Este poblamiento tiene una presencia importante en el suelo de conservación.

Es importante resaltar que en las tierras de los pueblos y sus alrededores se presentan procesos de ocupación del suelo para vivienda popular, lo cual se manifiesta en una creciente formación de asentamientos irregulares: de acuerdo con datos de la PAOT de 2010, existen sesenta de ellos en la delegación. Este fenómeno tiene tres vertientes: primera, tiene relación directa con el desdoblamiento de la población nativa; segunda, se trata de invasiones hormiga por ventas fraudulentas en suelo de conservación; tercera, existen asentamientos disfrazados de localidades rurales, como Cruz Blanca, La Venta,

Puerto las Cruces, Santa Rosa y Punta Galicia.<sup>13</sup> En general, estos asentamientos irregulares se han desarrollado desde la segunda mitad del siglo xx en laderas y barrancas cercanas a los pueblos. En años recientes se ha seguido identificando la formación de este tipo de poblamiento, sobre todo en los límites del suelo de conservación. Esta tendencia se fortalece con dos elementos adicionales: la ausencia de una política urbana que regule la formación de nuevas colonias, y que la población que habita estos asentamientos constituye la base corporativa que apoya las acciones electorales de la política delegacional.

En este contexto, a través del tiempo, los pueblos han establecido formas diversas de relacionarse con la urbanización: en diferentes periodos históricos han proporcionado material de construcción, carbón, productos agrícolas, mano de obra, etc. Ahora la vida rural se interrelaciona de manera más compleja con el proceso urbano, con lo que las formas y los estilos de vida urbana, la demanda de servicios y la cercanía de urbanizaciones de alto nivel se interiorizan y transforman la vida en estos poblamientos, pero también logran mantener muchas de sus prácticas sociales tradicionales. La ambivalencia entre lo urbano y lo rural se expresa en el territorio: por una parte, se da una transición forzada de pueblos con características rurales (trabajo de la tierra, propiedad ejidal, bajas densidades de población y vivienda) a colonias urbanas; y por otra, se observa una compleja relación en la coexistencia con fraccionamientos y conjuntos residenciales, con colonias populares y poblamientos dispersos en tierras rurales. En esta relación, las prácticas de los pueblos se mantienen y parecen consolidarse en su dimensión territorial.

#### Urbanización, pueblos y conflictos

Hasta aquí se han abordado los rasgos generales de la urbanización de Cuajimalpa, los perfiles del poblamiento y el papel de los pueblos en este proceso. Este apartado pretende explorar las formas en que los pueblos han enfrentado la intensa urbanización de la delegación, las transformaciones internas, los problemas que se les presentan y los conflictos que se manifiestan.<sup>14</sup> Se eligieron tres casos para este propósito: el pueblo de Cuajimalpa, San Lorenzo Acopilco y Chimalpa.

.....

<sup>13</sup> Esta información fue tomada de la base de datos de denuncias que tiene la PAOT para 2010.

<sup>14</sup> La información que se presenta tiene como base entrevistas a habitantes de los pueblos realizadas por Cecilia Barraza y Gisela Téllez. La transcripción la llevó a cabo Erick Rodríguez Rivera. Los nom-



Antes de iniciar es importante acotar que la transformación urbana en la delegación ha tenido como herramienta principal una fuerte intervención de la actividad inmobiliaria, la que ha generado un desarrollo urbano diferenciado que confronta y relaciona formas de urbanización y actores disímiles entre sí. Esta situación ha llevado a una difícil relación entre actores sociales con diferentes intereses, como pobladores de los pueblos, nuevos residentes, habitantes de colonias populares y actores inmobiliarios. Todos se interrelacionan en conflictos, algunos visibles y otros no, en torno a dos elementos, uno referido a la creciente transformación del entorno urbano y otro a los efectos de esto en los cambios en el suelo de conservación; en particular, se expresan en la creciente disputa por los recursos, como el agua y el bosque, y en la falta de regulación urbana, entre otros.

### *San Pedro Cuajimalpa*

Los pobladores de San Pedro Cuajimalpa, cabecera y centro de la delegación, han sido testigos de la rápida transformación que ha tenido el pueblo en los últimos treinta años, lapso en el que pasó de ser un entorno semirural a otro totalmente urbano. El pueblo no fue beneficiado con una dotación de tierra ejidal ni por la confirmación de sus tierras comunales,<sup>15</sup> así que la estructura de la propiedad es privada, lo que facilitó la venta de propiedades a inmobiliarias que construyeron grandes corporativos y vivienda para clases altas. El siguiente testimonio describe la situación:

[...] del tiempo que he vivido aquí en Cuajimalpa, que es aproximadamente treinta años, he visto cómo Cuajimalpa se ha ido transformando de un ambiente semirural a un ambiente urbano; todavía hasta hace unos veinte años aproximadamente, Cuajimalpa tenía algunas características rurales: había terrenos que se usaban para sembrar, para animales y algunas actividades propias de un ambiente rural, pues convivía con sus familiares, con sus vecinos por diferentes motivos en las fiestas, en las celebraciones de su fe; es como ellos convivían con sus vecinos, es decir, independientemente de si eran o no familiares había una convivencia familiar y se conocían. Desde 1985,  
.....

bres de los entrevistados se mantienen en el anonimato, solo se muestran las iniciales de nombres y apellidos.

<sup>15</sup> De acuerdo con el expediente agrario 24/3, en 1922 el pueblo solicitó la restitución de sus tierras, y aunque logró acreditar la propiedad de ellas, la Comisión Nacional Agraria no se las restituyó porque el pueblo tenía la categoría de villa y en la legislación agraria no se consideraba este tipo de poblamiento como beneficiario de restitución o dotación de tierras ejidales.

después de los sismos, todo el mundo sabe que la zona poniente de la ciudad empezó a poblarse por gente que decidió cambiar su zona de residencia por otro lado [...] y pues el *boom* de Santa Fe es el que abre la puerta a Cuajimalpa para transformar sus actividades económicas [...] y empiezan a invadir sus predios, sus terrenos que se ocupaban para sembrar los empezaron a vender, fraccionar, a hacer departamentos, y varias inmobiliarias empezaron a comprar esos terrenos e hicieron departamentos y edificios, plazas comerciales. Y pues todo eso ha traído varios problemas, pues las calles pensadas para un pueblo, ahora ya son para una colonia que ya no la caracterizan, predominantemente sus rasgos rurales: las calles son pequeñas, los centros escolares son pequeños, el tráfico vehicular empieza a complicarse [...] (VRH).

Además de los cambios en el paisaje, otro ha sido el de la composición de sus habitantes, que se ha diversificado. Esto ha implicado la disminución de la población originaria, un incremento de vecinos llegados gracias a las relaciones con los pobladores que ya vivieron ahí y un movimiento migratorio de personas originarias de Cuajimalpa hacia algunos municipios del Estado de México. Aunado a esto, ha llegado otro tipo de pobladores, que se identifican como empleados y ejecutivos de los corporativos, quienes viven en los desarrollos inmobiliarios y generan una densificación importante de los espacios urbanos del pueblo. Si bien se reconoce que la relación entre originarios y avecindados no es conflictiva, la llegada de nuevos pobladores ha implicado la agudización de problemas relacionados con la movilidad, ya que se satura la estructura tradicional del pueblo y aumenta de manera importante la demanda de servicios.

Uno de los problemas más importantes se identifica con la creciente elevación de los precios del suelo. Puesto que San Pedro Cuajimalpa es el centro de la delegación, concentra los servicios, las instituciones educativas y las actividades religiosas y políticas. Esto resulta atractivo para la inversión inmobiliaria, la comercialización y la transferencia de propiedades, lo cual aumenta el precio del suelo, con lo que se estimula a los pobladores a vender sus propiedades. La situación se puede reseñar de la siguiente manera:

[...] por el centro político y religioso [del pueblo] su principal actividad económica es el comercio; como platicábamos al principio, con el *boom* de la actividad inmobiliaria actualmente uno puede comprar un departamento o una casa, alquilar un local para negocio, y eso es lo que mantiene a la gente de Cuajimalpa [...] exactamente, el hecho de que haya residencias, departamentos, conjuntos habitacionales y privadas ha aumentado la plusvalía del territorio [...] si en 1985, 200 metros cuadrados se compraban con quinientos pesos de ese tiempo, ahora el valor del terreno

hay veces que lo pueden vender hasta en mil pesos el metro en las zonas de alrededor, y en las zonas del centro hay quien lo ha llegado a vender hasta en 10 000 pesos el metro cuadrado [...] sí, es muy pesado, cada medio metro sale en quinientos pesos; entonces, al haber esta oferta de plusvalía la gente dice «yo tengo un terreno de mil o dos mil metros que me heredó mi abuelito, tengo un tesoro, y si llega una inmobiliaria y me pregunta ¿cuánto quiere por su terreno? Quiero tres millones». «Traigo dos millones, se los doy». Y los acepta. Luego, esa inmobiliaria le saca mucho y es cuando la gente dice: «¡Chin! No lo hubiera vendido, ahora ya no tengo nada y ni un pedazo de terreno para plantar un arbolito me queda», y eso es lo que ha pasado aquí en Cuajimalpa [...] (VRH).

Como se puede observar, las características del pueblo como centro delegacional y el predominio de la propiedad privada en el lugar han determinado una intensa transformación de la población, el incremento de las acciones inmobiliarias, la creciente valorización del suelo y la aparición de problemas relacionadas con la traza del pueblo. Vale la pena resaltar que las calles pueblerinas no cambian su estructura física y reciben la circulación de una gran cantidad de población y de autos, por lo que el problema de la movilidad es cada vez más agudo. En este contexto, la coexistencia de diferentes actores sociales no es conflictiva, el conflicto se identifica con una deficiente planeación y normatividad urbana, que no logra aliviar los problemas de saturación de la infraestructura del pueblo.

### *San Lorenzo Acopilco*

Se trata de un pueblo que no tiene continuidad con el área urbana de la delegación, un pueblo no conurbado que se sitúa en el área declarada como suelo de conservación. Su nombre significa «lugar coronado por manantiales». Desde la Colonia, y particularmente en el siglo XIX, el pueblo enfrentó conflictos de sobreposición de límites de sus tierras con los pueblos de Zacamulpa, municipio de Huixquilucan, y San Pedro Atlapulco, municipio de Ocoyoacac (Archivo General Agrario, expediente 23/3). Los conflictos de linderos se presentan con frecuencia entre los pueblos por diferentes razones, que van desde imprecisiones en la definición de límites en los documentos coloniales hasta indefiniciones de los territorios político-administrativos a los que pertenecían (este proceso se presentó en el siglo XIX<sup>16</sup>).

.....

<sup>16</sup> En el siglo XIX el Distrito Federal tuvo frecuentes cambios en su territorio y en las delimitaciones de sus municipios. Fue hasta finales de ese siglo cuando se definieron sus límites. Mientras tanto hubo

La defensa de las tierras del pueblo le ha dado a la comunidad un referente territorial —vinculado con su arraigo e identidad— que lo distingue de otros pueblos y comunidades. En 1922, sus habitantes solicitaron tierras ejidales, solicitud que en 1927 se declaró improcedente porque pueblos con los que anteriormente habían tenido problemas de linderos se inconformaron con la petición, ya que se afectarían tierras que presumiblemente eran de su propiedad (Archivo General Agrario, expediente 23/9). El conflicto más fuerte fue con el pueblo de San Pedro Atlapulco, que denunciaba una sobreposición de linderos de las tierras de ambos pueblos. Para resolver el conflicto, en 1941 se dividieron 482 hectáreas en dos fragmentos, uno para cada pueblo; estas tierras se localizan en el Parque Nacional Miguel Hidalgo, mejor conocido como La Marquesa) (mismo expediente). Aunque aparentemente los pueblos quedaron conformes, el asunto se complicó cuando, en 1964, Acopilco solicitó la restitución de tierras comunales; la Sección de Paleografía de la Dirección de Asuntos Jurídicos reconoció los títulos primordiales y se promulgó la resolución de restitución de las tierras comunales solicitadas (*Diario Oficial de la Federación*, 12 de febrero de 1992). En esta resolución presidencial se reconocen como propiedad de Acopilco los terrenos que en la década de los cuarenta se habían dado a Atlapulco, y por esta situación Acopilco interpuso un juicio ante los tribunales agrarios que hasta la fecha no se ha resuelto.

Ante estos problemas, el pueblo de Acopilco reconoce que la tierra es importante en esta comunidad, que es un referente fundamental, ya que no solo está presente en la memoria de los pobladores y en sus prácticas, sino que se hereda de generación en generación y únicamente los comuneros originarios pueden explotarla. Es a través de la estructura de comuneros como se resuelven los problemas de tenencia. Esto es a partir de la participación en la asamblea de comuneros, considerada en la Ley Agraria (entrevista a FA, comunero del lugar).

Aun cuando la participación para atender los problemas de la propiedad se da en la asamblea de comuneros, los pobladores reconocen que la autoridad comunal sobrepasó sus facultades, ya que la entrega de las parcelas en las tierras no se dio con criterios claros, situación que se ha prestado a la venta y urbanización del bosque. Además algunos comi-

.....

cambios internos que se expresaron en la incorporación de tierras y pueblos que antes pertenecían al Estado de México y pasaron a formar parte del Distrito Federal. Esto generó problemas de linderos entre los pueblos e inconsistencias en los procesos administrativos por los continuos cambios territoriales (Cruz *et al.*, 2011).

sariados han negociado con las autoridades delegacionales y ocultado información sobre los proyectos urbanos de la zona, ante lo cual los pobladores cuestionan la legitimidad de los comisariados.

[...] pues mire, para tener derecho a una posesión comunal, desgraciadamente muy pocos [...] tienen sus posesiones sin ser avaladas por la sociedad de comuneros, nomás las han agarrado así porque sí. En una ocasión cuando se recibió la resolución presidencial, que fue en 1992, el comisariado de bienes comunales de ese entonces dio posesiones y todas estas personas enmarcaron sus lotes, pero no fue cuidadoso en dar esos terrenos dentro de la zona no forestal, sino que dio a diestra y siniestra adentro del bosque [...] (FA).

Los pobladores de San Lorenzo Acopilco identifican como uno de los problemas centrales la proliferación de asentamientos irregulares en zonas boscosas ubicadas en suelo de conservación. Para ellos se trata de una invasión de personas ajenas a la comunidad, toleradas abiertamente por las autoridades delegacionales. «[...] eso es lo que dice la ley, pero aquí en los lugares boscosos ya se ha deforestado y aparecen ya viviendas de personas ajenas a la comunidad, pero que también ahí participa la delegación porque no protege y no clausura esos lugares, y aparte hasta pone puentes peatonales para que ellos tengan facilidad de acceso a los lugares que compran» (FA).

La urbanización no solo se da a partir de gente externa, se reconoce que el desdoblamiento natural de la localidad está cambiando el uso del suelo de los terrenos aledaños; estos antes eran parcelas y en la actualidad se fraccionan para construir vivienda. «Muchas personas conocen gente de aquí y forman sus familias, es un cambio totalmente y, entonces, mucha gente que tenía sus parcelas empiezan a construir cuartitos de renta, y es conforme se empieza a poblar de manera más predominante, lo vemos en Acopilco» (FA).

En suma, los pobladores tienen claro cuáles son los problemas de la urbanización local, así como el papel que desempeña la corrupción de las autoridades comunales y de la delegación en este proceso, que tiende al desorden urbano y el deterioro de los recursos naturales, fundamentalmente el bosque y el agua. Por otra parte, el desarrollo urbano reciente, que cada vez se acerca más al pueblo, se considera como un riesgo para los pobladores; sin embargo, las autoridades solo buscan el poder y no la resolución de los problemas.

En conclusión, vuelvo a repetir, es un historial. ¿A qué vamos a llegar? Con el uso de suelo, más problemas va a haber que beneficios; la población va a crecer mucho, nuestras vialidades se van a apretar; la gente nativa, al ver los terrenos regularizados y que ya no hay lugar para dónde hacerse, vamos para el bosque y el bosque desaparecerá. ¿A quiénes les conviene? A los capitalinos no, el bosque da muchos beneficios; el paisaje se va a terminar [...].

[...] el señor Eugenio nos dio algunos documentos y nos enseñó lo que tienen sobre los proyectos de toda esta área desde el 14, con esos edificios nuevos y todo el corredor comercial que apunta hacia acá, se va a hacer a futuro tomando en cuenta el tren [se refiere al proyecto del Tren Interurbano a Toluca]. Y ahí en ese documento se pueden ver todos los proyectos que tiene el gobierno federal para esta zona, para un futuro inmediato, yo veo que el gobierno ya le echó el ojo a Acopilco; no sabemos qué vaya a pasar, lo que aquí se ha dado es el «yo quiero gobernar aquí en la lucha de poder, y se haga lo que se tenga que hacer, yo lo hago», aquí creo eso es lo que nos ha vencido. Eso no nos ayuda a ver más allá de la nariz, y no ver lo que en un futuro, lo que viene y que va a impactar a todos, yo veo eso. Es algo no muy organizado, pero sobre la marcha van surgiendo cosas que queremos que les sirva como antecedente, para que vean cómo han venido sucediendo tantas cosas, y no somos la excepción de todo lo que ha pasado en el país, es una muestra en pequeño de los problemas de la nación (FA).

### *San Pablo Chimalpa*

Este pueblo es un caso particular, pues tiene peculiaridades distintas en cuanto a la propiedad de la tierra. También se trata de un pueblo no conurbado, que solicitó dotación de tierras ejidales en 1936. La resolución de la solicitud, emitida por la Comisión Agraria Mixta, estableció que las únicas tierras afectables en los alrededores eran las del Desierto de los Leones. Ante esto, el jefe del Departamento del Distrito Federal declaró que aunque la resolución de dotación es procedente, esas tierras eran inafectables, por lo que no se pudo cumplir la resolución, solo se dejaron a salvo los derechos de 296 individuos (Archivo General Agrario, expediente 23/120).

Ante la imposibilidad de obtener tierras ejidales, y en un contexto de reparto agrario que afectaba haciendas y ranchos, el pueblo se encontró en una situación favorable para comprar tierras. El dueño de una porción de la hacienda de La Venta, el señor Cenobio González, antes de que fuera expropiada para dotación de ejidos, decidió vender una superficie de 28 hectáreas a originarios del pueblo, quienes vendieron a otras familias del mismo lugar. Paralelamente a esto, otros vecinos, de manera colectiva, empezaron a comprar terrenos a los pueblos cercanos con el objeto de acrecentar la superficie de las

tierras de su pueblo (Portal y Sánchez Mejorada, 2010: 36-39). Esto subsanó de manera importante la imposibilidad de tener tierras ejidales.

De esta manera, el pueblo solo tiene tierras privadas, con recursos forestales y mantediales, que hasta ahora ha gestionado directamente. A diferencia del pueblo de San Pedro Cuajimalpa, la propiedad privada no ha facilitado la transferencia de tierras a personas ajenas a la comunidad, ni su urbanización para el sector inmobiliario. Esto se debe a que el pueblo ha mantenido al núcleo de originarios en la gestión de la tierra con fines y acuerdos de la comunidad. Con ello han predominado los intereses del pueblo, se han mantenido el arraigo y la identidad mediante la venta exclusivamente a miembros de la misma comunidad. Seguramente la marcada organización comunitaria y la permanencia de usos y costumbres, que se expresan en prácticas culturales, han tenido un papel fundamental en este proceso.

#### Reflexión fina

Existe una amplia diversidad de características en los pueblos, y un abanico de posibilidades de confrontar el intenso desarrollo urbano de la delegación Cuajimalpa. Las diferentes formas en que se expresa o no el conflicto entre actores es toda una ruta de trabajo que se debe diseñar y construir para comprender y deslindar aquellos que tienen orígenes históricos, por un lado, y los que se enfrentan debido a la depredación de recursos naturales y los efectos de la urbanización en los pueblos, por otro.

Es importante resaltar que en los pueblos uno de los recursos más importantes y codiciados por el negocio inmobiliario son sus tierras. Las tierras de los pueblos y su urbanización se relacionan con dos procesos importantes, y uno de ellos se refiere al desdoblamiento de la población. Los hijos de los pobladores originarios, al formar nuevos hogares, ocupan tierras que antes tenían usos rurales, y con ello se urbanizan. Otro proceso es la venta de tierras para la construcción de fraccionamientos residenciales; las tierras susceptibles de ser urbanizadas tienen un valor muy alto ya que los recursos naturales, como el bosque, se venden como ambientes más amables para la vida urbana. Precisamente en estos espacios el crecimiento urbano de la delegación Cuajimalpa es más elevado. Esta tendencia se orienta a una urbanización dispersa que se ubica fundamentalmente en el suelo de conservación, lo cual causa serios problemas en la búsqueda de un desarrollo urbano «sustentable».

El intenso crecimiento urbano en los pueblos y en áreas rurales ha tenido un fuerte impacto ambiental debido a la destrucción de los bosques y la contaminación de los

manantiales. Por la presión que ejercen las actividades inmobiliarias y las obras públicas se han invadido tierras en parajes boscosos como el Ocotál, el Cedral, el Desierto de los Leones y el Valle de las Monjas (Barraza, 2017). En este sentido, la imposición del modelo de urbanización neoliberal en una zona con una estructura tradicional de poblamiento, una topografía muy accidentada y abundantes recursos naturales, que se consideran fundamentales para la sustentabilidad ambiental de la ciudad, ha causado problemas urbanos serios. La estructura territorial de los pueblos se caracterizó por la construcción de conectividad entre ellos mismos, pero poco relacionada con zonas no consideradas importantes, como el basurero de la ciudad, que ahora es el desarrollo Santa Fe. De esta manera, los caminos tradicionales se han saturado y no son suficientes para garantizar la conectividad regional y la movilidad necesaria para las nuevas zonas urbanas. En los últimos años, para aliviar este problema, se han construido obras viales importantes como la Súper Vía, el Puente de Hueyatenco, la modernización de la carretera a Toluca —orientadas fundamentalmente a intensificar el uso del automóvil— y una obra de transporte colectivo como el Tren Interurbano. Todos estos proyectos tienen impactos y provocan transformaciones importantes, que afectan la vida y estructura de los pueblos; sin embargo, este es un tema en el cual se puede profundizar en otro trabajo ◇

## Referencias

- Barraza, C. (2017). *Mirada y diálogo en nuestro poniente*. Ciudad de México: UAM Cuajimalpa.
- Castells, M. (1999). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. La sociedad red*. México: Siglo XXI.
- Cruz Rodríguez, M. S. (2006). Suelo urbano y propiedad de la tierra. Tendencias recientes en la ZMVM, 1990-2000. En *Memorias del 1<sup>er</sup>. Congreso Nacional de Suelo Urbano*. México: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-UNAM.
- Cruz Rodríguez, M. S. y Carrillo, A. (2006). Un ejercicio de planeación y la construcción de nuevos espacios urbanos: el caso de Santa Fe. En Cruz Rodríguez, M. S. (coord.), *Espacios metropolitanos 2. Población, planeación y políticas de gobierno* (141-174). México: Red Nacional de Investigación Urbana, UAM Azcapotzalco.
- Cruz Rodríguez, M. S. y Moreno, A. (2007). El poblamiento tradicional y la reorganización del espacio urbano en el «territorio global» en la zona metropolitana del Valle de México. *L'Ordinaire Latino-Americain*, 207, 47-68.



- Cruz Rodríguez, M. S., Moreno, A., Cruz, L. y Gutiérrez, M. (2011). Los pueblos del Distrito Federal. Una reconstrucción territorial. En Álvarez, L. (coord.), *Pueblos urbanos. Identidad, ciudadanía y territorio en la ciudad de México* (pp. 27-80). México: Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM.
- Delgado, J., Téllez, C. y Arellanes, J. (2004). ¿Territorios de la globalización o territorios de la crisis capitalista? La desruralización en México y la región centro. En Collado, C. (coord.), *Miradas recurrentes II. La ciudad de México en los siglos XIX y XX*. México: Instituto Mora, UAM Azcapotzalco.
- Giménez, G. (2000). Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural. En Rosales, R. (coord.), *Globalización y regiones en México*. México: UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- Harvey, D. (2010). La ciudad neoliberal. En Alfie, M., Azuara, I., Bueno, C., Pérez, M. y Tamayo, S. (eds.), *Sistema mundial y nuevas geografías* (pp. 45-63). México: Universidad Iberoamericana, UAM Azcapotzalco, UAM Cuajimalpa.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (1990). XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Aguascalientes: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2000). XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Aguascalientes: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010). XI Censo General de Población y Vivienda 2010. Aguascalientes: INEGI.
- Lungo, M. (2004). Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana. *Cuadernos IPPUR*, 1-2, 11-29.
- Massey, D. (2013). Geografías de responsabilidad. En Ramírez, P. (coord.), *Las disputas por la ciudad. Espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*. México.
- Mattos, C. A. (2004). Santiago de Chile de cara a la globalización, ¿otra ciudad? En Aguilar, A. G. (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*. México: Instituto de Geografía-UNAM.
- Mattos, C. A., (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*, 212, 82-96.
- Moreno, M. (2015). *Geografías en construcción. El megaproyecto de Santa Fe en la Ciudad de México*. México: UAM Cuajimalpa.
- Parnreiter, C., Fischer, K. e Imhof, K. (2010). El enlace faltante entre cadenas globales: el servicio financiero en la Ciudad de México y en Santiago de Chile. En Alfie, M., Azuara, I., Bueno, C., Pérez, M. y Tamayo, S. (eds.), *Sistema mundial y nuevas geografías*. México: Universidad Iberoamericana, UAM Azcapotzalco, UAM Cuajimalpa.

- Pérez, M. (2006). México: ciudad global en la diversidad. En Bueno, C. y Pérez, M. (coords.), *Espacios globales*. México: Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés.
- Pérez, M. (2010). *Santa Fe: ciudad, espacio y globalización*. Puebla: Universidad Iberoamericana.
- Portal, M. A. y Sánchez Mejorada, C. (2010). *San Pablo Chimalpa. Etnografía de un pueblo urbano*. México: UNAM, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Sassen, S. (1995). La ciudad global. Una introducción al concepto y su historia. *Brown Journal of World Affairs*, 11(2), 27-43.
- Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística (1970). IX Censo General de Población y Vivienda. México: Secretaría de Industria y Comercio.



## Urbanización neoliberal y destrucción territorial creativa del ejido periurbano: el caso de La Aldea, Morelia, Michoacán

*Casael Villaseñor Hernández\**

*Yadira Méndez Lemus\*\**

*Antonio Vieyra\*\*\**

*Dante Ariel Ayala Ortiz\*\*\**

Recepción: 12 de noviembre de 2018 / Aceptación: 11 de abril de 2019

**Resumen** En un contexto de privatización y mercantilización de la producción del espacio urbano, la ciudad neoliberal latinoamericana se caracteriza por una explosiva y abigarrada expansión física de sus periferias que, al avanzar sobre los territorios rurales adyacentes, va destruyendo los fundamentos institucionales de estos, dando paso a nuevos arreglos territoriales que permiten continuar la expansión del capital. En México, la producción del espacio con tales características se ha estado materializando sobre las tierras periurbanas de propiedad social, el ejido. Este artículo tiene el propósito demostrar, desde la geografía crítica, cómo la urbanización neoliberal ha acelerado e intensificado los procesos de destrucción territorial creativa sobre el ejido periurbano. Utilizando el método dialéctico, se analiza el caso de La Aldea, un ejido de la periferia nororiente de la ciudad de Morelia, Michoacán. Los hallazgos dan cuenta de cómo la urbanización


.....

\* Candidato a doctor en Geografía por el Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México, México. cvillasenor@pmip.unam.mx.

\*\* Profesora investigadora en el Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México, México.

\*\*\* Profesor investigador en el Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México, México.

\*\*\*\* Profesor investigador en la Facultad de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Morelia, Michoacán, México.

<https://doi.org/10.32870/cer.v0i124.7770> / Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

neoliberal, al avanzar sobre los territorios rurales-ejidales periurbanos acelera la destrucción de la propiedad social y, en consecuencia, la actividad agrícola. De manera contingente, produce nuevas geografías que facilitan la reproducción del capital.

**PALABRAS CLAVE:** territorio, privatización de la tierra periurbana, mercantilización del suelo periurbano, desigualdad y anclaje escalar.

*Neoliberal urbanization and creative territorial destruction processes of 'ejido periurbano': the case of La Aldea, Morelia, Michoacan*

**Abstract** Within a context of privatization and commodification of the production of urban space, the neoliberal Latin American city is characterized by an explosive physical expansion over adjacent rural areas and a patchwork structure of its peripheries. Once the city encroaches over rural areas, it destroys the institutional fundamentals of such territories, giving pass to new territorial arrangements that enable the expansion of the capital. In Mexico, such production has been materialized over peri-urban land with social property (ejido). The purpose of this paper is to show from the Critical Geography perspective, how neoliberal urbanization has hastened as well as intensified the creative territorial destruction over peri-urban ejido. By using the dialectical method, we analyze the case of La Aldea, an ejido located in the northeastern part of the periphery of Morelia City, in Michoacan state. Findings show how neoliberal urbanization destroys the fundamentals of the rural-ejidal territories, producing new geographies of inequality that somehow facilitate the reproduction of the capital.

**KEYWORDS:** territory, peri-urban land privatization, peri-urban land commodification, inequality and scalar anchoring.

### Introducción

**E**n los últimos años del siglo XX, y con mayor fuerza a principios del siglo XXI, se comienza a manifestar un nuevo patrón en las dinámicas de urbanización de las ciudades de los países latinoamericanos industrialmente más avanzados. Esta urbanización ya no se caracteriza por la combinación de altos niveles de migración campo-ciudad y elevadas tasas de crecimiento natural de la población urbana (UN-Hábitat, 2012), sino por una explosiva y abigarrada expansión física de las ciudades que, al avanzar sobre los territorios rurales adyacentes, va destruyendo sus fundamentos y de manera simultánea va creando geografías que permiten la expansión del capital (Brenner, 2013).

En la presente investigación se considera que la explosión de la ciudad latinoamericana es resultado de la subsunción del espacio urbano en el régimen de acumulación y el modo de regulación neoliberal subyacentes en la producción de la ciudad (Abramo, 2011; Ciccolella, 2011; Brenner, 2013, 2015). Se plantea que en un contexto neoliberalizante de privatización del espacio urbano y un excedente de capital que carece de oportunidades de inversión rentable en los sectores tradicionales de la economía, la mercantilización de la ciudad se ha presentado como una alternativa para la reproducción del ciclo vital del capital<sup>1</sup> (Harvey, 2006, 2007, 2013; Smith, 2009, 2012; Brenner, 2013; Brenner y Schmid, 2015). Lo anterior ha provocado que la mercantilización de la vivienda social en el periurbano de la ciudad latinoamericana sea una de las expresiones significativas de la urbanización contemporánea (Hidalgo y Janoshchka, 2014; Pérez, 2014). En México históricamente parte de la expansión de la ciudad ha sido sobre tierras de propiedad social. Alrededor de 60 % de las tierras adyacentes a las ciudades adquirieron este tipo de propiedad en la etapa posrevolucionaria como resultado de la expropiación de haciendas en las periferias urbanas próximas y lejanas (Aguilar, 1999; Bazant, 2008; Olivera, 2005, 2018; Pérez, 2014, 2016; Salazar, 2014; Vázquez García, 2017). No obstante, la reestructuración neoliberal permite que la privatización de tierra ejidal detone un proceso acelerado de mercantilización en las zonas periurbanas, transformando así la tierra ejidal cultivable en suelo urbanizable, del que una parte importante se destina a apoyar la producción de vivienda de interés social<sup>2</sup> (Iracheta, 2011; Bazán, 2015; Salazar, 2014).

Los procesos de privatización y mercantilización de la tierra ejidal han incidido, indirecta y negativamente, en las condiciones de vida de dos grupos de población en el .....

<sup>1</sup> A este proceso de mercantilización de la ciudad se le conceptualiza como urbanización neoliberal y se caracteriza por ser un proceso de producción del espacio urbano originado a partir de la praxis institucional y territorial de la ideología neoliberal. Dicha praxis asume tres máximas: la legitimación discursiva que promueve el libre mercado como la institución histórica más eficiente de interacción social y de distribución de la riqueza; la desregularización, si bien parcial, de algunas de las funciones estatales y la renuncia por parte del Estado al proyecto keynesiano de reproducción social; y la «santidad de la propiedad privada» junto con la progresiva privatización de la naturaleza» (Smith, 2009: 11).

<sup>2</sup> Bazán (2015: 98) señala que entre los años 2000 y 2015 el Infonavit otorgó más de 6.5 millones de créditos puente a desarrolladores inmobiliarios, lo cual derivó en una masiva construcción de conjuntos de vivienda social de diferente tamaño (algunos de más de mil viviendas) localizados en las periferias lejanas de la mayoría de las ciudades medias y grandes en México.

periurbano de la ciudad mexicana: el de los que llegan a habitarlo, ya que las condiciones generales que presentan las urbanizaciones periurbanas de vivienda social en las ciudades mexicanas se caracterizan por la precariedad habitacional, inaccesibilidad a satisfactores sociales fundamentales como el agua, espacios públicos de ocio, escuelas de calidad, servicios de salud, entre otros. Con respecto al segundo grupo afectado, los campesino-ejido-datarios, marcados por condiciones materiales históricamente adversas, se ven orillados por dichas circunstancias a desprenderse de una de sus posesiones más valiosas, la tierra; posesión que les permitía amortiguar, aunque fuera un poco, su situación histórica de privación material. Al privatizarse y mercantilizarse la tierra del ejido periurbano se crean condiciones idóneas para que esta se libere e incorpore al mercado de suelo urbano a precios reducidos, sobre todo al comienzo del proceso privatizador, un poco después de la reforma al artículo 27 constitucional (Pradilla, 2013; Bazán, 2015; Olivera, 2018; Salazar, 2014). Ello inmediatamente atrajo a dos grupos: aquel que posee el capital inmobiliario que se ha dedicado a producir vivienda para las clases de más altos ingresos de la ciudad, y el de empresarios «visionarios» que vieron en la producción de vivienda social la posibilidad de desplegar un negocio con significativas tasas de rentabilidad.

Considerando las premisas antes mencionadas, este artículo tiene como propósito principal mostrar, mediante un estudio de caso, cómo la urbanización neoliberal ha acelerado e intensificado los procesos de destrucción territorial del ejido periurbano. Lo anterior pretende aportar evidencia empírica, desde una perspectiva de la geografía crítica,<sup>3</sup> de cómo el avance de la urbanización neoliberal sobre los espacios rurales-ejidales adyacentes constituye un nuevo arreglo territorial que ha permitido la expansión del capital .....

<sup>3</sup> La presente investigación se realiza desde la perspectiva de la geografía crítica porque se considera que algunas de las categorías analíticas emanadas de la vertiente marxista permiten observar los factores que subyacen a los procesos de urbanización actualmente y los caracterizan. En particular, se considera que dichas categorías permiten develar la preponderancia de la racionalidad del capital en las formas que adquieren los procesos de urbanización del ejido periurbano en la ciudad mexicana contemporánea. Asimismo, el adoptar una mirada dialéctica tiene el propósito de mostrar cómo el capital, ante su necesidad imperiosa de expandirse, subsume al proceso de producción del espacio urbano y lo convierte en un dispositivo que permite satisfacer tal necesidad. Particularmente, permite observar el desplazamiento físico del capital en la urbanización del ejido periurbano mediante la mercantilización formal de la tierra, dado que en dicho proceso la transformación de la propiedad de ella es fundamental para que adquiera la forma de mercancía, lo cual resulta indispensable para la reproducción del capital.

sobre el periurbano de la ciudad intermedia mexicana en las últimas dos décadas. Para ello se elige cómo área de estudio el ejido La Aldea, ubicado en el periurbano nororiente de la ciudad de Morelia, en el estado de Michoacán. Si bien se comienza a urbanizar La Aldea a partir de la reforma al artículo 27 constitucional, es en los primeros años del presente siglo cuando se empieza a urbanizar con mayor velocidad e intensidad.

El presente artículo se divide en cinco partes. En la primera se desarrollan los conceptos guía; en la segunda se plantean los argumentos que fundamentan la ruta metodológica; en la tercera se hace un recuento histórico sobre el proceso de urbanización a escala de la ciudad de Morelia. En la cuarta parte se presentan los resultados del estudio empírico que se desarrolla en el ejido seleccionado, relacionados con la urbanización que este presenta antes de que en él aterrizaran los dispositivos de la urbanización neoliberal. En la quinta parte se presentan los resultados referidos a la destrucción territorial que el ejido sufre a partir de que se inicia el proceso de destrucción de la propiedad ejidal de la tierra. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

Los conceptos de destrucción territorial creativa

y urbanización neoliberal como categorías analíticas de la geografía crítica

Para alcanzar el propósito del presente estudio se parte de una conceptualización de la urbanización del ejido periurbano desde la perspectiva dialéctica. Ello significa conceptualizarla como un proceso histórico socioespacial y esencialmente contradictorio: al expandirse la ciudad sobre el espacio rural adyacente se va produciendo y reproduciendo espacio urbano, pero al avanzar se destruye espacio rural. En un contexto de urbanización neoliberal capitalista, una mirada dialéctica permite observar cómo se desplaza, espacial y temporalmente, el capital sobre el ejido periurbano y qué formas asume en el proceso de privatización y mercantilización de la tierra ejidal localizada en las periferias de la ciudad mexicana. Se plantea que la expansión de la ciudad sobre el ejido periurbano hace que se exprese territorialmente una de las contradicciones fundamentales del capital: el conflicto entre propiedad social y propiedad privada (Harvey, 2014). Es decir, la contradicción

.....

Por otro lado, se intenta mostrar que al transformarse la tierra ejidal en suelo urbano, como base para la construcción de vivienda social, el capital expresa territorialmente el ciclo reproductivo inmanente que lo caracteriza: dinero-mercancía-dinero (D-M-D). En resumen, se considera que adoptar la base epistemológica y conceptual de la geografía crítica marxista permite develar la racionalidad espacio-temporal que impera y subyace al proceso de urbanización del ejido periurbano.



entre valor de uso y valor de cambio, ya que mientras el primero satisface necesidades fundamentales para la reproducción de la vida, el segundo satisface las necesidades de acumulación<sup>4</sup> de capital. Se plantea que la contradicción se resuelve a favor del capital cuando la tierra ejidal es privatizada, dado que cuando esta es incorporada formalmente al mercado de suelo urbano permite que el capital la utilice como una vía para seguir su lógica de acumulación.

Asimismo, el adoptar una mirada dialéctica, analíticamente, sirve para dos cosas: primero, para capturar la dinámica de transformación (destrucción-creación) territorial que dicha urbanización provoca determinando la velocidad e intensidad de dicha transformación y sus implicaciones territoriales, y en segundo lugar, muestra los sucesos empíricos esenciales que han marcado la historia del ejido en estudio. Por lo tanto, se parte de considerar que la privatización de la propiedad de la tierra social es un dispositivo epistémico-metodológico que ayuda a comprender por qué y cómo la urbanización neoliberal acelera e intensifica el proceso de transformación territorial sobre el ejido periurbano.

La urbanización neoliberal es un proceso de producción de espacio urbano originada a partir de la praxis institucional y territorial de la ideología neoliberal que asume tres máximas: la legitimación discursiva que promueve el libre mercado como la institución más eficiente de interacción social y de distribución de la riqueza; la desregularización (si bien parcial) de algunas de las funciones estatales y la renuncia por parte del Estado al proyecto keynesiano de reproducción social, y la «santidad de la propiedad privada junto con la progresiva privatización de la naturaleza» (Smith, 2009: 11). A las dinámicas de destrucción-creación generadas por dicha urbanización se le denomina procesos de *destrucción territorial creativa* (Harvey, 1996, 2000; Davis, 2004; Brenner, 2003; Smith, 2009; Brenner, 2013). De acuerdo con las ideas de Harvey (2008b), Theodore, Peck y Brenner (2009) y Brenner (2013), la destrucción territorial creativa se refiere a la destrucción de las instituciones económicas, políticas y sociales heredadas por el régimen de acumulación fordista y el modo de regulación keynesiano (en el caso latinoamericano equivaldría .....

<sup>4</sup> El capital, como proceso, es un flujo continuo de valor que atraviesa diversos momentos y transacciones de una forma material a otra. En determinado momento, el capital asume la forma de dinero, en otro es un conjunto de medios de producción (incluida la tierra y ciertos recursos) o una masa de trabajadores que entra en la fábrica (Harvey, 2014: 81). Con respecto a la acumulación de capital, Marx (2014: 503) señala que la primera condición para que se lleve a cabo es que el capitalista logre vender sus mercancías y convierta de nuevo en capital la mayor parte del dinero así obtenido.

al modelo denominado *desarrollismo*) y la creación de nuevas instituciones provocada por los procesos de reestructuración del capitalismo neoliberal.

Considerando lo anterior, se plantea que el proceso de destrucción territorial creativa del ejido periurbano está constituido por dos momentos dialécticamente entrelazados: la destrucción parcial pero constante del territorio anteriormente constituido y la creación tendencial pero inestable de un nuevo arreglo territorial, orientado al mercado, condicionado y normado por la lógica de acumulación y expansión del capital (Harvey, 2008b; Theodore *et al.*, 2009; Brenner, 2013). El primer momento *se manifiesta* cuando es trastocado el fundamento material del territorio ejidal, la propiedad de la tierra. A partir de ello comienza una ruta de cambios acelerados. Este primer momento, en estricto sentido, inicia fuera del ejido, directamente con la reforma que el Estado hace a la Ley Agraria en 1993 e indirectamente con la reforma a la Ley de Vivienda Social en 1992<sup>5</sup> y con el proceso de urbanización en las periferias rurales de las ciudades mexicanas *ex ante* al modelo neoliberal.

Sin embargo, el objetivo de este artículo es focalizar la materialización del proceso *in situ*. Por lo tanto, a escala del ejido, se considera que la urbanización neoliberal llega cuando los ejidatarios ingresan al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede). El segundo momento se desencadena cuando el ejidatario asume el dominio pleno, y continúa cuando acude a vender sus tierras a las desarrolladoras de vivienda.<sup>6</sup> La evidencia empírica indica que a partir de que el ejido periurbano se incorpora al Procede se intensifica significativamente el proceso de privatización y mercantilización de la tierra (Salazar, 2014; Pérez, 2014; Olivera, 2015). Conforme se intensifica, el ejido acelera su transformación de acuerdo con las necesidades imperantes de la expansión y acumulación del capital subyacentes en la urbanización neoliberal.

Metodológicamente se parte de considerar el ejido como una institución heredada por la Revolución Mexicana que, al consolidarse, fundamentó el marco político y econó-

.....

<sup>5</sup> En 1992 el gobierno federal acoge el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, acción política que disminuye el papel regulador del Estado en la promoción de vivienda social (Imilan *et al.*, 2016).

<sup>6</sup> La creación del dominio pleno por el Estado mexicano ha permitido a los ejidatarios vender, rentar, heredar y utilizar sus tierras como garantía en transacciones comerciales. Fue y sigue siendo, en sentido estricto, una reforma creada formalmente para convertir la propiedad social en propiedad privada (Salazar, 2014; Bazán, 2015; Olivera, 2005).

mico que guio la organización y delimitación espacial en la apropiación de tierras de una gran masa de campesinos en todo el territorio. Considerando lo anterior, el ejido puede ser analizado utilizando la categoría analítica de territorio, puesto que posee una existencia material concreta, una frontera expresada en la delimitación de la superficie de tierras a las que tenía el derecho legal de usufructuar el campesino como resultado histórico de la lucha política a inicios del siglo *xx*, en la que estaba de por medio la vida misma.

El que exista una delimitación tangible sobre la porción de la naturaleza que los ejidatarios tienen el derecho de usufructuar, reconocido política y jurídicamente por el Estado, fundamenta la construcción histórica del ejido como un territorio (Baitenmann, 2001). El ejido debe ser considerado como territorio porque su constitución espacio-temporal es resultado de un conjunto de acciones colectivas de apropiación económica y simbólica condicionadas y reguladas por las relaciones de poder que existen en el interior del ejido con cierto grado de autonomía frente al marco normativo impuesto por el Estado mexicano. Asimismo, dichas relaciones están directamente limitadas por la división del trabajo que impera a escala de la economía mexicana, pero también fuertemente constreñidas de manera interconectada a escala del lugar por la técnica,<sup>7</sup> la cantidad y la calidad de los recursos naturales que existen dentro de los límites físicos del ejido. Esto resulta ser un factor preponderante y que determina no solo el tipo de relaciones de apropiación derivadas de las actividades agrícolas que realizan, sino también de aquellas otras relaciones de apropiación ligadas intrínsecamente a las cualidades de la tierra —esta como una porción de la naturaleza—, como la cantidad y calidad del agua, recursos forestales y minerales, entre otros.

Una conceptualización del ejido como construcción territorial provee elementos para entender cómo al avanzar la urbanización neoliberal, actores externos como el Estado y el capital financiero e inmobiliario despliegan mecanismos de poder que subsumen el fundamento del territorio, el campesino-ejidatario. Lo anterior reconfigura socioespacialmente el ejido, que deviene en un escenario donde el protagonista, quien domina y conduce la destrucción-creación, es fundamentalmente el capital<sup>8</sup> (Raffestin, 2011;

.....

