

# Habitabilidad y política de vivienda en México

**Alicia Ziccardi** ♦ **Arsenio González**  
(coordinadores)

**Prólogo** ♦ Marcos Mazari y Leonardo Lomeli

Acuña Fernández Claudia ♦ Almazán Villalobos Cristina ♦ Alvarado Jorge ♦ Angotti Tom ♦ Arcega Cabrera Flor ♦ Bagnera Paola ♦ Caracheo Miguel Celia Elizabeth ♦ Cardona Martínez Lizeth ♦ Carpinteyro Serrano ♦ Castillo Juárez Laura Itzel ♦ Castro Campos Jaime ♦ Castro Suárez Pamela Ileana ♦ Ceballos Ochoa Francisco Javier ♦ Cervantes Beatriz ♦ Corzo Briseida ♦ Falcón Juan Antonio Fargher Lane ♦ Flores Peña Sergio ♦ García Carmen ♦ García Rivera Monserrat ♦ García Vázquez María de Lourdes ♦ González Hernández Guadalupe ♦ González González Armando ♦ González Navarrete Rosa ♦ González Ramírez Rocío del Carmen ♦ González Reynoso Arsenio ♦ Goya Escobedo Carlos ♦ Guibrunet Louise ♦ Guzmán Huitrón José Ignacio ♦ Iniestra Fuentes Patricia ♦ Leo Julieta Lerín Rueda Ricardo ♦ López Marchán Guadalupe ♦ López Paniagua Rosalía ♦ Maya Esther Maycotte Pansza Elvira ♦ Mier y Terán Arturo ♦ Mejía Morales Norma ♦ Mellado Hernández Roberto Meraz Cabrera Laura ♦ Merlos González Brenda ♦ Moo Puc Rosa ♦ Morales Pérez Rosalba Esther Navarrete Armando Alonso ♦ Orrantía Ojeda Marcela Carolina ♦ Pérez Pedro ♦ Pérez Herrera Norma Pérez Medina Susana ♦ Ponce Sabrina ♦ Ramírez Fabela Eduardo ♦ Ramírez Navarro Víctor ♦ Ramos y Bolaños Alberto ♦ Rojas Justo ♦ Sandoval Georgina ♦ Soto Martínez Luis Armando ♦ Stolarski Rosenthal Noemí ♦ Tapia Zaricueta Ricardo ♦ Valencia Salcedo María del Rosario ♦ Vega Ana Lourdes Velasco Ávalos Mauricio ♦ Vera López Juana Isabel ♦ Ward Peter ♦ Whitaker Ferreira João Sette Yañez Estrada Leticia ♦ Ziccardi Alicia

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
COORDINACIÓN DE HUMANIDADES  
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD  
FACULTAD DE ARQUITECTURA  
FACULTAD DE ECONOMÍA

# HABITABILIDAD Y POLÍTICA DE VIVIENDA EN MÉXICO

Alicia Ziccardi y Arsenio González  
coordinadores

Prólogo Marcos Mazari y Leonardo Lomelí

Acuña Fernández Claudia ♦ Almazán Villalobos Cristina ♦ Alvarado Jorge ♦ Angotti Tom ♦ Arcega Cabrera Flor ♦ Bagnera Paola ♦ Caracheo Miguel Celia Elizabeth ♦ Cardona Martínez Lizeth ♦ Carpinteyro Serrano ♦ Castillo Juárez Laura Itzel ♦ Castro Campos Jaime ♦ Castro Suárez Pamela Ileana ♦ Ceballos Ochoa Francisco Javier ♦ Cervantes Beatriz ♦ Corzo Briseida ♦ Falcón Juan Antonio ♦ Fargher Lane ♦ Flores Peña Sergio ♦ García Carmen ♦ García Rivera Monserrat ♦ García Vázquez María de Lourdes ♦ González Hernández Guadalupe ♦ González González Armando ♦ González Navarrete Rosa ♦ González Ramírez Rocío del Carmen ♦ González Reynoso Arsenio ♦ Goya Escobedo Carlos ♦ Guibrunet Louise ♦ Guzmán Huitrón José Ignacio ♦ Iniestra Fuentes Patricia ♦ Leo Julieta ♦ Lerín Rueda Ricardo ♦ López Marchán Guadalupe ♦ López Paniagua Rosalía ♦ Maya Esther ♦ Maycotte Pansza Elvira ♦ Mier y Terán Arturo ♦ Mejía Morales Norma ♦ Mellado Hernández Roberto ♦ Meraz Cabrera Laura ♦ Merlos González Brenda ♦ Moo Puc Rosa ♦ Morales Pérez Rosalba Esther ♦ Navarrete Armando Alonso ♦ Orrantia Ojeda Marcela Carolina ♦ Pérez Pedro ♦ Pérez Herrera Norma ♦ Pérez Medina Susana ♦ Ponce Sabrina ♦ Ramírez Fabela Eduardo ♦ Ramírez Navarro Víctor ♦ Ramos y Bolaños Alberto ♦ Rojas Justo ♦ Sandoval Georgina ♦ Soto Martínez Luis Armando ♦ Stolarski Rosenthal Noemí ♦ Tapia Zarricueta Ricardo ♦ Valencia Salcedo María del Rosario ♦ Vega Ana Lourdes ♦ Velasco Ávalos Mauricio ♦ Vera López Juana Isabel ♦ Ward Peter ♦ Whitaker Ferreira João Sette ♦  
♦ Yañez Estrada Leticia ♦ Ziccardi Alicia



Universidad Nacional Autónoma de México  
México 2015

*Habitabilidad y política de vivienda*

Coordinadores: Alicia Ziccardi y Arsenio González

Primera edición: 30 de abril de 2015

ISBN: 978 607 02 6571 6

D.R. © 2015 Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, delegación Coyoacán C.P. 04510, México, D.F.

Coordinación de Humanidades

[www.humanidades.unam.mx](http://www.humanidades.unam.mx)

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad

[www.puec.unam.mx](http://www.puec.unam.mx)

Facultad de Arquitectura

[www.arquitectura.unam.mx](http://www.arquitectura.unam.mx)

Facultad de Economía

[www.herzog.economia.unam.mx](http://www.herzog.economia.unam.mx)

El contenido de los artículos es responsabilidad de quienes lo escriben.

Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio

sin autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México / *Made and printed in Mexico*

## ÍNDICE

|                                                                                                                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Prólogo</b><br>Marcos Mazari y Leonardo Lomelí                                                                                                                                       | 9   |
| <b>Introducción</b><br>Alicia Ziccardi y Arsenio González Reynoso                                                                                                                       | 11  |
| <b>1. LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LAS CIUDADES DEL SIGLO XXI</b>                                                                                                                       |     |
| <b>Producción habitacional en Chile. Algunas claves explicativas</b><br>Ricardo Tapia Zarricueta                                                                                        | 21  |
| <b>Experiencias internacionales de producción de vivienda social, Brasil</b><br>João Sette Whitaker Ferreira                                                                            | 39  |
| <b>Política de vivienda y municipios en México</b><br>Alicia Ziccardi y Arsenio González Reynoso                                                                                        | 47  |
| <b>La política de vivienda en las administraciones<br/>del Partido Acción Nacional: 2000-2012</b><br>Roberto Mellado Hernández                                                          | 59  |
| <b>Ilegalidad de las políticas públicas de vivienda: de los dichos a los hechos</b><br>Víctor Ramírez Navarro                                                                           | 69  |
| <b>El Plan Estratégico del INFONAVIT 2000-2012</b><br>María del Rosario Valencia Salcedo                                                                                                | 91  |
| <b>El posicionamiento de la producción social de vivienda<br/>en la política nacional de vivienda. Retos y perspectivas</b><br>Cristina Almazán Villalobos                              | 103 |
| <b>El proceso de exclusión hacia jóvenes en cuanto al acceso<br/>a una vivienda independiente: una visión desde la política actual de vivienda</b><br>Rocío del Carmen González Ramírez | 117 |
| <b>Aspectos socio-económicos de la sustentabilidad en la producción<br/>de vivienda de interés social en México</b><br>Julieta Leo y Louise Guibrune                                    | 127 |
| <b>La política de vivienda desde la perspectiva de género</b><br>María de Lourdes García Vázquez                                                                                        | 143 |
| <b>Desarrollo habitacional y su impacto en el crecimiento de la ZMVM</b><br>Claudia C. Carpinteyro Serrano                                                                              | 161 |
| <b>Estatus de la vivienda. Una política pública<br/>en reconstrucción para centros históricos: el caso de Zacatecas, México</b><br>María Guadalupe López Marchán                        | 175 |
| <b>Relevancia de incorporar en las decisiones de planeación territorial<br/>la política fiscal para dinamizar los mercados de suelo</b><br>Carlos Goya Escobedo                         | 189 |
| <b>Megaproyectos habitacionales versus intereses locales</b><br>Patricia Iniestra Fuentes y Jaime Castro Campos                                                                         | 211 |

## **2. MECANISMOS Y FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA**

### **Renovación habitacional en colonias populares consolidadas de los primeros suburbios (*innerbus*) en México**

Peter Ward 233

### **Condiciones habitacionales y pobreza en Yucatán.**

#### **Un acercamiento etnográfico en contextos urbanos**

Susana Pérez Medina; Lane F. Fargher; Jorge Alvarado;  
Rosa González Navarrete; Norma Pérez Herrera; Rosa Moo Puc;  
Leticia Yáñez Estrada; Flor Arcega Cabrera 241

### **La vivienda social y el acceso al suelo urbano en escenarios de “desarrollo” turístico. El caso del Caribe mexicano**

Paola Bagnera, Sabrina Ponce y Justo Rojas 263

### **La urbanización en la periferia de la ciudad de México**

Ana Lourdes Vega Jiménez de la Cuesta 275

### **La pérdida de uso habitacional en los Centros Históricos.**

**El caso de los centros históricos de Campeche, Guanajuato y Zacatecas**  
Luis Armando Soto Martínez 295

### **Suelo urbano apto para el uso sostenible del territorio**

Alonso Navarrete Armando 315

### **Vivienda de interés social y utilidad: estudio de caso en la ciudad Zacatecas-Guadalupe, 1990-2010**

Guadalupe Margarita González Hernández 327

### **Mecanismos de financiamiento colectivo a largo plazo a través del mercado de valores**

Juana Isabel Vera López y Armando González González 341

### **El financiamiento y su impacto en el mercado inmobiliario para sectores populares**

José Ignacio Guzmán Huitrón 359

### **Los subsidios a la vivienda en México**

Ricardo Lerín Rueda 381

### **Figuras jurídicas y financieras para la incorporación del suelo a desarrollos de vivienda**

Eduardo Ramírez Favela 399

### **Elementos financieros para el desarrollo urbano**

Alberto Ramos y Bolaños 411

## **3. MEJORAMIENTO DE VIVIENDA, CONDICIONES DE HABITABILIDAD Y SERVICIOS URBANOS**

### **Los servicios urbanos en la urbanización de América Latina**

Pedro Pérez 433

### **El mejoramiento de la vivienda como política pública.**

**Lecciones del programa de mejoramiento de vivienda del GDF, 1998-2006**  
Arturo Mier y Terán 443

|                                                                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Condiciones de habitabilidad y mejoramiento de la vivienda en zonas inundables de Yucatán</b>                                                             |     |
| Briseida Corzo Rivera y Carmen García Gómez                                                                                                                  | 455 |
| <b>El hacinamiento en viviendas de interés social y su impacto en las políticas públicas territoriales</b>                                                   |     |
| Juan Antonio Falcón Vázquez                                                                                                                                  | 465 |
| <b>La Vivienda Net Zero Energy</b>                                                                                                                           |     |
| Francisco Javier Ceballos Ochoa                                                                                                                              | 477 |
| <b>El programa de mejoramiento de vivienda rural sustentable, un análisis con perspectiva de género</b>                                                      |     |
| Montserrat García Rivera                                                                                                                                     | 491 |
| <b>Espacios públicos en las rentas urbanas y habitabilidad de los conjuntos habitacionales</b>                                                               |     |
| Pamela Ileana Castro Suárez                                                                                                                                  | 511 |
| <b>Del cuarto redondo a la vivienda de interés social</b>                                                                                                    |     |
| Esther Maya Pérez                                                                                                                                            | 527 |
| <b>Servicios públicos y rezago municipal</b>                                                                                                                 |     |
| Celia Elizabeth Caracheo Miguel y Sergio Flores Peña Sergio                                                                                                  | 537 |
| <b>Propuestas de equipamiento en lotes baldíos y su impacto en el desarrollo humano de los habitantes de la zona sur-oriente de Ciudad Juárez, Chihuahua</b> |     |
| Lizeth Cardona Martínez                                                                                                                                      | 561 |
| <b>Los mercados públicos en el Distrito Federal como espacios públicos, servicio urbano y generadores de alto volumen de residuos sólidos urbanos</b>        |     |
| Rosalba Esther Morales Pérez y Laura Meraz-Cabrera                                                                                                           | 577 |

#### **4. DERECHO A LA VIVIENDA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

|                                                                                                                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Mercado global, territorio urbano, derecho a la vivienda y los mitos del norte</b>                                                                                                                   |     |
| Tom Angotti                                                                                                                                                                                             | 589 |
| <b>La cooperativa para la vivienda de interés social en México</b>                                                                                                                                      |     |
| Brenda Merlos González y Rosalía López Paniagua                                                                                                                                                         | 599 |
| <b>El derecho a la vivienda adecuada. Resultados de dos administraciones 2000-2012. Indicadores de la vivienda adecuada; avance en el cumplimiento de las metas del milenio y política habitacional</b> |     |
| Georgina Sandoval                                                                                                                                                                                       | 611 |
| <b>Producción social de vivienda: una opción para población de ingresos medios y bajos</b>                                                                                                              |     |
| Noemí Stolarski Rosenthal y Claudia Acuña Fernández                                                                                                                                                     | 629 |
| <b>La vivienda y la mujer como jefa de familia en el DF, Ciudad Juárez y Oaxaca. Estudio comparativo y propuesta</b>                                                                                    |     |
| Laura Itzel Castillo Juárez y Beatriz Cervantes Tzintzun                                                                                                                                                | 645 |
| <b>La vivienda y ciudad del siglo XXI. Diez años de producción de vivienda en Ciudad Juárez, Chihuahua</b>                                                                                              |     |
| Elvira Maycotte Pansza                                                                                                                                                                                  | 657 |

|                                                                                                                                           |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Capital social vecinal en Ciudad Juárez, Chihuahua al 2012</b><br>Marcela Carolina Orrantia Ojeda                                      | 681 |
| <b>Lo inacabado como tipología y el progreso como ideal<br/>en la habitación autoproducida en el siglo XXI</b><br>Mauricio Velasco Ávalos | 693 |
| <b>Dos experiencias de diseño urbano-arquitectónico participativo<br/>de la ciudad de México</b><br>Norma Mejía Morales                   | 707 |



# Prólogo

---

Marcos Mazari\*  
Leonardo Lomelí\*\*

El Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, el Posgrado de la Facultad de Economía y la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México han asumido la publicación del libro “Habitabilidad y política de vivienda en México” por considerar que en el país se ha desarrollado a partir del año 2000 una política de vivienda cuyo balance indica la necesidad de llevar a cabo una profunda redefinición.

En lo fundamental hemos asistido a una masiva producción mercantil de vivienda que, desafortunadamente, no ha logrado del todo sus objetivos y por el contrario, ha generado en algunos casos nuevos problemas o agudizado los existentes. Los masivos desarrollos urbanos ocasionaron una mayor demanda de suelo, servicios urbanos, transporte y vías de comunicación. Esta demanda plantea la necesidad de que los gobiernos locales realicen mayores inversiones en infraestructura y equipamiento urbano. Sin embargo, sus restricciones económicas y en algunos casos la falta de recursos humanos suficientes coloca a la mayoría de estos gobiernos en una situación comprometida para poder hacer frente a estas demandas.

En las últimas décadas se ha observado una creciente desvinculación entre las políticas de vivienda y de desarrollo urbano. El crecimiento del mercado de vivienda no ha ido acompañado de una mayor coordinación entre los ámbitos federal, estatal y municipal de gobierno para orientar e inducir un crecimiento urbano ordenado y sustentable en el largo plazo. Las regulaciones e intervenciones directas en el mercado del suelo, tales como la conformación de reservas territoriales o la regulación de la especulación del suelo por parte de los organismos públicos, han sido escasas.

Es necesario que el Estado mexicano retome la rectoría en la política de vivienda, redefiniendo su papel de facilitador de un mercado protegido que no ha resuelto la problemática habitacional y vinculándola con una política de desarrollo urbano fortalecida. Esta política debe basarse en principios de planeación urbana, equidad social, diversidad, inclusión social y sustentabilidad ambiental, con el propósito fundamental de hacer posible para todos los mexicanos el derecho a la vivienda.

---

\* Director de la Facultad de Arquitectura, UNAM.

\*\* Director de la Facultad de Economía, UNAM.

Esperamos que los capítulos que conforman este volumen sean aportaciones oportunas y permitan profundizar el diálogo entre academia, el sector público y privado, los representantes políticos y las organizaciones de la sociedad civil el cual fue iniciado en el Congreso Nacional de Vivienda celebrado en el mes de marzo de 2013 en la Universidad Nacional Autónoma de México. La intención fue crear un espacio de análisis crítico y propositivo en el cual académicos, integrantes de la sociedad civil organizada, funcionarios públicos representantes políticos y empresariales coincidieron en la urgente necesidad de corregir el rumbo de la política nacional de vivienda y ofrecieron importantes análisis para poder avanzar en esa redefinición. Por ello el Comité Académico de este Congreso, no sólo editó y difundió de manera electrónica la Memoria del Primer Congreso Nacional de Vivienda sino que decidió editar un libro que compilara las ponencias más significativas las que después de ser revisadas y editadas fueran convertidas en los capítulos que conforman el presente libro “Habitabilidad y política de vivienda en México”.

Finalmente, cabe expresar un agradecimiento especial al Comité Académico constituido por investigadores y profesores de la UNAM que asumieron también la tarea de ser los coordinadores de los ejes temáticos que estructuraron el Congreso Nacional de Vivienda 2013: Alicia Ziccardi (Instituto de Investigaciones Sociales y Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad) Normand Asuad (Facultad de Economía), Javier Delgadillo (Instituto de Investigaciones Económicas), Sergio Flores Peña (Urbanismo-Facultad de Arquitectura), Beatriz García Peralta (Instituto de Investigaciones Sociales), Lourdes García Vázquez (Urbanismo-Facultad de Arquitectura), Rodrigo Gutiérrez (Instituto de Investigaciones Jurídicas), Mireya Imaz (Directora del Programa Universitario de Medio Ambiente), David Morillón (Instituto de Ingeniería), Héctor Quiroz (Posgrado en Urbanismo-Facultad de Arquitectura), Gustavo Romero (Facultad de Arquitectura), Enrique Soto (Urbanismo-Facultad de Arquitectura), Héctor Padilla (Universidad Autónoma de Ciudad Juárez) y Arsenio González (PUEC-UNAM).

# Introducción

---

Alicia Ziccardi\*  
Arsenio González\*\*

En el siglo xx, México pasó de ser un país predominantemente rural a urbano y en la primera década del siglo xxi sus ciudades responden a un modelo de ciudad dispersa lo cual ha influido en modificar no sólo la morfología de las zonas metropolitanas del país sino también ha tenido fuerte efecto en la sociedad y la gobernanza local. Unas de las causas de estas transformaciones es el diseño e implementación de políticas habitacionales promovidas desde el ámbito federal.

En este sentido conviene recordar que hace cuarenta años se creó un sistema institucional de vivienda basado en una fuerte intervención del Estado; sin embargo a partir de la década de los noventa del siglo xx este sistema se transformó como consecuencia de los cambios estructurales que se instrumentaron en nuestro país, en particular las modificaciones constitucionales al artículo 72 que permitieron modificar el régimen de propiedad ejidal e incorporar masivamente al mercado tierra de origen rural para destinarla a usos urbanos. En el Estado mexicano se generó un proceso en el que se debilitaron las instancias de planeación urbana y territorial, los organismos de vivienda adoptaron gradualmente un papel de facilitador y particularmente el INFONAVIT, FOVISSSTE, la SHF pasaron a ser financiadoras de créditos hipotecarios, mientras la promoción quedó directamente en manos del sector privado. El corolario fue que a partir del 2000, con la llegada del Partido Acción Nacional al ejecutivo del gobierno federal, la producción industrial de vivienda comenzó a estar sustentada en efectivos criterios financieros y con pocas referencias sobre la sustentabilidad ambiental. Esto ha dado como resultado una serie de efectos sociales, espaciales y ambientales negativos al concluir el siglo xx y durante la primera década del xxi.

El presente volumen está compuesto de cuatro capítulos cada uno de los cuales constituye un eje de análisis específico pero en los que subyacen los procesos antes descritos.

---

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales y Directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.

\*\* Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Universidad Nacional Autónoma de México.

## 1. LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LAS CIUDADES DEL SIGLO XXI

El primer eje de este libro está constituido por catorce artículos que en su conjunto delinean las principales características de la política nacional de vivienda desde el año 2000 al presente, así como los principales rasgos de las políticas habitacionales a nivel estatal y municipal en relación a la construcción de vivienda nueva. El apartado ofrece análisis de información actual, reflexiones críticas y estudios de caso específicos, conjuntando una diversidad de escalas y perspectivas complementarias que ofrecen un panorama actualizado sobre la acción institucional y social en torno a la producción y acceso a la vivienda.

En los artículos iniciales se puede observar que algunas de las características de la producción masiva de vivienda y sus efectos territoriales y sociales negativos no son exclusivas en México. João Whitaker muestra cómo la producción de vivienda social en Brasil privilegió la cantidad a costa de la calidad de la vivienda y su entorno. Señala que la localización lejana de los conjuntos habitacionales respecto de los centros urbanos afecta la vida de los habitantes y de las municipalidades que deben proveer los servicios urbanos básicos.

Por su parte, en su análisis sobre la política habitacional chilena, Ricardo Tapia sostiene que ésta logró abatir el rezago cuantitativo, pero que descuidó la construcción y mejoramiento de barrios y ciudades. Enfatiza la necesidad de avanzar en un enfoque sustentable del hábitat, que vaya más allá de la vivienda ya que ésta no es sólo un objeto, un producto de mercado, un patrimonio económico sino también es un satisfactor de necesidades existenciales y axiológicas tales como el ser, tener, estar y pertenecer. Es cobijo, protección, afecto y entendimiento, es también un sistema socioespacial, multiescalar y un proceso. Sin embargo, esta forma de encarar el problema habitacional está disociada del actual modelo económico predominante en la región latinoamericana y en el mundo. La concepción integral de la vivienda es un enfoque a contracorriente en la actualidad y por ello hace falta situarla y resolverla en esa encrucijada.

En coincidencia con este planteamiento, Roberto Mellado señala para el caso mexicano, que la habitabilidad de una vivienda está en función no sólo de la calidad de sus materiales de construcción, de la superficie habitable o de la disponibilidad de los servicios de agua y saneamiento sino también en relación con la proximidad o lejanía a las fuentes de empleo, a los equipamientos educativos, de salud y recreativos, a los espacios públicos de encuentro y convivencia, entre otros elementos.

De manera semejante a lo ocurrido en varios países de América Latina, desde el comienzo del siglo XXI, el Estado mexicano privilegió los criterios financieros y destacó la función del mercado como instancia rectora del sector vivienda,

dejando en segundo plano el objetivo de proporcionar una vivienda digna para la mayoría de la población. En este sentido, Víctor Ramírez sostiene que las políticas y acciones financieras del gobierno federal para la construcción de vivienda han sido formuladas al margen y en algunos casos contra las disposiciones legales, con resultados limitados y efectos negativos. Para este autor las políticas públicas de vivienda no deben ser materia discrecional del poder ejecutivo ya que están previstas en la ley, son expresas y obligatorias y la sociedad mexicana debe establecer y exigir las responsabilidades administrativas, penales, ambientales y civiles ante su incumplimiento.

Los demás trabajos que forman parte de este capítulo pueden ser agrupados desde dos perspectivas de análisis: i) dimensión social que recupera de las dificultades y omisiones de las políticas de vivienda con respecto a los distintos grupos sociales y etarios; y ii) otra que privilegia una dimensión territorial. Entre el primer grupo de trabajos se encuentra el artículo de Claudia Carpinteyro muestra que las políticas en materia de vivienda no han resuelto el rezago habitacional, entre otras cosas, porque con las reformas de la década de 1990, los créditos se canalizaron hacia grupos socioeconómicos que no tenían dicho rezago, mientras que la población en condiciones de pobreza quedó fuera de esta política. Por su parte, Rocío González explica cómo los jóvenes se encuentran fuera de todo el diseño de esta política pública y como las nuevas generaciones están resolviendo sus necesidades de vivienda por cuenta propia, sin contar con opciones generadas por el gobierno. Lourdes García, a su vez, sostiene que el enfoque de género es tangencial en esta política y que hace falta un proceso de transversalización para poder avanzar hacia la equidad de género en las distintas políticas sectoriales que convergen en la producción de vivienda y de su entorno urbano.

La dimensión territorial de las políticas habitacionales es abordada en diferentes artículos a escala regional, de ciudad y de centro histórico, sobre todo en términos del papel de las instituciones locales y de sus instrumentos de planeación. En este sentido, Alicia Ziccardi y Arsenio González señalan que la expansión desmedida de las ciudades acentuada por el modelo de producción masiva de vivienda en las periferias lejanas, así como la demanda no resuelta de servicios básicos y transporte para los nuevos conjuntos habitacionales, son problemas que se han transferido a los municipios sin que éstos necesariamente hayan participado en los espacios institucionales en los que se toman las decisiones sobre la producción de estos conjuntos. En su capítulo abordan los efectos locales de la política federal de vivienda desde la perspectiva de los gobiernos municipales y en función de sus facultades y competencias.

Por su parte, Rosario Valencia al revisar el plan estratégico del INFONAVIT 2000-2012 destaca la importancia que debería tener el desarrollo regional para la construcción y asignación de créditos de vivienda pero que la diversidad regional del país no se ve reflejada en las políticas institucionales ni en las características de la vivienda producida.

El trabajo de Julieta Leo y Louise Guibrunet proporciona información valiosa sobre la problemática de falta de servicios y equipamiento derivada de la construcción de conjuntos habitacionales en las periferias lejanas de las ciudades, mientras que Guadalupe López al analizar el caso de la ciudad de Zacatecas explora la existencia de vivienda vacía en el centro histórico, proponiendo el repoblamiento mediante políticas locales de revitalización.

El artículo de Patricia Iniestra y Jaime Castro ofrece un análisis de la producción de conjuntos habitacionales en las delegaciones centrales de la ciudad de México promovidos a partir de la implementación del Bando Dos, y proponen una serie de medidas para regular los excesos cometidos en este proceso de densificación. Finaliza este grupo de trabajos con la aportación que realiza Carlos Goya quien plantea la necesidad de vincular la planeación territorial con la política fiscal para dinamizar el mercado del suelo y fomentar la producción de vivienda accesible en zonas céntricas de las ciudades.

## **2. MECANISMOS Y FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA**

El segundo eje de análisis de este libro está organizado en doce artículos organizados en torno a: las diferentes formas de financiamiento de la vivienda y las problemáticas relacionadas con las condiciones económicas de la producción industrial y de la autoproducción de vivienda.

Para Peter Ward existe una situación en las ciudades mexicanas que puede considerarse una oportunidad y propone diseñar un conjunto de acciones gubernamentales de mejoramiento de vivienda focalizadas en las zonas de las ciudades que hace treinta años eran asentamientos humanos irregulares, pero que en la actualidad ya están legalizados y consolidados.

Un conjunto de estudios de caso que presentan procesos económicos de producción y condiciones de la vivienda en distintas ciudades del país permiten percibir la complejidad y heterogeneidad de la realidad mexicana. Así, Susana Pérez Medina presenta un análisis comparativo de las condiciones de pobreza y de los usos económicos de las viviendas en cinco ciudades en el estado de Yucatán. Paola Bagnera, Sabrina Ponce y Justo Rojas exponen los procesos de exclusión y fragmentación de las localidades de la Riviera Maya exacerbados por

los procesos de transformación territorial impulsados por el turismo. Ana Lourdes Vega presenta los procesos de producción social de vivienda en la periferia de la ciudad de México y plantea la necesidad de que el gobierno planifique y regule la ocupación del suelo. Margarita González aborda los efectos generados por los criterios financieros aplicados en la política de vivienda en la zona metropolitana de Zacatecas-Guadalupe analizando como las instituciones privadas y públicas hipotecarias difunden sus desarrollos habitacionales y sus políticas de financiamiento entre la población, que no demanda vivienda, pero que sí tiene la capacidad económica para adquirirla. Luis Soto ofrece un análisis sobre las características de los procesos de pérdida de uso de suelo habitacional en los centros históricos de las ciudades de Campeche, Guanajuato y Zacatecas; y Armando Alonso sostiene que la disponibilidad, ubicación y caracterización de los terrenos o predios que reúnan las mejores condiciones para ser incorporados al desarrollo urbano es un aspecto crucial para diseñar e implementar una política nacional de suelo urbano que proporcione las bases para una gestión territorial y urbana efectiva en un marco de sustentabilidad ambiental, racionalidad económica y viabilidad social como factor estratégico para conducir el desarrollo.

Los artículos enfocados directamente a estudiar la problemática de financiamiento proponen un conjunto de mecanismos para cubrir la demanda de los sectores de escasos recursos. En este sentido, Ignacio Guzmán señala que el mercado inmobiliario, al concebir a la vivienda como un producto industrial y una mercancía dificulta su acceso por parte de la población que realmente necesita acceder a este bien indispensable. Coincidiendo en este punto, el artículo de Ricardo Lerín propone el diseño e implementación de una política nacional de subsidios que considere en su conjunto a la población objetivo, todas las acciones de vivienda y los montos de apoyo para cada uno de los programas de subsidio directo y equitativo, territorial e intrahogares, con un tratamiento igual a los iguales y diferenciado a las familias o personas con ingresos diferentes.

Al considerar los mecanismos de financiamiento, Armando González y Juana Vera plantean que una solución podría ser la creación de fideicomisos para la construcción de vivienda, lo que permitiría obtener recursos económicos a corto plazo y una bursatilización de la deuda que podría ser pagada a largo plazo. Estos autores sostienen que con la venta de los proyectos de desarrollo habitacional se generarían mayores flujos de efectivo que podrán ser reinvertidos en otras áreas prioritarias para el desarrollo de los municipios.

Finalmente, en este eje de análisis se publican los artículos de Eduardo Ramírez Favela y de Alberto Ramos y Bolaños quienes enuncian y desarrollan diferentes figuras jurídicas e instrumentos financieros que pueden contribuir al acceso

al suelo y a la construcción de infraestructura, respectivamente. En este sentido, se sugiere que si el sector público aprende a aprovechar toda la gama de modelos y esquemas de financiamiento para el desarrollo urbano y su infraestructura de que se dispone, se podrá maximizar la probabilidad de alcanzar niveles de desarrollo urbano adecuados que acompañen la producción de vivienda y eleven la calidad de vida de la población.

