

Universidad
Autónoma
Metropolitana



Casa abierta al tiempo **Azcapotzalco**

REPORTE DE INVESTIGACIÓN

Contención urbana y justicia social

Dra. Jasmín Anavel Monterrubio Redonda

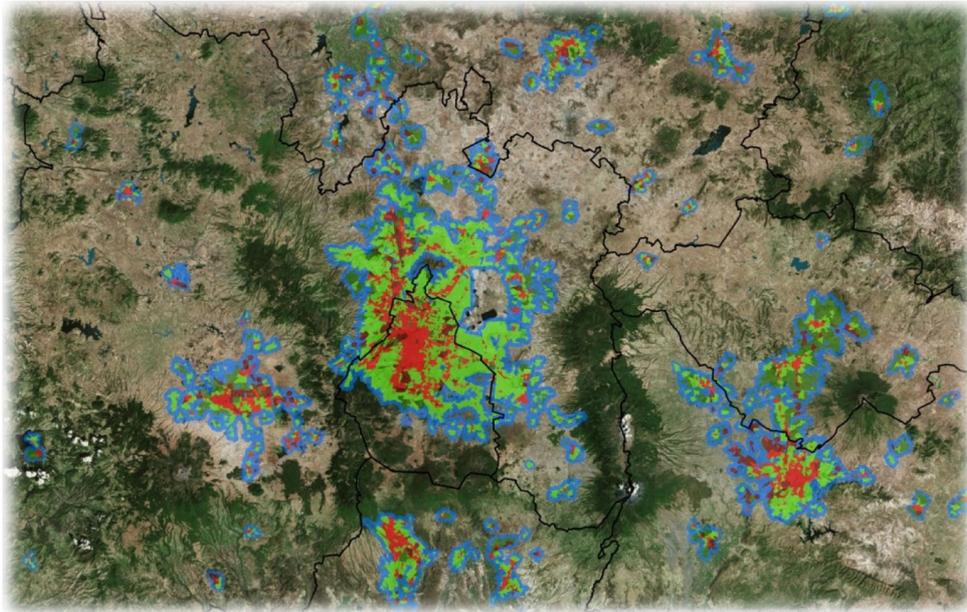
Proyecto Núm, 1144: "Gestión habitacional subsidiaria y derecho a la vivienda en México".

LGAC: Gobierno, políticas públicas y sociedad civil.

Fecha: febrero de 2023

Jasmin Anavel Monterrubio Redonda
Proyecto No. 1144
LGAC Gobierno, políticas públicas y sociedad civil
Departamento de Sociología
Área de Sociología Urbana

CONTENCIÓN URBANA Y JUSTICIA ESPACIAL



Perímetros Contención Urbana en la Zona Metropolitana del Valle de México

Presentación

El presente Reporte de Investigación que lleva por título “Contención urbana y justicia espacial” es producto del trabajo que lleva a cabo, en el seno del Área de Sociología Urbana del Departamento de Sociología, la Dra. Jasmin Anavel Monterrubio Redonda, como parte de proyecto núm. 1114, ***Gestión habitacional subsidiaria y derecho a la vivienda en México.***

El texto hace evidentes los alcances de la utilización del instrumento gubernamental “Perímetros de Contención Urbana” (PCU), que se implementó durante el periodo de 2015 a 2021, con la finalidad de revertir las condiciones de injusticia espacial en la Ciudad de México e inhibir la expansión urbana, por medio de la producción de lo que pretendió ser un programa de “vivienda incluyente”. La exploración que se desarrolla en este reporte de investigación contribuye a desarrollar información objetiva sobre la relación entre contención urbana y justicia espacial a partir de la pregunta que se hace la autora: ¿en qué medida la orientación de la política habitacional hacia la contención del crecimiento urbano -mediane los PCU- contribuyó a la construcción de territorios urbanos más justos?

Mtro. Javier Rodríguez Piña
Jefe del Departamento de Sociología

Resumen

El objetivo del reporte de investigación es explicar los alcances de la utilización de los Perímetros de Contención Urbana COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA HABITACIONAL NACIONAL, para revertir las condiciones de injusticia espacial en la Ciudad de México, DE 2015 A 2021.

Para tal efecto, se propone la operacionalización de la justicia espacial y su vinculación con el derecho a la vivienda a través de tres dimensiones de análisis: los PCU como factor para la producción de “vivienda incluyente”; la garantía de la habitabilidad del entorno por disponibilidad bienes y servicios básicos; la aceptabilidad del entorno a partir de las intervenciones para la DENSIFICACIÓN EN el hábitat popular de barrios céntricos. Elementos todos que integran los tres parámetros propuestos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para materializar el derecho a la vivienda: accesibilidad, disponibilidad y calidad Coneval (2018)

Metodológicamente, se utilizan los datos del Registro Único de Vivienda sobre la vivienda registrada (una muestra de 76 mil viviendas) y el inventario de vivienda (una muestra de 7,926 viviendas y una 470) correspondiente al periodo 2015-2021 disponible a través del Sistema Nacional de Indicadores de Vivienda (SNIIV) (2022); datos abiertos del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, sobre los índices de Metros cuadrados de espacio público por habitantes; Concentración de equipamientos por km² de la Ciudad de México; y, Nivel de servicios básicos y equipamiento por colonia; así como los datos provenientes de la Encuesta del proyecto de investigación Hábitat y Centralidad. Dinámicas urbanas, conflictividad socio-espacial y políticas públicas en los procesos de transformación de los espacios de centralidad urbana e histórica en la Ciudad de México (2014-2018), para trabajar las percepciones de los habitantes del hábitat popular de cuatro barrios céntricos: Alameda Sur, Doctores, Los Ángeles- Guerrero, y La Vieja Merced.

ÍNDICE

PERÍMETROS CONTENCIÓN URBANA EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO	2
PRESENTACIÓN.....	3
RESUMEN.....	4
INTRODUCCIÓN	6
1. (IN)JUSTICIAS ESPACIALES CON RELACIÓN A LAS POLÍTICAS URBANAS Y HABITACIONALES	9
2. POLÍTICAS DE CONTENCIÓN URBANA, DERECHO A LA VIVIENDA Y JUSTICIA ESPACIAL	12
3. PERÍMETROS DE CONTENCIÓN URBANA Y JUSTICIA ESPACIAL.....	14
3.1 DATOS GENERALES DE LA VIVIENDA NUEVA EN CONJUNTO LOCALIZADA EN LOS PCU EN CIUDAD DE MÉXICO, 2015-2021	17
3.2 LOS PCU COMO CONDICIÓN PARA LA PRODUCCIÓN DE "VIVIENDA INCLUYENTE"	20
3.3 LA GARANTÍA DE LA HABITABILIDAD DEL ENTORNO POR DISPONIBILIDAD BIENES Y SERVICIOS BÁSICOS EN TERRITORIOS PCU.....	27
3.4 ACERCA DE LA ACEPTABILIDAD DEL ENTORNO POR EFECTO DE LA REDENSIFICACIÓN EN EL HÁBITAT POPULAR DE BARRIOS CÉNTRICOS.....	34
CONCLUSIONES. LOS ROSTROS DE LA INJUSTICIA ESPACIAL GENERADOS POR LAS POLÍTICAS DE CONTENCIÓN URBANA.....	39
BIBLIOGRAFÍA	42

Introducción

La vivienda es una necesidad humana básica y, al mismo tiempo, es un elemento obligado para la existencia de la ciudad, sin embargo, hoy en día, especialmente en las zonas metropolitanas, se observa una marcada tendencia a separar las áreas habitacionales de lo que es propiamente la ciudad (la ciudad compleja, los espacios de la centralidad), mediante la urbanización periférica que se presenta, por una parte, en condiciones de ocupación formal los conjuntos cerrados para población de ingresos medios y altos, que se autoexcluyen de la ciudad; y, en conjuntos de vivienda social (públicos y privados) construidos en suelo barato, pero no apto que, en muchos casos, alberga a población expulsada de las áreas urbanas más demandadas por el mercado o por decisión administrativa y, por otra parte, asentamientos precarios dispersos de ocupación informal por hogares que con el interés de una buena ubicación, suelo económico o ambos, se establecen en suelo no apto y lejano, lo que complejiza la gestión de servicios públicos (Borja, 2016; Insus, 2020; Sedatu, 2021)

En el caso mexicano, las causas son visibles: desde el inicio de los años 2000, la estrategia habitacional del gobierno mexicano dio preferencia a los componentes financieros y acentuó el papel del mercado como dirigente del sector y dejó relativizó el objetivo primordial de proveer una vivienda adecuada para la población mayoritaria (Mellado, 2015); la producción de vivienda dejó de ser un asunto de desarrollo social y pasó a ser una mercancía y el suelo urbano un factor de especulación al servicio del sector privado.

Como resultado, sobre todo en las zonas metropolitanas, se construyeron enormes conjuntos habitacionales localizados en la periferia urbana por los módicos costos del suelo, pero sin la infraestructura vial y de servicios que se requiere por el tamaño de los proyectos, y sin estimaciones sobre el impacto ambiental, urbano y social, pero con una influencia concluyente en la expansión urbana.

La selección de los lugares y la ubicación de estos desarrollos fue decisión exclusiva de las desarrolladoras privadas y obedeció a las condiciones del mercado inmobiliario y no de la planeación urbana, pues el punto de partida fue la identificación de zonas factibles en cuanto a los tiempos y costos del suelo, que les permitiera disminuir los costos mediante procesos basados en la repetición y en la gran escala de las iniciativas de construcción, aunque no fuera suelo apto (Mellado, 2015; Ramírez, 2015; Goya, 2015)

Estas circunstancias se agravaron por el hecho de que el acompañamiento de los subsidios otorgados por el gobierno federal para adquisición de vivienda nueva en conjunto, no fueron neutrales ante la marginación y la desigualdad pues únicamente fueron útiles para reproducir el modelo, lo que agravó la polarización social, las desigualdades y la producción de injusticia espacial vinculada con la producción de vivienda (Ramírez, 2015), En este marco, con el argumento de establecer estrategias para disminuir los costos sociales y ambientales ocasionados por la añeja falta de atención a la planificación urbana y por los resultados de la política habitacional, fueron cobrando auge las políticas urbanas encaminadas a frenar la dispersión y “contener” la expansión urbana, al transformar el patrón de expansivo por uno que hiciera un uso intensificado de las áreas urbanas ya existentes.

En el ámbito nacional, una de las estrategias propuesta y puesta en marcha por el gobierno mexicano a través de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) fue promover la adopción de los Perímetros de Contención Urbana (PCU) (Conavi, 2018) con la finalidad de inhibir el crecimiento urbano expansivo mediante la orientación de los subsidios que la Conavi otorgó hasta 2021 en cofinanciamiento (suma de crédito, subsidio y ahorro previo) para la adquisición de vivienda nueva en conjunto, localizada en zonas con empleo, equipamiento y servicios, infraestructura y mejor entorno urbano, lo cual plantea la producción de vivienda incluyente, aquella relacionada con las obligaciones, las cuotas, las exigencias y los estímulos fiscales asociados a los proyectos inmobiliarios para vivienda social en áreas intraurbanas (Acosta, 2019; Sedatu, 2018)

Hasta 2019, estos polígonos fueron responsabilidad de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) y se utilizaron para resolver el problema de la localización de la vivienda en suelo apto, a través del otorgamiento de subsidio federal para la adquisición de viviendas nuevas y usadas y la autorización de créditos bancarios para desarrolladores¹ (Conavi, 2018).

Hoy en día ya no son utilizados para el otorgamiento de subsidios, sin embargo, sin duda, tuvieron un impacto en la modificación de la estructura urbana y social que conviene analizar.

¹ A partir de 2021, el RUV en colaboración con la Conavi y el Infonavit hicieron la redefinición de los PCU y hoy se denominan Zonas de Consolidación Urbana (ZCU), se trata de áreas cuyo grado de consolidación se define por indicadores socioeconómicos y satisfactores urbanos. Considera las 401 ciudades del Sistema Urbano Nacional (SUN) y las localidades con una población igual o mayor a 2,500 habitantes (CIDOC Y SHF, 2021)

A partir de lo anterior, la pregunta que surge es ¿en qué medida la orientación de la política habitacional hacia la contención del crecimiento urbano -mediane los PCU- ha contribuido en la construcción de territorios urbanos más justos?

El objetivo del reporte de investigación es explicar los alcances de la utilización de los Perímetros de Contención Urbana como instrumento de la política habitacional nacional, para revertir las condiciones de injusticia espacial en la Ciudad de México, de 2015 a 2021.

Para tal efecto, se propone la operacionalización de la justicia espacial y su vinculación con el derecho a la vivienda a través de tres dimensiones de análisis: los PCU como factor para la producción de “vivienda incluyente”; la garantía de la habitabilidad del entorno por disponibilidad bienes y servicios básicos; la aceptabilidad del entorno a partir de las intervenciones para la densificación² en el hábitat popular de barrios céntricos. Elementos todos que integran los tres parámetros propuestos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para materializar el derecho a la vivienda: accesibilidad, disponibilidad y calidad Coneval (2018)

Metodológicamente, se utilizan los datos del Registro Único de Vivienda sobre la vivienda registrada (una muestra de 76 mil viviendas) y el inventario de vivienda (una muestra de 7,926 viviendas y una 470) correspondiente al periodo 2015-2021 disponible a través del Sistema Nacional de Indicadores de Vivienda (SNIIV) (2022); datos abiertos del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, sobre los índices de Metros cuadrados de espacio público por habitantes; Concentración de equipamientos por km² de la Ciudad de México; y, Nivel de servicios básicos y equipamiento por colonia; así como los datos provenientes de la Encuesta del proyecto Hábitat y Centralidad. Dinámicas urbanas, conflictividad socio-espacial y políticas públicas en los procesos de transformación de los espacios de centralidad urbana e histórica en la Ciudad de México (2014-2018), para trabajar las percepciones de los habitantes del hábitat popular de cuatro barrios céntricos: Alameda Sur, Doctores, Los Ángeles- Guerrero, y La Vieja Merced.