<sup>7</sup> La técnica es concebida como el conjunto de instrumentos y herramientas de trabajo, pero también como el conjunto de procedimientos y conocimiento acumulados a lo largo de la historia y que condicionan la relación entre los seres humanos y la naturaleza (Herrera, 2006: 77-78).

<sup>8</sup> El primero, al hacer uso del poder para establecer escenarios normativos e institucionales neoliberalizantes, y los segundos, por ser actores hegemónicos en la producción del espacio urbano que controlan

Smith, 2009; Harvey, 2014). Asimismo, analizar el ejido periurbano como una escala geográfica en permanente cambio, con tendencia a la reducción y extinción como efecto de la urbanización, es un instrumento epistemológico fundamental para analizar el papel que desempeña la urbanización neoliberal en dicha transformación.

### Herramientas e instrumentos metodológicos

Como se menciona al inicio, se decide llevar a cabo el estudio empírico en el ejido La Aldea, ubicado en el periurbano nororiente de Morelia, Michoacán. Se recolecta información de distinta naturaleza que permita identificar y caracterizar la urbanización que ha presentado el ejido desde su fundación y a partir de ello identificar concretamente cuándo inicia el proceso de destrucción territorial creativa originado por la urbanización neoliberal. Se revisan archivos históricos en el Registro Agrario Nacional (RAN) y en la carpeta básica resguardada por el comisariado ejidal de La Aldea, además de información publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*. El propósito es recoger todos los datos que nos ayuden a construir argumentos que den cuenta de la etapa previa a la incorporación del ejido al Procede y con ello indagar sobre cómo inició el proceso de privatización de La Aldea.

Posteriormente se realiza un taller en el que participan tres grupos de entre cuatro y cinco ejidatarios cada uno, la mayoría de ellos pertenecientes a la tercera generación de ejidatarios; en estos grupos se despliegan dos herramientas de recolección de datos: cartografía participativa y la entrevista grupal semiestructurada. Asimismo, se hace un análisis cuantitativo sobre los cambios de uso de suelo que el ejido ha presentado durante toda su existencia. El objetivo es identificar y caracterizar la magnitud de las transformaciones espaciales que ha tenido de acuerdo con las dos etapas del proceso de destrucción territorial creativa. Para ello se elabora cartografía convencional con énfasis en el cambio de uso de suelo agrícola a urbano que ha presentado el ejido en los últimos cincuenta años. Se trabaja a partir de una fotografía aérea de 1970, una ortofoto de 1995, imagen del satélite *Spot* de 2004 e imágenes satelitales de Google Earth de 2017 y 2018.

### Antecedentes de la urbanización de Morelia

Durante el fortalecimiento de las instituciones que fundamentan y reproducen a Morelia

.....

los flujos de capital, que definen las formas y los ritmos de la mercantilización de la vivienda y la tierra de propiedad social en el periurbano de la ciudad mexicana.

como ciudad colonial comienzan a configurarse territorialmente los grandes latifundios que rodearon a la ciudad, propiedad de los órdenes religiosos y de españoles acaudalados (Aguilar, 1999). Algo que caracteriza a las ciudades coloniales latinoamericanas no industrializadas, y en particular a las mexicanas, es que desde su origen hasta la actualidad la condición privilegiada de las clases más acomodadas ha estado ligada a la propiedad inmobiliaria urbana y a la rural adyacente. Morelia no fue la excepción (Aguilar, 1999). Por otro lado, con el paso del tiempo, por ser de capital del estado, Morelia se convierte en un centro político y concentra las actividades del sector gubernamental. Sin embargo, también se transforma en un lugar de acumulación y concentración de capital. La captura de plusvalor mediante el trabajo en el sector primario en las diferentes regiones del estado fluye hacia la ciudad-centro porque en ella se concentra el capital comercial y financiero.

Por otro lado, durante toda la época de la Colonia y todo el siglo XIX el crecimiento de la población y la extensión territorial no es significativo. Es hasta mediados del siglo XX cuando el crecimiento demográfico y territorial de la ciudad comienza a ser relevante. El periodo de mayor crecimiento poblacional es entre las décadas de los sesenta y los ochenta, siendo esta última la de mayor crecimiento en toda la historia de Morelia. Durante el periodo 1950-1980 el incremento poblacional se relaciona principalmente con la expulsión de población campesina de las zonas rurales (cuadro 1).

En sintonía con el incremento de la población, a partir de la década de los cincuenta la mancha urbana de Morelia comienza a expandirse. La ciudad pasa de ocupar un poco más de 724 hectáreas (ha) en 1950 a más de 10 000 ha en 2010 (Aguilar, 1999). El incremento más significativo ocurre entre 1990 y el año 2000. Mientras que a inicios de dicha década la ciudad ocupa 5 427 ha, a principios del siglo ya ocupa cerca de 9 736 (Lemoine, 2015). La tasa de crecimiento físico es de 15.3 %, mientras que la de crecimiento poblacional es de 1.67 % (Pola, 2009). Tal expansión de la superficie urbana absorbe y transforma tierra de propiedad ejidal y pequeña propiedad rural, cerca del 50 % de ella es sobre tierra ejidal (Ávila, 2001). Por ejemplo, entre las décadas de los sesenta y los noventa son expropiadas 2 797 ha de propiedad ejidal para la expansión de Morelia (Aguilar, 1999). Los actores que conducen y controlan la transformación de tierras ejidales a suelo urbano, es decir, que son preponderantes en su oferta durante ese periodo, son en primer lugar los fraccionadores y promotores independientes (59 %), seguidos por el gobierno (21 %), las empresas inmobiliarias (18 %) y las organizaciones sociales (3 %) (Ávila, 2001; Aguilar, 1999). Dos rasgos que es importante señalar son el patrón morfológico y el tipo de urbanización que presenta la expansión de la ciudad en la última década del siglo

CUADRO 1. Crecimiento poblacional de Morelia 1900-2015.

| Año  | Población | Crecimiento absoluto | Incremento porcentual |
|------|-----------|----------------------|-----------------------|
| 1900 | 37 278    |                      |                       |
| 1910 | 40 042    | 2 764                | 7.4                   |
| 1921 | 31 148    | -8 894               | -22.2                 |
| 1930 | 39 916    | 8 768                | 28.1                  |
| 1940 | 44 304    | 4 388                | 11.0                  |
| 1950 | 63 245    | 18 941               | 42.8                  |
| 1960 | 100 828   | 37 583               | 59.4                  |
| 1970 | 166 735   | 65 907               | 65.4                  |
| 1980 | 301 637   | 134 902              | 80.9                  |
| 1990 | 428 486   | 126 849              | 42.1                  |
| 2000 | 549 996   | 121 510              | 28.4                  |
| 2010 | 597 511   | 47 515               | 8.6                   |
| 2015 | 607 053   | 9 542                | 1.6                   |

Fuente: INEGI, censos de población 1900-2010 y encuesta Intercensal 2015.

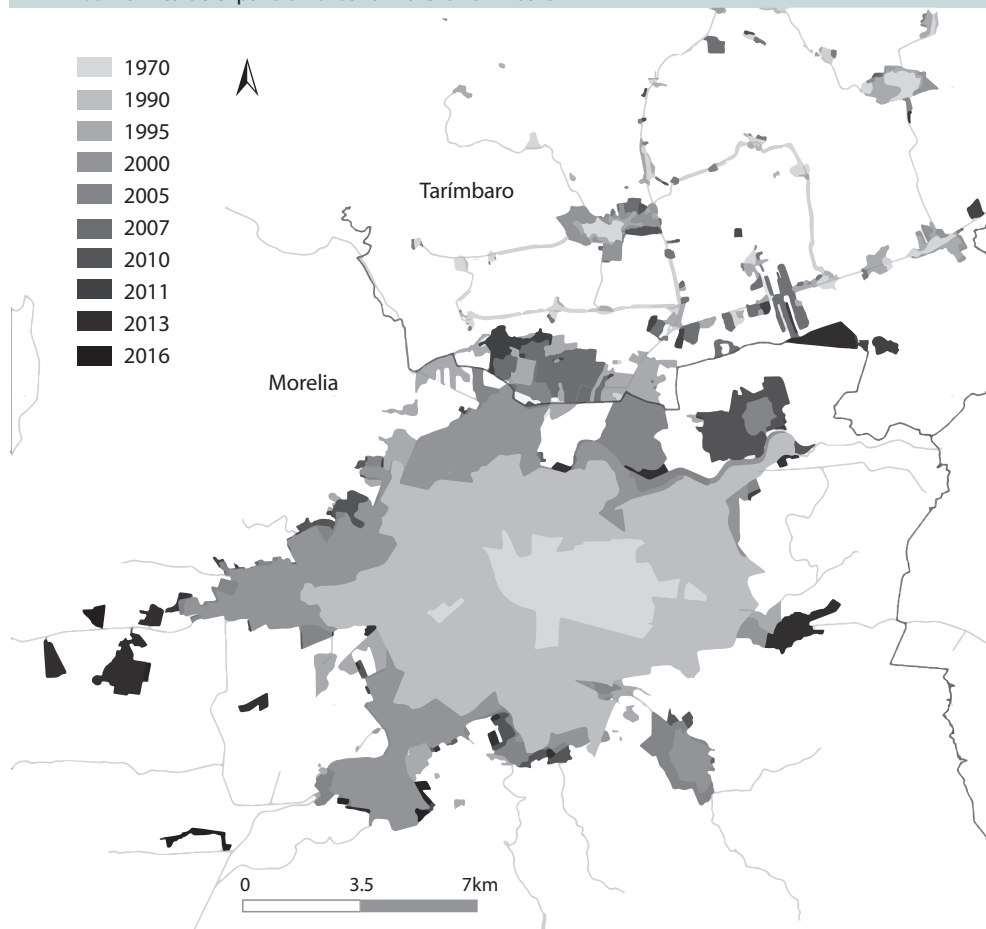
xx. Antes de los noventa la expansión física de Morelia se caracteriza por una expansión concéntrica y morfológicamente homogénea (Lemoine, 2015: 16). Los efectos de las desregulaciones en materia de vivienda y propiedad de la tierra de finales de la década de los noventa comienzan a manifestarse a principios de siglo en una acelerada expansión física de la ciudad. En la primera década del siglo aparecen urbanizaciones masivas de vivienda social. Las del norte de la ciudad invaden a Tarímbaro, municipio vecino, y conforman con él una conurbación (López, Bocco y Mendoza, 2001; Méndez y Vieyra, 2014; Lemoine, 2015) (mapa 1).

En la periferia poniente, en 2004, la constructora local Grupo Herso construye la urbanización de vivienda social más grande de Morelia hasta el momento, que se encuentra apartada, desconectada de la centralidad y se caracteriza por la precariedad<sup>9</sup> (Espinosa, 2014). De igual manera, en el oriente de la ciudad, durante el mismo periodo, se expande la construcción de vivienda social; pero, a diferencia de la urbanización del poniente, en esta zona periférica se produce además vivienda para clases medias. Asimismo, en ella

.....

<sup>9</sup> Los habitantes de esta urbanización tienen que recorrer entre 13 y 15 km. Para llegar al centro de la ciudad (Espinosa, 2014:231-235).

MAPA 1. Dinámica de expansión urbana Morelia-Tarímbaro



Elaboró: Alejandra Larrazábal.

aparece el primer enclave urbano destinado a la población de altos ingresos, denominado Tres Marías, que incluye un campo de golf categorizado como de «clase mundial». Un segundo enclave de este tipo aparece casi de manera simultánea en el suroriente moreliano, el denominado Altozano (Rodríguez, 2015: 74-79; Ávila, 2014). Estos dos desarrollos inmobiliarios para uso corporativo, comercial y para vivienda de grupos de altos ingresos tiene como resultado un periurbano espacialmente abigarrado en donde la interconexión escalar entre los circuitos mundiales-nacionales de capital financiero y el capital inmobiliario local está desempeñando un papel preponderante (Harvey, 2013). No obstante, la construcción masiva de vivienda social es la que predomina en práctica-

mente todo el periurbano de Morelia (Ávila, 2014; Lemoine, 2015) y configura un patrón espacial en forma de archipiélago (mapa 1). Estos dos tipos de urbanización caracterizan a la ciudad media mexicana y son parte de la expresión material de la urbanización neoliberal. Empero, esto no habría sido posible sin que previamente se iniciara un proceso de privatización y mercantilización de la tierra de propiedad social. En un primer momento es guiada por el gobierno federal y posteriormente es facilitada por el gobierno local, que autoriza el cambio de uso del suelo y algunas veces funge como intermediario entre el ejido y los desarrolladores de vivienda.

La urbanización ex ante: urbanización neoliberal del ejido La Aldea

El ejido La Aldea está situado en la periferia nororiente del municipio de Morelia. Legalmente se crea por resolución presidencial en junio de 1935 y los campesinos toman posesión de las tierras en diciembre del mismo año (DOF, 1935).

Originalmente la superficie del ejido es de 1 000 ha, todas ellas de temporal, 25 % son de agostadero y fueron tomadas de la exhacienda de Atapaneo para beneficiar a 85 individuos y sus respectivas familias.

A mediados de la década de los setenta, con la electricidad y el drenaje, la expansión de la ciudad llega al ejido; se acentúa con la expropiación de una parte importante de las tierras para construir la Ciudad Industrial de Morelia (Cimo). La ciudad irrumpe y trastoca el territorio del ejido de manera importante con la construcción de este pequeño enclave industrial. La expropiación para construirlo afecta no solo al ejido La Aldea, sino también a los ejidos de Santiaguito (1 ha), Salitrillo (15 ha), Isaac Arriaga (87.65 ha) y el ejido Colonia Consuelo Alfaro de Vázquez (52.86 ha), todos ellos ejidos periurbanos de Morelia. Las tierras expropiadas de La Aldea eran usufructuadas por 18 hogares ejidatarios (DOF, 1975; mapeo participativo, 17 de junio de 2017). La expropiación es uno de los primeros efectos de la urbanización de Morelia sobre La Aldea, que transforma de manera significativa tanto el territorio como la vida cotidiana de la población originaria. El tipo y grado de afectación del que es objeto el ejido con la expropiación era y sigue siendo significativo en términos tanto cuantitativos como cualitativos. En lo cuantitativo, se reduce en aproximadamente en 15 % su territorio; se le expropián 146.85 ha en donde los ejidatarios practicaban agricultura de temporal y de riego (DOF, 1975; carpeta básica de la casa ejidal).

Cualitativamente, bajo condiciones materiales de necesidad históricamente heredadas, al expropiar el Estado el medio de producción más valioso que poseían 18 fa-



milias de ejidatarios, parte de sus integrantes se ven orillados a incorporarse al mercado laboral urbano como vendedores de lo único que poseen, su fuerza de trabajo (taller de mapeo participativo, 17 de junio de 2017). No obstante, dada su limitada o nula dotación de competencias técnicas necesarias, en términos de educación formal, la expropiación los lleva a enfrentarse a condiciones de absoluta desventaja; en el mejor de los escenarios, terminaron insertándose en la economía informal enfrentando las consecuencias que de ello se desprende: salarios reducidos, nula seguridad social y jornadas prolongadas (Pradilla, 2013; Hidalgo y Janoshchka, 2014; Pérez, 2016: 91). Asimismo, en las negociaciones sobre la expropiación, como ha sucedido en la mayoría llevadas a cabo en otros ejidos, el gobierno impone sus condiciones y los términos.<sup>10</sup> Al respecto, el secretario del comisariado, ejidatario que poseía una parcela en la zona expropiada, señala:

El gobierno siempre tuvo el control y el poder de negociación, hicieron lo que quisieron [...] como siempre [...] la corrupción y el sistema [...] y mientras los ignorantes ejidatarios, inútiles que somos [...] no hagamos [...] a nosotros nos bloquearon [...] nos bloquearon [...] y nos pagaron a su manera [...] En el 76 nos dieron 25 % del monto acordado [...] Las tierras de temporal fueron valuadas en cincuenta mil y las de riego en cien mil [...] en el 83 nos dan un segundo pago [...] pero el dinero se nos hizo agua. Estaba muy devaluado<sup>11</sup> (ejidatario participante en el mapeo participativo, 17 de junio de 2017).

Azuela *et al.* (2009:20) señalan al respecto: «Además, como solía decirse en la jerga burocrática, las indemnizaciones por expropiaciones a los ejidos y comunidades se pagaban ‘mal y tarde’ o, peor aún, ‘mal y nunca’. Durante décadas, los núcleos mantenían una condición de subordinación política; la relativa facilidad con la que eran expropiados y mal indemnizados para dar paso a obras públicas era parte de esa situación.

Otra implicación relevante ocasionada por la construcción de Ciudad Industrial en las tierras expropiadas está directamente relacionada con la construcción de un canal de riego tres o cuatro años antes de la expropiación, lo cual marca un cambio radical en la

.....

<sup>10</sup> «La expropiación es uno de los poderes fundamentales de todo Estado: el de suprimir legítimamente la propiedad a nombre de un interés que se considera superior» (Azuela *et al.*, 2009).

<sup>11</sup> En 1982 el gobierno mexicano se declara en condiciones de no poder pagar los empréstitos del servicio de la deuda externa, lo cual tiene graves repercusiones en la economía. Con ello se desata un espiral de importantes devaluaciones en la moneda que dura toda la década de los ochenta.



Zona sur del ejido La Aldea. La imagen corresponde a la primera colonia, llamada Buenos Aires, asentada sobre lo que fue parte de la zona parcelada del ejido. (Laboratorio universitario de drones, UNAM, noviembre de 2017).

economía del ejido; a partir de ella, señalan los ejidatarios entrevistados, se incrementa considerablemente el rendimiento agrícola de sus tierras. Sin embargo, el hecho de que el canal de riego se alimentara de las aguas residuales del localmente llamado río Grande representa para los ejidatarios desde el principio un serio problema en materia de sanidad en la producción agrícola. El problema se incrementa mucho más al establecerse la Ciudad Industrial, pues en este cauce se vierten los residuos que genera precisamente a la altura del tramo donde se abastece el canal, por lo cual parte de los residuos industriales terminan en el agua que los ejidatarios utilizan para regar parcelas. La narración de Juan,<sup>12</sup> uno de los ejidatarios que participaron en el taller, expresa dicha problemática:

.....

<sup>12</sup>Nombre ficticio con el propósito de respetar la confidencialidad de las entrevistas realizadas.

«Ummh... antes, cuando empezaron a vaciarse residuos de Ciudad Industrial, ya no se pudo sembrar camote, cebolla, raíces[... ] había que sembrar puras cosas que se daban arriba».

Ya entrada la segunda mitad de la década de los noventa se construyen las primeras casas del primer asentamiento urbano en tierras del ejido, la colonia Buenos Aires (mapeo participativo, 17 de junio de 2017). Este asentamiento corresponde a la forma típica y generalizada que caracteriza a la urbanización periférica de la ciudad mexicana durante la segunda mitad del siglo xx: la urbanización popular, representada por una ocupación irregular del suelo y la vivienda autoconstruida (Jaramillo, 2008; Olivera, 2018). El origen de la colonia Buenos Aires está directamente relacionado con las condiciones que prevalecen en el mercado de suelo periurbano: en términos de demanda, por la presión combinada que ejercieron las familias encabezadas por trabajadores urbanos precarizados expulsados de las partes centrales de la ciudad y por la población rural empobrecida recién llegada a ella. Las condiciones materiales adversas que caracterizan a estos dos grupos los imposibilitaba a pagar los precios que prevalecen en el centro de Morelia como resultado del incremento en la renta del suelo urbano (Jaramillo, 2008). En términos de oferta, la Buenos Aires es resultado de las prácticas ilegales y especulativas que inicia una familia de ejidatarios (mapeo participativo, 17 de junio de 2017).

#### Urbanización neoliberal y destrucción territorial creativa en el ejido La Aldea

Los resultados del análisis cuantitativo sobre el cambio de uso de suelo indican que en 1970 el único asentamiento humano, el núcleo poblacional ejidal, ocupa solo 15.62 ha. Veinticinco años después, en 1995, los datos muestran un lento crecimiento, pues únicamente 40 ha están ocupadas por dicho asentamiento humano. A partir de ese año comienza a acelerarse la urbanización en el ejido con la llegada de población vecindada, y nueve años después, en 2004, las urbanizaciones populares ocupan, junto con el poblado original, 121.16 ha. Desde ese año se acelera significativamente la urbanización en el ejido. Los datos obtenidos del último año de estudio, 2017, muestran que en forma conjunta las urbanizaciones populares de vivienda social y el poblado ocupan 353.63 ha, que equivalen al 40.41 % del territorio original del ejido. Sin embargo, si se incluyen 338 ha que muestran ciertos patrones físico-geográficos propios de los que se observan en los preasentamientos humanos —como trazado de lotes y calles de tipo urbano— observados en un primer momento en las imágenes satelitales y posteriormente verificadas *in situ*, la superficie urbanizada alcanza alrededor de 79 %. Cabe mencionar que la urbanización

periférica del poblado original representa una parte significativa de dicho crecimiento, mientras que el resto se debe a la creación de nuevas colonias en el suroeste del ejido y a la construcción de urbanizaciones de vivienda social en su parte norponiente. Asimismo, el análisis cuantitativo sobre el cambio de uso de suelo permite mostrar empíricamente las coyunturas que marcaron los cambios en los tipos de urbanización.

Los resultados del cambio de uso de suelo muestran claramente cómo desde la incorporación del ejido al Procede inicia una acelerada etapa de destrucción territorial vinculada al proceso de privatización y mercantilización de las tierras ejidales, sobre todo a partir de la adopción del dominio pleno de una proporción importante de los ejidatarios pocos años después de su incorporación a dicho programa (Salazar, 2014: 82).

#### *Primer momento: etapa de destrucción*

De acuerdo con los ejidatarios entrevistados (mapeo participativo, 17 de junio de 2017), la incorporación del ejido al Procede fue en 2001. Una de las razones de la adopción del dominio pleno por más de la mitad de los ejidatarios al culminar la entrega de los certificados parcelarios es la idea de que el adoptarlo les daría mayor certeza jurídica, más facilidad y la posibilidad de obtener un mayor precio cuando decidieran vender la tierra. Los ejidatarios señalan que cuando se lleva a cabo el proceso de certificación parcelaria hay conflicto entre varios de sus compañeros porque no pueden ponerse de acuerdo en la delimitación de sus parcelas. Lo anterior, junto con la formalización de la repartición y el parcelamiento individual de las tierras de uso común en una asamblea efectuada unos años después, en 2005, es evidencia de por qué el proceso de privatización de la tierra en el ejido La Aldea avanza tan rápido y con muy poca resistencia.

Con respecto a la premisa anterior, se plantea que la presencia histórica en el ejido de una cultura del usufructo individual sobre la tierra es el fundamento para que el ejidatario cambie la propiedad social por propiedad privada. La conjunción de lo anterior y el cambio del artículo 27 detona la decisión colectiva de privatizar sus tierras. Los indecisos siguen a los convencidos. Se intensifica el cambio de propiedad social a propiedad privada. Se detona la mercantilización de la tierra. Disminuyen significativamente las actividades agrícolas; se acelera la metamorfosis de la parcela, que deviene en suelo urbano. Se intensifica el proceso de reconfiguración escalar-territorial; la ciudad neoliberal destruye (desaparece la propiedad social y el uso agrícola de la tierra) y se superpone (creación de vivienda social y reconfiguración espacial de la urbanización popular) al ejido periurbano.

Al acelerarse la privatización de la tierra se detona la compra-venta de manera formal en la mayoría de las transacciones, pero también de modo informal ya que una parte importante de los ejidatarios vendieron después de obtener su certificado parcelario, pero antes de adoptar el dominio pleno (mapeo participativo, 17 de junio de 2017). Lo anterior, en un primer momento, intensifica la compra-venta de tierras adyacentes al poblado originario, lo que da continuidad y una mayor velocidad a la urbanización popular que ya había comenzado años atrás (Salazar, 2014). Al respecto, algunos de los ejidatarios que poseían parcelas pegadas al núcleo de población deciden vender de manera lotificada sus tierras (mapeo participativo, 17 de junio de 2017). Esta decisión responde a una racionalidad esencialmente económica, ya que aunque tardan en obtener el dinero de la venta total de su parcela, el ingreso obtenido es mucho mayor que el que podrían haber recibido en una sola transacción.

#### *Segundo momento: etapa de creación, reconfiguración territorial*

La privatización de las tierras en el ejido La Aldea trae consigo transformaciones territoriales significativas. No obstante, hay cierta continuidad con la urbanización popular que prevalece en el siglo pasado, excepto que una parte importante de esta ya no es informal dado que desde el principio del proceso privatizador la mayoría de los ejidatarios adquieren el dominio pleno, esto se debe a que la dinámica que subyace a dicha forma de urbanización no es la lógica de acumulación, sino satisfacer la necesidad fundamental de vivienda de una parte importante de trabajadores expulsados a la periferia y la de la supervivencia del campesino-ejidatario empobrecido. Es decir, la racionalidad que subyace a la venta de su tierra no es la de acumular, sino la de obtener dinero para poder adquirir en el mercado urbano los diferentes satisfactores necesarios para la reproducción de su vida: alimento, vestido, servicios médicos, etc. De manera simultánea, el ejidatario que vende sus tierras al mercado urbano de forma lotificada permite que tengan acceso a ella trabajadores urbanos pauperizados y expulsados de la centralidad. Paralelamente otro grupo de ejidatarios, sobre todo algunos que poseían parcelas en la zona de las tierras más fértiles, localizadas en la parte norponiente, presionados por las constructoras de viviendas y su permanente condición histórica de necesidad y privación, comienzan a venderlas. Precisamente sobre una de estas parcelas se construye en 2006 el primer asentamiento de vivienda social, denominado La Nueva Aldea, el cual constaría de varias etapas.

Esta urbanización se ubica en la zona más aislada y desconectada del ejido. Las personas que habitan este tipo de urbanizaciones tienen que hacer diariamente largos des-



Primera etapa de la Nueva Aldea. (Laboratorio universitario de drones, UNAM, noviembre de 2017).

plazamientos para ir a su trabajo; caminar por calles en mal estado, muchas de ellas sin pavimentar e inseguras; enfrentar dificultades para acceder al agua y llevar a sus hijos a escuelas con altos niveles de precariedad. Esto es evidencia clara de las implicaciones nocivas —ecológicas y sociales— que trae consigo la urbanización neoliberal, que es guiada principalmente por la lógica de la acumulación de capital.

Posteriormente la inmobiliaria Grupo Herso comienza a construir el conjunto habitacional más extenso, denominado Villas de Oriente, sobre las tierras que habían sido las más fértiles del ejido. Esto sucede en 2010.<sup>13</sup> Cabe señalar que los grandes desarrollos

.....  
<sup>13</sup> Este fraccionamiento de vivienda social fue gestionado por el Instituto de Vivienda del Estado de Michoacán de Ocampo ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente para obtener la autorización definitiva del proyecto de vialidad y lotificación. El desarrollador fue Inmobiliaria Grupo de Oro, S.A. de C.V. con apoyo financiero de Banca Afirme, S.A. (DOF, 2008: 2-3).

inmobiliarios responden a las necesidades de rentabilidad que impone la racionalidad capitalista a las empresas inmobiliarias, a las que obliga a instrumentar economías de escala en el proceso de producción inmobiliaria.

El papel del gobierno estatal en las negociaciones de compraventa entre la inmobiliaria y los ejidatarios, así como en la obtención de los permisos necesarios para urbanizar las parcelas adquiridas, confirma el grado de penetración institucional de la ideología neoliberal, al evidenciar el papel del gobierno como agente facilitador en los procesos de privatización y mercantilización de las tierras ejidales (*Periódico Oficial del Estado de Michoacán*, 2008; SIG Participativo, junio de 2017). Otro ejemplo que abona a la tesis anterior es lo que sucede con la parcela escolar del ejido. Resulta que durante la administración del comisariado ejidal con el que se lleva a cabo el taller de mapeo participativo, sus integrantes venden la parcela escolar a una inmobiliaria local propiedad de un expresidente municipal e integrante de diversas asociaciones público-privadas con injerencia en los planes de desarrollo urbano municipal<sup>14</sup> (Mapeo participativo, 17 de junio de 2017). De acuerdo con la información recabada en el taller, la parcela tiene una extensión de 5.5 ha. La Ley Agraria establece que la parcela escolar forma parte del patrimonio del ejido; no obstante que su usufructo corresponda a las autoridades educativas que dirijan la escuela, el propósito último de la parcela, según la Ley Agraria, es el beneficio colectivo del ejido.<sup>15</sup>

El inicio de conjuntos de vivienda social en La Aldea ha intensificado el proceso de destrucción territorial del ejido, pues ha dejado su sitio a uno nuevo que permite que se territorialice la hegemonía de la racionalidad del capital. Lo anterior ha implicado un cambio radical en la estructura del ejido La Aldea, pues se reduce significativamente la cantidad de tierras destinadas a la producción agrícola al ser convertidas en suelo urbano.

## Conclusiones

Los hallazgos de este estudio del proceso de urbanización del ejido La Aldea indican que el proceso de privatización y mercantilización que lo han transformado comienza

.....

<sup>14</sup> Entrevista abierta a ejidatario que encabezaba el reclamo jurídico en contra del comisariado por las irregularidades en el proceso de privatización de la parcela escolar (26 agosto de 2017).

<sup>15</sup> Información obtenida en el sitio web [www.mimorelia.com](http://www.mimorelia.com), 26 de octubre de 2017. Otra fuente de carácter oficial es [gacetadigital.morelia.gob.mx](http://gacetadigital.morelia.gob.mx).



Parcela con cultivo de sorgo al lado de edificios con cinco niveles de departamentos del fraccionamiento Villas de Oriente. Archivo (junio de 2017).

a mediados de la década de los setenta del siglo pasado y, aunque el marco institucional que regulaba la propiedad social durante esa etapa lo prohibía, en realidad nunca fue una barrera para evitar que la tierra ejidal se privatizara. Sin embargo, cabe señalar que la dinámica de la transformación del ejido periurbano estudiado, ocasionada por la expansión de la ciudad en esa época, es lenta, y predomina como forma de urbanización la colonia popular irregular.

La combinación de la demanda de suelo urbanizable, derivada de la expansión de la ciudad, y el usufructo privado que históricamente ha hecho el ejidatario de la tierra, termina por convertirla en una mercancía privatizada *a posteriori* a través de su regularización por parte del Estado. Esto sigue un proceso con la racionalidad de «posesión con usufructo privado-mercantilización-privatización». En esencia, la expansión de la ciudad con esta lógica es determinada en mayor medida por el valor de uso de la tierra. Es decir,



la privatización y mercantilización en la mayoría de los casos no tiene como fin la acumulación, sino la satisfacción de la necesidad de vivienda de la clase trabajadora informal urbana, precarizada y empobrecida.

Fundamentalmente, las dinámicas antes señaladas determinan un ritmo relativamente lento en el proceso de urbanización del ejido periurbano. Sin embargo, esto cambia significativamente con las reformas al artículo 27 constitucional y la Ley de Vivienda llevadas a cabo a principios de la década de los noventa, que han sido determinantes para que se acelere la liberación e incorporación tierras de propiedad social al mercado periurbano de suelo. Tales cambios han sido un factor de ruptura que intensifica la privatización y mercantilización de la tierra ejidal. Es posible constatar que lo anterior también sucede, y se puede ver muy claramente, en La Aldea.

Se concluye que la privatización y mercantilización del ejido, dispositivos del régimen neoliberal socioespacialmente materializados en la expansión de Morelia, dan la pauta para que detonen procesos acelerados de destrucción territorial creativa sobre el ejido La Aldea, donde se constituyen formas abigarradas de urbanización. Estas formas, en términos morfológicos, están compuestas principalmente por la producción de vivienda social (de mediana y alta densidad) para trabajadores urbanos formales precarizados y pauperizados, así como por la continuidad de una caótica, precaria, empobrecida y conflictiva urbanización popular regular e irregular, carente de servicios básicos e infraestructura. La lógica de acumulación inherente a la primera forma de urbanización ha estado provocando que el ejido, en las periferias lejanas, se convierta en un anclaje espacial y un dispositivo clave en la circulación y expansión del capital.

Asimismo, se concluye que la configuración espacial desigual que adquiere el territorio ejidal periurbano de la ciudad mexicana una vez que aterrizan sobre este los procesos de destrucción territorial derivados de la urbanización neoliberal, no solo muestran el inherente poder de transformación territorial que tiene la racionalidad del capital, sino también los efectos socialmente nocivos que provoca sobre la población originaria y vecindada.

Finalmente, también se concluye que los resultados del presente artículo buscan, de manera indirecta, abonar un poco a saldar la deuda que tiene la geografía crítica marxista anglosajona: conectar el potencial explicativo de sus conceptos con las problemáticas concretas derivadas de los procesos de urbanización que se manifiestan en las periferias de las ciudades mexicanas ◇

### Agradecimientos

Para la elaboración del presente artículo se recibió apoyo del PAPIIT-DGAPA-UNAM a través del proyecto ¿Urbanización de la pobreza sin migración? Expansión del periurbano de ciudades medias y transmutación de medios de vida de campesinos pobres: el caso de la conurbación Morelia-Tarímbaro (clave IA 301316), y del Inter-American Institute for Global Change Research (IAI) por medio del proyecto *Bridging Ecosystem Services and Territorial Planning* (BEST-P) (bajo el Grant code CRN-3095). También agradecemos el apoyo recibido del personal del Laboratorio Universitario de Drones (LUD) del CIGA-UNAM en la toma de fotografías. Asimismo, nuestro agradecimiento a Luzorquídea Castro, Angélica Rodríguez, Abelardo Pérez y Mónica Madrigal por su ayuda en la realización del taller de cartografía participativa, y a Ángela Rojas en la realización del mismo taller y por su ayuda en la preparación de los insumos cartográficos. Un agradecimiento especial a Alejandra Larrazábal por su apoyo en la planeación y realización de dicho taller y en el diseño cartográfico. Finalmente, agradecemos a todos los ejidatarios de La Aldea por su ayuda y participación.

### Referencias

- Abramo P. (2011). La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana. Ecuador. OLACCHI.
- Aguilar, F. (1999). *Morelia: urbanización en tierra ejidal 1927-1994*. Tesis de maestría en Historia. UAM Iztapalapa. Cd. De México.
- Azuela, A., Herrera, C. y Saavedra Herrera, C. (2009). La expropiación y las transformaciones del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 71(3), 525-555.
- Bazant, J. (2008). Procesos de expansión y consolidación urbana de bajos ingresos en las periferias. *Bitácora Urbano Territorial*, 13(2), 117-132.
- Baitenmann, H. (2001). Las paradojas de las conquistas revolucionarias: municipio y reforma agraria en el México contemporáneo. *Gestión y Política Pública*, x(1), 103-123.
- Blas, P. (2015). Las ruinas que dejó el boom de la vivienda popular en México. [magis.iteso.mx](http://magis.iteso.mx) (consultado el 20 de septiembre de 2017).
- Boils, G. (2004). El Banco Mundial y la política de vivienda en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 66(2), 345-367.
- Brenner, N. (ed.) (2013). Theses on urbanization. *Public Culture*, 25(1), 85-114.

- Brenner, N. (2014a). *Implosions/explosions: towards a study of planetary urbanization*. Berlin: Jovis.
- Brenner, N. (2014b). Introduction: Urban theory without an outside. En Brenner, N. (ed.), *Implosions/explosions: towards a study of planetary urbanization* (pp. 14-35). Berlin: Jovis.
- Brenner, N. y Schmid, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City*, 19(2-3), 151-182.
- Carpeta básica (2017). Comisariado ejidal de La Aldea. Consultada el 31 de agosto de 2017.
- Ciccolella, P. (2011). *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización*. Ecuador: OLACCI.
- Davis, M. (2004). Planeta de ciudades-miseria. Involución urbana y proletariado informal. *New Left Review*, 26.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (1935). Tomo XCI, núm. 22. México, jueves 25 de julio.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (1975). Tomo CCCXXIX, núm. 7. México, martes 11 de marzo.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (1984). Tomo CCCXXXVII, núm. 41. México lunes 31 de diciembre.
- Espinosa, F. (2014). *Vivienda de interés social y calidad de vida en la periferia de la ciudad de Morelia, Michoacán*. Tesis de doctorado, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental-Universidad Nacional Autónoma de México (CIGA-UNAM). Morelia, Michoacán.
- Harvey, D. (1996). Cities or urbanization? *City*, 1(1-2), 38-61.
- Harvey, D. (2006). Notes towards a theory of uneven geographical development. En Harvey, D. *Spaces of global capitalism* (pp. 69-116). UK, USA: Verso.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. España: Ediciones Akal.
- Harvey, D. (2008a). La libertad de la ciudad. *Antípode*, 7, 15-29.
- Harvey, D. (2008b). El neoliberalismo como destrucción creativa. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2007.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. España. Ediciones Akal.
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: Editorial IAEN.
- Herrera, C. (2006). *Técnica en Marx y Heidegger*. Tesis de maestría, Facultad de Filosofía y Letras-UNAM. Ciudad de México.
- Hidalgo, R. y Janoshchka, M. (eds.) (2014). *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. Contested Cities.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Censos y conteos de población y vivienda 1900-2015*.
- Imilan, W., Olivera, P. y Beswick, J. (2016). Acceso a la vivienda en tiempos neoliberales: un análisis

Urbanización neoliberal y destrucción territorial... || C. Villaseñor Hernández, Y. Méndez-Lemus, A. Vieyra, D. A. Ayala Ortiz  
sis comparativo de los efectos e impactos de la neoliberalización en las ciudades de Santiago,  
México y Londres. *Revista INVI*, 31(88), 163-190.

Iracheta, A. (2011). Experiencias de política habitacional en México. *Revista de Ingeniería*, 35,  
95-99.

Jaramillo, S. (2008). Reflexiones sobre la «informalidad» fundiaria como peculiaridad de los  
mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios*, 18-19, 11-53.

Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá, Ediciones Uniandes.

Jessop, B. (2004). La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfron-  
terizas. *EURE*, XXIX(89), 25-41.

Lefebvre, H. (1973a). *El derecho a la ciudad*. España: Ediciones Península.

Lefebvre, H. (1973b). *El pensamiento marxista y la ciudad*. México: Editorial Extemporáneos.

Lemoine, R. (2015). *Conurbaciones de la ciudad de Morelia, Michoacán, en el periodo 1970-2010 y  
su influencia en el sentido de pertenencia al lugar de sus habitantes*. Tesis de maestría, Centro de  
Investigaciones en Geografía Ambiental-UNAM. Morelia, Michoacán.

López, E., Bocco, G. y Mendoza, M. (2001). Predicción del cambio de cobertura y uso del suelo.  
El caso de la ciudad de Morelia. *Investigaciones Geográficas*, 45, 56-76.

Marx, C. (2014). *El capital. Crítica de la economía política* (t. I). México: FCE.

Méndez, Y. y Vieyra, A. (2014). Tracing processes in poverty dynamics: a tale of peri-urban small-  
scale farmers in Mexico City. *Urban Studies*, 51(10), 2009-2035.

Merrifield, A. (2011). El derecho a la ciudad y más allá: notas sobre una reconceptualización lefe-  
bvriana. *Urban*, 2, 101-110.

Olivera, G. (2005). La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejida-  
les al mercado legal de suelo urbano en México. *Scripta Nova*, IX, 194(33).

Olivera, G. (2018). Continuidad de la urbanización informal en los espacios de pobreza metro-  
politanos, rémora del desarrollo y déficit de la política de vivienda: Cuernavaca, México.  
*Territorios*, 39, 97-133. dx.doi.org.

*Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*. Tomo CXLIV,  
núm. 35. Morelia, Michoacán, lunes 21 de julio de 2008.

Pérez, P. (2014). La mercantilización de la urbanización. A propósito de los «conjuntos  
urbanos» en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 29(3), 481-512.

Pérez, P. (2016). Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos  
en América Latina. *Territorios*, 34, 87-112.

Polá, S. (2009). *Expansión urbana y formas de la incorporación de tierras de origen social al desarrollo  
urbano antes y después de las reformas al artículo 27 constitucional: caso de Morelia Michoacán*.

- Tesis de maestría, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México. Ciudad de México.
- Pradilla, E. (2013). La economía y las formas urbanas en América Latina. En Ramírez Velásquez, B. R. y Pradilla Cobos, E. (comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (t. 1). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Raffestin, C. (2011). *Por una geografía del poder*. México: El Colegio de Michoacán.
- Registro Agrario Nacional (2016). Consulta de expediente agrario sobre La Aldea. RAN Delegación Michoacán. Visitado el 25 de noviembre de 2016.
- Salazar, C. (2014). «El puño invisible» de la privatización. *Territorios*, 30, 69-90.
- Schumpeter, J. (1997). *Teoría del desenvolvimiento económico. Una investigación sobre las ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Smith, N. (2009). ¿Ciudades después del neoliberalismo? En Smith, N., Observatorio Metropolitano, Rolnik, R., Ross, A. y Davis, M., *Después del neoliberalismo: ciudades y caos sistémico*. Barcelona: Museu d'Art Contemporani de Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Smith, N. (2012). *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*. España: Traficantes de Sueños.
- Theodore, N., Peck, P. y Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, 66, 1-12.
- UN-Hábitat (2012). Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe. Rumbo a una transición urbana. [www.onuhabitat.org](http://www.onuhabitat.org).
- Valenzuela Aguilera, A. (2013). Dispositivos de la globalización. La construcción de grandes proyectos urbanos en la ciudad. *EURE*, 39(116), 102-118.
- Vázquez García, V. (2017). Género y privatización de la tierra. Dominio pleno y derecho del tanto en Atenco, Estado de México. *Sociedad y Ambiente*, 13, 59-79.

## Principios territoriales ordenadores y desequilibrio ecológico en la periferia de Puebla: fraccionamiento Lomas de Angelópolis

*Norma Leticia Ramírez Rosete\**

*María Lourdes Guevara Romero\*\**

*Adriana Hernández Sánchez\*\*\**

Recepción: 2 de noviembre de 2018 / Aceptación: 21 de febrero de 2019

**Resumen** En México, la evolución del periurbano resulta de la expansión urbana industrial del siglo *xx*, como formas excluyentes de la ciudad; pero es a principios del siglo *xxi* cuando las cualidades ambientales, las vías rápidas y la descentralización de servicios y los equipamientos de calidad, son principios ordenadores de planeación urbana que comienzan a girar en torno a la belleza y seguridad que ofrecen los fraccionamientos cerrados y los comercios lujosos, con el objetivo de atraer inversión y hacer más competitiva a la ciudad mediante una economía de aglomeración. No obstante, el objetivo de esta investigación es evidenciar el impacto y desequilibrio ecológico, social y económico que genera el fraccionamiento cerrado Lomas de Angelópolis como una nueva centralidad situada en la periferia, mediante la descripción de sus efectos durante una década en Puebla, con acciones avaladas por distintas administraciones, para satisfacer


.....

\* Profesora investigadora en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Puebla de Zaragoza, Puebla, México. [normar25@hotmail.com](mailto:normar25@hotmail.com)

\*\* Profesora investigadora en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), Facultad de Arquitectura. Puebla de Zaragoza, Puebla, México.

\*\*\* Profesora investigadora en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Puebla de Zaragoza, Puebla, México.

Agradecemos el apoyo de Keyla Hernández Romero y Jessica Vargas Vera del Programa de Verano de Talentos XV, VIEP, que actualmente se inserta en el Proyecto VIEP RARN-ING-19-G.

<https://doi.org/10.32870/cer.v0i124.7771> / Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

una demanda de vivienda que favorece la especulación y los cambios de uso del suelo.  
PALABRAS CLAVE: desequilibrio ecológico, fraccionamientos cerrados, planeación urbana, segregación socioespacial, periurbano.

### *Territorial principles organizing and ecological imbalance in the periphery of Puebla: Lomas de Angelopolis fractionation*

**Abstract** In Mexico the evolution of the periurban is the result of the industrial urban expansion of the 20th century, as excluding forms of the city, but it is at the beginning of the 21st century when environmental qualities, fast roads and the decentralization of services and equipment of quality, are the principles of urban planning that begin to revolve around the beauty and safety that closed subdivisions and luxury trade offer, with the objective of attracting investment and making the city more competitive through an economy of agglomeration. However, the objective of this research is to show the ecological, social and economic impact and imbalance generated by the closed Lomas de Angelopolis fractionation as a new centrality in the periphery, by describing its effects over a decade in Puebla, with guaranteed actions by different administrations, to satisfy a housing demand that favors speculation and changes in land use.

KEYWORDS: ecological imbalance, closed fractionations, urban planning, socio-territorial segregation, periurban.