### **3. MEJORAMIENTO DE VIVIENDA, CONDICIONES DE HABITABILIDAD Y SERVICIOS URBANOS**

El tercer eje de análisis está constituido por once artículos en los que se privilegia una perspectiva cualitativa de análisis de los procesos habitacionales y del acceso a los servicios urbanos. En el primer artículo Pedro Pérez reflexiona sobre las condiciones que el capitalismo impone a la urbanización precaria y como la mercantilización de bienes y servicios urbanos en América Latina ha excluido a los procesos de urbanización popular orillándolos a generar nuevas alternativas de acceso no mercantil al suelo y a la vivienda y los servicios básicos. Juan Antonio Falcón hace una revisión sobre la definición cultural del hacinamiento y sus parámetros ya que una de las características de la producción mercantil de vivienda ha sido su reducida superficie. Por su parte, Pamela Castro llama la atención sobre la relación entre el valor de uso de los espacios públicos y el valor de cambio de las viviendas. Su artículo muestra que no es coincidencia que las viviendas con valores inmobiliarios más bajos se encuentren en las zonas más lejanas de las calles vehiculares. La percepción del delito guarda difusamente el patrón de seguridad obtenido y coincide con el patrón de distribución de las rentas urbanas. Esther Maya en su trabajo aborda el tema del cuarto redondo y hace un parangón con el crecimiento por etapas de la vivienda formalmente producida por el Estado que, de manera semejante al primero, crece en función de la disponibilidad de recursos económicos y de tiempo.

En este apartado hay dos artículos que evalúan programas de mejoramiento de vivienda tanto en zonas urbanas como rurales. Arturo Mier y Terán hace un análisis del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal en el que señala que la autoproducción y el mejoramiento deben vincularse a una estrategia urbana más amplia y con criterios de sustentabilidad. Por su parte, Montserrat García efectúa una revisión del Programa de Mejoramiento de Vivienda Rural Sustentable, en la delegación Milpa Alta del Distrito Federal, desde una perspectiva de género.

Otro tema tratado en este eje de análisis es el de las tecnologías para lograr la sustentabilidad energética en la vivienda abordado en el capítulo de Francisco Ochoa, quien sostiene que la vivienda Net Zero Energy es una herramienta para



responder a la necesidad de uso eficiente de recursos naturales. Con respecto a los rezagos en materia de infraestructura y servicios urbanos, el artículo de Elizabeth Caracheo y Sergio Flores ofrece una revisión nacional en la que dan cuenta de que los principales problemas no están en las ciudades sino en las pequeñas localidades que no son cabeceras municipales.

Este apartado culmina con la presentación dos estudios de caso. Uno es el artículo de Lizeth Cardona, quien propone la identificación de lotes baldíos a partir de la cual se efectúa una propuesta de equipamiento educativo y de salud en Ciudad Juárez y otro de Rosalba Morales y Laura Meraz en cual presenta un análisis de los mercados públicos del Distrito Federal conceptualizados simultáneamente como espacios públicos y como red de servicio urbano y sitios generadores de residuos sólidos.

#### **4. DERECHO A LA VIVIENDA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

El cuarto eje de análisis de este libro reúne nueve artículos que indagan sobre temas vinculados con los procesos de participación social y de producción social de vivienda, así como en el enfoque del derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda como efectivas alternativas a la mercantilización del suelo y a la aplicación de criterios financieros que prevalecen en la producción industrial de vivienda.

Tom Angotti aborda el tema de la vivienda en el contexto de la urbanización global de la que forma parte América Latina y llega a la conclusión de que las tendencias del mercado financiero global están fragmentando el territorio urbano, generando metrópolis y enclaves, desplazando residentes originarios y volviendo difícil implementar el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad. Este autor plantea que los mitos y las prácticas relacionados con la vivienda, tanto privada como social, que han llegado del Norte —en particular de Estados Unidos— han tenido un fuerte impacto en América Latina, sobre todo desde 1980 del siglo xx, con la entrada en vigor de las políticas neoliberales en el marco del Consenso de Washington. Angotti efectúa una crítica a los mitos actuales que orientan las políticas de vivienda tales como sobrevalorar la casa propia, la necesidad de construir nueva vivienda, densificar y valorar las supuestas ventajas de la ciudad vertical.

Brenda Merlos y Rosalía López Paniagua exponen los nuevos problemas generados a partir de la producción de vivienda de interés social, como la falta de sustentabilidad, el abandono de la vivienda, el endeudamiento familiar y la consecuente pérdida del patrimonio, además de la ruptura del tejido social. Por su parte Georgina Sandoval realiza una evaluación a la política habitacional de dos sexenios (2000-2012), cuyo diseño parece haber sido realizado por y para los desarrolladores de vivienda, y concluye en que no se logró llegar a la población de

escasos recursos. Noemí Stolarski y Claudia Acuña ponen énfasis en la necesidad de coordinación interinstitucional y en la alineación de programas para lograr un desarrollo integral de la producción social de vivienda y Mauricio Velasco aporta un análisis cultural de lo inacabado como tipología y el progreso como ideal en la habitación autoproducida. En este sentido, más que ver el crecimiento urbano como un proceso caótico e inacabado este autor propone verlo desde el punto de vista del habitante que anhela continuar autoconstruyendo su casa y por ello la vivienda es siempre de un proceso constructivo inacabado.

Este incluye también cuatro estudios de caso. El primero de ellos es un análisis comparativo del papel de las mujeres jefas de familia en el Distrito Federal, Ciudad Juárez y Oaxaca efectuado por Laura Itzel Castillo y Beatriz Cervantes, en el que se ponen de manifiesto las dificultades que enfrentan las mujeres en materia de titularidad de la propiedad y acceso a créditos y apoyos gubernamentales. El segundo es el artículo de Elvira Maycotte, quien analiza diez años de producción de vivienda en Ciudad Juárez y propone como hipótesis para entender los problemas de abandono de los conjuntos habitacionales, la falta de accesibilidad y servicios, así como la delincuencia, la baja calidad urbana del entorno, la crisis económica y la sobreoferta de vivienda. El tercer estudio de caso analiza el cierre de calles y la recuperación de áreas verdes y espacios públicos también en Ciudad Juárez. Marcela Orrantía sostiene que estos procesos de autogestión vecinal generan espacios para el esparcimiento saludable y la convivencia familiar y vecinal y que los agentes externos como la administración municipal pueden tener éxito en implementar una intervención comunitaria siempre y cuando respeten los arreglos institucionales que la comunidad practique para poder mejorar las expectativas de una intervención sostenible en el tiempo. El último estudio de caso presentado en este apartado explora dos experiencias participativas de diseño urbano-arquitectónico en la ciudad de México. Norma Mejía expone en su artículo cómo las organizaciones sociales conciliaron con las autoridades el emplazamiento, los usos del suelo y las particularidades de los elementos urbanos que se debían considerar en el diseño del espacio.

Finalmente cabe mencionar que el lector encontrará en este libro un amplio y valioso número de trabajos que ofrecen rigurosos análisis que surgen de investigaciones realizadas desde diferentes perspectivas de análisis y en las que se abordan problemáticas sustantivas relacionadas con la habitabilidad y la políticas de vivienda en el marco de la sociedad y la economía global. Sin duda este libro es de gran utilidad social no sólo porque permite evaluar cual es el estado del conocimiento en relación con las diferentes temáticas abordadas sino porque ofrece valiosos conocimientos para alimentar el necesario debate que debe darse para redefinir el rumbo de la política habitacional en México.

# **LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LAS CIUDADES DEL SIGLO XXI**



# PRODUCCIÓN HABITACIONAL EN CHILE. ALGUNAS CLAVES EXPLICATIVAS<sup>1</sup>

---

Ricardo Tapia Zarricueta\*

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende extraer de la experiencia de la producción habitacional chilena algunas claves explicativas que den cuenta de logros, deficiencias y desafíos. Ello se hace desde una perspectiva somera, general y sintética, tal que, pretenciosamente, pudiese servir de referencia para extraer algunas conclusiones a tener en cuenta a la hora de entender el caso de este país.

Ciertas condiciones, acontecimientos y políticas públicas han tenido resultados buenos, regulares y malos. Sin embargo, se sigue aprendiendo sobre la marcha de lo realizado y avanzando hacia nuevos desafíos que, la mayoría, son generales para América Latina y la realidad de sus pueblos, jóvenes, pujantes y deseosos de una cooperación solidaria que les permita sentirse parte de un continente común y con necesidades afines.

## CONDICIONES PRESENTES EN EL CONTEXTO DE LA PRODUCCIÓN HABITACIONAL EN CHILE

Desde su creación como nación, Chile estuvo marcado por una tendencia al centralismo, una condición que se mantiene hasta el presente. La fundación de su capital, Santiago, en 1541, ubicada en el centro de la macrozona geográfica central, lugar en donde se establecieron el gobierno español y posteriormente los gobiernos republicanos, reforzaron esa tendencia.<sup>2</sup> Hoy, cerca de 40% de la población chilena se ubica en esta ciudad capital.

---

\* Investigador del Centro de Investigación Vulnerabilidades y Desastres Socionaturales, CIVDES. [www.civdes.uchile.cl](http://www.civdes.uchile.cl). Académico del Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. Editor de la Revista INVI.

<sup>1</sup> Proyecto de Investigación financiado por proyecto Milenio NS 100022 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo del Gobierno de Chile.

<sup>2</sup> El país, para efectos de una síntesis comprensiva territorial, puede dividirse en tres grandes macrozonas: macrozona norte, macrozona central y macrozona sur.

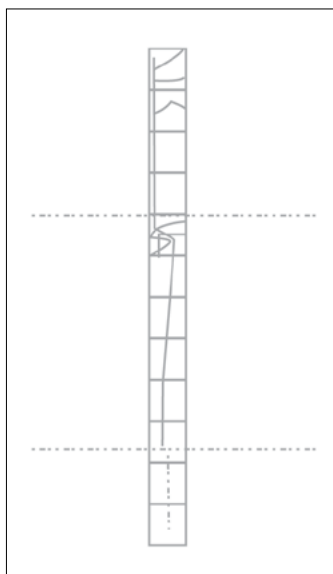
Otra condición que define a la nación es su condición geográfica y climática. Primero, en sentido longitudinal: La macrozona norte, definida en su mayor parte por un gran desierto; la macrozona central, en la cual se ubican las tierras más fértiles y los climas más templados, y la macrozona sur, desmembrada territorialmente y de constantes lluvias y temperaturas bajas. Segundo, su geografía y relieve desde cordillera a mar. Dos límites abruptos definidos por la Cordillera de Los Andes por el oeste y el Océano Pacífico por el sur.

Una tercera condición podría definirse desde su desarrollo histórico y de su condición de nación. Chile, en su periodo de colonia española y hasta 1818, estuvo en guerra con los habitantes aborígenes. Fueron tres siglos de guerra con los mapuches (1536-1883). En esa época, hasta inicios del 1700, tenía su frontera sur hasta más menos 500 kilómetros de Santiago. Por el norte, hasta 1810, llegaba hasta el Río Loa (1 500 kilómetros desde Santiago hacia el norte). Más allá de ese límite, eran territorios bolivianos y peruanos (Frías, 2000; Galdames, 1996).

Una cuarta condición es su esencia geológica. Ubicado en la zona de subducción de las placas sudamericana y de Nazca, lo definen como un territorio crónicamente telúrico, aspecto que también define el carácter de su habitante, templado pero también dañado por una naturaleza indomable que se vuelve constantemente contra él.

Esta propuesta para entender a Chile, una de muchas que puede haber, son parte de un contexto general, tras las políticas habitacionales que le han representado. La coremática intenta caracterizar al país en la búsqueda de una síntesis que lo podría definir en su identidad geográfica, territorial y de localización de centros poblados (Arenas, Arenas y Araya, 2010). El peso que tiene la macrozona central, en donde se ubica cerca de 80% de la población chilena, ha marcado las directrices que en materia de política habitacional ha tenido el país en toda su historia (figura 1).

Desde fines de 1880, Santiago de Chile empieza a recibir poblaciones de migrantes en busca de mejores condiciones de vida. Se comienza a instalar la denominada “cuestión social”, que implicaría respuestas de la naciente república y la creación de las primeras leyes alusivas a la vivienda (Hidalgo, 2005; Salazar y Pinto, 1999). Desde un primer enfoque de políticas habitacionales “higienistas” y filantrópicas, surgido a fines de 1800, hasta las dos primeras décadas de 1900, hasta un segundo enfoque, progresivamente “sectorial” (1920-1970). Un tercer enfoque, de tipo “estructural” (1970-1973). Un último, nuevamente “sectorial”, que se mantiene hasta el presente. En todo el desarrollo de estos enfoques, aparecidos y aplicados en Santiago y diseminados luego a todo el país, junto con la creación de la república, recién a mediados del siglo xx, el Estado chileno va creando políticas públicas institucionalizadas y masivas para atender los problemas de vivienda y que se desarrollan hasta el presente.

**Figura 1. Ejes estructurales del espacio geográfico chileno**

Fuente: Arenas, Arenas y Araya, 2010.

Por lo expuesto, es posible afirmar que el país ha sido un “laboratorio histórico” de experiencias e iniciativas de proyectos, planes y políticas de vivienda sobre las cuales ha ido aprendiendo y que datan desde el inicio del siglo xx.

No obstante lo anterior, el actual estado de las condiciones de habitabilidad del pueblo chileno no han sido sólo logros de las políticas que apoyó el Estado en su desarrollo histórico. También el propio pueblo, a costa de huelgas —la primera, en 1925, por exigir un límite al pago de arrendamientos o alquileres—, luchas sociales, tomas o invasiones de terreno, tanto pasivas como activas, fueron iniciativas que le dieron un lugar en la ciudad, ganado a costa de muertes, sufrimientos y represiones por las cuales algunas poblaciones recuerdan a los mártires de esas luchas.

Chile ha aprendido —a pesar todavía de varias deficiencias— de su propia tierra y geografía. Su condición telúrica, que le ha costado levantarse una y otra vez de sus escombros y de sus víctimas, le ha significado mejorar condiciones preventivas. El mejoramiento constante de normas y reglamentos de construcción le han permitido tener un parque habitacional de buena calidad, joven, donde más de 50% de aquel tiene menos de 40 años.

Como consecuencia y aprendizaje del terremoto de 8.8° Richter de 2010 que afectó al país, es necesario mejorar la gestión y equipos de alerta temprana, avanzar en

la definición de mejores instrumentos de planificación del borde costero y en el estudio de microzonificación sísmica para suelos de fundación en las edificaciones, entre otras prioridades. Los buenos resultados del terremoto de 8.2° Richter y posterior réplica de 7.6°, ambos de abril de 2014—sólo seis víctimas fatales—darán más evidencias de logros y limitaciones en estas materias.

Otro factor preponderante y sobre el cual se ha podido avanzar han sido los instrumentos de prospección y diagnósticos. Los sucesivos censos de población y vivienda—el primero en 1952—, junto con la aplicación de crecientes estudios de evaluación, detección de necesidades y caracterización de la demanda—cambiante en el tiempo—han permitido definir y aplicar adecuadas políticas, planes, programas y proyectos que han dado respuestas a la población. A fines del 2009 ya se hablaba de déficit urbano-habitacional (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2009) en vez de viviendas faltantes o rezago habitacional. Sin embargo, las políticas todavía no han logrado atender a las expectativas de hábitat de la población en cuanto a especificidades de calidad residencial (Tapia, 2014).

El último censo de población y vivienda se realizó en 2012. Como consecuencia de errores en su diseño y aplicación, al 2014 aún no es posible obtener datos totalmente confiables y válidos para hacer afirmaciones totalmente objetivas de indicadores y cifras. El actual gobierno ha decidido repetir el censo durante los próximos años. Considerando tales providencias, se puede informar que la población de Chile al 2014 es de aproximadamente 16 572 475 habitantes, de los cuales alrededor de 6 400 000 se ubican en la Región Metropolitana, a la cual pertenece la ciudad de Santiago; 40% de los chilenos habitan en esta metrópolis. Del total nacional, 86% es población urbana. En 2010, año del terremoto de 8.8 Richter, 1.1% del producto interno bruto correspondía al gasto público en vivienda. La población en condiciones de pobreza a 1990 era de un 38.6% y al 2011, de 14.4%. El contexto político presentaba en un eje longitudinal comprensivo del mismo 17 años de dictadura militar, entre 1973 y 1989, y 20 años de gobiernos democráticos de una misma coalición política, factor influyente en la continuidad y progresividad de políticas públicas redistributivas, que son parte de la justificación de la disminución del porcentaje de la pobreza.

## **Algunas deficiencias**

### *Hogares allegados y propietarios*

La demanda principal por nuevas viviendas en Chile proviene actualmente de aquella surgida de nuevos hogares o por crecimiento vegetativo de la población.



El éxodo rural-urbano terminó a fines de la década de 1970. En la actualidad hay migraciones regionales, inter e intrarregionales —el país está conformado por 15 regiones— y crecimiento de ciudades intermedias. Tal crecimiento se asocia al desarrollo intensivo de la minería por el norte, a la agroexportación en la macrozona central, así como a la industria pesquera y forestal en la macrozona sur. Estas nuevas demandas corresponden a familias que habitan en lotes, predios o viviendas de otras familias que actúan de receptoras. Se les denomina allegados. Los allegados, en su mayoría, son hijos o parientes de las familias receptoras. Otras son familias que pagan un alquiler modesto o bien aportan con el pago mensual de los servicios de agua o electricidad de la vivienda receptora. Esta última categoría de allegados son arrendatarios para los cuales el Estado, hasta el año 2013, no les ofrecía una alternativa de arrendamiento o alquiler. Aun no se han realizado estudios dirigidos a la comprensión de esta demanda y que asocien locación de empleo *versus* necesidad de vivienda.

No está, entonces, en la historia de las políticas habitacionales la noción de alquiler como una alternativa apoyada por políticas públicas, asunto que ha instalado en la cultura del habitar chileno una concepción y valorización sólo de la vivienda en propiedad. Si bien por ello la vivienda es un patrimonio económico para las familias, tal patrimonio se desvaloriza cuando se ubica en suelos de baja plusvalía. No se produce así la búsqueda de equidad y justicia urbana. Habrá que buscar fórmulas en las que las políticas públicas intermedien el fomento y regulación de un mercado de arrendamiento, principalmente popular, al interior de las ciudades para mejorar su eficiencia y optimizar su uso sostenible.

### *Liberalización de valores de suelos*

Más de 86% de la población chilena habita áreas urbanas. Las regiones con más población rural no superan 26% y no son más de tres (Instituto Nacional de Estadísticas, 2002). Por ello, la demanda por suelo urbano es creciente y compleja.

El país, entre 1950 a 1970, avanzó en la búsqueda de la creación, diseño y aplicación de instrumentos que regulasen el crecimiento de las ciudades. Esa búsqueda fue abruptamente interrumpida, o cambiada, por la dictadura militar que gobernó Chile entre 1973 y 1989. Ya en 1979, los técnicos de la época, consecuentes con el modelo de libre mercado que se instaló, instituyeron el que el suelo era un recurso ilimitado y que su uso y valor lo determinaría el mercado. Esa acción, a la cual se le ha querido poner coto a la fecha, sin buenos resultados hasta ahora, ha definido profundas segregaciones urbanas que se mantienen hasta hoy (Tapia, *op. cit.*).

### *Viviendismo versus ciudad*

Recién en el 2000, las administraciones políticas de ese año establecieron que si bien el país había avanzado en la reducción del déficit o rezago cuantitativo —de 1 200 000 viviendas faltantes a 1989 a 700 000 a ese año, aproximadamente—, había descuidado la construcción de ciudades y barrios. Esa constatación llevó a que en el último gobierno de la Coalición de Partidos por la Democracia de la ex presidenta Bachelet, periodo 2006-2010, se iniciara un interesante programa gubernamental denominado Quiero Mi Barrio con el objetivo central de recuperar áreas urbanas deterioradas a partir de un enfoque de sostenibilidad. Es decir, que la inversión del Estado se orientase a la mejora de todos aquellos componentes físicos y sociales que los propios habitantes no podían emprender. En específico, equipamiento urbano deficitario, tales como salas cunas, sedes sociales, jardines infantiles, áreas verdes, vialidad interior de los conjuntos habitacionales, accesibilidad, aumento del capital social, mejoramiento de las condiciones de seguridad barrial, etcétera ([http://www.minvu.cl/opensite\\_20070212164909.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20070212164909.aspx)), programa que se mantiene hasta hoy.

En la actualidad, el rezago habitacional es de aproximadamente 600 mil viviendas faltantes. Antes del terremoto de 2010, el rezago era de más o menos 450 mil unidades faltantes; el terremoto lo amplió a 800 mil. Faltará catastrar el nuevo déficit como consecuencia de los terremotos de abril de 2014.

### *Sustentabilidad y equilibrio ambiental del hábitat en la vivienda social*

Aún hay que debatir y consensuar sobre las implicancias de una concepción sustentable y de equilibrio ambiental en torno al hábitat y la vivienda, más todavía en el marco del impacto del cambio climático. En este sentido, la formulación de indicadores de sustentabilidad para la vivienda social debería ser producto del diálogo de los actores relevantes en la producción del hábitat residencial del Chile actual, tema en desarrollo. Este proceso debería observar a la vivienda no sólo en términos de materialidad construida, visión que ha prevalecido hasta ahora con acciones tendientes a la eficiencia energética, sino sobre la complejidad del habitar, que, además, se encuentra regional y localmente caracterizada.

La flexibilidad que ofrece el parque habitacional para albergar los cambios sociodemográficos y de estilos de vida que se producen en el país implica elevar los estándares en metros construidos y apoyar la diversificación de la oferta. Comprender la vivienda desde una perspectiva multiescalar, o las formas en que el habitar integra diferentes escalas a nivel del territorio y su particularidad. En este sentido, localización y accesibilidad pueden adquirir un rol relevante en los equilibrios

ambientales basados en consumo energético. La construcción de indicadores, por tanto, debe pasar necesariamente por la definición de lo que se entenderá por sustentabilidad, para luego validarlos en las prácticas que los habitantes realizan en los espacios contruidos, atendiendo a las configuraciones ambientales regionales y a los conflictos por recursos localmente situados (Tapia e Imilan, 2013).

### *Participación ciudadana en la formulación de políticas de vivienda y ciudad*

Dado la sistemática reducción del rezago o déficit habitacional, se abre la posibilidad de instalar la vivienda como un derecho de segunda generación —derechos económicos, sociales y culturales (DESC)—, tal que los propios habitantes puedan participar en la definición y contenidos de aquellos derechos para la vivienda. Ya se ha avanzado en la profundización de derechos en salud, previsión social, avances en educación. Es un camino no exento de conflictos y dificultades (Fundación Superación de la Pobreza, 2010).

### *Política Nacional de Desarrollo Urbano, PNDU*

Una comisión de reconocidos personajes provenientes de la arquitectura y especialistas del urbanismo, a petición del Presidente de la República, trabajaron durante más de un año y entregaron una propuesta de una PNDU para su consideración por las instancias interesadas y responsables de estas temáticas en 2013. Chile no tenía una PNDU, elaborada con una mínima participación, desde hacía más de 20 años (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2014). Tal política se ha hecho pública para el conocimiento ciudadano. El problema es que ella se anunció en el último año del gobierno de Piñera y no tiene carácter vinculante para el gobierno 2014-2018. A pesar de ello, se valora el esfuerzo y la preocupación de incorporar una visión crecientemente más participativa de avanzar a contar con una referencia que no se tenía en estas materias.

Tal política debería estar acompañada de un Plan de Ordenamiento Territorial que no es todavía una realidad y sí una aspiración.

### **Algunas fortalezas de Estado**

A continuación se presentan un conjunto de fortalezas que a juicio del autor estarían en la base de los logros en producción habitacional en Chile.

- *Diseño y aplicación de políticas públicas.* Ya se indicaba que desde 1906 a la fecha, particularmente y destacadamente desde 1990 a 2013, los

sucesivos gobiernos continuaron con políticas públicas en materia urbano-habitacionales, sistemáticas, de continuidad. Los múltiples agentes y actores intervinientes en el proceso de producción habitacional, incluyendo al propio habitante, asumieron los roles que establecieron tales políticas, lo que ha activado el mercado sectorial y reducido el rezago.

- *Sistemas confiables de accesibilidad a los programas sociales públicos.* Desde 1990 se ha mantenido y mejorado un sistema público de accesibilidad a los programas públicos, en particular para los de vivienda para sectores económicamente más vulnerables (Tapia, 2011).
- *Trabajo complementario entre el Estado y el habitante. Producción social de hábitat.* Desde mediados de la década de 1950 en adelante, cuando el Estado chileno avanza en la conformación de una nación dependiente principalmente de un crecimiento económico interno, hasta hoy —incluyendo el periodo de dictadura militar— aquel, el Estado, aportó a través de sus políticas públicas propuestas y tipologías habitacionales con las que entregó parte de la solución: viviendas de estándares mínimos, que terminaban de complementarse con el quehacer y la gestión de los propios habitantes. En resumen, el Estado hizo una parte y la producción social del hábitat, PSH, ha hecho la otra. Si bien en la afirmación precedente hay muchos matices que sería extenso de analizar.

Algunos ejemplos de lo indicado precedentemente:

- Programas de erradicación y radicación de pobladores, década de 1950 en adelante.
- Programas de radicación de pobladores, llamada Operación Sitio, década de 1960, para regularizar invasiones de terrenos.
- Programas de vivienda evolutiva y progresiva, décadas del 1960 y 1970. Retomada nuevamente, incluso en dictadura militar y primer gobierno de la Coalición de Partidos por la Democracia, desde 1990 hasta la fecha. Son programas que cambian de nombre pero que en su esencia son de vivienda evolutiva (Tapia y Mesías, 2001).

La influencia del movimiento moderno en vivienda, entre 1945 y 1960, aproximadamente, como parte de políticas de primera generación, hizo un aporte notable no sólo en Chile sino también en la mayoría de los países latinoamericanos, pero su cobertura no fue suficiente (Sepúlveda y Fernández, 2006). La demanda por vivienda superó la capacidad de los gobiernos y las capas más pobres simplemente se tomaban el derecho por un lugar en la ciudad (De Soto, 1987).

- *Fortalezas económicas.* Manejo responsable de la economía. Alto precio de *commodities*, particularmente el cobre. Actores y agentes que aceptan las reglas del juego y cumplen su rol (bancos, inmobiliarias, empresas constructoras, gobiernos locales, comités de viviendas, entidades organizadores de demandas habitacionales, etcétera).
- Creación de un sistema de financiamiento habitacional en consonancia con el modelo económico en boga desde 1973 a la fecha. Actores —incluyendo a los propios habitantes— y agentes que aceptan las reglas del juego y las ejecutan.
- *Fortalezas políticas.* Gobiernos de continuidad, 1990-2010. Profundización democrática y estabilidad política. Aumento de la sensibilidad política pública y ciudadana.
- *Fortalezas sociales.* La vivienda desde 2008, aproximadamente, no es un tema social de sensibilidad pública hasta la actualidad y a pesar de los terremotos recientes. Son otros los temas sociales que acaparan la agenda pública y la percepción de los chilenos. Lo fue, sí, entre 1990 y el 2000 y las administraciones políticas posteriores hicieron las correcciones necesarias. Ello no quiere decir que el tema de la vivienda no sea un problema no resuelto para los especialistas, que lo han denominado “el problema de los con techo”, una manera de señalar que se les dio techo a los pobres pero no viviendas de calidad (Rodríguez y Sugranyes, 2005).

Hay muchos otros programas que han incidido en los logros, pero los expuestos son aquellos que pretendieron mejorar en calidad y cantidad las limitaciones que presentaban los programas creados durante la dictadura militar; incluso, el gobierno de Piñera tuvo una disposición a mantener los programas surgidos en los gobiernos precedentes ante el impacto del terremoto de 8.8° Richter que afectó a la zona central del país en 2010, la más poblada territorialmente, como ya se señaló. Se estima que la reconstrucción post terremoto debe evaluarse en su mérito en cuanto a que aquella pretendió recuperar las condiciones antecedentes con un cierto componente de oportunidad. Sin embargo, la complejidad de esa materia amerita un análisis más extenso que sobrepasa el objetivo de las “claves explicativas”.

No obstante lo expuesto, sí es posible afirmar que una de las ganancias que se pueden extraer de la traumática experiencia post terremoto de 2010 es el hecho que se instala en el país la necesidad y urgencia de Planes de Ordenamiento Territorial para la ocupación del borde marino, no considerada hasta ese momento, con la complejidad y gravedad de un tratamiento irresponsable y poco sostenible que se tenía en ello. La otra enseñanza ha sido la búsqueda un tanto a ciegas de

recuperar, mantener y revalorizar el patrimonio construido, representativo de cierta identidad nacional, acosado también por amenazas provenientes de la naturaleza.

A continuación y a modo de referencia general se presenta un cuadro que releva, a juicio del autor, un conjunto de programas de políticas públicas que han incidido positivamente en los logros alcanzados en la materia.

**Programas destacables incidentes en la obtención de buenos logros  
en políticas urbano-rurales en Chile, periodo 1990-2010**

| <b>Necesidad</b>                                      | <b>Satisfactor/Programa</b>                                                        |
|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| Rezago acumulado en vivienda 1973-1990                | Programa de Vivienda Progresiva 1990-2000                                          |
| Saneamiento de asentamientos precarios urbano-rurales | Lotes con servicios (desde 1985)<br>Programa Chile Barrio (1996-2006)              |
| Vivienda para tercera edad                            | Vivienda en comodato (desde 2000)                                                  |
| "Tejido urbano deteriorado"                           | Programa "Quiero Mi Barrio" (2006-actualidad)                                      |
| Vialidad y accesibilidad. Urbana e interregional      | Programa de concesiones viales<br>Programa Transantiago                            |
| Vivienda deteriorada y habitabilidad                  | Mejoramiento habitacional                                                          |
| Hábitat rural                                         | Villorrios rurales (con saneamiento de agua potable, alcantarillado, electricidad) |
| Rotación de parque habitacional construido            | Compraventa de vivienda con subsidio del Estado                                    |

Fuente: Elaboración propia.

## **Algunas debilidades de Estado incidentes en políticas habitacionales**

### *De políticas públicas*

- Manutención de un sistema de financiamiento habitacional (creado en la dictadura militar). No revisado ni mejorado. Vivienda, bien de consumo, no un derecho.
- Abandono (desde 1973, si bien con mejoras, entre medio) de la planificación urbana-rural.
- Instrumentos de focalización y medición de la pobreza diseñados sin participación ciudadana (indicadores cuestionables diseñados por "paneles de expertos").
- Profundización de políticas sociales (principalmente, en 1990-2010) y no por "rocheo de la economía".
- Exceso de centralismo en la gestión pública y política. Al 2013, sólo un 15% del gasto público entregado al poder regional y local.

- Enfoque sectorial para atender a la vivienda, no desde un enfoque social.
- Enfoque medio ambiental y preocupación por cambio climático, aún desperfilado, con poca sensibilidad y conocimiento público.

### *Económicas*

- Manejo de la economía. Los poderes económicos (propietarios de la tierra, inversionistas nacionales e internacionales, sistemas privados financieros tras las políticas habitacionales).
- Liberación y privatización del mercado de suelos, principalmente urbano, desde 1979 a la fecha. Privatización del agua y energía eléctrica. Dependencia del precio del cobre.