² La finalidad de la estrategia de la densificación es el mejoramiento y mejor aprovechamiento del espacio habitable y consiste en acciones orientadas a incrementar la superficie construida o el parque habitacional o el número de población por metro cuadrado construido (SR, FI y SIMO, 2014).
Jurídicamente la densificación es definida como la “acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes y la población flotante por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras (LGAHOTDU, art. 2do. Parágrafo XII)

Para tales efectos, además la introducción y conclusiones, el documento se aborda en cuatro apartados, el primero bosqueja el significado de las injusticias espaciales desde el punto de vista distributivo; el segundo apartado explica en qué consisten las políticas de contención urbana y su relación con el derecho a la vivienda y la justicia espacial; el tercero aborda el análisis de la producción de vivienda y justicia espacial en los PCU en el periodo 2015- 2021

1. (In)justicias espaciales con relación a las políticas urbanas y habitacionales

La noción de justicia en el territorio tiene como referente teórico fundamental a David Harvey ([1977] 2007), quien propuso como concepto esencial para analizar la manifestación socio espacial de las desigualdades, el de justicia territorial. Más tarde, Edward Soja desarrolló la teoría de la justicia espacial que define como “el reparto equitativo en el espacio de los recursos socialmente valorados, así como también de las oportunidades o posibilidades de utilizarlos o no” (Soja, 2016:102). El argumento central es que las injusticias se perciben sobre los espacios en todas las escalas, a través de la creación de estructuras de ventajas y desventajas distribuidas de forma desigual (Toscana, 2019)

De acuerdo con Soja (2016) en el régimen de acumulación capitalista, la organización espacial de las ciudades es una fuente particularmente poderosa de injusticias espaciales, puesto que el funcionamiento cotidiano del sistema urbano se basa en decisiones de localización que tienden a favorecer la redistribución del ingreso real hacia la población más rica en detrimento de los más pobres.

De esta forma, las injusticias espaciales que existen hoy día son producto tanto de las fuerzas económicas como del sistema político (centros de poder y de toma de decisiones) que concede un desmedido poder a los de arriba (Stiglitz, 2010), que utilizan ese poder para limitar el alcance de la redistribución sin considerar los costos sociales.

Lo anterior pone en evidencia que la justicia espacial no responde a cuestiones “naturales” (Borja, 2016), sino que es una construcción social que surge de la práctica humana que opera dentro de la sociedad en su conjunto, por tanto, tiene una connotación política en la medida en que se relaciona con los ordenamientos sociales e institucionales (contradictorios entre sí) de producción (rendimiento) y distribución (equidad) de recursos escasos en el territorio (Toscana, 2019; Harvey, ([1977] 2007)

Así, la injusticia espacial plantea como punto de discusión las relaciones “entre desigualdad y producción-distribución, es decir, qué se produce, cómo y dónde y, especialmente, quiénes son los que conducen y quiénes se apropian de esa producción y de los beneficios que genera” (Granero, 2017:36).

Así, la injusticia espacial plantea como punto de discusión las relaciones “entre desigualdad y producción y distribución del ingreso (el “control de recursos escasos de la sociedad” Harvey ([1977] 2007: 100), esto es, qué se produce, cómo y dónde y, sobre todo, quiénes conducen y quiénes se apropian de esa producción y de los beneficios que genera (Granero, 2017).

Hablar de justicia espacial remite, sin duda, a la justicia social -principio que “se refiere a los beneficios y a la asignación de las cargas que surgen de un proceso colectivo de trabajo” (Harvey [1977] 2007: 99). Es justicia espacial en tanto que privilegia el espacio “como categoría de análisis válida para interpretar tanto las condiciones que producen injusticias, como los conflictos que surgen por la búsqueda de una mayor justicia” (Soja cit en Santana, 2012)

En tal sentido, la justicia espacial es la búsqueda social y geográfica de un amplio espectro de derechos económicos, sociales y culturales; se trata de la posibilidad de expandir los derechos humanos fundamentales, haciéndolos tangibles en el espacio mediante tres valores fundamentales: dignidad, justicia redistributiva y resignificación de los espacios públicos y colectivos (Acebedo cit. en Santana, 2012)

Observada en el ámbito urbano, la injusticia espacial es la expresión de una organización excluyente del espacio, resultado directo de políticas urbanas puesto que éstas, mediante patrones normativos, orientan la localización de los recursos urbanos (y, con ello, la formación de la renta urbana) y condicionan el acceso social a esos recursos en y a través del espacio urbano, lo cual se relaciona, por tanto, con el derecho a la ciudad en la medida en que afecta la forma de vivir y utilizar la ciudad, especialmente de los hogares con mayores carencias.

Al respecto, con base en la literatura especializada, los ejes analíticos que expresan injusticias espaciales son: el confinamiento (segregación) (por desigualdades socioeconómicas), las disparidades en el territorio (distribución desigual de los recursos públicos) (Villamizar, et al. 2016) y los mecanismos de diferenciación de las prácticas espaciales de sus habitantes (Álvarez, 2013), los cuales, a su vez, expresan los principios relacionados con la justicia social: distribución (igualdad), reconocimiento

(diversidad) y participación (democrática) (Pérez, 2014; Murillo y Hernández, 2011).

En el caso mexicano, uno de los ejemplos más claros de las injusticias espaciales se expresa en las desigualdades en materia del derecho a la vivienda, particularmente, en el acceso de la vivienda social en el ámbito urbano que, en los últimos 20 años se caracterizó por una tendencia a la producción mercantil de vivienda, cuyo modelo de negocios consistió en su producción en masa (mayor volumen para mayores márgenes de utilidad para los desarrolladores) y localización periférica (menores costos del suelo para mayores márgenes de utilidad) (Zentella, 2019:32)

Lo anterior propició la construcción de miles de viviendas ubicadas en las periferias urbanas, cuya planeación le dio una importancia nimia a la proximidad o lejanía con el empleo (tiempo y costo del traslado vivienda-trabajo), los equipamientos educativos, de salud y recreativos, la calidad de los espacios abiertos de encuentro y convivencia, etcétera (Mellado, 2015), con tal de posicionar los productos crediticios hipotecarios, apoyar la creación de reservas territoriales en suelo barato y aumentar los desarrollos habitacionales certificados (aquellos que están fuera de zonas urbanas pero que se "certifica" que cuentan con todos los servicios y equipamiento), con efectos negativos relevantes en la conectividad y la economía de las ciudades y la cohesión social comunitaria (Sedatu, 2021)

Con base en lo anterior, es claro que los mecanismos de financiamiento y la localización relativa de la vivienda producida mercantilmente, tienen un rol esencial en la producción de injusticia espacial porque crean estructuras espaciales duraderas de privilegio y beneficio, basadas en factores de localización y distancia de los consumidores que favorecen más a unos que a otros, particularmente en materia de infraestructura y servicios (Soja, 2016; Toscana, 2019; Pérez, 2016)

En consecuencia, lo que está en juego en el avance de la justicia espacial, es la forma en cómo resolver la aparente contradicción entre la calidad de la ubicación de la vivienda (que esté a una proximidad razonable del empleo y a otras actividades urbanas que suponen la vida en la ciudad) y su asequibilidad, esto es, la primera condición para lograr la justicia espacial es la accesibilidad económica del suelo como principal insumo para la construcción de vivienda social intraurbana, puesto que es precisamente el mercado del suelo el que coloca a cada habitante en un lugar determinado, lo cual tiene que ver no solo con la solvencia para comprar el suelo y la vivienda, sino también con el conjunto de normas que categoriza el territorio (Pérez, 2016)

Al respecto, en la Ciudad de México las condiciones de injusticia espacial expresada en las inequitativas condiciones de acceso a la vivienda tienen como componentes esenciales, a manera de hipótesis: la persistencia de una gran cantidad de pobreza patrimonial (problemas de acceso a suelo apto, a una vivienda con calidad y servicios públicos básicos), por efecto de disparidades en el territorio -particularmente en el ámbito urbano- que afecta, sobre todo, a grupos vulnerables; segregación residencial; y, alteraciones en las prácticas sociales relacionadas con la identidad social urbana y en los procesos sociales de apropiación del espacio urbano (proceso de habitar) que modifican la experiencia urbana, que diluyen el sentido de solidaridad y de integración comunitaria y generan conflicto.

Esta problemática, vinculada con el modelo analítico del Coneval (2018) acerca de la materialización del derecho a la vivienda en México, se relaciona con las tres dimensiones que integran los elementos que conforman la vivienda digna y su entorno desde un enfoque de políticas basado en derechos (EBD): accesibilidad, disponibilidad y calidad³ (Coneval, 2018: 55) Es con esta base que se hace el análisis de la relación entre justicia espacial y derecho a la vivienda.

2. Políticas de contención urbana, derecho a la vivienda y justicia espacial

Desde principios de los años 2000, el esquema de crecimiento horizontal anárquico de las principales ciudades del país, los cambios en la conformación de las familias y la existencia de un déficit en el abasto de los servicios urbanos básicos, amenazó el éxito del crecimiento del sector de la vivienda, ante lo cual fueron resaltando en importancia las estrategias para la consolidación de las ciudades con un modelo compacto y de mayor densidad con programas para fomentar la vivienda accesible, disminuir la presión de crecimiento y expansión sobre el suelo de conservación; reducir la presión de cambio de uso de suelo y la venta ilegal en la propiedad ejidal y comunal (IPDP, 2022); y, lograr un crecimiento interior de manera vertical, reciclando y re desarrollando los espacios intraurbanos abandonados o subutilizados para su mayor y mejor uso (SR, FI y SIMO, 2014).

³ De acuerdo con el Coneval "la accesibilidad implica que la vivienda pueda estar al alcance de las personas en términos físicos, económicos y jurídicos". La disponibilidad abarca tres componentes: territorial (reservas territoriales destinadas a viviendas en zonas bien ubicadas y para diferentes grupos sociales), servicios básicos y complementarios y equipamiento para el desarrollo comunitario; y calidad de la vivienda que integra los componentes técnicos, aceptabilidad y comunitaria (Coneval, 2018:55)

En el caso de la Ciudad de México, las políticas de contención urbana iniciaron de manera formal, desde principios de los años 2000, con el polémico Bando dos⁴ (en diciembre de 2000) y su incorporación como política urbana en el Programa General de Desarrollo Urbano en 2003. Fue en este periodo donde se estableció como objetivo rector del ordenamiento territorial (OT) de la Ciudad de México, establecer las condiciones necesarias para renovar las áreas correspondientes a la Ciudad Central (Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza) y las áreas consolidadas de las alcaldías ubicadas en el contorno de la primera Unidad de Ordenamiento Territorial (conformada por las demarcaciones territoriales de Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco) de la ciudad a través de impulsar la vivienda social, como estrategia principal de ocupación del territorio⁵ (GDF, 2000).

En el ámbito nacional, fue en 2014 que, con la finalidad de facilitar entornos urbanos compactos, la política urbana nacional incorporó como una de sus acciones, promover la adopción de los Perímetros de Contención Urbana (PCU) para apoyar la delimitación del crecimiento deseable de las ciudades al condicionar el financiamiento federal a proyectos inmobiliarios que cumplieran con lineamientos y estándares urbanos mínimos establecidos por la Comisión Nacional de Vivienda (Sedatu, 2014)

En ambos casos, las estrategias para contener el crecimiento expansivo de la ciudad, se observa en dos vertientes: a) la puesta en marcha de políticas e instrumentos de gestión del suelo para densificar las áreas centrales y consolidadas, sobre todo a través de desarrollos verticales; y, b) la restricción o contención de construcción en áreas periféricas.

Lo anterior implicó, desde el ámbito local, la definición de una serie de disposiciones administrativas vinculadas especialmente con el acceso al suelo para vivienda mediante dos mecanismos básicos: la intervención directa del gobierno en la oferta de suelo e infraestructura, y su intervención

⁴ El Bando informativo número dos denominado "Impulso al crecimiento habitacional del centro de la Ciudad de México" dio pie a la definición de las políticas orientadas a revertir el crecimiento de la ciudad a partir de restringir la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales de impacto urbano en delegaciones periféricas que demanden un gran consumo de agua e infraestructura; promover el crecimiento poblacional hacia las delegaciones centrales para aprovechar la infraestructura y servicios subutilizados; impulsar la construcción de vivienda para la gente humilde la ciudad y emitirun Certificado Único para otorgar la factibilidad de agua, drenaje, vialidad impacto urbano y uso de suelo para conjuntos habitacionales menores a 200 viviendas en zonas aptas (GDF, 2000)

⁵ Se hicieron reformas y adiciones al marco jurídico para el desarrollo urbano: emisión de los nuevos Reglamentos de Construcciones; Desarrollo Urbano; Impacto Ambiental; y Riesgo y Verificación Administrativa; nueva versión del Programa General para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2003); disposiciones para el ordenamiento del paisaje urbano; se revisaron y modificaron las Leyes de Desarrollo Urbano, Ambiental, Vivienda, del Notariado, de Procedimiento Administrativo, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Código Penal y el Código Financiero, todos del Distrito Federal; al igual que modificaciones a las normas de ordenación general, entre otras (Castillo, 2005).

indirecta por medio del establecimiento de normas y regulaciones sobre los usos de suelo autorizados (CIDOC y SHF, 2006).

De manera general, los argumentos fueron que el ordenamiento territorial en materia de vivienda contribuye a disminuir desigualdades en el territorio puesto que favorece la distribución de las cargas y beneficios del desarrollo urbano; permite, además, la regeneración de zonas deterioradas, el aprovechamiento de la infraestructura física existente y el respeto de la identidad y el arraigo de las familias en su espacio de vida. Sin embargo, la pregunta y desafío mayor fue ¿dónde?