#### Introducción

**E**n las ciudades mexicanas podemos identificar la evolución y su impacto en los espacios periurbanos como resultado de la expansión urbana industrial que viene ocurriendo desde el siglo XIX, cuando eran considerados como formas excluyentes de la ciudad. No obstante, esta valoración ha cambiado a lo largo del tiempo y ha dado lugar a una imagen mejorada, de aparente desarrollo y acorde a una ciudad competitiva. El estudio de la inserción de nuevos emplazamientos urbanos de elite en zonas ejidales o agrícolas de comunidades rurales nos permite comprender una compleja relación entre la ciudad y su periferia llena de contradicciones, así como las ventajas y los problemas sociales y ambientales que presenta. De esta manera, en el presente artículo se pone énfasis en el fraccionamiento Lomas de Angelópolis, ubicado en el surponiente de la ciudad de Puebla, debido al impacto ecológico que está teniendo la expansión urbana, que involucra a los municipios de Puebla, Santa Clara Ocoyucan y San Andrés Cholula (véase mapa 1).

MAPA 1. Ubicación del fraccionamiento Lomas de Angelópolis



Su consolidación es resultado de estrategias avaladas por diversas administraciones para satisfacer la demanda de vivienda a través de fraccionamientos cerrados de lujo próximos a grandes complejos comerciales, con el objetivo de atraer inversión extranjera y hacer más competitiva la ciudad mediante una economía de aglomeración. Esta zona es la más reciente expansión de la mancha urbana y tiene uso habitacional de poca densidad en grandes dimensiones de tierra, donde se localizan zonas naturales con potencial ecológico. Un factor detonante de esta expansión fue la construcción del anillo periférico a partir de 1990, cuando se expandió el crecimiento de la ciudad sobre municipios alada-



ños; fue entonces que se comenzaron a concentrar servicios y equipamiento de cobertura regional escolar, cultural, de salud, de gobierno, comercial y habitacional, entre otros, en áreas con la mejor infraestructura en servicios, con lo cual adquirió la plusvalía que la distingue del resto de la ciudad. Además, desde la primera década del siglo XXI, la Vía Atlixcáyotl (que conecta con el bulevar del Niño Poblano, la avenida de las Torres y el Periférico Ecológico) ha favorecido el acceso a estos servicios, se ha convertido en el eje rector del crecimiento de la zona de estudio y ha generado un gran movimiento pendular de vehículos, personas y mercancías que hacen conflictivos e insuficientes la movilidad y el transporte en su interacción con la ciudad (Carranza, Martínez y Domínguez, s.f.).

Este artículo se divide en cuatro apartados. El primero presenta la metodología de investigación, seguida de una reflexión teórica que parte de un análisis general acerca de la evolución en México de la ciudad compacta a la ciudad difusa y policéntrica como nueva forma de crecimiento periurbano, en el que sobresalen los fraccionamientos cerrados. Así mismo, se pone énfasis en el impacto ambiental y el desequilibrio ecológico que ocurre en las periferias de las ciudades. Posteriormente se muestran los antecedentes de un acelerado crecimiento poblacional en el fraccionamiento Lomas de Angelópolis, en el surponiente de Puebla, para evidenciar el impacto ambiental y el desequilibrio ecológico que está generando la falta de una planeación integral que permite tanto la vivienda horizontal como elevadas torres de departamentos de lujo, que están sobrepasando la capacidad de carga de los recursos naturales por su alta densidad de población. Finalmente, se evidencia el tipo de vivienda a que da lugar esta planeación urbana, ante una ilegalidad y un conflicto social que generan *exclusión y segregación socioespacial*.

## Metodología

El planteamiento metodológico que orienta esta investigación epistemológicamente trata de explicar la realidad mediante el estudio del conocimiento sustentado en una plataforma científica, en la que la transformación del suelo de rural a urbano es un tema central. Por esta razón se eligió el procedimiento de aproximaciones sucesivas, el cual se centra principalmente en el valor cualitativo de las diferentes posturas sostenidas por diversos actores en páginas *web* y documentos hemerográficos que giran en torno a la problemática que incide directamente en el objeto de investigación, lo que fortalece el análisis. No obstante, se incluyen los valores cuantitativos necesarios para hacer una valoración teórico-práctica alrededor de conceptos teóricos clave como desequilibrio ecológico, periurbano, planeación urbana, fraccionamientos cerrados y segregación socioespacial, que

nos conducen a una nueva forma de entender la ciudad. Esto permite reflexionar acerca del comportamiento y la conformación del periurbano mediante paradigmas referentes a teorías de lo urbano como la ciudad difusa, donde se construyen grandes desarrollos de vivienda y equipamientos favorecidos por vialidades que incrementan los viajes pendulares al complejo urbano; tales desarrollos se convierten en nuevas centralidades que transforman irracionalmente el uso del suelo y agudizan la especulación. Por otra parte, aunque la disponibilidad y el consumo de agua es un tema crucial, no se cuenta con información precisa sobre las descargas de aguas residuales.

Por último, bajo este enfoque, podemos decir que la especulación es un producto del modelo neoliberal y constituye uno de los mayores problemas que enfrentan las zonas agrícolas y rurales del estado de Puebla. Por lo tanto, los objetivos son describir los antecedentes del proceso de expansión urbana en el fraccionamiento Lomas de Angelópolis, que lo ha convertido en una nueva centralidad; hacer una reflexión teórica acerca del desarrollo periurbano desde mediados del siglo xx y su evolución hasta convertirse en una ciudad difusa; analizar la formación de fraccionamientos cerrados en torno a nuevos espacios de ocio, equipamientos y centros comerciales, avalados por políticas urbanas que favorecen la especulación y los cambios de uso del suelo, lo que genera un desequilibrio ecológico, social y funcional en la dotación de servicios; y, finalmente, tratar de conocer las tendencias de la vivienda vertical en la periferia de Puebla, lo cual permitirá evidenciar el riesgo que representan la falta de legalidad y planeación en la ciudad.

Reflexión teórica: de la ciudad compacta

a la ciudad difusa y policéntrica, nuevas formas de crecimiento periurbano

América Latina concentró desde las últimas dos décadas del siglo xx una latente crisis económica producto del capitalismo y la caída del modelo de desarrollo en turno, que generó el endeudamiento y empobrecimiento de la población como resultado de la aplicación de políticas estructurales y de austeridad integradas en las estrategias político-económicas neoliberales (Ramírez Kuri, 2009). En la década de los ochenta se promovió una propuesta descentralizadora acorde a la dinámica de cambios del mercado mediante la liberalización comercial y la privatización de empresas propiedad del Estado. En México, la crisis económica y social del sistema político dio la pauta para un nuevo modelo de país que es resultado de su precipitada entrada en la globalización. De esta manera, emergió el Estado neoliberal como modelo político-económico alternativo de libre mercado que estaba siendo adoptado por los países en vías de desarrollo, en el cual México intro-

dujo cambios económicos, políticos, sociales y culturales a partir de la instrumentación de medidas monetaristas y ajustes orientados a reducir o eliminar políticas sociales significativas de común acuerdo entre la sociedad y el Estado. Algunos de estos ajustes incidieron en programas de bienestar social y vivienda, como la reprivatización de instituciones económicas y sociales, y la desaparición de movimientos sociales (Ramírez Kuri, 2009).

Las ciudades, en México, desde la segunda mitad del siglo xx se han ido transformando a consecuencia de la globalización, lo cual incide en aspectos de los ámbitos local, nacional y mundial, donde

[...] el espacio urbano resulta de dos procesos macro-sociales que transforman la estructura social y urbana. El primero está representado por la industrialización, que desde la década de los años cuarenta y hasta finales de los años setenta impulsó el rápido crecimiento urbano de la capital del país, en el contexto del fortalecimiento del Estado social y corporativo. El segundo está representado por la tercerización económica, en el contexto de la globalización, del capitalismo flexible y del predominio del modelo neoliberal que durante las últimas tres décadas introduce modificaciones en la relación entre Estado, sociedad y economía. Este proceso impulsa el desarrollo y reproducción de actividades comerciales de distinto género y de servicios especializados que se localizan en los espacios centrales de la metrópoli (Ramírez Kuri, 2009: 173).

Históricamente, la ciudad surge como punto de poder por excelencia, con un límite preciso que expresa la compleja relación entre el centro y la periferia que lo rodea; *ciudad negada*, *arrabal* o *extramuros* son términos que sirven para denominar a los espacios periféricos durante el siglo xix y principios del xx. No obstante, la centralidad en la producción en un espacio alude a un proceso de «dominación o de subordinación», de acuerdo con la jerarquía de sus funciones políticas, administrativas y las relaciones de intercambio económico que se desarrollan en su interior. De esta forma, los enfoques teóricos respecto a la centralidad urbana la refieren como «producto del proceso histórico, de gestión y de consolidación urbana, así como punto de referencia para un área de influencia de un mercado determinado. Conforme a este esquema, la multiplicidad de centralidades en un área urbana se entiende como policentralidad urbana» (García, 2009: 1).

Por lo tanto, la centralidad y la marginalidad son conceptos inseparables cuya relación convierte al centro en punto y a la periferia en margen (Gaviria, 1995). La centralidad se define como «el efecto de la tendencia de los humanos a confluir hacia determinadas localizaciones para satisfacer intereses específicos que pueden ser comunes, como el

trabajo, recreación, actividades económicas, educación, la satisfacción de necesidades o realizar determinadas funciones sociales o económicas» (García, 2009: 1). Por otro lado, tenemos a la ciudad compacta cuyo espacio periurbano depende de la naturaleza e intensidad de los fenómenos territoriales, dividida en *área suburbana*, inmediata a la ciudad, con un amplio aprovechamiento del suelo, y *área periurbana*, más lejana, con un menor consumo de espacio y presión urbana.

Desde finales del siglo xx se observa un nuevo panorama por el crecimiento desmedido de los suburbios y la reafirmación de la ciudad en su centro. De esta manera, poco a poco se revaloriza el carácter de las nuevas periferias, que empiezan a ser consideradas como laboratorios sociales y territoriales, y experimentan cambios importantes en las relaciones sociales, la forma de habitar y los estilos de vida (Amendola, 2000: 39). Es también definida como ciudad difusa por el desarrollo que adopta en su interior con respecto a la histórica suburbanización occidental europea (Dematteis, 1998: 29). Es importante señalar que el suburbio, en el ámbito anglosajón, consiste en espacios de residencia unifamiliar de cierta calidad, ya adecuados para describir esta nueva realidad (Amendola, 2000: 21). En este orden de ideas, la evolución de las variables que definen el periurbano no se limitan a los fenómenos de crecimiento urbano, donde las diversas problemáticas se acentúan por la conformación de «un área metropolitana funcional policéntrica», sustentada en ciudades pequeñas que se expanden por el crecimiento de las grandes ciudades, la construcción de autopistas rápidas, así como los grandes complejos comerciales y equipamientos. De esta manera, resulta «un espacio indefinido en el que conurbaciones y ciudad difusa se suman a periferias de corte clásico, espacios productivos, áreas de ocio, equipamientos de rechazo y zonas donde el uso agrario y el paisaje rural en retroceso resisten a duras penas» (Méndez García y Ortega Montequín, 2013: 2). Por lo tanto, la ciudad difusa es nueva con respecto al pasado. También las empresas se van para conseguir una mejor localización y condiciones ambientales, de forma que «los criterios de conexión y accesibilidad tienden a sustituir a los de distancia» (Amendola, 2000: 21). Sin embargo, en esta búsqueda de condiciones el suelo rural se transforma en urbano, lo que hace más extensivo el impacto ambiental e incrementa las contradicciones sociales y económicas.

El desarrollo del periurbano en México: transformación del suelo rural en urbano

El acelerado proceso de urbanización producto de la industrialización, suscitado en la década de los ochenta del siglo xx, transformó radicalmente el espacio social periurbano.

La industria, porque está localizada básicamente en la Ciudad de México, «produjo la re-adequación del espacio urbano a las exigencias de la urbanización capitalista» (Ramírez Kuri, 2009: 122). No obstante, a mediados del siglo xx la ciudad central perdió importancia ante el área urbana de expansión, lo cual no solo dio como resultado el traslado de población a la periferia, sino también dio paso a la transformación de usos del suelo (Ramírez Kuri, 2009). La expansión urbana, en México, empezó a ganar dinamismo en la segunda mitad del siglo xx, cuando la mancha urbana empezó a absorber inmensas extensiones de tierras comunales y ejidales, primordialmente a manera de expropiación. De este modo, en la década de los setenta las tierras destinadas al uso agrícola se transformaron física y funcionalmente de forma acelerada como producto del auge adquirido por la industria, lo que condujo al incremento de la migración campo-ciudad (Hernández, Martínez, Méndez, Pérez, Ramírez y Navarro, 2009: 275-276).

Este proceso de urbanización incrementó las desigualdades regionales debido a que las nuevas áreas metropolitanas contaban con recursos naturales y financieros para atraer habitantes del resto del país, mientras que «la ciudad de México representó un espacio sumamente atractivo para el capital y para la población urbana y rural, la cual se incorporó al mercado de trabajo urbano-industrial» (Ramírez Kuri, 2009: 122). De esta manera se generaron las condiciones que dieron la pauta para extender el mercado interno, que favorece el incremento de flujos migratorios mediante la expansión del sector terciario, todo lo cual coadyuvó a retroalimentar la concentración territorial (Ramírez Kuri, 2009).

La participación del Estado fue fundamental en el proceso de modernización y de expansión urbana asociado a la reproducción de funciones del núcleo central hacia la periferia. Al actuar como impulsor y promotor de la creación de infraestructura y servicios, el Estado generó condiciones favorables para el crecimiento y el desarrollo urbano. Este proceso estuvo asociado a fenómenos especulativos y mecanismos legales, ilegales e irregulares en el acceso al suelo, vivienda y servicios urbanos (Ramírez Kuri, 2009: 123).

Bajo estas premisas, el Estado mexicano instituyó algunos organismos con la finalidad de ordenar y controlar el proceso de expansión urbana sobre zonas rurales y agrícolas:

[El] Instituto Nacional para el Desarrollo de la Vivienda Popular (INDECO) [...], la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra (CORETT) [...] Pese a la intervención gubernamental en los procesos de incorporación de suelo para uso urbano, la irregularidad de la tierra continuó

siendo uno de los problemas principales en las zonas periurbanas del país. Las reformas al artículo 27 constitucional y la promulgación de una nueva Ley Agraria a inicios de la década de 1990 estuvieron orientadas, entre muchas otras cosas, a dar certidumbre jurídica a la propiedad social en el campo. Sin embargo [...] las modificaciones a la legislación han provocado en muchas regiones que se incremente la especulación del suelo (Hernández *et al.*, 2009: 275-276).

Sin embargo, en pleno siglo XXI el periurbano de la mayoría de las ciudades de México no tiene un desarrollo urbano integral debido a que los planes de ordenamiento son reorientados a intereses particulares, que actualmente fragmentan y segregan socialmente el espacio. Así, la estructura se transforma hasta formar áreas metropolitanas polinucleares con nuevas centralidades mediante autopistas que favorecen la conexión con el uso del automóvil y producen un sistema acumulativo. «La ciudad nueva toma forma aun antes que en las arquitecturas, en las culturas, en los valores y en los estilos de vida» (Amendola, 2000: 21). Aunado a esto, los costos sociales y medioambientales que tienen agudizan los fenómenos de desigualdad económica y social. Un claro ejemplo son los fraccionamientos cerrados, que experimentan cambios en función de su adaptación a las estrategias de los promotores inmobiliarios y las condiciones del mercado para aumentar densidades y rentabilizar suelos privados. Otro ejemplo es la «*edge city* estadounidense, que garantiza un lugar rodeado por espacios verdes, escuelas nuevas, y una comunidad socialmente homogénea» (Amendola, 2000: 27). Así, la nueva ciudad se crea de acuerdo con la cultura y las exigencias y necesidades de sus habitantes, concebida con una mentalidad distinta; por lo tanto, como nuevas formas que influyen en el crecimiento expansivo de las ciudades, cuyo impacto debe ser atendido en los planes de ordenamiento territorial.

#### Fraccionamientos cerrados: expansión y consolidación urbana

Los fraccionamientos cerrados se caracterizan por tener baja densidad poblacional y forma irregular; han formado paisajes urbanos de buena calidad aislados del entorno urbano deficiente, acelerado, extenso y precario (Manero, 2003) que caracteriza a las periferias latinoamericanas, lo cual aumenta el número de ciudadanos pobres, y con ello la desigualdad social. En Puebla estos espacios constituyen una oferta especializada para recibir la emigración tradicional de los grupos sociales más solventes, de manera que las rentas altas se han incrementado en las zonas periféricas porque ahora son privilegiadas por su condición ambiental y paisajística. Sin embargo, es más la necesidad de protegerse que la de manifestar un estatus social homogéneo y aislado de la pobreza y precariedad, median-

te una arquitectura defensiva en la que la población tiende a autosegregarse (Amendola, 2000). Además de los servicios especializados de seguridad, están los de calidad por medio de instalaciones deportivas y de ocio como los campos de golf y tenis, piscinas, zonas verdes y centros comerciales, que resaltan aún más la desigualdad social en la periferia. Las nuevas formas que surgen en la ciudad trasladan diversas funciones y actividades urbanas al periurbano, fuera del núcleo central, y favorecen cambios en los patrones de consumo y modos de vida; tal es el caso de los grandes centros comerciales y edificios de gobierno situados en las principales vías de transporte (Ramírez Kuri, 2009).

Encontramos en las formas de urbanización cerrada un modelo predominante que adopta la morfología de la ciudad jardín aprovechando al máximo los espacios, el paisaje y las características naturales del terreno, donde el promotor oferta la vivienda terminada (Rodríguez, 1992). Cabe aclarar que la legislación sobre urbanizaciones cerradas en México difiere según los estados tanto en la concepción de las características físicas como en los requerimientos administrativos y las cargas fiscales del derecho de fraccionar. Estamos asistiendo a la transformación de la lógica interna y la organización de los espacios en la ciudad contemporánea, en la cual desde los años setenta se da por terminado el periodo de la expansión física e inicia la creación de nuevas partes. En los ochenta, la ciudad, ya expandida, comienza a transformar, reutilizar y valorar sus partes antiguas.

### Impacto ambiental y desequilibrio ecológico en el periurbano de las ciudades

El periurbano presenta un crecimiento acelerado con debilidades territoriales y medioambientales, por lo que no es sostenible a largo plazo, pues se contaminan el agua y el aire, y se consume gran cantidad de suelo y energía. De esta manera, las ciudades requieren atención especial en las evaluaciones ambientales a escala regional metropolitana. Los sistemas y servicios urbanos se dificultan cada vez más debido al crecimiento demográfico, comercial y financiero, avalado por políticas urbanas inapropiadas. Así, conforme crecen las ciudades, el mercado de tierras ejerce presión sobre los ecosistemas naturales circundantes, lo cual incide en la pérdida de «tierras húmedas y silvestres» e impacta en la degradación de recursos forestales y las cuencas hidrológicas dentro y fuera de la ciudad (Cadena, 2014).

El concepto de ecología política actualmente se utiliza para el análisis de los problemas socioterritoriales en disciplinas como geografía, ciencia política, sociología y antropología; debido a sus principios teóricos y metodológicos, se ha consolidado como una herramienta teórica y analítica para una mejor comprensión de los problemas asocia-

dos a la interacción entre hombre y ambiente. En este sentido, académicos como Blaikie (2006), Escobar (2008) y Robbins (2012) emplean casos de estudio que muestran los conflictos que surgen por la sobreexplotación y el mal manejo de los recursos naturales (Calderón, 2013). Con base en la definición teórica de Blaikie y Brookfield (1987: 17), tenemos que «La ecología política combina las inquietudes de la ecología (antropología ecológica), y una economía política ampliamente definida. Juntos abarcan la dialéctica constante del cambio entre la sociedad y los recursos naturales, y también entre las clases y los grupos dentro de la sociedad misma» (Calderón, 2013: 1).

En este sentido, conforma un campo académico de análisis y crítica que identifica los fundamentos de injusticia ambiental y sobreexplotación de los recursos, y relaciona el cambio ambiental con procesos sociales y políticos en todos los niveles. Por lo tanto, para comprender cualquier problema ambiental se requiere vincularlo a la distribución de poder y relaciones sociales de producción (Calderón, 2013).

Por otra parte, la ausencia de mecanismos legales y disponibilidad de suelo susceptible de ser urbanizado adecuadamente fueron las causas de que aumentara el estancamiento económico y fuera imposible para un sector de la población adquirir vivienda de manera regular. El papel de los diferentes ámbitos de gobierno fue limitado e insuficiente ante la regularización de la tenencia de la tierra y las políticas de preservación de reservas territoriales, «al grado de que la intervención directa del gobierno se caracterizó por darse *a posteriori*, es decir, una vez que los terrenos habían sido objeto de ocupación irregular y se evidenciaban los conflictos entre ejidatarios y pobladores» (Díaz Tejeda y colaboradores, 1999: 116). En este sentido, se perciben más acciones de conversión de suelo en reserva territorial que la cantidad que es necesario regularizar. El problema de precariedad urbana en terrenos ejidales ha sido atendido mediante «programas federales y locales orientados, en lo fundamental, a dos líneas principales de actuación: la acción correctiva a través de la regularización de la tenencia de la tierra, a cargo del sector agrario gubernamental; y la acción preventiva de oferta legal de tierra barata por medio de la constitución de reservas territoriales, a cargo del sector urbano gubernamental» (Díaz Tejeda y colaboradores, 1999: 116).

#### Antecedentes de un acelerado crecimiento poblacional

##### en el periurbano surponiente de Puebla: Lomas de Angelópolis

En los últimos años la zona metropolitana de Puebla ha tenido un acelerado crecimiento poblacional. Esto expande la mancha urbana e incrementa el descontrol de los límites te-



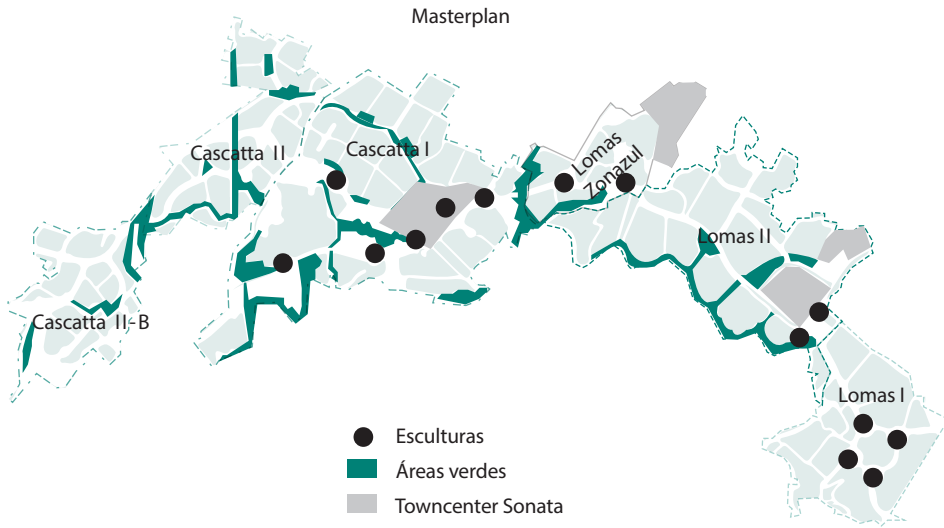
territoriales, por lo que a los nuevos desarrollos de vivienda horizontal se suma un sinnúmero de edificios verticales de departamentos tipo *loft*, que están teniendo una mayor demanda (Mayorga Lima, 2015).

El comportamiento del sector surponiente de Puebla consiste en un patrón de ocupación del suelo en áreas agrícolas, cuyos costos de urbanización han sido muy altos debido al impacto ecológico que tiene. En Lomas de Angelópolis, sesenta de cien hectáreas se han destinado a vivienda (Hendrix, 2013). Cabe mencionar que en 2010 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) cuantificó 3 930 habitantes, cifra que se ha multiplicado por más de diez en los últimos siete años (Galindo, 2017), por lo que este fraccionamiento es el de mayor crecimiento en la zona metropolitana. Un factor que ha detonado este incremento son los aproximadamente mil 200 millones de pesos invertidos en la edificación de residencias y departamentos de lujo; uno de los principales desarrolladores es Grupo Proyecta (Grupo Multimedia Lauman, 2015). Entre las ventajas destacan su ubicación y articulación vial con el resto de la ciudad, por lo cual se le considera «una comunidad planeada, bella y segura que ofrece la más alta calidad de vida [...] a 8 km de la capital poblana» (Imagen Digital, 2015). Es importante resaltar que las familias que invierten en este fraccionamiento proceden del centro y el norte del país, quienes por lo general adquieren un patrimonio sin cambiar de residencia. Otro aspecto determinante es el estatus socioeconómico que da el lugar, el cual corresponde al alto precio de venta, que en 2015 oscilaba entre 1.5 y cuatro millones de pesos, considerando un valor por metro cuadrado de entre ocho mil y diez mil pesos (Hernández, 2015).

Por otra parte, el número de viviendas totales contempladas en el fraccionamiento es de 19 000, incluyendo torres complementadas con amenidades, equipamientos, parques y lagos exclusivos en 470 hectáreas (*Excelsior*, 2015). Entre las amenidades se consideraban en 2016: parques, 91 hectáreas de áreas verdes, 13 kilómetros de ciclistas, 30 canchas deportivas y 180 hectáreas de vialidades. La seguridad se basa en el uso de plataformas tecnológicas con apoyo directo de la policía municipal de San Andrés Cholula (Grupo Proyecta, 2016). Es importante resaltar que la separación sustancial de la ciudad provoca el anhelo de exclusividad ante la propiedad a pesar del desequilibrio ecológico, la especulación del suelo y la segregación social, que son nuevas pautas de expansión urbana (véase mapa 2).

Esta acelerada urbanización sin una planeación previa conduce a la degradación del medio ambiente y se manifiesta en la contaminación del río Atoyac y del suelo por el mal manejo de desechos líquidos y sólidos en algunas colonias aledañas. En este sentido, en-

MAPA 2. Lomas de Angelópolis y Sonata



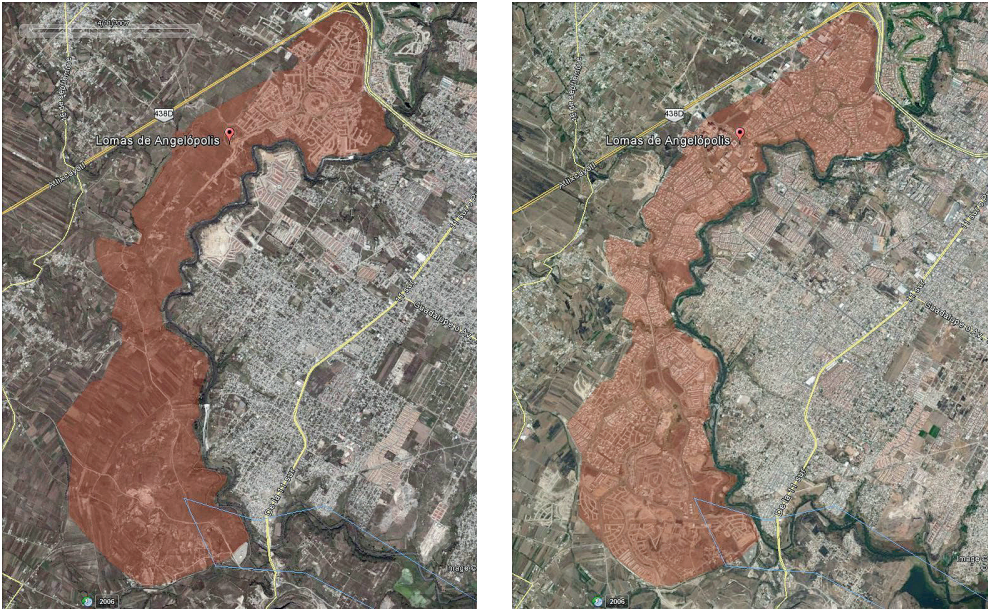
Fuente: Llaven (2016).

tre los retos de los programas de desarrollo urbano se encuentra la promoción de una reactivación económica y social de los subcentros urbanos (Amendola, 2000), buscando siempre un reordenamiento metropolitano sustentable en beneficio de la sociedad, lo cual resulta difícil de lograr para muchas ciudades del país, entre ellas, por supuesto, Puebla.

### Impacto urbano-ambiental en Lomas de Angelópolis

Es necesario, entonces, analizar el impacto urbano-ambiental en el entorno del fraccionamiento Lomas de Angelópolis, que se antepone a la nueva imagen de la periferia, lo cual nos permite comprender la evolución del periurbano surponiente de la ciudad, considerado en un principio carente de significado al no permitir la consolidación de las cualidades culturales propias del centro a mediados del siglo xx (Amendola, 2000). Sin embargo, posteriormente estas cualidades medioambientales, que el centro no tiene, fueron los detonantes de su expansión y de la especulación. De esta manera, la provisión de infraestructura para los asentamientos irregulares y las colonias populares en esta zona es afectada negativamente por el ritmo del crecimiento urbano, pues los habitantes subsisten sin agua potable, saneamiento ni espacios verdes, y padecen contaminación ambiental y congestión vehicular, entre otros problemas (Dematteis, 1998: 29). Este

MAPA 3. Evolución de Lomas de Angelópolis, 2007-2017



Fuente: Google Earth e INEGI, 2017.

crecimiento urbano deforesta las periferias al incrementar la oferta de vivienda, servicios y equipamiento, lo cual aumenta las emisiones de carbono, la escasez de agua y la pérdida de diversidad biológica (Cadena, 2014) (véase mapa 3).

La globalización marca una tendencia a la disgregación social y espacial, y vuelve ineficiente el control territorial por parte de la administración pública, del Estado, así como de la localización de los asentamientos y el uso del suelo. Por otra parte, las obras de ingeniería vial, hidráulica, de saneamiento ambiental o de comunicación subterránea o aérea de una ciudad son más costosas que el equipamiento de un barrio en infraestructuras físicas. Por lo tanto, la diferencia entre grandes y pequeñas obras depende del monto de las inversiones, y estas responden a determinaciones políticas y económicas cuya lógica es necesario entender (Chantada, 2001).

#### *El problema del abasto de agua potable*

Lomas de Angelópolis y Distrito Sonata enfrentan escasez de agua y existe desabasto en las comunidades con las cuales colinda: Santa María Malacatepec, Santa Clara Ocoyucan y San Andrés Cholula. Por ello, en 2013 los vecinos protestaron ante la Procuraduría Fe-

deral del Consumidor contra la concesionaria aprobada por el gobierno del estado por el establecimiento de cuotas y tarifas excesivas y obstaculizar el sistema de drenaje. La falta de agua en el sur de la ciudad de Puebla es un problema latente principalmente en colonias populares, donde los pobladores han intentado interponer un amparo contra la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) por omisión y permitir lo que consideran un saqueo de agua (Llaven, 2017). En este sentido, se debe actuar pronto con un plan estratégico de ordenamiento urbano de la periferia para la preservación de su medio ambiente ante el impacto ecológico actual. Además se debe atender la interrelación y vulnerabilidad de otros subsistemas urbanos como la infraestructura, el transporte, etcétera.

Lomas de Angelópolis presenta problemas de abasto de agua a consecuencia de la escasez del líquido y de infraestructura adecuada. Una demanda legítima de sus habitantes ante la comisión encargada de Agua de Puebla es el abasto del recurso ya que la cuota es más elevada que en otras partes de la ciudad (Alcayde, 2017). Se ha anunciado, como una de las soluciones de la empresa Agua de Puebla, la perforación de cuatro pozos dentro de la zona afectada.

### *Infraestructura vial*

Respecto al subsistema de infraestructura vial, en la zona metropolitana de Puebla se realizan más de 2 285 000 trayectos diarios, 73 % en transporte público y 27 % en transporte privado y taxis. De acuerdo con un estudio de la Asociación Mexicana de Transporte y Movilidad (AMTM), Puebla está por arriba de la media en el uso de transporte público de las ciudades del centro del país. El número de automóviles es de 522 000, con una densidad de 37.8 por hectárea de vialidades. De esta manera, de más de 651 000 viviendas registradas, 41.6 % cuentan con un automóvil por cada cinco habitantes (Zambrano, 2015), mientras que en la zona de estudio el promedio es de tres autos por cada cinco habitantes. Esto demuestra el impacto del uso del automóvil no solo dentro del fraccionamiento, sino en las vialidades que lo conectan con el resto de la ciudad.

En el caso de Lomas de Angelópolis y Distrito Sonata, en 2016 Grupo Proyecta realizó las obras que conectan las laterales norte y sur de la Vía Atlixcáyotl para crear otro acceso a la altura de la caseta de cobro de la autopista de Puebla a Atlixco, donde se ubica otro acceso al fraccionamiento. Esta obra representó una inversión de más de cien millones de pesos, con la justificación de dar solución al conflicto vial en Lomas de Angelópolis (Tirzo, 2016). Por otra parte, sin la autorización municipal se construyeron casetas de

seguridad en la carretera que comunica a las juntas auxiliares de Santa Clara Ocoyucan con la ciudad de Puebla, las cuales impiden la circulación de pobladores por la única salida que tienen para comunicarse con la capital del estado (De los Ángeles, 2017). Otro tema relevante son los severos daños causados a la carretera vía Ocoyucan por el traslado de materiales en camiones de volteo, situación que la población afectada planteó en su momento ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para que solucionara este conflicto (Manzano, 2016).

### *Contaminación ambiental*

En nuestro país, las aguas residuales se clasifican en municipales y no municipales. De acuerdo con la Comisión Nacional del Agua (Conagua), en 2016 fueron tratadas 52.7 % de las aguas municipales y solo 32 % de las no municipales. En 2017, la Secretaría de Infraestructura inició en Tlaxcalancingo, localidad del municipio contiguo de San Andrés Cholula, un colector sanitario con un sistema de drenaje y emisores para captar las aguas negras del poblado y descargarlas en el río Atoyac, donde también descarga Lomas de Angelópolis, lo cual incrementa la contaminación del río (De los Ángeles, 2017). Cabe mencionar que en 2015, luego de un estudio, el río Atoyac fue considerado por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios el segundo más contaminado del país (Mejía, 2015). Las aguas residuales provienen principalmente de la industria y las descargas domiciliarias, e inciden en la calidad de vida de quienes viven en las proximidades del río. Además, el proyecto ha causado problemas entre los pobladores y los dueños de los terrenos agrícolas por donde pasa la tubería (De los Ángeles, 2017). En un estudio de Greenpeace en el río Atoyac se descubrieron 51 compuestos orgánicos volátiles y semivolátiles, algunos de ellos cancerígenos para vertebrados y humanos y que están esparcidos en el aire, con alto riesgo de exposición (Lozano y Arroyo, 2014). Bazant (2001: 226) considera que «más expansión urbana genera mayor incapacidad acumulada en los sistemas de abastecimiento de agua y de desalojo de drenaje, o bien, más expansión urbana propicia mayor ineficiencia acumulada en los traslados urbanos y mayores índices de contaminación». En mayo de 2018 la organización Dale la Cara al Atoyac demandó a la constructora Grupo Proyecta por no contar con el permiso para excavar en el municipio de Santa Clara Ocoyucan un canal de descarga de aguas residuales del fraccionamiento Lomas de Angelópolis al río Atoyac (Mena, 2018). Además, solicitó la instalación de las plantas tratadoras de agua necesarias para un gran número de viviendas.

## Planeación urbana, legalidad y conflicto social

La autoridad municipal de San Andrés Cholula otorgó permisos para negocios, cambios de uso de suelo, licencias de construcción y administración de los estacionamientos virtuales en Lomas de Angelópolis y Distrito Sonata. Además, dio a conocer la edificación de la torre residencial de lujo más alta de México: Nvbola Tower. Por otra parte, con respecto al tema de la legalidad, existe un problema de los ejidatarios en contra de los desarrolladores de Lomas de Angelópolis debido a que señalan una duplicidad de escrituras que certifican la propiedad de doce terrenos en la zona aledaña al río Atoyac. En respuesta, el secretario de Gobernación y Asuntos Jurídicos de San Andrés Cholula ratificó que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, ante la presentación de escrituras por Grupo Proyecta, le entregó permisos para construir en el lugar de conflicto el clúster Cascatta antes de que se diera la problemática con los supuestos propietarios ejidales (Tirzo, 2017).

En efecto, haciendo un recuento histórico, tenemos que «tanto las vías de comunicación como la expansión industrial se hicieron a expensas de los campesinos metropolitanos, sin que los beneficios tocaran a las puertas de estos [...], cuyos efectos han sido devastadores para los productores rurales del área metropolitana» (Tovar, 2004: 130-131). Dicha especulación se evidencia en Lomas de Angelópolis, donde los desarrolladores compraron tierras ofreciendo mil pesos por metro cuadrado para venderlas posteriormente en más de siete mil pesos (De los Ángeles, 2017). No obstante, desde los primeros años del siglo XXI muchos empresarios se anticiparon comprando a ocho pesos el metro cuadrado en cuatro de las seis juntas auxiliares de San Andrés Cholula y en Santa Clara Ocoyucan, lo cual corresponde a aproximadamente una milésima parte del precio actual de mercado. De esta manera, la mayoría de los ejidatarios fueron despojados de más de cien hectáreas con argucias legales (Llaven, 2016), y hubo también quienes cobraron a 800 pesos el metro cuadrado y otros a quienes la inmobiliaria obligó a vender al cercar los accesos a sus terrenos (Ruiz, 2017).

### *Exclusión y segregación socioespacial:*

#### *estudio de mercado y clasificación de la vivienda en Lomas de Angelópolis*

La tendencia al desarrollo de fraccionamientos cerrados y torres para vivienda responde al elevado costo de urbanización extensiva y contribuye a la concentración de equipamientos adoptada por las metrópolis estadounidenses de los rascacielos, las *main streets* y las *edge cities* (Amendola, 2000: 12). No obstante, el nuevo urbanismo estadounidense valora la concentración, el equipamiento comercial, la vivienda en bloques (Capel, 2002).

CUADRO 1. Estudios de mercado de acuerdo con el tipo de vivienda

| Clasificació          | Valor (pesos)       | Características generales del producto  |
|-----------------------|---------------------|---|
| Mínima (Min.)         | Hasta 122 804       | 1 o 2 recámaras. Generalmente no escriturada, con electricidad y en ocasiones con agua y drenaje. Mayormente autoconstrucción                     |
| Social (s)            | 122 805-327 478     | Cocina, sala-comedor, 1 a 2 recámaras, 1 baño, 1 cajón de estacionamiento, escriturada con todos los servicios. Casas y departamentos.            |
| Económica (e)         | 327 478-614 021     | Cocina, sala-comedor, 1 a 3 recámaras, 1 baño, 1 cajón de estacionamiento, escriturada con todos los servicios. Casas y departamentos.            |
| Media (m)             | 614 021-1 535 053   | Cocina, sala-comedor, 2 a 3 recámaras, 1 ½ a 2 ½ baños, 1 a 2 cajones de estacionamiento, todos los servicios. Casas y departamentos.             |
| Residencial (r)       | 1 535 053-3 418 052 | Cocina, sala-comedor, 3 a 4 recámaras, 3 a 4 baños, 2 cajones de estacionamiento, cuarto de servicio, todos los servicios. Casas y departamentos. |
| Residencial plus (RP) | 3 418 052 o más     | Cocina, sala-comedor, 3 a 4 recámaras, 3 a 5 baños, 2 a 6 cajones de estacionamiento, cuarto de servicio, todos los servicios.                    |

Fuente: Elaboración propia a partir de Mayorga Lima (2015).

Con la expansión de la ciudad, el planeamiento europeo se preocupa por revitalizar las áreas consolidadas, lo que da como resultado una ciudad compacta, un modelo polinuclear, preservando espacios naturales y el paisaje. Para Capel (2002: 490), «el carácter de las nuevas edificaciones, impulsará la vida urbana privatizada con áreas cerradas como segregación espacial exclusiva».

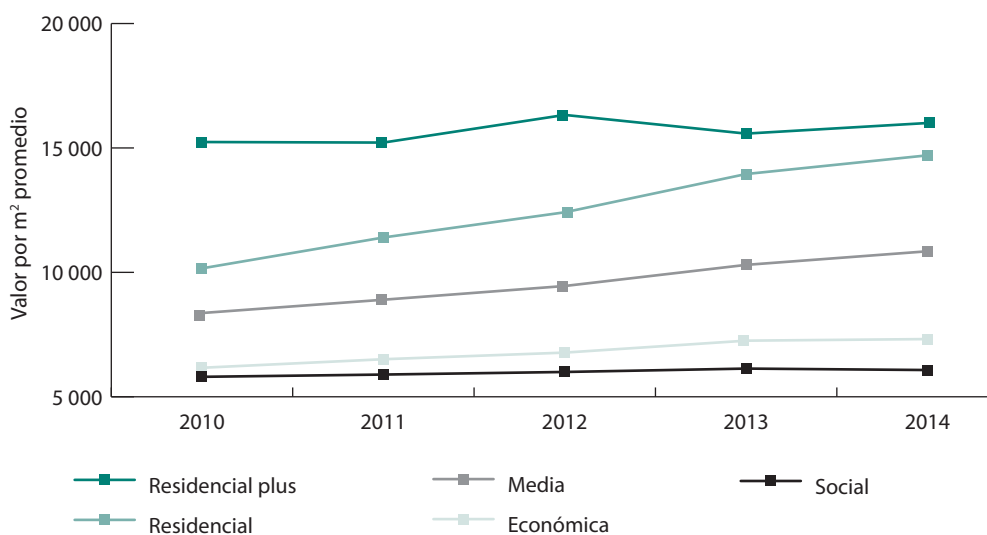
En Lomas de Angelópolis se consideran dos tipos de vivienda vertical, una de baja densidad de tres a seis niveles por torre y otra de alta densidad de siete a 20 niveles, Distrito Sonata, de los cuales la mayor parte se concentra en los segmentos de estatus social medio y residencial (Mayorga Lima, 2015) (véase el cuadro 1).

El análisis general de este estudio permitió conocer características y antecedentes de los precios que conlleva un proyecto especulativo cuyas políticas de vivienda favorecen el tipo residencial. Puebla cuenta con 219 proyectos, de los cuales 38 % corresponden a vi-

vienda del segmento medio; seguido de la vivienda del segmento residencial, que representa 33 % del total de proyectos en la zona (Mayorga Lima, 2015). Las ventas en Puebla se mantienen en 600 unidades o un poco más al mes, de las cuales la vivienda social y la económica han tenido la mayor participación en el mercado. A pesar de esto, el precio por metro cuadrado promedio ha mostrado una tendencia creciente sobre todo en los segmentos residencial y residencial plus, los cuales en 2015 aumentaron 5 % (Mayorga Lima, 2015: 2). Esto se debe al desarrollo de grandes infraestructuras y equipamientos de lujo, que han hecho a la ciudad más atractiva para invertir y vivir, principalmente en fraccionamientos como Lomas de Angelópolis, en este sector surponiente (véase gráfica 1).

En este sentido, la ciudad difusa surge configurando cada una de sus partes en tiempos diferentes, en las que intervienen promotores inmobiliarios que muestran que «lo importante de la ciudad es que incluya elementos que tengan la capacidad de conferir status a sus habitantes dentro del nuevo entorno urbano» (Amendola, 2000: 33). Por ello debemos analizar los factores que actúan hoy sobre la forma y organización de la ciudad; donde las exigencias de valorización de capital, el consumo de masas, pero principalmente el mercado inmobiliario, impactan y asumen nuevas modalidades en el contexto urbano.

GRÁFICA 1. Evolución del precio por metro cuadrado, 2010-2014 (pesos)



Fuente: Mayorga Lima (2015).



De esta manera, en el proceso de redensificación de la zona metropolitana de Puebla se desarrollan actualmente nuevos proyectos inmobiliarios verticales, que evitan el crecimiento de la mancha urbana y la conurbación con municipios colindantes, lo cual reduce las distancias de transporte y facilita el uso de alternativas móviles como la bicicleta (Mayorga Lima, 2015). Sin embargo, este aumento en la densidad de población sin una planeación previa tiene grandes costos e impactos debido a la demanda de servicios de agua potable y saneamiento, así como en equipamiento y estacionamientos.

Nos encontramos ahora ante el incremento del precio y la calidad de la vivienda en la periferia surponiente, lo cual dificulta a muchos el acceso al mercado de ella. Así, la imagen de la vivienda residencial en Lomas de Angelópolis mejora en función de la accesibilidad, disponibilidad de equipamientos, infraestructura y servicios, en zonas de mayor calidad ambiental, la cual debe poner especial atención para no sobrepasar las capacidades de carga de las redes de infraestructura debido al aumento de las densidades con el incremento desmedido de vivienda vertical. Este fenómeno ocurre en las principales ciudades de los países latinoamericanos, con nuevas formas de crecimiento que incentivan el desarrollo económico y a la vez proyectan la imagen de la ciudad en el exterior. Sin embargo, se convierten en espacios propicios para la especulación con infraestructura y servicios avanzados, de los cuales se beneficia la población ya existente; por otro lado, deja a sectores de gran marginación fuera de las ventajas de este desarrollo, como se observa en el periurbano surponiente de la ciudad de Puebla.