### *Políticas*

- Destrucción de la sindicalización (por leyes creadas *ad hoc* en la dictadura militar y volatilidad del empleo, entre otros).
- Sistemas poco democráticos de elección parlamentaria y de gobiernos regionales (amarrados en la Constitución de 1980 en la dictadura militar). Recién a fines de 2013 los ciudadanos votaron por la elección democrática de consejeros regionales.
- Educación privada de mala calidad, reproductora de consumidores pasivos, no empoderados.
- *Leitmotiv*: menos Estado y más mercado. Menos ciudadanos y más consumidores.

## **Algunos desafíos**

- Atacar el fenómeno de la segregación urbana en metrópolis y ciudades intermedias. Evitarla y prevenirla en ciudades menores.
- Resolver el manejo indiscriminado del suelo como factor especulativo, paraíso de exención tributaria y ausencia de un Estado regulatorio.
- Avanzar a la instalación del derecho a la ciudad y la vivienda (junto a la educación, la salud y la previsión social, entre otros).
- Replantearse y recuperar la propiedad del agua potable como un bien público (y no privado como lo es en la actualidad). Al menos, sistemas mixtos de provisión de energía solar o eléctrica para uso habitacional.
- Sistemas de provisión habitacional dinámicos, acordes con los cambios de la demanda (tercera edad, diversidad de hogares, ciclo de vida, etcétera).
- Hacer ciudades y no viviendas.
- Aumentar y mejorar políticas de prevención de riesgos por amenazas naturales y antrópicas.

- Continuar regenerando el tejido urbano deteriorado.
- Aumentar la movilidad habitacional (vivienda en alquiler y mercado secundario de vivienda usada).
- Mejorar en sustentabilidad urbano-habitacional.
- Consensuar Políticas de Desarrollo Urbano-Rural participativas.
- Avanzar en la búsqueda de la integración social, en vista de que las políticas de suelo y de vivienda han sido un factor preponderante en sentido contrario y negativo.
- Avanzar en una comprensión y gestión compleja del hábitat, entendido como satisfactor sinérgico de necesidades humanas.

### **Temas estratégicos que se perfilan en el futuro inmediato para Chile<sup>3</sup>**

#### *Agua para el consumo humano y sostenibilidad del hábitat*

Es un tema referido a la sostenibilidad ambiental en el habitar y los recursos energéticos para que ello ocurra, específicamente en la relación: agua para el consumo humano y hábitat. Desde los primeros años de la dictadura militar de Pinochet el recurso agua se fue vendiendo y traspasando por ello desde el dominio estatal, histórico, al privado. En la actualidad y como consecuencia del auge de la producción minera y en particular el aumento del precio del cobre, las empresas nacionales y transnacionales van requiriendo aumentar la demanda de agua para los procesos extractivos.<sup>4</sup> A su vez, en varios puntos de la Cordillera de los Andes, zona geográfica en donde se ubican los principales yacimientos, se están removiendo glaciares milenarios, sea para sacar oro bajo ellos —caso proyecto minero Pascua Lama de la empresa Barrick Gold, en la Tercera Región— o bien para ampliar límites geográficos de explotación. Por otra parte, los procesos de extracción minera, por la necesidad de bajar costos, instalan campamentos transitorios en los lugares extractivos y los trabajadores mineros viajan de ida y vuelta en buses desde ciudades cercanas a las minas. Esta nueva forma de producción hace que, en cierta medida, ciudades de tamaño intermedio como Iquique, Antofagasta, Calama, La Serena y Coquimbo, todas del norte chileno, sean hoy los lugares de residencias en donde viven las familias de los mineros. Dicho de otro modo, los costos de producción en cuanto

<sup>3</sup> Parte de "Algunos problemas y desafíos en materia de políticas urbano-habitacionales para Chile", de R. Tapia (2014).

<sup>4</sup> De acuerdo con datos del Water Resources Group, para producir un kilo de oro se requieren 716 000 litros de agua y para una tonelada de cobre, 172 000 litros de agua.



a los gastos que el trabajador minero implicaba otrora para tales empresas, ahora los asume el Estado haciéndose cargo del habitar del ejecutivo, del empleado y trabajador y todo el impacto económico y medioambiental asociado. Súmese a este cuadro el hecho de que la poca agua, ya insuficiente, una vez que el mineral se acabe, dejará a estas ciudades abandonadas o al menos gravemente afectadas en su sostenibilidad futura. ¿Llegará el momento en que a las empresas mineras les será rentable asumir los costos de desalinización del agua marina para su negocio y entregar parte de ella para el consumo humano de estas nuevas “ciudades campamentos”? ¿Qué segmentos sociales serán los más afectados?

Otro problema, es la calidad del agua para el consumo humano y su control de calidad. Según la Superintendencia de Servicios Sanitarios del Gobierno de Chile, los análisis de calidad del agua potable de las empresas, que ya son privadas, son realizadas por otras empresas, también privadas, contratadas por las primeras; por lo tanto, no están sujetas a la Ley de Transparencia, en circunstancias que ello afecta directamente la salud pública de toda la población (Diario *El Mostrador*, 2012).

A este panorama sobre el agua para el consumo humano y el hábitat en Chile, se puede agregar el que aquella que consume 40% de la población chilena que vive en la Región Metropolitana, es abastecida con la que se encuentra al interior del valle del Cajón del Maipo, en la Cordillera de Los Andes frente a Santiago. Son aguas acumuladas cercanas al volcán San José, volcán potencialmente definido como peligroso. Este volcán, a la vista desde Santiago, ocupa el lugar 29 entre los 43 sindicatos de ese modo en Chile. Ya en el verano del 2012, la capital de Chile fue afectada por un corte masivo de agua potable a raíz de aluviones veraniegos que ocurrieron en el Cajón del Maipo. El Estado no sabe cuán vulnerable es el sistema de abastecimiento del agua potable, dado que traspasó al sector privado todo su abastecimiento y provisión, por lo que se desconoce el grado de vulnerabilidad que tenemos en cuanto a la provisión segura del agua potable. Al respecto, “el Estado, al desprenderse de la administración de los mencionados servicios, perdió también el control de la información y riesgo de la infraestructura.

Es así que un concesionario, por ejemplo de agua potable, está obligado a proveer el servicio hasta cierto nivel preestablecido de un fenómeno natural (crecida, aluvión, etcétera). Si el servicio, ante fenómenos naturales “menores”, no es realizado, el Estado puede establecer multas y la eliminación de la concesión. Sin embargo el Estado generalmente desconoce previamente el hecho, el nivel de riesgo y las acciones de prevención que posee su infraestructura concesionada, y aún menos los servicios privatizados (CEPAL/BID, 2007).

Se ha colaborado así a una gran vulnerabilidad social y a la conformación de nuevos riesgos antrópicos que se suman a los viejos, por amenazas naturales.

Los riesgos y las vulnerabilidades, como se constata, también están asociados a los modelos económicos de desarrollo, sus dinámicas internas y el rol del Estado, sus sistemas de regulación, control y el tratamiento político que asume para el manejo de las energías vitales para sus ciudadanos.

Todo este panorama pone en el tapete el abandono deliberado de la ética pública, el uso del poder privado acrecentado por el retiro de un Estado insuficientemente cautelador de los bienes sociales y públicos y su impacto territorial, que no están en el debate de la agenda pública ni menos está instalado en el ciudadano de a pie, que desconoce la arquitectura de intereses que se yerguen sobre él. Tal vez tenía razón Lhumann cuando afirmaba que las normas son “formas de fijaciones culturales” que hacen los actores de acuerdo a sus intereses, y mientras sean válidas no constituyen riesgos y hay que atenerse a ellas (Lhumann, 1998).

### **Integración social urbana. Un dilema y desafío**

Cuando Santiago de Chile no era todavía la “ciudad republicana preindustrial” (1850-1920), convivían cercanamente, al menos en distancia física, diferentes clases sociales. La aparición del tranvía, y la luz pública a gas, entre otras modernidades, permitió extender la ciudad más allá de sus límites históricos. Todavía había pueblo y había ciudad.

Son tipologías de ese periodo las mansiones, viviendas de clase media, pasajes, cités y conventillos, según la clase social y capacidad económica de sus propietarios o arrendatarios. Es a partir de la década de 1930 cuando las clases más pudientes tienden a escapar hacia el oriente, junto con iniciarse también el deterioro del centro de la ciudad.

En la actualidad tenemos una alta segregación urbana, reconocida incluso por la OCDE, liderada por Santiago y han aparecido otras de tamaño menor con los mismos síntomas: Temuco (además, con una alta y grave contaminación ambiental), Concepción, Chillán, Rancagua y San Antonio, entre las primeras que encabezan los listados. ¿Qué pasó en el siglo xx que llegamos a este nuevo estado? ¿Y por qué estos problemas no son percibidos por la gente? La instalación lenta de un Estado benefactor, que se inició a mediados de ese siglo y que tuvo su quiebre antes de 1980, rompió con esa tendencia, no obstante que los más pobres, la mayoría por lo demás —hay que reconocerlo—, nunca accedieron a la ciudad oficial y estuvieron al margen de los intentos de resolver “la cuestión social” por las élites de la época. Ellos se tomaron las periferias de las ciudades y sus bordes, y hasta ahora las políticas públicas legitiman y oficializan esa tendencia ubicándolos en las nuevas periferias.

¿Cómo, entonces, producir integración social? Nunca la hubo, a juicio de Gabriel Salazar. “No hay verdadera ciudad si no hay verdadero pueblo, y que si la hubo,

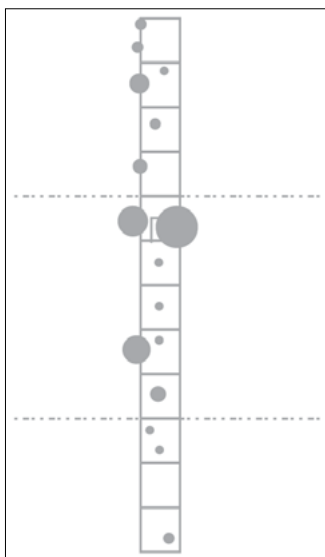
al inicio de la consolidación y fundación de la nación chilena” (Salazar, 2009). A su juicio, no se ha construido sociedad civil, ni verdadera ciudadanía ni soberanía. Visto así el problema, producir integración es complejo. No se lo logra por decreto, por políticas compensatorias ni cambios constitucionales. He aquí, entonces, un profundo dilema y problema, el cómo avanzar a una integración social con una débil conciencia ciudadana, con un pueblo despojado y fuera de los círculos de poder de las élites políticas, técnicas y económicas, estas últimas de alcance global.

Debemos sospechar y desconfiar de arreglos cosméticos al asunto ¿Cómo avanzamos en esa dirección?

Pareciera ser que soplan vientos de oportunidad de abordaje de múltiples anhelos que estuvieron en latencia en un largo paréntesis histórico. Sin embargo, el paso del tiempo deja una huella imborrable. Ya lo indicaba Max Neef de que las necesidades existenciales y axiológicas son finitas y permanecen y que son los satisfactores los que cambian y son de diverso tipo. Hay los unos violadores, seudosatisfactores, singulares, y otros, sinérgicos. Los nuevos medios de comunicación virtuales ya no precisan de territorios, los colectivos son a-espaciales. ¿Cómo, entonces, planificar para comunidades más virtuales que próximas?

Ciertas coordenadas han cambiado, como se ha intentado expresar en el texto, pero la nación está al debe en muchos planos (figura 2).

**Figura 2. Distribución y jerarquía de los principales centros poblados**



Fuente: Arenas, Arenas y Araya, 2010.

## CONCLUSIONES

La política habitacional chilena ha experimentado múltiples fórmulas para resolver las exigencias de este satisfactor sinérgico —la vivienda—, a juicio de Max Neef (Max Neff, Elizalde y Hopenhayn, 1986). Ha habido aciertos y errores en ese gran laboratorio de políticas, sujeto por condiciones históricas, geográficas, territoriales, geológicas, climáticas y de producción económica que definen su forma de habitar. Hoy se puede aspirar a que la vivienda sea parte de derechos humanos económicos, sociales y culturales.

En este contexto, en la conformación de la nación ha estado presente la vivienda como un satisfactor demandado y exigido por lo habitantes al cual el Estado ha pretendido responder. Ha sido una demanda pública de más de un siglo. Cuando el Estado o la naturaleza lo impidieron, fueron los propios habitantes los que dieron una respuesta a su modo, a través de las invasiones de terrenos y movimientos sociales. En esta línea histórica, tanto el Estado como los habitantes, en conjunto o separadamente, dieron respuesta a la demanda por suelo y habitación, corriente que ha sido llamada la producción social de hábitat, representativa de todo el continente sur y centroamericano.

Las políticas de viviendas han respondido a los modelos económicos y de desarrollo que ha asumido el país a lo largo de su historia, así como también a las agendas mundiales de financiamiento y a las que se han desprendido de Naciones Unidas, y en particular Hábitat I y II.

Se puede afirmar que en cierto modo Chile ha tenido políticas públicas evolutivas en vivienda. Éstas se han realizado a lo largo del tiempo según los recursos del Estado y su sensibilidad pública y del propio habitante. No ha sido un logro de uno solo sino de ambos, en complemento.

Falta avanzar en un enfoque sustentable del hábitat, más allá de la vivienda. Ésta no es sólo un objeto, un producto de mercado, un patrimonio económico. Es un satisfactor de necesidades existenciales y axiológicas tales como el ser, tener, estar, pertenecer. Es cobijo, protección, afecto, entendimiento. Es también un sistema socioespacial, multiescalar, y un proceso. Sin embargo, esta forma de entenderla no va en consonancia con el modelo económico en boga y predominante en la región y el mundo. Es un enfoque a contracorriente. Hace falta, por ello, situarla y resolverla en esa encrucijada.

Cada país debe sacar sus propias conclusiones, pero América Latina pierde una gran oportunidad si no aprende de ella misma en estos retos y necesidades.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARENAS, F., C. Arenas y C. Araya. 2010. "Una primera aproximación a las estructuras básicas y principios organizadores del espacio geográfico chileno", *Revista de Historia y Geografía*, núm. 24, pp. 89-102. Santiago de Chile: Universidad Católica Silva Henríquez.
- CEPAL/BID. 2007. *Información para la Gestión de Riesgos de Desastres. Estudio de cinco países: Chile*. Ciudad de México: CEPAL/BID.
- DE SOTO, H. 1987. *El otro sendero*. Perú, Instituto Libertad y Desarrollo.
- DIARIO *EL MOSTRADOR*. 2013. Disponible en <http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/12/11/falta-transparencia/>.
- FRÍAS Valenzuela, Francisco. 2000. *La Historia de Chile*. Tomos I y II. Vigésima edición. Santiago de Chile: Empresa Editora Zigzag.
- FUNDACIÓN SUPERACIÓN DE LA POBREZA. 2010. *Voces de la pobreza. Significados, representaciones y sentir de personas en situación de pobreza a lo largo de Chile*. Santiago de Chile.
- GALDAMES, L. 1996. *Historia de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- HIDALGO, R. 2005. *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago de Chile: Serie Sociedad y Cultura, DIBAM.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS CHILE. 2002. *Censo de Población y Vivienda*. Chile.
- LHUMANN, N. 1998. *Sociología del riesgo*. Ciudad de México: Editorial Triana.
- MAX Neff, M., A. Elizalde y M. Hopenayn. 1986. *Desarrollo a escala humana*. Santiago de Chile: CEPUR.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, CHILE. 2014. *Política Nacional de Desarrollo Urbano. Hacia una nueva política urbana para Chile*. Santiago de Chile: Editores P. Jiménez y J. Ugarte.
- . 2009. *Déficit Urbano-Habitacional. Una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- RODRÍGUEZ, A., y A. Sugranyes. 2005. *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- SALAZAR, G. 2009. "Bicentenario Urbano en Chile: ¿Qué pueblo para qué ciudad?", *Revista INVI*, vol. 24, núm. 67. Santiago de Chile.
- SALAZAR, G., y J. Pinto. 1999. *Historia contemporánea de Chile I*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- SEPÚLVEDA, R., y R. Fernández. 2006. *Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. San José de Costa Rica: Centro Cooperativista Sueco.
- TAPIA, R. 2014. "Algunos problemas y desafíos en materia de políticas urbano-habitacionales para Chile", en *Ética, poder y territorio*. Santiago de Chile: Le Monde Diplomatique Chile, Editorial Aún Creemos en los Sueños, pp. 23-32. Santiago de Chile.
- . 2011. "Vivienda social en Santiago de Chile. Análisis de su comportamiento locacional, periodo 1980-2002", *Revista INVI*, núm. 73, vol. 26, pp. 105-131.

- TAPIA, R. y W. Imilán. 2013. "Sustentabilidad y equilibrio ambiental del hábitat en la vivienda social", en *Chile urbano hacia el siglo XXI. Investigaciones y reflexiones de política urbana desde la Universidad de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, Universidad de Chile, pp. 249-256.
- TAPIA, R. y R. Mesías. 2001. *Hábitat popular progresivo. Vivienda y urbanización*. Santiago de Chile: INVI/FAU-Universidad de Chile, 145 p.

# EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE PRODUCCIÓN DE VIVIENDA SOCIAL, BRASIL

---

João Sette Whitaker Ferreira\*

El objetivo de esta ponencia es estudiar la experiencia brasileña de vivienda social de *Minha casa, Minha vida*, la política en este tema más importante del gobierno de Lula, inspirada en la política mexicana, ya que las experiencias brasileñas guardan mucha semejanza con sus pares mexicanas y con la mayoría de las experiencias de América Latina.

Antes de comenzar con el caso brasileño es necesario definir conceptos importantes sobre el tema. Cuando se habla de vivienda social, ¿de qué estamos hablando? Existe una confusión, relacionada con el fenómeno de privatización de la política de vivienda, que identifica a la vivienda social con los programas que se ejecutan entre los sectores de clase media para abajo. Sin embargo, si la política de vivienda tiene tintes sociales, y su puesta en operación empieza entre los más pobres, se comienza a aclarar el concepto. De esta forma, una política social tiene que ser una política de abajo hacia arriba y no de forma contraria, es decir, comienza por beneficiar a los más pobres. Por el contrario, lo que se observa generalmente son políticas de vivienda social que benefician en principio a las clases medias bajas para un día quizá llegar al ámbito de los más pobres, quienes continúan esperando en sus favelas o barrios pobres.

---

\* Graduado en arquitectura y urbanismo por la Universidad de São Paulo y en ciencias económicas por la Universidad Católica de São Paulo. Maestro en ciencias políticas por la Universidad Católica de São Paulo. Doctorado en arquitectura y urbanismo, obtuvo en 2005 el premio a la mejor tesis doctoral de la Sociedad Nacional de Investigación y Estudios de Posgrado de Planeación Urbana y Regional. Es profesor de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de São Paulo y de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Mackenzie, coordinador del Laboratorio de la Vivienda y Asentamientos Urbanos de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo. Es consultor en el área de arquitectura y planificación urbana en los siguientes temas: políticas de vivienda, instrumentos de desarrollo ambiental, urbanismo y el estado de la ciudad, economía urbana, el mercado de la vivienda, y la globalización y las ciudades globales. Autor de los libros *El mito de la ciudad global. El papel de la ideología en la producción del espacio urbano* y *Los hogares que producen o construyen ciudades. Desafíos para un nuevo Brasil urbano* y ha escrito numerosos artículos y capítulos de libros.

Tradicionalmente, la política de vivienda social debe ser una política pública del Estado, por una razón muy simple: los más pobres no son solventes económicamente, no tienen la capacidad de pago suficiente para adquirir una vivienda en el mercado, por lo que necesitan de los subsidios públicos; si se pone en marcha una política en la que se exige capacidad de crédito, ya no es una política social, excluye a una parte importante de la población, a los pobres.

El primer gran problema que pueden enfrentar las políticas sociales es que no lleguen a ser sociales. Por ejemplo, en México la población de cero a un salario mínimo no recibe atención institucional; entonces, no existe una política de vivienda social porque no se empieza por atender a dicho sector; existen políticas de vivienda, pero no son de vivienda social. Si la política de vivienda es para quien tiene un trabajo estable y formal, en sociedades como Brasil y México, donde la población económicamente activa (PEA) informal y sin cartera puede llegar al 50%, entonces no hay política social. De tal forma, no se debe confundir política de vivienda para la clase media solvente atendida por el mercado con una política de vivienda social, y más aún si hay créditos y garantías públicas para proteger esta política “social” que no es exactamente social, en que los emprendedores nunca van a perder nada porque están garantizados por el Estado. Lo que se obtiene de lo anterior es una política de mercado protegida y disfrazada de política social, y es una cuestión de principios, porque cada vez más se deja atrás una verdadera política social.

El segundo problema de la política de vivienda social es la cantidad, ya que al ser social su población objetivo son los más pobres, el sector más numeroso en los países de la región. En Brasil, por ejemplo, tenemos un déficit de vivienda de aproximadamente seis millones de unidades, que es bastante alto, pero ¿cómo se hacen muchas casas baratas y con calidad? La realidad es que no se hacen o no se han hecho hasta ahora.

Desde la década de 1960, la producción en masa de vivienda hecha por el Estado en Brasil se caracterizaba por su gran cantidad, bajos estándares de calidad y porque no era destinada a los más pobres, justamente porque era una política privatizada para hacer funcionar la rueda de la construcción civil, es decir, para aumentar en términos macroeconómicos el PIB brasileño con las grandes constructoras. Al ser una política de acceso a la propiedad que exigía un mínimo de solvencia, generó un modelo bastante densificado de grandes conjuntos habitacionales, justamente el modelo con que se produjo habitación “social” en casi toda América Latina durante el siglo xx. Tal modelo de producción tuvo como consecuencia que en Brasil 92% del déficit de vivienda estaba en el sector poblacional de entre cero y cinco salarios mínimos, de los que 84% se ubicaban en los estratos más bajos de entre cero y tres salarios mínimos, mientras que el mercado atendía a la población del sector de



más de diez salarios mínimos. Esto generó un vacío de desatención institucional a los estratos que ganaban entre cinco y diez salarios mínimos, pero como fue precisamente este sector al que se consideró el objetivo de las políticas de vivienda “social”, por lo tanto este modelo no benefició a las personas que se encontraban en déficit de vivienda, es decir, no atendió a su verdadera población objetivo.

Una política de vivienda debe ser diversificada para que tenga la capacidad de atender la complejidad y especificidad de los problemas que debe enfrentar. Por ejemplo, no se puede atender con una misma política a las favelas consolidadas y a las precarias, o a los barrios de la periferia; sus diferencias nos indican que también deben existir diferentes planes de financiamiento, de arquitectura, de políticas y de oferta gratuita. Esto aumenta la complejidad de la planeación y producción masiva de vivienda, y limita su capacidad de respuesta.

El otro problema es que la política de vivienda masiva no es solamente eso, sino que, desde el momento en que es una política de masa, es en sí misma una política urbana, porque muchas casas juntas forman una ciudad. Eso lo aprendemos en el primer año de la facultad. El problema reside en que se construyen viviendas para formar un amontonamiento de casas, es decir, sin tener el cuidado de diseñar y construir una ciudad. Dada su importancia, la política de vivienda masiva no puede ser una política solamente privada; el Estado tiene que estar presente para garantizar que se construyan ciudades y no guetos habitacionales, para promover el empleo, la infraestructura y la densificación, para racionalizar los costos públicos.

El problema central evidentemente es el de la tierra, puesto que no está disponible en los barrios más céntricos y con infraestructura. Los programas de habitación social con mejor calidad no lograron resolver la buena localización. A partir de 1990 se tuvieron experiencias de construcción con ayuda mutua y de autogestión en São Paulo, inspiradas por la experiencia uruguaya, con muy buenos resultados en cuanto a la calidad, pero que no resolvieron el problema de la cantidad ni el de la localización urbana. Respondían a la necesidad de tener diversidad de soluciones pero no al gran déficit de vivienda; fueron experiencias fruto de una politización intensa y con resultados extremadamente exitosos en términos de calidad.

Brasil ha experimentado un gran desarrollo en los últimos diez años, un crecimiento poblacional con 200 millones de habitantes, la tasa de urbanización es de 84%, y 35% de la población habita en las zonas metropolitanas de 15 ciudades de más de un millón de habitantes. Es un país donde predomina la clase media, es decir, de personas económicamente activas con rentas de entre 850 y 3 700 dólares, que aumentaron de 65 millones en 2003 a 125 millones en 2011. Esto evidencia la existencia de un modelo estructural de concentración de la renta que se desarrolló desde 1950 en una urbanización con bajos salarios. En ese contexto social, en el

tema de vivienda se observa una generalización de la pobreza urbana, informalidad en los asentamientos humanos, autoconstrucción y un déficit habitacional de cinco millones de viviendas con un muy alto impacto ambiental.

Los países en desarrollo, como Brasil, México y todos los de América Latina, tienen dos desafíos en su política de vivienda: primero, atender el déficit histórico del sector de baja renta que viene del siglo pasado, y segundo, atender al mismo tiempo a la nueva demanda de vivienda de esa clase media que está presionando por ello.

En las ciudades, esa clase media exige una urbanización pero sin tomar en cuenta la calidad, lo cual sólo aumenta el problema urbano en general y el déficit anterior. Aunque sea formal, esa urbanización conducida por el mercado reproduce el error del modelo urbanístico buscado por las clases más altas: verticalización sin control ni regulación, que impermeabiliza el suelo, que incentiva el uso del automóvil como el modelo de movilidad individual por excelencia, que entuba los ríos y divide a las ciudades con muros. Se trata de un modelo que trae como consecuencia la privatización de la ciudad y los evidentes problemas anuales con las lluvias.

Para explicar concretamente el programa *Minha casa, Minha vida* es necesario mencionar que entre 2006 y 2009 Brasil tuvo cambios importantes, comenzando con la política de crédito inmobiliario del gobierno de Lula, con la cual inyectó más de dos mil millones de dólares al mercado para reactivar el mercado inmobiliario como nunca antes. Con eso surgió un nuevo mercado popular, llamado “mercado del segmento económico”, en el que las constructoras abrieron subsidiarias específicas para atender esta demanda de vivienda; este mercado reproduce el modelo de las clases altas, al mantener símbolos o áreas que otorgan estatus social (por ejemplo, las pistas de *jogging* o las salas de eventos), pero con menor calidad.

Es necesario recordar que el programa *Minha casa, Minha vida* se desarrolló en 2009, en plena crisis económica internacional, como una forma de responder a la misma. Como el sector de la construcción es endógeno económicamente y la crisis internacional, el gobierno ejecuta una política económica anticíclica llamada *Minha casa, Minha vida*, cuyo objetivo no fue combatir el déficit habitacional sino movilizar la economía.

El programa gubernamental *Minha casa, Minha vida* se divide en dos, uno con población objetivo de baja renta y otro para las rentas medias. Es importante mencionar que los municipios brasileños tienen la prerrogativa de la política de tierras y determinan quiénes son los beneficiados del programa. Por otra parte, con esas alianzas estratégicas entre el gobierno de Lula y el sector de los fondos de pensión y de financiamiento inmobiliario, el sector de la construcción obtuvo el derecho de operar la construcción privada de este programa.

El programa enfocado en la baja renta era para familias que ganan entre cero y 750 dólares, y tiene aspectos muy positivos, es verdaderamente una política social, con subsidios federales a fondo perdido de 35 mil millones de dólares hasta 2013. Es decir, prácticamente la casa es regalada, porque la persona beneficiada sólo tiene que pagar un máximo de 25 dólares por mes o no más de 10% de su renta si ganara menos que eso. En la media renta, *Minha casa, Minha vida* es para familias con renta de tres a diez salarios mínimos, de 750 a 2 500 dólares, con subsidios que, como en Chile, van decreciendo a tres y seis salarios mínimos, y financiamientos facilitados de entre seis y diez. Es decir, tanto el mercado público como el privado para la renta media están muy protegidos contra la promoción privada y las constructoras, ya que los riesgos son muy bajos.

Entre los problemas más importantes identificados en el programa están la cantidad que se traduce en falta de diversidad, una calidad muy discutible, una autonomía de las municipalidades que lleva a problemas de ubicación, que siempre sea para renta media o para renta baja, que los conjuntos habitacionales están muy distantes de los centros urbanos, a los que se une el famoso Estatuto de la Ciudad, que en 2001 nos ofreció la expectativa de un Estado más participante y controlador, pero que hasta hoy no ha tenido grandes avances. Pese a lo anterior, el Ministerio de la Vivienda intentó hacer frente a esos problemas. Por ejemplo, estableció un límite de 300 unidades máximas para cada proyecto, pero no especificó que no podían ser proyectos contiguos, por lo que comenzaron a realizarse 20 proyectos de 300 unidades en el mismo espacio, lo que daba como resultado un conjunto de 6 mil viviendas. Después se estipuló que a partir de 1 500 unidades era necesario un estudio de impacto realizado por el ministerio; además, autorizaron el comercio en la planta baja, e hicieron un esfuerzo para que las municipalidades llevaran a cabo planes locales de vivienda social.

Los resultados totales son tres millones de unidades hasta 2014, 45% en la modalidad de cero a tres y 55% en la de tres a diez, los precios máximos llegan desde 80 a 3 mil dólares, es decir, no son para la baja renta, pero hay una gran porción para el estrato de cero a tres. Hasta enero de 2012 se contaron más de un millón de unidades, 600 mil listas y entregadas; de éstas, casi 60% fueron para familias ubicadas en los niveles de ingreso de cero a tres salarios mínimos y 40% en los de tres a diez. Estos resultados son impresionantes ya que demuestran que, al menos en 2012, *Minha casa, Minha vida* fue, en su modalidad para la baja renta, una verdadera política social.

Los grandes problemas en las dos categorías son la calidad de la construcción, que es realmente baja; el mito de la tierra cara, en estudios hechos en el LabHab, el laboratorio que coordino, se demuestra que la diferencia no es tan

grande en el costo final de inversión si se utiliza un terreno en el centro de la ciudad, ya que sólo aumenta 30%; la especulación y la explosión del precio, cuando trasciende que se va a ejecutar un programa gubernamental en esa zona; la falta de control de equipamientos y servicios urbanos; el uso del automóvil y la segregación espacial, que continúan siendo el modelo para todos, y las dimensiones ridículas de las habitaciones, inaceptables para la dignidad de la vida.

A continuación presentamos algunas fotos de *Minha casa, Minha vida*. Para la baja renta hay tres modelos: el primero es el de la casita (foto 1), se puede observar que todavía no hay asfalto. El segundo modelo es una casa de cuatro pisos sin ascensor, porque la ley lo permite (foto 2). Y finalmente, el último modelo es el de un departamento (foto 3) en torres que se repiten por todo Brasil, como si todo el país fuera igual, aunque tengamos diferencias de hasta cuatro o cinco grados centígrados en el confort de la casa del sur al norte del país.

**Foto 1. Modelo de casas para renta baja, *Minha Casa Minha Vida*, Natal, Brasil**



Fuente: Acervo LabQuapá-FAU USP.