En razón de lo anterior, lo que está en juego en materia de justicia espacial es la definición de las áreas de contención urbana en un contexto en el que la operación de una política e instrumentos establecidos desde la federación debe (o debería) considerar la lógica de los actores y problemática local, puesto que se trata de la definición de las áreas en las que se concentrará la inversión pública y privada para producir vivienda social en suelo apto intraurbano que permita la redensificación al mismo tiempo que la permanencia de la población originaria (o el no desplazamiento por factores socioeconómicos) (Monkkonen y Giottonini, 2017; Monterrubio, 2009)

De esta forma, analizar la justicia espacial desde los perímetros de contención urbana tiene como trasfondo evaluar los efectos de las políticas urbanas y habitacionales nacionales sobre la organización espacial de los territorios locales.

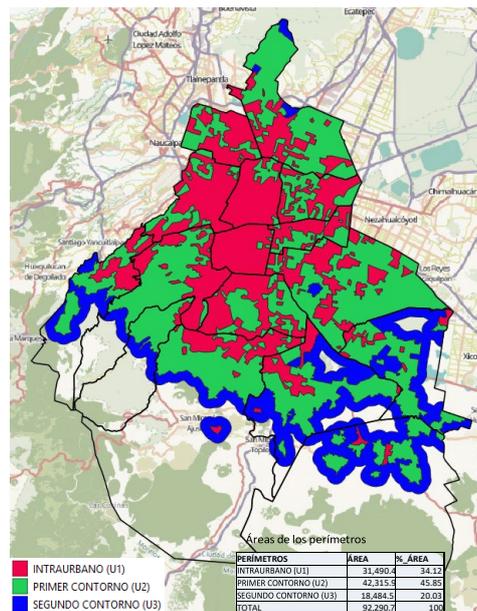
3. Perímetros de Contención Urbana y justicia espacial

En 2012, ante la falta de planes o programas de desarrollo urbano actualizados y vigentes en la totalidad de las localidades urbanas del Sistema Urbano Nacional, la Conavi propuso la conformación de los Perímetros De Contención Urbana como un instrumento para definir parámetros para el otorgamiento de los subsidios a las personas beneficiarias de sus programas.

Para tal efecto la Conavi delimitó los PCU con base en metodologías geoespaciales a partir de fuentes oficiales (particularmente INEGI y el Registro Único de Vivienda -RUV-), que identifican geográficamente el nivel de consolidación urbana mediante el acceso de sus habitantes a fuentes de empleo, servicios de infraestructura, equipamiento y movilidad.

Con sus variantes en el tiempo, los PCU se clasifican en tres ámbitos o contornos (figura 1): intraurbano U1, son zonas urbanas consolidadas con acceso a empleo, equipamiento y servicios urbanos; primer contorno U2, zonas en proceso de consolidación con infraestructura y servicios urbanos de agua y drenaje (mayor a 75 por ciento), y segundo contorno U3, zonas contiguas al área urbana, cinturón periférico al área urbana definido de acuerdo con el tamaño de la ciudad” (Conavi, 2018:22)(figura 1)

Figura 1. Perímetros de Contención Urbana en la CDMX



Fuente: SNIIV. Inventario de vivienda. Datos abiertos 2015-2021

En estos perímetros, los subsidios fueron otorgados por acción de vivienda a través de una instancia ejecutora, con la finalidad de reducir el adeudo total del costo de la vivienda. Se trató de una aportación monetaria directa diferenciada según la localización del proyecto.

La calificación por ubicación de la reserva territorial inscrita en el Registro Nacional de Reservas Territoriales⁶ (RENARET) y los cálculos del puntaje para la obtención del subsidio basado en la calidad de la vivienda, se llevó a cabo con la colaboración del Registro Único de Vivienda (RUV) (Conavi, 2018)

En los procesos de calificación de la reserva territorial, para beneficiar a los desarrolladores de vivienda que ya tuvieran inversión dentro de las reservas territoriales registradas en el RENARET, se establecieron reglas de excepción, entre las que destacan:

- *La regla de intersección* mediante “la cuál se otorgó la calificación U3 a todos los predios adquiridos por un mismo propietario antes del 11 de febrero de 2013 y ubicados contiguos unos de los otros, en los que una o varias fracciones se sobreponen con U3” (Conavi, 2018:6).

⁶ El RENARET es un sistema automatizado que se creó con la finalidad de calificar las reservas de suelo para uso habitacional de los desarrolladores o promotores de vivienda con respecto a su ubicación en los perímetros de contención urbana (Conavi, 2018)

- *La regla de sobreposición* que consistió en “otorgar la mejor calificación a las RT cuando estuvieran sobrepuestas en más de 20% en los PCU U1 o U2” (Conavi, 2018:6).
- *La regla de contagio* que permitió “autorizar la calificación U3 a todos los predios adquiridos por un mismo propietario antes del 11 de febrero de 2013 y ubicados contiguos unos de los otros, en los que una o varias fracciones se sobreponen con U3 (Conavi, 2018:7).; y,
- *La regla de contigüidad* que consistió en “controlar la ocupación de la reserva territorial calificada en su totalidad como U1, U2 o U3, pero que solo una fracción del predio se encontraba en los PCU, a través del cumplimiento del avance de urbanización en 50%, avance de obra en 50% y DTU en 30%, cada 200 metros paralelos a U3; lo cual se verificaba en la Mesa Técnica de Regla De Contigüidad” (Conavi, 2018:8). Con ellas se controlaba la forma de ocupación de las reservas territoriales y el acceso a los subsidios (Conavi, 2018)

Los parámetros para la asignación y montos del subsidio tuvieron como base: la validación de la ubicación de las viviendas vinculadas al subsidio a través de verificación documental; el soporte normativo o contractual correspondiente; y, la calificación de las reservas territoriales registradas en el RENARET.

Como resultado de su aplicación, el gobierno federal argumenta que sí se disminuyó el crecimiento de las áreas urbanas hacia la periferia, aunque esto no necesariamente detuvo el crecimiento de las ciudades, sí se reorientó su crecimiento a partir de una mayor densificación, lo que permitió hacer más eficiente el acceso al equipamiento urbano y los servicios, creando con ello ciudades más compactas y con una mayor conectividad (Conavi, 2018).

No obstante, los resultados de las auditorías que evaluaron el instrumento (ASF, 2014) muestran que muchas de las viviendas no fueron construidas dentro de los perímetros y que los mecanismos de validación de la localización de la vivienda fueron laxos y, en algunos casos, apócrifos (ASF, 2018).

A la luz del tiempo de su puesta en marcha, las preguntas son ¿cuáles fueron realmente los alcances de este mecanismo para lograr el equilibrio en la asignación y redistribución de beneficios por la transformación urbana a partir de la producción de vivienda? ¿qué tanto se logró aliviar o sanar la fractura social que se manifiesta en la división social del espacio?

Si bien es cierto que no existe una fórmula precisa para analizar la existencia de injusticias en el espacio y, como menciona Musset (2015), muchas veces es más un juicio de valor -acerca de la distribución de los recursos escasos y la gestión del suelo en el espacio urbano-, en la búsqueda de los elementos que permitan analizar y delinear posibles aproximaciones empíricas, se propone la operacionalización de la justicia espacial y su vinculación con el derecho a la vivienda a través de tres vertientes de análisis: los PCU como condición para la producción de “vivienda incluyente”; la habitabilidad del espacio urbano por disponibilidad de bienes y servicios básicos, establecida como requisito en los PCU; y, la aceptabilidad del entorno a partir de las intervenciones para la redensificación en el hábitat popular de barrios céntricos. Estos factores responden a las tres condiciones propuestas por el Coneval para materializar el derecho a la vivienda: accesibilidad, disponibilidad y calidad Coneval (2018).

3.1 Datos generales de la vivienda nueva en conjunto localizada en los PCU en ciudad de México, 2015-2021

En el periodo de referencia, de acuerdo con el inventario de vivienda del Registro Único de Vivienda (RUV), de una muestra de 76 mil viviendas nuevas en conjunto registradas de 2015 a 2021, el mayor volumen (72 por ciento) se construyó en los perímetros U1 (tabla 1)

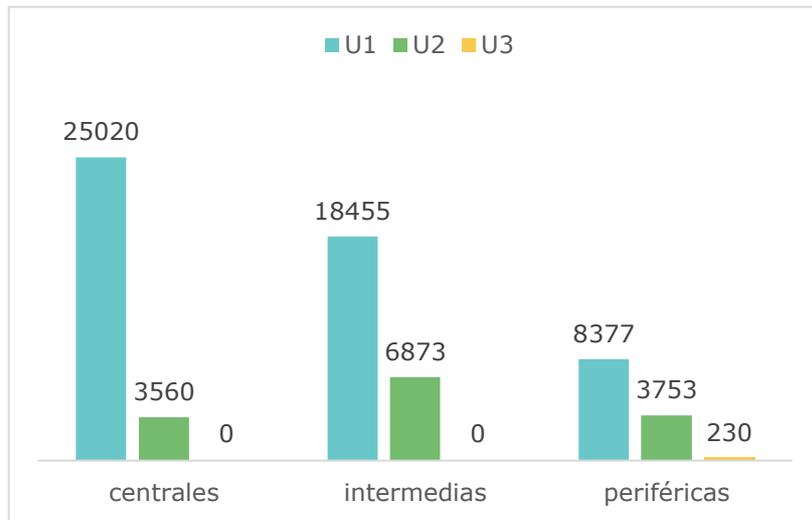
Tabla 1. Oferta de vivienda para adquisición según localización en PCU en Ciudad de México, 2015-2021

PCU	ACCIONES	%
U1	55,078	72%
U2	20,783	27%
U3	14	0%
FC	126	0%
TOTAL	76,001	100%

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) (2022). Inventario de vivienda. Datos abiertos 2015-2021

En el gráfico 1 se observa que, del total de vivienda construidas, el porcentaje más alto de la oferta de vivienda nueva en conjunto se concentró en U1 de las alcaldías de la Ciudad Central, lo cual es correspondiente con el objetivo de los PCU y con la orientación de la política urbana local, pues desde que iniciaron las políticas de contención (con el Bando Dos), las delegaciones centrales e intermedias, fueron las que contaron con la normatividad y los incentivos fiscales para producir vivienda incluyente, además de los subsidios directos (federales y locales) del Estado para aumentar la capacidad de consumo de la demanda agregada de vivienda.

Gráfico 1. Localización de oferta de vivienda nueva en conjunto, según PCU y contorno urbano de la Ciudad de México, 2015-2021



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) (2022). Inventario de vivienda. Datos abiertos 2015-2021

Respecto de la construcción de vivienda dentro de los PCU por alcaldía, como se observa en el gráfico 2, es en Benito Juárez y Miguel Hidalgo (alcaldías centrales que tienen los índices más bajos de rezago social) que cerca de 100 por ciento corresponde a viviendas localizadas en U1, esto es, cercanas al empleo y con todos los servicios.

Gráfico 2. Porcentaje de oferta de vivienda nueva en conjunto localizada en U1 según alcaldía en Ciudad de México, 2015-2021

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) (2022). Inventario de vivienda. Datos abiertos 2015-2021

En cuanto al segmento por valor de la vivienda⁷, 86 por ciento fue para vivienda de tipo tradicional y media y 12 por ciento para vivienda económica y popular (corresponde a la vivienda de interés social), el resto fue para vivienda residencial.

Con relación a la localización por PCU, contorno urbano y valor de la vivienda, 59 por ciento de las viviendas económicas construidas en U1 estuvieron en las alcaldías intermedias y 40 por ciento en las centrales; 68 por ciento de la vivienda popular se construyó en las intermedias, mientras que más de 50 por ciento de vivienda residencial y residencial plus están en las centrales (particularmente en Benito Juárez), lo que indica procesos fuertes de segregación por la baja accesibilidad económica en territorios con empleo y servicios para las familias de escasos recursos.

Acerca de las dimensiones de la vivienda, 43 por ciento corresponde a viviendas de 45 a 60 m², 54 por ciento es vivienda con una superficie mayor a los 60 m² y tres por ciento fue vivienda de menos de 45 m².

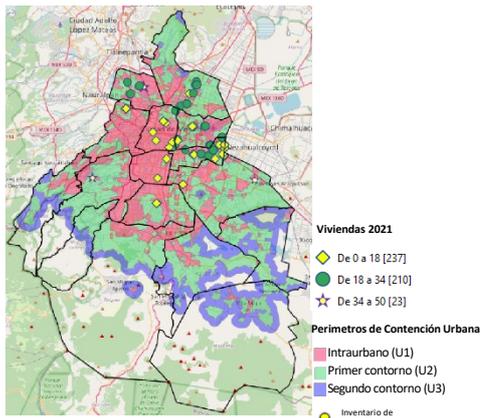
De esta misma muestra destaca que 38 por ciento fue construido en territorios con índice muy bajo de rezago social; 61 por ciento con grado bajo y uno por ciento con grado medio.

Por otro lado, según el precio declarado del valor de la vivienda, en el perímetro U1, 57 por ciento fue para vivienda tradicional y 38 por ciento para vivienda media; sin embargo, según el precio final de venta, 84 por ciento fue vendido a costos de vivienda media y 13 por ciento de tradicional, de manera que el costo real de la vivienda es considerablemente mayor del que declaran los desarrolladores a las autoridades para recibir los incentivos fiscales, facilidades administrativas y subsidios a la demanda, lo que significa que los costos reales de la vivienda están fijados por la escasez y la utilidad y se genera injusticia espacial en tanto que la asignación de los recursos públicos mencionados se hace en los territorios donde el inmobiliario lo solicita para construir la vivienda según su preferencia y no en las localidades que tienen mayores carencias.