Por lo tanto, los sectores sociales más fuertes llegan, dejan su propia marca y le disputan el uso de la ciudad a sectores más débiles (Amendola, 2000: 45), pues el precio de la vivienda aumenta en relación con la calidad social del espacio circundante, por lo que muchos no pueden acceder a un mejor nivel de vida ni a los privilegios que se producen con la difusión de la ciudad ante la especulación y el emplazamiento en zonas agrícolas y rurales. Estas condiciones atraen a diferentes sectores económicos que buscan suelo barato, lo cual ocasiona el incremento del valor del suelo debido al desarrollo urbano que generan. De acuerdo con César Bonilla Yunes, representante de Empresarios Inmobiliarios de Puebla, actualmente existe sobreoferta de vivienda residencial y al mismo tiempo carencia en vivienda de interés social accesible. Como se observa en el cuadro 1, se considera vivienda residencial y residencial plus aquella que cuesta desde uno hasta treinta millones de pesos, mientras que las viviendas de interés social ubicadas en la misma periferia se pueden adquirir hasta en 300 000 pesos (Rocha, 2016).

## Reflexiones finales

Desde hace cuatro décadas, las ciudades mexicanas han presentado un acelerado crecimiento urbano, lo que ha originado grandes zonas metropolitanas. El crecimiento urbano desordenado ha alcanzado tierras agrícolas, que son ocupadas por grandes desarrollos como producto de la especulación y el cambio de uso del suelo. Un aspecto central es la construcción de costosas infraestructuras que conectan estos desarrollos con amplios equipamientos y servicios de buena calidad para satisfacer las necesidades de nuevos grupos de población, lo cual contrasta con el paisaje rural que hemos observado históricamente, y esto evidencia debilidades territoriales y un medio ambiente insostenible a largo plazo. El resultado ha dado pie a una conurbación originada por diversas transformaciones en el territorio, cuyos resultados dependen de las particularidades de cada región; los territorios de menor jerarquía son sometidos a una dinámica y a las exigencias de las grandes ciudades (Hernández *et al.*, 2009: 276).

Esta investigación identificó la evolución y los impactos de tales desarrollos en los espacios periurbanos como resultado de la expansión urbana industrial desde el siglo XX, que ha dado paso en el siglo XXI a nuevos emplazamientos urbanos de lujo al lado de zonas ejidales o agrícolas de comunidades rurales, como es el caso del fraccionamiento Lomas de Angelópolis, en el periurbano surponiente de Puebla. Esto nos permitió comprender la compleja relación existente entre la ciudad y su periferia en la zona habitacional más reciente de la mancha urbana, lo cual evidencia el tipo de vivienda que se está construyendo ante la ilegalidad, el conflicto social y el impacto ambiental, a lo que se suma la exclusión y segregación socioespacial. Esta reflexión nos conduce necesariamente a indagar acerca del comportamiento y la conformación del periurbano a través de diversas teorías urbanas, como la de la ciudad difusa favorecida por grandes vialidades.

Por otro lado, en cuanto al desarrollo del suelo urbano, identificamos diversos impactos sobre la estructura residencial, demográfica y social de la zona metropolitana y municipios contiguos con desiguales intereses que inducen usos del suelo incompatibles con los de terrenos colindantes, por lo que es necesario instrumentar mecanismos a escala metropolitana que den solución a los problemas provocados por la expansión de las ciudades. Por otra parte, en México este proceso es resultado también de la deficiente rehabilitación de los cascos históricos, la concentración de la población segregada y la descentralización espacial y de servicios que provoca el crecimiento acelerado de la periferia. En contraste con las nuevas pautas económicas de globalización y tercerización del sistema productivo, las tecnologías de comunicación y la mejora de las infraestructuras de

transporte, también observamos en la periferia espacios vacíos y carencia de infraestructura, que provocan dispersión en la ciudad.

De esta manera, entre sus efectos negativos está que, por el alto costo que tiene la difusión de la ciudad, no se logra un desarrollo sostenible que integre y armonice el espacio metropolitano mediante una estructura jerárquica. Además, las nuevas pautas de desarrollo instrumentadas por el sector inmobiliario en la producción de espacios residenciales cerrados responden a las necesidades de seguridad, distinción y homogeneidad. En este sentido, Lomas de Angelópolis es un desarrollo considerado «modelo» y «referente», con dos características principales: ser una comunidad de acceso controlado en el conjunto y diferentes clústeres; y tener un diseño urbano con las condiciones de vida comunitaria en un lugar «seguro y agradable». Estos han sido algunos factores para que habitantes de dentro y fuera de la ciudad optaran por este lugar buscando la seguridad que el mundo exterior no garantiza (Morales, 2017: 3-4). De esta manera, la relación entre el poder y el negocio en Puebla incrementa la exclusión y segregación social, y tiene como objetivo la atracción residencial, tecnológica, económica y la satisfacción de nuevas necesidades sociales, que crean desigualdad y explotación del suelo.

En este orden de ideas, podemos decir que existen dos realidades distintas en la periferia surponiente de la ciudad de Puebla, las cuales se encuentran separadas por barreras físicas y naturales que hacen visible la marginación y donde, además, predomina la crianza de animales o la siembra, en contraste con otra, privilegiada por autoridades gubernamentales, con excelentes condiciones de infraestructura, servicios públicos y comodidades (Galindo, 2017). Esto se observa en el proceso y los instrumentos legales, donde predomina la intermediación de desarrolladoras, promotores inmobiliarios, etc., y en menor escala, la participación del Estado con políticas y programas de vivienda de interés social. Un claro ejemplo es la zona de estudio, donde se perciben espacios fragmentados y dispersos con diversos actores y grandes desigualdades sociales. «De los barrios marginales a los más excluyentes conjuntos residenciales, pasando por los pueblos donde aún se practica la agricultura, el espacio periurbano de Puebla constituye un mosaico heterogéneo donde las lógicas urbanas y rurales se confrontan cotidianamente» (Hernández *et al.*, 2009: 291). Sin que las comunidades absorbidas por la ciudad mejoren su condición de vida actual sino, por el contrario, vean afectados sus hábitos y su vocación tradicional. Es así como observamos en pleno siglo XXI el periurbano de la mayoría de las ciudades de México, donde no existe un desarrollo urbano integral porque los planes de ordenamiento son reorientados a intereses particulares que fragmentan y segregan socialmente

el espacio. Estas condiciones atraen a diferentes sectores económicos que buscan suelo barato, lo que ocasiona el incremento del valor del suelo debido al desarrollo urbano que generan en su entorno.

Actualmente la falta de planeamiento y participación ciudadana agrava los problemas urbanos con una ocupación irracional del suelo, carente de equipamiento e infraestructura adecuada y que tiende a degradar de forma irreversible el medio ambiente. Por otra parte, la actual globalización del mercado ordena una readecuación de los medios, lo cual obliga a las grandes ciudades a realizar inversiones constantemente para poder competir en la clasificación de las ciudades más atractivas para los capitales extranjeros. Por lo tanto, la tarea de los especialistas urbanos es una adecuada gestión territorial que involucre a grupos interdisciplinarios en el planeamiento urbano de las nuevas regiones metropolitanas e incidir en la toma de decisiones tratando de resolver los problemas sociales, económicos y ambientales de la ciudad en beneficio de todos los sectores sociales, para una mayor equidad y en armonía con el medio ambiente. La nueva ciudad se crea de acuerdo con la cultura, las exigencias y necesidades de sus habitantes; se concibe con una mentalidad distinta. Es así como nuevas formas que influyen en el crecimiento expansivo de las ciudades, tiene un impacto que debe ser atendido en los planes de ordenamiento territorial ◇

## Referencias

- Amendola, G. (2000). *La ciudad postmoderna*. Madrid: Celeste.
- Alcayde, J. (2017). Si no dan agua, que no la cobren, dicen vecinos del sur de la capital. e-consulta.com [consultado el 20 de febrero de 2019].
- Ángeles, S. de los (2017). Lomas de Angelópolis no solo despoja terrenos, también contamina el Atoyac. México. Lado B. ladobe.com.mx [consultado el 20 de febrero de 2019].
- Bazant, J. (2001). Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias urbanas de la ciudad de México. *Papeles de Población*, 7(27). redalyc.org [consultado el 24 de octubre de 2018].
- Blaikie, P. y H. Brookfield, (1987). *Land degradation and society*. London: Methuen.
- Blaikie, P. (2006). Is small really beautiful? Community-based natural resource management in Malawi and Botswana. *World Development*, 34 (11), 1942-1957.
- Cadena, F. (2014). Urbe crece sin orden y causa desequilibrio ambiental: Ramírez. *Milenio*, 11 de mayo. www.milenio.com [consultado el 20 de febrero de 2019].

- Calderón, R. (2013). Ecología política: hacia un mejor entendimiento de los problemas socio territoriales. *Economía, Sociedad y Territorio*, XIII (42), 561-569. [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org) [consultado el 20 de febrero de 2019].
- Capel, H. (2002). *La morfología de las ciudades*. Barcelona: Serbal.
- Carranza, J. E., Martínez, V. M. y Domínguez, D. (s.f.). El nuevo desarrollo territorial: sectores urbanos globalifílicos. [ru.iiec.unam.mx](http://ru.iiec.unam.mx) [consultado el 19 de enero de 2019].
- Comisión Nacional del Agua (Conagua) (2016). *Estadísticas del agua en México. Edición 2016*. [agua.org.mx](http://agua.org.mx) [consultado el 20 de febrero de 2019].
- Dematteis, G. (1998). Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. En Monclus, F. J. (ed.), *La ciudad dispersa*. Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
- Díaz Tejeda, F. y colaboradores (s.f.). Estrategias de política pública para incorporar suelo de origen ejidal y comunal al desarrollo y la vivienda. México. [www.pa.gob.mx](http://www.pa.gob.mx) [consultado el 17 de octubre de 2018].
- Escobar, A. (2008). *Territories of difference: place, movements, life, redes*. London: Duke University Press.
- Escobar, F. A. (2011). La configuración espacial geográfica, contexto esencial de estudio del transporte y la accidentalidad. [observatoriogeograficoamericalatina.org.mx](http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx) [consultado el 18 de octubre de 2018].
- Excélsior* (2015). Lomas de Angelópolis, nuevo desarrollo de Grupo Projecta. [www.dineroenimagen.com](http://www.dineroenimagen.com) [consultado el consultado el 20 de febrero de 2019].
- Galindo Lara, E. (2017). Lomas de Angelópolis desplaza a Ocoyucan; dos realidades, mismo territorio. [www.angulo7.com.mx](http://www.angulo7.com.mx) [consultado el 20 de febrero de 2019].
- García, E. N. (2009). Estructura urbana policéntrica y movilidad. [www.remeri.org.mx](http://www.remeri.org.mx) [consultado el 17 de octubre de 2018].
- Garza, G. y Damián, A. (1991). Ciudad de México, etapas de crecimiento, infraestructura y vivienda en la ciudad de México. En Schteingart, M. (coord.), *Espacio y vivienda en la ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- Gaviria, M., Lapparra, M. y Aguilar, M. (1995). Aproximación teórica al concepto de exclusión. En Fernando Álvarez Uría y otros, *Desigualada y pobreza hoy*. Madrid. Talasa.
- Grupo Multimedia Lauman (2015). Grupo Projecta dice que Puebla vive un auge residencial. [www.elfinanciero.com.mx](http://www.elfinanciero.com.mx) [consultado el 20 de febrero de 2019].
- Grupo Projecta (2016). Lomas de Angelópolis. [www.lomasdeangelopolis.mx](http://www.lomasdeangelopolis.mx) [consultado el 20 de febrero de 2019].

- Hendrix, S. (2013). El boom inmobiliario de Puebla. *Forbes*, 8 de agosto. [www.forbes.com.mx](http://www.forbes.com.mx) [consultado el 20 de febrero de 2019].
- Hernández, M. (2015). Familias foráneas mueven el mercado residencial en Puebla. *El Economista*, 25 de febrero. [eleconomista.com.mx](http://eleconomista.com.mx) [consultado el 20 de febrero de 2019].
- Hernández, J. A., Martínez, B., Méndez, J. A., Pérez, R., Ramírez, J. y Navarro, H. (2009). Rurales y periurbanos: una aproximación al proceso de conformación de la periferia poblana. *Papeles de Población*, 15(61), 275-295.
- Imagen Digital (2015). Lomas de Angelópolis, nuevo desarrollo de Grupo Proyecta. Dinero en Imagen. [www.dineroenimagen.com](http://www.dineroenimagen.com) [consultado el 20 de febrero de 2019].
- Llaven Anzures, Y. (2016). Cerrará Lomas de Angelópolis carretera que comunica a juntas auxiliares de Coyucan a Puebla. *La Jornada de Oriente*, 28 de enero. [www.lajornadadeoriente.com.mx](http://www.lajornadadeoriente.com.mx) [consultado el 20 de febrero de 2019].
- Llaven Anzures, Y. (2016). El metro cuadrado de tierra se pagó en 8 pesos a campesinos. *La Jornada de Oriente*, 10 de mayo. [www.lajornadadeoriente.com.mx](http://www.lajornadadeoriente.com.mx) [consultado el 20 de febrero de 2019].
- Llaven Anzures, Y. (2017). Sin agua una de las zonas residenciales más exclusivas de Puebla: Lomas de Angelópolis. *La Jornada de Oriente*, 21 de marzo. [www.lajornadadeoriente.com.mx](http://www.lajornadadeoriente.com.mx) [consultado el 20 de febrero de 2019].
- Lozano, V. y Arroyo, D. (2014). Greenpeace tira a la basura políticas ambientales de Moreno Valle; toxicidad en el agua y el aire del río Atoyac provoca cáncer. Central Ct. [www.periodico-central.mx](http://www.periodico-central.mx) [consultado el 20 de febrero de 2019].
- Manero Miguel, F. (2003). *El espacio latinoamericano: cambio económico y gestión urbana en la era de la globalización*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Manzano, A. (2016). Acusan a Lomas de Angelópolis por dañar carretera en Cacalotepec. Municipios. [municipiospuebla.mx](http://municipiospuebla.mx) [consultado el 20 de febrero de 2019].
- Mayorga Lima, A. (2015). *Vivienda vertical*. Tesis de licenciatura, Universidad de las Américas Puebla. Ciudad de Puebla.
- Mejía, E. (2015). Angelópolis perderá plusvalía por contaminación ambiental. E-consulta. [www.m.e-consulta.com](http://www.m.e-consulta.com) [consultado el 20 de febrero de 2019].
- Mena, M. (2018). Ilegal la descarga de aguas negras de Lomas de Angelópolis, confirma Conagua. *El Sol de Puebla*, 9 de mayo. [www.elsoldepuebla.com.mx](http://www.elsoldepuebla.com.mx) [consultado el 20 de febrero de 2019].
- Méndez García, B. y Ortega Montequín, M. (2013). Ciudad difusa y territorio: el caso del área central asturiana. *Ciudades*, 16, 131-144. [revistas.uva.es](http://revistas.uva.es) [consultado el 17 de octubre de 2018].

- Morales, E. (2017). *Diseñando ciudades para la exclusión*. 4. Reino Unido: Sheffield University. [www.mufm.fr](http://www.mufm.fr).
- Poduje, I. y Yáñez, G. (2000). Planificando la ciudad virtual: megaproyectos urbanos estatales y privados. En *Seminario Internacional las Regiones Metropolitanas del Mercosur y México: entre la competitividad y la complementariedad*. Buenos Aires: Programa de Investigación Internacional Grandes Regiones Metropolitanas del Mercosur y México.
- Ramírez Kuri, P. (2009). La ciudad y los nuevos procesos urbanos. *Sociología Urbana*, 6, 163-187. [www.scielo.org.mx](http://www.scielo.org.mx) [consultado el 20 de febrero de 2019].
- Robbins, Paul (2012), *Political ecology: a critical introductions to geography*. West Sussex: Wiley-Blackwell.
- Rocha, C. (2016). En Puebla sobran residencias de lujo y falta vivienda de interés social. Bonilla Yunes. *La Jornada de Oriente*, 4 de noviembre. [www.lajornadadeoriente.com.mx](http://www.lajornadadeoriente.com.mx) [consultado el 20 de febrero de 2019].
- Rodríguez, M. S. (2002). Procesos urbanos y «ruralidad» en la periferia de la zona metropolitana de la Ciudad de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 49, 39-76. [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org) [consultado el 24 de octubre de 2018].
- Ruiz, L. (2017). Inmobiliaria presiona para ganar lotes en Lomas de Angelópolis. E-consulta. [www.e-consulta.com](http://www.e-consulta.com) [consultado el 20 de febrero de 2019].
- Tirzo, L. (2016). Después de un año reanudarán obras en laterales de la Atlixcáyotl. *Diario Cambio*, 18 de noviembre. [www.diariocambio.com.mx](http://www.diariocambio.com.mx) [consultado el 20 de febrero de 2019].
- Tirzo, L. (2017). San Andrés sí entrego permisos para Lomas de Angelópolis. *Diario Cambio*, 25 de abril. [www.diariocambio.com.mx](http://www.diariocambio.com.mx) [consultado el 20 de febrero de 2019].
- Tovar, E. P. (2004). Periferia poblana: la desigualdad del crecimiento. *Papeles de Población*, 10(42). [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org) [consultado el 25 de octubre de 2018].
- Vive Atoyac (2018). Mediciones del ICAA. [viveatoyac.org.mx](http://viveatoyac.org.mx) [consultado el 20 de febrero de 2019].
- Zambrano, J. (2015). Viajan 73 % de poblanos en transporte público: A M T M. E-consulta. [www.e-consulta.com](http://www.e-consulta.com) [consultado el 19 de enero de 2019].

## El derecho humano al agua en Chapala. Periferia del área metropolitana de Guadalajara

*Carlos Armando Peralta Varela\**

Recepción: 8 de octubre de 2018 / Aceptación: 21 de febrero de 2019


**Resumen** El respeto al derecho humano al agua y el saneamiento es vital para el desarrollo integral del ser humano y, puntualmente, para tener salud y una adecuada calidad de vida. En el presente artículo se da cuenta de cómo el descuido en la calidad del agua potable puede llegar a afectar gravemente la calidad de vida. Se presenta como ejemplo un estudio de caso que se elaboró para el Tribunal Latinoamericano del Agua, el cual identifica que la contaminación del lago de Chapala es uno de los factores que afectan la salud y la economía en las poblaciones ribereñas. Es obvio que, siendo el lago de Chapala el principal abastecedor de agua del área metropolitana de Guadalajara, puede también llegar a afectar la calidad de vida de las personas que en ella viven.

**PALABRAS CLAVE:** agua, contaminación, derechos humanos, Chapala, salud.

### *The human right to water in Chapala. Periphery of the metropolitan area of Guadalajara*

**Abstract** Respect for the human right to water and sanitation is vital for an integral development of the individual and in particular for members of society to be healthy and to be able to enjoy a decent quality of life. This article shows how neglecting the purity of drinking

.....  
\* Profesor investigador del Departamento de Estudios Socio políticos y Jurídicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Tlaquepaque, Jalisco, México. Correo: cperalta@iteso.mx.

<https://doi.org/10.32870/cer.v0i124.7772> / Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 



water can seriously affect the quality of life, and provides the example of a case study that was prepared for the Latin American Water Tribunal, in which it was found that the pollution of lake of Chapala is one of the factors affecting the health and economy of the local populations. As Chapala is the main water supplier to the Metropolitan Area of Guadalajara, it can also affect the quality of life of the inhabitants of the city.

KEYWORDS: water, pollution, human rights, Chapala, health.

## Introducción

**E**n el ámbito mundial, por su importancia y por ser un recurso en disputa, se ha logrado que el agua sea protegida y reconocida como un derecho humano; pero hacer valer este derecho implica un cambio de política y de cultura en torno al agua.

Se debe tener en cuenta que para entender al agua como un derecho se requiere una mirada amplia y compleja. No basta con tener un conocimiento técnico de ella, es necesario analizar lo que acontece en torno al líquido desde las perspectivas de la economía, la política, el derecho, la salud, las ciencias sociales e incluso la cultura. El reto implica un enfoque multidisciplinar, pero también profundamente humano, para tener agua suficiente y salubre para todos y en todas partes.

Los problemas en torno al agua son evidentes. La gestión del agua a nivel federal y estatal —y en particular en el área metropolitana de Guadalajara (AMG<sup>1</sup>)— se ha convertido en un asunto de vital importancia tanto para los gobiernos como para la sociedad. Se debe considerar que el AMG está compuesta oficialmente por nueve municipios: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Zapotlanejo, la mayoría densamente poblados. Según el censo 2010, la población de este conjunto de municipalidades era de 4 427 618 habitantes (INEGI, 2011).<sup>2</sup> Sin embargo, 60 % del agua que se requiere no se obtiene en los municipios que la componen, sino del lago de Chapala. El presente trabajo se concentra en una comunidad ribereña del vaso lacustre, perteneciente al municipio de Poncitlán, vecino y a la vez periférico del AMG.

Desde el último censo hasta la fecha la población de los municipios metropolitanos ha crecido y se requiere mayor eficiencia para traer el agua necesaria y de calidad para

.....

<sup>1</sup> El decreto por el cual se conforma el área metropolitana de Guadalajara se puede revisar en la página [sigat.semadet.jalisco.gob.mx](http://sigat.semadet.jalisco.gob.mx).

<sup>2</sup> Sobre la población se puede consultar [imeplan.mx](http://imeplan.mx).

satisfacer las necesidades crecientes de sus habitantes. En este contexto, el discurso gubernamental para resolver los problemas de abastecimiento y saneamiento se basa en la construcción de infraestructura hidráulica —presas, redes de distribución y plantas de tratamiento— como la solución ideal. En el caso de Jalisco, para almacenar agua se ha propuesto la construcción de dos presas: Arcediano y El Zapotillo; la primera fue suspendida en forma definitiva y la construcción de la segunda se encuentra detenida por la oposición de amplios sectores de la sociedad que tienen intereses contrarios o diferentes de lo propuesto por la política gubernamental. Existe un acueducto que conduce el agua desde el lago de Chapala, y se propuso la construcción de otro más, a lo cual se opusieron organizaciones de la sociedad civil.

Han surgido procesos de exigencia ciudadana de participar en la toma de decisiones sobre el agua, pues no solo se quiere que esta llegue, también se busca que se respeten derechos como que el agua sea salubre, que los procesos sean sustentables y, en general, que los proyectos de infraestructura no provoquen más carencias e injusticias en la política hídrica.

Se debe tomar en cuenta que los problemas relacionados con el agua aumentan en regiones o poblaciones donde es más notorio el efecto del cambio climático —en las que son más severas las sequías—, el crecimiento urbano descontrolado, la deforestación o el uso agropecuario intensivo, entre otros. Esto puede llevar a que los acuíferos sean sobre-explotados y, en consecuencia, declarados en veda.

Otros problemas que afectan el agua de manera más cotidiana son la contaminación de afluentes, la falta de operación de plantas de tratamiento de aguas residuales e incluso temporales con escasa precipitación de agua, lo cual puede obligar a los organismos operadores a recurrir a los llamados tandeos (distribución del agua en las colonias de forma alternativa). Algo menos visible, pero relevante, es la mala calidad del agua, que obliga a consumir agua embotellada, o la aparición de enfermedades vinculadas al consumo del líquido, como diarreas o enfermedades renales. Puede, entonces, observarse que el agua en las ciudades, ya sea que se extraiga del subsuelo o se obtenga en la periferia, implica diversas problemáticas y requiere de constantes acciones colectivas para que realmente se pueda respetar el derecho humano al agua.

El presente trabajo se presentó como un caso a debate ante el Tribunal Latinoamericano del Agua, específicamente para su sesión de octubre de 2018, realizada en Guadalajara, Jalisco. Metodológicamente, se realizó un estudio de caso tomando como centro la población de San Pedro Itzcán, situada en la ribera del lago Chapala.

Partiendo del hecho de que el vaso lacustre es el principal abastecedor de agua para el AMG, el objetivo es emplear el caso de San Pedro Itzicán para evidenciar problemas socioeconómicos vinculados a la mala calidad del agua y la contaminación de la misma, así como sus repercusiones en la calidad de vida y la salud de los pobladores. Si estos problemas no se atienden adecuadamente, y puesto se trata de una periferia que la abastece, podrían llegar a afectar la salud también de los habitantes del AMG.

### El derecho humano al agua y el saneamiento

Reconocido a nivel internacional y dentro de México, el derecho humano al agua y el saneamiento ha cobrado relevancia porque su adecuado cumplimiento es vital para que se respeten otros derechos. El agua de calidad es necesaria para producir alimentos, pero también para tener salud y conservarla. Si partimos de que los derechos humanos son «el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona» (CNDH, s.f.), se debería destacar que la finalidad de hacer valer el derecho humano al agua y el saneamiento es lograr un desarrollo pleno e integral de cada persona y de las sociedades.

En este orden de importancia, apenas en noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó la Observación general número 15, sobre el derecho humano al agua, a cual establece que «El derecho humano al agua es indispensable para una vida humana digna». También se le define como el derecho que cada ser humano tiene de disponer de este recurso en cantidad suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico.

Varios años después, el 28 de julio de 2010, a través de la Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y el saneamiento. Se reafirmó que el agua potable, limpia y saneada es esencial para hacer realidad todos los derechos humanos.

En México, este derecho fundamental se incorporó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en febrero de 2012, y desde entonces el artículo 4, entre otros derechos, reconoce que:

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los

recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Hay que tener presente que para cumplir debidamente con este derecho deberían adecuarse la legislación nacional y las estatales; sin embargo, a inicios de 2015 se presentó en el Congreso de la Unión una iniciativa de ley para suplir la aún vigente Ley de Aguas Nacionales de 1992, la cual no prosperó. Fue desechada porque provocó una fuerte jornada de protesta y repudio, encabezada por numerosas organizaciones y universidades de diferentes partes del país pues, lejos de garantizar el derecho humano al agua, posibilitaría su privatización. En relación con esta iniciativa, Greenpeace afirmó en tono enérgico:

La privatizadora e inconstitucional ley de aguas impulsada desde el Gobierno Federal fue finalmente desechada al vencer hoy el plazo para dictaminar iniciativas en la Cámara de Diputados, lo que constituye un triunfo para las y los mexicanos quienes tendrán la tranquilidad —por ahora— de que no se está amenazando su acceso al líquido para beneficiar a unos pocos en detrimento de la mayoría (citada en López y Montoya, 2015: 158).

López y Montoya (2015) ratificaron que esta iniciativa pretendía intensificar la privatización en la medida en que, entre otras propuestas, impulsaba que pasara a manos del sector privado el suministro público de agua y que este pudiera también operar infraestructura hidráulica. Se pretendía dar a la privatización un carácter obligatorio, lo cual conduciría a que este recurso vital fuera controlado por manos privadas.

Un planteamiento estratégico de acción para hacer valer este derecho debe implicar que, en lo cotidiano y desde las legislaciones, se puedan instrumentar mecanismos reales y eficientes para que el agua sea suficiente, saludable, aceptable, accesible y asequible; pero no basta con que existan leyes si los gobiernos no tienen la voluntad, los recursos o la eficiencia para hacerlas cumplir. Javier Bogantes, director del Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA), sostiene que en América Latina vivimos una crisis de justicia y legalidad porque las leyes existentes no nos protegen adecuadamente. Además, padecemos una crisis de confianza; por eso han sido necesarias las movilizaciones sociales y la existencia de instancias ciudadanas que puedan mover conciencias.

El TLA es una instancia de justicia alternativa para el análisis y la búsqueda de solución a los crecientes conflictos hídricos. Dada su naturaleza ético-jurídica y científico-técnica reformula el

sentido del Derecho y actúa ante la crisis de legalidad imperante respecto a las problemáticas relacionadas con el agua en Latinoamérica. En este sentido se convierte en una alternativa para la búsqueda de una opción para el análisis y búsqueda de soluciones efectivas a los conflictos relacionados con la sustentabilidad hídrica y el acceso al agua (T L A, s.f.)

De acuerdo con la Asamblea General de las Naciones Unidas, en relación con el derecho humano al agua y el saneamiento, debe ser: accesible, suficiente, salubre, aceptable y asequible. Sin embargo, en México estos criterios no se cumplen, o al menos no en la forma adecuada, lo que afecta la calidad de vida. Si bien la gran mayoría de los mexicanos tienen agua entubada en sus casas, el agua potable no es suficiente y salubre. En diferentes ríos o cuencas el agua es escasa, y las formas de purificarla no son confiables o adecuadas, por lo cual se encuentra contaminada. Es importante propiciar una reflexión en torno al agua, la contaminación y las posibles repercusiones en la calidad de vida de la población.

El agua, la contaminación y sus efectos

*Agua entubada no es lo mismo que agua salubre*

El Diccionario de la lengua española define el agua potable como aquella «que se puede beber». Por lo tanto, en México se debería poder beber el agua de las tuberías sin que eso implicara un riesgo. Una característica del derecho humano al agua es que debe ser salubre, lo que significa que «debe ser buena para la salud».

En muchos países existe una gran preocupación porque el agua sea suficiente, pero también salubre. El objetivo 6 de los llamados Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS), acordados en la ONU, considera que se deberá «Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos» (ONU, s.f.).

En función de este objetivo, la ONU se propone varias metas. La 6.3 establece que se debe: «Mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial».

Al respecto, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), mediante el informe del Programa Conjunto de Monitoreo, reportan el progreso en materia de agua potable, saneamiento e higiene para evaluar los avances de los ODS, con información actualizada hasta 2017. Según este informe tres de cada diez personas del mundo —2 100 millones— carecen de acceso al agua

potable en el hogar (OMS y Unicef, 2017); la mayoría son habitantes de zonas rurales. Además, afirman que «Miles de millones de personas han obtenido acceso a servicios básicos de agua potable y saneamiento desde el año 2000, pero estos servicios no proporcionan necesariamente agua potable ni saneamiento seguro» (OMS y Unicef, 2017).

En México se ha trabajado en la cobertura del servicio de agua entubada, pero aún falta mucho para que sea potable y salubre, y también para abatir la contaminación.

La Comisión Nacional del Agua (Conagua) declaró en 2015 que la medición de la cobertura de agua se consideraría solo en relación con el servicio de agua potable, lo cual ha llevado al equívoco de pensar que toda el agua entubada es potable. Conagua afirma que la población «tiene acceso al agua potable ya sea a través del agua entubada en vivienda o terreno, proveniente solamente del servicio público de agua, pozo comunitario o pozo particular, o a través de acarreo de llave comunitaria» (Semarnat y Conagua, 2016). Desde esta perspectiva, «la cobertura nacional de agua potable es de 92.5 % (95.7 % urbana, 81.6 % rural)» (Semarnat y Conagua, 2016), de lo que se deduce que solo 7.5 % de la población no tiene agua potable. Pero entonces surge la pregunta ¿por qué no se consume el agua de la llave en los hogares?

En el *Informe sobre violaciones a los derechos humanos al agua y al saneamiento en México*, elaborado por un centenar de organizaciones de la sociedad civil, se advierte que «medir en términos de agua entubada dentro de la vivienda o predio, de un hidrante público o de otra vivienda, así como medir drenaje conectado a la red pública o fosa séptica, en realidad es medir infraestructura, no acceso real, continuo, suficiente, de buena calidad y asequible, al agua potable o a instalaciones de saneamiento dignas y seguras» (Informe DHAYS, 2017: 11). En otras palabras, tener una llave de agua en casa, por lo menos en México, no significa que se pueda disponer de agua suficiente, potable o salubre.

Los grandes centros urbanos de México, como lo es el AMG, cuentan con plantas potabilizadoras y suelen clorar el agua, pero aun así la población en general no considera que el agua entubada que llega a las casas sea potable y salubre. En 2016, la Secretaría de Salud Jalisco reconoció que «en total son 90 los municipios de Jalisco que registran deficiencias en la cloración de su agua potable y presentan diferentes niveles de metales pesados dañinos para la población» (Méndez, 2013). Puesto que al estado lo integran 125 municipios, 72 % de ellos tienen una cloración deficiente. Un estudio recientemente publicado (Rubino *et al.*, 2018) sobre la contaminación bacteriana del agua potable en Guadalajara identificó que el cloro residual estaba fuera de norma —en algunos casos por encima y en otros muy por debajo—, y que de cada diez muestras tomadas de los

grifos en cinco había contaminación por coliformes. Si bien estos últimos no se aprecian a simple vista, existen características en el agua que hacen dudar de que sea salubre: «casi la mitad de las casas estudiadas reportaron olores desagradables y 59 % reportó colores desagradables. Durante el muestreo, se observó agua marrón o amarilla en múltiples hogares». La desconfianza del agua entubada es grande y se reflejó en que solo «cuatro de cada 61 personas consumieron agua del suministro público» (Rubino *et al.*, 2018: 6).

Acerca del ciclo urbano del agua, podemos decir que en buena medida la contaminación se vincula, entre otros factores, a la incapacidad para verificar el cumplimiento de las normas ambientales e imponer sanciones cuando se violan. Por ejemplo, la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEMARNAT-1996 establece «los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales, con el objeto de proteger su calidad y posibilitar sus usos, y es de observancia obligatoria para los responsables de dichas descargas» (Semadet y Conagua, s.f.: 7). Pero la investigación realizada por McCulligh (2016) demuestra que las deficiencias en la aplicación de la norma inician en el área de inspección. Menciona que Conagua «tiene mucha dificultad para cumplir con sus responsabilidades de hacer cumplir la regulación del agua [...], teniendo 150 inspectores para controlar 475 000 usuarios registrados y muchos más actores ilegales».

Es importante mencionar que la mayoría de los municipios no tienen la capacidad para tratar las aguas que salen de las casas, por lo que contribuyen a contaminar los acuíferos de los que se extrae agua para los mismos. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de los 2 457 municipios y delegaciones de México, solo 827 (34 %) cuentan con servicio de tratamiento de aguas residuales municipales; los restantes 1 628, es decir 66 %, no las tratan (INEGI, 2017). Y destaca que «si se toman en cuenta las unidades económicas productoras de bienes y servicios que realizan actividades como personas físicas y sociedades constituidas como empresas (incluidas aquellas con participación estatal), de un total de 34 723 unidades registradas en el país, 89.7 % no aplican algún tratamiento a las aguas que se generan en sus actividades» (INEGI, 2017). La Conagua reconoce, en términos generales, que solo 57.5 % de las descargas municipales (usualmente de los municipios con más recursos y mayor concentración poblacional) reciben tratamiento, el resto se vierten sin tratar en ríos, arroyos, barrancas, lagos y mares (Enciso, 2017).

En síntesis, hablar de agua entubada no es sinónimo de agua salubre. En México no se dispone de los recursos suficientes para potabilizarla adecuadamente y tratarla después de su uso.

### *La inseguridad sobre la potabilidad del agua genera desconfianza*

Un asunto de gran relevancia en México, que se deriva de la falta de calidad y de acceso público al agua verdaderamente salubre, es el relativo al consumo de agua embotellada. La falta de confianza en el agua potable que cotidianamente llega a los domicilios propicia que los ciudadanos prefieran gastar en comprar agua embotellada y no arriesgar su salud consumiendo agua de la llave.

México es reconocido como uno de los principales consumidores de agua embotellada del mundo (en los últimos años se ha movido entre el primero y el tercer lugar), y Jalisco ocupa el segundo lugar nacional en la compra de este tipo de agua.

Según la Cámara de Diputados (2017), en 2014 se consumieron 234 litros de agua embotellada por persona. Entidades financieras como Actinver afirman que de 2011 a 2016 hubo un incremento de 36 % en el valor del mercado del agua embotellada en México (*Expansión*, 2017). Consideran que el consumo per cápita de agua fue de 177 litros en 2016 —dato mucho menor que el considerado por los diputados—, lo cual implicó una erogación de 544 millones de pesos. Desde otra perspectiva, la firma Kantar World Panel (Solís, 2017) afirmó que cada hogar mexicano compró en 2016 un promedio de 1 500 litros de agua embotellada al año, por lo cual se preguntaba ¿cómo un servicio público cedió la posibilidad de generar un negocio de 66 500 millones de pesos anuales?

En todo el país se desconfía ampliamente de la calidad del agua entubada: «hay un manejo inadecuado de los recursos hídricos y un servicio [de agua] deficiente [...], el suministro suele ser insuficiente, irregular y de baja calidad» (Paullier, 2015). Específicamente sobre el consumo de agua embotellada, el Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental (Tv Agua, 2018) plantea una serie de reflexiones en torno a por qué es tan alto en México y pondera varios elementos, de los cuales los tres más relevantes son:

- La desconfianza sobre la calidad del agua de la llave.
- Un marco jurídico que facilita a las empresas la explotación del agua (y obtener amplias ganancias).
- La enorme fuerza mercadotécnica con que cuentan las corporaciones embotelladoras.

Cabe reafirmar que, a pesar de la pobreza y los bajos salarios que percibe la población mexicana, las personas prefieren destinar parte de su ingreso a comprar agua confiable. Según el INEGI, «los hogares mexicanos destinaron durante 2017 un promedio de 52 pesos de su gasto semanal a la compra de agua embotellada, mientras que el gasto en agua de la red pública fue de poco menos de 41 pesos en promedio a la semana» (*Forbes*,



2018). En Jalisco, de acuerdo con lo referido por Torres Rodríguez (2017), «al año, en promedio la gente paga al Siapa (Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado), entre 3 000 y 5 000 pesos, a la par de que compran 15 000 pesos en agua embotellada (garrafrones o botellas)». La autora agrega que «la falta de confianza en el agua que llega de la tubería impacta en la economía de las familias, pues el líquido es parte de la canasta básica».

Ante la falta de confianza en el agua entubada, la gente compra agua salubre para beber. Las autoridades han dejado en manos de las empresas el suministro de agua salubre, lo que representa un gasto prácticamente fijo del austero salario de la población. Pero ¿qué pasa cuando la población consume peces que provienen de fuentes de agua contaminadas, se tiene que bañar e incluso bebe agua que no es totalmente salubre?

#### Agua y salud en la periferia del AMG

Hasta aquí se ha mostrado que si bien existe y se reconoce el derecho humano al agua y el saneamiento en México, y Jalisco no es la excepción, este derecho no está adecuadamente garantizado, sobre todo en relación con el criterio «agua salubre». Los ciudadanos saben que el agua no es completamente buena para la salud, que puede estar contaminada y puede causar enfermedades y afectar su calidad de vida, por lo que evitan tomar agua de las tuberías. Pero ¿qué pasa si la comunidad vive en la ribera de un lago contaminado, si parte de su comida proviene de él o es regada con sus aguas?

El problema de la contaminación del agua se vuelve más grave cuando se articula con situaciones de pobreza y con enfermedades que afectan la economía y calidad de vida de las poblaciones. Para ejemplificar esta problemática, analizaremos lo que acontece —a manera de estudio de caso— en la comunidad de San Pedro Itzcán, municipio de Poncitlán, en la ribera del lago de Chapala.

El municipio de Poncitlán y el lago de Chapala son parte de la zona inmediata exterior del AMG, es decir, de su periferia. Pero existe una relación directa muy importante en la medida en que, como ya se mencionó, 60 % del agua que abastece al AMG proviene del vaso lacustre.

En Jalisco se sabe de la contaminación del lago y sus afluentes; de hecho se realizan algunas tareas para combatirla, pero no son suficientes. Es un tema complejo porque si bien el lago forma parte de la periferia del AMG, la contaminación podría llegar a afectar la salud de los habitantes de la metrópoli.

### *El lago de Chapala*

Es el cuerpo léntico natural más grande de México, en él desemboca el río Lerma y nace naturalmente el río Santiago, y es el principal abastecedor de agua para el A M G. Ochoa y Bürkner (2012) nos recuerdan que esta dependencia también es una vulnerabilidad; puesto que el A M G depende de la cantidad y calidad de agua del lago, si baja mucho de nivel puede llegar a escasear, y de igual manera, si se encuentra contaminado, su contaminación puede fluir hacia la metrópoli. En este caso, cuidar el agua de la periferia es cuidar la del A M G.

En 1989 se firmó un acuerdo de coordinación entre el gobierno federal y algunas entidades del país para llevar a cabo el Programa de Aprovechamiento Hidráulico y el Saneamiento de la Cuenca Lerma Chapala. Un punto central de dicho acuerdo era la «preservación de la calidad del agua y saneamiento» (Flores, 2014). Ya entonces se vislumbraba que podrían existir problemas de calidad de agua en la cuenca. A partir del acuerdo, y durante varios años —prácticamente hasta 2007—, se construyeron decenas de plantas de tratamiento municipales, de tal manera que aumentó el porcentaje de caudal municipal tratado en relación con el generado: en 2006 el caudal tratado era 43 %, relativo a 443 localidades (de más de 20 000 habitantes). Sin embargo, es importante mencionar que el Consejo de Cuenca Lerma Chapala solo tenía información de las descargas urbanas, y hacía falta actualizar la información sobre el número, tipo y capacidad de las plantas de tratamiento en las industrias, ya que estas en principio están obligadas a limpiar completamente sus aguas residuales. Pareciera que siempre o solamente ha sido prioridad el tratamiento de las aguas públicas urbanas (Flores, 2014: 169). Para 2016, el total de aguas tratadas en el territorio que comprende la cuenca del río Lerma era del 64 % (Martínez, 2016).

En 2006, el Tribunal Latinoamericano del Agua sesionó en México, y uno de los casos presentados fue el de la cuenca Lerma Chapala. En el veredicto quedó asentado que:

...las aguas superficiales y los acuíferos que subyacen en la cuenca son utilizadas repetida e intensamente por un sistema agropecuario, agroindustrial e industrial y una población crecientemente asentada en zonas urbanas. La carencia de plantas de tratamiento para aguas servidas y el inadecuado funcionamiento de los sistemas productivos que existen en todos estos ámbitos está provocando una creciente contaminación que amenaza la integridad de los ecosistemas y la salud humana (T L A, 2006).

Se puede interpretar, por lo tanto, que si bien se estaban construyendo plantas de tratamiento de aguas residuales en los municipios, no eran suficientes porque las plantas municipales no limpian desechos de industrias. Además, había otras fuentes relevantes de contaminación del agua —como pueden ser las agrícolas— que vierten sus contaminantes directamente a los acuíferos. Así, entonces, se debe considerar que lo expresado en ese veredicto aún es válido doce años después.

Los pobladores de la región señalan que en las décadas de los cincuenta y los sesenta del siglo pasado el agua del lago de Chapala era limpia y se podía tomar sin temor alguno. Los ancianos de la población ribereña de Mezcala puntualizan que en él había mucho pescado blanco y la famosa *popocha*; la gente se alimentaba de pescado, se dedicaba a la pesca y a la venta de lo que capturaba. Aunque en las comunidades se siguen comiendo y vendiendo peces del lago, ahora tienen la certeza de que están contaminados. Debido a la contaminación del lago, según pescadores ribereños, al menos 12 de 28 especies de peces (43 %) han desaparecido desde 1990 (Navarro, 2018).

#### *La contaminación en el lago de Chapala*

Se han realizado diversos estudios del lago de Chapala para determinar la presencia y las concentraciones de minerales como el mercurio en peces, particularmente en la carpa (*Cyprinus carpio*). Si bien encontraron presencia de este metal en todos los peces muestreados, un tema clave fue que su concentración no era mayor que la regulada en la Norma Oficial Mexicana, lo cual haría suponer que no representa riesgo alguno para los consumidores, sin considerar sus afectaciones directas en las mismas carpas y el ecosistema. Sin embargo, al comparar las concentraciones obtenidas con los estándares de la Organización Mundial de la Salud y la Agencia de Protección del Medio Ambiente de Estados Unidos, las muestras resultaron tener concentraciones mayores que las que se consideran convenientes en la ingesta diaria tolerable en estas normas (Todd *et al.*, 2013).

Los metales y otros elementos que llegan al lago provienen de industrias, pero también se identificaron agrotóxicos empleados en la producción de alimentos en la región. De acuerdo con un estudio, en el lago «no se tiene un buen manejo de los agroquímicos y la cantidad utilizada llega a superar los niveles recomendados por los mismos fabricantes, además estos productos incluyen entre sus ingredientes sustancias muy tóxicas, como el metilparatión y el carbofurano» (Juárez, 2013).

Por su parte, la Conagua, mediante la Red Nacional de Monitoreo, identifica que la mayor parte del lago está contaminada por coliformes fecales —se usan como indicador

de la calidad del agua porque su presencia denuncia organismos causantes de enfermedades—. En 2017 se observó que 23 de las 30 estaciones de monitoreo (77 %) tenían concentraciones de coliformes de entre 200 y 10 000 como número más probable por 100 mililitros (NMP/100 ml), rango con el que la misma Conagua califica el agua como contaminada; cuatro de 30 estaciones (13 %) se encontraban fuertemente contaminadas, dos (7 %) dentro del rango estable y solo una presentó una concentración que permitía considerar el agua como de buena calidad.