Los problemas del tamaño son evidentes. Se realizó un estudio que mostró que los muebles que se compran en el mercado no entran, no se abre la puerta, no se puede hacer nada, y se repite por todo Brasil. ¿Es posible hacer cosas mejores? Sí es posible. Es posible llamar a los arquitectos para que paren un poco de hacer casas para los más ricos de Brasil; sobre todo a los jóvenes arquitectos, ya que tenemos un país entero para construir. En un libro que se realizó en el Laboratorio de la Vivienda y Asentamientos Urbanos de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo se originaron propuestas muy interesantes para que

los arquitectos produjeran alternativas para los costos de *Minha casa, Minha vida* y desarrollaran modelos con comercio en el territorio, con diversidad de la construcción, con posibilidades de aprovechamiento topográfico, con una mejor inserción en la ciudad, con una discusión de lo urbano, la solidaridad de los vecinos, el derecho al aprovechamiento y al uso del suelo.

**Foto 2. Modelo de departamento con cuatro pisos sin elevador, São Paulo, Brasil**



Fuente: Foto del autor.

**Foto 3. Departamento en las torres**



Fuente: Acervo LabQuapá-FAU USP.

En realidad el problema es político. Se ha privilegiado la lógica del mercado de producir lo máximo posible, lo más barato posible, y evidentemente a los políticos

eso les sirve, porque, si soy político, ¿qué me va a redituar más electoralmente, decir que construí buenas casas para cien personas o que construí casas para un millón de personas sin calificar a las construcciones como buenas o malas? En otras palabras, la lógica de la política electoral es contraria a la lógica de la calidad de la vivienda.

Quizás el más grande obstáculo para el mejoramiento de *Minha casa, Minha vida* es que, políticamente, no se quiere en Brasil cambiar la injusticia social y territorial. Es un problema político más grave y profundo. Hay una sociedad que está dividida en dos, en la cual la población más rica no quiere solucionar los problemas de la mayoría. Prueba de ello es una portada de 2004 de una revista muy popular en el país, la principal portavoz del pensamiento de la élite brasileña, que muestra un núcleo de ciudad linda, con colores y proyectos de grandes arquitectos, cercado por una masa de casitas grises de favelas. En el texto que acompaña a la foto se lee: “Los barrios de clase media están siendo exprimidos por un cinturón de pobreza y criminalidad”, como si todos los pobres fueran criminales, y además culpables por la pobreza urbana del país. ¿Cómo se puede enseñar urbanismo democrático, la ciudad para todos, el derecho a la ciudad, en una sociedad en la que la revista de más circulación del país reproduce este tipo de pensamiento? Por lo tanto, la realidad es que la política de vivienda debe ser antes que nada una política pública de verdad y no un negocio disfrazado de política social.

## BIBLIOGRAFÍA

- BRASIL, Lein. 2011. *Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida*, PMCMV 2 e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. 12.424, de 16 de junho.
- CARVALHO, C. y Rossbach, A. 2010. Estatuto da Cidade comentado. Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades.
- CONSÓRCIO VIA PÚBLICA/FUPAM-LABHAB/Logos Engenharia. 2008. *Plano Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério Das Cidades (versão disponível em <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab>, acessado em 10/11/20014).
- FERREIRA, J. S. W. 2011. *São Paulo. Cidade da intolerância ou urbanismo “à brasileira”*. Estudos Avançados USP. São Paulo.
- . (org). 2012. Produzir casas ou construir cidades: desafios para o novo Brasil urbano. FUPAM, LABHAB FAUUSP. (disponível em [http://issuu.com/labhab/docs/produzircasasouconstruir\\_cidades?e=4003724/1384893](http://issuu.com/labhab/docs/produzircasasouconstruir_cidades?e=4003724/1384893), acessado em 10/11/2014).
- MARICATO, Erminia. 2008. *O nó da terra*. In: Revista Piauí n. 21, junho.
- REDE CIDADE E MORADIA. 2014. *Programa Minha Casa Minha Vida precisa ser avaliado*. Nota pública. Circulação via internet. (disponível em <http://www.labcidade.fau.usp.br/arquivos/nota.pdf>, acessado em 10/11/2014).

# POLÍTICA DE VIVIENDA Y MUNICIPIOS EN MÉXICO

---

Alicia Ziccardi\*  
Arsenio González Reynoso\*\*

## INTRODUCCIÓN

Un aspecto escasamente estudiado en los recientes análisis sobre la política nacional de vivienda es el papel de los gobiernos locales ante los desafíos ocasionados por la implementación de dicha política. La expansión desmedida de las ciudades, acentuada por el modelo de producción masiva de vivienda en las periferias lejanas, así como la demanda no resuelta de servicios básicos y transporte para los nuevos conjuntos habitacionales, son problemas que se transfieren a los municipios sin que éstos hayan participado en los espacios institucionales en los que se toman las decisiones sobre la producción de estos conjuntos. En este trabajo se abordan los efectos locales de la política federal de vivienda desde la perspectiva de los gobiernos municipales en función de sus facultades y competencias. Este análisis parte de dos hechos que enmarcan la relación entre la política de vivienda y el municipio: en primer lugar, la vivienda es un bien indispensable para la existencia de la familia, la comunidad y la sociedad. Después de varias décadas de construir un sólido aparato institucional y realizar un amplio número de acciones en la materia, el Estado mexicano, en la década de los ochenta, reconoció el derecho a una vivienda digna y decorosa en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En segundo lugar, durante los dos últimos sexenios se consolidó una política de vivienda que promueve principalmente la producción de vivienda nueva para atender la demanda de los trabajadores asalariados del sector formal con ingresos medios y altos. A pesar de que en los últimos años se diversificaron los programas —otorgándose un número relativamente pequeño de créditos a trabajadores de bajos ingresos—, los resultados de lo realizado son muy insatisfactorios e indican que es necesario revisar profunda y sistemáticamente esta acción social del Estado.

---

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales y Directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

\*\* Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.

## Un balance de la política habitacional desde la perspectiva local

### *a) El sistema de producción de vivienda social*

México es una nación con una importante historia en materia de producción de vivienda social. Hace 40 años se estableció un sistema institucional de vivienda basado en un modelo intervencionista de un Estado regulador y rector de la acción habitacional; sin embargo, este sistema institucional de vivienda se transformó profundamente desde la década de 1990 al adoptarse un modelo facilitador y articulador del conjunto de acciones habitacionales (Schteingart, 2006:162). Así, durante la última década el Estado ha delegado la promoción de vivienda social en el sector privado, mientras que las instituciones operan como financiadoras de créditos hipotecarios para los adquirentes de vivienda. Actualmente, el sistema institucional de vivienda se encuentra constituido por un conjunto de organismos articulados por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), creada en 2006. La CONAVI tiene la misión de definir la política de vivienda, formular e instrumentar el Programa Nacional de Vivienda y coordinar a los organismos habitacionales en la implementación de esta política. Los organismos nacionales de vivienda (Onavis) son instituciones federales que actúan como entes financieros de la oferta de créditos hipotecarios individuales para la adquisición de vivienda. Los Onavis más importantes son el Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

Al comenzar el siglo XXI, en México dio inicio el impulso de una masiva producción de vivienda social que si bien ha logrado abatir el déficit cuantitativo de vivienda, no ha logrado crear en la mayoría de los casos adecuadas condiciones de habitabilidad. La multiplicación de conjuntos habitacionales en las periferias lejanas de las ciudades ocasionaron una fuerte demanda de suelo, servicios urbanos, transporte público, vías de comunicación, equipamientos. Sin que hayan podido intervenir en las decisiones sobre la localización y las características de esta producción habitacional, los gobiernos locales —con escasas capacidades institucionales— han tenido que hacer frente a los acelerados cambios y a las demandas de los nuevos habitantes en sus municipios.

El sistema nacional de vivienda también está integrado por la banca, las sociedades financieras de objeto limitado (SOFOLES) y las sociedades financieras de objeto múltiple (SOFOMES), que intervienen en el otorgamiento de los créditos puente para la construcción y que también ofrecen créditos hipotecarios. Por su parte, la banca de desarrollo, a través de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), brinda garantías con recursos federales a las entidades financieras mencionadas.



En el marco de este sistema institucional de vivienda, se concentraron las decisiones en materia de política habitacional del país, generando un complejo marco regulatorio en el que no se incorporó de manera adecuada la participación del municipio en tanto ámbito de gobierno con competencias constitucionales en materia de planeación y gestión del territorio y de suministro de servicios habitacionales básicos.

Por ello se puede afirmar que el sistema institucional de vivienda genera una política de vivienda marcadamente centralizada y desvinculada de la política de desarrollo urbano, que en el país está descentralizada desde las reformas de 1983 al artículo 115 constitucional a los gobiernos municipales. A esto se añade la inexistencia de espacios de decisión institucionalizados en los que participen corresponsablemente los gobiernos locales con los otros dos ámbitos de gobierno (federal y estatal). Ponemos el énfasis en este aspecto porque es frecuente atribuir al ámbito municipal la responsabilidad de los resultados poco exitosos de la política de vivienda, cuando no hay reglas del juego claras sobre las competencias exclusivas y concurrentes tanto de los organismos federales como de los tres ámbitos de gobierno.

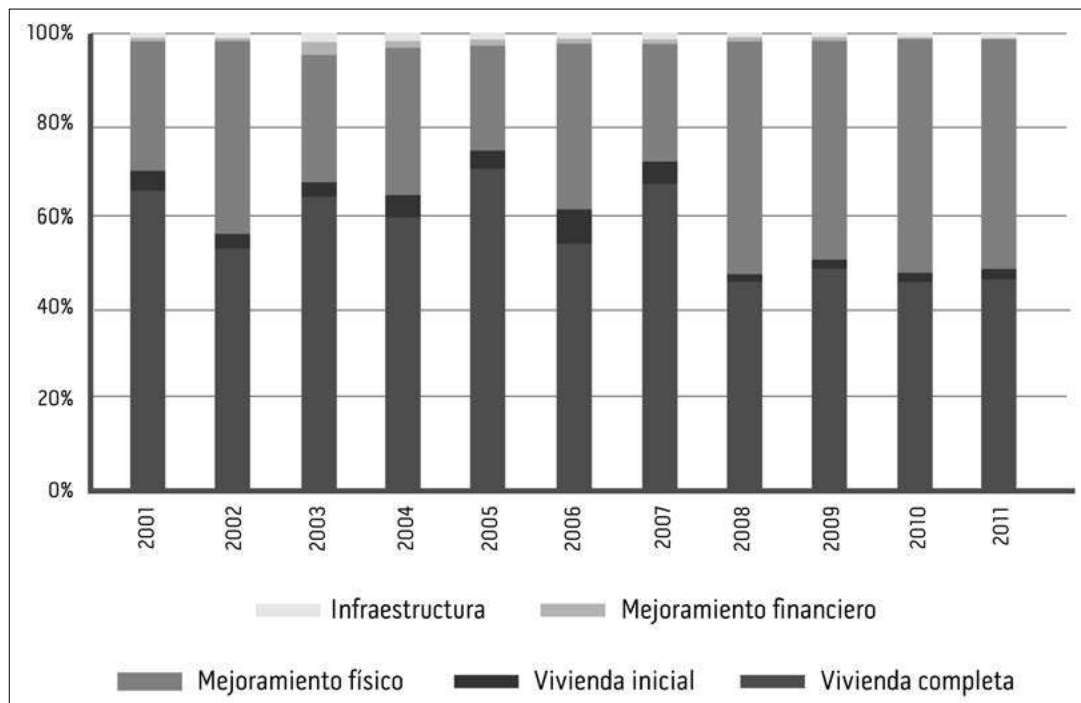
#### *b) La evaluación de la política habitacional 2000-2013*

Según datos censales, entre los años 2000 y 2010 el parque habitacional creció en números absolutos en 7.1 millones de viviendas. El Censo de Población y Vivienda 2010 registró un total de 35.6 millones de viviendas particulares, de las cuales 64.5% se localiza en las ciudades (INEGI, 2010), y la gran mayoría del parque habitacional del país se compone de casas independientes (91.7%), mientras sólo se registra 5.7% de departamentos en edificios. De las viviendas, 69% dispone de agua entubada, 90% de drenaje y 98% de electricidad. Por otra parte, cabe destacar que 65% de las viviendas son propias, 14% rentadas y 13% prestadas (INEGI, 2010).

Desde una perspectiva financiera y cuantitativa, en el documento titulado “Perfil del sector de la vivienda en México” (PUEC-UNAM, 2013), realizado por un grupo de investigadores de la UNAM y coordinado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, a solicitud de la CONAVI y en estrecha colaboración con ONU-HABITAT, se evalúa que entre los años 2001 y 2006 el total de financiamientos fue de 4.6 millones, mientras que de 2007 a 2011 fue de 8.2 millones (CONAVI, 2012a). Este crecimiento fue posible a través de dos mecanismos.

Por un lado, si se toma en cuenta el número de créditos otorgados para las diferentes soluciones habitacionales, destaca la vivienda completa; sin embargo el número de créditos para vivienda completa en 11 años ha pasado de representar 70% del total en 2005 a 46% en 2010 (gráfica 1).

**Gráfica 1. Monto destinado a financiamiento por tipo de solución habitacional (cantidades relativas) 2001-2011**



Fuente: Elaboración del PUEC-UNAM, 2013, con datos del CONAVI, 2012.

Asimismo, para casi duplicar el número de financiamientos, por un lado los organismos de vivienda fondearon recursos financieros en el mercado nacional e internacional garantizando elevadas tasas de ganancia a los grandes grupos de desarrolladores inmobiliarios que operan en el mercado de la vivienda social, sin que existan los controles necesarios para garantizar la calidad de su producción habitacional, situación que tiene efectos en la habitabilidad y el deterioro de los conjuntos habitacionales (Eibenschutz y Goya, 2009). Por otro lado, se abrieron nuevas líneas de crédito para mejoramiento y rehabilitación de viviendas, a las que se les otorgó créditos por montos menores, lo cual permitió incrementar el número de acciones. Además, una parte muy pequeña e insuficiente del subsidio se otorgó a la producción social de vivienda promovida por las organizaciones sociales y civiles, siendo que este tipo de producción, además de ser la forma mayoritaria en la que la sociedad mexicana accede a la vivienda, se constituye actualmente como una

forma alternativa a la noción de desarrollo capitalista, concibiendo al hábitat de una manera más integral y sustentable (Ortiz, 2012:17).

## Competencias y planeación municipal

### *a) El papel de los municipios en el desarrollo urbano*

Las reformas constitucionales de 1983 y 1999 al artículo 115 transfirieron a los gobiernos locales mayores funciones, tales como la aprobación de planes, el control y administración de los usos de suelo, las autorizaciones de conjuntos, fraccionamientos y construcciones habitacionales y la recaudación tributaria relacionada con la propiedad raíz (impuesto predial). Sin embargo, este proceso no fue acompañado de una política de fortalecimiento de la institucionalidad municipal (Guillén y Ziccardi, 2004; Cabrero, 2004).

Conforme a lo dispuesto constitucionalmente, las autorizaciones ligadas al aprovechamiento urbano están reservadas a los municipios, pero en los hechos hay participación también de las autoridades federales y estatales mediante el uso de factibilidades, dictámenes urbanos y ambientales, autorizaciones de cambio de uso de suelo o emisión conjunta o consecutiva de licencias y permisos.

La dotación de infraestructura y servicios básicos de la vivienda es también una competencia de los gobiernos locales. Sin embargo, los gobiernos municipales muestran limitaciones institucionales y de recursos humanos y financieros para dotar de infraestructura y servicios de calidad a los nuevos y masivos desarrollos habitacionales. Se observa una baja capacidad de recursos humanos en planeación y supervisión a nivel municipal. Por otra parte, los gobiernos municipales tienen muchas dificultades financieras y legales para controlar el suelo disponible. Emilio Duhau y Soledad Cruz (2006) han señalado que no se han desarrollado ni aplicado instrumentos destinados a regular el mercado del suelo ni a revertir los beneficios privados derivados de la inversión pública, y en general de las externalidades urbanas, hacia objetivos de interés público.

Por su parte, los ayuntamientos cada vez más asumen como propias las tareas políticas y administrativas de la gestión y administración urbana; pero estas facultades no son exclusivas y excluyentes, sino concurrentes y coordinadas. En los permisos y licencias urbanísticas para fraccionamientos, conjuntos y construcciones, la discrecionalidad y corrupción siguen siendo una práctica arraigada en muchas ciudades de nuestro país en el marco del debilitamiento de la autoridad municipal.

Con respecto a la localización de los nuevos conjuntos habitacionales, hay que señalar que son resultado de decisiones tomadas en los organismos tripartitos con escasa o nula participación de las autoridades locales.

Debe decirse que la reforma al artículo 115 permitió que los ayuntamientos integraran en su estructura administrativa el área de planeación, responsable de elaborar y dar seguimiento a los planes municipales de desarrollo, y actualmente los Institutos Municipales de Planeación (IMPLANES) son organismos públicos descentralizados del Ayuntamiento y con personalidad jurídica que han desarrollado interesantes experiencias. Los Implanes actúan como agencias locales de planeación elaborando los planes y proyectos urbanos con fundamentos técnicos e inaugurando importantes prácticas de planeación participativa.

Los Implanes realizan estudios sobre los fenómenos sociales, económicos, ecológicos y políticos que influyen en la conformación de las ciudades y son los responsables de fortalecer y dar continuidad institucional al Sistema Municipal de Planeación Integral. El primer instituto en crearse fue el de León, Guanajuato (1994). A partir de ahí, la creación de estos institutos de planeación ha ido creciendo cada vez más rápido. De 1994 a 1998 se crearon seis; de 2001 a 2002, cinco; entre 2003 y 2004, diez; y en 2005, tres. De 2006 a 2011, el número de institutos pasó de 27 a 40. La mayor parte de ellos están establecidos en ciudades del norte y centro del país. A finales de 2003, concretamente el 15 de diciembre, se creó la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (AMIMP), que ha representado un espacio para la reflexión e intercambio de experiencias entre los institutos integrantes.

#### *b) Efectos de la política habitacional sobre la acción del gobierno municipal*

Esta política habitacional ocasionó una mayor demanda de suelo y la apropiación privada de grandes reservas territoriales, sin que los gobiernos locales posean instrumentos legales, financieros y de rendición de cuentas para regular o controlar los procesos especulativos y las prácticas de corrupción. Desde la perspectiva municipal, en un relativo corto plazo los gobiernos locales se encontraron ante el problema de asumir el suministro masivo de equipamientos y servicios urbanos básicos (creación de equipamientos, recolección de basura, construcción de vialidades, introducción de medios de transporte). En la actualidad existen tres fuentes de financiamiento federal para obras de infraestructura: el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Sin embargo, los municipios tienen dificultades para obtener los fondos debido a los requisitos y para aplicarlos, en función del desfase de tiempos entre estos organismos federales y los municipales.

Un dato que permite advertir la magnitud del esfuerzo local es que, mientras que la población en las ciudades ha crecido dos veces en las últimas tres décadas, la superficie urbana ha crecido en promedio 10 veces (SEDESOL, 2012). Inclusive, en 21 ciudades el área urbana tuvo en los últimos 30 años un incremento de más

de 20 veces, mientras que el crecimiento de su población osciló entre 1.32 y 6.66 veces para la mayoría de éstas (cuadro 1).

**Cuadro 1. Ciudades con población mayor a 50 000 habitantes que tuvieron la mayor expansión de superficie urbana entre 1980 y 2010**

| Ciudad                              | Crecimiento (veces) |            |
|-------------------------------------|---------------------|------------|
|                                     | Población           | Superficie |
| San José del Cabo                   | 20.67               | 142.82     |
| Cabo San Lucas                      | 30.25               | 73.49      |
| ZM de Tlaxcala-Apizaco              | 3.79                | 57.14      |
| Heroica Ciudad de Huajuapán de León | 3.17                | 46.18      |
| San Juan del Río                    | 5.11                | 38.71      |
| ZM de Teziutlán                     | 4.88                | 35.12      |
| ZM de Ríoverde - Ciudad Fernández   | 1.32                | 34.5       |
| Ciudad Lázaro Cárdenas              | 3.44                | 31.74      |
| ZM de Villahermosa                  | 3.01                | 30.13      |
| ZM Toluca                           | 3.41                | 26.9       |
| ZM de Cancún                        | 18.21               | 25.79      |
| Huachinango                         | 2.3                 | 24.05      |
| ZM de Tula                          | 3.57                | 23.39      |
| ZM de Tulancingo                    | 3.38                | 23.3       |
| Comitán de Domínguez                | 3.56                | 22.95      |
| Cuauhtémoc                          | 2.62                | 22.67      |
| Cárdenas                            | 2.8                 | 22.36      |
| ZM de Puerto Vallarta               | 6.66                | 21.39      |
| Manzanillo                          | 3.59                | 21.37      |
| ZM de Cuautla                       | 3.14                | 21.3       |
| ZM de Pachuca                       | 3.79                | 21.14      |

Fuente: SEDESOL, *La expansión de las ciudades*, 1980-2010, 2012.

Otro dato relevante es que en sólo 31 municipios se construyeron nuevos desarrollos habitacionales mayores a 25 000 viviendas; en tanto que en 1 407 municipios se construyeron conjuntos en el rango menor a 5 000 viviendas. En total, sólo de 2007 a 2011 se construyeron 2 889 873 viviendas nuevas localizadas en 1 530 municipios, es decir, 62% del total de los municipios en el país y predominantemente localizados en las periferias lejanas de las ciudades (CONAVI, 2012b). Roberto Eibenschutz y Carlos Goya sostienen que la producción de conjuntos habitacionales

en “...áreas lejanas a las zonas ya urbanizadas y servidas de las ciudades, que tienen múltiples carencias de servicios, repercuten negativamente en la calidad de vida de sus habitantes” (Eibenschutz y Goya, 2009:161).

Los datos que mayor impacto han generado en la opinión pública porque reflejan la ineficiencia y ausencia de responsabilidad social de estas acciones gubernamentales es que poco menos de cinco millones de viviendas están desocupadas (INEGI, 2010). Probablemente, algunas han sido abandonadas porque el trabajador ha perdido un trabajo estable o por las condiciones de violencia e inseguridad que prevalecen en los municipios. Pero en una gran mayoría es su cada vez más lejana localización, la escasez de equipamientos y servicios, la mala calidad y las limitadas condiciones de habitabilidad lo que lleva a estas familias a abandonar su patrimonio temporal o definitivamente (Sánchez y Salazar, 2011).

De acuerdo al INEGI (2010), en números absolutos, los municipios que concentran el mayor número de viviendas deshabitadas son Tijuana, Baja California (111 482), Juárez, Chihuahua (111 103), Puebla, Puebla (72 446), Mexicali, Baja California (64 419) y Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco (57 151). Es importante resaltar que Juárez, Tijuana y Tlajomulco son los municipios que tienen la mayor concentración de vivienda de nueva creación del país. Esto nos lleva a preguntarnos sobre la posible generación de una oferta de vivienda por encima de la demanda (Sánchez y Salazar, 2011).

Pero llama la atención que en las tres zonas metropolitanas más grandes del país (Guadalajara, Monterrey y Valle de México) se concentra 25.73% del total nacional de viviendas particulares y 21.8% del total de viviendas deshabitadas a nivel nacional (INEGI, 2010). La condición de habitación de las viviendas de la Zona Metropolitana de Guadalajara es 80.3% habitadas, 14.0% deshabitadas y 5.6% son de uso temporal. La Zona Metropolitana de Monterrey presenta valores similares: 81.3% se encuentran habitadas, 15.3% deshabitadas y 3.3% son de uso temporal. Para la Zona Metropolitana del Valle de México el porcentaje de vivienda habitada es de 85.4%, de vivienda deshabitada es 10.6% y de uso temporal es 3.8% (INEGI, 2010). Es decir, en estas ciudades, donde existe una importante demanda de vivienda, se registran elevados porcentajes de viviendas deshabitadas.

En síntesis, durante la última década se construyó mucha vivienda y poca ciudad, y en lugar de diseñarse una política sustentada en el derecho constitucional a la vivienda incluyendo a las familias que poseen menores recursos, en los hechos se generó un mercado que valorizó la masa de capital nacional e internacional que busca la obtención de una elevada tasa de ganancia. Este proceso se sustentó en un modelo de expansión territorial discontinuo, signado por la especulación en los procesos de apropiación del suelo, que afecta a zonas de origen rural, o inclusive suelo de conservación y áreas de valor ambiental, y que eleva el costo de la provisión

de la infraestructura de los servicios urbanos generando negativos efectos sociales y ambientales. Por ello, frente a los fuertes procesos de endeudamiento que deben afrontar los gobiernos locales, deben evaluarse los recursos que se gestionaron para dar respuesta a las exigencias de producir los bienes y servicios urbanos que demandó esta política habitacional.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En síntesis, la política nacional de vivienda de los dos sexenios anteriores logró financiar un elevado número de viviendas para la población trabajadora; sin embargo el modelo de producción de los nuevos y masivos desarrollos habitacionales provocó un conjunto de problemas: la expansión territorial de las ciudades; una demanda no resuelta de servicios urbanos básicos, transporte y vías de comunicación; una alarmante cifra de casi cinco millones de viviendas abandonadas y una preocupante cartera vencida en algunos de los organismos financieros. Esta problemática pone de manifiesto la necesidad de una redefinición de la política de vivienda en el país acorde a las necesidades actuales de la sociedad mexicana.

La expansión generada por el modelo de producción de vivienda ha implicado que los gobiernos locales:

- Se vean ante la necesidad de realizar cada vez mayores inversiones en infraestructura y equipamientos.
- Desarrollen acciones limitadas por la escasez de recursos económicos y humanos para cumplir con las competencias que les asigna el artículo 115 constitucional.
- Se enfrenten a la falta de coordinación entre los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) para orientar e inducir un crecimiento urbano ordenado.
- Se enfrenten a la desvinculación entre la política de vivienda y la de desarrollo urbano, lo que ocasiona rezago y falta de calidad de los servicios urbanos ante un mercado habitacional en permanente crecimiento.
- Carezcan de regulaciones e intervenciones directas en el mercado del suelo, tales como la conformación de reservas territoriales o el control de la especulación por parte de organismos públicos, que han sido escasas.

Es innegable que durante la última década se ha construido vivienda nueva, pero se transfirieron costos y problemas a los gobiernos locales al no construirse ciudad. Es indispensable una revisión profunda de la política de producción y financiamiento de la vivienda social, la cual debe estar directamente articulada a

una política de desarrollo urbano sustentable local basada en auténticos procesos de planeación urbana participativa.

Por otra parte, falta mucho para avanzar en la atención de las necesidades de los sectores formales de muy bajos ingresos y de los trabajadores en situación de precariedad laboral. Todavía no hay mecanismos que permitan el acceso a la vivienda a los jóvenes que aún no cuentan con historial crediticio ni tienen capacidad de ahorro para aportar el pago inicial y los gastos asociados a la adquisición de una vivienda, ni para que los adultos mayores reduzcan su espacio habitable y obtengan un mayor ingreso para su manutención.<sup>1</sup> También hacen falta mecanismos que garanticen el acceso equitativo de las mujeres al crédito y a la propiedad de las viviendas.

Coincidimos con el Informe 2012 de la relatora especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada, en el que se recomienda que se modifique el paradigma actual, basándose en un enfoque centrado en los derechos humanos, ya que: “La promoción del acceso a una vivienda adecuada no puede basarse exclusivamente en mecanismos financieros. Debe haber políticas e intervenciones estatales más amplias, como inversiones públicas en infraestructura y servicios básicos, mejora y rehabilitación de asentamientos humanos, políticas de planificación urbana y de la tierra, financiación pública, suministro de tierras y viviendas, regulación de los alquileres y marcos jurídicos e institucionales conexos” (Rolnik, 2012:24).

Por ello, la reestructuración de la política nacional de vivienda debe otorgar un papel protagónico a los gobiernos locales fortaleciendo sus capacidades institucionales e incluyéndolos en los órganos donde se toman las decisiones de construcción de vivienda masiva que afectarán sus territorios. En este sentido es muy importante fortalecer a los Institutos Municipales de Planeación creando capacidades técnicas y evitando que estén sometidos a los cambios que se originan por el corto periodo de tres años de duración de los gobiernos municipales.

También se requiere reforzar la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno y reconocer el papel central de los municipios en la planeación del desarrollo urbano. Esto debe ir acompañado de la coordinación de la política de vivienda y la política de desarrollo urbano.

A partir de diagnósticos particulares, que contemplen la diversidad social y cultural local, se deben crear mecanismos para atender las necesidades habitacionales de los sectores formales de bajos ingresos y generar opciones para los trabajadores

---

<sup>1</sup> Históricamente, la vivienda nueva y en propiedad ha sido el modelo impulsado por el Estado mexicano. La vivienda en renta es escasamente atendida, sobre todo en las periferias de las ciudades, en donde el alquiler es un fenómeno importante (Coulomb, 2006:125).



en situación de precariedad laboral, como fomentar el mejoramiento de la vivienda progresiva y el apoyo a la vivienda en renta.

En este sentido, los programas de mejoramiento a la vivienda han resultado ser una innovación en materia de política social y urbana. Un caso interesante ha sido el Programa de Mejoramiento de la Vivienda del Gobierno del DF, ya que se ha basado en pequeños créditos con recursos públicos locales acompañados de la asistencia técnica profesional para el mejoramiento y ampliación progresiva de la vivienda de las familias que habitan zonas de pobreza (Mier y Terán, 2010:135).

Asimismo, es necesario incorporar la problemática de la vivienda en alquiler a la política habitacional, ya que, históricamente, la vivienda nueva y en propiedad ha sido el modelo impulsado por el Estado mexicano. La vivienda en renta ha sido muy escasamente atendida, sobre todo en las periferias de las ciudades en donde el alquiler es un fenómeno importante (Coulomb, 2006:125). Sin embargo, esto no se logrará sin cuestionar el objetivo subyacente de la política y el implícito que la sociedad mexicana admite: que la propiedad privada de la vivienda es la forma más adecuada para las aspiraciones de la sociedad en su conjunto (*ibid.*:143).

Se deberá efectuar un diagnóstico de la situación del parque habitacional de cada ciudad, de cada conjunto habitacional urbano. Esto permitirá evaluar su estado actual, las posibilidades reales de recuperación y los recursos que se requieren para ello, y en esta tarea deben participar directamente los gobiernos municipales con el apoyo de las universidades y centros de investigación locales.

Finalmente, es prioritario impulsar una estrategia intergubernamental que permita movilizar recursos para financiar y construir la infraestructura física y de servicios de los desarrollos inmobiliarios al mismo tiempo en que se asigna la vivienda y garantizar las condiciones para su mantenimiento.

