

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>

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

Este trabajo se inscribe entre los que abordan las nuevas periferias,¹ 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.

.....

¹ «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.²

.....

² «...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,³ en el marco de un proceso de urbanización que pasó de descapitalizado a mercantilizado.⁴

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).

³ 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).

⁴ 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:⁵ 1) la *autorización* (a cargo

.....

⁵ 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);⁶ 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,⁷ 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-

.....

⁶ 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).

⁷ 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,⁸ 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.

.....

⁸ 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 registro⁹ 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;¹⁰ 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-
.....

⁹ Información obtenida de estadísticas disponibles en la página electrónica de la SEDUYM del Gobierno del Estado de México: seduym.edomex.gob.mx.

¹⁰ 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 (IGECEM).

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),¹¹ para conocer las características y

.....

¹¹ 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 Almoloya¹² (director de Obras Públicas, 17 de abril de 2018).

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

.....

¹² 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 M¹³ —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).

.....

¹³ 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.¹⁴ 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

¹⁴ 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 Scheingart, 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 Scheingart, 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.