En marzo de 2018 se solicitó a través del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) a la Conagua (número de folio 1610100154118), toda la información de los monitoreos de calidad del agua realizados en el lago de Chapala. La Conagua respondió con un documento de muestreos realizados por cada estación de monitoreo del 21 de noviembre de 2012 al 8 de febrero de 2018. Estos datos (entregados en un archivo Excel) fueron analizados y sistematizados por el Departamento de Matemáticas y Física del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y se encuentran en el «Reporte del análisis de datos de la calidad del agua del lago de Chapala».<sup>3</sup> Para el análisis se seleccionaron solamente los parámetros más relevantes para el caso: arsénico, coliformes fecales, cromo, demanda bioquímica de oxígeno (DBO), demanda química de oxígeno (DQO), *Escherichia coli*, mercurio, nitrógeno amoniacal, nitratos, nitritos, nitrógeno orgánico, nitrógeno total, ortofosfato, fósforo, plomo, pH, sólidos disueltos totales (SDT) y sólidos suspendidos totales (SST). Se realizó una comparación de cada parámetro con los niveles establecidos por la NOM-001-SEMARNAT-1996, que establece los límites máximos permisibles de contaminantes de las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales; la NOM-127-SSA1-1994, que establece los límites permisibles de calidad y tratamiento a que debe someterse el agua para su potabilización, y con las guías para agua potable de la OMS. Uno de los resultados más relevantes evidenció que en todas las estaciones de monitoreo al menos una vez se había detectado la presencia de cada uno de estos parámetros excepto plomo, mismos que han llegado y se depositan en el lago. Existe una diferencia

.....

<sup>3</sup> Este reporte se expuso públicamente y se usó como prueba ante el TLA el 22 de octubre de 2018. Fue elaborado por los doctores Juan Diego Sánchez Torres, Saúl Alonso Nuño Sánchez y Riemann Ruiz Cruz, así como el maestro Juan Carlos Martínez Alvarado, con la revisión de la ingeniera Ana Sofía Macías Ascanio. Se terminó en agosto de 2018. Esta producción del ITESO permanecía inédita hasta la fecha de terminar el presente artículo.

muy significativa entre los valores de los compuestos que se consideran adecuados a nivel internacional y los valores nacionales. Las concentraciones promedio por estación de muchos de estos parámetros cumplen con la normatividad nacional, pero pueden no cumplir con lo recomendado por la OMS. Por ejemplo, el promedio global de arsénico es de 0.0125 mg/L, y supera los 0.01 mg/L establecidos por la OMS. En el caso de coliformes fecales y *Escherichia coli* las concentraciones promedio resultaron sumamente elevadas, de 7 048.5 NMP/100 ml y 5 16.5 NMP/100 ml respectivamente. La norma nacional para agua potable y el estándar de la OMS establecen que el agua no debería tener ninguna concentración de coliformes, pues su presencia implica descargas de aguas negras al lago de Chapala sin un tratamiento eficiente.

### La enfermedad renal

Aun conociendo de la contaminación y sus posibles efectos en la salud, causó sorpresa cuando, en 2016, se llevó a cabo el encuentro Escucha y Esperanza para Pacientes Renales y sus Familiares en un pequeño pueblo del municipio de Poncitlán situado a orillas del lago de Chapala, llamado San Pedro Itzicán. Es difícil separar los problemas renales del consumo de agua y alimentos, más aún cuando se conoce que desde hace varios años este poblado tiene problemas con la calidad del agua que llega a sus hogares. Vale la pena mencionar que la población de esta localidad tiene un grado de marginación alto, según estadísticas del INEGI (2010).

En 1960 se perforó el primer pozo en San Pedro Itzicán, que dejó de funcionar en 1972, por lo que algunos pobladores volvieron a consumir agua del lago. En 1974 se perforó el pozo que actualmente se encuentra en operación, del cual se extrae agua termal. La mitad de la población no cuenta con agua entubada y la otra mitad recibe agua entubada de dicho pozo; hasta la fecha tiene 44 años de estar consumiendo agua termal. Esta agua, que sale aproximadamente a 80 grados centígrados, es enfriada, clorada y enviada a las casas; algunos de los pobladores la hierven y la emplean para su consumo y para los animales. Aunque el gobierno estatal afirma esta agua es potable, se debe tener presente que las aguas termales pueden disolver y arrastrar de manera natural elementos presentes en las rocas como sodio, potasio, calcio, magnesio, hierro, cloro, molibdeno, silicio, aluminio, arsénico, cadmio, cromo, mercurio, plomo, selenio y boro (Nkatha, 2015). Por ello no se recomienda su consumo constante. Puesto que esta localidad es considerada de alta marginación, es evidente que cuando sus habitantes no tienen recursos deben tomar agua del lago o del grifo; la otra opción es comprar agua de pipas o embotellada, pero esto de-

pende de la situación económica. Cabe mencionar que en los inicios de 2017 se empezó la perforación de un pozo de agua fría, mismo que hasta la fecha (enero de 2019) aun no entra en funcionamiento.

Según afirmaron miembros de la Alianza por la Salud Renal, «las enfermedades renales son como epidemia en esta zona». Jalisco es el segundo lugar mundial en enfermedad renal terminal (ERT) (*El Informador*, 2016), de acuerdo con datos del United States Renal Data System, con una tasa promedio de 421 casos por millón de habitantes. Para esa agrupación, debido al número de casos de ERT detectados, San Pedro Itzcán y comunidades vecinas ocuparían, entonces, el primer lugar mundial en esta enfermedad.

El doctor Guillermo García García, jefe del Servicio de Nefrología del Hospital Civil de Guadalajara Fray Antonio Alcalde, afirmó que existen cerca de 600 casos de insuficiencia renal detectados en esta zona con un daño avanzado, de los cuales 35 se encuentran en terapia de reemplazo —hemodiálisis o diálisis peritoneal—. Comentó enfáticamente que «En Jalisco, en el registro que llevamos, la prevalencia en terapia de reemplazo es de alrededor de 1 600 casos por millón de habitantes. En el municipio de Poncitlán anda en 2 500 por millón de habitantes [...]. Esto es una contingencia epidemiológica, y si no hacemos nada, el número de pacientes que van a requerir diálisis o trasplante va a ir en aumento» (ANUIES, 2017).

Por otro lado, de acuerdo con datos preliminares de la investigación «Estudio de la enfermedad renal crónica de origen inexplicable», realizado por investigadores de la Universidad de Guadalajara encabezados por el doctor Felipe Lozano, un alto porcentaje de niños de comunidades colindantes con San Pedro Itzcán (Agua Caliente en particular) tienen indicios de enfermedad renal y otros problemas de salud. Hasta enero de 2017 habían contabilizado 440 casos de inicio de insuficiencia renal —presentaron proteína en orina— en niños y jóvenes.<sup>4</sup> Tan solo en la comunidad Agua Caliente, donde radican 950 personas, los investigadores documentaron 163 casos de enfermedad renal en algún grado de avance, incluidos menores de edad (Gómez, 2017).

El doctor Lozano<sup>5</sup> y otros investigadores de la Universidad de Guadalajara identificaron desnutrición en los niños, pero también contaminantes en la tierra y dentro de las

.....

<sup>4</sup> Este dato fue tomado del periódico *El Semanario* (19 de enero de 2017), que publica un reportaje extenso sobre el caso.

<sup>5</sup> Felipe Lozano, del Centro Universitario de Ciencias de la Salud (CUCS) de la Universidad de Guadalajara, presentó en el I T E S O los avances de la investigación mencionada en febrero de 2018.

casas, diferentes tipos de metales pesados y algunos pesticidas en el agua. Particularmente en relación con los metales pesados, afirman:

Es necesario considerar que los niveles de metales pesados presentan variaciones para las distintas muestras biológicas, los cuales se pueden atribuir a factores locales (fisiológicos, nutricionales, presencia de hábitos nocivos) y ambientales (exposición directa e indirecta, contaminación propia del ambiente según su localización), por lo que se sugiere considerar todas las fuentes de exposición al momento de desarrollar mediciones con el fin de evitar sesgos en los resultados (Torres, 2017).

Incluso se identificó la presencia de metales que no son comunes en México; como el tungsteno, un metal muy duro usado para la fabricación de bombillas y armamentos, y molibdeno, que se emplea en la industria del acero inoxidable. Además, la gente está orinando plomo y mercurio. Al respecto, el doctor Alfredo de Jesús Celis de la Rosa, del CUCS, afirmó que «si esto está surgiendo de una contaminación, que en este momento se nos ocurre que puede ser a través del lago, no nada más se afecta esta población, sino que alrededor hay poblados que también tienen manifestaciones de daño renal» (Celis de la Rosa, 2017). Por lo tanto, el agua usada para consumo humano debería considerarse una de las fuentes de exposición e incubación de enfermedades para las comunidades.

Se han identificado, además, mutaciones y diferentes tipos de cáncer; pero, las enfermedades más recurrentes son las renales, crónicas o terminales. Sin olvidar el desgaste emocional que sufren las familias por el gran cuidado que requieren los enfermos, el alto costo económico y de tiempo para la terapia y los tratamientos. Los gastos cotidianos constituyen un impedimento a largo plazo de continuar la atención: «son muy pocos los pacientes que tienen solvencia económica para pagar el tratamiento, por lo que la mayoría de ellos depende de la cobertura de las instituciones de seguridad social. El estimado de costo anual por paciente con tres sesiones de diálisis semanales es de 168 000 pesos al año» (Conacyt, 2017). Por lo tanto, esta enfermedad afecta severamente la economía familiar y la calidad de vida, ya que para recibir el tratamiento es necesario que el enfermo, y en la mayoría de los casos un acompañante, se trasladen a Guadalajara, pues en sus localidades no cuentan con el equipo necesario para realizar diálisis o hemodiálisis.

En la Recomendación 8/2018 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CDEHJ, 2018: 19), referente a la problemática de San Pedro Itzcán, se expone que un cálculo aproximado tan solo en el gasto mensual del transporte correspondiente a 16

CUADRO 1. Infecciones urinarias en Poncitlán y San Pedro Itzicán

|   | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|------|------|------|------|------|
| Infección en vías urinarias en Poncitlán (cabecera municipal) | 0    | 3    | 3    | 29   | 115  |
| Infección en vías urinarias solo en San Pedro Itzicán         | 87   | 131  | 118  | 112  | 130  |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la recomendación 8/2018 de la CEDH.

enfermos para acudir a la hemodiálisis semanal es «de \$13 500.00 (trece mil quinientos pesos), y mensual de \$54 000.00 (cincuenta y cuatro mil pesos). Esto implica que cada enfermo gasta aproximadamente \$3 375.00 pesos mensuales de transporte para viajar a Guadalajara a realizar la hemodiálisis». Además, se debe tomar en cuenta que en algunas familias hay más de un paciente con esta enfermedad.

En la recomendación en torno a esta problemática de salud, tomando en cuenta solamente los casos identificados en el municipio de Poncitlán, la CDEHJ expone algunos datos sobre las principales enfermedades atendidas en el módulo de Poncitlán, que es cabecera municipal, y en particular en San Pedro Itzicán, entre 2012-2016. En el cuadro 1 se observa la evolución e importancia de la enfermedad identificada como infecciones urinarias en la cabecera municipal y esta localidad.

Estamos ante un problema muy grave de insuficiencia en la calidad del agua, y por lo tanto frente a una violación al derecho humano al agua y el saneamiento. Este y otros factores afectan la salud de los habitantes de esta comunidad ribereña e inciden negativamente en su economía, calidad de vida y dignidad como personas. Pero además debemos pensar que una parte del costo de la problemática lo pagan directamente instancias como la Secretaría de Salud.

Para los fines del presente trabajo, debemos pensar que el AMG recibe agua de la periferia y que, si bien aún no se percibe, el problema de contaminación del lago de Chapala puede llegar a ser causa de inseguridad en la metrópoli.

### Comentarios finale

Hacer valer el derecho humano al agua en todas sus dimensiones es una tarea compleja que parece titánica, por lo que en todos los casos los gobiernos deben darle su justo valor y nunca abandonarla.

El agua entubada, en la actualidad, no es apta para el consumo humano, para que lo sea debe ser salubre. Se puede mencionar, además, que en caso de escasez se atenta



contra la economía y calidad de vida de las personas; pero si se trata de deficiencias en su calidad, se atenta contra la salud, economía y calidad de vida. Luchar por agua de buena calidad es fundamental para mantener la dignidad de los seres humanos, es una tarea de gran importancia.

Es evidente que dotar de agua suficiente y de buena calidad tiene implicaciones económicas y políticas para los gobiernos, y culturales para la sociedad. Se trata de un ejercicio de priorización y toma de decisiones de gobierno que implica no solo inversión pública sino supervisar mejor a las industrias, verificar que se purifique verdaderamente el agua que llega a las casas, limpiar aquella que sale de los municipios y comunidades e incluso educar a las personas para que modifiquen algunos de sus patrones culturales. Todo esto con la finalidad de elevar la salubridad del agua. Para ello se requiere que los estados enfrenten estos retos y acepten sus responsabilidades.

Se requiere que los gobiernos no se escuden tibiamente en aspectos como límites territoriales o de funciones y que endurezcan las normas para verificar la potabilidad del agua, ya que este tipo de violaciones no tienen fronteras y pueden causar daños graves a los usuarios del agua y a grupos económicamente vulnerables. ¿No sería más económico y políticamente más digno que se trabaje arduamente en evitar la contaminación?

Este artículo enfatiza en un ejemplo ubicado en la periferia del AMG, pues el agua del lago de Chapala es consumida en la metrópoli y puede llegar a afectar a sus habitantes. Es un hecho que las violaciones a los derechos vinculados al agua son diversas y complejas, y que generan diferentes problemas y conllevan luchas o lógicas de acción. Se tienen que hacer cambios reales en la gestión del agua tanto a nivel nacional como estatal; emprender acciones diferentes de corto y largo aliento, para lograr que el agua llegue a todos en las proporciones y condiciones adecuadas. Es necesario que se cumpla debidamente con el derecho humano al agua y el saneamiento ◇

## Referencias

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (12 de junio de 2017). Especialista confirma epidemia de insuficiencia renal crónica en Poncitlán. [www.anui.es.mx](http://www.anui.es.mx) (consultado el 16 de febrero de 2019).

- Cámara de Diputados, LXIII Legislatura (2017). En México, 90 millones de botellas de plástico de refrescos y agua son lanzados a la vía pública, ríos y mares. Boletín número 3469. [www5.diputados.gob.mx](http://www5.diputados.gob.mx) (consultado el 16 de febrero de 2019).
- Celis de la Rosa, A. (2017). Entrevista realizada por el Canal 7 de Guadalajara el 2 de febrero. [www.youtube.com/watch?v=sEjGcNzuiuE](http://www.youtube.com/watch?v=sEjGcNzuiuE).
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (s.f.). ¿Qué son los derechos humanos? [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx) (consultado el 10 de julio de 2018).
- Consejo Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ) (2018). Recomendación 8/2018. Guadalajara, Jalisco, 29 de enero. [cedhj.org.mx](http://cedhj.org.mx) (consultado el 16 de febrero de 2019).
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (2017). Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación (Fordecyt). Demanda 2017-02. Modelo de atención integral para la prevención, diagnóstico y tratamiento de la enfermedad renal crónica en la Región Occidente de México. [www.conacyt.gob.mx](http://www.conacyt.gob.mx) (consultado el 16 de febrero de 2019).
- El Informador* (23 de noviembre de 2016). Greenpeace denuncia la alta contaminación en el río Santiago. Guadalajara.
- El Informador* (13 de diciembre de 2016). Jalisco, segundo lugar mundial en incidencia renal crónica. Guadalajara.
- Enciso, A. (2017). En el país, 3 400 puntos de descarga de aguas residuales sin tratamiento. *La Jornada*, 15 de mayo. [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx) (consultado el 16 de febrero de 2019).
- Expansión* (28 de julio de 2017). Estas son las empresas que más ganan con el negocio del agua embotellada. [expansion.mx](http://expansion.mx) (consultado el 16 de febrero de 2019).
- Flores, R. (2014). *Los afluentes y los ríos. La construcción social del medio ambiente en la cuenca Lerma Chapala*. Tesis doctoral, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Tlaquepaque, Jalisco.
- Forbes* (5 de junio de 2018). Mexicanos gastan 52 pesos a la semana en agua embotellada: INEGI. [www.forbes.com.mx](http://www.forbes.com.mx) (consultado el 16 de febrero de 2019).
- Gómez, J. (2017). Contaminados, la mayoría de los cuerpos de agua de Jalisco. *La Jornada*, 4 de diciembre. [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx) (consultado el 16 de febrero de 2019).
- Greenpeace (2016). Denunciamos alta contaminación en el río Santiago. Recuperado de [www.greenpeace.org](http://www.greenpeace.org) (consultado el 16 de febrero de 2019).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017). En México solo 34 de cada 100 municipios cuentan con servicio de tratamiento de aguas residuales municipales (comunicado de prensa núm. 127/17). [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

- Juárez, A. (2013). *Contaminación agrícola y erosión en la cuenca del lago de Chapala*. Guadalajara: Corazón de la Tierra, Instituto de Desarrollo Ambiental.
- López, M. y Montoya, M. (2015). Ley General de Aguas, la amenaza que se desechó... por ahora. *Revista de Análisis Plural*, primer semestre. formacionhumana.iteso.mx.
- Martínez, V. (2016). Río Lerma recibe 64 % de aguas residuales. *Milenio*, 27 de diciembre. Guadalajara. www.milenio.com (consultado el 15 de febrero de 2019).
- Martínez, F. y Velasco, A. (2014). México y el derecho humano al agua. Centro Mexicano de Derecho Ambiental. www.cemda.org.mx (consultado el 16 de febrero de 2019).
- McCulligh, C. (2016). Poder y contaminación: corrupción institucionalizada y la contaminación industrial del río Santiago en Jalisco, México. *Waterlat-Gobacit Network Working Papers*. Thematic Area Series SATCUASPE – TA3 - Urban Water Cycle and Essential Public Services, 3(6), 60-94. waterlat.org (consultado el 16 de febrero de 2019).
- Méndez, V. (2013). Suspenden pozo en Tlajomulco por presencia de arsénico. *El Informador*, 23 de diciembre. Guadalajara.
- Méndez, V. (2016). Sucia y escasa, agua para El Zapotillo. *El Diario NTR*, 11 de noviembre. Guadalajara.
- Méndez, V. (2017). Instalan redes de agua en la Ferro. *El Diario NTR*, 19 de enero, Guadalajara.
- Navarro, L. (2018). Quedan peces en el recuerdo. *Mural*, 5 de marzo. Guadalajara. www.mural.com (consultado el 15 de febrero de 2019).
- Nkatha, F. (2015). Concentrations of selected trace elements and ions in spent geothermal liquid and associated impacts on groundwater, soil and vegetation in the Menengai geothermal field. United Nations University. orkustofnun.is (consultado el 16 de febrero de 2019).
- Ochoa, H. y Bürkner H. (coords.) (2012). *Gobernanza y gestión del agua en el occidente de México: la metrópoli de Guadalajara*. Guadalajara: ITESO.
- Ochoa, H., Arrojo, P., Godínez, J., López, P., López, A. y Quiroz, M. (2014). *Agua para el desarrollo regional en los Altos de Jalisco: gestión del agua e impacto del proyecto El Zapotillo*. Guadalajara: ITESO.
- Organización de las Naciones Unidas (s.f.). 6: agua limpia y saneamiento. www.un.org (consultado el 15 de febrero de 2019).
- Organización de las Naciones Unidas (2010). Resolución aprobada por la Asamblea General el 28 de julio de 2010; 64/292. El derecho humano al agua y el saneamiento. www.un.org (consultado el 16 de febrero de 2019).
- Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2002). Observación general N° 15, sobre el derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto In-

El derecho humano al agua en Chapala. Periferia del área metropolitana de Guadalajara || Carlos Armando Peralta Varela (2019). *Informe sobre violaciones a los derechos humanos agua y saneamiento* (informe DHAYS). nofrackingmexico.org (consultado el 16 de febrero de 2019).

Organización Mundial de la Salud y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (OMS-UNICEF) (2017). 2 100 millones de personas carecen de agua potable en el hogar y más del doble no disponen de saneamiento seguro. [www.who.int](http://www.who.int) (consultado el 16 de febrero de 2019).

Organizaciones y Redes de la Sociedad Civil (2017). *Informe sobre violaciones a los derechos humanos agua y saneamiento* (informe DHAYS). nofrackingmexico.org (consultado el 16 de febrero de 2019).

Palacios, D. (2016). Rechazan estudios del IMTA. *Mural*, 16 de noviembre. Guadalajara.

Paullier, J. (2015). Por qué México es el país que más agua embotellada consume en el mundo. BBC Mundo, 28 de julio. [www.bbc.com](http://www.bbc.com) (consultado el 16 de febrero de 2019).

Ramírez, A. (2016). Jalisco pide más agua del río Verde. *Milenio*, 16 de noviembre. Guadalajara.

Rubino, F., Corona, Y., Jiménez, J. y Smith, C. (2018). Bacterial contamination of drinking water in Guadalajara, Mexico. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16(1). [www.mdpi.com](http://www.mdpi.com) (consultado el 16 de febrero de 2019).

Sánchez, J., Alonso, S., Martínez, J. y Ruiz, R. (2018). Reporte de análisis de datos de calidad del agua del lago de Chapala. [rei.iteso.mx](http://rei.iteso.mx) (consultado el 16 de febrero de 2019).

Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet) y Comisión Nacional del Agua (Conagua) (s.f.). Normas Oficiales Mexicanas NOM-001-SEMARNAT-1996, NOM-002-SEMARNAT-1996, NOM-003-SEMARNAT-1997.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y Comisión Nacional del Agua (Conagua) (2016). *Atlas de Agua en México 2016*. Ciudad de México: Semarnat, Conagua.

Solis, A. (2017). Agua embotellada, el negocio multimillonario que México no necesita. *Forbes*, 25 de diciembre. [www.forbes.com.mx](http://www.forbes.com.mx) (consultado el 15 de febrero de 2019).

Todd, S., Alvarado, C., Shear, H., De Anda, J., Ramírez, G. y Díaz, J. (2013). Mercury concentrations in common carp (*Cyprinus carpio*) in lake Chapala, Mexico: a lakewide survey. *Journal of Environmental Science and Health*. Taylor & Francis Group. United Kingdom. [www.tandfonline.com](http://www.tandfonline.com) (consultado el 16 de febrero de 2019).

Torres, R. (2017). Metales pesados causan insuficiencia renal en comunidades del lago de Chapala. *El Universal*, 31 de enero. [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx) (consultado el 16 de febrero de 2019).

Torres Rodríguez, A. (2017). Jalisco, segundo lugar nacional en consumo de agua embotellada. [www.udg.mx](http://www.udg.mx) (consultado el 15 de febrero de 2019).

- Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA) (s.f.). Fundamentos éticos y jurídicos del Tribunal Latinoamericano del Agua. [tragua.com](http://tragua.com) (consultado el 15 de febrero de 2019).
- Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA) (2006). Caso: afectación de la cuenca Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico. Estados de México, Querétaro, Guanajuato, Aguascalientes, Durango, Michoacán, Jalisco, Nayarit y Zacatecas. República Mexicana. [tragua.com](http://tragua.com) (consultado el 16 de febrero de 2019).
- Tv Agua (2018). ¿Por qué tomamos agua embotellada? [agua.org.mx](http://agua.org.mx) (consultado el 15 de febrero de 2019).
- Valdovinos, J. (2016). Aseguran agua libre de arsénico en Nueva Galicia. *Mural*, 18 febrero. Guadalajara.
- Velasco, A. (2015). El inexistente derecho humano al agua en México. *Nexos*, 5 de marzo. [redaccion.nexos.com.mx](http://redaccion.nexos.com.mx) (consultado el 16 de febrero de 2019).

# La violencia delictiva, el Estado y la sociedad civil: Ciudad Juárez, Medellín y Río de Janeiro

*Medardo Tapia Uribe\**

Recepción: 25 de septiembre de 2018 / Aceptación: 5 de febrero de 2019


**Resumen** Comparación histórica de procesos cíclicos de acumulación social y cultural de la violencia entre 1980 y 2016 en Ciudad Juárez, Medellín y Río de Janeiro. La violencia delictiva se acumuló mediante una matriz social y cultural del narcotráfico, el tráfico del poder político, la captura del Estado y la sociedad. En Medellín contribuyeron a esa acumulación movimientos políticos armados y paramilitares; en Río de Janeiro, un golpe de Estado. El Estado y la ciudadanía redujeron la matriz de acumulación social de la violencia en Medellín, y en menor medida en Río y Juárez, mediante procesos de resiliencia y renovación de la política. La sociedad civil contribuyó a la ruptura del ciclo y la matriz de acumulación social de la violencia de manera distinta en cada ciudad.

**PALABRAS CLAVE:** acumulación social y cultural de la violencia, tráfico de drogas y poder político, captura del Estado, resiliencia.

## *Criminal Violence, and action taken by the State and civil society in Ciudad Juárez, Medellin and Rio de Janeiro*

**Abstract** Compares the history of the cycles in which violence accumulated in the societies and cultures of Ciudad Juarez, Medellin and Rio de Janeiro between 1980 and 2016. Criminal violence accumulated in these societies and cultures through a combination

.....  
\* Investigador titular en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Ciudad de México, México. medardotapia@gmail.com.

<https://doi.org/10.32870/cer.v0i124.7773> / Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

of drug trafficking, the buying and selling of political power and the capture of the State and of society through networks of corruption. In Medellín the violence was also fed by armed political and paramilitary groups, and in Rio de Janeiro by a coup d'état. In Medellín, and to a lesser extent in the other two cities, the State and civil society succeeded in reducing the complex of increased violence in society, through their resilience and introducing procedures to renew politics. Civil society helped to break the cycle and the complex of increasing violence in society in a different way in each of the cities.

KEYWORDS: paradigm violent cities, corruption networks, State capture, law enforcement, justice procurement.

## Introducción

Este artículo presenta resultados de una investigación que hace una comparación histórica de procesos de acumulación social de la violencia en tres ciudades latinoamericanas paradigmáticas de la violencia entre 1980 y 2016: Ciudad Juárez, Medellín y Río de Janeiro, para responder a dos preguntas: ¿cómo se acumula social y culturalmente la violencia mediante el tráfico de mercancías ilícitas y mercancías políticas en Ciudad Juárez, Medellín y Río de Janeiro? y ¿cómo actúan el Estado y la sociedad civil para romper estos procesos y matrices sociales de acumulación de la violencia para resistir y transformarlas en procesos de resiliencia que renueven instituciones políticas y la propia sociedad ante esa cultura de ilegalidad, corrupción y violencia?

El Estado mexicano no reconoce que tiene una de las tasas más altas de incidencia de violencia, de captura y corrupción sistemática, de América Latina y el mundo. México registró la tasa más alta de victimización del delito (46 %) en Latinoamérica en 2016, junto con Venezuela (48 %) (Corporación Latinobarómetro [CL], 2016), muy superior a la tasa latinoamericana de 36 %, la de Brasil de 37 % y la de Colombia de 34 %. Por eso la delincuencia es el problema más importante del país para los mexicanos, el económico para los colombianos y el de la salud para los brasileños (CL, 2016). Y esto ocurre cuando se señala que en 2012 América Latina es la región más violenta del mundo con 23.9 homicidios por cada cien mil habitantes (pccmh), en comparación «con 9.7, 4.4, 2.7 y 2.9 para África, América del Norte, Asia y Europa respectivamente» (Chioda, 2016: 1). Además, ocho de los diez países más violentos del mundo se encuentran en América Latina y el Caribe, y en 2013 de las cincuenta ciudades más violentas del mundo, 42 se encontraban en la región, incluidas las 16 más violentas (Chioda, 2016: 1). Colombia es en 2017 el

principal exportador mundial de cocaína (Santos, 2016) y Brasil el segundo consumidor de ella en el mundo —en números absolutos—, solo detrás de Estados Unidos (Olinger, 2013). Antioquia es en 2016 el mayor consumidor de drogas ilícitas en Colombia, entre 2008 (7.93 %) y 2013 (13.8 %) y triplicó la media nacional de consumo de todos los estupefacientes en esos mismos años (2.7 %) y (3.6 %) (Gobernación de Antioquia, 2016).

Estos fantasmas reales de la violencia en América Latina y sus ciudades se han acumulado social y culturalmente, muy vinculados, de manera distinta, a una historia de desigualdad social, que es también la mayor del mundo, y al ejercicio del poder y las prácticas políticas. Esas historias distintas de generación y acumulación social de la violencia conducen a rupturas fantasmagóricas de terror, peligro e inseguridad cotidiana; pero, dada la gravedad y la tragedia de la violencia, también a procesos distintos de resistencia, renovación y renacimiento para, utópicamente, la reconstitución de las instituciones y prácticas políticas y de procuración de justicia, con lo que se transforman a sí mismos el Estado y la sociedad.

Teóricamente, esta investigación utiliza el concepto y proceso de «acumulación social de la violencia» de Misse (1999, 2010), de tráfico de mercancías ilícitas y de mercancías políticas (poder político), criminalización, criminación e incriminación. Este concepto de violencia es diferente del tradicional, que destaca su carácter instrumental, la aísla de su contexto social y la individualiza, y también del concepto de violencia política. La acumulación social de la violencia agrega a las prácticas violentas las representaciones sociales de violencia y los procesos sociales por los que esas prácticas se acumulan, con lo que se reproduce nuevamente la acumulación de esas representaciones. «Paso de las representaciones a las prácticas y de ellas regreso a las representaciones, [tratando de identificar] los principales momentos de esa acumulación con diversos referentes o señales de inseguridad "peligro social" reunidos [en la] "violencia urbana"» (1999: 6). La acumulación de la violencia «depende [también] de una acumulación cíclica de patrones, experiencias sociales y continuidades subculturales [...] de un proceso complejo de acumulación continua por medio de metamorfosis [...] enlaces y superposiciones entre diferentes mercados ilícitos» (1999: 6-7), los de mercancías y servicios ilícitos y los del tráfico de mercancías políticas. Aquellos «bienes o servicios compuestos por recursos políticos (no necesariamente bienes o servicios públicos o de base estatal) que pueden ser constituidos como objeto privado de apropiación para intercambio (libre o forzado, legal o ilegal, criminal o no) por otras mercancías, utilidades o dinero» (2010). La corrupción es, para Misse, una de las mercancías políticas más



importantes, y el clientelismo es otra forma de intercambio. La frontera entre clientelismo y corrupción es muy tenue y «tiende a reforzar y ampliar el mercado informal ilegal y criminal» (2010: 22).

La violencia, según Misse (1999), es un «sujeto social» y sus agentes son identificados por la gente como tipos sociales ideales de «sujeción criminal», «sujetos que compondrán un tipo social cuyo carácter es socialmente considerado como *propenso a cometer un delito*» (2010: 21), la categoría analítica final (4) del proceso de una política criminal y del proceso de construcción social del delito. Las otras tres categorías de este proceso son: «1) la *criminalización* de un curso típico ideal definido como delito (una reacción moral de la sociedad y su inserción institucional en los códigos con su sanción); 2) la *criminação* de un hecho, el cual a través de sucesivas interpretaciones se inserta en la clasificación criminalizadora; 3) la *incriminação* del presunto sujeto-autor con base en testimonios y evidencias» (Misse, 2010: 33).

Resiliencia es el otro concepto utilizado. Se genera en situaciones de crisis para evitar colapsos mediante procesos de autopoiesis —capacidad de seres vivos y sociedades de autoproducirse a sí mismos<sup>1</sup>— para permitir a los sujetos vulnerables medios, procesos y capacidades para ayudarse a sí mismos (Dunn, Kaufmann y Soby, 2015: 3). La resiliencia no es simple resistencia y adaptación para volver al estado anterior al *shock* del fantasma de la violencia social, sino proceso para transformarse socialmente y lograr una mejor situación (Dagdeviren, Donoghue y Promberger, 2016: 3): en diferentes niveles, procesos de organización, sociales y políticos que pueden crear nuevos sujetos sociales y nuevas capacidades, nuevas formas de organización política y nuevas relaciones con el Estado (Dunn *et al.*, 2015: 6-7).

Mediante estos dos marcos conceptuales se exploran dos hipótesis sobre la acumulación social de la violencia en las tres ciudades mencionadas. Primera, que las rupturas cíclicas de acumulación social ocurren a través del tráfico de mercancías ilícitas y de poder político (mercancías políticas y oligopolios del poder de la violencia legítima del Estado) (Duncan, 2014) hasta convertirse en una corrupción sistemática avanzada por medio de la captura de diversos territorios e instituciones del Estado (Garay y Salcedo Albarán, 2012). Segunda, que las acciones del Estado y la sociedad ante la acumulación social de violencia pueden generar resiliencia para romper y reemplazar las matrices sociales y cul-

.....

<sup>1</sup> «Como autopoieticos [...] queremos designar aquel tipo de unidades que producen y reproducen los elementos de que están constituidos» (Luhmann, 1995: 56; Rodríguez y Torres, 2003: 124).

turales de acumulación de la violencia, el tráfico de mercancías ilícitas y de poder político mediante la refundación de las prácticas políticas, de la propia sociedad civil y de una nueva relación entre el Estado y la ciudadanía.

Siguiendo estos conceptos, se presenta el proceso cíclico de acumulación social y cultural y criminalización hasta su cierre con la sentencia, la justicia, la desmovilización o la muerte, o bien la injusticia. La narración del proceso inicia con el momento de la ruptura y la descripción de su relación con el tráfico de mercancías ilícitas y de poder político. Se sigue con el proceso de criminalización, la acción del Estado y la sociedad frente a la acumulación social de la violencia, hasta su investigación, el proceso de procuración de justicia y la construcción de resiliencia o un nuevo ciclo de acumulación social de la violencia, aunque esto lo referiremos hasta las conclusiones por cuestiones de espacio.

La investigación *in situ* fue financiada por la Dirección General de Apoyo al Personal Académico (DGAPA) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Las ciudades se investigaron como casos paradigmáticos y los datos se recopilaron de fuentes hemerográficas, documentos y registros públicos, entrevistas etnográficas de aproximadamente sesenta actores del proceso de acumulación de la violencia, autoridades locales y habitantes de colonias, barrios, comunas y favelas.

La acumulación social de la violencia en Ciudad Juárez

En 2015, Ciudad Juárez registraba una población de millón y medio de habitantes, 26.4 % de ella en pobreza, porcentaje superior al de Medellín y el de Río de Janeiro, y un coeficiente de Gini de 0.419 en 2010 (véase cuadro 1). La economía de Ciudad Juárez, además del paso de mercancías, se sustentaba en la gran cantidad de plantas maquiladoras —cuyo número pasó de 17 a 130 entre 1969 y 1990— y en sus 130 000 trabajadores, aunque cerrarían muchas entre 2008 y 2010 como reflejo de la crisis económica estadounidense. Por lo tanto, se perderían 80 000 empleos y solo quedaría 20 % de las maquiladoras.

Ciudad Juárez, situada en una planicie desértica de la frontera de México con Estados Unidos (EU), ha sido —como su ciudad hermana de El Paso, Texas, con 649 121 habitantes— el Paso del Norte (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal [Inafed], 2016) histórico para el tráfico de gente y de toda clase de mercancías lícitas e ilícitas entre México y EU de ida y vuelta, con armas y dólares lícitos e ilícitos, acompañado del tráfico de poder político con el Estado mexicano y el estadounidense. Este tráfico ilícito es tan añejo como aquel del *Juarez Whiskey Straight American* de la década de 1930. Desde entonces existen estas matrices sociales y culturales de acumu-

CUADRO 1. Indicadores de población, pobreza y económicos de Ciudad Juárez, Chihuahua, 2010-2015

| Indicador                                | 2010      | Porcentaje | 2015      | Porcentaje |
|--|-----------|------------|-----------|------------|
| Población                                | 1 370 898 |            | 1 502 327 |            |
| Personas en pobreza                      | 531 965   | 38.8       | 396 882   | 26.4       |
| Personas en pobreza extrema              | 72 423    | 5.3        | 16 126    | 1.1        |
| Rezago educativo                         | 220 123   | 16.1       | 218 220   | 14.5       |
| Carencia de calidad de la vivienda       | 78 378    | 5.7        | 80 589    | 5.4        |
| Carencia de servicios básicos            | 23 989    | 1.7        | 20 778    | 1.4        |
| Carencia de acceso a la alimentación     | 277 051   | 20.2       | 205 592   | 13.7       |
| Ingreso inferior a la línea de bienestar | 725 840   | 52.9       | 598 830   | 39.9       |
| Carencia de acceso a la seguridad social | 588 109   | 42.9       | 500 830   | 33.3       |
| Coefficiente de Gini                     | 0.419     |            |           |            |

Nota: La población presentada está calculada para que en las estimaciones de pobreza la suma de la población municipal sea igual a la población de cada entidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Coneval, el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

lación de la ilegalidad y la violencia, que se combinarían muchos años después con la producción y el paso legal de mercancías de las maquiladoras y sus 130 000 trabajadores, especialmente mujeres jóvenes. Por los beneficios ilícitos obtenidos durante muchos años, los juarenses representaron erróneamente estos procesos de acumulación de la ilegalidad como una época de oro, sin percatarse de ello hasta la primera ruptura del fantasma de la violencia.

La primera ruptura de este proceso se manifestó a principios de la década de 1990; perduró entre 1993 y 2003, con 4 587 casos de mujeres desaparecidas y 300 asesinadas (Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH], 2003).

En lugar de actuar y procurar justicia, las autoridades juarenses consideraron las desapariciones, las violaciones y los asesinatos como producto de la representación que tenían de ellas (Giménez, 2005: 13); justificaron su desgracia y las culparon: eran prostitutas, tenían muchos novios, usaban faldas muy cortas y salían a bailar de noche. Después descubrieron que muchas eran trabajadoras de las maquiladoras y otras estudiantes (Galeana, 2016). El 33.8 % provenía de alguna otra entidad del país, 72 % tenía entre 11 y 22 años, y casi la mitad eran menores de edad. Este menosprecio de las autoridades ante la violencia contra las mujeres contribuyó a incrementarlo, pero también aumentaron las protestas de mujeres madres, maestras, vecinas y organizaciones civiles que exigieron jus-

ticia hasta lograr la solidaridad nacional e internacional. Detrás de la falta de acciones de procuración de justicia estaban el tráfico de poder político y la acertada criminalización que hacía la sociedad de este proceso:

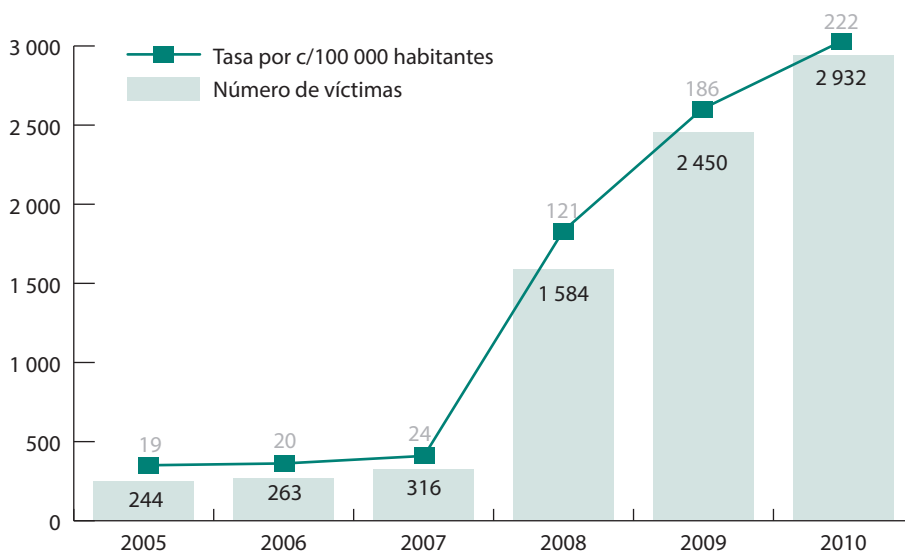
Nunca hubo una investigación a fondo. La investigación fue bloqueada por la autoridad estatal en los más altos niveles desde el procurador, el gobernador [...] en especial el caso del Campo Algodonero. Y esto se explica de dos formas: o estaban protegiendo a alguien o querían cerrar el caso lo más rápidamente posible por cuestiones políticas, para dar la imagen de que existía una policía eficiente (exresponsable del CERI, 2016).

Esta impunidad del tráfico de poder político entre actores y autoridades locales y estatales se convirtió en una matriz de acumulación social de la violencia contra las mujeres de Juárez. Aunque no era algo nuevo porque, con nuevas víctimas, era la continuidad de los patrones de criminalización, como lo señala Misse. Diversas investigaciones encontraron —lo que la gente había criminalizado correctamente— que autoridades policiales locales, diversos sicarios del cártel de Juárez y algunos miembros de alto nivel socioeconómico se coludieron para contribuir a la impunidad y a mayor acumulación de este tipo de violencia, pues casi ninguno fue sancionado (Gallur, 2010; Washington, 2005; Fernández y Rampal, 2008). De los asesinatos de 110 mujeres entre 1993 y 2001, solo se incriminaron y resolvieron 24 casos (Monárrez, 2002). Los sujetos sociales, típicos delincuenciales del nuevo fantasma de la violencia, simplemente extendieron el campo de acción de sus actividades ilícitas para agregar otro tipo de violencia al tráfico de drogas, como lo harían posteriormente para hacer crecer la matriz social y cultural de acumulación de la violencia.

Sin embargo, las acciones de las mujeres de la sociedad civil organizada, principalmente de reclamo de justicia, contribuyeron a transformar ese *ethos* de abuso contra las mujeres hasta llevarlo a instancias internacionales de derechos humanos, así como a organizaciones ciudadanas más amplias, de las propias mujeres y otras nuevas. Como sucedió años más tarde con la Mesa de Seguridad, integrada por una gran diversidad de organizaciones ciudadanas para exigir una rendición de cuentas sistemática sobre otra ruptura en otro ciclo de acumulación social de la violencia y su vinculación con el tráfico del poder político.

La siguiente ruptura, pocos años después del ciclo de violencia contra las mujeres, también fue más allá de la lucha entre los cárteles. Los juarenses vivirían este nuevo fan-

GRÁFICA 1. Víctimas de homicidio y tasa de mortalidad en el municipio de Juárez, 2005-2010



Fuente: IMIP con datos del Censo de Población y Vivienda 2010. INEGI.

tasma de violencia entre 2008 y 2010 (véase la gráfica 1). No era solo por el indicador de 222 homicidios pccmh, la matriz de acumulación social había exacerbado los delitos de secuestro y la extorsión:

En 2010 [...] cada vez se elevaban más los homicidios [...] una de las cosas que a nosotros nos sorprende mucho, fue [...] la extorsión y [el] secuestro, oficialmente había 10 secuestros diarios, más la cifra negra, y pegado a ello estaba el tema de la extorsión. No había un negocio en Ciudad Juárez que no fuera extorsionado. La gran mayoría de comerciantes se fueron a otra parte y los que pudieron quedarse aquí, pues pagaban la famosa cuota, el cobro de piso [...] antes jamás se había dado esa situación (entrevista con funcionario de Seguridad Pública de Ciudad Juárez, 2015).

La delincuencia organizada, que es parte de la matriz de generación y acumulación social de la violencia, produjo una subcultura de la violencia que reproducía esta y aterrizzaba y extorsionaba hasta a maestros de primaria. El 31 de diciembre de 2010 se lanzaron bombas molotov a una escuela primaria que quemó la mitad del inmueble. «Los extorsionadores de Ciudad Juárez han exigido al personal docente de algunas escuelas la

mitad de su aguinaldo, amenazando con acciones violentas en contra del profesorado y los alumnos» (*El Nuevo Día*, 7 de diciembre de 2010).

De esta matriz nacía una cultura que servía de modelo a otros agentes que no eran narcotraficantes y se incorporaban a esta matriz social. Así surgió el *Junior*, que sin ser cártel extorsionaba —con diez grupos bajo su mando, cincuenta en cada grupo (informante 1, 2015)— a más de 300 empresas (*El Diario*, 2 de agosto de 2013). Después de su captura y suicidio, un grupo de jóvenes asumió la extorsión, pero fueron capturados y se cerró este proceso de acumulación e incriminación (*El Diario*, 2 de agosto de 2013). Esta matriz de acumulación social de la violencia también había crecido con el tráfico regional y nacional del poder político desde Amado Carrillo, pero con la llegada del cártel de Sinaloa a disputar la plaza y nuevas masacres, como la de los muchachos de Salvárcar, nuevamente provocó reacciones airadas de la sociedad juarense, que exigió un cambio de estrategia, el retiro de los miles de policías federales y del ejército, aunque habían sido pedidos por el propio alcalde de Juárez.

En el momento de la ruptura de la acumulación social de la violencia, la policía de Juárez y la policía federal tenían sus propias víctimas. Se había asesinado a más de cien policías durante 2010; de ellos 66 eran de la policía de Juárez, el resto policías federales. Y, sin embargo, el tráfico del poder político era casi una continuidad del ciclo de acumulación de la violencia contra las mujeres y no había un proceso que incriminara con evidencia y sanción a los perpetradores.