## BIBLIOGRAFÍA

- CABRERO Mendoza, Enrique. 2004. "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?". *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, segundo semestre, pp. 753-784.
- COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA. 2012a. "Estadísticas históricas de vivienda. Bases de Datos". Ciudad de México: CONAVI.
- . 2012b. "Datos de vivienda nueva por municipio, 2007-2011". Ciudad de México: CONAVI.
- COULOMB, René. 2006. "La vivienda en arrendamiento", en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.). *Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa/UAM-Azcapotzalco/Cámara de Diputados-LIX Legislatura.
- COULOMB, René, y Martha Schteingart (coords.). 2006. *Entre el Estado y el mercado: la vivienda*

- en el México de hoy. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa/UAM-Azcapotzalco/Cámara de Diputados-LIX Legislatura, 551 pp.
- DUHAU L., Emilio, y María Soledad Cruz Rodríguez. 2006. "Suelo para vivienda", en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa/UAM-Azcapotzalco/Cámara de Diputados-LIX Legislatura, pp. 389-444.
- EIBENSCHUTZ Hartman, Roberto, y Carlos Goya Escobedo (coord.). 2009. *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones*. Ciudad de México: UAM-Xochimilco/Miguel Ángel Porrúa.
- GUILLÉN, Tonatiuh, y Alicia Ziccardi (coords.). 2004. *Innovación y continuidad en el municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal en 13 estados de la república*. Ciudad de México: IISUNAM/Miguel Ángel Porrúa, 541 pp.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. 2010. *Censo de Población y Vivienda*. Aguascalientes: INEGI.
- MIER y Terán, Arturo. 2010. "El Mejoramiento de la Vivienda: un programa del Gobierno del Distrito Federal", en Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (coords.), *La acción social del gobierno local: pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México-Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad/El Colegio de la Frontera Norte/IGLOM, pp. 133-144.
- ORTIZ, Enrique. 2012. *Producción social de la vivienda y el hábitat. Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales*. Ciudad de México: Habitat International Coalition-América Latina (HIC-AL).
- PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD. 2013. *Perfil del sector vivienda en México*. Ciudad de México: PUEC-UNAM/ONU-HÁBITAT/CONAVI.
- ROLNIK, Raquel. 2012. "Informe de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, 67<sup>va</sup> sesión (10 de agosto)". Asamblea General. United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). Disponible en [daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/459/21/PDF/N1245921.pdf?OpenElement](https://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/459/21/PDF/N1245921.pdf?OpenElement).
- SÁNCHEZ, Landy, y Clara Salazar. 2011. "Lo que dicen las viviendas deshabitadas sobre el censo de población 2010". *Coyuntura Demográfica. Revista sobre los procesos demográficos en México hoy*, núm. 1, pp. 66-72, noviembre.
- SCHTEINGART, Martha, y Luis Patiño. 2006. "El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales", en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa/UAM-Azcapotzalco/Cámara de Diputados-LIX Legislatura.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. 2012. "La expansión de las ciudades 1980-2010", en *México 135 ciudades*. Ciudad de México: SEDESOL.

# LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN LAS ADMINISTRACIONES DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL: 2000-2012

---

Roberto Mellado Hernández\*

Diversos expertos, como Alicia Ziccardi, Beatriz Peralta y René Coulomb, han hecho estudios acuciosos sobre la vivienda en México. Y a partir de esos estudios podemos preguntarnos: ¿la política habitacional en las administraciones panistas fue exitosa? Cuantitativamente sí, pero cualitativamente fue un fracaso, porque fue una simple “política vivierendista” por lo que a continuación se explica.

Según las investigaciones de Guillermo Boils, el inicio de las transformaciones en la política habitacional mexicana se puede ubicar en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), con el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda creado en octubre de 1992. Este programa, impulsado por los lineamientos del Banco Mundial, establecía como objetivo central la disminución del papel regulador del Estado mexicano en la actividad habitacional.

La década de 1990 inicia con marcadas políticas en diversos ámbitos de la economía que pugnan por una retirada (o disminuida) intervención del Estado en las acciones orientadas a satisfacer las demandas que provienen de los sectores populares. Por supuesto, la política habitacional no podía ser la excepción. Los financiamientos que este organismo internacional ha otorgado a México han sido condicionados a una serie de principios que se enmarcan en la ideología neoliberal: la rentabilidad de la inversión para vivienda y la recuperación total de los créditos que los organismos de vivienda otorgan.

Además, otras condiciones impuestas por el Banco Mundial son: la supresión de subsidios, la restricción del otorgamiento de crédito para la adquisición de terrenos y la simplificación de los procedimientos burocráticos. Para ejecutar este programa sectorial, desde entonces se establecieron tres nuevas instancias:

---

\* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con estudios posdoctorales en Tubinga, Alemania. Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM, la Universidad Iberoamericana (Campus Santa Fe), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (Campus ciudad de México) y el Instituto Electoral del Estado de México.

- La Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), que funge como coordinadora y articuladora de las actividades del gobierno en este sector;
- La Sociedad Hipotecaria Federal, como nueva y reforzada instancia de financiamiento hipotecario, que busca tener acceso a nuevos mercados de capital utilizando mecanismos modernos y eficientes, y
- El Consejo Nacional de Vivienda, como órgano de consulta del Ejecutivo Federal, que incluye a los principales actores del sector en la toma de decisiones.

El sexenio de Vicente Fox (2000-2006) fue calificado como el de la política de vivienda más grande en la historia de México, presentó el Programa Nacional de Vivienda 2001-2006 en el que estableció la meta de otorgar a lo largo de su sexenio la cantidad de tres millones de créditos para la adquisición de vivienda a un ritmo de construcción de 750 mil viviendas por año.

El crecimiento del número de créditos otorgados durante el sexenio foxista creció de manera sostenida a un ritmo promedio de 18% anual. Para diciembre de 2005 ya se tenía el récord de 2 320 000 créditos hipotecarios, con un beneficio estimado para 10 millones de personas, es decir, 1 246 familias diariamente. Para alcanzar la meta de tres millones de créditos en 2006, los diferentes organismos e instituciones de vivienda tendrían que enfrentar el siguiente reto: el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) continuaría otorgando la mayor parte de los créditos (435 mil, que representan 50%), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), con base en las reformas de que fue objeto, aumentaría su participación de manera significativa a 70 mil créditos, 8% de los contemplados para ese 2006), Fonhapo tendría una participación de 140 mil, 16% del total; la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) cubriría 13%, es decir, 115 mil, y otro tanto lo harían la banca, las Sofoles,<sup>1</sup> los organismos estatales de vivienda y otros organismos, los que al actuar en conjunto tendrían que alcanzar en 2006 la meta de 870 mil créditos (menos 120 por los financiamientos—créditos o subsidios— que están considerados en dos o más instituciones). El

---

<sup>1</sup> Hasta 2004, tras más de tres décadas de vida institucional, seis de cada 10 créditos que se administraban en todas las carteras hipotecarias, tanto de entidades públicas como privadas del país, eran manejados por el Infonavit. A raíz de la crisis de mediados de los noventa, la banca comercial se retrajo del financiamiento hipotecario y surgió un nuevo actor: las Sofoles. Las Sofoles son instituciones especializadas en crédito que se han dedicado no sólo a la vivienda sino a otros segmentos, como el automotriz o recientemente la educación. Particularmente, en el segmento hipotecario han alcanzado una cartera casi tan grande como la de la banca comercial.

mayor financiamiento en ese año sería para el DF (73 015), el Estado de México (57 556), Jalisco (45 812), Nuevo León (42 412) y Chihuahua (38 093).

Desde el sexenio foxista, la estrategia de vivienda privilegió los criterios financieros y destacó la función del mercado como instancia rectora del sector, dejando en segundo plano el objetivo fundamental de proporcionar una vivienda digna para el grueso de la población. Esto es más claro si observamos que los programas de trabajo fundamentales de la Conafovi no mencionan nada relativo al diseño y calidad de la vivienda. No es sino hasta septiembre de 2005, después de haberse otorgado más de 230 mil créditos, cuando se plantea la necesidad de vigilar la calidad de las viviendas que se estaban construyendo.

El 9 de mayo de 2012 Felipe Calderón dijo: “Nunca antes, y lo aseguro categórico, nunca antes en la historia de México se había contado con una política de vivienda tan eficaz, tan incluyente y tan exitosa como la impulsada en las dos últimas administraciones”. Criticada severamente por varios de los candidatos presidenciales, Calderón tuvo que salir en defensa no sólo de su política de vivienda, sino también de la impulsada por su antecesor, Vicente Fox, las cuales habían financiado, dijo, 10.5 millones de viviendas en 11 años. Esta cifra, aseguró, es mayor a los ocho millones de financiamientos otorgados en los 30 años anteriores. En tono irónico, Calderón señaló incluso que todos queremos que los mexicanos vivamos en casas muy amplias, jardinadas y todas céntricas. Pero en verdad, para muchos millones de mexicanos que en los últimos años han podido adquirir una casa con todos los servicios, y que antes no la tenían, ésa es una diferencia fundamental que les ha cambiado la vida. Y lo más importante, agregó, es que se ha hecho valer el derecho a una vivienda digna a los trabajadores, los que menos ganan y los que más lo necesitan. Señaló que su gobierno ya había entregado para entonces más de seis millones de financiamientos, y preveía que concluiría su sexenio con siete millones. Pero, ¿cuál ha sido el talón de Aquiles de la política de vivienda que se llevó a cabo en las administraciones panistas?

El artículo 4, párrafo 6, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a toda familia el derecho de disfrutar de vivienda digna y decorosa como elemento indispensable para lograr su pleno desarrollo y bienestar. Es evidente, se ha constatado en numerosos estudios como los de Priscilla Connolly, que este derecho constitucional no se cumple; las condiciones habitacionales de muchos mexicanos se consideran inadecuadas, ya sea por su tamaño, calidad de construcción, instalaciones, conexiones a redes, diseño ambiental o ubicación, o por todos estos aspectos.

Es también evidente que de alguna manera le corresponde al Estado garantizar el cumplimiento del derecho constitucional a la vivienda digna y decorosa. Lo que

es menos evidente es la naturaleza de una “vivienda digna y decorosa”. De hecho, ha habido pocos intentos por definirla, y las definiciones que se proponen generalmente gozan de poco consenso; tampoco hay mucho debate público al respecto. Así, en el caso de la vivienda, al igual que en el de otros preceptos constitucionales como la salud y el empleo, el Estado tiene que garantizar algo que no está definido.

Dice René Coulomb que el pensar que la vivienda es cuatro paredes y un techo es un error del cual se derivan múltiples efectos perversos. La vivienda, y aparentemente existe un consenso en torno a ello, es también un lugar, una localización. La habitabilidad de una vivienda está, entonces, en función no sólo de la calidad de sus materiales de construcción, de la superficie habitable o de la disponibilidad de los servicios de agua y saneamiento. Está en relación también con 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.

Creemos que los desarrolladores de vivienda sólo construyen pequeñas viviendas pero no construyen ciudad. Es por esto que el derecho a la vivienda aparezca cada vez más como el derecho a la ciudad, y que la política habitacional tenga que aprender a construir ciudad. Y para esquivar el problema de definición de vivienda digna, los redactores de los documentos oficiales relativos a la política habitacional han enfocado la atención en la vivienda no digna, lo que en los últimos años se ha llamado rezago, dejando implícito, por negación, la definición de vivienda digna. Entonces: ¿son dignas las nuevas viviendas construidas?

En los estudios de María Teresa Esquivel se demuestra cómo en los últimos sexenios se han construido microcasas no dignas. El retiro paulatino del Estado mexicano de la política habitacional ha propiciado la intensa e incontrolada participación del sector inmobiliario en la producción de vivienda, la cual mayormente se ha cristalizado en la construcción de enormes conjuntos habitacionales que, por su tamaño y densidad, equivalen a la conformación territorial de una ciudad.

Estos grandes conjuntos se caracterizan porque tienen una localización muy alejada de los centros de las grandes ciudades del país. Es común encontrar problemas de accesibilidad, es decir, construyen los conjuntos pero no se preocupan por las vialidades circundantes que permitan tener acceso a éstos, generándose cuellos de botella que dificultan enormemente la circulación para entrar y salir de las unidades habitacionales. El diseño de estos grandes conjuntos está basado en modelos planificados de habitación urbana, que se desarrollan a partir de agrupamientos de viviendas. Por sus dimensiones y el número de viviendas, se trata de verdaderas ciudades que surgen a una gran velocidad.

Sin embargo, a diferencia de los conjuntos tradicionales del Infonavit, estas grandes unidades habitacionales incluyen menos elementos de equipamiento, servicios de infraestructura, espacios abiertos y áreas verdes, ya que los promotores inmobiliarios se limitan a proporcionar sólo los elementos mínimos indispensables para cumplir con la normatividad establecida. Otra diferencia con los conjuntos tradicionales o de otros sexenios en los que prevalecen departamentos en edificio, es que en estos grandes conjuntos se ofrecen tipologías de vivienda preferentemente unifamiliar (aunque también hay dúplex y cuádruplex). Se trata de viviendas sumamente pequeñas que van de los 45 a los 70 m<sup>2</sup> y en algunos casos es peor, porque hay viviendas de 30 a 42 m<sup>2</sup>. No obstante, la forma en que las diminutas casas están diseñadas da la apariencia de tener mayores dimensiones.

A los destinatarios, a través de este diseño, se les vende la promesa de una mejora en sus condiciones de vida y, sobre todo, el sueño siempre acariciado de las familias por obtener una vivienda en propiedad. Asimismo, estas casitas retoman en su diseño los valores de familia clase-media: viviendas independientes, con un lugar de estacionamiento (que hace las veces de un pequeño jardín), emplazadas en espacios abiertos y algunas de ellas conformando privadas cerradas con rejas en donde sólo hay acceso para la gente que ahí vive y para circular el tráfico interno (al estilo de los condominios horizontales propios de sectores medios y altos de la ciudad).

Para intentar comprender el impacto que esta opción habitacional ha tenido en las familias, algunos expertos han hecho una serie de encuestas que se levantaron en algunos grandes conjuntos de la periferia metropolitana de la ciudad de México producidos por diferentes empresas inmobiliarias. Tomando como base el concepto integral de vivienda, el análisis se dividió en los siguientes aspectos: a) localización, b) equipamiento, c) materiales, espacios y servicios de la vivienda, c) valoración de la experiencia habitacional.

Respecto a la localización, por sus dimensiones estos grandes conjuntos se localizan en zonas periféricas, alejadas del tejido urbano. Esta situación agudiza la separación entre la vivienda y el lugar del trabajo, afectando la forma de vivir y utilizar los espacios del conjunto y de la ciudad. Estas distancias no sólo son físicas sino especialmente no funcionales, es decir, no se trata sólo de problema de distancias sino de accesibilidad, de la ausencia de medios de transporte masivos que sean seguros, rápidos y eficientes como los de las grandes ciudades norteamericanas o europeas. Por ello, para ir a trabajar, las familias deben realizar grandes desplazamientos, utilizando casi siempre un transporte colectivo deficiente e inseguro.

Deben combinar varios tipos de transporte, situación que se agrava debido a las malas condiciones en que éstos se encuentran, haciendo no sólo más tardado

el viaje, sino más inseguro. Si a esto le agregamos la poca accesibilidad que tienen algunos conjuntos con las vialidades cercanas, el problema se agudiza más. Para transportarse, las familias deben realizar fuertes inversiones no sólo de tiempo (dependiendo de su ubicación, pero en promedio el tiempo de traslado para ir y regresar a su actividad principal es mayor a dos horas y cuarto), sino también de dinero (las familias, en general, invierten alrededor de 22% del ingreso familiar en transporte).

De esta manera, los tiempos de descanso y convivencia familiar se ven fuertemente afectados por el tiempo que hay que invertir para trasladarse, además del desgaste físico que implica tantas horas de camino. El alto costo del transporte tiene también un impacto en las modalidades que adquieren los viajes a la ciudad; es decir, sólo se sale para lo que es necesario, como trabajar y estudiar, afectando las relaciones con los familiares y amigos que se quedan en la ciudad, y propician el aislamiento de las familias y la debilitación de sus redes, tan importantes para estos sectores de población.

La localización periférica y su alejamiento del tejido urbano se relacionan también con la carencia de infraestructura, ya que la dotación de ésta depende de la disponibilidad de recursos financieros que posean los gobiernos locales y estatales; en México, la responsabilidad de planear y proporcionar los servicios de infraestructura varía de un estado a otro, a veces, incluso de una ciudad a otra. Con frecuencia las autoridades municipales tienen que negociar con el desarrollador de vivienda la dotación de infraestructura en un marco jurídico complicado, en perjuicio, una vez más, de la calidad de la vivienda construida.

Respecto al equipamiento, en su gran mayoría estos conjuntos están habitados por familias jóvenes (cuyo jefe de hogar tiene en promedio menos de 40 años), con una dinámica demográfica que repercutirá en la rápida transformación de sus necesidades. Esta carencia de equipamiento afecta, sin duda alguna, las condiciones en que se lleva a cabo la vida cotidiana de sus habitantes; además, es un factor que propicia las modificaciones de las viviendas para la instalación de locales que faciliten el abasto cotidiano. Las familias realizan actividades económicas dentro de la vivienda, en su mayoría se trata de un comercio. Generalmente, a éste lo instalan en el espacio de la sala-comedor, restando a la vivienda dicho ámbito de convivencia y rompiendo la intimidad de la familia. Hay quienes utilizan incluso el estacionamiento con la finalidad de construir un improvisado negocio, generando conflictos entre los vecinos cercanos, modificando el paisaje urbano y desvalorizando el patrimonio propio y el de las familias cercanas.

Respecto a los materiales, espacios y servicios en la vivienda, es importante señalar que la calidad de vida de las personas que han optado por este tipo de



viviendas está condicionada, en parte, por la manera en que éstas fueron producidas y por sus dimensiones y características. En el marco de la nueva política habitacional se están construyendo miles de viviendas, pero éstas son en su gran mayoría sumamente pequeñas, generando espacios hacinados, máxime cuando el promedio de personas por vivienda es de alrededor de cuatro. Se trata de viviendas con una superficie menor a los 70 m<sup>2</sup>. Los espacios utilitarios de la vivienda se han reducido en forma considerable bajo el criterio de abaratar su costo, sin tomar en cuenta las necesidades de espacio de las familias.

Esta escasez de espacio habitable impide la cohesión entre los miembros del hogar, anula la intimidad y expulsa a sus integrantes a la calle, particularmente a los niños y jóvenes, con todos los peligros de seguridad que esto trae consigo. Un indicador de las condiciones de hacinamiento en que estas familias llevan a cabo su vida cotidiana es la utilización de la sala como dormitorio; ésta es una práctica muy común en este tipo de hogares, y es resultado no sólo del reducido número de cuartos, sino del tamaño de los mismos. Debe añadirse que las pequeñas viviendas no cuentan con espacios para guardar, lo que obliga a las familias a convivir entre cajas, ropa, libros y demás utensilios cotidianos. Por ello, para satisfacer sus necesidades cotidianas como son descansar, cocinar, hacer tareas escolares, comer juntos, la familia se ve forzada a utilizar en forma intensiva los espacios internos de la vivienda. Además, el tipo de muebles que gustan a las personas no siempre caben en los espacios reducidos de estas viviendas. Es el caso de la mesa del comedor, mueble fundamental de convivencia familiar, la cual debe permanecer durante el día pegada a la pared para permitir la circulación en la sala comedor; sólo se recorre para comer, y entonces las personas ya no pueden circular libremente. En cuanto a los servicios de la vivienda, si bien todas ellas tienen conexión de agua entubada, existen fuertes carencias de abasto, y hay quienes reciben el vital líquido sólo unas horas al día. En algunos conjuntos se han detectado problemas de suministro de electricidad.

En relación con los materiales y las modalidades que adquiere la construcción de las viviendas, es importante señalar que la presencia de muros medianeros no permite privacidad y genera problemas entre vecinos; el inadecuado aislamiento acústico y térmico las hace poco confortables en condiciones de clima y temperatura extremas. Por otra parte, al ser entregada la vivienda, más de la mitad de las familias dijeron haber encontrado problemas en la construcción, particularmente humedad y defectos estructurales. No puede dejarse de lado que la construcción en serie y la utilización de unos cuantos prototipos produce un paisaje urbano repetitivo y monótono, a pesar de la combinación de estilos y colores que se emplearon en su diseño original. Ante estos problemas, varias familias han transformado o

ampliado su vivienda, a pesar de los reglamentos establecidos por las constructoras. Estas modificaciones a las viviendas generalmente se llevan a cabo sin seguir los lineamientos, sin garantizar la calidad de los materiales empleados, ni cuidar cuestiones estructurales. El resultado es, por un lado, la transformación del paisaje urbano y, por el otro, la desvalorización de su propio patrimonio y el de las familias vecinas, ante la mirada indiferente de las autoridades y de los demás vecinos.

Respecto a la valoración de la experiencia habitacional, es importante señalar que la evaluación que la gente hace de su vivienda y del conjunto habitacional está en función de qué tanto estos elementos se aproximan a los anhelos y aspiraciones de las familias y al modo de vida que cifran en ellos. En general, las familias manifiestan que les gusta el conjunto y la vivienda, porque les agrada su diseño; porque se trata de una casita y no de un departamento, ya que valoran la independencia y la privacidad respecto a sus vecinos; porque es una zona tranquila y no hay contaminación ni inseguridad, y esto les permite proporcionar a sus hijos un lugar digno y tranquilo. Otra de las razones fundamentales por las que buscaron esta nueva vivienda es la propiedad, las personas están dispuestas a soportar la ubicación o el reducido tamaño de la vivienda por el hecho de convertirse en propietarias y de esta manera afianzar su patrimonio. Entre las razones que las familias manifiestan del no gusto por la vivienda y por el conjunto están el reducido tamaño y su mala construcción; la localización, es decir, la lejanía respecto a la ciudad, y la carencia de equipamiento.

Los desarrolladores de vivienda privados han construido microespacios inhabitables; son ellos quienes se han beneficiado con esa nueva política del Estado mexicano. Definitivamente, la actuación de los promotores inmobiliarios ha sido en los últimos años muy activa. La nueva política habitacional asigna a las empresas constructoras el papel de constituirse en la columna vertebral sobre la que descansa el conjunto de la actividad productiva. Por lo tanto, el Estado mexicano creó las condiciones que facilitaron el funcionamiento de las empresas privadas. Según los expertos, si bien los promotores privados han existido desde hace varias décadas, en las últimas, aunque aún existen varias empresas pequeñas, se han conformado grandes consorcios que monopolizan la producción habitacional de vivienda de interés social en nuestro país. Estas empresas inmobiliarias se caracterizan porque están integradas verticalmente; es decir, se incorporan en proyectos habitacionales completos que van desde la adquisición del suelo, su urbanización, la construcción de viviendas, la promoción e incluso a través de los llamados “créditos puente”, es decir, el financiamiento para facilitar su acceso a la población objetivo.

La actuación de estos consorcios inmobiliarios se cristaliza en la construcción de grandes conjuntos habitacionales localizados en las periferias de las ciudades

mexicanas, en donde encuentran mayor disponibilidad de suelo barato. Estos inmensos conjuntos se caracterizan porque no vienen acompañados de las grandes obras de infraestructura vial y de servicios que se requieren para proyectos de tales dimensiones, y las empresas no llevan a cabo estudios de impacto urbano social y ecológico; sin embargo, tienen una influencia determinante en el proceso de expansión del área urbana.

Las grandes empresas inmobiliarias privadas funcionan con un sinnúmero de ventajas sobre las pequeñas, ya que cuentan con la infraestructura y la información privilegiada que les permite, de antemano, identificar las zonas más viables para sus proyectos y hacer las transacciones para obtener el suelo en tiempos y costos ventajosos, convirtiéndose en grandes especuladoras de terrenos.

Para la edificación de las viviendas, estos grandes consorcios cuentan con plantas de concreto, lo que les facilita la fabricación de casas monolíticas en tiempos y costos muy reducidos. Emplean, además, líneas de producción sumamente eficientes, que les generan fuertes economías de escala al reducir tanto el número de insumos como las actividades del proceso de producción. En la construcción usan tecnología de punta, que consiste en la utilización de materiales preconstruidos, moldes para los muros y techos, y repiten cientos de veces unos cuantos prototipos.

Cabe señalar que esta tecnología demanda menos mano de obra que la construcción tradicional, y los empresarios, además, consiguen los insumos a precios de mayoreo con los productores directos. Todo esto se traduce en jugosas ganancias para los empresarios inmobiliarios; sin embargo, a pesar de todas estas ventajas, la vivienda se comercializa a precios de mercado, ya que se le incluye el costo del financiamiento y el de los intermediarios que participan; por ello las viviendas se venden muy por encima de su valor de producción, limitando con ello el acceso de la población de menores recursos a los programas habitacionales. Las empresas que han tenido mayor participación en el Estado de México y seguramente a nivel nacional, por el número de viviendas construidas y por el tamaño de los conjuntos, son: Consorcio ARA, SARE Grupo Inmobiliario, Grupo Sadasi y Corporación Geo.

## BIBLIOGRAFÍA

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA/CÁMARA DE DIPUTADOS. LIX Legislatura. 2006. *La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas*. Ciudad de México: Cámara de Diputados (Colección Legislando la Agenda Social).



# **ILEGALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA: DE LOS DICHOS A LOS HECHOS**

---

Víctor Ramírez Navarro\*

A partir de un breve repaso de los antecedentes legales y de las políticas habitacionales del Estado mexicano, se analizan los elementos del modelo de producción habitacional impulsado en los últimos 25 años por el Gobierno Federal; se destacan las constantes contradicciones entre el mundo formal-normativo y las prácticas reales e institucionales.

## **ESTADO DE DERECHO Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El Estado de derecho se define como aquel que se rige por un sistema de leyes e instituciones ordenado en torno de una constitución. En un Estado de derecho las leyes organizan y fijan límites al poder público, y se constituye como un elemento imprescindible de un Estado democrático.

En el México de hoy día, para el caso de la vivienda las normas jurídicas no se cumplen, se violan a diario. La Constitución y sus leyes reglamentarias son apenas un referente que se utiliza como herramienta política cuyo incumplimiento no tiene consecuencias de derecho, y no hay sanción jurídica alguna.

Las políticas públicas y los programas de gobierno que en materia de vivienda están expresamente delineadas en las leyes de la materia, se ven contradichas y desdibujadas en la práctica cotidiana. Dichas políticas, y particularmente el uso y destino de los recursos públicos, no han sido neutros ante la marginación; en buena medida, han agudizado los desequilibrios regionales, económicos, ambientales y sociales del país.

---

\* Grupo de Consultoría Corporativa, S. C.

## LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

Desde 1983, el artículo 4 de la Constitución Política reconoce el derecho a la vivienda,<sup>1</sup> al establecer que “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

Ese texto original que ha permanecido sin cambios se ha enriquecido y ampliado sustancialmente con las modificaciones a la Constitución en materia de derechos humanos, publicadas el 10 de junio de 2011, mediante las cuales se planteó una transformación largamente esperada para la protección efectiva de los derechos fundamentales en nuestro país.

Con ello se elevaron a rango constitucional los derechos humanos protegidos por los tratados internacionales ratificados por México, en donde encuentra especial significación la aplicación y cumplimiento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.<sup>2</sup>

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General, el 10 de diciembre de 1948, estableció en su artículo 25 que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del 16 de diciembre de 1966 (entró en vigor el 3 de enero de 1976), establece en su artículo 11 que a “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

---

<sup>1</sup> Es conveniente recordar que, junto al reconocimiento del derecho a la vivienda que hace el artículo 4 constitucional, se suma lo dispuesto por el artículo 123, fracción XII, en materia de vivienda para los trabajadores que, con modificaciones, aparece desde la Constitución de 1917 y que da origen al Infonavit.

<sup>2</sup> También es conveniente mencionar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, 1988).

En ese sentido, las observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desarrollan y precisan lo que debe entenderse por “vivienda adecuada”. En particular, la Observación General núm. 4 (1991) reconoce que el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales, identificando expresamente algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado. Entre esos aspectos figuran seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, localización y adecuación cultural.

Además de esos elementos, el comité expresó que el derecho a una vivienda adecuada no puede considerarse aisladamente de los demás derechos humanos, incluyendo el concepto de la dignidad humana y el principio de no discriminación, el derecho a la libertad de expresión y de asociación, tránsito y residencia, entre otros. De manera semejante, el derecho a no ser sujeto a interferencia arbitraria o ilegal en la vida privada, la familia, el hogar o la correspondencia constituye una dimensión muy importante al definir el derecho a una vivienda adecuada.

Las anteriores afirmaciones indican que al hablar del derecho a la vivienda estamos aludiendo a un derecho complejo, del cual depende el desarrollo y concreción de otros derechos humanos fundamentales, como el de la salud, la seguridad, la educación y el empleo, entre otros. Es en la vivienda en donde la familia encuentra refugio y formación de sus valores educativos y culturales; es un indicador básico del bienestar de la población y constituye el cimiento, para la gran mayoría de la población el único, de su patrimonio familiar.

Esta observación general menciona también que los Estados Partes deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. Las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás.

Por su parte, la Observación General número 7 (1997) refiere que los desalojos forzosos son, en principio, incompatibles con los requisitos del pacto, constituyendo una violación grave de los derechos humanos. El término “desalojos forzosos” se define como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”.

Como se puede ver, con esas reformas se definieron diversas cuestiones sobre el alcance y contenidos del derecho a la vivienda en México que fueron largamente

debatidos,<sup>3</sup> sentando las bases no sólo para regular la materia, sino también para orientar con claridad el diseño y ejecución de las políticas públicas habitacionales.

En especial, se dio paso a una nueva conformación de nuestras disposiciones constitucionales mediante el denominado bloque constitucional, entendido como el conjunto normativo que contiene disposiciones, principios o valores materialmente constitucionales, fuera del texto de la Constitución documental.

Igualmente, con esas modificaciones a nuestro máximo texto legal se plantean nuevos retos e interrogantes para el ejercicio y concreción de esos derechos, en especial sobre cuáles son los medios y mecanismos para hacer efectiva la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

## LA LEGISLACIÓN DE VIVIENDA

En los últimos años, el marco legal de la vivienda en México ha tenido transformaciones importantes, llegando a consolidar un complejo entramado de leyes y normas, planes y programas, así como de entidades y dependencias administrativas, provenientes de los tres ámbitos de gobierno, de diversa naturaleza y jerarquía, sobre un cúmulo de elementos y materias, que hoy día enmarcan y regulan el quehacer habitacional y delinean las políticas que el Estado mexicano se ha dado en esa materia.

En ese marco constitucional y normativo, la legislación de vivienda experimentó también transformaciones importantes en los últimos años. El 27 de junio de 2006 se publicó una Ley de Vivienda que vino a derogar la Ley Federal de Vivienda del 7 de febrero de 1984.

En un amplio marco de consenso,<sup>4</sup> la amplitud y profundidad de los cambios que propuso la nueva ley fueron de gran calado; implicaron prácticamente todos los temas y elementos que tenía al ley anterior, incluyendo nuevos elementos, tanto en los aspectos sustantivos como en los orgánico-funcionales; en especial se establecieron una serie de políticas públicas expresas para la acción federal, así como para la construcción de una política nacional en la materia.

---

<sup>3</sup> Ante el avanzado pero también limitado equívoco texto del 4 constitucional, se discutía sobre si ofrecía base para la universalización de los derechos a la vivienda o si se limitaban al concepto de “familia”, si la responsabilidad recaía en el Estado mexicano o en la sociedad civil, sobre qué debería entenderse por vivienda digna y decorosa, entre otras cuestiones.

<sup>4</sup> La ley fue aprobada tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores sin un solo voto en contra, pese al entorno de contienda política de las diversas fracciones parlamentarias.