⁷ Segmento por valor de la vivienda: Económica. Superficie construida en promedio: 40m², costo promedio: 118 UMAs cuentan con 1 baño, cocina, área de usos múltiples. Popular. Superficie construida en promedio: 50m², costo promedio: de 118.1 a 200 UMAs cuentan con 1 baño, cocina, estancia, comedor, de 1 a 2 recámaras y 1 cajón de estacionamiento. Tradicional. Superficie construida en promedio: 71m², costo promedio: de 200.1 a 350 UMAs cuentan con 1 y ½ baños, cocina, estancia-comedor, de 2 a 3 recámaras, 1 cajón de estacionamiento. Media. Superficie construida en promedio: 102m², costo promedio: de 350.1 a 750 UMAs cuentan con 2 baños, cocina, sala, comedor, de 2 a 3 recámaras, cuarto de servicio y 1 a 2 cajones de estacionamiento. Residencial. Superficie construida en promedio: 156m², costo promedio: de 750.1 a 1,500 UMAs cuentan con 3 a 4 baños, cocina, sala, comedor, de 3 a 4 recámaras, cuarto de servicio, sala familiar y 2 o 3 cajones de estacionamiento. Residencial plus. Superficie construida en promedio: más de 156m², costo promedio: más de 750.1 a 1,500 UMAs cuentan con más de 4 años, cocina, sala, comedor, más de 4 recámaras, cuarto de servicio, sala familiar y más de 3 cajones de estacionamiento (SNIIV, 2022)

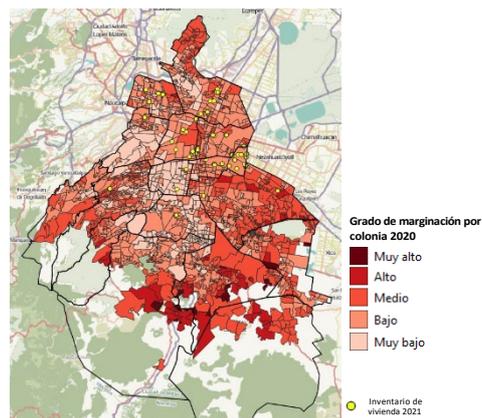
En la misma tesitura, pero de una muestra de 420 viviendas, como se observa en las figuras 2 y 3, la oferta de vivienda nueva en conjunto para adquisición se concentró en territorios con porcentajes de pobreza más bajos y en territorios con media y baja marginación, es decir, en territorios históricamente beneficiados por la inversión en infraestructura y urbanización.

Figura 2. Viviendas construidas en PCU según porcentaje de pobreza en 2021



Fuente: Observatorio Urbano de la Ciudad de México. UAM. Azc (2022) con base en SNIIV (2022) Inventario de vivienda. Datos abiertos para 2021

Figura 3. Viviendas construidas según grado de marginación por colonia



Fuente: Observatorio Urbano de la Ciudad de México. UAM. Azc (2022) con base en SNIIV (2022) Inventario de vivienda. Datos abiertos para 2021

3.2 Los PCU como condición para la producción de “vivienda incluyente”

En materia de derecho a la vivienda y justicia espacial, la vivienda incluyente construida al amparo de los PCU, remite al tema de la accesibilidad económica y física de la vivienda como resultado de los requisitos establecidos para la calificación territorial y la obtención de incentivos y subsidios relacionados con los proyectos inmobiliarios de vivienda social localizados en los PCU para acceder a los beneficios que brinda la centralidad.

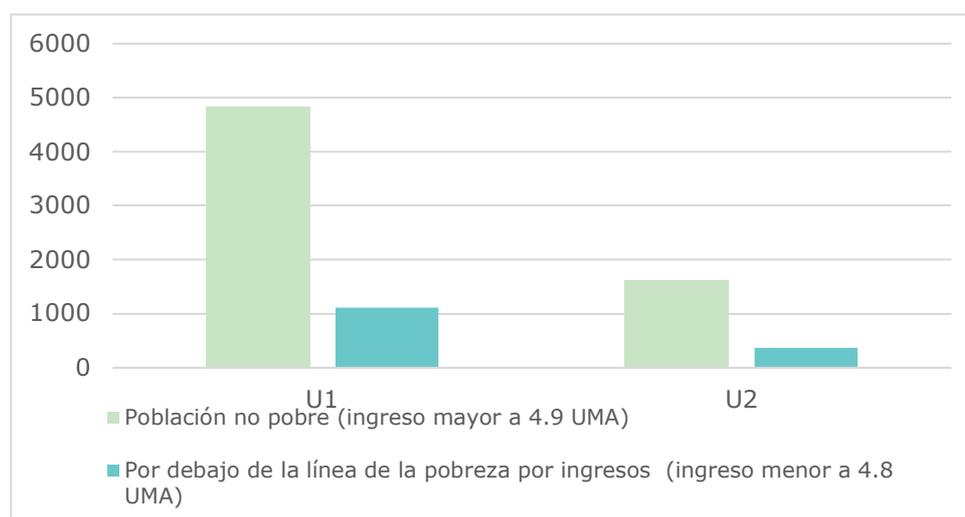
Involucra el análisis sobre la disposición desigual de bienes materiales o simbólicos producto de procesos y mecanismos institucionales y prácticas que erosionan la satisfacción de derechos (Pérez, 2014), en este caso, del derecho a la vivienda y del derecho a la ciudad.

Por disponibilidad de datos, se considera una muestra de 7,926 viviendas nuevas en conjunto, localizadas en los PCU determinados para la Ciudad de México, en el periodo 2015-2021. En una primera aproximación, algunos los resultados se expresan a continuación.

De total de la muestra, 49 por ciento de las viviendas fue adquirido con financiamiento bancario; 27 por ciento por Organismos Nacionales de Vivienda (principalmente Infonavit), lo cual apunta que las viviendas fueron financiadas principalmente por entidades financieras privadas, para personas con empleo formal y con capacidad crediticia.

De la misma muestra destaca que, 19 por ciento de las viviendas fue adquirido por compradores con ingresos de hasta 4.8 UMA (por debajo de la línea de la pobreza⁸), de éstas, ocho de cada 10 viviendas se localizaron en U1(gráfico 3). El restante 81 por ciento de viviendas fue adquirido por personas no pobres.

Gráfico 3. Viviendas nuevas en conjunto adquiridas según PCU y rango de ingresos en Ciudad de México, 2015-2021

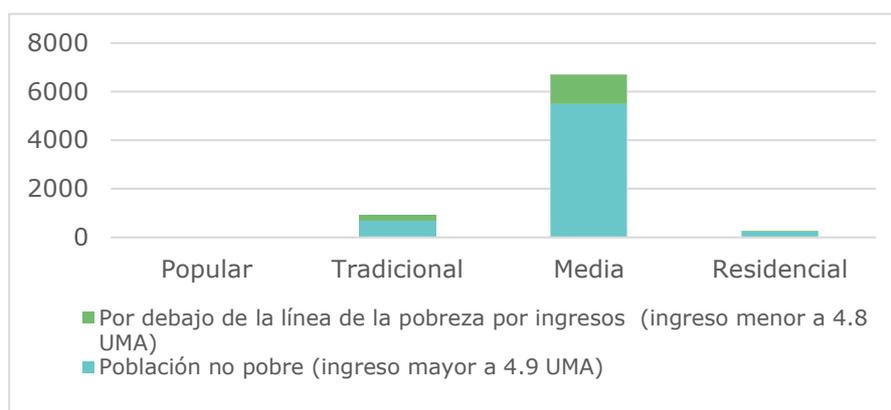


Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) (2022). Inventario de vivienda. Datos abiertos 2015-2021.

Aún con una carencia fuerte de ingresos, el mayor número de viviendas adquiridas por la población de menores ingresos se concentró en vivienda media (gráfico 4), lo que compromete la asequibilidad de la vivienda por los altos porcentajes de ingreso dedicados a resolver esta necesidad.

⁸ Línea de la pobreza por ingresos "es la suma de la canasta alimentaria y no alimentaria que permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades básicas, aún si hiciera uso de todo su ingreso" Coneval (Coneval, 2021)

Gráfico 4. Viviendas nuevas en conjunto adquiridas según segmento por valor de la vivienda y rango salarial en Ciudad de México, 2015-2021



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) (2022). Inventario de vivienda. Datos abiertos 2015-2021

Respecto del tamaño de la vivienda, en la tabla 2 se distingue la relación entre las dimensiones de la vivienda y las posibilidades de adquisición según ingresos e indica que, en ambos perímetros, las viviendas más pequeñas tienen un mayor peso relativo en las personas que se ubican por debajo de la línea de pobreza por ingresos, lo cual responde a la cuestión económica de que dimensiones más reducidas limitan las desventajas de los costos altos de la vivienda, sin embargo, compromete la posibilidad de disminuir el hacinamiento.

Tabla 2. Dimensiones de las viviendas nuevas en conjunto localizadas en PCU, adquiridas según rango de ingreso 2015-2021

SUPERFICIE DE LA VIVIENDA/ RANGO DE INGRESOS /PCU	U1	%	U2	%	TOTAL
POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE LA POBREZA POR INGRESOS 1/	1111	100%	367	100%	1478
HASTA 39 M2	7	1%		0%	7
40 A 50 M2	591	53%	189	51%	780
51 A 59 M2	339	31%	125	34%	464
60 A 71 M2	149	13%	40	11%	189
72 A 100 M2	18	2%	9	2%	28
MÁS DE 101 M2	7	1%	3	1%	10
POBLACIÓN NO POBRE 2/	4832	100%	1616	100%	6448
HASTA 39 M2	3	0%	1	0%	4
40 A 50 M2	2361	49%	723	45%	3084
51 A 59 M2	1686	35%	607	38%	2293
60 A 71 M2	642	13%	174	11%	816
72 A 100 M2	92	2%	45	3%	137
MÁS DE 101 M2	48	1%	66	4%	114
TOTAL	5943	75%	1983	25%	7926

Nota: 1/ingreso menor a 4.8 UMA; 2/ ingreso mayor a 4.9 UMA

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) (2022). Inventario de vivienda. Datos abiertos 2015-2021

Relacionado con la accesibilidad económica según el segmento por valor de la vivienda (tabla 3) se observa que, en la mayor parte de casos analizados, los precios de venta superaron considerablemente los precios declarados.

Tabla 3. Diferencias entre el precio declarado y el de venta de la vivienda nueva en conjunto localizada en PCU en Ciudad de México, según segmento por valor de la vivienda, 2015-2021

PRECIO DECLARADO / PRECIO DE VENTA / PCU	U1	U2	Total
POPULAR	216	77	293
POPULAR	1		1
TRADICIONAL	3		3
MEDIA	213	77	290
TRADICIONAL	3402	915	4317
TRADICIONAL	737	167	904
MEDIA	2570	710	3280
RESIDENCIAL	94	38	132
MEDIA	2239	978	3217
TRADICIONAL	7	22	30
MEDIA	2185	934	3119
RESIDENCIAL	47	21	68
RESIDENCIAL	86	13	99
MEDIA	23	4	27
RESIDENCIAL	63	9	72
TOTAL	5943	1983	7926

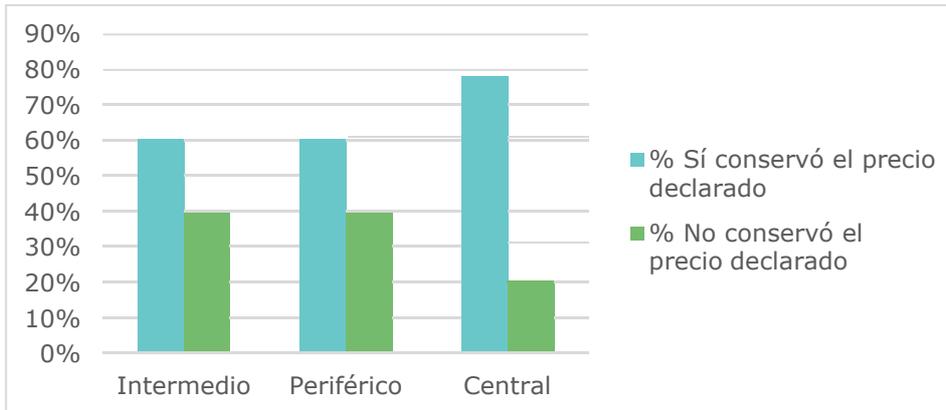
Nota: Precio declarado se refiere al valor de la vivienda declarado en el registro en el RUV. El precio de venta se refiere al precio de la vivienda en pesos contenido en los datos del financiamiento.

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) (2022). Inventario de vivienda. Datos abiertos 2015-2021

Acerca de la localización de la vivienda y el incremento del precio declarado, en seis de cada diez viviendas nuevas en conjunto se conservó el precio declarado con respecto al precio de venta. En U1, 30 por ciento de las viviendas se vendieron más caras de lo declarado y en U2, 35 por ciento.

Por contorno urbano (gráfico 5), las alcaldías centrales concentran el mayor porcentaje de viviendas que se vendieron al costo muy cercano o igual al declarado; mientras que en las intermedias y periféricas son los territorios en los que más se modificaron los costos.