El tráfico de poder político presente desde 1980 hasta 1990 entre los traficantes del cártel de Juárez y las autoridades de policía estatales y federales en Ciudad Juárez y Chihuahua contribuía, sin duda, a la acumulación social de la violencia que hemos observado en los indicadores, hasta presentarse la ruptura entre 2008 y 2010. Este tráfico contribuía al crecimiento de la organización delictiva y de su poder económico y de fuerza violenta, que se convertía en una matriz social y cultural poderosa: como *habitus*, como disposición y modelo de acción para nuevos agentes de la violencia. Como en el caso del *Junior*, en el que la extorsión podía ser exigida por un chiquillo de doce años de edad sin que perteneciera a ninguno de los cárteles (Enseinhammer, 2014: 99).

Las autoridades municipales reconocían este tráfico de poder político. Según el propio alcalde de Juárez (2007-2010), «la policía municipal vivía la corrupción más profunda de su historia [que requería] su extirpación más urgente» (Moloeznik, Shirk y Suárez de Garay, 2011). La sociedad admitía públicamente que la delincuencia gobernaba *de facto* (*La Jornada*, 2010) o en oligopolio con la violencia legítima del Estado (Duncan,

2014). Sin embargo, este tráfico político se había expandido. Desde la época de Amado Carrillo, fundador y jefe del cártel de Juárez, controlaba la Policía Judicial Federal a través de su jefe (Hernández, 2010: 211), que al parecer tenía que ser aprobado por él, y del «jefe de grupo antinarcóticos de la PJF que fungió también como jefe de escoltas de Amado Carrillo» (Hernández, 2010). Este aparentemente lo ayudaría a incorporar al gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva (1993-1999); así como al director del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, el general José de Jesús Gutiérrez Rebollo, que también terminó en prisión (Ravelo, 2000). Hubo mucho más tráfico de poder político de alto nivel, pero más clandestino, que se extendió a prácticamente todas las entidades del norte del país (*Animal Político*, s.f.). Amado Carrillo moriría en 1997, pero este proceso de acumulación social de la violencia continuó hasta 2008-2010, con la tasa de homicidios más alta de Ciudad Juárez.

Este ciclo coincidió con la recesión económica estadounidense, que afectó a las maquiladoras de Juárez. Entre 2008 y 2009 se perdieron 80 000 empleos y solo quedaba 20 % de las plantas; también cerraron 10 000 pequeños negocios, quizás debido a la extorsión, y fueron abandonadas más de 100 000 viviendas de la ciudad.

Después de eso, la violencia comenzó a descender (véase cuadro 2). Se cerró con una combinación de acciones de la sociedad civil —de lo que se apropió el gobierno federal para llamarlo Modelo Juárez de Participación Ciudadana para la Seguridad—, el cambio de estrategia del gobierno federal y la rendición de cuentas a la sociedad juarense, los 51 Centros Comunitarios en las zonas más pobres y de mayor delincuencia, y quizás el retiro de la violencia de los propios cárteles para no calentar más la plaza.

#### La acumulación social de la violencia en Medellín

Medellín, ciudad de la eterna primavera de Antioquia, tenía en 2015 una población de casi dos millones y medio de habitantes, y aunque en 2002 tenía una tasa de pobreza superior a la de Ciudad Juárez (36.5 %), en 2015 había disminuido a 14.3%, aunque con un coeficiente de Gini mayor que el de Juárez (cuadro 3).

Medellín tuvo ciclos de acumulación social de la violencia por la delincuencia en momentos distintos de los que vivieron Ciudad Juárez y Río de Janeiro. Los movimientos políticos armados contribuyeron al proceso de acumulación social de la violencia en Colombia, y marginalmente en Medellín, al instalarse cíclicamente en las comunas en diversos momentos; también con el surgimiento del paramilitarismo, apoyado por el gobierno nacional para utilizarlo como estrategia contrainsurgente y después transformarlo

CUADRO 3. Indicadores de población, de pobreza y económicos de Medellín, Colombia, 2010-2015

|                      | 1985      | 1993      | 2002                   | %                 | 2010                   | %    | 2015      | %    |
|----------------------|-----------|-----------|------------------------|-------------------|------------------------|------|-----------|------|
| Población            | 1 480 382 | 1 884 381 | 2 216 830 <sup>2</sup> |                   | 2 393 010 <sup>3</sup> |      | 2 464 322 |      |
| Pobreza monetaria    |           |           |                        | 36.5              |                        | 22   |           | 14.3 |
| Pobreza extrema      |           |           |                        |                   |                        |      |           | 3.3  |
| Desempleo            |           |           |                        | 17.2 <sup>1</sup> |                        | 15.3 |           | 12.4 |
| Coefficiente de Gini |           |           | 0.54                   |                   | 0.538                  |      | 0.489     |      |

<sup>1</sup> Años 2004, <sup>2</sup> 2005, <sup>3</sup> 2012.

Fuente: Medellín Cómo Vamos; Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (2015: 5, 10, 11, 16). Medellín Cómo Vamos 10 Años (2016: 18).

perversamente en movimiento político armado. Las autodefensas y el paramilitarismo fueron resultado de un proceso complejo contrainsurgente al que contribuyeron las elites sociales regionales y las fuerzas militares, incluso formalizado en el manual de combate contra guerrillas «Manual EJC-3-10» (Grupo Nacional de Memoria Histórica, 2013: 140), el reconocimiento legal de los grupos privados de seguridad (Gaviria, 1994; Uribe, 2014) y hasta una alianza con los narcotraficantes. Los paramilitares terminarían haciendo su contribución como matriz de la acumulación social de la violencia en Medellín, Antioquia y varias otras regiones del país, pero con un tráfico de poder político muy exitoso que los llevaría a ser representantes políticos hasta el acuerdo de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (2002-2003) (Gobierno de Colombia y AUC, 2003).

El otro ciclo de acumulación social de la violencia en Medellín fue encabezado eventual y principalmente por Pablo Emilio Escobar y su red del tráfico de poder político, y de mercancías ilícitas desde la segunda mitad de la década de 1970, soslayado por una elite social beneficiada hasta provocar una ruptura de acumulación que duraría más de una década.

Colombia tuvo ciclos de acumulación social de violencia más intensa que la de Brasil y la México, especialmente Medellín y el Valle de Aburrá —con Medellín, Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Itagüí, La Estrella y Sabaneta—. El tráfico de mercancías y poder político que encabezó Escobar en Medellín dio como resultado una tasa que creció hasta 388 homicidios pccmh en 1991 y un promedio de 127.6 entre 1990 y 2013; aunque casi todos sus vecinos la superaban (Consejería de Derechos Humanos [CDDH], 2016), Medellín fue considerada la ciudad más violenta de Colombia (Giraldo Ramírez y Preciado Restrepo, 2015: 1). Sin embargo, disminuyó gradualmente hasta



3 1.7 homicidios pccmh y 9.0 en el primer semestre de 2015 (véase gráfica 2). Cada ciclo estuvo marcado, además de por su vínculo con el tráfico de mercancías ilícitas, por una relación especial con el tráfico de poder político local y su intento de captura del mismo para cambiar los procesos de criminalización y de incriminación y justicia.

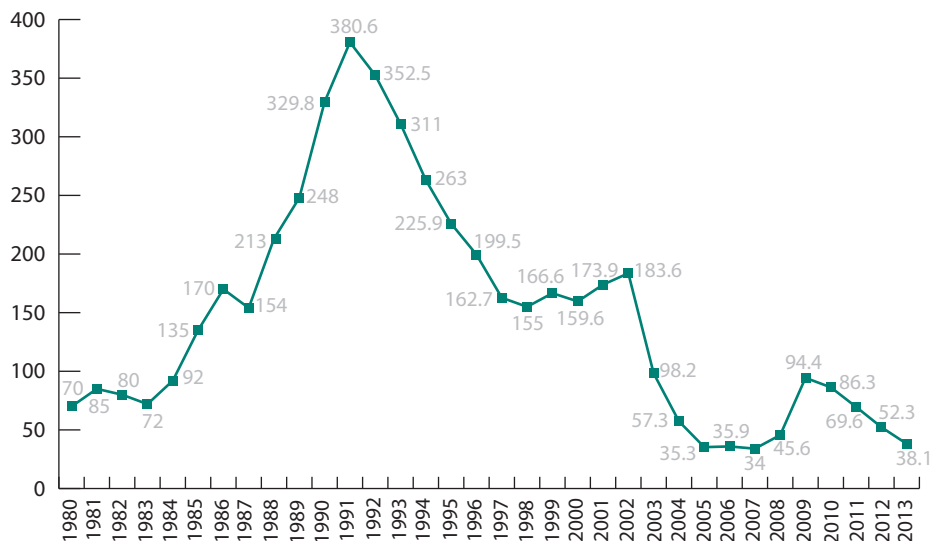
Cada uno de los jefes que encabezaban la violencia tejió su propia red de tráfico de poder político a nivel local. Escobar tenía su base en Envigado, «la Oficina», que envolvió e hizo de núcleo del proceso de acumulación de la violencia a Medellín, con sus 16 comunas y los municipios del Valle de Aburrá. Las comunas fueron objeto de disputa territorial para la inserción social del crimen organizado, las guerrillas, paramilitares, en la actualidad de las Bacrim (Bandas Criminales) y, paradójicamente, de las propias autoridades nacionales y locales, para recuperarlas a sangre y fuego con las operaciones Orión y Mariscal. Aunque la incidencia de la violencia de las guerrillas no era tan intensa, era también una de las matrices sociales de acumulación de la violencia.

Entre las décadas de 1950 y 1970, Medellín se fue convirtiendo en un núcleo industrial importante que atrajo a desplazados y trabajadores. A partir de ello se generó este ciclo de acumulación de violencia con Escobar.

La familia de mi madre se tuvo que venir a Envigado [...] la industria antioqueña era importante... [pero] no alcanzaba a absorber toda la mano de obra joven que estaba llegando y empiezan [...] nuevos barrios en todas las laderas [...]. Los años setentas y ochentas, coincide con ese *boom* de la marihuana y [...] entonces, Medellín empieza a participar de una manera muy activa [...] después viene la cocaína, los señores de la mafia empiezan a importar pasta de coca [...] y empiezan a darse guerras por el control [...] a vincular a los jóvenes [...] y el sicariato [...]. Empezaron los nexos con la clase política [con] la Banca en Antioquia; se acercan a los sectores populares, invierten en canchas de fútbol, en campeonatos para los jóvenes, porque ahí reclutan a sus sicarios [...]. Es entonces cuando esta crisis se da, llega un momento de crisis institucional tan profunda de incapacidad del Estado para contener este fenómeno (informante de organización ciudadana, 2016).

Mediante el tráfico del poder político, Escobar controlaba la alcaldía de Envigado, las secretarías de Gobierno y de Transporte, el Departamento de Orden Ciudadano —ocupado por sicarios— y hasta varios alcaldes y muchos concejales, y funcionarios familiares de los socios de Escobar (Martín, 2014: 120). Intentó, entonces, ser representante del Congreso. En su fracaso, intensificó brutalmente sus ataques al Estado: cuerpos de po-

GRÁFICA 2. Evolución de la tasa de homicidios en Medellín, 1980-2013



Fuente: Alcaldía de Medellín (2016)

licía, jueces, candidatos, fiscales, familiares de miembros del poder ejecutivo, así como a la sociedad y los medios; fue responsable de varias masacres en Medellín y en el resto del país. En su campaña de terror, logró someter al Estado colombiano en un pacto con la propia Presidencia de la República para la no extradición y su prisión temporal en La Catedral, donde unió al Estado con la delincuencia (Perseguidos de Pablo Escobar) en la operación Búsqueda hasta su muerte, en 1993. De esta manera se cerró un ciclo en la acumulación social de la violencia con el tráfico de poder político en Medellín, pero no la Oficina.

El cierre de este ciclo y esta matriz social de acumulación de la violencia puede observarse con la caída del índice de homicidios en Medellín (véase gráfica 2). Desafortunadamente, solo sería el preludio de otra ruptura, encabezada por el fantasma de las autodefensas y el paramilitarismo. Este había nacido para protección de la elite acosada por la guerrilla. Pero creció y se fortaleció con el apoyo del ejército colombiano, como estrategia contrainsurgente del Estado y con el beneplácito hasta de algunas autoridades eclesiales. A la muerte de Escobar, aliado y enemigo, se expandió, se fortaleció y fue muy exitoso en su tráfico de poder político. Los paramilitares capturaron el Estado penetran-

do en los «poderes ejecutivo, legislativo y judicial, el DAS (policía secreta colombiana), instituciones financieras, alcaldías, gobernaciones, e incluso algunas universidades» (Velásquez, 2007: 140).

Bajo su justificación contrainsurgente y la conquista de municipios y territorios específicos, masacró a militantes o simpatizantes de izquierda acusándolos de guerrilleros. Así, cometió masacres como la de El Aro, con el apoyo soterrado y a veces abierto del ejército, o asesinó algún defensor de derechos humanos en Medellín —Jesús María Valle— acusándolo de guerrillero, o se dio a la persecución de habitantes del Carmen del Viboral, que huyeron del país.

Este otro ciclo de acumulación social de violencia y tráfico de poder político se interrumpió con la firma del acuerdo de desmovilización con los paramilitares, tras reconocerlos como movimiento político armado entre 2003 y 2005. Don Berna y otros miembros simulaban su desmovilización y continuaron alimentando el siguiente ciclo de acumulación social de la violencia. Aunque el 27 de mayo de 2005 Don Berna fue capturado, y extraditado a Estados Unidos en 2008.

La violencia en Medellín, sin embargo, siguió acumulándose socialmente porque se había generado una matriz cultural de acumulación de la violencia; se había convertido en *habitus*, guía y modelo para reproducirse. El índice de homicidios pccmh repuntó en 2005 (35.3), 2009 (94.4) y 2012 (52.3), así como el robo de motocicletas —que creció en casi 4.5 veces— y de automóviles —que casi se duplicó. Ahora se adjudicaba la generación de este ciclo a Alias Sebastián (Alcaldía de Medellín, 2016), originario del Combo 36 de la comuna 9, heredero de la legendaria Oficina; fue arrestado el 8 de agosto de 2012 (Hernández, 2012). Entonces, Medellín sería controlado por los Urabeños y uno de sus jefes, Mi Sangre, también desmovilizado. Esta alternancia cambió el tráfico y la violencia en Medellín; en lugar de drogas, la extorsión y las loterías locales, que compartía con los combos locales, también habría tráfico internacional con Centroamérica y México (Ramsey, 2012).

Mi Sangre fue combo y jefe típico de la zona noroccidental de Medellín simplemente como otros, quizás de algún combo de 20 o 40 representantes locales: «La aspiración era ascender a nivel profesional [...] finalizando los años noventa, la Oficina era un mito. Trabajar con la Oficina era como cuando un futbolista puede llegar a las grandes ligas» (excombo, 2016). Él empezó a los 15 años, pero «hay grupos de niños entre diez y doce años [...] que el único panorama que tienen visible a la mano es el grupo ilegal [...]». No es normal decir que el grupo ilegal amenazó a los jóvenes para que fueran parte de

la estructura» (excombo, 2016). Varios de ellos buscaban trabajar con Don Berna, pero no era fácil porque eran círculos muy cerrados. Además, «nosotros combatimos contra la milicia urbana... nunca nos pareció correcto: la milicia entró a hacer un proceso de limpieza y detrás de esa gestión la contraprestación de ese servicio [...] la vacuna. Nosotros como combo nunca estuvimos de acuerdo [...] nunca vacunamos, nunca pedimos plata [...]. De nosotros eran las plazas de microtráfico, y el hurto» (excombo, 2016). Por ejemplo, «Yo era el jefe de ocho barrios en esta comuna en los cuales hay doce combos, pero en esta parte del grupo hay microtráfico y este muchacho que me manda aquí requiere de mi respaldo. Yo le digo: trabaja para mí y lo que eso produzca es para usted... y de pronto —porque eso lo tenía pactado La Terraza y la Oficina— el sicariato» (excombo, 2016).

En alguna comuna donde hay ocho combos y «combitos, parches de esquina» (excombo, 2016), un día llega alguien y «te dicen a partir de ahora van a ser parte de la Oficina y van a trabajar así... Llega Don Berna y me dice: ¿cuántos son ustedes? Les vamos a pasar tantas pistolas, motos, carros, para que coordinen [...]. La primer dotación [...] fueron tres AK, cuatro 9 milímetros y un Mazda» (excombo, 2016). Era un modelo empresarial, con diferentes órdenes jerárquicos. Este modelo se convirtió en una empresa de empresas. Sin embargo, ocurrió el cierre de este proceso: un día «nosotros nos desahuciamos, ya no hay remedio [...] que te digan estás condenado a cuarenta años. Yo dije: me chingué, la cagué» (excombo, 2016). Esta era la matriz social y cultural del proceso de acumulación social de la violencia y de tráfico de poder político, que terminó con la muerte de muchos líderes, desmovilización y acuerdos, prisión y extradición, que ha ido cerrando estos procesos.

#### La acumulación social de la violencia en Río de Janeiro

Río de Janeiro, con 6.3 millones de habitantes en 2010, es una ciudad con más población que Ciudad Juárez y Medellín. Sorprende que tiene 6.26 % de población pobre, menos que Juárez y Medellín. Y es que los pobres de Río antes eran un 18.09 %. Sin embargo, su coeficiente de desigualdad, de 0.62 en 2010, era mayor que el de Juárez, de 0.419, y el de Medellín, de 0.538.

La primera ruptura del fantasma de la violencia en Río de Janeiro la instaura la dictadura militar como gobierno (1964-1985). Dentro de ella surge la otra ruptura, que tiene como matriz social una diversidad de mercados ilícitos. Entre 1950 y 1960 existieron:

CUADRO 4. Indicadores de población, de pobreza y económicos de Río de Janeiro, 1991-2010

| Indicador                             | 1991      | %     | 2000      | %     | 2010      | %    |
|---------------------------------------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|------|
| Población                             | 5 480 768 | -     | 5 857 904 | -     | 6 320 446 | -    |
| Pobres                                | -         | 18.09 | -         | 11.07 | -         | 6.26 |
| Población económicamente activa (PEA) | -         | -     | -         | -     | -         | 64.5 |
| PEA desempleada                       | -         | -     | -         | -     | -         | 28.3 |
| Población económicamente inactiva     | -         | -     | -         | -     | -         | 7.3  |
| Población mayor de 25 años            |           |       |           |       |           |      |
| con secundaria completa               | -         | 23    | -         | 26.8  | -         | 32.4 |
| Población mayor de 25 años            |           |       |           |       |           |      |
| con universidad completa              | -         | 14.3  | -         | 15.8  | -         | 21.3 |
| Ingreso per cápita, reales            | 887.06    | -     | 1 187.08  | -     | 1 492.63  | -    |
| Ingreso per cápita, reales negros     | -         | -     | -         | -     | -         | -    |
| Ingreso per cápita, reales blancos    | -         | -     | -         | -     | -         | -    |
| Coefficiente de Gini                  | .60       | -     | .61       | -     | .62       | -    |

Fuente: *Atlas of Human Development in Brazil*. Rio de Janeiro.

Mercados de regate [...con] mercancías de contrabando o robadas y servicios «indeseables»; mercados de placer y vicio [...de] drogas, mujeres, juegos de azar [...] préstamos de alto riesgo, comercio fraudulento de empresarios [...] que financian [...] mercados ilícitos [...]. Los mercados informales [e...] ilegales que siempre existieron en Río [...] confinados a algunas áreas [...] la prostitución popular en el *Mangue* y las *bocas de fumo* en las *favelas*, se expandieron en forma extraordinaria en la década de 1970 (Misse, 2010: 23).

Aunque una dictadura anterior (Getulio Vargas, 1937-1954) instauró una práctica y cultura perversa que pervive: la gente les llamó «escuadrones de la muerte» para «hacer justicia» y su frase es *el bandido bueno es el bandido muerto*. El «núcleo de la espiral de acumulación social de la violencia» (Misse, 2010: 22) que siguió se alimentó de esos mercados ilegales, incluido el *jogo do bicho* (quiniela clandestina), el de cocaína y el mercado de mercancías políticas.

La acumulación social de la violencia terminó consolidándose en Río mediante el tráfico de drogas, el violento sometimiento de las favelas por el tráfico y las milicias, y el tráfico de mercancías políticas (Misse, 2010): desde el nivel más inmediato con la propia policía militar y la apropiación de las representaciones políticas locales, la consolidación de los mercados ilegales del ingreso de la cocaína desde Colombia —las FARC introdu-

cen 70 % de la cocaína que circula en Brasil—, el narcomenudeo para su consumo y el tráfico de cocaína a África y Europa.

A pesar de que varios de los grandes jefes del tráfico han sido condenados a 320 años de prisión en Bangú —como Fernando Fernandinho Beira Mar, alguna vez el Emperador de la droga de Río— para tratar de cerrar estos ciclos y estas matrices de acumulación social y cultural de la violencia, las organizaciones que someten a las favelas no desaparecen y se vuelven parte de nuevos ciclos de acumulación de la violencia; someten a más jóvenes y moradores de las favelas y generan representaciones éticas contradictorias de los traficantes: «Porque no necesariamente, aquellos que se hacen parte de esta red son personas malas, [...] van ayudando a la gente de la comunidad, generando una admiración y fascinación del poder de quienes forman parte del tráfico [...] dentro de la comunidad y por la vida que se lleva dentro de ella» (extráfico de Río, 2016).

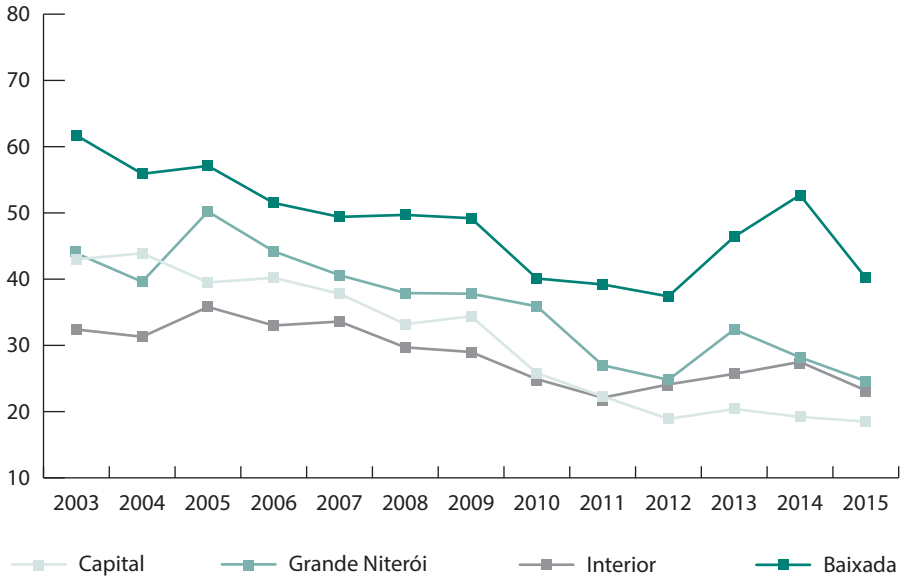
Este exjefe del tráfico en Cajú, arrestado tres veces y con varios años en prisión, de no ser por Afro Reggae, una acción poderosa de esta organización civil originaria —nacida en Vicario Geral, lugar de una masacre perpetrada por la policía militar—, no hubiera roto con esa acumulación y ese camino. Afro Reggae «fue la luz al final del túnel. De no ser por ella, hoy en día estaría preso o muerto. Y aunque vivo dentro de la ley [...] no estoy exento de los abordajes de la policía y los secuestros» (extráfico de Río, 2016).

Siendo tráfico era extorsionado por la policía para seguir libre y no morir. Finalmente pagó «el rescate» para cambiar de vida: «mientras uno no esté al día con la justicia hay que cambiar de ciudad, irse y rezar para que ningún policía lo encuentre, porque si lo encuentra, lo secuestra» (extráfico de Río, 2016). En la favela «vivimos en una prisión sin muros [...] en la favela se crece con el poder paralelo, del asistencialismo del tráfico y la policía militar». Este es el tráfico de poder político sin cierre del proceso (extráfico, 2016).

En el tráfico de drogas también han estado implicados senadores y diputados, como los atrapados en flagrancia con 450 kilos de pasta base de cocaína en un helicóptero de su propiedad que no son investigados, juzgados ni llevados a prisión por el tráfico de poder político, como en Ciudad Juárez y Medellín (*Fórum*, 21 de marzo de 2016).

Esta corrupción y tráfico de mercancías políticas de la elite política ha estado presente emblemáticamente en los casos del *mensalao* y el *lava jato*; también en Río de Janeiro, desde la compra de votos hasta la corrupción en las obras para los Juegos Olímpicos con las que ha llevado a prisión a los exgobernadores de Río Garotinho y Amaral, y a los em-

GRÁFICA 3. Homicidio doloso por región del estado de Río de Janeiro, 2003-2015



Fuente: Coelho y Almeida (2016: 6)

presarios más ricos de Brasil. Este tráfico es parte de la matriz de acumulación social de la violencia en medio de otra enorme crisis económica en Río y en Brasil, con su cuarto año de recesión económica de varias ocurridas en los últimos 25 años.

En este proceso de corrupción sistemática y acumulación social de la violencia en Brasil se fue incrementando el homicidio. Entre 2004 y 2014 creció aproximadamente de 27 a 29 homicidios pccmh (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016); aunque Río de Janeiro es una de las tres entidades federativas con mayor índice de homicidios en 2004 con 48.1 homicidios pccmh, disminuyó a 32.1 en 2014. En 2015 la ciudad de Río tenía 18.5 homicidios pccmh (véase gráfica 3). Además, las «muertes por intervención policial» se redujeron notablemente desde la creación de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en 2008, aunque el número de robos creció de 20 000 a 60 000 de 2003 a 2015 (Coelho y Almeida, 2016: 10, 13).

### Conclusiones

La acumulación cíclica social de la violencia en Ciudad Juárez, Medellín y Río de Janeiro

se originó en el tráfico de mercancías ilícitas, el tráfico de poder político y los procesos de criminalización y procuración de justicia, pero de manera distinta. Las rupturas en esos procesos de acumulación marcaron históricamente la vida cotidiana de las tres ciudades con el surgimiento de nuevos fantasmas de criminalidad: los feminicidios en Juárez y el narcotráfico, luego más narcotráfico y más extorsión, secuestro y homicidios con su propio tráfico de poder político local, regional y nacional. Los fantasmas de ruptura en Medellín surgieron también con el narcotráfico organizado como empresa, pero también con el paramilitarismo acompañado del tráfico del poder político como instrumento contrainsurgente del Estado colombiano contra la guerrilla, que hacía su propia contribución a la acumulación social de la violencia, hasta capturar el propio Estado. En Río el fantasma de la violencia parecía surgir con el narcotráfico, pero llegó precedido de una dictadura militar y una violencia institucionalizada que terminaba en territorios y poblaciones muy específicas, las favelas y pretos, sitiados en prisiones sin muros por los traficantes y la policía militar, que sigue creyendo que el bandido bueno es el bandido muerto hasta la llegada de las U P P.

Las matrices sociales de acumulación de la violencia habían producido en ese proceso un elemento adicional para su reproducción y expansión: una matriz cultural. Esta matriz cultural de acumulación social de la violencia, de tráfico de mercancías y tráfico de poder político, es «*habitus* [...] disposición [...] y cultura-identidad [...] vivida por los actores violentos [y autoridades omisas o cómplices]» (Giménez, 2005). Pero no solo como representaciones —modelos de— sino también como «orientaciones para la acción» (Giménez, 2005), para emprender más acciones de acumulación de la violencia.

En Juárez, como en Medellín y Río, en estos procesos de acumulación social de la violencia los procesos de criminalización y de procuración de justicia fueron distintos. En Juárez, en la primera ruptura de acumulación las autoridades descalificaron a las víctimas y se sumaron así a la matriz social de generación de violencia contra las mujeres y a la impunidad de los perpetradores. La movilización organizada y masiva de las mujeres, y después una sociedad civil muy heterogénea, contribuyeron a la contención de la violencia y a cierto tipo de resiliencia, pero muy poco a la procuración de justicia. En Medellín, en la primera ruptura hubo un acoso y se aterrorizó directamente a los representantes del Estado: policiales, judiciales, políticos, y a la sociedad. Las representaciones del fantasma de los perpetradores —su criminalización— fueron siguiendo las metamorfosis de ellos mismos: Escobar y la Oficina, paramilitares y ejército, las milicias, los combos, las Bacrim. Esta última representación de la criminalización no era tan precisa en Juárez; en Brasil no



era homogénea y hasta había representaciones de criminalización de los sujetos confrontadas entre diversos sectores de la sociedad y el Estado.

La ruptura de acumulación social de la violencia de Escobar y su grupo en Medellín tuvo indicadores muy superiores a los de Juárez y Río, posiblemente primero por su peculiar forma de hacer ese tráfico del poder político: asesinando, secuestrando y aterrorizando principalmente a los representantes del Estado y los *medios* que no aceptaban hacerse parte del tráfico del poder político, sin importarle aterrorizar a la sociedad; también por el tráfico de mercancías políticas con los combos de las comunas, ofreciéndoles recursos, armas, tráfico de drogas y cierta autonomía en su territorio a cambio de narcotráfico y servicios, como el sicariato. En esta situación, las milicias urbanas de la guerrilla hacían una contribución variable a este ciclo de la violencia en Medellín.

En la ruptura de acumulación de la violencia encabezada por los paramilitares, aunque con una notoria reducción, su contribución histórica se sostuvo en la connivencia y tráfico de poder político con el Estado nacional colombiano como estrategia contrainsurgente, pero también como matriz social de la violencia, desde donde los paramilitares traficaban droga y extorsionaban y masacraban con la justificación de que las víctimas eran simpatizantes y cómplices de la guerrilla, para beneficio personal y hasta para lograr ser representantes políticos de diverso orden local y nacional y llegar al Congreso Nacional de Colombia.

A la primera ruptura de acumulación social de la violencia en Río de Janeiro en la década de 1980, identificada así por Misse (2010), contribuyeron la dictadura militar con su represión y la elite social brasileña con su fantasma del comunismo y la criminalización del bandido, representada en la frase que sigue viva más de sesenta años después: *bandido bom e bandido morto* (FBSP, 2016: 6). Esto, como en Juárez y Medellín, sustentada en el tráfico de drogas, el tráfico de poder político, así como en el sometimiento de las favelas. Desde ahí, desde esa prisión sin muros, como se vive en la favela del Morro, los traficantes de drogas traficaron también con toda clase de mercancías políticas, hasta crear su propia organización de comandos (tercero, puro, amigo de los amigos...), *bocas de fumo*, gerentes, donos, soldados, matriz de acumulación social de la violencia. Sometidos, como lo sostiene un excombo de Medellín, nadie los obliga a hacerse parte del tráfico y aunque tengan solo 12, 13, 14, 15 años de edad, libremente en su prisión sin muros, varios se hacen parte de esa matriz social de violencia.

El tráfico del poder político de las elites brasileñas ha contribuido también a cada una de las crisis en los ciclos de acumulación social de la violencia desde el golpe mi-

litar, el tráfico de drogas y los grandes procesos de corrupción del *mensalao* y el *lava jato*.

En cada ciudad y país se tuvo que ser muy creativo para construir una nueva matriz social y cultural de resiliencia que reemplazara las de acumulación social y cultural de la violencia. Se requería no solo sobrevivir, sino renovarse para resurgir, reinventarse social y culturalmente, frente a la adversidad de la violencia. Quizás por esto, Alain Touraine señalaba que la ética es el motor del cambio social, no la economía ni la política, porque nos proyecta como debería ser la realidad y no como la padecemos (Touraine, 1995).

Es difícil, solo por los índices de violencia, afirmar qué ciudad la padeció más. Pero parece que Medellín, con el gobierno nacional, tomó las acciones de mayor impacto en la reducción de la violencia (Escobedo, Ramírez, Lovera y Patiño, 2016: 14-15) y de mayor generación de resiliencia. Aunque se señale que pudo haber sido resultado de acuerdos entre las propias organizaciones delincuenciales, «como la famosa tregua liderada por la ‘Oficina de Envigado’ [...] tregua entre bandos para no calentar la plaza [...] pero las dinámicas criminales siguen vigentes» (Escobedo *et al.*, 2016: 17-19). Sin embargo, se creó resiliencia a la acumulación social y cultural de la violencia porque se crearon nuevas subjetividades políticas con nuevas prácticas políticas y nuevas organizaciones políticas, que reemplazaron las matrices sociales y culturales violentas clientelistas y de tráfico de mercancías políticas. Por esto consideramos que los acuerdos de desmovilización han contribuido a la construcción de resiliencia por sus nuevas formas de hacer política y de procuración de justicia; pero también el reclamo de paz expresado por la sociedad local de diversas formas, como las organizaciones ciudadanas y culturales de las propias comunas y las organizaciones de la sociedad civil. Desde la sociedad civil también se construyó resiliencia cuando decidió hacer política de otra manera, como lo hizo Compromiso Ciudadano, con un proyecto político de conquistar el poder y la búsqueda de los acuerdos políticos de los actores con autoridad para realizarlos.

Esto obligó al Estado a construir nuevas relaciones ciudadanos/gobierno de las comunas más vulnerables y más afectadas por la violencia —saldar esa deuda social, recuperar las calles y los procesos de democracia participativa, fortalecimiento de las comunidades y nuevos procesos recíprocos de rendición de cuentas—; nuevos procesos de procuración de justicia —aun con la controvertida justicia transicional y los acuerdos de desmovilización—, y la transformación y el debilitamiento del *habitus* de la ilegalidad y la violencia para cultivar una matriz social de la convivencia, de justicia y mayor confianza en los gobiernos locales y nacionales del Estado.

Este proceso de acumulación social de resiliencia, como su contraparte de acumulación social y cultural de la violencia, se fue cultivando durante décadas como una matriz de acumulación social de resiliencia que contribuyó a debilitar esas matrices de acumulación social de la violencia, aunque no las reemplazara completamente. Como lo señalan ahora (agosto de 2018) los nuevos herederos de la Oficina de Envigado de Escobar y Don Berna, que buscan un acuerdo de desmovilización y un proceso de justicia transicional:

No tenemos el control de Medellín, solo de una parte de la ciudad. No somos más poderosos que las instituciones del Estado... [pero] los programas sociales que hay ahora en Medellín, son insuficientes para resolver las causas estructurales de la criminalidad [...] las autoridades «nunca van a recuperar el control territorial a sangre y fuego» pero podrán hacerlo con intervención social [...] gran parte de la comunidad está con nosotros porque llenamos vacíos que deja el Estado [y aún] tienen policías que están en la nómina de la Oficina (Croda, 2018: 41).

Los proyectos y las acciones de renovación no provinieron solo de la sociedad civil, sino también del propio Estado, además de su gestión policial, sus acuerdos de desmovilización y su política criminal. Aunque es difícil, intentemos identificar de dónde surgieron estos movimientos de cambio y renovación de la política, del seno mismo de diversas instituciones políticas del Estado —autopoiéticamente como resiliencia—. Uno del poder judicial y de la procuración de justicia; también del propio congreso y de partidos políticos de Colombia (Martin, 2014: 201; Sintura, 2016; Semana, 1987, 1996; Redacción Judicial, 1991). En Medellín, como en Río, varios congresistas, fiscales y jueces lucharon por hacer justicia y evitar ser cooptados por el tráfico de poder político de narcotraficantes, paramilitares y la guerrilla. Pagaron un precio muy alto; muchos de ellos con su vida, el secuestro y el miedo latente o la amenaza explícita, el terror y el dolor de ellos y de sus familias (Sintura, 2016; Semana, 1987, 1996; Redacción Judicial, 1991). Esto casi nunca fue así en Juárez. También desde la Presidencia de la República, con la Consejería Presidencial (Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia, 1991) y los propios alcaldes, con su facultad constitucional de primera autoridad policial y de asumir una gestión policial más cercana a la comunidad.

En los procesos de resiliencia y transformación del Estado y la sociedad en Río de Janeiro también han contribuido su Congreso Estatal, el Congreso Nacional e instituciones judiciales como el Tribunal Superior de Justicia. Sin embargo, con una gran diferencia: los grandes procesos de corrupción en la captura del Estado mediante el *mensalao*

y el *lava jato* no han contribuido a dismantelar las matrices de acumulación social de la violencia y el tráfico de las mercancías políticas en las favelas, sometidas violentamente por la delincuencia organizada y una policía militar especialmente represiva. Por esa razón, las Unidades de Policía Pacificadora y el Congreso del Estado de Río de Janeiro han sido quizás las mayores productoras de resiliencia, renovación y transformación de una gestión policial con la comunidad para reducir la violencia de la ciudad de Río.

Pero más que las masivas y valiosas manifestaciones de protesta de la ciudadanía brasileña y la acción de Viva Río con sus propuestas, la acción cultural de organizaciones como Afro Reggae y Central Única das Favelas (C U F A ), así como las alianzas de las favelas con las U P P , son quizás las que han hecho mayores aportaciones a la resiliencia en contra de la violencia desde la acción ciudadana y desde adentro de las propias favelas de Río de Janeiro, como un actor político renovado resiliente.

En Juárez quizás la mayor contribución a la resiliencia provino de la sociedad civil, desde la movilización de mujeres hasta crear un movimiento nacional en demanda de justicia y el cambio de estrategia de la mesa de seguridad, con sus Centros Comunitarios, el Modelo Juárez de Participación Ciudadana para la Seguridad y los medios, con sus víctimas, que quizás afectó el tráfico político ◇

## Referencias

- Alcaldía de Medellín (2015). Política pública como Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia. Agosto 27.
- Alcaldía de Medellín (2016). Medellín L A B . medellinlab.acimedellin.org [consultado en julio de 2018].
- Animal Político (s.f.). Cártel de Juárez/cártel de los Carrillo Fuentes. Activo desde 1990 a la fecha. narcodata.animalpolitico.com [consultado en agosto de 2018].
- Bousquet, F. y otros (2016). Resilience and development. Mobilizing for transformation. *Ecology and Society*, 21(3).
- Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (2015). *Perfil socioeconómico de Medellín y el Valle de Aburrá*. Medellín, Colombia: Cámara de Comercio.
- Chioda, L. (2016). *Fin a la violencia en América Latina. Una mirada a la prevención desde la infancia a la edad adulta*. Washington, DC: Grupo Banco Mundial.

- Coelho, D. y Almeida, L. (2016). *Rio de Janeiro: a segurança pública em números. Evolução dos principais indicadores de criminalidade e atividade policial no Estado do Rio de Janeiro – 2003 a 2015*. Río de Janeiro: Instituto de Segurança Pública.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2003). *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua*. Ciudad de México: CNDH.
- Consejería de Derechos Humanos. Presidencia de la República de Colombia (CDDH) (2016). *Atlas del impacto regional del conflicto armado en Colombia* (vol. 1. *Dinámicas locales y regionales en el período 1990-2013*). www.derechoshumanos.gov.co .
- Corporación Latinobarómetro (CL) (2016). *Informe 2016*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Croda, R. (26 de agosto de 2018). La Oficina, heredera del cártel de Medellín, quiere pactar su desarme. *Proceso*, 2182.
- Dagdeviren, H., Donoghue, M. y Promberger, M. (2016). Resilience, hardship and social conditions. *Journal of Social Policy*, 45(1), 1-20.
- Davis, D. E. (2012). *Urban resilience in situations of chronic violence*. Estados Unidos: United States Agency for International Development (USAID), Massachusetts Institute of Technology.
- Departamento Nacional de Planeación República de Colombia (1991). *Programa Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana*. Santa Fe de Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Duncan, G. (2014). Drug trafficking and political power. Oligopolies of coercion in Colombia and Mexico. *Latinamerican Perspectives*, 41(2).
- Dunn, M., Kaufmann, M. y Soby, K. (2015). Resilience and (in)security: practices, subjects, temporalities. *Security Dialogue*, 46(1), 3-14.
- El Diario* (2 de agosto de 2013). Capturan banda de extorsionadores que retomó víctimas de «El Junior». *diario.mx* (consultado en agosto de 2018).
- El Nuevo Día* (7 de diciembre de 2010). Asedio sin fin en Cd. Juárez. [www.elnuevodia.com](http://www.elnuevodia.com).
- Enseinhammer, S. (2014). Bare life in Ciudad Juárez. Violence in a space of exclusion. *Latin American Perspectives*, 41(2), 99-109.
- Escobedo, R., Ramírez, B., Lovera, M. P. y Patiño, C. (2016). *Las dos caras de la reducción del homicidio en Colombia. Logros, nuevas dinámicas y retos para el postconflicto*. Fundación Ideas para la Paz. [cdn.ideaspaz.org](http://cdn.ideaspaz.org).
- Fernández, M. y Rampal, J. C. (2008). *La ciudad de las muertas: la tragedia de Ciudad Juárez*. Ciudad de México: Editorial Debate.

- Fórum (21 de marzo de 2016). Senador Zeze Perrella, o dono do 'helicoca', diz que confia na Polícia Federal. [www.revistaforum.com.br](http://www.revistaforum.com.br) (consultado el 23 de mayo de 2016).
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) (2016). *Anuario brasileiro de segurança Pública*. FBSP. [www.forumseguranca.org.br](http://www.forumseguranca.org.br).
- Gallur, S. (2010). El papel del narcotráfico en los feminicidios de Ciudad Juárez. Hal Id: Halls-00530094. [halls.archives-ouvertes.fr](http://halls.archives-ouvertes.fr).
- Garay, L. J. y Salcedo Albarán, E. (2012). Análisis comparativo. En Garay, L. J., *Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo las redes ilícitas ha reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. Ciudad de México: Debate.
- Gaviria, C., presidente de la República de Colombia (1994). Decreto 356. *Diario Oficial*, 11 de febrero
- Jiménez, G. (2005). *Teoría y análisis de la cultura*. Ciudad de México: Conaculta.
- Giraldo Ramírez, J. y Preciado Restrepo, A. (2015). Medellín, from theater of war to security laboratory. *Stability: International Journal of Security and Development*, 4(1). [www.stabilityjournal.org](http://www.stabilityjournal.org).
- Gobernación de Antioquia (2016). Modelo investigativo contra el tráfico local de estupefacientes SIJIN-DEANT. Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional de Colombia, Departamento de Policía de Antioquia. Medellín, Colombia. Enero.
- Gobierno de Colombia y Autodefensas Unidas de Colombia (2003). Acuerdo de Santa Fe de Ralito para contribuir a la paz de Colombia. Santa Fe de Ralito, 15 de julio.
- Grupo Nacional de Memoria Histórica (GNMH) (2013). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Hernández, A. (2010). *Los señores del narco*. Ciudad de México: Editorial Grijalbo.
- Hernández, Y. (2012). «La Oficina» tras la captura de «Sebastián». El poder detrás el poder. Agencia de Prensa. Instituto Popular de Capacitación. Agosto 10.
- Instituto Municipal de Investigación y Planeación (2012). *Diagnóstico espacial de incidencia delictiva y muertes por causa externa en Ciudad Juárez, Chihuahua 2005-2010*. Vol. 1v. Ciudad Juárez: IMIP. [imip.org.mx](http://imip.org.mx).
- Martin, G. (2014). *Medellín. Tragedia y resurrección. Mafias, ciudad y Estado. 1975-2013*. Medellín: La Carreta Histórica.
- Medellín Cómo Vamos (2016). *Informe de calidad de vida de Medellín 2012-2015*. Medellín, Colombia: Medellín Como Vamos 10 Años,
- Misse, M. (1999). *Malandros, marginais e vagabundos & a acumulação social da violencia no Rio de Janeiro*. Tesis de doctorado. Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil.

- Misse, M. (2010). La acumulación social de la violencia en Río de Janeiro y en Brasil: algunas reflexiones. *Coherencia*, 7(13), 19-40.
- Moloeznik, P., Shirk, D. y Suárez de Garay, M. E. (2011). *Diagnóstico integral de la policía municipal de Ciudad Juárez*. Justicia Barómetro. Encuesta a operadores del sistema de justicia penal. Reporte final. San Diego, California: Transborder Institute, University of San Diego, El Colegio de la Frontera Norte, El Colegio de Chihuahua, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres.
- Monárrez, J. (2002). Femicidio sexual serial en Ciudad Juárez: 1993-2001. *Debate Feminista*, 25, 279-305.
- Olinger, M. (2013). La propagación del crimen organizado en Brasil: una mirada a partir de lo ocurrido en la última década. En Garzón, J. C. y Olson, E. L. (eds.), *La diáspora criminal: la difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center, Latin American Program.
- Ramsey, G. (2012). Capturado Alias «Sebastián»: cabecilla de la mafia en Medellín. *InSight Crime*. es.insightcrime.org (consultado en agosto de 2018).
- Ravelo, R. (2000). Las fiestas en La Luz, la hacienda-fortaleza de Amado Carrillo en Morelos. *Proceso*, 2204.
- Redacción Judicial (1991). Jueces sin rostro vs. criminales sin rostro. *El Tiempo*, 3 de febrero.
- Rodríguez, D. y Torres, J. (2003). Autoptoiesis, la unidad de una diferencia: Luhmann y Maturana. *Sociologías*, 5(9).
- San Diego Red* (31 de diciembre de 2010). Juárez superó los cien policías asesinados en 2010. [www.sandiegored.com](http://www.sandiegored.com) (consultado el 31 de julio de 2016).
- Santos, J. M. (2016). Palabras del presidente Juan Manuel Santos Calderón en la instalación del Foro Nuevos Retos de la Política Antidrogas de Colombia. [es.presidencia.gov.co](http://es.presidencia.gov.co) (consultado el 1 de febrero de 2019).
- Santos, J. M. y Jiménez, T. (24 de noviembre de 2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá, Colombia.
- Semana* (1987). El asesinato de Rodrigo Lara Bonilla. [www.semana.com](http://www.semana.com).
- Semana* (1996). Así matamos a Galán. [www.semana.com](http://www.semana.com).
- Touraine, A. (1995). *Producción de la sociedad*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Francés de América Latina, Embajada de Francia.
- Uribe, A. (2014). ¿Por qué soy paramilitar? [www.alvarouribevez.com.co](http://www.alvarouribevez.com.co) (consultado el 22 de noviembre de 2016).