Entre esos cambios a la Ley de Vivienda, destacan los siguientes:

*Vivienda digna y decorosa...*

Artículo 2. Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

Sin embargo, hoy día *la vivienda se encarece y se reduce*, pese a los subsidios gubernamentales, los créditos de los fondos institucionales y los incentivos tributarios. Más de 50% de la tenencia de la tierra que circunda las ciudades sigue sujeta al régimen agrario y a sus singulares mecanismos de intervención gubernamental.

Tan sólo por riesgos hidrometeorológicos se encuentran expuestos más de 20 millones de mexicanos. La exposición y vulnerabilidad a los efectos del cambio climático será especialmente dura para los hogares pobres urbanos. México da cuenta de *74 centros de población expuestos a riesgos por fenómenos hidrometeorológicos, en los que habitan más de 12 millones de habitantes*. Para 2011, los OREVIS (Organismos Estatales de Vivienda) identificaron 483 172 viviendas y una población de 2.1 millones de personas ubicadas en zonas de alto riesgo, cuya atención es urgente y prioritaria (gráfica 1).<sup>5</sup>

Pese a estas cifras, los escasos recursos y las políticas gubernamentales se dirigen a hacer funcional la producción habitacional empresarial, masiva, industrializada, en entornos suburbanizados, alejados de los centros urbanos...

*Principios de equidad e inclusión social...*

Artículo 3. Las disposiciones de esta Ley deberán aplicarse bajo principios de equidad e inclusión social de manera que toda persona, sin importar su origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias o el estado civil, pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda.

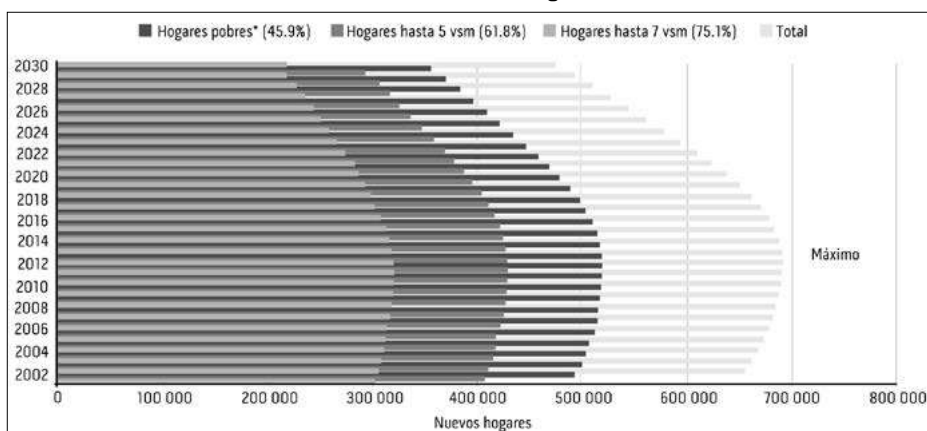
*La vivienda en el medio rural ha sido olvidada*. Las necesidades de vivienda rural del país se encuentran prácticamente desatendidas. Las acciones federales para impulsar el actual modelo de producción habitacional se concentran en algunas

---

<sup>5</sup> De acuerdo con el CONAVI, para 2012 sólo logró cubrir 26.8% de la meta de reubicación de viviendas en alto riesgo (González Escárcega, 2013).

ciudades, donde existe población con capacidad de gestión y/o pago. Sólo el FONHAPO, los OREVIS y algunos programas federales con exiguos recursos atienden la materia. Hay que recordar que para 2030 la población rural oscilará en los 30 millones (24% del total nacional), en un medio de dispersión, complejidad y pobreza que obligará a generar políticas y estrategias integrales que les den puntual atención.

**Gráfica 1. Nuevos hogares**



Fuente: SEDESOL, *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, e INEGI, *Encuestas nacionales de ingreso y gasto de los hogares*. Con base en CONAPO, *Proyecciones de Hogares y Viviendas 2030*.

Es evidente la *desatención a los grupos más pobres*, quienes no tienen la capacidad de pago para acceder a los esquemas de crédito y subsidio, ni son atendidos en esquemas que no supongan propiedad privada, con las consecuentes garantías inmobiliarias para la operación financiera.

De la demanda de vivienda al 2030, incluyendo el rezago ampliado, se estima que un 41% será población no derechohabiente y sin capacidad de pago.

De acuerdo con las últimas estimaciones de la pobreza por ingreso, en 2010 existían en el país 57.7 millones de personas en condición de pobreza de patrimonio (51.3% de la población). La mayoría de ellas se encuentran en zonas urbanas (32.1 millones), lo que significa imposibilidad para los mecanismos de mercado de acceder a una vivienda adecuada.

Por otra parte, 28.4 millones de mexicanos laboran hoy en la informalidad, cuyo impacto en el desarrollo urbano tuvo y tiene efectos importantísimos. Se estima que como consecuencia del proceso de urbanización-industrialización de México se construyó “irregularmente” entre la mitad y dos tercios del parque habitacional

del país, y se reconoce que sólo pudo acceder a la vivienda formal algo más de un tercio de las familias, dados sus reducidos ingresos y su imposibilidad de acceder al financiamiento “formal”.

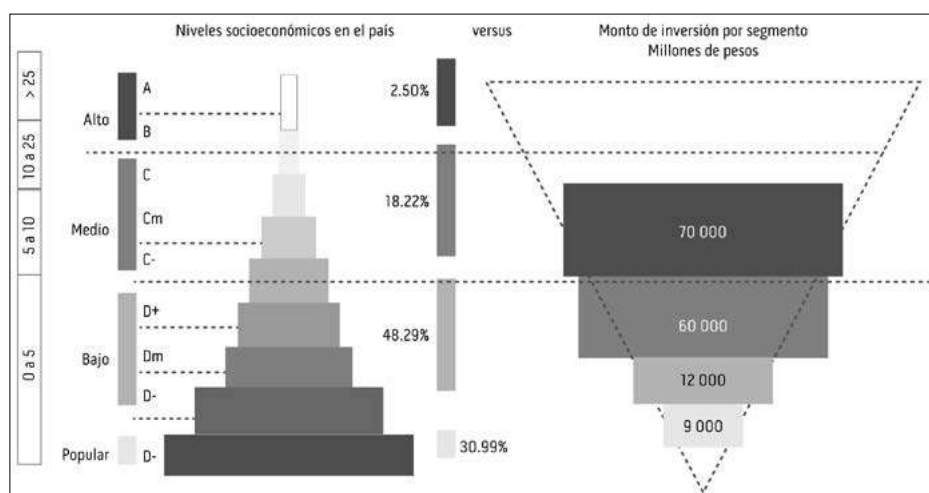
Las condiciones descritas parece que persistirán algún tiempo. Según el CONAPO, por su evolución y características la población de México mantendrá niveles muy elevados de pobreza cuando menos hasta el 2030, cuando se estima que más de 300 mil nuevos hogares estarán en esa situación.

Conforme datos de la CEPAL, el ritmo de crecimiento del ingreso por habitante en México se desplomó 80% en las pasadas tres décadas, en comparación con el registrado antes de la crisis de la deuda de 1980. Los retos para atender las necesidades de vivienda se enfrentarán a problemas de capacidad económica y generación de riqueza que impedirán abatir la brecha.

El producto interno bruto (PIB) per cápita apenas ha crecido en promedio 0.6% por año de 1980 a 2008, en contraste con el aumento de 3% reportado antes de dicho periodo. El PIB de la vivienda y la construcción ha sido oscilante y parece que se enfrenta a un nuevo retroceso.

*La orientación financiera de la política habitacional (basada en la operación de los fondos institucionales de vivienda con recursos de los trabajadores) no ha logrado cubrir a los segmentos de la población con más bajos ingresos, lo que se señala claramente en la gráfica 2, en la que las pirámides de atención y demanda están totalmente invertidas.*

**Gráfica 2. Reto: financiamiento a sectores populares**



Fuente: Elaboración propia.

Frente a las condiciones demográficas y económicas del país, el modelo financiero mexicano de producción de vivienda presenta cifras que son ejemplo de desatino, dispendio y desigualdad: cinco millones de viviendas deshabitadas... dos millones de segundas viviendas... más de cinco millones de pobres adicionales entre 2006 y 2008.

*Considerar los distintos tipos y modalidades de producción habitacional*

Artículo 5. Las políticas y los programas públicos de vivienda, así como los instrumentos y apoyos a la vivienda deberán considerar los distintos tipos y modalidades de producción habitacional, entre otras: la promovida empresarialmente y la autoproducida o autoconstruida, en propiedad, arrendamiento o en otras formas legítimas de tenencia; así como para las diversas necesidades habitacionales: adquisición o habilitación de suelo; lotes con servicios mínimos; parques de materiales; mejoramiento de vivienda; sustitución de vivienda; vivienda nueva; y, capacitación, asistencia integral e investigación de vivienda y suelo, propiciando que la oferta de vivienda digna refleje los costos de suelo, de infraestructura, servicios, edificación, financiamiento y titulación más bajos de los mercados respectivos, para lo cual incorporarán medidas de información, competencia, transparencia y las demás que sean convenientes para lograr este propósito.

El modelo de producción habitacional mexicano se centra principalmente en la producción de vivienda urbana, terminada y en propiedad, con garantía hipotecaria desarrollada por promotores privados, cuya fuente principal de recursos proviene de los organismos nacionales de vivienda y también del apoyo de los subsidios federales que se destinan a la demanda habitacional.

El sistema financiero no sólo se orienta a la vivienda nueva terminada, sino que ésta básicamente debe ser en propiedad (llegando inclusive a prohibir los traspasos entre propietarios-deudores). No hay consideraciones ni estímulos a la producción de vivienda en arrendamiento, lotes con servicios, autoproducción o a formas diferentes de tenencia legítima de la tierra (entre otras, la sujeta al régimen agrario de ejidos y comunidades o la propiedad cooperativa). Las condiciones de propiedad regular y con título registral limitan la cobertura y el alcance de las acciones en la materia, dejando a la mayoría de la población al margen de sus potenciales beneficios.

Cabe mencionar que todavía hoy en nuestro país más de 65% de la vivienda y muchos componentes del hábitat se producen por sus propios usuarios, y buena parte de las viviendas se distribuyen al margen de los sistemas de mercado, sin apoyos financieros formales y generalmente no cuentan con títulos de propiedad,

por lo que es imposible para millones de mexicanos acceder a una hipoteca como garantía de un crédito para vivienda.<sup>6</sup> El esquema está pensado en función de la operación financiera, no en la situación objetiva de la mayoría de los mexicanos.

### *Satisfacer las necesidades de vivienda*

Artículo 6. La Política Nacional de Vivienda tiene por objeto cumplir los fines de esta Ley y deberá considerar los siguientes lineamientos: II. Incorporar estrategias que fomenten la concurrencia de los sectores público, social y privado para satisfacer las necesidades de vivienda, en sus diferentes tipos y modalidades...

*El modelo de producción deja al mercado la solución habitacional.* Pese a que la principal fuente de recursos son los salarios de los trabajadores, el Gobierno Federal ha privilegiado una solución financiera, desmantelando o disminuyendo los programas dirigidos a atender el desarrollo urbano, la generación de infraestructura, la creación de reservas territoriales y la regulación y regularización del suelo. Hoy día se han reducido o cancelado los recursos presupuestales para el mejoramiento y crecimiento de las ciudades y especialmente para la adquisición de suelo; no se cuenta ya con programas como el de 100 Ciudades, que canalizó inversiones para el sistema urbano en todo el país; se ha reducido la organización administrativa encargada de la materia y, entre otros elementos, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), quien prácticamente ha declinado su acción regularizadora (luego de haber entregado títulos para más de 2.6 millones de lotes en su historia), pese al hecho de que 50% del crecimiento urbano se ha dado en condiciones irregulares y se estima que 15 millones de propiedades carecen de escrituras públicas.

La producción quedó en manos de las empresas privadas y el Estado no interviene, no regula ni controla dicho proceso de producción, más allá de canalizar los recursos financieros para alimentar y reproducir el modelo.

La selección de regiones, la ubicación de desarrollos, los segmentos por atender (y sobreatendidos), el diseño de la vivienda (o la carencia del mismo), entre otros aspectos, son decisión exclusiva de los agentes económicos privados. La constitución de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra, los procesos de producción social de vivienda u otras políticas alternativas no encuentran prácticamente ninguna atención.

---

<sup>6</sup> Enrique Ortiz Flores, La producción social de vivienda y el hábitat.

### *Sustentabilidad*

Artículo 6. La Política Nacional de Vivienda tiene por objeto cumplir los fines de esta Ley y deberá considerar los siguientes lineamientos:

V. Establecer los mecanismos para que la construcción de vivienda respete el entorno ecológico, y la preservación y el uso eficiente de los recursos naturales;

VI. Propiciar que las acciones de vivienda constituyan un factor de sustentabilidad ambiental, ordenación territorial y desarrollo urbano;

Artículo 71. Con el propósito de ofrecer calidad de vida a los ocupantes de las viviendas, la Comisión promoverá, en coordinación con las autoridades competentes tanto federales como locales, que en el desarrollo de las acciones habitacionales en sus distintas modalidades y en la utilización de recursos y servicios asociados, se considere que las viviendas cuenten con los espacios habitables y de higiene suficientes en función al número de usuarios, provea de los servicios de agua potable, desalojo de aguas residuales y energía eléctrica que contribuyan a disminuir los vectores de enfermedad, así como garantizar la seguridad estructural y la adecuación al clima con criterios de sustentabilidad, eficiencia energética y prevención de desastres, utilizando preferentemente bienes y servicios normalizados.

*Sustentabilidad con objetivos limitados.* La atención del Gobierno Federal se centra en mejorar el desempeño ambiental de la vivienda, con un sin embargo: no existe consideración alguna sobre el impacto ambiental de los proyectos, ni de los costos y efectos económicos y ambientales de la movilidad. En buena medida, se promueven viviendas verdes en desarrollos grises.

Los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables, que promueve el Gobierno Federal integrando la acción de 18 dependencias y entidades como alternativa ante el desorden y efectos negativos de los conjuntos habitacionales actuales, tienen graves riesgos urbanos, económicos y sociales, una muy limitada eficacia, además de que su ejecución ha sido mínima.

Por otro lado, la apuesta de las denominadas “Ciudades Rurales Sustentables” enfrenta problemas evidentes de legalidad, económicos y de sostenibilidad.<sup>7</sup> La Sociedad Hipotecaria Federal no cumple con sus funciones de banca de desarrollo ni de banca social; sus instrumentos financieros son costosos e inaccesibles para la mayor parte de los productores del sector vivienda.

### *Distribución y atención equilibrada de las acciones de vivienda*

Artículo 6. La Política Nacional de Vivienda tiene por objeto cumplir los fines de esta Ley y deberá considerar los siguientes lineamientos:

---

<sup>7</sup> Fundación CIDOC, “Estado Actual de la Vivienda en México 2011”, p. 18.

VIII. Promover una distribución y atención equilibrada de las acciones de vivienda en todo el territorio nacional, considerando las necesidades y condiciones locales y regionales, así como los distintos tipos y modalidades del proceso habitacional.

Artículo 48. Las inversiones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como las entidades y organismos encargados de ejecutar o financiar programas de vivienda para los trabajadores conforme a lo previsto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberán ser congruentes con las necesidades de mejoramiento del parque habitacional y los requerimientos de vivienda en sus distintos tipos y modalidades, de acuerdo al diagnóstico que se establezca en el Programa Nacional de Vivienda.

Las inversiones a que se refiere el párrafo anterior deberán guardar proporcionalidad y equidad entre las diferentes regiones y grupos de ingreso, atendiendo a las diversas necesidades de la población y a sus distintas modalidades de atención.

*El modelo de producción se da con esquemas de vivienda urbana en algunas regiones.* La producción de vivienda en el país se ha dado al margen de las necesidades del desarrollo regional. Seis estados fronterizos del norte y dos zonas metropolitanas, donde existen poblaciones que tienen mejores índices de empleo y mayor capacidad de pago para aplicar el modelo financiero, son las que han recibido más del 53% de las acciones habitacionales de los últimos años, en detrimento y desatención de las regiones norte, centro y sur, donde los índices de desarrollo económico son menores y las necesidades habitacionales son crecientes y largamente postergadas. En los hechos, 14 entidades federativas (menos de la mitad de las 32 que integran la nación) han concentrado 79% de los créditos en la materia.

En 14 de las 32 entidades federativas se ejercieron 79% de los créditos. Tan sólo en los seis estados fronterizos del norte se concentraron 40% de las acciones de vivienda y 26% en el Estado de México, DF., Guanajuato y Jalisco.

La propia Auditoría Superior de la Federación reconoce que la Conavi no los distribuye de forma equitativa, en tanto que las entidades federativas con mayor población potencial no resultan ser las más beneficiadas conforme el número de subsidios otorgados; éstos se asignan entre las entidades que lo solicitan y no entre las que mayor carencia presentan.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Dictamen de Auditoría Superior de la Federación, "Auditoría de Desempeño: 10-1-00HDB-07-1021".

### *La Comisión Nacional de Vivienda*

Artículo 18. Se crea la Comisión como un organismo descentralizado, de utilidad pública e interés social, *no sectorizado*, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su domicilio será en la ciudad de México, DF.

El 11 de febrero de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Acuerdo por el que se agrupan las entidades paraestatales denominadas Comisión Nacional de Vivienda, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares al sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano”, en cuyo artículo primero expresamente se agrupa bajo el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano a la Comisión Nacional de Vivienda. Más allá de la justificación o acierto de la sectorización de dicho organismo público, es claro que dicha medida se toma con franca ignorancia y en contravención de lo dispuesto por el citado artículo 18 de la Ley de Vivienda.

### *Coordinación y corresponsabilidad institucional*

Artículo 17. La Comisión promoverá que los gobiernos de las entidades federativas expidan sus respectivas leyes de vivienda, en donde establezcan la responsabilidad y compromiso de los gobiernos estatales y municipales en el ámbito de sus atribuciones para la solución de los problemas habitacionales de sus comunidades.

La expedición de las leyes estatales de vivienda por las legislaturas estatales puede constituirse en un instrumento crucial para el desarrollo de la política habitacional integral del Estado mexicano. Sin embargo, la situación actual de la legislación en la materia dista mucho de cumplir esos propósitos.

En el análisis de la legislación vigente en las 32 entidades federativas del país<sup>9</sup> encontramos que 14 cuentan con leyes actualizadas de vivienda, cinco tienen

---

<sup>9</sup> Se efectuó un análisis de la legislación de cada una de las 32 entidades federativas, con base en la información contenida en las páginas oficiales en internet de los congresos de cada uno de los estados de la República y de la Asamblea Legislativa del DF. Aunque en prácticamente todos los casos se indica que la legislación está actualizada, debe tomarse con reserva tal hecho; sin embargo, se trata de la fuente más confiable de legislación estatal con la que se cuenta. Los criterios de análisis fueron esencialmente tres: a) si contaban o no con una legislación o normatividad específica en materia de vivienda, b) si contaban o no con un organismo especializado encargado de las funciones en esta misma materia y c) cuáles eran las regulaciones básicas en materia de vivienda contenidas ya sea en la legislación específica o bien en la relacionada (desarrollo urbano o asentamientos humanos).



ordenamientos en la materia con diversos grados de desactualización y 13 carecen de ellas, por lo que es obvio el *desinterés de buena parte de los gobiernos estatales y sus legislaturas por regular e intervenir en la materia*.

Por su parte, los OREVIS, que son las dependencias o entidades de las administraciones públicas locales competentes en materia de vivienda, fundamentalmente para aplicar los programas, acciones e inversiones que en esta materia se desarrollan en cada uno de los estados de la República, muestran resultados muy limitados.

Con la excepción del estado de Puebla, todas las entidades federativas tienen un organismo específico en materia de vivienda con distintas denominaciones: 21 institutos, siete comisiones, un consejo, una promotora y una inmobiliaria. Resultan relevantes los casos de Campeche, Chihuahua y Durango, que, con legislaciones actualizadas, cuentan con organismos con atribuciones integradas en materia de vivienda y suelo; o los casos de Baja California, Jalisco, Guerrero, Tamaulipas y Tlaxcala, que también cuentan con atribuciones en esas materias.

Pese a la importancia de los sectores más desprotegidos que atiende y a su estratégica posición política y regional, no tienen un papel relevante en el quehacer habitacional del país. *Su participación ha sido bajísima; apenas canalizan recursos de créditos y subsidio por menos de 0.4% del total nacional*. Por otra parte, el desempeño de los organismos ha sido muy heterogéneo y, salvo contadas excepciones, los gobiernos locales muestran poco interés y destinan todavía menos recursos al tema. Un elemento que no contribuye al desarrollo de las capacidades de las OREVIS tiene que ver con los exiguos presupuestos que se les asignan, la inexistencia de fuentes y productos financieros disponibles en el mercado para las líneas y programas de trabajo que atienden, así como la carencia de organismos federales que les brinden asesoría y asistencia técnica.

### *Presupuestos irreductibles, área prioritaria para el desarrollo nacional*

Artículo 51. Los programas, fondos y recursos federales destinados a satisfacer las necesidades de vivienda de la población en situación de pobreza se sujetarán a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley General de Desarrollo Social y en las reglas de operación correspondientes. En ese sentido, el Artículo 20 de la Ley General de Desarrollo Social señala que “El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal”.

Pese a esas disposiciones, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2013 se contempla *una reducción de más de 30% de los recursos asignados al principal programa federal en la materia*. El Programa de Financiamiento y Subsidio para la Vivienda pasa de 8 489.9 millones en 2012 a 6 011.0 para 2013.

Por otra parte y pese al reconocimiento de la vivienda como área prioritaria para el desarrollo nacional, en los hechos los recursos que el Gobierno Federal le destina son bajísimos. Sin considerar la disminución a que aludimos y sumando todos los demás programas relacionados con la materia, su proporción en conjunto no alcanza ni a un cuarto de punto porcentual de los recursos presupuestales.

Con relación al PIB, la vivienda representa menos de 0.21%, pero como se trata principalmente de recursos para subsidios que complementan los créditos que dan organismos financieros, es cuestionable considerar la derrama como inversión en vivienda.

Por mencionar sólo el caso del FONHAPO, en 2010, de su universo de atención, apenas cubrió 0.4% la disminución del rezago habitacional en materia de vivienda nueva, 2.2% en ampliación de vivienda y 1.2% en mejoramiento.<sup>10</sup>

#### *Diversificar instrumentos financieros*

Artículo 54. El sector público, con la participación que corresponda de los sectores social y privado, diseñará, coordinará, concertará y fomentará esquemas para que el crédito destinado a los distintos tipos, modalidades y necesidades de vivienda sea accesible a toda la población, de conformidad con las previsiones de esta Ley y demás disposiciones aplicables.

**Cuadro 1. Presupuesto de egresos de la Federación 2013**

|                         | Millones de pesos |         |
|-------------------------|-------------------|---------|
| Total                   | 3 956 361.0       | 100.00% |
| Recursos a la vivienda* | 8 381.4           | 0.21    |

\* Incluye SCHP-CONAVI y SEDESOL-FONHAPO.

Fuente: Elaboración propia.

En los hechos, el *modelo de producción auspiciado por el Gobierno Federal se orienta a un esquema de monoproducción y segmentación de los sectores atendidos*. Dicho modelo financiero, aunque reconoce otras formas de hacer vivienda, se orienta casi exclusivamente a fortalecer la adquisición de vivienda nueva terminada, sin atender al resto de las modalidades. La adquisición de vivienda nueva concentró

<sup>10</sup> Dictamen de la Auditoría Superior de la Federación, "Auditoría de Desempeño: 10-3-20VYF-07-0070".

80% de los financiamientos. Sobre el ejercicio de subsidios, la CONAVI destinó en 2011 81% de sus recursos a esta sola línea.

**Cuadro 2. Financiamiento por tipo de acción y montos ejercidos  
Estadística de vivienda 1995-2011. Mejoramiento de vivienda**

|                  | INFONAVIT/FOVISSSTE<br>BANCA/SOFOLES/SHF | SUBSIDIOS<br>CONAVI/FONHAPO | OREVIS               |
|------------------|------------------------------------------|-----------------------------|----------------------|
| 1995/2000        | 1 254 486                                | 35 147                      | NA                   |
| 2001/2006        | 2 599 150                                | 207 368                     | NA                   |
| 2007/2009        | 1 899 709                                | 136 750                     | NA                   |
| 2010             | 700 144                                  | 108 146                     | 36 284               |
| 2011             | 530 899                                  | 101 748                     | 2 953                |
| <b>2001/2011</b> | <b>5 729 902 (75%)</b>                   | <b>554 012 (7%)</b>         | <b>39 237 (0.1%)</b> |

**Estadística de vivienda 1995-2011. Adquisición de vivienda**

|                  | INFONAVIT/FOVISSSTE<br>BANCA/SOFOLES/SHF | SUBSIDIOS<br>CONAVI/FONHAPO | OREVIS               |
|------------------|------------------------------------------|-----------------------------|----------------------|
| 1995/2000        | 42 254                                   | NA                          | NA                   |
| 2001/2006        | 43 984                                   | NA                          | NA                   |
| 2007/2009        | 195 099                                  | 633 438                     | NA                   |
| 2010             | NA                                       | 249 363                     | NA                   |
| 2011             | 40 000                                   | 156 017                     | NA                   |
| <b>2001/2011</b> | <b>279 083 (4%)</b>                      | <b>1 068 818 (14%)</b>      | <b>39.237 (0.1%)</b> |

**Subsidios 2007-2011**

|                                 | Total     |                   | Adquisición |                   | Autoconstrucción |                   | Lotes y servicios |                   | Ampliación |                   |
|---------------------------------|-----------|-------------------|-------------|-------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------|-------------------|
|                                 | Subsidios | Monto<br>ejercido | Subsidios   | Monto<br>ejercido | Subsidios        | Monto<br>ejercido | Subsidios         | Monto<br>ejercido | Subsidios  | Monto<br>ejercido |
| <b>2007-2009</b>                | 210 859   |                   |             |                   |                  |                   |                   |                   |            |                   |
| <b>2010</b>                     | 210 704   |                   |             |                   |                  |                   |                   |                   |            |                   |
| <b>2011</b>                     | 153 311   | 4 789.3           | 96 840      | 3 873.70          | 8 392            | 548.3             | 2 365             | 41.3              | 4 571.4    | 326.0             |
|                                 | (100%)    | (100%)            | (63%)       | 81%               | (5.5%)           | 11%               | (1.5%)            | (0.9)             | (30%)      | (7%)              |
| <b>Valor promedio 40 001.03</b> |           |                   |             |                   |                  |                   |                   |                   |            |                   |

Fuente: CONAVI.

### *Oferta de suelo*

Artículo 66. El Gobierno Federal, por conducto de la Comisión y con la participación de las demás dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal, instrumentará acciones, programas y estímulos que induzcan la colaboración y coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, así como la participación de propietarios y desarrolladores, para generar suelo con servicios, preferentemente para beneficio de la población en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad y de los productores sociales de vivienda, para lo cual celebrará los convenios y acuerdos necesarios.

**Cuadro 3. Créditos y precios promedio de viviendas: Infonavit (2010, miles de pesos)**

|                       | Precio promedio | Participación (% de créditos) |
|-----------------------|-----------------|-------------------------------|
| <b>Total</b>          | <b>395.9</b>    | <b>100.0</b>                  |
| <b>Interés social</b> | <b>323.5</b>    | <b>91.6</b>                   |
| Económica             | 173.0           | 2.9                           |
| Popular               | 274.8           | 62.9                          |
| Tradicional           | 458.8           | 25.9                          |
| Media                 | 876.5           | 6.2                           |
| Residencial           | 1 748.1         | 1.8                           |
| Residencial Plus      | 3 870.7         | 0.4                           |

Fuente: BBVA Research, con datos del INFONAVIT.

*El modelo de producción sólo atiende a la demanda sin estimular la oferta.* Pese a las disposiciones expresas de la Ley General de Asentamientos Humanos y de la Ley de Vivienda, el Gobierno Federal prácticamente no tiene programas ni destina recursos o apoyos a los procesos de adquisición de suelo y reservas territoriales que se anticipen y ordenen el crecimiento de nuestras ciudades, regulen el mercado o capturen las plusvalías generadas por el desarrollo urbano. Los organismos, programas y líneas de financiamiento en la materia de suelo urbano se dismantelaron e incluso la acción de la Corett es francamente irrelevante frente a las necesidades nacionales.<sup>11</sup>

El Estado mexicano ha delegado en los agentes privados la construcción no sólo de las viviendas sino de las ciudades; hoy día quienes gestionan y deciden sobre el territorio son las empresas y no las autoridades municipales y mucho menos la sociedad.

<sup>11</sup> Para el 1 de enero de 2013 informó que sus operaciones totales llegaron a 566 millones de pesos.

En nuestro país las únicas que han generado reservas son las empresas privadas, las que ahora se quejan del cambio de políticas públicas<sup>12</sup> por unas que han desvalorizado sus inventarios de suelo y que amenazan sus utilidades.<sup>13</sup>

*Lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno*

Artículo 73. Las acciones de suelo y vivienda financiadas con recursos federales, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores en cumplimiento a la obligación que consigna el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberán observar los lineamientos que en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno establezca la Secretaría de Desarrollo Social, escuchando la opinión de la Comisión para cada grupo objetivo de la población, a fin de considerar los impactos de las mismas, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos y demás disposiciones aplicables.

Este artículo abrió la puerta a la posibilidad de que el Gobierno Federal regule algunos de los elementos cruciales para el adecuado desempeño urbanístico que financian los fondos de vivienda de los trabajadores, que constituyen el principal motor de la vivienda en México.

Sin embargo, pese a que dicha dependencia sometió un “Proyecto para Consulta” sobre los lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno desde el 27 de enero de 2010, y que se comprometió a que entrarían en vigor en el primer trimestre de ese año, tales lineamientos nunca han sido aprobados ni publicados. Pese a, como reconoce el proyecto aludido, que “el desarrollo del sector vivienda en los últimos años ha mostrado una dinámica de

---

<sup>12</sup> Pretendiendo culpar a las nuevas políticas públicas (todavía inciertas) de un proceso de deterioro que viene de cuando menos dos años atrás. El esquema de acumulación y “negocio” enfrenta dinámicas de saturación de regiones, ciudades y segmentos, así como procesos de desinversión, toma de utilidades e irrupción de nuevos submercados (vivienda usada en lugar de vivienda nueva), entre otros elementos.

<sup>13</sup> De acuerdo con la información, al cierre de 2012 el Consorcio Ara mantiene reservas territoriales por 41.1 millones de metros cuadrados en 19 estados del país; esta extensión incluye 2.9 millones de metros cuadrados que se destinarán a otros proyectos inmobiliarios diferentes a vivienda, tales como desarrollos comerciales, turísticos e industriales. Homex, por su parte, considera que su reserva territorial es equivalente a 450 785 viviendas. Esta compañía mantiene la discrecionalidad en la ubicación de sus tierras; sin embargo, para todas se prevé algún tipo de afectación. Asimismo, Geo tiene reservas territoriales equivalentes a 351 508 viviendas, mediante una combinación de reservas propias, tierra bajo el esquema de *outsourcing*, opciones de compra y los *joint ventures* con Prudential Real Estate Investors y Sólida de Banorte (Reyes, 2013).

crecimiento acelerada, la falta de infraestructura y equipamiento han provocado desequilibrios en algunos centros de población y afectaciones a la calidad de vida de la población que los habita”, y a que “la normatividad estatal y municipal que regula los fraccionamientos no preveía conjuntos de 10, 15 y hasta 25 mil viviendas que hoy se están construyendo, y que conjuntos de estas dimensiones tienen impactos regionales de consideración.”