Gráfico 5. Viviendas nuevas en conjunto por contorno urbano de Ciudad de México, según se conservó o no el precio declarado de la vivienda para su adquisición, 2015-2021

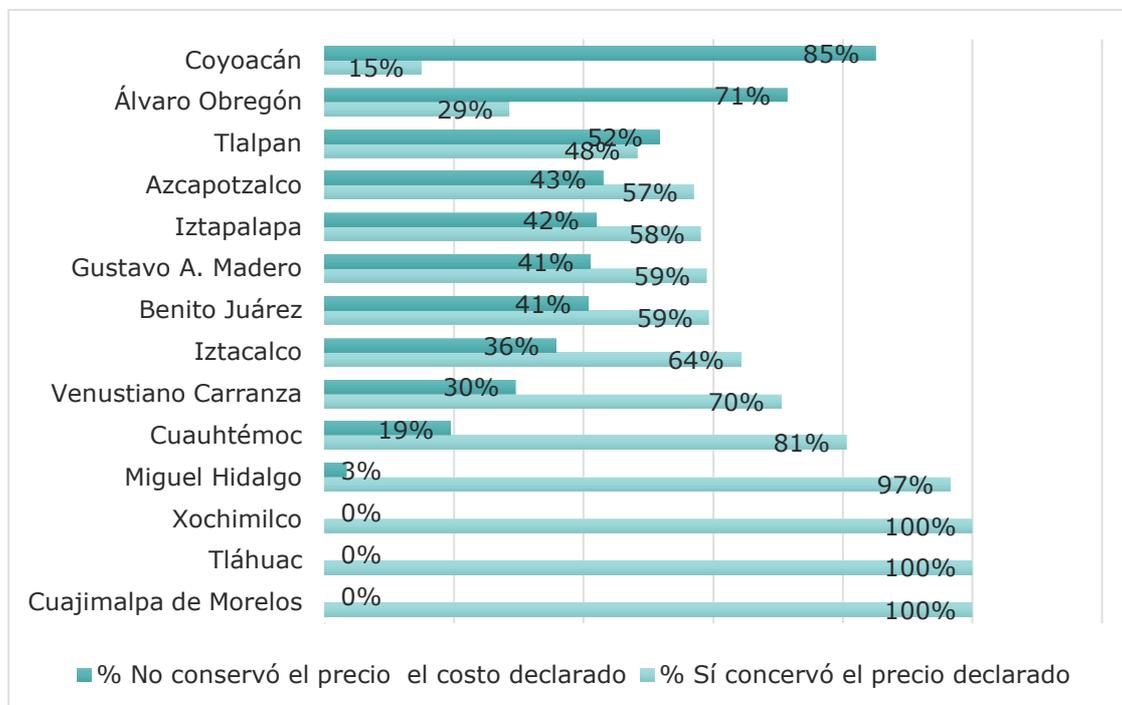


Nota: El precio declarado se refiere al valor de la vivienda declarado en el registro en el RUV. El precio de venta se refiere al precio de la vivienda en pesos contenido en los datos del financiamiento (SNIVV, 2022)

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) (2022). Inventario de vivienda. Datos abiertos 2015-2021

Por alcaldía, fue en Coyoacán, Álvaro Obregón y Tlalpan (periféricas), donde menos se respetó el costo declarado (gráfico 6), lo que implica procesos laxos de seguimiento de la aplicación de las regulaciones para la asignación de los apoyos a la producción de vivienda, particularmente la social.

Gráfico 6. Viviendas nuevas en conjunto por alcaldía de Ciudad de México, según se conservó o no el precio declarado de la vivienda para su adquisición, 2015-2021



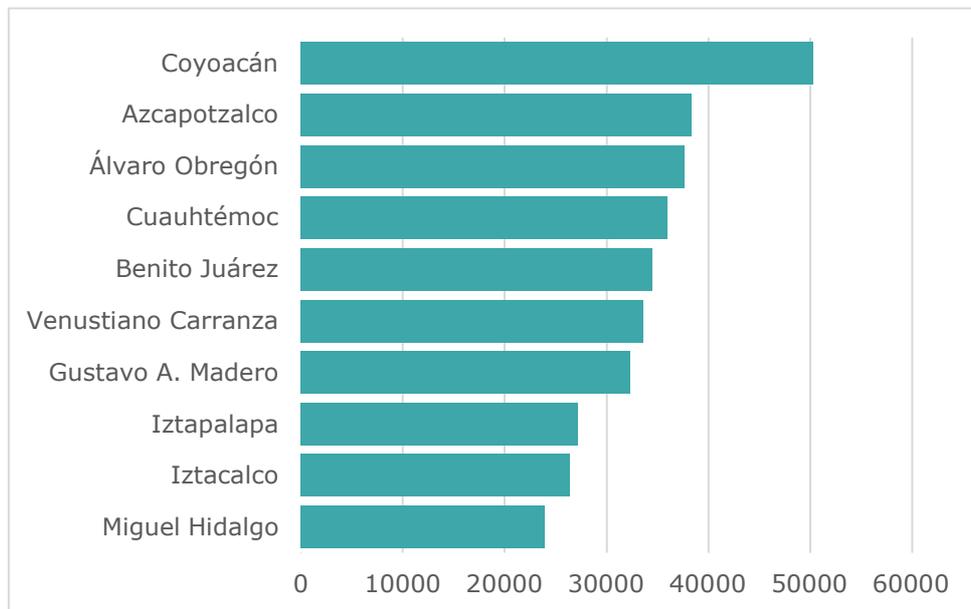
Nota: El precio declarado se refiere al valor de la vivienda declarado en el registro en el RUV. El precio de venta se refiere al precio de la vivienda en pesos contenido en los datos del financiamiento (SNIVV, 2022)

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) (2022). Inventario de vivienda. Datos abiertos 2015-2021

En la misma tesitura, las alcaldías Coyoacán e Iztacalco concentran los porcentajes más altos que demuestran que la vivienda se vendió a precios que exceden tres o más veces el precio declarado, lo que significa que, por ejemplo, en el caso de la vivienda popular cuyo precio declarado fue de 6,843 pesos por m2 construido, se adquirió, en los hechos en 17,198 mil pesos m2, lo que, indudablemtne, compromete la asequibilidad de la vivienda.

Sobre el mismo tema, en 2021, la localización por PCU y alcaldía (gráfico 7), la mediana más alta del precio de venta de la vivienda por m2 está en U2, en la alcaldía Coyoacán; mientras que en las centrales (U1), destacan las medianas de Cuauhtémoc y Benito Juárez como las más altas.

Gráfico 7. Mediana del precio de venta de las viviendas (m2) por alcaldía en Ciudad de México en 2021



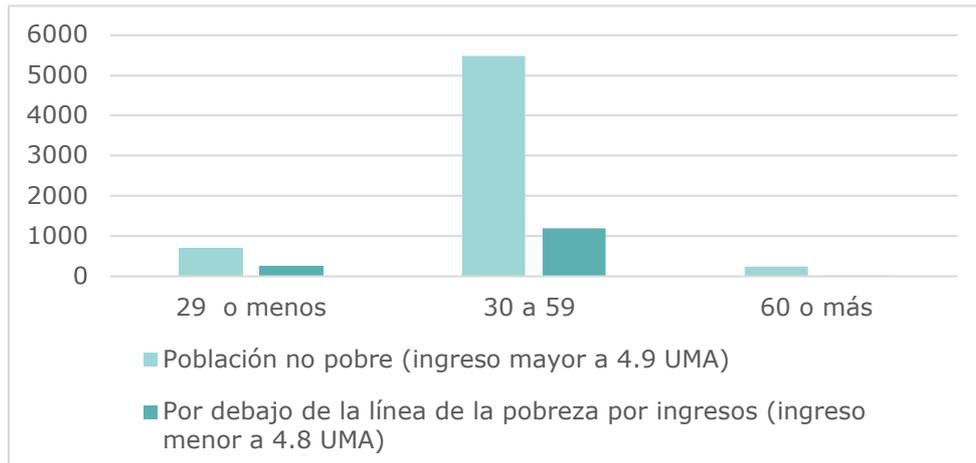
Nota: El precio declarado se refiere al valor de la vivienda declarado en el registro en el RUV. El precio de venta se refiere al precio de la vivienda en pesos contenido en los datos del financiamiento (SNIVV, 2022)

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) (2022). Inventario de vivienda. Datos abiertos 2021.

Respecto de este tema, es importante mencionar que en estos territorios, la dinámica de precios de la vivienda está marcada, en parte, por la presión que ejerce la demanda (por las economías de urbanización) y la disponibilidad de suelo para densificar, pero sobre todo, por el acaparamiento y el valor especulativo del suelo, lo que implica que la injusticia espacial se genera por el acceso desigual al mercado de suelo formal y con una localización adecuada para la producción de vivienda social al interior de la ciudad.

Relacionado también con la accesibilidad económica, el grupo menos favorecido, por rango de edad, fue el de 60 y más años, que adquirió tres por ciento de la oferta de vivienda, seguido del grupo de jóvenes de 29 años o menos, que adquirieron 12 por ciento (gráfico 8). Al respecto cabe resaltar que, en ambos grupos, la mayoría de quienes pudieron adquirir la vivienda son personas consideradas como no pobres.

Gráfico 8. Viviendas nuevas en conjunto adquiridas según rango de edad e ingresos, en Ciudad de México, 2015-2021



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) (2022). Inventario de vivienda. Datos abiertos 2015-2021

Relativo al tipo de vivienda, de las 7926 viviendas, 98 por ciento de la oferta de vivienda nueva en conjunto es vivienda vertical. En U1, 99 por ciento entra en la misma tipología, lo que significa que las miles de viviendas que se construyeron en los PCU incrementaron las densidades de superficie construida, población y vivienda y que, en términos estrictos, las facilidades administrativas, incentivos fiscales y otorgamiento de subsidios debían ser útiles para disminuir los costos de suelo, hacer solvente a la demanda y disminuir la desigualdad al garantizar la accesibilidad económica y física de la vivienda, sin embargo, las familias de escasos recursos no han podido resolver el tema de la permanencia o de la movilidad residencial *en o hacia* las áreas centrales.

Los datos anteriores son una clara manifestación de cómo la puesta en marcha de los PCU ha sido exitosa para ciertos actores urbanos a expensas de otros que quedan al margen, puesto que los coloca fuera de la centralidad y del conjunto de bienes urbanos que son clave para la reproducción social de la familia, del grupo, de la sociedad, lo que lleva consigo una trasgresión a libertad individual y colectiva para vivir donde se quiere vivir, y coarta la posibilidad de una ciudad heterogénea desde el punto de vista social.

3. 3 La garantía de la habitabilidad del entorno por disponibilidad bienes y servicios básicos en territorios PCU

En el marco de la justicia espacial, el tema de la habitabilidad del entorno se centra en la dicotomía igualdad-desigualdad, su objetivo es la eliminación de las desigualdades a través de la distribución de los recursos públicos (escasos) entre los diferentes territorios que conforman el espacio urbano, para establecer entornos propicios para la apropiación social del espacio urbano (para el cumplimiento de obligaciones y deseos) y para establecer mecanismos de intermediación para el ejercicio de otros derechos fundamentales, especialmente de aquellos relacionados con el trabajo, la vivienda, la salud, la educación y la participación política.

Esta dimensión se relaciona directamente con los ordenamientos institucionales asociados con la actividad de la distribución esenciales para la integración, la cohesión social y los vínculos sociales al cubrir necesidades colectivas que garanticen las condiciones para un equilibrio urbano del día a día vecinal. Se trata de la acción pública para el mejoramiento del hábitat como condición principal para la justicia espacial, producto de marcos jurídicos y de los planes de inversión urbana que condicionan el acceso a los servicios básicos (Santana, 2012)

En materia de derecho a la vivienda se refiere al tema de la disponibilidad en sus tres dimensiones: territorial, servicios básicos y complementarios y el equipamiento básico para el desarrollo y la participación comunitaria (Coneval, 2018).

Al respecto, algunos de los resultados de la instrumentación de los PCU se expresan en los siguientes párrafos. Por disponibilidad de datos, para este análisis y a manera de ejemplo se considera solo una muestra de 470 viviendas nuevas en conjunto registradas en 2021.

Aunque si bien es cierto que los datos indican que más de 90 por ciento de la oferta de vivienda se localiza en territorios con índice muy bajo y bajo de rezago social, estos territorios presentan disparidades en cuanto a la inserción en los mecanismos de distribución de los recursos que hace la intervención estatal en materia de bienes y servicios públicos que dan soporte al uso habitacional y que permiten la apropiación y uso del espacio urbano, como se muestra a continuación.

a) Disponibilidad de espacio público

En materia de justicia espacial destaca la disponibilidad de espacio público por la relevancia que envuelve la libertad de acceso a lugares valorizados y porque niega la segregación y hace posible el encuentro de grupos sociales diferentes (Bret, 2016)

Las autoridades tienen la obligación de garantizar el carácter colectivo y participativo en los espacios públicos, y de promover su creación y mejoramiento o recuperación en condiciones de calidad (IPDP, 2022) La cercanía a espacios públicos a una distancia caminable contribuye al ejercicio pleno del derecho a la ciudad.

En una primera aproximación se observa que, si bien es cierto que en los perímetros U1 es donde existe la concentración más alta de m² de espacio público por habitante, son las alcaldías intermedias donde se aprecian las condiciones más favorables (tabla 4), mientras que las más desfavorables están en las alcaldías centrales, lo que indica que, altas densidades de vivienda no significan mejoramiento de la disponibilidad de espacio público.

Tabla 4. Viviendas localizadas en perímetros U1 y U2 en relación con la disponibilidad de Metros cuadrados por habitante de espacio público, según contorno urbano en Ciudad de México, 2021

METROS CUADRADOS POR HABITANTES DE ESPACIO PÚBLICO	CENTRALES		INTERMEDIAS		PERIFÉRICAS		TOTAL
	U1	U2	U1	U2	U1	U2	
(1) MUY ALTO	14		101				115
(2) ALTO	1		2				3
(3) MEDIO	28	6	18	9	4	10	75
(4) BAJO	70		69	7	17	2	165
(5) MUY BAJO	92			19	1		112
TOTAL	205	6	190	35	22	12	470

Nota: La fórmula del indicador es Metros cuadrados de espacio público por colonia entre el número total de habitantes por colonia de cada alcaldía (IPDP, 2022)

Fuente: Elaboración propia con base en información del IPDP (2022) y Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) (2022). Inventario de vivienda. Datos abiertos 2021

b) Disponibilidad de equipamiento

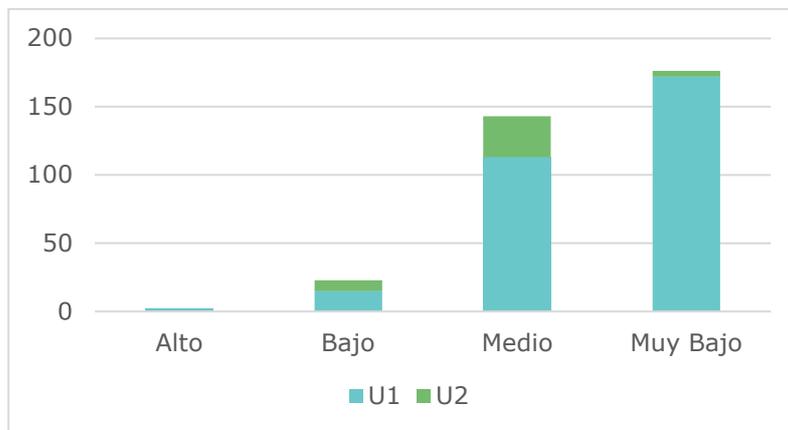
El equipamiento es esencial para un mayor bienestar individual y colectivo y para promover la inclusión social y reducir la brecha de desigualdad (IPDP, 2022)

AL respecto, las áreas mejor dotadas de equipamiento son las localizadas en el centro y poniente de la ciudad, especialmente en las alcaldías donde están los mejores ingresos y oportunidades laborales, como Benito Juárez,

Cuauhtémoc, Coyoacán y Miguel Hidalgo, las cuales también cuentan con mejor calidad en los servicios de agua, drenaje, energía y transporte público.