Velásquez, E. (2007). Historia del paramilitarismo en Colombia. *História (Sao Paulo)*, 26(1), 134-156.

Villalpando, R. (20 de septiembre de 2010). «Tregua», pide El Diario al crimen en Ciudad Juárez. [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx) (consultado el 21 de julio de 2016).

Washington, D. (2005). *Cosecha de mujeres: safari en el desierto mexicano. Toda la verdad sobre los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua*. Ciudad de México: Océano.

### *Entrevistas*

Entrevista con excombo, informante de Medellín, 2016.

Entrevista con exresponsable del CERI, 2016.

Entrevista con extráfico, Río de Janeiro, 2016.

Entrevista con Francisco Sintura, vicefiscal general de Colombia 1992-1994, Bogotá, 2016.

Entrevista con informante 1. Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Ciudad Juárez, 2015.

Entrevista con líder de organización ciudadana, 2016.

Informante de organización ciudadana Vamos Mujer, diciembre de 2016.





## La Cámara de Diputados y el gasto público en desarrollo social en México, 1999-2013

*Marlen Rocío Reyes Hernández\**

*Pablo Mejía Reyes\*\**

*Manuel Mancilla Bárcenas\*\*\**

Recepción: 14 de mayo de 2018 / Aceptación: 5 de febrero de 2019


**Resumen** Se analizan el Proyecto de Presupuesto de Egresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ramo 20, Desarrollo Social, y dos de sus funciones, desarrollo regional y abasto y asistencia social, con el objetivo de determinar el papel de la composición de la Cámara de Diputados en la posible conformación del ciclo político presupuestal (CPP) en el periodo 1999-2013. Entre los resultados se encuentra que los gobiernos sin mayoría han tenido la capacidad de aprobar los presupuestos de egresos con una mayor participación legislativa al realizar enmiendas en las iniciativas presentadas por el Ejecutivo durante el periodo de análisis. Asimismo en su mayoría estas enmiendas representan aumentos en los proyectos, y desde la perspectiva del CPP, solo el aumento poco significativo de 2006 y la disminución de 2012 resultan inconsistentes.

.....

\* Profesora investigadora del Centro de Investigación en Ciencias Económicas (CICE) de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Estado de México, México. mar.rey2010@hotmail.com

\*\* Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Económicas de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Estado de México, México. pmejia@yahoo.co.uk.

\*\*\* Egresado de la Licenciatura en Economía de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Estado de México, México.

<https://doi.org/10.32870/cer.v0i124.7774> / Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

PALABRAS CLAVE: gobiernos sin mayoría, ciclo político presupuestal, gasto público, desarrollo social, desarrollo regional, abasto y asistencia social.

### *The Chamber of Deputies and public expenditure in social development in Mexico, 1999-2013*

**Abstract** It analyzes the Project of Budget of Expenditures and the Budget of Expenditures of the Federation of the Branch 20 Social Development and functions, regional development and supply and social assistance, with the objective of determining the role of the Chamber of Deputies in the possible conformation of the budget political cycle (BPC) in the period 1999-2013. Among the results it is found that the governments without majority have had the capacity to approve the budgets of exits with a greater legislative participation when making amendments in the initiatives presented by the Executive during the period of analysis. Also, mostly these amendments represent increases in projects, and from the perspective of the BPC, only the little significant increase of 2006 and the decrease made in 2012 are inconsistent.

**KEYWORDS:** governments without a majority, political budget cycle, public spending, social development, regional development, supply and social assistance.

#### Introducción

La política fiscal, en general, busca impulsar el desarrollo económico y social del país de manera que no se comprometa la estabilidad macroeconómica (Rajaram y Zaghera, 2006). Sin embargo, no es poco frecuente que a esos objetivos se sumen otros asociados a fines particulares o grupales, entre los que destaca el deseo de alcanzar el poder o permanecer en él (Zermeño, 1979), lo cual se ve favorecido por la vulnerabilidad de las instituciones democráticas y la ambigüedad o los vacíos de la normatividad asociada (Espinoza y Monsiváis, 2012). Ante esta situación, la sociedad cuenta con el voto como mecanismo casi único para evitar este tipo de prácticas.

Por ello, el gobierno tratará de congraciarse con el votante desarrollando acciones que mejoren su bienestar, ya sea de manera efectiva o espuria, para lo cual, entre otras acciones, elevará el gasto público, en general, y el gasto social, en particular (Leal, 2013), antes y durante el periodo de las elecciones. El aumento del gasto total puede mejorar temporalmente el desempeño de la economía en términos de producción y empleo, lo que podría mejorar la percepción pública sobre la capacidad de gestión macroeconómica del gobierno y favorecer la reelección del candidato en turno o inducir el voto en favor del

candidato del partido en el poder (Nordhaus, 1975). Por otra parte, el aumento del gasto social significaría una mejora directa en el bienestar individual, así sea solo temporal, por lo que podría ser un instrumento electoral más efectivo. Los desequilibrios fiscales que generan estas prácticas pueden llevar a políticas restrictivas en el periodo poselectoral con el objeto de corregir los desequilibrios de las cuentas públicas. Este patrón se conoce como ciclo político presupuestal (C P P) (Tufte, 1980; Shi y Sevansson, 2003).

Por otra parte, si bien predominan los estudios que consideran el poder ejecutivo como único actor político (Larraín y Assael, 1997; Remmer, 1993; Ogura, 2000), algunos autores han destacado la importancia de los sistemas institucionales de contrapesos en la aparición del C P P (Drazen, 2000; Schuknecht, 1996), y el caso de México no es la excepción. Magaloni (2000), Gámez e Ibarra (2009) y Reyes y Mejía (2016) analizan la existencia del C P P en el ejercicio del ejecutivo del gasto total y varios de sus componentes. No obstante, Reyes *et al.* (2013) analizan cómo influye la composición de la Cámara de Diputados en la determinación del Presupuesto de Egresos de la Federación (P E F) y concluyen que, si bien cuando tiene la mayoría el partido en el poder esto facilita la configuración del C P P, una minoría en ella también tiene un importante margen de maniobra. En el mismo sentido, González (2002), al incorporar variables que miden el grado de democracia en México, encuentra que la magnitud del C P P se incrementa con el proceso de democratización.<sup>1</sup>

Por otro lado, en modelos con información asimétrica sobre la capacidad de gestión del candidato del partido en el poder, Rogoff (1990) argumenta que el gobierno aumenta el gasto más visible con el objetivo de convencer al electorado de su capacidad y de esa manera inducir el voto. En tal sentido, es de notar que en México el gasto destinado al desarrollo social tiene cada vez mayor importancia en el gasto programable en virtud de que está destinado a atender las necesidades más apremiantes de la población (Coneval, 2011) y, por tanto, puede ser un inductor más efectivo del voto.

En tales circunstancias, el objetivo de este artículo es analizar la interacción entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados en torno a la aprobación del presupuesto destinado al desarrollo social, con la intención de determinar si su composición tiene alguna relevancia en la explicación del C P P. Para ello se examina el comportamiento del gasto

.....

<sup>1</sup> Para ciclos político-económicos (C P E), Borsani (2003) encuentra que es más probable que el producto interno bruto (P I B) registre un mayor incremento durante el año de elección presidencial cuando el gobierno tiene mayoría legislativa.

público presentado (Ejecutivo), aprobado (Cámara de Diputados) y ejercido (Ejecutivo) del Ramo 20, Desarrollo Social, y se determina la presencia o ausencia de fluctuaciones acordes a la teoría del CPP. Se analiza el periodo de 1999 a 2013, durante el cual se realizaron tres elecciones presidenciales en México.<sup>2</sup>

Lo que resta de este artículo se organiza en cuatro secciones. En la primera se considera la relación entre el gasto público y el calendario electoral descrita en la teoría del CPP. Posteriormente se expone brevemente el procedimiento legislativo en materia pre-supuestal y se analiza la composición de la Cámara de Diputados en el periodo de estudio. El tercer apartado se dedica al estudio del papel de la discusión en ella del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) del Ramo 20, Desarrollo Social, presentado por el Ejecutivo (intención de CPP) y en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación de este ramo (PEF) (aval del CPP), combinado con el análisis del gasto ejercido por la Secretaría de Desarrollo Social (concreción del CPP). Finalmente, se presentan las conclusiones.

Consideraciones teóricas: el ciclo político presupuestal y el gasto público social

La teoría del CPP pone énfasis en la manipulación de instrumentos de la política fiscal como impuestos, transferencias, y el gasto público como vehículo a través del cual los gobernantes oportunistas buscan influir en las preferencias del público e incrementar la probabilidad de reelección o de que el candidato del partido en el poder obtenga la victoria.<sup>3</sup> En particular, el gasto público se aumenta (y los impuestos se disminuyen) antes y durante el periodo electoral con la intención de mejorar el desempeño de la economía en su conjunto o beneficiar directamente al electorado. Dado que esta estrategia de política puede provocar desbalances en las finanzas del gobierno, es muy probable que se adopten políticas restrictivas en el periodo poselectoral, aun cuando provoquen recesión o desaceleración de la actividad productiva, con el consecuente desencanto del electorado. De acuerdo con el modelo del CPP, este patrón se repite sistemáticamente en torno a las elecciones. Con base en ello, Shi y Svensson (2003) definen el ciclo político presupuestal

.....

<sup>2</sup> El periodo para cada variable analizada depende de la disponibilidad de información. No se cuenta con la suficiente para analizar las elecciones de 2018.

<sup>3</sup> Los estudios empíricos realizados en Estados Unidos inician con el trabajo de Tufte (1980), seguido de otros aplicados en países desarrollados y no desarrollados, que son sintetizados por Drazen (2000).

como una fluctuación periódica en las políticas fiscales de un gobierno inducida por el carácter cíclico de las elecciones.

Es importante señalar que en torno a la hipótesis del CPP se han considerado ciertas particularidades. Por ejemplo, Shi y Svensson (2006) argumentan que los incentivos electorales llevan al gobierno en turno a cambiar la composición del gasto público a favor de un gasto más visible y de efecto rápido sobre los votantes, quienes maximizan su utilidad privilegiando el consumo presente. En este sentido, aunque en la literatura teórica no se establece tácitamente una postura con respecto al gasto público social, es evidente su importancia en políticas que buscan mejorar el nivel de vida de la sociedad en general, y en particular en las estrategias activas de fomento del empleo, las prestaciones de desempleo y el combate a la pobreza y la exclusión social. Por el contacto directo con los ciudadanos que implica su ejercicio y los beneficios inmediatos que estos pueden obtener, el manejo del gasto social se ha vinculado al logro de otros fines, como el control político o el clientelismo electoral;<sup>4</sup> es decir, su alta visibilidad lo hace altamente susceptible de manipulación con fines oportunistas (Barajas, 2006).

Ahora bien, en la literatura sobre el CPP también se argumenta que el tamaño del contingente del partido del presidente en la cámara baja y el grado de fragmentación de esta, entre otros factores, es determinante para que el gobierno pueda llevar adelante su programa. Es decir, una legislatura en la que el partido del presidente no cuenta con la mayoría absoluta requiere mayor actividad y tiene más altos costos políticos en la formación de consensos para conseguir la aprobación de los proyectos del ejecutivo, en general, y del presupuesto, en particular. En tal sentido, una legislatura más plural o diversificada puede definir mecanismos legales que frenen las intenciones de oportunismo político del ejecutivo, ya sea en defensa del interés público o de sus propios intereses partidistas. Si bien es deseable un escenario como este, también es importante considerar que una legislatura muy fragmentada en lugar de convertirse en un actor proactivo en la formulación de políticas o en la supervisión efectiva de la labor del poder ejecutivo, podría tender a acotar sus funciones, hasta reducirse a la de opositor sistemático.<sup>5</sup> En cualquier caso, un ejecutivo sin mayoría absoluta en el congreso tendría más dificultades para utilizar el

.....

<sup>4</sup> Es el intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos. Es político, dado que intenta resolver problemas de distribución y mediar entre intereses diversos (Schröter, 2010).

<sup>5</sup> En ese sentido, la cámara de diputados podría convertirse en un foro donde se negocie el presupuesto con beneficios particulares, lo cual puede complicar el proceso legislativo, particularmente la negocia-

presupuesto público con fines electorales, por lo que en estas circunstancias se esperaría que apareciera con menos frecuencia el CPP, y viceversa.

En las siguientes secciones se analiza el proceso de aprobación del presupuesto de egresos de México y el papel que ha desempeñado la composición de la Cámara de Diputados en la aparición o no de CPP.

El proceso presupuestario

y la composición de la Cámara de Diputados en México, 1997-2015

*El procedimiento legislativo en materia de presupuesto*

Es una actividad unicameral, como lo establece el artículo 74 fracción IV de la Constitución, el cual establece que corresponde a la Cámara de Diputados la aprobación anual del proyecto que envía el Ejecutivo federal (Cámara de Diputados, 2006).<sup>6</sup> En concreto, los dos actores que intervienen en el proceso son el Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados. El primero presenta la iniciativa del PPEF a más tardar el 8 de septiembre, o hasta el 15 de diciembre si es inicio de sexenio. La Cámara de Diputados deberá aprobar el PPEF a más tardar el 15 de noviembre del año anterior al inicio del ejercicio fiscal,<sup>7</sup> previo examen, discusión y, en su caso, modificación. Finalmente, el Ejecutivo federal publica el decreto de presupuesto a más tardar 20 días naturales después de la aprobación (Tépach, 2006).<sup>8</sup>

Cabe señalar que entre la fase de aprobación y la publicación el Ejecutivo federal puede presentar observaciones (veto) al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, para lo cual tiene hasta diez días útiles.<sup>9</sup> Por su parte, la Cámara de Diputados puede superar estas observaciones con dos terceras partes del total de votos. Si la Cámara de .....

ción y aprobación del presupuesto, ya que este tiene plazos decisivos (Stein *et al.*, 2006; Armesto, 2015).

<sup>6</sup> En adelante, el concepto «aprobar el presupuesto» sintetizará las facultades exclusivas que tiene la Cámara de Diputados en la materia y que están relacionadas además con su examen, discusión y modificación.

<sup>7</sup> En México, el ejercicio fiscal inicia el primero de enero y termina el 31 de diciembre.

<sup>8</sup> Los días naturales son todos los días del calendario, incluyendo hábiles e inhábiles.

<sup>9</sup> Los días útiles son aquellos en que ambas cámaras del Congreso de la Unión se encuentran en periodo ordinario de sesiones, excluyendo los días que se sesiona para desahogar periodos extraordinarios de sesiones (Del Valle, 2006).

Diputados les da entrada a las observaciones del Ejecutivo, la discusión versará únicamente sobre lo observado. Una vez superada la fase de las observaciones, el titular del Ejecutivo sanciona, promulga y publica el decreto de presupuesto en el *Diario Oficial de la Federación*.

Así, es relevante analizar este procedimiento legislativo porque formaliza tácitamente una interacción de pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados. En concreto, se faculta expresamente a esta última para que realice modificaciones al PEF, enmendando partidas presupuestarias en las cuales no comparta la visión de su contraparte. Mientras tanto, el Presidente de la República tiene el poder de hacer observaciones al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, oponiéndose a cualquier exceso que, desde su punto de vista, haya avalado esta.

#### *Composición de la Cámara de Diputados, 1997-2015*

La experiencia de México muestra que durante buena parte del siglo XX la combinación de restricciones institucionales al control legislativo y el régimen de un partido hegemónico (el Partido Revolucionario Institucional, PRI) sustrajeron en realidad el proceso presupuestario de la esfera de acción de la Cámara de Diputados (Casar, 2001; Reyes *et al.*, 2013).<sup>10</sup>

Sin duda, las reformas instrumentadas a finales de la década de los setenta provocaron profundos cambios en la estructura de la Cámara de Diputados, pues eventualmente dieron la pauta a una mayor competencia electoral, lo cual permitió la entrada de nuevos jugadores al escenario político. Específicamente, la flexibilizaron de los requisitos para ingresar al sistema formal de partidos y la modificación de la fórmula de integración de la Cámara incrementó el número de diputados de mayoría y los elegidos por criterios de proporcionalidad (Casar, 2001).<sup>11</sup> Estas modificaciones principales marcaron un punto de inflexión importante pues, sin dejar atrás el sistema de partido hegemónico, permitie-

.....

<sup>10</sup> De 1964 a 1976, el PRI concentró, en promedio, 83 % de los asientos en la Cámara de Diputados y 100 % en la de Senadores. De 1979 a 1985 el promedio de diputados priistas fue de 75 % (Casar, 2001).

<sup>11</sup> La reforma política de 1977 modificó la integración del sistema de representación proporcional e incrementó el número de diputados de 186 a 400, con lo que la Cámara de Diputados se compone de 300 legisladores electos por el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos uninominales y 100 electos por representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. El partido mayoritario no tiene acceso a diputados de represen-



CUADRO 1. Conformación de la Cámara de Diputados de las legislaturas, 1997-2015  
(número de diputados y participación porcentual)

| Grupos parlamentarios                  | Siglas       | LVII<br>(1997-2000) |     | LVIII<br>(2000-2003) |     |
|--|--------------|---------------------|-----|----------------------|-----|
|  |              | Diputados           | %   | Diputados            | %   |
| Partido Revolucionario Institucional   | PRI          | 239                 | 48  | 209                  | 42  |
| Partido Acción Nacional                | PAN          | 121                 | 24  | 206                  | 41  |
| Partido de la Revolución Democrática   | PRD          | 125                 | 25  | 53                   | 11  |
| Partido del Trabajo                    | PT           | 7                   | 1   | 8                    | 2   |
| Partido Verde Ecologista de México     | PVEM         | 6                   | 1   | 18                   | 3   |
| Convergencia por la Democracia         | Convergencia | -                   | -   | 1                    | -   |
| Partido Nueva Alianza                  | Panal        | -                   | -   | -                    | -   |
| Otros                                  |              | 2                   | -   | 5                    | 1   |
| Conformación de la Cámara de Diputados |              | 500                 | 100 | 500                  | 100 |

Fuente: Elaboración propia con información de la Presidencia de la República (2017: 324) y el Instituto Nacional Elecciones

ron el avance del Partido Acción Nacional (PAN) y la incorporación de nuevos partidos, que detonaron una competencia efectiva principalmente a partir de la elección presidencial de 1988 (Cámara de Diputados, 2006).

Otro cambio importante fue la elección federal de 1997, cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados. Desde entonces cada elección presidencial (2000, 2003 y 2006) ha tenido como resultado gobiernos sin mayoría en el Congreso.<sup>12</sup> La primera experiencia (1997) tuvo lugar cuando todavía gobernaba el PRI, que permaneció

.....

tación proporcional. Asimismo, redujo los requisitos para que los partidos políticos obtuvieran su registro —si bien estableció dos categorías de reconocimiento, el definitivo y el condicionado— y consintió la personalidad de las asociaciones políticas. En 1987 se incrementó de 400 a 500 el número de diputados, 300 electos por el principio de mayoría y 200 por el de representación proporcional. También se modificó el criterio para la asignación de los diputados de proporcionalidad, otorgando al partido mayoritario la posibilidad de tener, de manera limitada, legisladores por este principio, para que su representación corresponda al porcentaje obtenido en la votación (Cámara de Diputados, 2018).

<sup>12</sup> A los gobiernos sin mayoría se les conoce como divididos. Sin embargo, en sentido estricto, desde 1997 hasta las elecciones de 2018 en México no ha habido gobiernos divididos sino gobiernos sin mayoría, pues ningún partido político ha obtenido 50 % más uno de los escaños necesarios para aprobar

| LIX<br>(2003-2006) |     | LX<br>(2006-2009) |     | LXI<br>(2009-2012) |     | LLXII<br>(2012-2015) |     |
|--------------------|-----|-------------------|-----|--------------------|-----|----------------------|-----|
| Diputados          | %   | Diputados         | %   | Diputados          | %   | Diputados            | %   |
| 224                | 45  | 104               | 21  | 242                | 48  | 214                  | 43  |
| 149                | 30  | 206               | 41  | 142                | 28  | 113                  | 23  |
| 97                 | 19  | 126               | 25  | 63                 | 13  | 99                   | 20  |
| 6                  | 1   | 16                | 3   | 14                 | 3   | 11                   | 2   |
| 17                 | 3   | 19                | 4   | 22                 | 4   | 27                   | 5   |
| 5                  | 1   | 16                | 3   | -                  | -   | -                    | -   |
| -                  | -   | 9                 | 2   | -                  | -   | 10                   | 2   |
| 2                  | -   | 4                 | 1   | 17                 | 3   | 26                   | 5   |
| 500                | 100 | 500               | 100 | 500                | 100 | 500                  | 100 |

o Nacional Electoral (2016).

en el poder más de setenta años, y fue la culminación de la apertura gradual del sistema de representación que llevó al PRI por una ruta que transitó del monopolio a la hegemonía, el predominio de una sola fuerza política y, finalmente, a la pluralidad (Casar, 2001).

Desde la legislatura de 1997 hasta la que inició en 2012, el grupo parlamentario del PRI tuvo la participación más alta en comparación con la de otros grupos (mayoría relativa pero no absoluta), a excepción de la legislatura 2006-2009, cuya mayoría relativa correspondió al PAN. Es de notar que desde la legislatura 1997-2000 hasta la de 2012-2015 ningún grupo parlamentario logró el control mayoritario en la Cámara, que estuvo conformada por bancadas de minorías con menos de 242 diputados electos (cuadro 1).

En el periodo de estudio, el sistema partidista de México estaba integrado principalmente por PRI, PAN y PRD, que encabezaban las preferencias electorales. Adicionalmente, otros partidos minoritarios contaban con presencia en la Cámara de Diputados y, aunque tenían menor peso electoral y reducido número de legisladores, paulatinamente adquirieron mayor importancia, y han permitido a los partidos dominantes formar ma-

.....

la legislación ordinaria. Los gobiernos divididos se presentan cuando un partido diferente al del presidente cuenta con una mayoría en el Congreso (en el caso de los sistemas bicamerales, un partido de oposición controla al menos una de las dos cámaras) (Velázquez, 2015).

CUADRO 2. Presidentes y representación de su partido en la Cámara de Diputados de México, 1994-2015

| Año de elección | Presidente                    | Tipo de representación              |                                     |
|-----------------|-------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| 1994            | Ernesto Zedillo Ponce de León | 1997-2000<br>Primera minoría (48 %) |                                     |
| 2000            | Vicente Fox Quesada           | 2000-2003<br>Segunda minoría (41 %) | 2003-2006<br>Segunda minoría (30 %) |
| 2006            | Felipe Calderón Hinojosa      | 2006-2009<br>Primera minoría (41 %) | 2009-2012<br>Segunda minoría (28 %) |
| 2012            | Enrique Peña Nieto            | 2012-2015<br>Primera minoría (43 %) |                                     |

Nota. Los porcentajes entre paréntesis corresponden a la proporción de asientos en la Cámara de Diputados.

Fuente: Elaboración propia con datos del gobierno federal y del Instituto Nacional Electoral (INE, 2016).

yorías legislativas cuando por sí solos no las alcanzan, e incluso han participado en elecciones presidenciales en alianza con alguno de estos partidos.<sup>13</sup>

Así, desde la LVII Legislatura (1997-2000) el proceso de aprobación del presupuesto se ha realizado mediante conformación de alianzas entre dos o más fuerzas políticas, lo que ha conducido a una negociación cuya principal característica ha sido que las bancadas parlamentarias que construyen las mayorías impulsan de manera más amplia sus intereses y programas presupuestarios.

Como se puede observar en el cuadro 2, en 2000 el sistema experimentó un cambio drástico con la llegada a la presidencia del candidato del PAN, Vicente Fox, quien asumió el cargo de presidente sin que ningún partido hubiera obtenido la mayoría en el Congreso, por lo que México tuvo por primera vez un gobierno con un partido diferente al del presidente, sin mayoría relativa en la Cámara Baja. Esto acentuó el fenómeno del gobierno sin mayoría, situación que se mantuvo durante su sexenio (Velázquez, 2008).

Después de haber obtenido la victoria electoral en los comicios presidenciales de 2006, el presidente Felipe Calderón inició su administración con un gobierno en que su partido era la primera minoría, ya que al iniciar la LX Legislatura (2006-2009) el PAN obtuvo 41 % de las curules en la Cámara de Diputados.

.....

<sup>13</sup> Por ejemplo, en la Legislatura LVII (2012-2015) participaron los partidos: del Trabajo, Verde Ecológico de México, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza (Cámara de Diputados, 2015).

Durante las funciones de la LXI Legislatura (2006-2009) disminuyó el apoyo legislativo al presidente Calderón, pues en las elecciones intermedias el PAN perdió 65 asientos en la Cámara Baja, lo cual significó una pérdida de representación de este partido de 28 % y que el PRI pasara a ser la primera minoría. En cambio, el presidente Peña Nieto inició su sexenio en condiciones diferentes de las de su antecesor porque su partido sí obtuvo la primera mayoría en la Cámara Baja.

#### Presupuesto y gasto del Ramo 20, Desarrollo Social, y CPP

En este apartado se estudia la presencia de CPP considerando, en primer lugar, la intención del Poder Ejecutivo de desplegar conductas oportunistas en el PPEF, y en segundo lugar se analiza el papel de la Cámara de Diputados (en función de su composición) en esa intención del Ejecutivo, ya sea realizando modificaciones o reasignaciones significativas al PPEF o simplemente aprobándolo (aval) sin cambios mayores.<sup>14</sup> Finalmente, se estudia el comportamiento del gasto ejercido para verificar si las intenciones del Ejecutivo, avaladas o no por la Cámara, se materializan en un CPP. En particular, se analiza el comportamiento de las tasas de crecimiento de las variables de interés para determinar si son mayores que en el año previo y en el de elecciones y menores que en el año posterior a ellas.

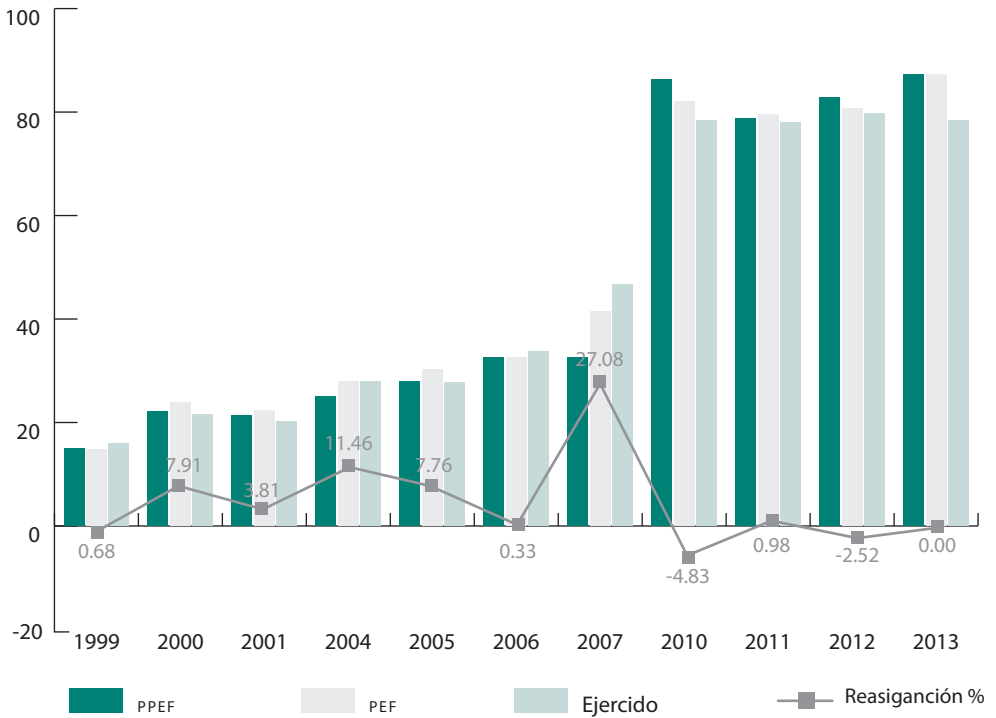
Para ello se considera la información anual del PPEF, el PEF y el gasto ejercido de 1999 a 2013, periodo que incluye las elecciones presidenciales de 2000, 2006 y 2012. Las fuentes de información son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en cuestiones de finanzas públicas y presupuesto, paquete económico y presupuesto para los años de 2000 a 2013, y el *Diario Oficial de la Federación* (DOF, 2017) para el año 1999. Cabe destacar que la información para 1999 solo está disponible para el gasto total del Ramo 20.<sup>15</sup>

.....

<sup>14</sup> Es condición necesaria para aprobar el PPEF que estén reunidos en sesión al menos 251 legisladores y contar con una mayoría absoluta, entendida como la votación a favor del dictamen del 50 % más uno de los diputados presentes en el momento de la votación.

<sup>15</sup> La información correspondiente al PPEF y al PEF de las funciones en la Nueva Clasificación Funcional del Gasto solo se encuentra disponible a partir de 2000 en la cuenta pública. Debido a la instrumentación de la Nueva Estructura Programática (NEP) no es posible hacer un estudio para un periodo más amplio. Asimismo, a lo largo de cada periodo de gobierno el presidente añade, cambia el nombre o elimina programas, así como funciones del ramo en desarrollo social.

GRÁFICA 1. Comparativo del proyecto de presupuesto, presupuesto aprobado, gasto ejercido y reasignaciones del Ramo 20, Desarrollo Social, 1999-2013 (mmdp a precios constantes de 2010)



Nota: «Reasignación %» indica la variación porcentual del PEF respecto al PPEF. Solo se presenta la información correspondiente a los años en torno a las elecciones presidenciales y el año en cuestión. Debido a la disponibilidad de información, se consideró solo un año previo a los comicios de 2000 y dos años antes de las elecciones de 2006 y 2012. Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP (2017).

Los cambios en el sistema de pesos y contrapesos, como ya se mencionó, generaron variaciones en el sistema de incentivos y resaltaron la importancia de los acuerdos institucionales en el Congreso en general, y en particular en la Cámara de Diputados. Algunos autores señalan que la composición de la Cámara es un factor determinante para llegar a acuerdos y que en su trayectoria ha acomodado prácticas que van desde la disciplina partidista estricta hasta la capacidad para lograr coaliciones (Casar, 2001; Ugalde, 2002; Velázquez, 2015). En efecto, lo antes descrito se acentuó cuando el PAN obtuvo la presidencia pero sin alcanzar la mayoría en la Cámara de Diputados, lo cual convirtió a esta en un participante mucho más activo en la formulación de políticas. Esto, a su vez, originó que el índice de éxito de las iniciativas del Poder Ejecutivo se redujera considerablemente.

En la gráfica 1 se puede observar que desde 1999 la labor de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria ha sido más activa. Al ejercer su facultad exclusiva de modificar el presupuesto, ha realizado reasignaciones a la iniciativa del Ejecutivo en el gasto del Ramo 20 durante todo el periodo de estudio excepto 2013, año en que regresó el PRI al gobierno federal y obtuvo mayoría relativa en el Congreso. La mayoría de las reasignaciones significaron montos superiores a los presentados por el Ejecutivo; de hecho solo se presentaron tres enmiendas dirigidas a disminuir el gasto de la iniciativa durante el periodo 1999-2013. Por ejemplo, en 1999 el Ejecutivo federal propuso un gasto neto total de 14 915 millones de pesos (mdp) constantes, y la Cámara de Diputados autorizó 14 814 mdp.

En el marco del CPP, llama la atención la reasignación de 2006 y que si bien presentó un aumento, fue solo 0.3 % mayor que lo presentado en la iniciativa, lo que significó el menor aumento al presupuesto hecho por la Cámara de Diputados desde 2000. Sin duda, se deberá considerar que la alternancia política en el Ejecutivo se vio acompañada de la incorporación de legisladores de oposición, lo cual disminuyó la fortaleza legislativa del PAN, y esto se agudizó aún más en las elecciones intermedias de 2003.<sup>16</sup>

Aún más, se sostiene que el presidente Vicente Fox no fue capaz de construir una coalición legislativa estable. Velázquez (2015) argumenta que gran parte de su agenda —incluidas las reformas hacendaria, energética y laboral— quedó estancada por la confrontación que tuvo con los grupos parlamentarios de oposición, entre otros factores.<sup>17</sup>

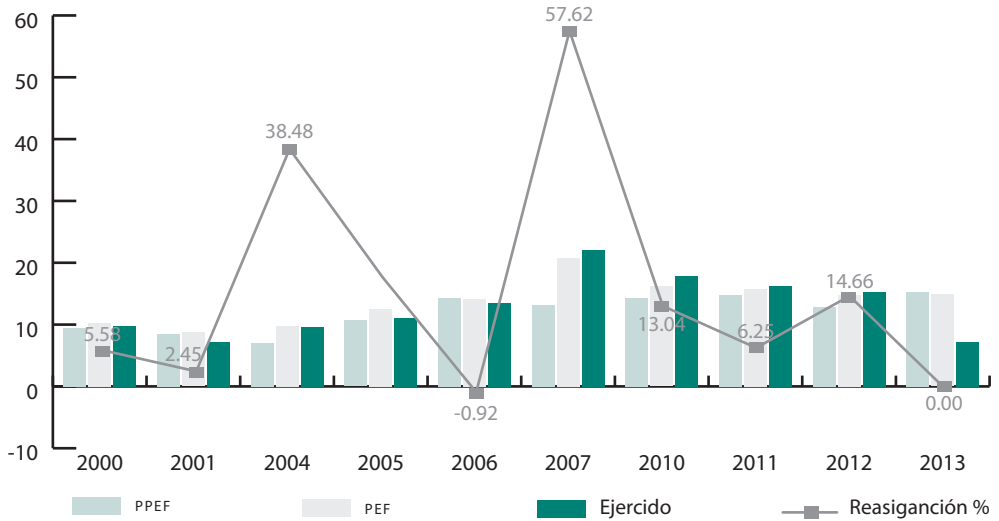
De igual manera, resalta la reasignación de 2012 en el sentido de que el presupuesto aprobado sufrió una disminución en año electoral, lo cual sugiere que la composición de la Cámara de Diputados y los incentivos de los legisladores influyeron en el volu-

.....

<sup>16</sup> Vicente Fox hizo 16 observaciones a decretos durante su periodo como presidente. De los vetos, nueve fueron interpuestos durante las legislaturas LVIII y LIX. Para mayor detalle, véanse los decretos observados por el Ejecutivo en el portal del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación: [www.sil.gob.mx](http://www.sil.gob.mx).

<sup>17</sup> Al parecer, la estrategia del mandatario panista de dirigirse directamente a la población por la televisión el 18 de noviembre de 2004 para anunciar que impugnaría el presupuesto de egresos 2005, aprobado por la Cámara de Diputados, debido a que afectaba los intereses de todos los mexicanos, con la intención de presionar a los legisladores a que aprobaran su agenda, no tuvo el resultado esperado. La resolución de la controversia se puede consultar en el *Diario Oficial de la Federación* (2018).

GRÁFICA 2. Comparativo del proyecto de presupuesto, presupuesto aprobado, gasto ejercido y reasignaciones de la función desarrollo regional, 2000-2013 (mmdp a precios constantes de 2010)



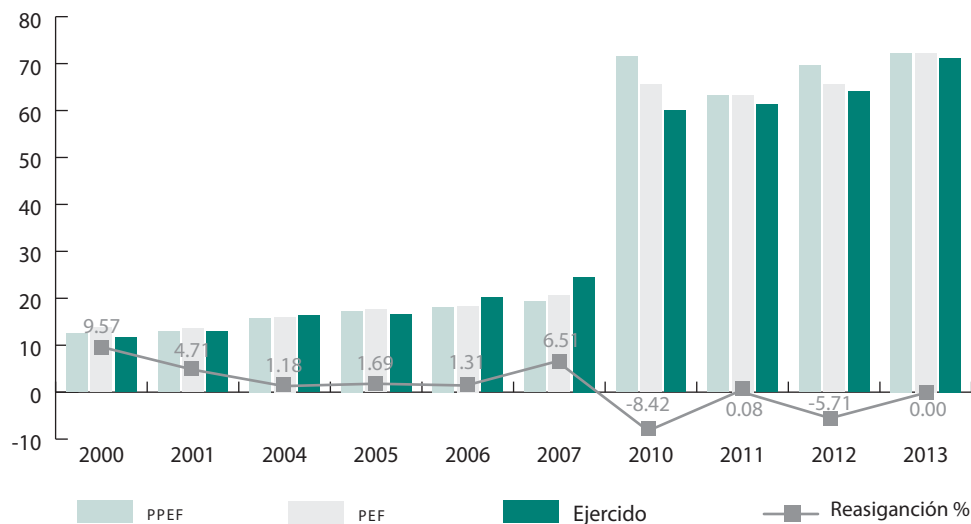
Nota: «Reasignación %» indica la variación porcentual del PEF respecto al PPEF. Solo se presenta la información correspondiente a los años en torno a las elecciones presidenciales y el año en cuestión. Debido a la disponibilidad de información, se consideró solo un año previo a los comicios de 2000 y dos años antes de las elecciones de 2006 y 2012. Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP (2017).

men del gasto autorizado, ya que el partido del Ejecutivo tenía la segunda minoría en el Congreso pues contaba con solo 28 % de las curules. Además, se señala que algunas acciones de Felipe Calderón dificultaron la construcción de alianzas con los partidos de oposición.<sup>18</sup>

El análisis se realizó también para el gasto social de la función de desarrollo regional. En la gráfica 2 se muestran el PPEF, el PEF y el gasto ejercido en los años fiscales de 2000

.....  
<sup>18</sup> Por ejemplo, la detención de once presidentes municipales de Michoacán en mayo de 2009 produjo gran molestia entre los líderes de oposición, pues se realizó con escasas evidencias y pocos días antes de la elección intermedia. Este hecho complicó el apoyo a la agenda del Ejecutivo. De hecho, la tasa de aprobación del Ejecutivo con la LXI Legislatura (2009-2012) sufrió una caída respecto al periodo anterior, pues perdió casi 16 puntos porcentuales y quedó en 69.1%. Aún más, con una valoración cualitativa de la aprobación de la agenda presidencial se observa que varias de sus iniciativas clave en diferentes aspectos fueron desechadas o se modificaron sustancialmente (Velázquez, 2015).

GRÁFICA 3. Comparativo del proyecto de presupuesto, presupuesto aprobado, gasto ejercido y reasignaciones de la función abasto y asistencia social, 2000-2013 (mmdp a precios constantes de 2010)



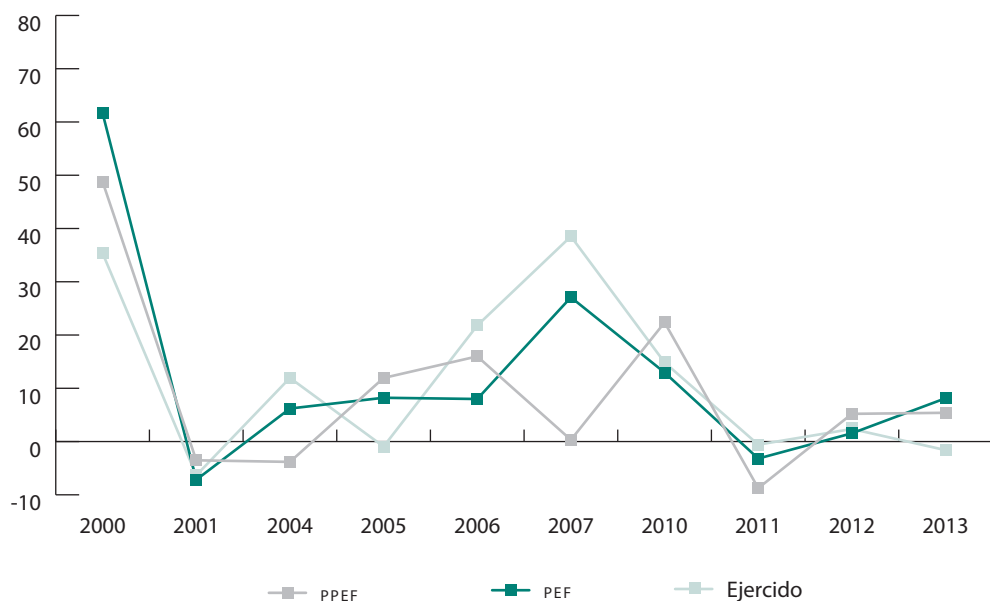
Nota: «Reasignación %» indica la variación porcentual del PEF respecto al PPEF. Solo se presenta la información correspondiente a los años en torno a las elecciones presidenciales y el año en cuestión. Debido a la disponibilidad de información, se consideró solo un año previo a los comicios de 2000 y dos años antes de las elecciones de 2006 y 2012. Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP (2017).

a 2013. Su comportamiento es similar al del gasto total del ramo: se presentan reasignaciones en casi todos los años, excepto en 2013. Por ejemplo, en 2000 el Ejecutivo federal propuso un gasto neto de 9 503 mdp y la Cámara de Diputados autorizó 10 006 mdp, lo que representa una ampliación de 555 mdp. Este tipo de enmiendas a los presupuestos se presentan en casi todos los ejercicios fiscales.

En cuanto a la función de abasto y asistencia social, la gráfica 3 muestra que las reasignaciones hechas por la Cámara de Diputados se realizan con la finalidad de aumentar los montos planteados en los PPEF para años anteriores a 2007, y que a partir de 2010 las reasignaciones aprobadas en la mayoría de los años contemplan disminuciones, lo cual podría explicarse por la política contracíclica que introdujo el gobierno federal a raíz de la crisis económica de 2008. Un argumento distinto podría ser el cambio que ha ido sufriendo la composición de la Cámara de Diputados, así como el proceso de aprobación del PPEF, pues los procesos de análisis, discusión y aprobación se han ido enriqueciendo ante la inexistencia de un grupo parlamentario con el control absoluto del quórum.



GRÁFICA 4. Proyecto de presupuesto, presupuesto aprobado, gasto ejercido del Ramo 20, Desarrollo Social, 2000-2013 (tasas de crecimiento real)



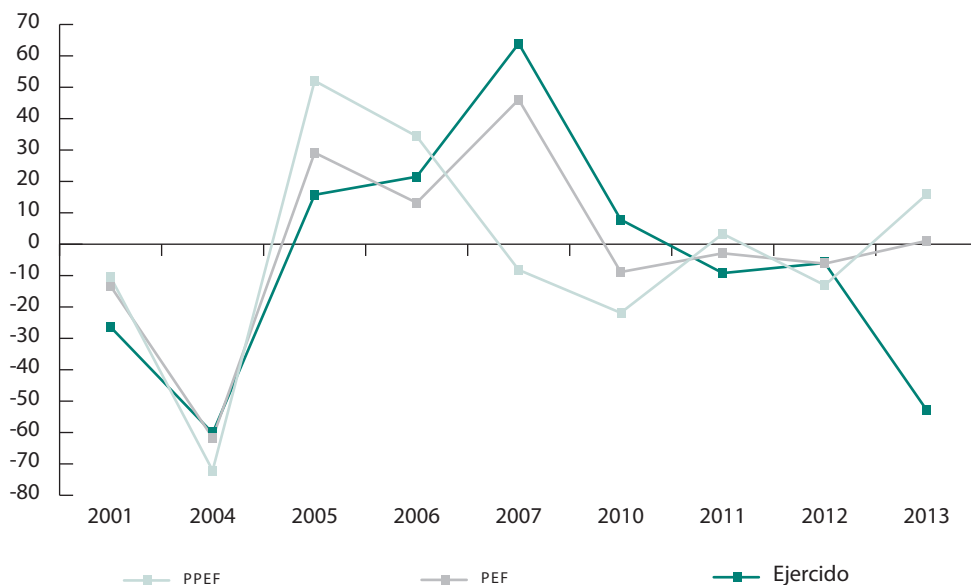
Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP (2017).

Pese a lo descrito, durante el periodo de estudio se observan, en primer lugar, iniciativas de presupuesto con montos mayores en años electorales que los del año previo: las tasas de crecimiento del PPEF para 2000, 2006 y 2012 son 48.7 %, 15.9 % y 5.2%, respectivamente (véase gráfica 4). En segundo lugar, la mayoría de los presupuestos aprobados contienen cifras mayores que las propuestas. Es necesario hacer notar que el presupuesto para 2000 se aprobó bajo condiciones de mayoría relativa, lo que permitió tasas de crecimiento muy elevadas, casi 50 % de crecimiento anual real.