### *Desarrollo urbano ordenado*

Artículo 74. Las acciones de vivienda que se realicen en las entidades federativas y municipios deberán ser congruentes con las necesidades de cada centro de población y con los planes y programas que regulan el uso y el aprovechamiento del suelo, a fin de garantizar un desarrollo urbano ordenado. Además, establecerán las previsiones para dotar a los desarrollos de vivienda que cumplan con lo anterior de infraestructura y equipamiento básico y adoptarán las medidas conducentes para mitigar los posibles impactos sobre el medio ambiente.

Las acciones de vivienda no han propiciado el ordenamiento urbano ni han promovido acciones para hacer ciudades sustentables. En México es notable un proceso rápido de expansión horizontal suburbana de sus centros urbanos,<sup>14</sup> y con ello la reducción de las densidades, la elevación de costos y la pérdida de la calidad de vida, lo cual se ilustra con los casos de Chihuahua, Ciudad Juárez, Puebla, Cuautla y Querétaro, por citar sólo algunos. Sus poblaciones se han incrementado entre 1.6 y 3.8 veces, mientras que su superficie ha aumentado entre seis y 21 veces, aproximadamente. Las autoridades federales reconocen que en los últimos 30 años la población de las ciudades mexicanas ha crecido 3.3 veces, en tanto que el área urbana ha tenido un incremento de 25 veces.<sup>15</sup>

La expansión horizontal explosiva es un fenómeno generalizado en todas las ciudades, tanto en zonas metropolitanas como en ciudades medias y pequeñas, originando un crecimiento desordenado y procesos de suburbanización. Igual se arrasan áreas naturales que terrenos productivos, o se ocupan zonas de riesgo con complacencia y auspicio de las autoridades.

<sup>14</sup> En 2010 la población urbana de México ascendió a 80.4 millones de habitantes (casi 72% del total nacional) en 383 ciudades de más de 15 mil habitantes, 41.2 millones en 11 grandes metrópolis (36.7%), 29.6 millones en 82 ciudades medias (26.4%) y 9.6 millones en 290 ciudades pequeñas (8.5%). Para 2030 la población urbana oscilará en los 95 millones (76% del total nacional) y se concentrará principalmente en 19 zonas metropolitanas.

<sup>15</sup> SEDESOL, “La expansión de las ciudades 1980-2010”.

Con ese crecimiento horizontal desordenado, los costos públicos se elevan, en la medida que la calidad de vida disminuye. Las densidades demográficas urbanas bajan, con una serie de impactos económicos, sociales y ambientales negativos. Entre otros:

- Aumento de las horas y costo del transporte.
- Mayor consumo de combustible y contaminación.
- Mayores costos de urbanización y mantenimiento de infraestructura, equipamiento y servicios.
- Segregación social, económica y espacial de la población.

### *Reconocimiento a la producción social de vivienda*

Artículo 85. El Gobierno Federal deberá apoyar la producción social de vivienda en sus diversos tipos y modalidades, mediante el desarrollo de instrumentos jurídicos, programáticos, financieros, administrativos y de fomento.

La producción social de vivienda constituye un capítulo fundamental en la Ley de Vivienda. Recoge la percepción de que la producción social de vivienda es la única alternativa de solución habitacional para más de la mitad de la población mexicana y que hoy día da cuenta de aproximadamente 60% del inventario nacional de vivienda.

Éste es un tema relegado y que constituye buena parte del quehacer habitacional de la población en situación de pobreza. La definición de *producción social de vivienda* la ofrece la propia ley, definiéndola como *aquella que se realiza bajo el control de autoproductores y autoconstructores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos...* Sin embargo, las prescripciones al efecto no han sido cabalmente desarrolladas, aunque la ley dispone que el Gobierno Federal deberá apoyar la producción social de vivienda en sus diversos tipos y modalidades, mediante el desarrollo de instrumentos jurídicos, programáticos, financieros, administrativos y de fomento.

### **Las causas**

La causa del alejamiento del Gobierno Federal a las normas jurídicas que establece la Ley de Vivienda obedece a la promoción deliberada de un modelo financiero de producción habitacional. No se trata de un hecho fortuito, sino que respondió a condiciones estructurales, fue acunado y propiciado por el Gobierno Federal aprovechando e impulsando una serie de condiciones. Éstas fueron:

- Abandono progresivo y persistente de sus responsabilidades en la gestión y conducción del desarrollo urbano, dejando en los municipios (reformas

constitucionales de 1982 y 1999 al artículo 115), el eslabón más cercano a la población pero también el más débil y propenso a los intereses locales, el control y administración de los usos del suelo y las autorizaciones de conjuntos, fraccionamientos y construcciones habitacionales.

- Apertura del proceso de privatización agraria con las reformas constitucionales de 1992 en la materia, que permitieron el tránsito de la propiedad inmobiliaria de ejidos y comunidades con una mínima intervención del Gobierno Federal, posibilitando una transferencia masiva de la tierra sujeta al régimen social en favor de las empresas privadas a muy bajos costos.
- Disolución de la obligación constitucional de la vivienda de los trabajadores ante las condiciones del mercado (modificaciones de 1987 y 1992-1993 a las leyes del INFONAVIT y el FOVISSSTE, del Programa de Vivienda y demás acuerdos).
- Movilización de recursos económicos disponibles de la banca internacional, provocada por la reprivatización bancaria, así como por la apertura comercial y financiera del país en todos sus ámbitos, que ha permitido la bursatilización de la cartera hipotecaria de la vivienda a tasas de mercado, cuyos costos los terminan pagando sus adquirientes.
- En ese marco, y utilizando subsidios gubernamentales y fondeados en los recursos de los trabajadores, las empresas y empresarios nacionales emprendieron negocios con bajo riesgo y grandes utilidades.

## Los resultados y los retos

Las políticas y estrategias públicas de los últimos años en materia de vivienda no han sido neutras ante la marginación; en buena medida, han agudizado los desequilibrios regionales, económicos, ambientales y sociales del país. Han acelerado la crisis urbana y el desorden en la ocupación del territorio, pero sobre todo han erosionado la credibilidad e ineficiencia de las instituciones públicas, debilitando al Estado de derecho.

Las políticas y acciones del Gobierno Federal para la construcción del modelo de operación financiero para la vivienda han sido formuladas al margen y contra las disposiciones legales, con resultados limitados y efectos negativos. En vivienda, las políticas públicas no están al arbitrio del gobierno, no son materia discrecional donde el Poder Ejecutivo pueda decidir si hace o deja de hacer en la configuración de sus programas: están previstas en la ley, son expresas y obligatorias. Debemos establecer y exigir las responsabilidades administrativas, penales, ambientales y civiles ante su incumplimiento.



Por otra parte, es obvio que el modelo de producción habitacional mexicano muestra insuficiencias, desviaciones y rezagos que pueden significar serios obstáculos para el desarrollo nacional. La insolvencia y quiebra de las empresas del sector, la acelerada pérdida de capital en la Bolsa de Valores,<sup>16</sup> los millones de viviendas desocupadas y la desaceleración del tren habitacional son solo síntomas de los excesos y desatinos de una política pública que tiene que reformularse por completo.

Es imprescindible poner de pie y reestructurar a fondo el modelo financiero de vivienda. La atención, las políticas y los recursos públicos (crecientes y diversificados) deben orientarse a los segmentos de la población más desfavorecida, así como a las regiones y sectores donde más se requieren. Para ello es preciso impulsar una reforma institucional en el sector vivienda como parte de un nuevo esquema de responsabilidad y concurrencia federal y local, así como de los sectores social y privado, a través de la ocupación eficiente y justa de los espacios urbanos.

Debemos advertir el peligro del cambio... éste puede ser para adelante o para atrás.<sup>17</sup>

Por último y como síntesis de todos los planteamientos expuestos, el tema más importante para el quehacer habitacional en el país es, sin duda, el de hacer realidad el derecho a la vivienda para todos los mexicanos. En ese sentido, proponemos incorporar en nuestro orden jurídico un nuevo derecho complejo e interdependiente: el derecho a la vivienda, a la ciudad y al hábitat. Derecho que debe operar bajo principios de democracia, sustentabilidad, progresividad, eficiencia, equidad y justicia social. Implica enfatizar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización plena de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales garantizados en los instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos.

---

<sup>16</sup> Tan solo para 2012 el valor de mercado de las seis desarrolladoras de vivienda que cotizan en la BMV tuvieron una reducción de 6 117 millones de pesos (Valle, 2013, y Sandoval, 2013).

<sup>17</sup> Como el mensaje de las nuevas políticas del Gobierno Federal que, negando un rescate financiero, brindan recursos que son oxígeno puro para las empresas de vivienda y una clara señal de continuismo, en vez de apoyar a los procesos de disposición de suelo o a la producción social de vivienda. Es el caso de la SHF, que lanzó un programa de garantías para los desarrolladores de vivienda por 15 mil millones de pesos. Mediante este esquema, esa institución de fomento cubrirá a la banca comercial e intermediarios financieros regulados hasta 30% de las primeras pérdidas de portafolios de créditos para la construcción de vivienda (Zepeda, Ojeda y Jardón, 2013). O como las afirmaciones del ex director del Infonavit, que mencionaba que en unos años la institución acabaría con su universo de atención, a lo cual un empresario suspicaz planteó que se bajaran las mal denominadas "aportaciones patronales del 5%" a dicho fondo.

## BIBLIOGRAFÍA

- CONAPO. s/f. *Proyecciones de Hogares y Viviendas 2030*.
- FUNDACIÓN CIDOC. 2011. *Estado Actual de la Vivienda en México*, p. 18.
- GONZÁLEZ Escárcega, Óscar. 2013. "Cartera", *El Universal*. pp. 1-3, 18 de febrero.
- INEGI. *Encuestas nacionales de ingreso y gasto de los hogares*.
- ORTIZ Flores, Enrique. *La producción social de vivienda y el hábitat*.
- REYES, Carolina. 2013. "Dinero", *Excélsior*. viernes 1 de marzo, pp. 1-2.
- SANDOVAL, Antonio. 2013. "El Índice Habita que mide su desempeño registra un desplome de 82.78% de sus máximos históricos de 2007". *El Financiero*, Negocios, 11 de enero, pp. 2-13.
- SEDESOL. s/f. *La expansión de las ciudades 1980-2010*.
- . s/f. *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo xx*.
- VALLE, Ana. 2013. *El Economista*, "Termómetro Financiero", 5 de marzo, p. 18.
- ZEPEDA Clara, Marcela Ojeda y Eduardo Jardón. 2013. *El Financiero*, Finanzas, 7 de marzo, p. 4.

# EL PLAN ESTRATÉGICO DEL INFONAVIT 2000-2012

---

María del Rosario Valencia Salcedo\*

## INTRODUCCIÓN

Con la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (LINFO), promulgada el 21 de abril de 1972, el gobierno pretendió dar una solución parcial al problema de la vivienda a través de una institución con administración tripartita, en virtud de que su Asamblea General estaría integrada por representantes del propio gobierno federal, del sector empresarial y del sector obrero.

En la ley se estableció que los empresarios destinaran un porcentaje del salario del trabajador para constituir un fondo, con la finalidad de que los trabajadores tengan la posibilidad de adquirir un crédito de carácter social para comprar una vivienda. El autor de esta fórmula fue Ernesto Fernández Hurtado.<sup>1</sup>

La breve reseña histórica que hacemos nos muestra la transformación del INFONAVIT a la par de las reformas legislativas; su análisis refleja los cambios sociales y económicos que han ido moldeando internamente a la institución, así como la implementación de las políticas sexenales.

Finalmente, es importante señalar que el Nuevo Modelo Operativo ha rescatado y fortalecido financieramente al INFONAVIT, según los informes del propio organismo, pero no está por demás preguntarse: ¿Qué tanto han repercutido las nuevas directrices del INFONAVIT en los costos sociales en una institución que fue creada específicamente para beneficio de la clase trabajadora del país?

## Antecedentes de la transformación estratégica del INFONAVIT

*Primera etapa (1972-1992).* La LINFO de 1972 contempló la primera estructura orgánica del instituto, dotando a cada órgano de gobierno de sus funciones dentro de la organización tripartita con representantes del gobierno federal y de los sectores empresarial y de los trabajadores.

---

\* Facultad de Derecho, UNAM.

<sup>1</sup> Entonces director del Banco de México.

En esta primera etapa, el inicio del INFONAVIT fue sin recursos suficientes de carácter financiero, técnico-operativos, de infraestructura y humanos (edad promedio de 30 años).

Su función fue esencialmente la de construir viviendas de interés social para los trabajadores, con una meta inalcanzable que por cuestiones políticas le habían fijado a la institución.

Comenta Jesús Silva-Herzog, entonces director general, que no fue un inicio fácil: "...el instituto nació con una expectativa exagerada y equivocada. En todos los tonos y por todas las voces se anunció que el instituto haría 100 mil casas en su primer año; con el afán de vender un programa de gobierno, se exageraron sus posibles beneficios..." (2009:28).

No obstante la situación, el 23 de marzo de 1973 se entregaron los primeros créditos en 22 ciudades de la República Mexicana, seleccionados por computadora.

En esta etapa, el INFONAVIT concentró el financiamiento en promociones externas, cediendo las decisiones básicas a los sectores, renunciando a la responsabilidad de resolver el problema de la vivienda.

Las crisis económicas generaron una descapitalización institucional, los indicadores básicos eran modestos, por lo que se tuvo que recurrir al financiamiento de promociones externas para hacer frente a la inflación y resguardar el valor del Fondo Nacional para la Vivienda.

En 1987, el monto de los créditos otorgados se ajustó a 14% para trabajadores que ganaban 1.25 veces el salario mínimo y 18% para quienes percibían un salario mayor.

*Segunda etapa (1992-2000).* El Instituto entró en una fase de rescate, con las reformas a la LINFO en 1985, 1992 y 1997, que fortalecieron sus facultades como órgano fiscal de carácter autónomo: en lo económico, enfocado en la recaudación de las aportaciones empresariales y de carácter coactivo para la recuperación de adeudos. Las facultades financieras redefinieron a la institución por arriba de las facultades que tenía para la construcción de vivienda.

El INFONAVIT implementó un sistema para el financiamiento de casas mediante subastas entre los desarrolladores de vivienda. La etapa de modernización administrativa iniciada por el Gobierno Federal llegó al INFONAVIT con los avances tecnológicos aplicados a las bases de datos de los afiliados inducidos por el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), para dar cumplimiento a las reformas a la LINFO en 1992.

Con estas reformas se estableció un sistema de calificación para la asignación de créditos hipotecarios. Se tomaba en cuenta el puntaje de cada trabajador combinado con aspectos como la antigüedad en el empleo, ubicación física del trabajador y situación familiar, entre otros.

En la política crediticia, se sentaron las bases para el mercado abierto, la aceptación de vivienda usada, la sustitución de la garantía crediticia y la incursión de los seguros contra desastres naturales.

Con el apoyo de otras fuentes de financiamiento a los desarrolladores, como la Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL) y los créditos bancarios, se inició la recuperación financiera del instituto y se estimuló la inversión.

La simplificación administrativa y el esquema transparente en los trámites de otorgamiento y recuperación de créditos, así como el cobro de aportaciones y la emisión de estados de cuenta individuales para los acreditados, crearon un clima de cierta confianza en los tres sectores.

*Tercera etapa (2000-2012).* El proceso de transformación continuó con la implementación de un nuevo modelo técnico operativo que tiene por objetivo fortalecer financiera, operativa y tecnológicamente al instituto, apoyado en importantes reformas legislativas y en un trabajo de reingeniería de procesos y la implantación de diversas plataformas con tecnología de punta. Se incentivó una cultura laboral basada en obtener buenos resultados y la excelencia en la prestación del servicio. Es importante señalar que para septiembre del 2012 la planta laboral era de 3 886 empleados.<sup>2</sup>

Destaca la desaparición de todas las áreas de construcción de vivienda y las funciones se enfocan principalmente en otorgar créditos y en proteger la cuenta individual de los derechohabientes bajo las directrices de la nueva cultura laboral.

## EL PLAN ESTRATÉGICO DEL INFONAVIT 2000-2012

A partir de 2001, Víctor Manuel Borrás Setién es nombrado director general del INFONAVIT y junto con su equipo de trabajo han llevado a cabo una reestructuración a fondo de la institución.

Entre los principales problemas que enfrentó la nueva administración se encontraban: la incertidumbre que había entre los actores del sector de la vivienda, disminuir el déficit de vivienda, atender a los derechohabientes de menores ingresos, reducir la cartera vencida y aumentar la recaudación fiscal, fomentar la participación de la banca privada en el mercado hipotecario para dar mayores opciones a los derechohabientes, asegurar el valor del ahorro de los trabajadores, fortalecer el ejercicio de la transparencia y acceso a la información, introducir el sistema de gobierno corporativo, la autonomía del instituto y desburocratizar las operaciones (Cerdán, 2010).

---

<sup>2</sup> Transparencia-INFONAVIT.

Los lineamientos de la nueva cultura laboral quedaron comprendidos en el documento “Nuestros principios y valores de actuación”,<sup>3</sup> que desde el año 2003 señala las directrices que deberán observar todos los que laboran en el INFONAVIT, como integridad, honradez, respeto, eficacia, nacionalismo cultural, vocación al servicio, aprendizaje y transparencia, entre otros.

Las características de dirección estratégica, de supervisión y control corporativo<sup>4</sup> de los órganos de gobierno y apertura, transparencia y acceso a la información de los órganos ejecutivos fueron adoptadas por la nueva administración y se plasmaron en las reformas a la LINFO publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 2005.

Si bien la recuperación financiera del INFONAVIT refleja los cambios estructurales y estratégicos de la institución, no todos coinciden en los resultados que han obtenido los trabajadores con el nuevo modelo. La estabilidad económica que ahora se tiene institucionalmente ha sido duramente criticada por diversos sectores por los costos sociales que ha representado.

La implementación del sistema de gobernanza corporativa que implica un cambio a fondo en las empresas, no sólo desde el punto de vista financiero, estructural y crediticio, sino en la naturaleza misma de los objetivos que se persiguen, no ha sido congruente del todo con una institución creada para beneficio de la clase trabajadora. Se trata de cumplir objetivos con directrices aplicadas a las empresas privadas para obtener altos dividendos que no serían propiamente de carácter social, objetivo prioritario del Estado mexicano.

Para concluir, resultan interesantes los conceptos que sobre gobernanza corporativa se han dado en la OCDE,<sup>5</sup> debido al perfil que en los últimos sexenios han tomado las directrices del INFONAVIT, que, si bien se han apartado del concepto de gobernanza social, característica fundamental en la naturaleza del organismo, sí han servido como punto de partida para la recuperación financiera que según los últimos informes ha tenido la institución.

---

<sup>3</sup> INFONAVIT-Biblioteca digital.

<sup>4</sup> “...De acuerdo con el programa de investigación sobre gobernanza corporativa en países en vías de desarrollo y economías emergentes de la OCDE, las instituciones de gobernanza corporativas se dividen en dos tipos, las orientadas a asegurar una adecuada supervisión y control corporativo, y las orientadas a la apertura, transparencia y acceso a la información de la corporación...” (Omán, citado por Cerdán, 2010:132).

<sup>5</sup> OCDE, México. “En un sentido amplio, se refiere al conjunto de instituciones tanto públicas como privadas, incluyendo las leyes, regulaciones y prácticas de negocio ampliamente aceptadas que gobiernan la relación, en el marco de una economía de mercado, entre los empresarios y altos directivos de una corporación, por un lado, y aquellos que invierten en la corporación, por el otro” (Ramos, 2003).

La nueva cultura laboral llegó hasta el Contrato Colectivo de Trabajo del INFONAVIT<sup>6</sup> como consecuencia del establecimiento de relaciones de colaboración entre la dirección y los líderes sindicales.

El convenio es considerado por conocedores de la materia como un auténtico ejemplo de coordinación de actividades sindicato-autoridades, en un país caracterizado por las amenazas de huelga e innumerables conflictos y protestas sindicales.

En 2001 eran 5.9 millones de derechohabientes totales, de los cuales 2.7 requerían vivienda (INFONAVIT),<sup>7</sup> lo que significaba para la institución un gran reto: superar los 185 mil créditos que venía entregando la institución cada año.

Los bajos rendimientos reales pagados a la Subcuenta de Vivienda y los altos índices de cartera vencida, el cumplir con la entrega de 200 mil viviendas al año y crear un fondo de reserva de 35 millones para cubrir las contingencias por riesgo de crédito y extensión de cartera, llevaron al instituto a la implementación de un modelo operativo basado en el reforzamiento de las áreas y procesos sustantivos, así como a la implantación de plataformas tecnológicas y apertura de nuevos canales de atención física y electrónica para el público usuario. La transformación se inició con un pliego de declaraciones denominadas Misión y Visión.

Bajo estos lineamientos se elaboró el Plan de Trabajo 2001-2006, que comprendía el proceso de planeación en el que fueron definidos la misión, visión y objetivos institucionales, base de la transformación y plasmados en seis estrategias (figura 1):

- Visión de largo plazo.
- Renovada orientación social, financieramente viable.
- Innovación, calidad y eficiencia.
- Externalización: INFONAVIT Ampliado.
- Cambio cultural.
- Transparencia.

Para alcanzar estos objetivos, se apoyaron en los procesos sustantivos que contemplan las funciones medulares de la institución, como son recaudación fiscal, otorgamiento de crédito y administración de cartera, por lo cual se llevó a cabo una reestructuración administrativa en estas áreas.

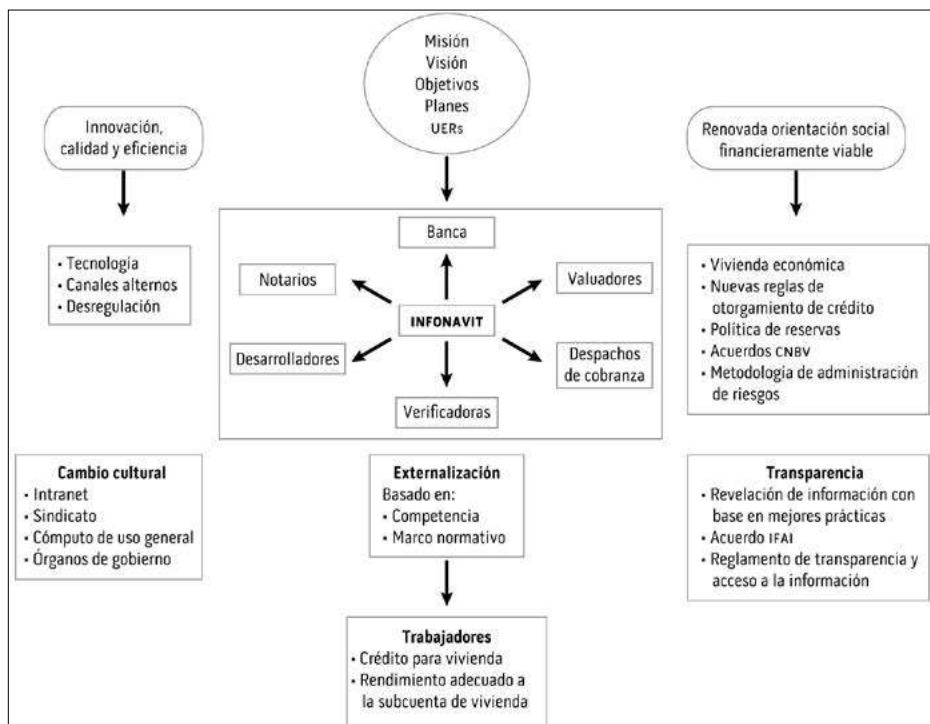
Fue creada una red de proveedores externos para combatir los rezagos administrativos y cumplir con las metas establecidas sin costos para el instituto. La actividad de estos prestadores de servicios es regulada por el programa INFONAVIT-Ampliado.

---

<sup>6</sup> Del 1 de febrero de 2008. La última revisión, del 3 de febrero del 2012, mantiene los mismos lineamientos (INFONAVIT).

<sup>7</sup> INFONAVIT, *Plan Financiero 2012-2016, Una Agenda Estratégica Institucional*, p. 7.

Figura 1. Plan Estratégico 2001-2006



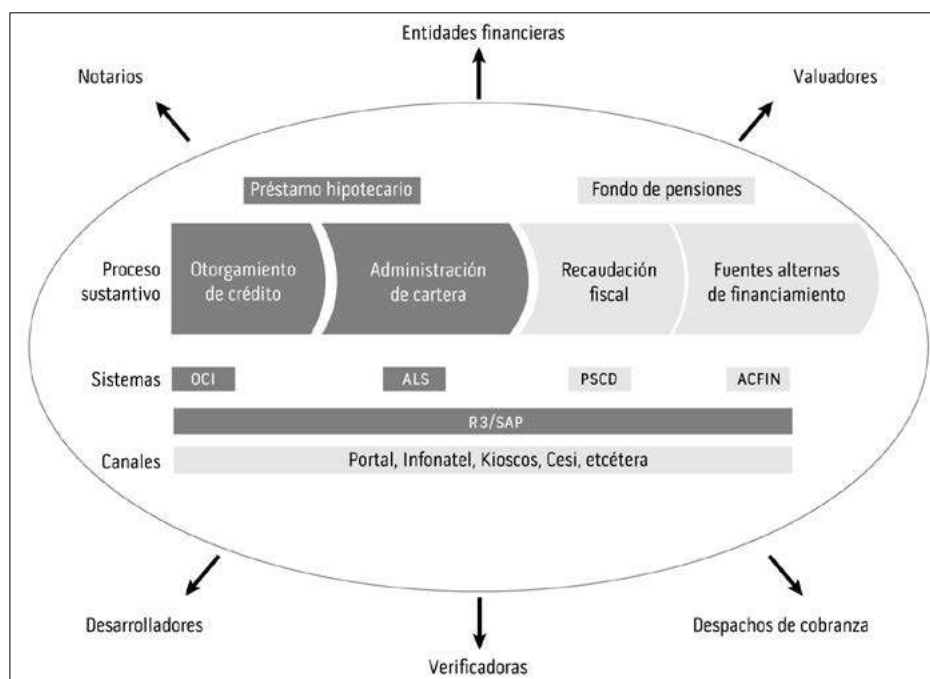
Fuente: INFONAVIT (2006:10).

El fortalecimiento financiero de la institución fue enfocado principalmente en implementar un Nuevo Modelo de Recaudación Fiscal (NMFR), para dar mayor impulso a uno de los aspectos fundamentales del proceso sustantivo (figura 2).

El nuevo modelo estableció estrategias de solución para la cartera vencida y un sistema de recuperación especializada de adeudos que se refleja en la llamada pérdida esperada (parámetro que informa sobre el estado de la economía y los acreditados), que permite tomar medidas en las finanzas de la institución.

La naturaleza social del INFONAVIT, otorgada por mandato constitucional, desde nuestro punto de vista se contrapone al modelo conceptual empresarial que se filtró en todos los ámbitos de la institución: A partir de este modelo, se determinó que las empresas o los patrones no eran los clientes del área sino sus proveedores. Estos “aportantes” brindaban los insumos necesarios, por medio de la participación de otros actores externos, para satisfacer la demanda de los verdaderos clientes del área, es decir, los derechohabientes.



**Figura 2. Modelo operativo del INFONAVIT**

Fuente: INFONAVIT, *Plan financiero* (2012-2016).

El sistema de centralización de funciones se reflejó en las Delegaciones Regionales, que en principio se justificó como una acción de acercamiento y coordinación en la toma de decisiones para tratar de dar solución a la diferente problemática de cada región.

Este esquema de control central, que implica la calificación discrecional en el ejercicio de las funciones, es contrario al esquema de descentralización administrativa y de fortalecimiento estatal y municipal, que como organismo público descentralizado debería aplicar en todas las áreas de su estructura organizacional, tomando en cuenta que los indicadores son poco sensibles a la situación que presenta cada estado de la República Mexicana.

El Tablero de Gestión Estratégica (TGE) (INFONAVIT, 2011)<sup>8</sup> es un instrumento de control implementado en el Sistema de Planeación y Gestión Estratégica. Contempla las metas y asegura la ejecución de las actividades de conformidad con las funciones

<sup>8</sup> INFONAVIT, *Informe Anual de Actividades 2011*.

de cada área. A partir de 2009, los informes anuales del INFONAVIT contienen el TGE con el cumplimiento de metas y los reportes de vivienda sustentable.

En 2001 se abre el primer portal de internet con acceso a los trabajadores. Para 2005 el servicio se integró a la Coordinación de Canales de Atención, de reciente creación. Se implantaron dos nuevos canales digitales: los mensajes vía celular SMS y el formato de información para dispositivos móviles (INFONAVIT, 2009:20).

Con las reformas constitucionales al artículo 6 constitucional, que garantiza el derecho a la información, y posteriormente en 2002 con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 2005, se expidió el primer reglamento de la materia (INFONAVIT, 2005).

Entre las características que predominan en entidades con gobernanza corporativa, destaca la transparencia en la rendición de cuentas para generar confianza en el sector financiero; por la transformación que han tenido instituciones públicas como el instituto, es importante transcribir el marco jurídico que regula la transparencia y el acceso a la información.

### **Implicaciones del Programa Nueva Visión INFONAVIT**

A partir de 2007, las directrices del modelo operativo se ven influenciadas por la corriente de vivienda sustentable, que busca mejorar la calidad de vida de los trabajadores con un innovador enfoque a través del Programa Vivir INFONAVIT, que tiene como objetivo la creación de espacios sustentables, competitivos y humanos, soportado por tres ejes: vivienda, entorno y comunidad.<sup>9</sup>

Entre las estrategias planteadas por el nuevo modelo encontramos los lineamientos para la implementación de los conceptos de vivienda sustentable, en armonía con la comunidad y su entorno urbano contemplados en diversos programas del proyecto “Nueva Visión INFONAVIT”, lo cual implica el cumplimiento de los compromisos institucionales al respecto, como los establecidos en el artículo 73 de la Ley General de Vivienda, que establece las características de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno urbano de conformidad con lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH).