Sin embargo, al analizar las zonas en las que se encuentra la oferta de vivienda, aún tratándose de vivienda localizada en U1 (gráfico 9), la concentración de equipamiento (unidades médicas, espacio público y escuelas) presenta deficiencias en su cobertura sobre todo en las áreas centrales.

Gráfico 9. Adquisición de vivienda nueva en conjunto localizada en PCU, según concentración de equipamientos por km2 de la Ciudad de México, 2021



Nota: Zonas de concentración de equipamientos (unidades médicas, espacio público y escuelas) por km2 para la Ciudad de México (IPDP, 2022)

Fuente: Elaboración propia con base en información del IPDP (2022) y Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) (2022). Inventario de vivienda. Datos abiertos 2021

En cuanto al equipamiento de abasto, con base en el índice de Nivel de servicios básicos y equipamiento por colonia (IPDP, 2022), en la tabla 5 se observa que, de las 470 viviendas, 75 por ciento está en colonias que no cuentan con mercado, de los cuales, nueve de cada 10 se localizan en U1.

Tabla 5. Aquisición de vivienda nueva en conjunto localizada en PCU según concentración de mercados por colonia en Ciudad de México, 2021

CONCENTRACIÓN DE MERCADOS POR COLONIA	U1	U2	TOTAL GENERAL
(1) MUY ALTO	49		49
(2) ALTO	5	23	28
(3) MEDIO	18	1	19
(4) BAJO	20		20
(5) AUSENCIA	325	29	354
TOTAL	417	53	470

Nota: el indicador mide la concentración de mercados en cinco rangos, donde el valor "5" corresponde a colonias sin mercados mientras que el "1" a colonias con mayor número de mercados.

Fuente: Elaboración propia con base en información del IPDP (2022) y Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) (2022). Inventario de vivienda. Datos abiertos 2021.

Con base en la misma fuente, solo 20 por ciento de la oferta de vivienda tiene un nivel mínimo de problemática asociada a disponibilidad de equipamiento de salud, equipamiento educativo, disponibilidad de espacio público, abasto, agua, electricidad, alumbrado público y recolección de residuos (tabla 6) La oferta con una problemática mayor está en Azcapotzalco, Gustavo A. Madero y Cuauhtémoc.

Tabla 6. Adquisición de vivienda nueva en conjunto localizada en PCU, según concentración de equipamientos por km2 de la Ciudad de México, 2021

CARENCIAS DE SERVICIOS Y EQUIPAMIENTO	U1	U2	TOTAL
(1) MENOR PROBLEMÁTICA	87	6	93
(2)	86	25	111
(3)	135	15	150
(4)	106	6	112
(5) MAYOR PROBLEMÁTICA	3	1	4
TOTAL	417	53	470

Nota, el indicador Nivel de servicios básicos y equipamiento por colonia (IPDP, 2022) considera la disponibilidad de equipamiento de salud, educativo, existencia de mercado, electricidad, alumbrado público, agua, y recolección de residuos. El valor "5" corresponde a colonias con mayor problemática y el valor "1" a zonas con menor problemática.

Fuente: Elaboración propia con base en información del IPDP (2022) y Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) (2022). Inventario de vivienda. Datos abiertos 2021

c) Equipamiento para la movilidad cotidiana

Con relación a la movilidad cotidiana, las condiciones de desigualdad desencadenan en injusticias espaciales en la medida que, además de afectar a la población mayoritaria, son producto de disparidades en materia de infraestructura, espacios públicos y sistemas de transporte, asociadas a la accesibilidad y progresividad del derecho a la educación, la vivienda, la salud, el ingreso y la participación.

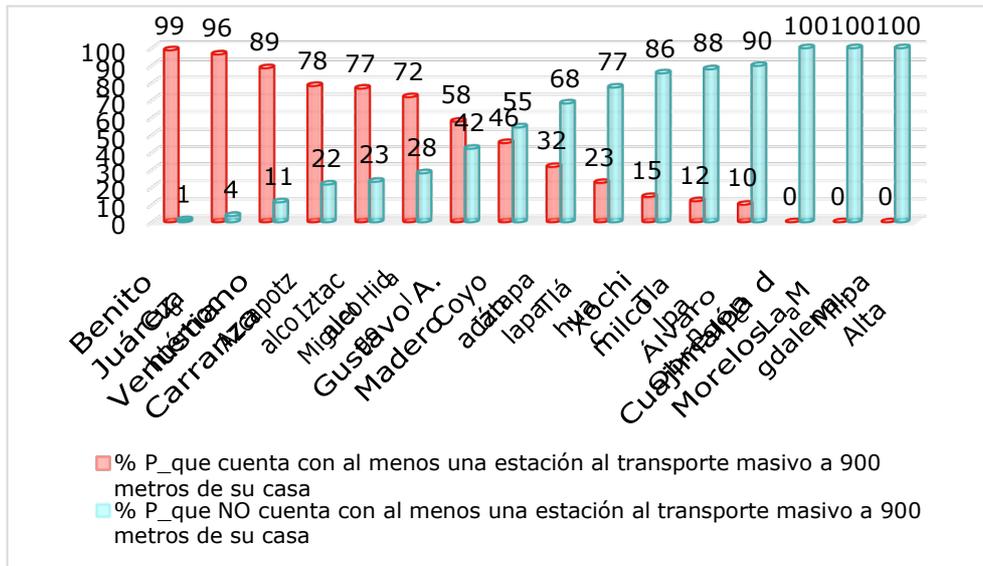
De acuerdo con el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México (ITDP) (2014), de manera normal, un peatón no camina más de 1.5 km de la parada del autobús o estacionamiento a su lugar de trabajo, ni más de un km de su vivienda para abordar el autobús, a partir de lo cual se establece que la distancia máxima recomendada entre un desarrollo habitacional y la estación más cercana de transporte público masivo es de un kilómetro o menos, que representa una caminata de 15 a 20 minutos.

Al respecto, de acuerdo con datos del Observatorio Urbano de la Ciudad de México (2022), en esta ciudad, 45.2 por ciento de la población tiene acceso a una estación de transporte público masivo a menos de un km de distancia,

mientras que seis por ciento no tiene ninguna estación cerca (se trata de las delegaciones Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Milpa Alta).

El gráfico 10 muestra que los porcentajes de población que no tienen acceso a transporte público cerca de su casa, se incrementan conforme se alejan de las áreas centrales.

Gráfico 10. Porcentaje de población con acceso a paradas de transporte público a 900 metros de distancia de su casa, según alcaldía en la Ciudad de México



Nota: se trata de población con al menos una estación de transporte público.
 Fuente: elaboración propia con información del Observatorio Urbano de la Ciudad de México (2022) y Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) (2022). Inventario de vivienda. Datos abiertos 2021

Las zonas que presentan mejores condiciones de apropiación del espacio urbano por el factor de movilidad son las áreas centrales (particularmente Cuauhtémoc, Benito Juárez y Venustiano Carranza) lo cual es resultado, particularmente, de patrones normativos de concentración de inversión en zonas céntricas, determinados por las exigencias espaciales de los sectores inmobiliario, financiero y comercial, que requieren aprovechar las economías de aglomeración y de escala en zonas de la ciudad donde, además, se localiza el capital relacional y el capital humano.

La carencia de inversiones públicas y un gasto social insuficiente y mal distribuido en infraestructura y transporte pone en evidencia una falta de planeación urbana orientada hacia la cobertura de los derechos ciudadanos en todo el territorio y un débil compromiso en cuanto a la reducción de las desigualdades territoriales, lo cual vulnera los avances en materia de derechos humanos.

d) Disponibilidad de agua

Relacionado con el derecho a la vivienda, de acuerdo con la OMS, “el abastecimiento de suficiente agua salubre y potable contribuye a prevenir la propagación de enfermedades gastrointestinales, propicia la higiene doméstica y personal y mejora el nivel de vida” (OMS,1990: 3)

En cuanto a la disponibilidad de agua potable, los resultados del indicador sobre el Nivel de servicios básicos y equipamiento por colonia (IPDP, 2022) muestra que solo una mínima parte de los desarrollos inmobiliarios no tienen problemas de agua (tabla 7). De los 21 que tienen mayor problema, 20 están en la delegación Azcapotzalco.

Tabla 7. Viviendas nuevas en conjunto localizadas en PCU Ciudad de México, según disponibilidad de agua, 2021

DISPONIBILIDAD DE AGUA	U1	U2	TOTAL
(1) MUY ALTA	34	3	37
(2) ALTA	130	15	145
(3) MEDIA	125	29	154
(4) BAJA	107	6	113
(5) MUY BAJA	21		21
TOTAL	417	53	470

Nota: El indicador Nivel de servicios básicos y equipamiento por Colonia mide la disponibilidad de agua potable por colonia, donde el valor "5" corresponde a colonias con menor porcentaje de agua potable y el número "1" a un mayor porcentaje (IPDP, 2022)

Fuente: Elaboración propia con base en información del IPDP (2022) y Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) (2022). Inventario de vivienda. Datos abiertos 2021

e) Disponibilidad de alumbrado público

Esta infraestructura es importante para una adecuada accesibilidad y condiciones de seguridad de los habitantes. Al respecto, la tabla ocho revela que las carencias mayores de esta infraestructura está en las delegaciones intermedias.

Tabla 8. Disponibilidad de alumbrado público según contorno urbano, 2021

DISPONIBILIDAD DE ALUMBRADO PÚBLICO	CENTRALES	INTERMEDIAS	PERIFÉRICAS	TOTAL
(1) MUY ALTA	153		1	154
(2) ALTA	1			1
(3) MEDIA	23	27	6	56
(4) BAJA	18	93	17	128
(5) MUY BAJA	16	105	10	131
TOTAL	211	225	34	470

Nota: El indicador Nivel de servicios básicos y equipamiento por colonia (IPDP, 2022) mide la disponibilidad de alumbrado público por colonia, donde el valor "5" corresponde a colonias con menor alumbrado y el valor "1" a mayor

Fuente: Elaboración propia con base en información del IPDP (2022) y Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) (2022). Inventario de vivienda. Datos abiertos 2021.

Sobre este mismo tema, es relevante señalar que, dentro de las delegaciones centrales, es en Venustiano Carranza (al oriente de la ciudad central) en las colonias Moctezuma y Peñón de los Baños donde están las viviendas con menos disponibilidad de alumbrado público y, en el caso de las intermedias es en Iztacalco, en las colonias Granjas México y Pantitlán (también al oriente), lo cual corresponde al patrón de segregación residencial de la Ciudad de México.

Los datos anteriores muestran que, desde una visión de eficiencia, la instrumentación de los PCU representa mayores ventajas cualitativas para la oferta de vivienda nueva en conjunto por estar mejor ubicada con respecto al transporte y el empleo, sin embargo, la inversión inmobiliaria no necesariamente ha estado acompañada de inversión en bienes colectivos, particularmente en las zonas en las que se ha producido vivienda social, que proporcionen el marco básico de servicios y equipamientos que promete la ciudad compacta.

En estos casos, no es una cuestión de pobreza de la población, sino de la distribución del recurso público y de decisiones políticas sobre los procesos urbanos, que genera desigualdades en el territorio a causa de las inversiones públicas que permiten que algunos barrios y colonias estén mejor equipados que otros, lo que refiere una menor inclusión y cohesión social, que aleja a los habitantes de la percepción de una ciudad común.

Adicionalmente, es importante mencionar que la vivienda construida al amparo de los PCU en un hábitat carente de infraestructura y equipamiento se debió también (y en gran medida) a factores vinculados con la calificación de la reserva territorial dentro de los PCU, pues el modelo goestadístico utilizado generalizó las condiciones urbanas y no necesariamente tomó en cuenta la capacidad real del entorno urbano para las necesidades humanas en los procesos de redensificación (Monterrubio, 2022)

Asimismo, hubo un control negligente de la aplicación de las reglas particulares y recopilación de evidencias en campo para la calificación de la reserva territorial lo que originó que la vivienda intraurbana no necesariamente se construyó en un hábitat adecuado y con las condiciones de calidad que establece el derecho a la vivienda (Monterrubio, 2022)

Finalmente, un elemento adicional que marca las condiciones de justicia espacial y derecho a la vivienda, es la aceptabilidad de la vivienda y del hábitat por parte de los residentes del espacio privativo como del espacio urbano modificado con la producción de vivienda en los PCU.

3.4 Acerca de la aceptabilidad del entorno por efecto de la redensificación en el hábitat popular de barrios céntricos

Esta dimensión de análisis se relaciona con el factor de reconocimiento que implica considerar en la construcción de la justicia espacial los patrones culturales que permitan expresar un respeto mutuo para todos los participantes y asegurar la igualdad de oportunidades para conseguir la estimación social (Pérez, 2014). Se centra en la tricotomía igualdad-identidad-diferencia en la construcción del espacio social a través de la vivienda.