En años posteriores a los comicios federales se observa en el PPEF de 2001 una tasa de crecimiento negativa de 3.5 %, que se puede atribuir al programa de estabilización de la recesión iniciada en ese año, lo cual no se explica directamente por el ajuste fiscal poselectoral (Mejía *et al.*, 2017). Por el contrario, para 2007 y 2013 se tuvieron tasas de crecimiento de 0.3 % y 5.4%, respectivamente.

Asimismo, los PEF aprobados para estos dos últimos años presentan tasas positivas de crecimiento, y en ellos sobresale el crecimiento de 2007. Es necesario hacer notar que

GRÁFICA 5. Proyecto de presupuesto, presupuesto aprobado, gasto ejercido de la función desarrollo regional, 2001-2013 (tasas de crecimiento real)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP (2017).

estos presupuestos fueron aprobados en condiciones de mayoría relativa y, sobre todo, cabe considerar la relación del presidente Calderón con el Congreso de la Unión durante la LX Legislatura (2006-2009), que tuvo como resultado una tasa de aprobación de iniciativas del presidente en la Cámara de Diputados<sup>19</sup> de 77 %, cifra superior al promedio durante los gobiernos sin mayoría anteriores (1997-2006) (Casar, 2013).

En la gráfica 5, en 2001 el proyecto de presupuesto para la función desarrollo regional muestra una tasa de crecimiento negativa de 10.4 % con respecto al PPEF de 2000. También se muestra un incremento en el proyecto del año anterior a la elección, pues en 2005 la tasa de crecimiento anual es de 52 %, y en 2006 tuvo un incremento real de 34.3

.....

<sup>19</sup> La composición de la Cámara de Diputados se modificó en las elecciones de 2006 y de 2012, de tal manera que en las primeras el partido del presidente electo (PAN) recuperó curules (de 30 % que tenía en la LIX Legislatura pasó a 41 % en la LX Legislatura), y en las elecciones de 2012 el PRI regresó a ocupar la presidencia y obtuvo 43 % de las curules para conformar la LXII Legislatura.

% anual, así como una contracción de 8.1% en 2007. Así, desde la iniciativa del Ejecutivo se gestó el ciclo político presupuestario en torno a las elecciones de 2006. Es necesario resaltar que el presupuesto de 2006 se aprobó en condiciones de segunda minoría.

De hecho, el proyecto para 2006 se aprobó con una reasignación que disminuía el monto para esta función en 131 miles de millones de pesos. El presupuesto aprobado para 2007 presenta un incremento de 46 % con respecto al aprobado en 2006, no obstante la propuesta del Ejecutivo de disminuir el gasto en esta función, aunque el presupuesto de este año se aprobó bajo condiciones de mayoría relativa. Para explicar este comportamiento no se debería descartar la posibilidad de que hubiera incompatibilidad de objetivos entre los dos poderes. Es decir, al aprobar o modificar leyes, los congresistas pueden tratar de beneficiar a ciertos grupos y los funcionarios públicos a otros. La burocracia puede aprovechar sus recursos para orientar los programas públicos a su conveniencia o a la de ciertos grupos sociales o económicos.

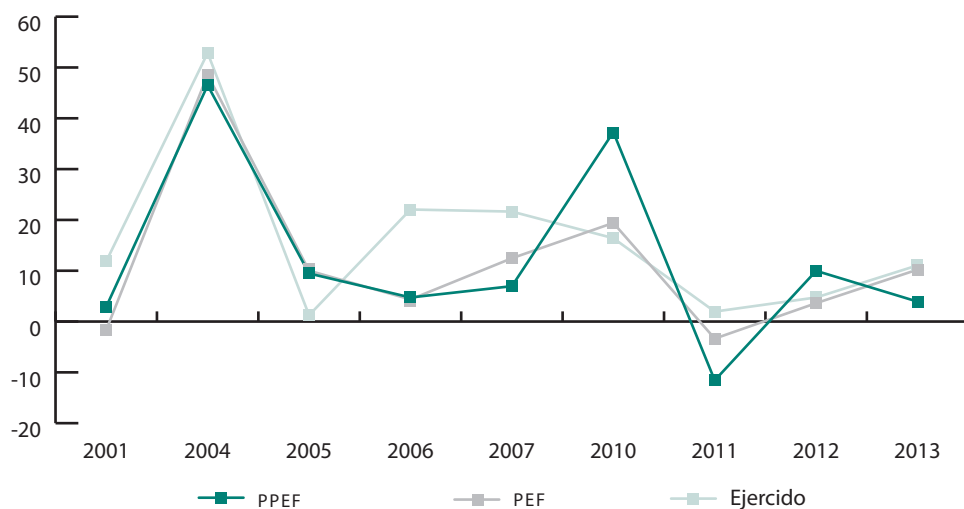
Respecto a las elecciones de 2012, la iniciativa para 2011 muestra un incremento de 3.3 % con respecto a 2010, y en 2012 una tasa de crecimiento negativa de 13 %. Aún más, el proyecto de egresos de esta función presenta incremento de 15.9 % en 2013 con respecto a 2012, por lo que la intención de ejercer los recursos de la función de desarrollo regional solo puede ligarse al CPP para el periodo previo a la elección.

Para el caso del presupuesto aprobado en torno a las elecciones de 2012, se observa que el PEF de 2011, 2012 y 2013 presentó tasas de crecimiento de 2.9 %, -6.1 % y 1.0 %, respectivamente, lo que significa un decrecimiento importante en el año de elección. Cabe señalar que en la aprobación de estos presupuestos existían primeras minorías del PRI en las legislaturas LXI y LXII (48 % y 43 %, respectivamente), lo que representó dificultades para el gobierno panista.

En el análisis del PPEF de la función de abasto y asistencia social en torno a las elecciones de 2000, en la gráfica 6 se observa que en 2001 el proyecto se incrementó 2.91 %; lo contrario sucedió con el presupuesto aprobado, que muestra una tasa negativa real de 1.65 % anual. Lo anterior aporta evidencia parcial al CPP. Aunque es importante resaltar que la reasignación fue mayor que el monto enviado por el Ejecutivo, y se debe considerar que en la LVII Legislatura contaba con una primera minoría el PRI (48 %).

En torno a las elecciones federales de 2006, en los proyectos se observan tasas de crecimiento positivas para 2005, 2006 y 2007 de 9.4 %, 4.7 % y 6.9 %, respectivamente. De igual manera, los PEF de 2005, 2006 y 2007 presentaron incrementos de 10 %, 4.3 % y 12.4 %, respectivamente, lo que significa solo evidencia parcial de CPP.

GRÁFICA 6. Proyecto de presupuesto, presupuesto aprobado y gasto ejercido de la función de abasto y asistencia social, 2001-2013 (tasas de crecimiento real)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP (2017).

En 2011 se observa que el PPEF disminuyó en 11.5 % y el PEF en 3.3 %. Es de hacer notar que la Cámara que aprobó el PEF en 2011 estaba conformada por una primera minoría del partido opositor del gobernante (PRI, con 48 % de representación).

En el caso de 2012 se tuvo una asignación de 65 581 000 pesos para abastos y asistencia social, lo cual significa que el presupuesto aumentó 3.6 % con respecto a 2011 y fue aprobado el PPEF por la LXI Legislatura, la misma que en 2011. Cabe señalar que aunque el PEF muestra una tasa de crecimiento positiva, se debe tomar en cuenta que la Cámara de Diputados disminuyó el monto que propuso la iniciativa en 3 970 mdp, lo cual podría significar que la legislatura con una primera minoría del PRI intentó contener el flujo de recursos para el Ejecutivo.

En 2013 el presupuesto aprobado fue mayor en 10.22 % que el de 2012, aunque en este año no existió ninguna modificación por parte de la Cámara de Diputados, este presupuesto fue aprobado con mayoría relativa. El PRI recuperó la presidencia en las elecciones de 2012.

En cuanto al gasto ejercido total del Ramo 20 durante el periodo 1999-2013, tuvo tasas de crecimiento positivas en años electorales, que se contrajeron inmediatamente después de la celebración del proceso electoral, excepto en 2007. En la gráfica 4 se observa

cómo en años de elección presidencial el Ejecutivo federal ejerció un gasto público superior en 35.3 %, 21.7 % y 2.3 % con respecto al ejercido en los años inmediatos anteriores. También se observan tasas de crecimiento negativas de -6.3 en 2001 y de -1.6 % en 2013.

Específicamente, la dinámica que tuvo el gasto público en torno a las elecciones de 2006 pudo generar beneficios para los diferentes actores (como la Cámara de Diputados, las bancadas partidistas e incluso los gobiernos estatales), los cuales se tradujeron en un CPP solo en año de elección federal porque los beneficios del manejo del gasto público se mantuvieron aún después de celebrados los comicios.

Así, al parecer desde la esfera de la aprobación del presupuesto se gestó el ciclo político presupuestal durante el periodo 1999-2013; es decir, el gobierno tuvo la oportunidad de ejercer el gasto de acuerdo con lo predicho por la teoría del CPP. Aún más, el gobierno federal no solo tuvo la oportunidad sino también los incentivos para gastar más. La tasa de crecimiento real del presupuesto ejercido muestra evidencia de CPP, aunque solo con respecto al año electoral, pues la tasa de los años previos (2005 y 2011) a los comicios es negativa, y en el caso de los comicios de 2006 no hubo contracción del gasto después de las elecciones (véase gráfica 4).

La gráfica 5 muestra que el gasto que ejerce la Secretaría de Desarrollo Social en desarrollo regional presenta una contracción en 2001, asociada a la recesión de ese año, puesto que estos recursos muestran un crecimiento sostenido de 2005 a 2007. Por el contrario, este gasto presenta tasas de crecimiento negativas en 2011, 2012 y 2013. Aunque es importante considerar que el efecto de la resectorización de las subfunciones de vivienda y urbanización ocurrida en 2013, que pasaron al Ramo 15 Sedatu (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano), explica en gran medida la caída del gasto en desarrollo regional y urbano en este año. En términos del ciclo político presupuestal, lo anterior significa una evidencia parcial descrita por las disminuciones del gasto después del año electoral de 2012 y el crecimiento previo y en el año electoral de 2006.

Finalmente, el gasto ejercido en abasto y asistencia social muestra evidencia parcial de CPP para el periodo de estudio dado que presenta tasas de crecimiento positivas antes y durante los años electorales, pero en ningún caso muestra ajustes después de los comicios.

## Conclusiones

Desde la perspectiva de los ciclos político-económicos y el CPP, se ha planteado que los gobiernos unificados, especialmente en los casos en que el partido del presidente cuenta

con mayoría absoluta en la cámara de representantes, tienen mayor probabilidad de presentar escenarios conforme a las previsiones de las teorías sobre comportamiento oportunista de los gobernantes. En contraste, se establece que los gobiernos sin mayoría crean la ocasión para la separación de propósitos y más intercambios particularistas con el fin de lograr la aprobación de la agenda legislativa en general, y en particular del presupuesto de egresos.

Este artículo busca contribuir a la comprensión del papel de la composición de la Cámara de Diputados en la conformación del CPP en el gasto social del gobierno federal, considerado en el presupuesto propuesto y el aprobado, así como en el gasto ejercido, de acuerdo con los postulados del CPP en México durante el periodo 1999-2013. Este tema es de singular relevancia debido a por lo menos dos razones. Primera, existe la percepción generalizada y cierta evidencia empírica de que el gobierno utiliza el gasto público para inducir el voto, especialmente a través de diferentes programas de apoyo social. Segunda, al término de la LXII Legislatura (2012-2015) se cumplieron 18 años consecutivos de gobiernos que no han contado con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados del partido que llevó al triunfo al presidente de la república.

Se evidencia que la composición de la Cámara de Diputados, como contrapeso del Ejecutivo federal en lo que respecta al presupuesto, ha resultado solo parcialmente eficaz para contrarrestar el oportunismo político del ejecutivo en torno a las elecciones presidenciales. El ejercicio del gasto público del Ramo 20 durante el periodo de estudio supone cierta evidencia de CPP; aunque es necesario señalar ciertos factores, que en los gobiernos sin mayoría podrían determinar la aprobación de los presupuestos de egresos y, por tanto, condicionan el ejercicio del gasto, no sin antes mostrar la evidencia sobre el funcionamiento que la Cámara Baja ha tenido en la aprobación de los proyectos presupuestales.

En este artículo se muestra que los gobiernos sin mayoría han tenido la capacidad de aprobar los presupuestos de egresos con una mayor participación legislativa al realizar enmiendas en las iniciativas presentadas por el Ejecutivo durante el periodo de análisis, con excepción de la de 2013. Asimismo, en su mayoría, estas enmiendas representan aumentos en los proyectos, y desde la perspectiva del CPP solo resultan inconsistentes el aumento poco significativo de 2006 y la disminución de 2012, que fueron años electorales.

No obstante, la explicación de este resultado podría ser la composición de la Cámara de Diputados; Vicente Fox y Felipe Calderón presidieron con su partido, el PAN, como segunda fuerza, con solo 30 % y 28 % de las curules, respectivamente. Esto nos conduce

a considerar el papel de la oposición como garante de contrapeso tanto para el Ejecutivo como para el partido del presidente en sus ambiciones legislativas.

Otra acción que llama la atención, desde el enfoque del CPP, es el aumento realizado en la iniciativa de 2007, lo cual nos obliga no solo a considerar la separación de poderes sino, aún más importante, la separación de propósitos y del intercambio particularista.

No obstante, el gasto ejercido en el Ramo 20, Desarrollo Social, muestra un comportamiento oportunista por parte del Poder Ejecutivo. Sin excepción, el gasto en los años electorales muestra un crecimiento, y en 2001 y 2013 una contracción. Vale la pena señalar que los años previos a la elección no presentan un mayor ejercicio, aunque es necesario considerar que la periodicidad de los datos no permite observar efectos intraanuales.

Finalmente, la separación de propósitos podría explicar la evidencia encontrada en las funciones del Ramo 20. La Cámara de Diputados, al disminuir o aumentar el monto de la iniciativa destinada al Ramo 20, pero aumentar o disminuir el proyecto de presupuesto de cierta función, envía un mensaje de preferencia política. Esta conclusión podría motivar la realización de estudios dirigidos al gasto federalizado debido a la separación de poderes que prevalece en México, y dada la evidencia sobre la falta de fiscalización en este tipo de gasto, vale la pena preguntarse si obedece más a cuestiones políticas que a económicas ◇

## Referencias

- Armesto, M. A. (2015). Competencia política y gasto particularista de los gobiernos subnacionales en México y Argentina. *Latin American Research Review*, 50(1), 160-183.
- Barajas, G. (2006). El Ramo 20, Desarrollo Social, y la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En *La nueva legislación en materia presupuestaria*. México: Mesa Directiva del Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados.
- Borsani, H. (2003). Elecciones, gobiernos mayoritarios y resultados macroeconómicos en América Latina (1979-1998). *Desarrollo Económico*, 43(171), 389-412.
- Cámara de Diputados (2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. [www3.diputados.gob.mx](http://www3.diputados.gob.mx) [consultado en noviembre de 2017].

- Cámara de Diputados (2018). Nuestro siglo. La reforma política de 1977. [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) [consultado en octubre de 2018].
- Cámara de Diputados de la LX Legislatura (2006). *Marco jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de Diputados.
- Casar, M. A. (2001). El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso. Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y Fundación Ford, documento de trabajo 137.
- Casar, M. A. (2013). Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano. *Política y Gobierno*, 20(2), 219-263.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2011). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México*. México: Coneval.
- Diario Oficial de la Federación (2005). Resolución en cumplimiento de la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la controversia constitucional 109/2004, relativa al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005. [dof.vlex.com.mx](http://dof.vlex.com.mx) [consultado el 5 de enero de 2018].
- Drazen, A. (2000). *Political economy in macroeconomics*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Espinoza, V. A. y Monsiváis, A. (2012). *El deterioro de la democracia: consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Gómez, C. e Ibarra Yúnez, A. (2009). El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos. *Gestión y Política Pública*, XVIII(1), 39-65.
- González, M. A. (2002). Do changes in democracy affect the political budget cycle? Evidence from Mexico. *Review of Development Economics*, 6(2), 204-224.
- Instituto Nacional Electoral (2016). Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2014-2015. Atlas de Resultados de las Elecciones Federales 1991-2015. [siceef.ine.mx](http://siceef.ine.mx) [consultado en enero de 2018].
- Larraín, F. y Assael, P. (1997). El ciclo político económico en Chile desde 1939. *Estudios Públicos*, 68, 197-214.
- Leal, G. J. (2013). *Deuda subnacional: la debilidad de la normatividad ante el poder de los gobernadores*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- MacRae, C. (1977). A political model of the business cycle. *Journal of Political Economy*, 85(2), 239-263.
- Magaloni, B. (2000). Institutions, political opportunism, and macroeconomic cycles: Mexico, 1970-1998. Working paper. Stanford University.



- Mejía, P. M., Díaz, A. y Vergara, R. (2017). Recesiones de México en los albores del siglo XXI. *Problemas del Desarrollo*, 48(189), 57-84.
- Nordhaus, W. D. (1975). The political business cycle. *The Review of Economic Studies*, 42(2), 169-190.
- Ogura, L. (2000). *Political business cycles in Brazilian economy (1980-1999)*. Brasilia: University of Brasilia-Department of Economics.
- Rajaram, A. y Zagha, R. (2006). Políticas fiscales para promover el crecimiento y el desarrollo: informe provisional. *Presupuesto y Gasto Público*, 43, 179-220.
- Remmer, K. (1993). The political economy of elections in Latin America, 1980-1991. *The American Political Science Review*, 87(2), 393-407.
- Reyes, M. R. y Mejía, P. (2016). Ciclo político presupuestal en México, 1980-2014: un enfoque econométrico. *Gestión y Política Pública*, xxv(2), 415-445.
- Reyes, M. R., Mejía, P. y Riguzzi, P. (2013). Ciclo político presupuestal y gobiernos con y sin mayoría en México, 1994 y 2006. *Economía, Sociedad y Territorio*, 13(41), 79-119.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium political budget cycles. *The Review of Economic Studies*, 89(1), 21-36.
- Schröter, B. (2010). Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste? *Revista Mexicana de Sociología*, 72(1), 141-175.
- Schuknecht, L. (1996). Political business cycles and fiscal policies in developing countries. *Kyklos*, 49(2), 155-170.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2017). Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Cuenta pública. [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx).
- Shi, M. y Svensson, J. (2003). Political budget cycles: a review of recent developments. *Nordic Journal of Political Economy*, 29(1), 67-76.
- Shi, M. y Svensson, J. (2006). Political budget cycles: do they differ across countries and why? *Nordic Journal of Political Economy*, 90(8-9), 1367-1389.
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K. y Lora, E. (2006). *La política de las políticas públicas. Informe 2006*. Nueva York: Editorial Planeta, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tépach, R. (2006). *El procedimiento legislativo en materia de Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación*. México: LIX Legislatura de la Cámara de Diputados.
- Tufte, E. R. (1980). *Political control of the economy*. United States: Princeton University Press.
- Ugalde, L. (2002). *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*, D.F. México: Instituto Federal Electoral.
- Valle A. del (2006). *Apuntes legislativos*. México: LIX Legislatura de la Cámara de Diputados.

Velázquez, R. (2008). La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿cooperación o conflicto? *Política y Gobierno*, xv(1), 113-158.

Velázquez, R. (2015). ¿Cooperación o conflicto? Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el sexenio de Felipe Calderón. *Foro Internacional*, 55(1), 171-216.

Zermeño, S. (1979). México: estado, pobreza y democracia. *Foro Internacional*, xix(3), 429-452.



## Cambios modestos, grandes revoluciones. Terapia familiar crítica

*Modest changes, great revolutions.*

*Critical family therapy*

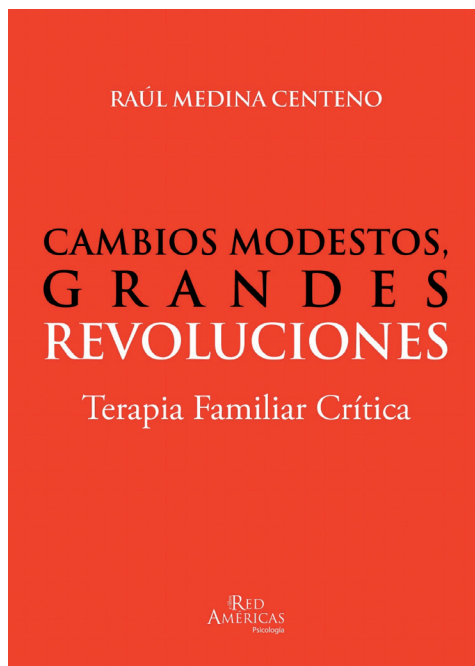
*Martha Laura Gutiérrez Fraire\**

### Acto I. La propuesta

**E**n esta segunda edición de su libro, el doctor Raúl Medina presenta un texto construido poco a poco, que ha sido fruto del esfuerzo de muchos años de práctica psicoterapéutica, investigación, labor académica y conversaciones productivas. En él se depositan diversas experiencias personales y profesionales, que presenta de forma creativa y provocadora, culminando en una propuesta fundamental: la *terapia familiar crítica*, que se constituye en una propuesta relevante en los tiempos aciagos y complejos que vivimos.

.....

\* Profesora en el Centro Universitario de Ciencias de la Salud de la Universidad de Guadalajara, México. *Cambios modestos, grandes revoluciones. Terapia familiar crítica.* Raúl Medina. Guadalajara: Editorial Imagia, 2018.



Los sucesos en México vuelven imperativo reflexionar acerca de nuestro pensar y hacer como psicoterapeutas latinoameri-

canos. La lectura de este texto es una invitación a asumarnos como actores modestos, a co-construir con las personas y familias con quienes trabajamos «historias más vivibles con un alto nivel de resistencia política a aquellos que quieran restringir nuestra libertad para alcanzar el bienestar social de múltiples formas» (Medina, 2018: 123). La apuesta de la terapia familiar crítica no contiene «recetas», fórmulas fáciles ni fórmulas retóricas que mágicamente producirán cambios. En contraste, es una propuesta que entraña responsabilidad, trabajo y autocrítica, como deja entrever el autor cuando uno lee este libro. Raúl Medina muestra dolor ante la lacerante situación de nuestro país; sin embargo, no se queda en la catarsis, en la denuncia, sino que, fiel a sus principios, se convierte en actor, en constructor de métodos de análisis, herramientas conceptuales; ingeniosas formas de intervención con la apuesta de contribuir al cambio. Siempre en diálogo constante entre colegas investigadores, autores clásicos y contemporáneos, alumnos y familias con las que ha trabajado.

La investigación parte de una epistemología definida y un ensamble armónico, rico en matices. Entretejiendo la epistemología sistémica, el socioconstruccionismo, la narrativa de White, la filosofía y las ciencias sociales (antropología, historia, sociología, psicología social, la filosofía posestructural y pospositivista). El tapiz

que va formando con esos hilos diversos es una propuesta de intervención terapéutica desde la familia, que tiene como eje el reconocimiento de las personas capaces de realizar cambios cualitativos en su contexto inmediato y que, a partir de un posicionamiento crítico ante sus circunstancias, su entorno inmediato y cotidiano, pueden visibilizar y transformar aquello que genera su malestar. Esto lo podemos considerar como cambios modestos que conducen a grandes revoluciones.

La terapia familiar crítica articula seis fundamentos: 1) Epistemológico: que define la posición del terapeuta como la de un experto modesto siempre en posición de aprender. 2) Emocional: otorgar un lugar preponderante a las emociones como sustento de una posición crítica; destacando el valor que tienen el reconocimiento y la aceptación del otro y su importancia como recurso metodológico para la psicoterapia. 3) Cultural: entenderla como espacio en el que nos reconocemos y organizamos desde un conocimiento tácito común. La posición crítica frente a ello es no dar por sentado nada. Reafirmando-nos como actores co-responsables y como agentes protagónicos de nuestra propia historia. 4) Histórico: se destaca que lo que narra una persona se construye en el aquí y ahora en su relación con otros (familia, terapeuta); a partir de aquí se reafirma la posibilidad de vernos como personas

susceptibles de cambios. 5) Político: considerar a la persona como capaz de amar, pero al mismo tiempo de poner límites a quienes amenazan su libertad. Ello implica crear formas de negociación creativas e inteligentes. Trabajar microsocionalmente develando relaciones de poder, prácticas y discursos dominantes que se encuentran implícitos en la cotidianidad de las personas y alimentan y dan sostén al malestar. 6) Ético: tener presente siempre el ¿para qué? y ¿para quién? de la psicoterapia; reflexionar tomando como preceptos básicos el respeto, la tolerancia y la autocrítica a la luz de una contextualización social.

## Acto II. Resonancias

Un viaje por el mundo de las emociones: de la biología al bienestar social. El hombre es inteligencia sentiente, sentido inteligente, cuerpo espiritualizado y espíritu corporeizado, todas estas cosas a la vez (Xavier Zubiri). Este capítulo resonó en mí de múltiples maneras. En él, Raúl Medina se adentra en un terreno que había sido vetado durante mucho tiempo por la cultura científica por considerar a las emociones como irracionales, como interferencias en la búsqueda de la objetividad. Haciendo un recorrido acucioso a través de algunas de las teorías científicas que han tenido relevancia en el estudio del tema de las emociones, el autor comparte las propuestas de varios autores y escuelas y refie-

re que, en la actualidad, las emociones se han convertido en materia de interés para la psicología, la neurología, la sociología, la antropología, las ciencias de la comunicación: el elemento en común entre ellas es el hecho de reconocerlas como una forma de conocimiento y comprensión, como parte activa e integral del proceso de la construcción del sentido. Las emociones dotan de calidad y calidez a la vida humana y permean «nuestro ser en el mundo y nuestras creencias acerca de ese mundo». Esto implica que se reflexiona no solo a partir de lo cognitivo, sino también de manera sentiente, lo que permite reconocernos en el mundo, en relación con los demás. Las emociones develan nuestra epistemología en el mundo y tienen impacto en otros procesos psicológicos.

Destaca las importantes aportaciones de Maturana, y concluye que no hay acción humana que no se sostenga en la emoción. Este sentido constitutivo va aún más allá al señalar que la emoción que posibilita los escenarios sociales es el amor, entendido como la aceptación del otro como un legítimo otro. Por tanto, en la historia evolutiva de la humanidad, el amor es fundamental pues permite la estabilización de la convivencia, el cuidado del otro, la comunicación con él; así, en este contexto amoroso es donde surge el lenguaje, y la posibilidad de organizarse para constituir una cultura. En suma: el amor es la base sobre la que se

sostiene la salud y que permite la constitución de la persona como tal; en su historia de relaciones significativas, en la relación de aceptación mutua recurrente se conforman el *self* y la identidad. Otro importante autor a quien le otorga un lugar especial es al doctor Juan Luis Linares, para quien las emociones son «el núcleo afectivo de la personalidad», y nos habla del contenido nutricional presente en las pautas de relación destacando que la vida de la familia, su interacción, cobra su sentido en la nutrición emocional y ejerce gran poder en la formación de la identidad de las personas. Linares, citado por Medina, enfatiza que las bases que provee el amor son: reconocimiento, valor, cariño o ternura. Estos elementos hacen del amor un alimento exquisito, esencial para la buena adaptación y el desarrollo tanto de los individuos como de las familias. A partir del desarrollo de estas ideas, Linares construye un diagnóstico relacional donde el síntoma se liga al sentido nutricional que los miembros de la familia asignan a sus relaciones. Por tanto, propone como objetivos de la intervención la transformación del clima emocional de la familia, el diseño de narrativas que propicien la nutrición emocional. La reflexión de Medina acerca de la reconstrucción del amor y el poder de las emociones lleva a evocar pasados y recientes movimientos sociales, claramente impregnados de emociones: desesperación, rabia, dolor, deseo

de venganza, esperanza, solidaridad, fraternidad, sororidad, amor se hacen presentes. El libro de Medina evoca el recuerdo que, en 2010, Stéphane Hessel, héroe de la Resistencia francesa, sobreviviente de un campo de concentración, colaborador en la redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a los 93 años de edad, publicó un breve escrito, un pequeño gran texto que tituló ¡*Indignaos!*, invitando a los jóvenes a comprometerse a preservar la justicia y la libertad, a resistirse pacíficamente contra la dictadura de los mercados financieros, a luchar a través de la no violencia, la negociación y la mediación por un mundo democrático.

[...] de la indignación nace la voluntad de compromiso con la historia. De la indignación nació la Resistencia contra el nazismo y de la indignación tiene que salir hoy la resistencia contra la dictadura de los mercados. Debemos resistirnos a que la carrera por el dinero domine nuestras vidas [...] Os deseo a todos, a cada uno de vosotros, que tengáis vuestro motivo de indignación. Es un valor precioso. Cuando algo te indigna como a mí me indignó el nazismo, te conviertes en alguien militante, fuerte y comprometido.

Así es como Hessel rescata el valor de la indignación como base del compromiso social, como motor de la lucha por un mundo más democrático.

En un escenario distinto, el de la terapia familiar, Medina fundamenta y promueve la construcción de una posición crítica para el trabajo terapéutico y clarifica que esta debe hacerse desde la emoción que reconozca como legítimo al otro, o sea, desde el amor. La terapia familiar crítica nos propone reconstruir el tejido social mediante el amor, mas es claro —así lo entiendo yo— que no se refiere a un amor rosa, sino a un amor indignado; un amor que lucha, que demanda, que se compromete, que se indigna ante la injusticia, que legitima al otro y colabora en la generación de su bienestar. No es un amor que surge gratuitamente, es el resultado de trabajar día a día, crítica y autocriticamente para, así, reconocer al otro como pleno de derechos, como presencia que nos humaniza. En su maravilloso poema «Piedra de sol», Octavio Paz dice:

[...] soy otro cuando soy, los actos míos son más míos si son también de todos, para que pueda ser he de ser otro, salir de mí, buscarme entre los otros, los otros que no son si yo no existo, los otros que me dan plena existencia, no soy, no hay yo, siempre somos nosotros [...]

### Acto III. Epílogo

Cambio modesto es cuestionar y transformar las prácticas tácitas, los discursos dominantes que normalizan la pobreza,

el dolor, la violencia, la impunidad, la inequidad, la injusticia y tantos otros males que cobran vida de variadas formas en la experiencia singular de quienes nos consultan. Cambio modesto es restaurar los lazos que dan sostén y que proveen nutrición emocional a las personas; redefinir el sentido que tienen las relaciones con los otros, la familia, el trabajo, la escuela... potenciando su efecto de protección y cuidado mutuo. Cambio modesto es la posibilidad de recuperar el sentido de agencia, el cuidado de sí, el reconocerse como protagonista de la propia vida, liberarse de un sentido de fatalidad que posiciona a las personas como víctimas del Destino; por tanto, es la posibilidad de asumirse como constructores de realidades, con influencia en nuestro contexto, en las relaciones con los otros. Cambio modesto es recobrar la posibilidad de elegir, de escribir y reescribir la vida y hacer espacio a las historias preferidas y construir, como dice Medina, soluciones contextualmente correctas, escenarios relacionales más saludables. Los cambios modestos pueden cobrar un sinfín de formas, pero definitivamente tienen una potencia transformadora. Cambio modesto es también cuestionar nuestro ser y hacer como psicoterapeutas asumiendo la posición crítica que el autor propone en su libro y, con ello, transformarnos y transformar nuestra práctica. Como diría Hugo Zemelman, ello implica ampliar nuestros



límites manteniendo una actitud de permanente autocrítica, de riesgo: colocarnos en el límite, reconocer la Incertidumbre, significándola como espacio en el que pueden caber una infinidad de posibilidades; se trata de interrogar a la teoría, a los hechos y a nosotros mismos, tratando de no caer en el pánico y permitir que nos toque el asombro, la maravilla, el Misterio.

Stéphane Hessel, en su texto, dice: «resistir es crear y crear es resistir». A partir de ello, no es difícil considerar que este libro, muestra del trabajo creativo y transformador de Raúl Medina, también puede ser visto como una inteligente forma de resistencia, una «resistencia activa» como

la que promueve en su trabajo con adolescentes. Es una resistencia de sutiles pero consistentes alcances que va haciendo eco en múltiples espacios y que, felizmente, va generando cambios modestos, grandes revoluciones.

Haciendo una analogía con la obra musical *Bolero*, de Maurice Ravel, percibiremos una melodía que se mantiene constante, firme, persistente; que se va repitiendo y va aumentando en intensidad hasta que estalla al final con una reflexión hacia el futuro, abriendo espacio a nuevas posibilidades para la terapia familiar: la psicología social clínica, desde una posición crítica ◇

## LINEAMIENTOS PARA AUTORES GUIDELINES FOR AUTHORS

### Objetivo

La revista Carta Económica Regional se propone como un medio de difusión científica que busca mantener un diálogo plural e interdisciplinario dentro de las ciencias sociales y los estudios del desarrollo, con el objetivo de promover y difundir investigaciones originales de las regiones de México, de América Latina y del mundo.

### Público meta

Académicos, profesores, investigadores consolidados o estudiantes de posgrados de investigación en el área de ciencias sociales y de estudios del desarrollo.

### Lineamientos para autores

Las colaboraciones propuestas para su publicación deberán reunir los siguientes requisitos:

*Artículos.* Deberán contener resultados de investigación o discusiones teóricas originales e inéditas, y no proponerse simultáneamente a otras revistas; con un máximo de tres autores; con un título en español e inglés no mayor de 15 palabras, y un resumen de máximo 150 palabras en español y en inglés; incluir cinco palabras clave en español e in-

### Objectives

The Carta Económica Regional journal sets out to be a medium for the dissemination of scientific knowledge and aims to keep up a multifaceted dialogue between different disciplines in the social sciences and development studies, with the object of encouraging and publishing original research from different parts of Mexico, Latin America and the rest of the world.

### Readership

Scholars, teachers, professional researchers or postgraduate research students in the area of Social and Economic Sciences.

### Guidelines for authors

Papers submitted should meet the following requirements:

*Articles.* Should be the result of previously unpublished research or original theoretical discussion(,) that is not simultaneously postulated in other journals; with a maximum of three authors; contain a title of no more than 15 words both in Spanish and English; with an abstract of no more than 150 words both in Spanish and in English; having five keywords in Spanish and in English;

glés; estar escritos a doble espacio, con tipografía Times New Roman de 12 puntos para el texto general y de 10 puntos para pies de página del texto y pies de cuadros y material gráfico; su extensión mínima será de 5,000 y la máxima de 10,000 palabras, incluidas las notas a pie de página y las referencias.

*Reseñas de libros.* Con las mismas características técnicas requeridas para los artículos; su extensión será de entre 1 300 y 2 000 palabras.

Las tablas, cuadros o gráficas deberán enviarse en archivo aparte, en el programa en el que fueron elaborados (Excel, Word, SPSS, Stata...), numerados en forma progresiva; e indicar en el texto el lugar donde deben ser colocados. Anotar la o las fuentes consultadas. En caso de incluir fotografías, cartografías o ilustraciones, anexar el archivo original y una versión en PDF en alta resolución.

Adjuntar datos del contacto y su cuenta orcid.org en una semblanza curricular del o los autores que no exceda los diez renglones.

Las colaboraciones deberán ser enviadas a través de la plataforma Open Journal System (OJS) [www.cartaeconomicaregional.cucea.udg.mx](http://www.cartaeconomicaregional.cucea.udg.mx), donde se podrá dar seguimiento al proceso de evaluación.

Los trabajos pueden ser enviados en español o en inglés.

Para las citas se empleará el estilo de referencias APA:

- *Libro de un autor.* Apellido(s), inicial(es) del (los) nombre(s) (año de publi-

be written with double spacing in 12 point Times New Roman; of not less than 5 000 and not more than 10 000 words in length, including footnotes and bibliography.

*Book reviews.* Written in the same format as the articles, their length should be of between 1,300 and 2 000 words.

Tables, figures and graphs should be sent in a separate folder, in the format used to elaborate them (Excel, Word, SPSS, Stata...), duly headed and numbered; and there should be an indication in the text for where each goes. There should be an indication of the source consulted. In the case of photographs, maps and illustrations, a high resolution PDF version should be attached along with the original folder.

Contact details should be provided and a short history of the careers of the author or authors, not exceeding 10 lines.

Submissions should be sent through the Open Journal System (OJS) to [www.cartaeconomicaregional.cucea.udg.mx](http://www.cartaeconomicaregional.cucea.udg.mx), where the process of evaluation can be followed. Submissions may be sent either in Spanish or in English.

For references the APA system should be followed. See [https://www.library.kent.edu/files/APA\\_CheatSheet.pdf](https://www.library.kent.edu/files/APA_CheatSheet.pdf)

- *Book.* Author's last name, first initial(s) (year of publication). Book title. Location: publisher or institution issuing the work. [Can also be Multiple authors with one or two initials each.]

- cación). Título del libro en cursivas. Ciudad de publicación: editorial(es) o institución(es) que lo publica(n).
- *Capítulo en libro*. Apellido(s), inicial(es) del (los) nombre(s) (año de publicación). Título del artículo. En Apellido(s), inicial(es) del (los) nombre(s) (ed. o eds./comp. o comps.), título del libro en cursivas (pp. que abarca). Ciudad de publicación: editorial(es) o institución(es) que lo publica(n).
  - *Artículo en revista*. Apellido(s), inicial(es) del (los) nombre(s) (año de publicación). Título del artículo. Nombre de la revista en cursivas, vol.(núm.), páginas o sección(es) que abarca el artículo.
  - *Artículo en revista electrónica con doi*. Apellidos, N. N., Apellidos, N. N., y Apellidos, N. N. (año). Título del artículo. Nombre de la revista, vol.(núm.), pp-pp. doi: xxxxxxxxxxxx
  - *Artículo en revista electrónica con URL sin doi*. Apellidos, N. N., Apellidos, N. N., y Apellidos, N. N. (año). Título del artículo. Nombre de la revista, vol.(núm.), pp-pp. Recuperado de <http://www.xxxxxx>
  - *Páginas electrónicas*. Se registrarán como publicación periódica. La fecha de consulta, que en ningún caso se omitirá, irá entre corchetes, después de la dirección electrónica. No se considerará como referencia la sola liga a una página electrónica.
  - Chapter in a book. Author's last name, initial(s) of first name(s) (year of publication). Title of the article or chapter. In author, book title (pp. xx-xx). Location: publisher(s) or institution(s) issuing the work.
  - Articles in journals. Author's last name, initial(s) of first name(s) (year of publication). Title of article. Name of the journal in italics, number of vol in italics # (issue number #), xx-xx to show pages or section(s) where the article is published.
  - E-journal article with doi. Last name, FN. FN., Last name, FN. FN., and Last name, FN. FN. (year). Article's title. Journal name, vol(num.), pp.-pp. doi: xxxxxxxxxxxx.
  - E-journal article with URL (no doi). Last name, FN., Last name, FN., and Last name, FN. (year). Article's title. Journal name, vol(num), pp-pp. Retrieved from <http://www.xxxxxx>
  - *Web pages*. Will be recorded as a periodical publication. Date consulted, on no account to be omitted, in brackets, after the internet address. Simple link to a web page will not be considered a reference.
  - *Interviews*. Start with the words Interview with Name(s) and Surname(s) of the person interviewed, position held or activity pursued, city or country where the interview took place, complete date.

- *Entrevistas.* Iniciar con la frase Entrevista con Nombre(s) y Apellidos del entrevistado, cargo o actividad que desempeña, ciudad o país donde se llevó a cabo la misma, fecha completa.
- *Tesis.* Apellido(s), nombre(s) (año de impresión). Título de la tesis en cursivas. Tesis de licenciatura, maestría o doctorado, institución educativa. Ciudad donde se encuentra la institución.
- *Ponencias.* Apellido(s), inicial(es) del (los) nombre(s) (año de presentación). Título de la ponencia. Ponencia presentada en nombre del evento, ciudad o país, páginas o sección consultadas.
- *Latinismos.* Salvo la abreviatura latina et al., Carta Económica Regional no utiliza abreviaturas como op. cit., id., ibíd., ni su forma desatada ibídem, por lo cual, cuando sea necesario, se deberá repetir la referencia. Tampoco debe usarse cf. ni cfr., sino la forma castellana véase.
- *Thesis.* Surname(s), first names(s) (year printed). Title of thesis in italics. First degree, masters or doctorate, educational institution. City where the institution is based.
- *Presentations.* Surname(s), initial(s) of first name(s) (year of conference). Title of presentation. Paper presented at (name of) event, city or country, pages or section consulted.
- *Latin terms.* With the exception of the expression et al., Carta Económica Regional does not use terms as such as op. cit., id., ibid. or ibidem, so it may be necessary to repeat the reference. Also instead of cf., use see.

#### Peer reviewing

Only articles respecting the journal's guidelines can be accepted. The first step is for the Editorial Committee to decide if an article meets all the established requirements, and then it is submitted to peer review, by two anonymous reviewers. The two reviewers, experts in the subject, will give their opinion before the article can be accepted for publication. Authors should not know who is reviewing their work and the reviewers of an article should not know who wrote it. The reviewer's decision may be one of three types:

- Accepted for publication leaving the author free to adopt or ignore suggestions made.

#### Proceso de evaluación por pares

La recepción de artículos está sujeta al cumplimiento de los lineamientos de la revista. El Comité Editorial es un primer filtro; si considera que cumplen con la totalidad de los requisitos, los somete a un proceso de evaluación por pares bajo un esquema de anonimato o doble ciego: dos expertos en el tema, externos a la Universidad de Guadalajara, emiten el dictamen respectivo antes de

la publicación. El resultado de la evaluación puede ser:

- Publicable dejando al autor en libertad de atender las sugerencias que se le hacen.
- Publicable solo si se llevan a cabo las revisiones de fondo que se señalan en las sugerencias.
- No publicable.

El Comité Editorial informará del dictamen respectivo al autor, la autora o los autores. Si es positivo, el artículo se someterá a la corrección de estilo y se publicará en función de nuestros criterios editoriales. Asimismo, cuando el artículo se acepte para ser publicado en la revista, se cederán los derechos de autor a la Universidad de Guadalajara. El proceso de recepción, revisión y aceptación comprende de tres a seis meses.

#### Open journal systems (ojs)

Esta revista tiene como política el acceso abierto a la información científica a través de la plataforma Open Journal Systems (OJS) con la finalidad de producir un mayor intercambio global de conocimiento. Disponible en [www.cartaeconomicaregional.cucea.udg.mx](http://www.cartaeconomicaregional.cucea.udg.mx)

- Not accepted for publication unless the author undertakes to make important changes suggested.

- Not accepted for publication.

The Editorial Committee will inform the author or authors of the opinions of the reviewers.

If the article is accepted for publication it will be copy-edited and published according to the criteria of the publisher. Once it has been accepted for publication in the journal, the author of the article will be asked to cede copyright to the University of Guadalajara.

#### Open Journal Systems (ojs)

It is a policy of the journal to provide open access to scientific information through the platform of Open Journal Systems (OJS) for the purpose of furthering the exchange of knowledge in the world.



<https://encartesantropologicos.mx>



Revista académica digital y multimedia  
de acceso libre y publicación semestral.

ISSN: 2594-2999.

Encartes, año 2, núm. 3, marzo-agosto 2019

*Resistir la deshumanización*

## NÚMEROS ANTERIORES

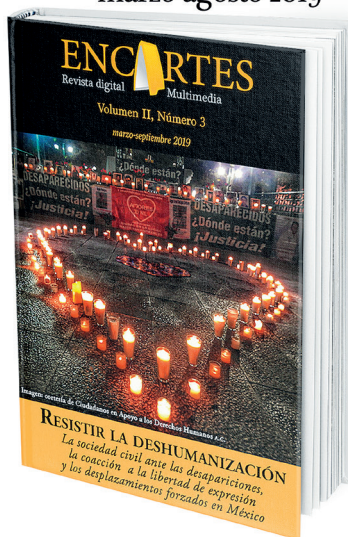
Vol. 1, núm. 2

*Culturas visuales. Hacia la pluralización  
de la cultura visual*

Vol. 1, núm. 1

*Giro global a la derecha y la relevancia de  
la antropología. Gustavo Lins Ribeiro*

Vol. 2, núm. 3  
marzo-agosto 2019



ITESO Universidad  
Jesuita de Guadalajara





CGP-EGC/PR-1117  
10% impreso con papel certificado  
y tinta con base de aceite vegetal al  
100% por Pandora Impresores.

ARTÍCULOS ORIGINALES DE TEMAS DIVERSOS

---

- MEDARDO TAPIA URIBE La violencia delictiva, el Estado y la sociedad civil:  
Ciudad Juárez, Medellín y Río de Janeiro
- 

- MARLEN ROCÍO REYES HERNÁNDEZ La Cámara de Diputados y el gasto público  
PABLO MEJÍA REYES en desarrollo social en México, 1999-2013  
MANUEL MANCILLA BÁRCENAS

RESEÑA

---

- MARTHA LAURA GUTIÉRREZ FRAIRE Cambios modestos, grandes revoluciones.  
Terapia Familiar Crítica



9 770187 767003

\$ 75.00 M.N.