Al respecto, los PCU se instrumentaron con el propósito de procurar que las viviendas estuvieran bien ubicadas y con una adecuada calidad en diseño y materiales (Conavi, 2018) lo que, de acuerdo con el Coneval (2018), en materia del derecho a la vivienda hace a alusión a la dimensión de calidad que significa que “la vivienda debe cubrir estándares mínimos de calidad en su ubicación, diseño, materiales, técnicas constructivas, servicios, equipamiento, así como elementos del entorno físico y comunitario” (Coneval, 2018:12)

Acerca de la aceptabilidad, Coneval señala que es un elemento fundamental de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos y significa la “posibilidad de vivir en un lugar y en una vivienda que refleje y permita la realización de las preferencias propias (costumbres, visiones, necesidades particulares)” (Coneval, 2018:63)

Con esta base, el análisis aborda la dimensión de calidad-aceptabilidad como elemento constitutivo de la justicia espacial a partir de las percepciones y valoraciones que el residente hace sobre los efectos de la redensificación en su entorno relacionados con necesidades humanas no resueltas vinculadas con una escasez relativa (necesidad sentida o percibida que menciona Harvey ([1977] 2007)

Las áreas intraurbanas en las que se construyó la vivienda nueva en conjunto, son territorios heterogéneos con condiciones físico-materiales específicas y una población residente con un modo de vida establecido por su dinámica histórica, espacial y demográfica, así como por sus prácticas sociales, valores y necesidades que enmarcan el proceso de habitar y el entorno en el cual se desarrolla (Monterrubio, 2016)

En estos territorios, la producción de vivienda nueva en conjunto por parte del desarrollo inmobiliario privado, congruente con la esencia de la economía de mercado, condujo la producción de vivienda social únicamente como un producto físico-espacial para satisfacer una demanda de

alojamiento con construcciones estándar, que permiten el ahorro presupuestal y el incremento del margen de utilidad, sin ninguna preocupación por las necesidades sociales y culturales de la población que las habita ni por el impacto que tiene en el comportamiento y las prácticas sociales dentro y fuera de su comunidad (Monterrubio, 2022)

En razón de lo anterior, las intervenciones en el territorio, desde el punto de vista del habitante, son experimentadas como injusticias espaciales porque se realizan en el contexto de un sistema de beneficios y normas del cual se sienten excluidos, que modifica la forma en la que ellos ocupan, utilizan y viven estos territorios (Monterrubio, 2017)

Con esta base, lo que se muestra a continuación es una aproximación general acerca de cómo la redensificación, como forma de producción del espacio urbano, subordina la construcción de justicia espacial desde el punto de vista del habitante. El interés particular es reflexionar sobre las percepciones de los residentes del hábitat popular existente en las áreas centrales. Lo anterior, en virtud de que, como bien comenta Pino (2013:816) “una ciudad renovada y los costos de esta renovación los pagan principalmente los sectores pobres de la ciudad”.

El análisis es producto de los resultados de una encuesta aplicada a 1,200 residentes en cuatro barrios céntricos que forman parte del hábitat popular de las áreas centrales localizadas en U1: Alameda Sur, Doctores, Los Ángeles- Guerrero, y La Vieja Merced. Polígonos ubicados en la alcaldía Cuauhtémoc de la Ciudad Central.

Estos barrios forman parte de un hábitat precario y con penuria habitacional (por deterioro e irregularidad en la tenencia) y de servicios (inseguridad pública, carencia de mantenimiento o rehabilitación de la infraestructura, etcétera); obsolescencia funcional, física y económica; pérdida de población y vivienda; segregación social y pobreza y de muchos de sus habitantes, que viven y trabajan en condiciones lamentables.

No obstante, al mismo tiempo y quizá paradójicamente, son territorios que contienen atributos de la urbanidad ofrecidos por la ciudad central: empleo (regional y metropolitano), servicios consolidados, equipamientos diversificados, espacios públicos, economías de aglomeración y de escala, los cuales, al ser elementos clave de la competitividad urbana, los vuelve territorios disputados entre actores con intereses diversos que entran en conflicto por el espacio privado y público (Coulomb, 2016)

En razón de lo anterior, los habitantes de estos barrios se encuentran permanentemente amenazados a enfrentar las consecuencias del

debilitamiento de los valores sociales y culturales comunitarios, la destrucción de la identidad local y la especulación inmobiliaria.

Con relación a los procesos de renovación urbana a través de la redensificación, algunos rasgos que expresan injusticia espacial son los siguientes.

Con relación a la redensificación por incremento de vivienda, en los barrios céntricos analizados cinco de cada 10 habitantes están en desacuerdo con la construcción de nueva vivienda en su barrio o colonia.

En la misma tesitura, la opinión mayoritaria (seis de cada diez habitantes) es que la construcción de nueva vivienda tiene efectos negativos en la colonia (tabla 9), derivado de factores relacionados con la saturación de espacios, decremento de la calidad de los servicios públicos, incremento de la inseguridad, afectación del entorno y de la imagen urbana, pérdida de empleo, entre los más importantes.

Tabla 9. Percepciones sobre efectos negativos ocasionados por la construcción de nueva vivienda

OPINIÓN / BARRIO CÉNTRICO	EFFECTO POSITIVO	% EFFECTO POSITIVO	EFFECTO NEGATIVO	% EFFECTO NEGATIVO	TOTAL
ALAMEDA SUR	80	39	125	61	205
DOCTORES	106	41	152	59	258
LOS ÁNGELES- GUERRERO	79	30	188	70	267
LA VIEJA MERCED	74	29	178	71	252
TOTAL	339	35	643	65	982

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta aplicada a 1200 hogares en cuatro áreas testigo en colonias céntricas la Ciudad de México, en agosto del 2014 en el marco del proyecto "Hábitat y Centralidad" (convenio UAM-A/CONACYT N° 168252)

Tales valoraciones se vinculan, desde la experiencia sensible y socio-cognitiva, con una serie de necesidades no consideradas en el diseño y la planeación urbana (tabla 10), que es importante destacar por la relevancia que representa para el habitante en materia de bienestar físico, emocional y social.

Tabla 10. Percepciones sobre necesidades no cubiertas por la planeación y diseño urbano (casos)

BARRIO CÉNTRICO /NECESIDAD NO CUBIERTA	LA NECESIDAD DE CONTROL DE LOS ACONTECIMIENTOS DE LOS ESCENARIOS	LA NECESIDAD DE SEGURIDAD Y CONTROL AMBIENTAL	LA NECESIDAD DE CONTROL DEL CONTACTO Y LA INTERACCIÓN SOCIAL	LA NECESIDAD DE SATISFACCIÓN ESTÉTICA	TOTAL
ALAMEDA SUR	196	25	41	32	294
DOCTORES	177	89	23	5	294
LOS ÁNGELES-GUERRERO	100	131	30	31	292
LA VIEJA MERCED	169	74	20	34	297
TOTAL	642	319	114	102	1177

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta aplicada a 1200 hogares en cuatro áreas testigo en colonias céntricas la Ciudad de México, en agosto del 2014 en el marco del proyecto "Hábitat y Centralidad" (convenio UAM-A/CONACYT N° 168252); (Maslow, cit en Alguacil, 2000)

En los cuatro barrios destaca la necesidad de control de los acontecimientos y escenarios, para lo cual, el tamaño y la saturación de los espacios urbanos, la escala de los edificios y espacios abiertos son factores que, en condiciones de desventaja para el habitante, restringen la posibilidad de interactuar con el medio construido y generan la sensación de sobrecogimiento. Este tipo de necesidades se enuncian en expresiones como: *"esta ciudad ya no está para seguir construyendo"*, *"están terminando con los pocos lugares con espacio que queda"*, *"invaden áreas verdes y vías públicas"*, *"no se sigue un orden"*, *"es un caos"*, *"nos vamos a hundir"*, *"son muy peligrosas las construcciones de tantos pisos"*.

En esta misma tesitura, otro de los factores que define la vida urbana con relación a la redensificación es la percepción de seguridad ciudadana del habitante, cuya cobertura es relevante para concretar cotidianamente su situación en el espacio y en el tiempo, para orientarse y preservar su identidad ante sí y ante los otros y para reforzar o a perder su sentido de pertenencia.

En cuanto a la llegada de nueva población, el habitante que "recibe" a los nuevos pobladores, percibe vínculos sociales inseguros (sobre todo en la colonia Doctores), generadores de desintegración y conflicto por incumplimiento de normas de cultura cívica y prácticas urbanas que alteran la convivencia vecinal, que se expresan en declaraciones como: *los nuevos vecinos "algunos son sucios, pasean a sus perros y no limpian"*, *"en sus fiestas hacen mucho ruido"*, *"son latosos"*, *"problemáticos por el servicios de agua"*, etcétera.

También se perciben como generadores de lejanía y soledad por diferencias ideológicas -cultura, religión y política-, el trato y la sociabilidad (en

Doctores y La Vieja Merced): *"son más prepotentes, más intolerantes y agresivos", "son muy antipáticos, muy delicados y payasos", "son más solitarios y no hablan, no saludan", "son menos sociables", "son muy serios",* entre otros.

También se manifiesta la necesidad de pertenencia, de reconocer y ser reconocido por los semejantes, en la incertidumbre que genera la llegada de nueva población (con una fuerte carga de juicios de valor), sobre todo en los polígonos Alameda Sur y Doctores: *"llega gente con mañas", "no se sabe qué clase de gente viene con las nuevas viviendas", "es puro maleante a quien reubican en las unidades", "llega gente de provincia, poco higiénicos y muchos niños", "son personas en ocasiones sin valores morales".*

Cabe hacer notar que, de los casos revisados, no se observó ninguna expresión con connotación positiva sobre la llegada de nueva población.

Por otro lado, dentro de la experiencia en el espacio relacional, un factor relevante por analizar lo constituye las percepciones relacionadas con la eficacia y la legitimidad de la acción gubernamental sobre el territorio a partir de la confianza en las instituciones acerca de su actuación para el bien común.

Al respecto, en tanto elemento de la interacción social, la confianza en las instituciones remite al funcionamiento de la relación entre los ciudadanos y el sistema político en torno de la "certidumbre que da el efectivo funcionamiento del estado de derecho" o la desprotección que refiere la arbitrariedad y el autoritarismo (que puede convertirse en destructora del orden social y de la solidaridad) (Durand, 2006)

Desde el espacio relacional y socio-cognitivo, en estos barrios céntricos se observa que la capacidad para sentirse miembro de un cuerpo social de pleno derecho, se ve vulnerada por la percepción de que, sobre todo, el gobierno de la ciudad, la Cámara de Diputados local y la alcaldía, son las instituciones que menos actúan en favor de los vecinos y del bien común.

La credibilidad en las instituciones sobre las decisiones tomadas con base en el "interés público" y el beneficio social son dos grandes pendientes de la democracia en la ciudad y, más bien, son acciones que, desde el punto de vista del ciudadano frecuentemente conducen al clientelismo, el incremento de la ilegalidad y la violencia.

Lo anterior, en el caso de barrios analizados, donde la disputa por el espacio es cotidiana, algunos de los rasgos esenciales de la experiencia urbana vinculada con la injusticia espacial se traducen en diversos niveles y

escenarios de expresión y resistencia ciudadana, asociadas con la sensación de anomia, desamparo y soledad ante la carencia de legitimidad en las instituciones en las que delega la toma de decisiones sobre las leyes y reglamentos existentes para regular el desarrollo urbano que, sin embargo, los lleva, al mismo tiempo, a desarrollar nuevas manifestaciones de solidaridad y acción colectiva en defensa de su calidad de vida y sentido de pertenencia a su territorio de arraigo.

Desde una relación socio-cognitiva, un factor más que el habitante percibe como desventaja (costo social) de vivir en ese barrio intervenido, es el incremento de los costos de vida ("*la zona es muy cara*", "*los productos comestibles son más caros*", "*todo es más caro hasta en la tiendita*", "*ya no en cualquier parte puedes rentar*", etcétera), y un ambiente urbano caracterizado como ruidoso, estresante y contaminado, situaciones que van modificando, desde la experiencia sensible, su sentido de pertenencia y la certeza de permanecer en su territorio de arraigo.

Los resultados de este acercamiento reflejan que las valoraciones sobre los efectos de los procesos de renovación urbana en la experiencia de vida de las personas que los habita, se basan en condiciones objetivas del contexto urbano y en apreciaciones subjetivas que dependen de la escala de valores de cada individuo, del estrato social y de la posición como observador del residente (según se considere habitante original o nuevo residente) (Monterrubio 2016)

También exponen que en el proceso de construcción de las injusticias espaciales desde la parte subjetiva son resultado de las prácticas cotidianas que no están apartadas de las condiciones materiales ni del medio construido, se trata de una interlocución constante entre formas de vida y espacio urbano.

CONCLUSIONES. LOS ROSTROS DE LA INJUSTICIA ESPACIAL GENERADOS POR LAS POLÍTICAS DE CONTENCIÓN URBANA

El desarrollo del análisis muestra que, para responder esta la pregunta acerca de la relación entre contención urbana y justicia espacial, es necesario considerar que, en la concepción de justicia espacial están presentes posiciones ideológicas y juicios de valor que lo hacen un concepto relativo, puesto que tiene connotaciones distintas según se vea desde la eficiencia o desde la distribución del ingreso.

Desde la eficiencia, la utilización de los PCU como instrumento para favorecer la producción de vivienda masiva en áreas intraurbanas, se considera exitoso en el componente financiero y una manifestación de

crecimiento, elementos indispensables para la ampliación de la racionalidad económica liberal. Desde esta posición, se considera injusticia espacial la coerción sobre la libertad de utilización de las reservas territoriales por las variables de calificación establecidas por los PCU.

Por otro lado, desde la distribución del ingreso, la justicia espacial remite a la distribución equitativa de los costos y beneficios del proceso de urbanización. Desde esa perspectiva, las injusticias espaciales se manifiestan por las externalidades negativas de las intervenciones inmobiliarias en el territorio, que se socializan -y no se reconocen- y las externalidades positivas -que se privatizan y se desconocen en la medida que solo son para unos cuantos-. A partir de este enfoque fue que se hizo el análisis.

En ambos casos, la fuente de las injusticias espaciales es normativa porque emana de las respuestas del gobierno a las contradicciones que caracterizan la ciudad capitalista contemporánea, en la que compiten diferentes visiones e intereses acerca de lo que es justo.

Desde la perspectiva gubernamental, el balance de la aplicación de los PCU como herramienta para orientar el otorgamiento de subsidios en cofinanciamiento para adquisición de vivienda nueva en conjunto fue positivo, en la medida que contribuyó a reducir el crecimiento del área urbana urbanizada, al desalentar a los desarrolladores a construir desarrollos habitacionales lejos de las áreas urbanas centrales y consolidadas que significaban altos costos en tiempo y costo de transporte para sus residentes.

Sin embargo, desde el análisis de la justicia espacial, con la utilización de los PCU para la redensificación a través de la producción de vivienda social, la socialización de los costos sociales fue determinada y reforzada por la política (campo de batalla sobre las disputas de cómo se reparte la riqueza en la ciudad) y las políticas de gobierno (tanto por lo que hace como por lo que no hace), más concretamente, de las políticas urbanas y las habitacionales que, con los PCU, establecieron áreas de intervención con lineamientos de calificación de reservas territoriales a través de un sistema automatizado con base en modelos geoestadísticos que soslayó el impacto sobre el hábitat y el ambiente y más aún las consecuencias sociales y, más bien, reforzó la creación de estructuras espaciales duraderas de ventajas y beneficios para favorecer los procesos de acumulación en las áreas intervenidas por diferentes razones.

Una ellas es que en la medida que el incremento de densidades solo puede llevarse a cabo a través de proyectos habitacionales públicos y privados, lo que significa que los actores que intervienen en la producción del espacio son particularmente constructoras, entidades financieras y corredores inmobiliarios lo que conlleva modos de producción y acceso a la vivienda ajenos a la mayoría de la población, lo cual expone a los hogares a las variaciones especulativas del mercado que, al final, es lo que define la expulsión o la permanencia en los territorios céntricos.

De esta manera, sin duda alguna, la mercantilización de la vivienda es una de las causas estructurales de la injusticia espacial puesto que, aún con los mecanismos destinados para bajar los costos del suelo, la búsqueda de la rentabilidad es la que define la organización del espacio, el mercado es quien decide quien puede vivir o no en las áreas centrales, sobre todo en las renovadas.

En consecuencia, las condiciones para la justicia territorial se encuentran limitadas, tanto en términos de su inserción en los mecanismos de distribución de los recursos como por el papel del Estado en la organización del territorio.

Al respecto, las acciones del gobierno vinculadas a los PCU: el otorgamiento de incentivos fiscales, las reglas de excepción para la calificación de las reservas territoriales y la asignación de subsidios a través de entidades financieras que organizaron la demanda, seleccionaron a la población objetivo, los territorios y los prototipos de la vivienda en favor siempre de la rentabilidad y no de las familias que ahí habitarían; lejos de establecer condiciones para la justicia espacial, respaldan las desigualdades en el territorio en la medida que no solo se excluye a los hogares con mayores carencias de la posibilidad de vivir en la centralidad, sino también de la posibilidad de vivir en comunidad, en paz y dignidad que tiene como esencia el derecho a la vivienda.

De esta manera, en materia de vivienda, las injusticias espaciales tienen muchos rostros: oferta insuficiente de vivienda social (económica y popular); incremento de la brecha entre los costos declarados para recibir los beneficios para su producción y los precios finales de la vivienda, que compromete la asequibilidad y la no expulsión de la población pobre; territorios desiguales producto de inversiones públicas que marcan la existencia de territorios para ricos y para pobres; la vivienda incluyente que implica altos costos fiscales y se deja a consideración y voluntad del inmobiliario; incremento del hacinamiento por las dimensiones y altos costos de la vivienda; prototipos alejados de las necesidades

sociodemográficas y culturales de las familias; el desplazamiento de la población de menores recursos sustituida por quienes pueden y están dispuestos a pagar para vivir en estas áreas; la existencia de un hábitat popular en condiciones de precariedad y hacinamiento que, al ser intervenidas, sus residentes experimentan una amenaza constante a su permanencia e identidad.

Por otro lado, la vaguedad del significado de la justicia espacial más allá de las mediciones propias de la desigualdad que se pueden hacer a partir de pocos datos pobres y confusos, deslegitima el discurso de la justicia espacial y su relación con el derecho a la ciudad, pues se vuelve un discurso más bien relativista, marcado por juicios de valor sobre el papel del Estado para intervenir en el territorio, acusado de impedir la libre competencia o de ser antidemocrático, populista o que actúa en favor de los intereses privados.

De ahí que la conclusión, quizá largamente anunciada, es que los PCU, al definir los territorios de intervención en la ciudad han contribuido en la definición de un orden urbano que no ha hecho más que perpetuar la exclusión, las desigualdad e injusticias espaciales como producto de la preponderancia de los intereses particulares y del capital frente al interés colectivo.

Lo interesante de la exposición es que muestra los resultados de las promesas (no cumplidas) de la contención urbana y de la ciudad compacta que, como política, no reconoce que genera desigualdades e injusticias en el territorio y, mientras no se reconozca, poco se puede hacer.

BIBLIOGRAFÍA

Alguacil Gómez, J. (2000), *Calidad de Vida y Praxis Urbana Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid*, Colección Monografías 179. Centro de Investigaciones Sociológicas.

Acosta, C. (2019) *Derecho urbano comparado: regulaciones de suelo, soportes urbanos y vivienda social*. En Gloria Henao González, Claudia Acosta y Juana Hofman (Eds.). *Manual de Derecho Urbano*. Ed. Universidad del Rosario. Pp 349 – 372.

Álvarez Rojas, Ana María (2013) (Des) Igualdad socio espacial y justicia espacial: nociones clave para una lectura crítica de la ciudad. *Polis, Revista Latinoamericana*, Volumen 12, Nº 36, p. 265-287

Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2014). *Conducción e Instrumentación de la Política Nacional de Vivienda*. Auditoría de

Desempeño: 13-1-15QCW-07-0172. DE-129 Comisión Nacional de Vivienda.

Borja, Jordi (2016) *Contra la injusticia espacial, por los derechos ciudadanos, la igualdad y la sostenibilidad*. Consultado el 16 de junio de 2022. Recuperado de <https://www.jordiborja.cat/contra-la-injusticia-espacial-por-los-derechos-ciudadanos-la-igualdad-y-la-sostenibilidad/>

Bret, Bernard (2016) Introducción. En Bret, Bernard, Philippe Gervais-Lambony, and Claire Hancock, (Eds.) (2016) *Justicia e injusticias espaciales*. UNR Editora.

Castillo Juárez, Laura Itzel. 2005. *Regreso a la ciudad Central*. 5to. Seminario Internacional de Suelo Urbano. La redensificación de la ciudad central a debate. ¿Para qué, para quién, cómo? Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal. México, D.F.

Centro de Investigación y documentación de la casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) (2006) *Estado Actual de la Vivienda en México, 2005*. SHF / Conafovi

Centro de Investigación y documentación de la casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) (2022) *Estado Actual de la Vivienda en México, 2021*. SHF

Comisión Nacional de Vivienda (2018) *Memoria Documental de los Perímetros de Contención Urbana* (documento de circulación interna). Sedatu

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2021) *Informe de pobreza y evaluación 2020*. Gobierno Federal

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2018) *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa*. Gobierno Federal. 91 p

Durand Ponte, V.M. (2006), *Confianza y eficacia ciudadana en una sociedad con alta desigualdad*. En *Opinión Pública*, 12(2). Pp. 277-296.

Gobierno del Distrito Federal (2000) *Bando Informativo Número Dos. Impulso al crecimiento habitacional del centro de la Ciudad de México*. GDF

Goya Escobedo, Carlos (2015) *Relevancia de incorporar en las decisiones de planeación territorial la política fiscal para dinamizar los mercados de suelo*. En Ziccardi, Alicia y Arsenio González. *Habitabilidad y política de vivienda en México*. UNAM.

Granero Realini, Guadalupe (2017) *Territorios de la desigualdad: política urbana y justicia espacial*. Buenos Aires: Guadalupe Granero Realini.

Harvey, David [1977](2007). *Urbanismo y desigualdad social*. Séptima Edición. Siglo XXI

Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México (IPDP) (2022) *Proyecto de Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México (PGOT)*. IPDP

Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México (ITDP) (2014). *TOD Standard*. v2.1. Consultado el 22 de marzo de 2018.

Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS) (2020) *Política Nacional de Suelo*. INSUS/Sedatu.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016) Última reforma publicada 01-06-2021. Diario Oficial de la Federación.

Mellado Hernández, Roberto (2015) La política de vivienda en las administraciones del Partido Acción Nacional: 2000-2012. En Ziccardi, Alicia, and Arsenio González. *Habitabilidad y política de vivienda en México*. UNAM. Pp 59 a 68

Monkkonen, Paavo y Paloma Giottonini (2017) Repensar la contención urbana en México: Del control del crecimiento a la promoción del crecimiento de calidad. *Densidad, Diversidad Y Policentrismo: ¿planeando ciudades más sustentables?*

Monterrubio, Anavel (2009), *Hábitat popular, renovación urbana y movilización social en barrios céntricos de la Ciudad de México, 1985- 2006*, tesis de doctorado, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Monterrubio, Anavel (2016) *Los dilemas de la participación ciudadana frente al desequilibrio entre la ciudad competitiva y la ciudad justa*. Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública. H. Cámara de Diputados. Pp 143 -182

Monterrubio, Anavel (2022) El atropellado camino hacia la igualdad del derecho a la vivienda desde la gestión habitacional subsidiaria del gobierno federal. Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública. H. Cámara de Diputados. Pp 103-137

Murillo Torrecilla, F. Javier y Reyes Hernández Castilla (2011). Hacia un concepto de justicia social. REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación 9.4. pp 7-23.

Musset, Alain (2015) El mito de la ciudad justa. Una estafa neoliberal. Bitácora 25(1) 2015: 125 – 139. Universidad Nacional de Colombia.

Pérez de la Fuente, Óscar (2014) Escalas de justicia y emancipación: inclusión, redistribución y reconocimiento. Por la senda de la justicia.- Inclusión, redistribución y reconocimiento. Pp 3-20. UNAM

Pino Hidalgo, R. A. y Felipe de Jesús Moreno Galván (2013), "La política y la planificación urbana del Estado Neoliberal", en Blanca Ramírez y Emilio Pradilla (compiladores) *Teoría sobre la ciudad en América Latina*. Volumen II. Universidad Autónoma Metropolitana. pp 777 – 822

Pírez, Pedro (2016). Foro Hábitat 3 Alternativo: Las ciudades latinoamericanas y la justicia espacial. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=X9PbpWtewpU>

Ramírez Navarro, Víctor (2015) Ilegalidad de las políticas públicas de vivienda: de los dichos a los hechos. En Ziccardi, Alicia y Arsenio González. *Habitabilidad y política de vivienda en México*. UNAM. Pp 70

Santana Rivas, Daniel (2012) Explorando algunas trayectorias recientes de la justicia en la geografía humana contemporánea: de la justicia territorial a las justicias espaciales. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 21(2), 75-84.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) (2014) Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 (2014) Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) (2018) Diagnóstico de consolidación de reservas urbanas S255. Sedatu

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) (2021) Programa Nacional de Vivienda 2021-2024. Programa Especial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) (2018) Memoria documental de los Perímetros de Contención Urbana. Documento de circulación interna. Conavi

Senado de la República (SI), Fundación Idea (FI) y SIMO Consultig. (2014) México Compacto. Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México. Grupo Impreso. 130 p

Soja, Edward, Bret, B., Gervais-Lambony, P., Hancock, C., & Landy, F. (2016). La ciudad y la justicia espacial. *Justicia e injusticias espaciales*, 99-106.

Stiglitz, Joseph H. (201) *El precio de la desigualdad*. Debolsillo

Toscana Aparicio, Alejandra (2019) Ciudadanía, (in)justicia espacial y derecho a la ciudad. Liliana López Levi, Ricardo Yecelevzky y Gerardo Zamora, (coord.) *Ciudadanías, desigualdad, exclusión e integración*. pp 91-117. Universidad Autónoma Metropolitana.

Villamizar, Carlos Salamanca, Francisco Astudillo Pizarro y Javier Fedele. (2016) Trayectorias de las (in) justicias espaciales en América Latina. Un estudio introductorio. *Justicia e injusticias espaciales*: 11.

Zentella, Juan Carlos (2019) Necesario innovar en políticas de precios para suelo. En Romero, David (coord. editorial). *Vivienda económica ¿Quién la va a construir? Voces expertas y propositivas*. Grupo Concentra.

Fuentes consultadas:

Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva. Metros cuadrados de espacio público por habitantes.

<https://datos.cdmx.gob.mx/dataset/metros-cuadrados-de-espacio-publico-por-habitantes>

Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva Concentración de equipamientos por km2 de la Ciudad de México.

<https://datos.cdmx.gob.mx/dataset/metros-cuadrados-de-espacio-publico-por-habitantes>

Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva Nivel de servicios básicos y equipamiento por Colonia.

<https://datos.cdmx.gob.mx/dataset/metros-cuadrados-de-espacio-publico-por-habitantes>

Sistema Nacional de Indicadores de Vivienda (SNIIV) (2022). Inventario de vivienda. Datos abiertos 2015-2021. México: Sedatu. Disponible en <https://sniiv.conavi.gob.mx/cubo/conavi.aspx>

Observatorio Urbano de la Ciudad de México (2022) UAM_Azcapotzalco

Encuesta del proyecto de investigación Hábitat y Centralidad. Dinámicas urbanas, conflictividad socio-espacial y políticas públicas en los procesos de transformación de los espacios de centralidad urbana e histórica en la Ciudad de México (2014). UAM-Azcapotzalco