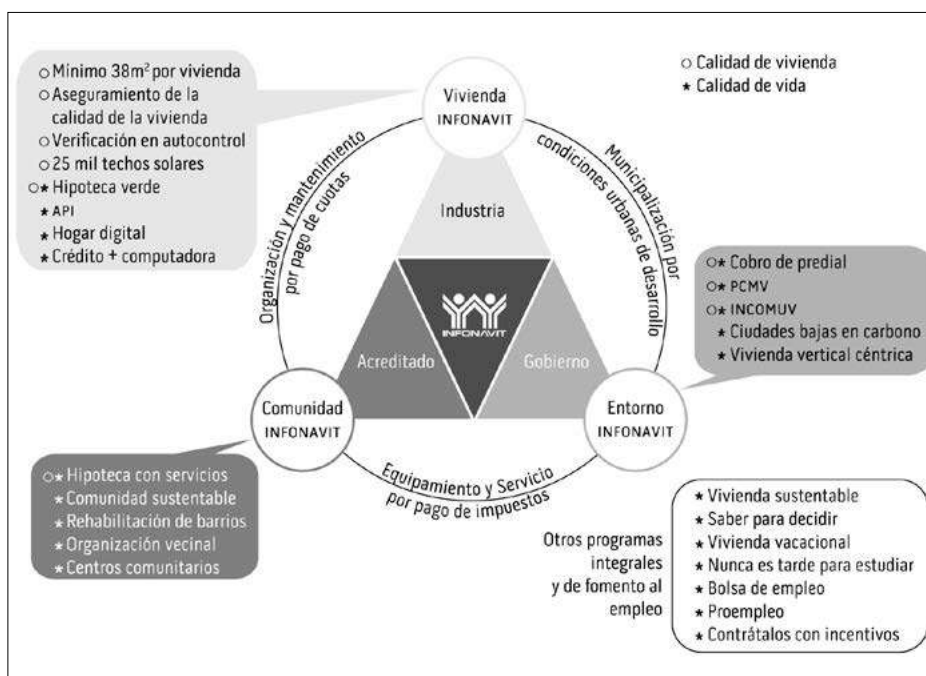
Este programa se integra con cuatro dimensiones: comunidad, entendida como un conjunto de vínculos sociales que facilitan la cooperación y la solidaridad entre los vecinos; entorno, como un conjunto de características que hacen a un territorio apto para el desarrollo de infraestructura social básica; vivienda, que implica el

---

<sup>9</sup> INFONAVIT, *Plan Financiero 2012-2016*.

compromiso del instituto de otorgar viviendas que mejoren la calidad de los trabajadores, y “Ser INFONAVIT”, entendido como un proceso para crear conciencia en el trabajador y su familia del valor de sus casas como parte de su patrimonio.

**Figura 3. La estrategia de INFONAVIT para mejorar la calidad de vivienda y la calidad de vida se desarrolla en tres ejes que tienen diferentes iniciativas**



Fuente: Elaboración con base en *Gestión y Política Pública*. Volumen XXIII, número 1. Primer semestre de 2014.

Apoyándose en este modelo, en 2008 se articuló el proyecto “Nueva Visión INFONAVIT” para transformar el modelo técnico-operativo y financiero actual del instituto. Se implementaron tres beneficios para su fortalecimiento: organización y mantenimiento por pago de cuotas, municipalización por condición urbana de desarrollo, y equipamiento y servicios por pago de impuestos.

Con el nuevo programa se han generado otros productos que apoyan el proyecto de vivienda sustentable, como Hipoteca Verde, Hogar Digital y Tu Casa más Grande.

La creación de mecanismos de evaluación institucional para medir los índices del cumplimiento de los objetivos de la vivienda sustentable para mejorar la calidad de vida de los trabajadores ha tenido atención especial. Es el caso de la Evaluación

Cualitativa de la Vivienda y su Entorno (ECUVE), programa desarrollado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Consejo Nacional de Vivienda, que identifica y califica los elementos de calidad de vida, sustentabilidad de la vivienda, y entorno social y urbano.

## CONCLUSIONES

Con más de 4.5 millones de acreditados actuales, 9.3 millones de trabajadores que ahorran a través de la subcuenta de vivienda y 8.2 millones que mantienen cuentas en el instituto aunque ya no coticen, el INFONAVIT se enfrenta a un gran reto de carácter social: marcar objetivos encaminados a dar cumplimiento al mandato constitucional y evaluar constantemente el cumplimiento de sus metas a corto y largo plazos.

Las opiniones al respecto son encontradas. Silva-Herzog señala: “En los primeros años de labores del instituto fue frecuente otorgar créditos por encima de la capacidad de pago, lo cual... condujo a un incremento enorme de la cartera vencida, que, incluso, puso en riesgo la misma supervivencia de la institución... La cartera vencida alcanzó niveles superiores a 40% en 2000... A partir de 2004, además, se empezaron a utilizar despachos externos de cobranza, que si bien elevaron las recuperaciones, ha dado lugar a serias inconformidades de los usuarios en varias partes del país que juzgan estos esfuerzos como ajenos a la función social del instituto y se quejan de hostilidad y abusos” (2009:54).

A estas críticas se sumaron otras, que han cuestionado por su parte el número de viviendas abandonadas en el país, que ya llega a cinco millones (INEGI, 2010), que por diversas razones no han podido habitarse o sus moradores decidieron dejarlas en la búsqueda de lugares cercanos a sus centros de trabajo, escuelas, centros de salud, comercios y otros servicios. Esta problemática la enfrentan actualmente no sólo el INFONAVIT, sino otras instituciones, que en coordinación con los tres niveles de gobierno deberán replantearse la construcción de zonas habitacionales integradas a lo que ahora se conoce como “ciudades en bloque”.

En la actualidad, uno de los factores de mayor importancia que deben tomarse en cuenta para la construcción y asignación de créditos de vivienda es el desarrollo regional. En el proceso de transformación de la institución y en las reformas a la normatividad no se ve reflejada la diversidad regional del país, no obstante que en los programas de vivienda sustentable se implementaron estrategias inapropiadas para las zonas con menos desarrollo. El Programa Nacional de Vivienda 2012-2018 ya contempla estos aspectos tan importantes, incluyendo las dimensiones de cada vivienda. Esperemos que estas reformas repercutan en el proclamado “derecho a la vivienda digna y decorosa”.

## BIBLIOGRAFÍA

- CERDÁN Verástegui, Alfonso *et al.* 2010. "La reforma en marcha, 2001-2006", en *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2009*. Segunda edición. Ciudad de México: El Colegio de México, pp. 116 y ss.
- INEGI. 2010. *Censo de Población y Vivienda*.
- INFONAVIT. 2012. México INFONAVIT. "Una Agenda Estratégica Institucional", *Plan Financiero 2012-2016*.
- . 2011. *Informe Anual de Actividades*.
- . 2009. "Bitácora de Transparencia. Canales de Servicio. Mantener a la vanguardia los canales de atención", actualizado el 8 de diciembre.
- . 2006. "Bitácora de Transparencia. Líneas Estratégicas de la Dirección General", 31 de diciembre.
- . 2005. "Reglamento de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en Materia de Transparencia y Acceso a la Información". *Diario Oficial de la Federación*, 12 de diciembre.
- OMÁN, Charles. 2010. "Corporate Governance and National Development", citado por Alfonso Cerdán Verástegui, p. 132.
- RAMOS, Gabriela. 2003. "El reto de la gobernación corporativa en México y América Latina". Directrices de la OCDE para empresas multinacionales. Ciudad de México, 1 de abril de 2003.
- SILVA-Herzog F., Jesús. 2009. *Para entender el INFONAVIT, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*. Primera edición. México-España: Nostra Ediciones.



# EL POSICIONAMIENTO DE LA PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA EN LA POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA. RETOS Y PERSPECTIVAS

---

Cristina Almazán Villalobos\*

El deterioro de las condiciones de vida de la población mexicana no muestra una mejoría. Los datos registrados por la Comisión Nacional de Evaluación de la Política Nacional (CONEVAL) señalan un incremento en el porcentaje de la pobreza en el país de 44.5 en 2008 a 46.2 en 2010.

A la luz de la evaluación de las condiciones de pobreza en el país (2008-2010), la institución describe un incremento favorable en la cobertura de servicios básicos tales como los de educación, salud, seguridad social, y vivienda, pero señala que dos dimensiones del bienestar social tuvieron una evolución desfavorable: el poder adquisitivo del ingreso y el acceso a la alimentación.

Es importante señalar que en la medición de la pobreza con estos indicadores no se reflejan las condiciones y la calidad del acceso a estos derechos. Sobresale en este sentido el acceso a los servicios de salud, en los que el incremento obedece al programa de Seguro Popular; pero no se considera que la atención recibida a través de este servicio dista mucho de satisfacer las necesidades de atención adecuada, se observa un deterioro de los servicios de salud: falta de personal y de medicamentos, entre otros. Con relación a la alimentación, tampoco se menciona la política que privilegia los apoyos al consumo sobre la producción de alimentos, por lo que México está en un proceso grave de descampesinización, introducción de cultivos transgénicos y producción industrial de alimentos, que ha deteriorado severamente las condiciones de salud y nutrición de la población, en tal medida que, por ejemplo, somos el primer consumidor de refrescos del mundo, lo que ocasiona, entre otros factores dañinos, sobrepeso y obesidad, considerados ya problemas de salud pública en el país.

Con respecto a la vivienda, hay que mencionar que durante los últimos años la política oficial privilegió la construcción de vivienda nueva, sin importar la ubicación, el acceso a servicios básicos y la calidad de la vivienda, por ejemplo, de tal manera

---

\* Integrante de la Asociación Civil Pobladores y del Comité Coordinador de la Alianza Internacional de Habitantes. Activista de la producción social de vivienda desde 1997.

que a la fecha se reconoce la existencia de cerca de cinco millones de unidades desocupadas. Otra de las acciones del Gobierno Federal fue la sustitución de pisos de tierra mediante el Programa Piso Firme sin mejorar de manera sustancial las condiciones de habitabilidad de las familias. Lo anterior resulta contradictorio con las cifras oficiales que reconocen que el rezago habitacional es de 8.9 millones de viviendas y que 57% del déficit está en el segmento de los trabajadores que ganan menos de cuatro salarios mínimos mensuales generales.

**Foto 1. Las imágenes que muestran viviendas abandonadas y en deterioro y el uso político electoral del Programa Piso Firme**



Fuente: Elaboración propia.

La política de vivienda en el país, definida en el Programa Nacional de Vivienda 2007-2012, enfatizó la importancia del “sector de la vivienda al registrar una importante reactivación que la convirtió en una actividad moderna y en expansión sostenida, gracias a lo cual ha logrado cumplir con el rol social de donde obtiene su sentido esencial: producir una oferta de vivienda para cada vez más familias y generar más empleos directos para los mexicanos”.<sup>1</sup>

Por lo tanto, el programa planteó como uno de sus objetivos el incremento de la cobertura de financiamientos de vivienda, particularmente para las familias de menores ingresos, hasta lograr una meta de seis millones de créditos. Las estrategias y líneas de acción propuestas contemplan la participación de instituciones del sector, las entidades financieras de vivienda, la industria de la construcción, incluso la inversión extranjera directa en el sector, los intermediarios financieros, para convertirse en las entidades que ofrecen productos financieros para que la población de menores ingresos tengan acceso a créditos, para vivienda principalmente, en una relación abiertamente mercantil del derecho a la vivienda; como hemos mencionado, este derecho se convirtió de facto en el derecho a un crédito para vivienda.

<sup>1</sup> Comisión Nacional de Vivienda, 2008.



Mención aparte, pero no menos importante en esta reflexión, es el hecho de que en los últimos años también existe una sobreoferta de microfinanciamientos a través de intermediarios financieros que sólo ven a la población en pobreza como un mercado cautivo, y que dejan de lado, por supuesto, el potencial del manejo de las finanzas populares para lograr la autonomía económica, social y política de la población. En estas condiciones, estos mecanismos sólo ofertan servicios financieros para el consumo ocasionando un sobreendeudamiento en la población, y en este contexto se encuentra la oferta para la adquisición de vivienda.

El Programa Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda “Ésta es Tu Casa” se creó con el objeto de contribuir a que la población de bajos ingresos tenga acceso a una solución habitacional mediante un subsidio federal para adquirir una vivienda nueva o usada, mejorar o ampliar su vivienda, adquirir un lote con servicios o autoproducir vivienda bajo un mecanismo con tres componentes: ahorro previo del beneficiario, crédito/financiamiento de una entidad ejecutora y subsidio federal otorgado por la Comisión Nacional de Vivienda.

El presupuesto destinado a este programa para el periodo 2007- 2012 pasó de 3 746 a 7 495 millones de pesos, es decir, 100% de incremento.

Dichos subsidios fueron dispersados por diferentes instituciones (entidades ejecutoras) agrupadas en “subprogramas” por la CONAVI: INFONAVIT, FOVISSSTE, Fuerzas Armadas, Desarrollos Urbanos Integrales, Programa 2 x 1, Producción Social de Vivienda Asistida, Organismos Estatales de Vivienda, Intermediarios Financieros, Cajas Solidarias y Reconstrucción, etcétera, hasta sumar 131 entidades.<sup>2</sup>

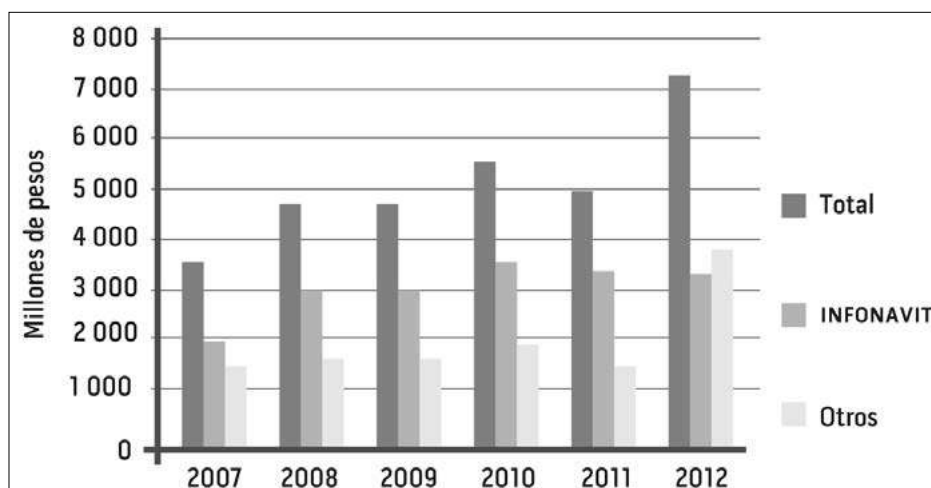
De 2007 a 2012 los recursos destinados sólo al INFONAVIT, el mayor beneficiado del programa, fueron de 60% en promedio (cuadro 1).

**Cuadro 1. Parque habitacional en México, 2010**

| Viviendas    |                   |              |
|--------------|-------------------|--------------|
| Concepto     | Número            | Porcentaje   |
| Habitadas    | 28 607 568        | 80.0         |
| Deshabitadas | 4 997 806         | 14.0         |
| Uso temporal | 2 012 350         | 6.0          |
| <b>Total</b> | <b>35 617 724</b> | <b>100.0</b> |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo de Población y Vivienda 2010*.

<sup>2</sup> CONAVI, *Libro blanco del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda Ésta es Tu Casa*, 2012.

**Gráfica 1. Dispersión de subsidios 2007-2012**

Fuente: CONAVI, 2012.

Hay que recordar que a partir de 1990 los organismos nacionales de vivienda, INFONAVIT y FOVISSSTE, abandonaron su papel de promotores de vivienda para convertirse en facilitadores, con lo que se abrieron las posibilidades de ganancias en el ámbito financiero nacional e internacional para las empresas privadas; de igual manera, esta política de subsidios continúa privilegiando los intereses privados a costa de la población de menores ingresos. Incluso, existe el señalamiento al Programa de Subsidios por la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión Nacional de Evaluación de la Política Nacional en relación con la existencia de inequidad en la distribución de los subsidios, de tal manera que éstos no llegan a la población de menores ingresos.

Por otro lado, la misma CONEVAL, en el Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2012,<sup>3</sup> señala que la medición de pobreza incorpora dos indicadores relacionados con la vivienda: la carencia de la dimensión de calidad y espacio y la carencia de la dimensión de servicios básicos. En relación con la primera, menciona que sólo se logrará eliminar si existe buena calidad en pisos, muros y techos y no hay hacinamiento, mientras que en relación con la dimensión de servicios básicos sólo se abate cuando la vivienda posee agua, drenaje y electricidad, y señala que al respecto aún hay carencias.

<sup>3</sup> [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx).

## El posicionamiento de la producción social de vivienda en la política nacional

Uno de los primeros pasos para el posicionamiento político de la producción social de vivienda fue su reconocimiento en la Ley de Vivienda de 2006. Con ello se avanzó en una perspectiva diferente para desarrollar una política que favorezca a los sectores de la población que no son sujetos de crédito y recuperar la función social de la vivienda y el derecho a la vivienda adecuada.

En el sexenio que concluyó, la CONAVI, y más específicamente algunos funcionarios de la institución, coadyuvaron a posicionar la Producción Social de Vivienda con una estrategia que evolucionó en fases: el posicionamiento, el fortalecimiento y la consolidación. Ese trabajo se llevó a cabo en coordinación con el Comité de Producción Social de Vivienda del Consejo Nacional de Vivienda y con la participación de diversas organizaciones civiles.

Las acciones realizadas comprenden la definición de conceptos, que permitió iniciar la difusión y capacitación de la producción social de vivienda con diferentes actores, principalmente funcionarios públicos; la capacitación, que se realizó en tres niveles: taller de inducción, instrucción básica y diplomado sobre la producción social de vivienda; el proceso de acreditación para reconocer a las instituciones y actores involucrados en la producción social de vivienda con el fin de dar certidumbre a la población acerca de las instituciones reconocidas para dispersar subsidios en esa modalidad y, al mismo tiempo, que las organizaciones acreditadas, al ser consideradas desarrolladoras sociales de vivienda, fuesen susceptibles de tener acceso a los instrumentos de fomento desarrollados por el Estado, y el financiamiento, a través de la asignación de subsidio dirigido a la producción social de vivienda en las reglas de operación del Programa de Subsidios, la incorporación de la banca social y las alianzas entre diferentes actores.<sup>4</sup>

Estas acciones tuvieron un efecto favorable (cuadro 2). De ellas destacan el incremento del presupuesto en subsidios otorgados para la producción social de vivienda, y por tanto el número de acciones de vivienda ejecutadas, así como del número de instituciones reconocidas por la CONAVI para dispersar subsidios, incluidos algunos organismos estatales de vivienda. No obstante, es importante señalar que aún faltan retos que superar para consolidar a la producción social de vivienda como una política pública.

---

<sup>4</sup> CONAVI, *Memoria documental de la Estrategia de Producción Social de Vivienda Asistida*, 2012.

**Cuadro 2. Líneas de acción y nivel de avance del PSVA: 2011-2012**

| Año                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Líneas de acción                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Nivel de avance                                          |                                                            |                                                                                  |                                                                                           |                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2011                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Alianzas y coberturas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Consolidación                                            |                                                            |                                                                                  |                                                                                           |                                                                                                           |
| Acciones realizadas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Incorporación del tema en universidades y con académicos que participan en diversas mesas de trabajo, así como el Comité de psv. Incorporación de ejecutores sociale, en su mayoría cajas solitarias, que actuán como brazo financiero. Se establece un Convenio marco para las alianzas entres instituciones en acciones realizadas mediante la PSVA. |                                                          |                                                            |                                                                                  |                                                                                           |                                                                                                           |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 2007                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 2008                                                     | 2009                                                       | 2010                                                                             | 2011                                                                                      | 2012                                                                                                      |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 258 acciones<br>4.2 mdp<br>2 ejecutores<br>2 Estados                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 1 892 acciones<br>36.6 mdp<br>7 ejecutores<br>11 Estados | 10 002 acciones<br>21.0 mdp<br>21 ejecutores<br>27 Estados | 13 688 acciones<br>326.8 mdp<br>18 ejecutores<br>6 cajas<br>11 dvs<br>32 Estados | 14 000 acciones<br>292 mdp<br>32 Estados<br>Impulso de alianzas<br>Impulso esquema viable | 30 000 acciones<br>1 000 mdp<br>32 Estados<br>Fortalecimiento de alianzas<br>Recuperación de experiencias |
| 2012                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Calidad, cobertura y localización                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Política pública                                         |                                                            |                                                                                  |                                                                                           |                                                                                                           |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Con la profesionalización, a través de las diversas capacitaciones básicas dadas en este 2012 a instituciones sociales, se pretende que los servicios que se otorgan sean de calidad, a la vez que puedan alcanzar mayor cobertura (escala).                                                                                                           |                                                          |                                                            |                                                                                  |                                                                                           |                                                                                                           |
| Desarrolladores sociales de vivienda: son aquellas entidades o empresas sociales que gestionan, realizan, asesoran y/o financian programas, proyectos o acciones mediante la producción social de vivienda en forma organizada, planificada y permanente, acompañada siempre de asistencia técnica calificada, generando la participación social de los involucrados. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                          |                                                            |                                                                                  |                                                                                           |                                                                                                           |
| Ejecutores sociales: desarrolladores sociales de vivienda, acreditados por la CONAVI, que aplica subsidios de fondos gubernamentales.                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                          |                                                            |                                                                                  |                                                                                           |                                                                                                           |
| Financiamiento: instrumentos y apoyos para la realización de las acciones de vivienda a través del crédito, subsidio, ahorro previo y otras aportaciones de los sectores públicos, social y privado, de conformidad con el artículo 47 de la Ley de Vivienda.                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                          |                                                            |                                                                                  |                                                                                           |                                                                                                           |
| Sin fines de lucro: servicios o productos realizados sin fines comerciales con una recuperación que permita la sostenibilidad financiera y el crecimiento de la institución conforme a su objeto social en materia de producción social de vivienda.                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                          |                                                            |                                                                                  |                                                                                           |                                                                                                           |

Fuente: CONAVI 2012.

Cabe mencionar que las organizaciones involucradas en este proceso de posicionamiento jugaron un papel importante, sobre todo al actuar de manera unitaria a través de la Red de Productores Sociales de Vivienda:<sup>5</sup> su experiencia y la capacidad de formular propuestas fomentaron una interlocución sólida ante la CONAVI,

<sup>5</sup> La Red de Productores Sociales de Vivienda agrupa a 17 organizaciones que dispersan subsidios de manera directa o indirecta a través de alianzas: Centro Operacional de Poblamiento y Vivienda, Casa y Ciudad, Centro de Apoyo Mejoramos, Hábitat para la Humanidad, AMUCSS, Fundación Esperanza, UCEPCO, Cooperativa Cosechando Juntos lo Sembrado, Pobladores, Unión de Cooperativas Tosepan, Organización Campesina Indígena de la Sierra de Zongolica, Servicios Integrales para el Desarrollo Comunitario, Agroindustrias y Servicios Integrados de Veracruz, Unión de Cooperativas Agroforestales de la Sierra de Santa Marta, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y Coordinadora de Colonias Unidas.

logrando ser incluidos en la firma del Pacto Nacional de Vivienda en 2009, en el que se incluyeron acciones en materia de producción social de vivienda.

La participación de la Red se destaca en:

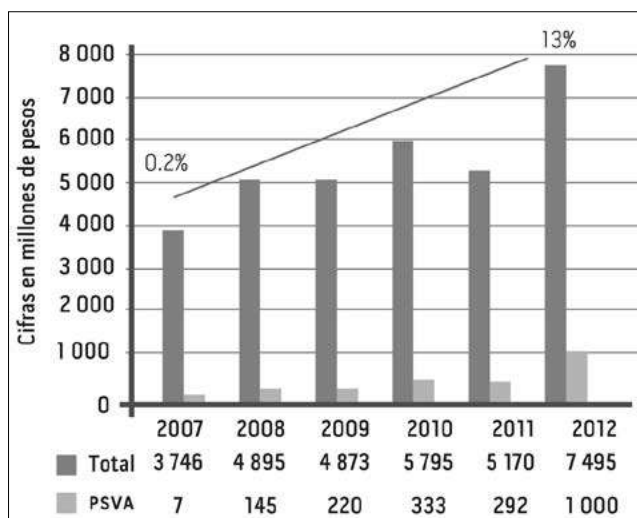
- La elaboración de un glosario de términos que permitiera homologar los conceptos sobre la producción social de vivienda, donde sobresale la definición de: la producción social de vivienda asistida, de desarrollador social de vivienda, de financiamiento, y el significado de “sin fines de lucro”.
- La propuesta de distinguir a las organizaciones que trabajan en procesos de producción social de vivienda, es decir, a los desarrolladores sociales, mediante la acreditación con criterios claros ante la creciente “amenaza” de facilitar el acceso a dispersar subsidios a entidades financieras con un afán de lucro, lo que fue retomado por la CONAVI con la instalación del Comité Técnico de Acreditación, que elaboró el manual de acreditación contemplando tres dimensiones de la producción social de vivienda: operativa, administrativa-financiera y de servicios, y participó en tres etapas de evaluación para reconocer a desarrolladoras sociales.
- La construcción de esquemas de financiamiento para la producción social de vivienda, que no tuvieron eco ante los organismos financieros
- Los eventos convocados por la CONAVI, tales como los Encuentros Nacionales de Producción Social de Vivienda, los eventos de capacitación y el taller de sistematización de experiencias de la producción social de vivienda; esta última dio como resultado la propuesta de creación del Frente Común del Sector de Producción Social de Vivienda, que involucra a cerca de 60 entidades que distribuyen subsidios para procesos de producción social de vivienda entre desarrolladoras y ejecutores sociales.

En todas estas actividades siempre se evidenció la experiencia de las organizaciones, tanto la experiencia acumulada antes del proceso de dispersión de subsidios como la experiencia desarrollada en y para la dispersión de subsidios. De igual manera, permiten visualizar con mayor claridad los retos para consolidar la producción social de vivienda como una política pública.

La operación directa de las desarrolladoras sociales en la distribución de subsidios permitió incidir en la modificación de las reglas de operación del programa de esquemas de financiamiento y subsidio federal *Esta es Tu Casa* en temas como la acreditación de la propiedad, el reconocimiento de los materiales de construcción aportados por los beneficiarios y su mano de obra como ahorro, los tiempos para ejercer el subsidio por parte de los beneficiarios, el reconocimiento del concepto de financiamiento y no de crédito, entre otros.

Los subsidios destinados para la producción social de vivienda registran un crecimiento importante de 0.2 a 13% del total de los recursos del programa (gráfica 2); sin embargo dicha información no desagrega los recursos destinados para la producción social de vivienda ejercida por los desarrolladores sociales y los que se entregan a través de los ejecutores sociales, que operan con mecanismos fundamentalmente financieros y no necesariamente con las características definidas por la propia CONAVI para los procesos de producción social de vivienda asistida, aunque la CONAVI para acreditarlos requiere que ofrezcan el servicio de asesoría técnica.

**Gráfica 2. Incremento de subsidios federales para la producción social de vivienda asistida, 2007-2012**



Fuente: CONAVI.

El programa mencionado, operado a través de procesos de producción social de vivienda, representa una oportunidad para posicionar esta modalidad de construcción. Esto se refleja en varios niveles. Para las familias que han accedido al subsidio, el programa representa:

- La oportunidad de construir, ampliar y/o mejorar la vivienda ante la carencia de otros apoyos gubernamentales para este fin.
- El acceso directo y con agilidad a los subsidios.
- La reducción de los tiempos de construcción de sus viviendas.
- La participación informada en la toma de decisiones para el diseño de la solución de vivienda y favorecer, al contar con asesoría técnica, la construcción de espacios según las necesidades de las familias.

- El reconocimiento de las aportaciones en especie (materiales de construcción) y la valoración de la mano de obra.
- Potenciar el ahorro familiar y limitar el endeudamiento de las familias.
- El mejoramiento de las condiciones de habitabilidad.
- La promoción de relaciones más equitativas al interior de la familia como consecuencia del impacto en el crecimiento de la autoestima y la autonomía de las mujeres.

Para las comunidades donde se incide de manera organizada:

- La valoración de la importancia del trabajo comunitario y la ayuda mutua para facilitar el proceso constructivo.
- La valoración de los materiales locales (tierra, madera y bambú), así como el rescate de los saberes en técnicas tradicionales de construcción.
- El mejoramiento del parque habitacional y la posibilidad de potenciar la participación en procesos de desarrollo comunitario sustentable:
  - Fortalecimiento del tejido social.
  - Creación de empresas sociales asociadas al proceso de producción social de vivienda.
  - Generación directa e indirecta de trabajo.
  - Generación de espacios productivos en las viviendas.

Para las desarrolladoras sociales, el programa permitió potenciar su trabajo y la cobertura de atención, pero al mismo tiempo se permitieron potenciar a la misma producción social de vivienda con otras instituciones civiles, oficiales, académicas y privadas, de tal manera que de dos organizaciones ejecutoras que iniciaron distribuyendo subsidios en 2007, para 2012 fueron incorporadas 84 entidades en el subprograma de producción social de vivienda.

Por otra parte, las desarrolladoras y ejecutoras sociales tuvieron la capacidad de establecer alianzas interinstitucionales entre sí y con otras organizaciones no reconocidas por la CONAVI a fin de diversificar los esquemas de operación, tanto para el otorgamiento de financiamientos y de asesoría técnica, como para realizar intercambios de experiencias, entre otras actividades. Este proceso, fundamentalmente generado desde las organizaciones, fue finalmente reconocido en las reglas de operación del programa.

No obstante estos avances, también se presentan serias dificultades para las desarrolladoras sociales:

- La saturación de la capacidad de financiamiento por el crecimiento de la demanda de atención.

- La falta de fondeo adecuado y suficiente por parte de la banca de desarrollo.
- La necesidad del fortalecimiento institucional.

Para valorar el posicionamiento de la producción social de vivienda como política pública también debemos considerar otros elementos, como su incorporación al Sistema Nacional de Vivienda; la apropiación y puesta en marcha de esquemas operativos de producción social de vivienda por los organismos nacionales, estatales y/o municipales de vivienda y otras dependencias federales; el reconocimiento en las legislaciones estatales; la participación de la banca de desarrollo en actividades de fomento; la participación de organizaciones sociales, etcétera.

Es preciso reconocer que el proceso de posicionamiento ha prosperado y se cuenta con elementos para continuar su consolidación. Entre estos elementos, vale la pena considerar los documentos elaborados con el apoyo de la CONAVI como son la sistematización de experiencias de producción social de vivienda, la Evaluación del Comité de Producción Social de Vivienda, la memoria documental de la estrategia de producción social de vivienda asistida (PSVA), la construcción de indicadores para la PSVA, el video testimonial sobre la PSVA, el estudio de impacto de la asesoría técnica en los procesos de PSVA, la inclusión del tema en las investigaciones apoyadas por el CONACYT y la instauración de la modalidad de producción social de vivienda en el Premio Nacional de Vivienda.

Finalmente, queremos destacar que no se desarrollaron acciones para fortalecer la producción social de vivienda en otras instituciones gubernamentales, a pesar de los esfuerzos de la SHF y el FONHAPO, que al final conformaron esquemas de financiamiento y de fondos de garantía para intermediarios financieros que apoyen la construcción de vivienda para la población con ingresos de hasta cinco veces el salario mínimo.

## **Retos y perspectivas**

Las acciones descritas sin duda fortalecerán la producción social de vivienda y debieran permitir la elaboración de un sistema integral de apoyo y fomento, como lo señala la Ley de Vivienda, para de esta manera consolidar ese tipo de producción de vivienda como una política que atiende adecuadamente a la población de menores recursos, la que actualmente se enfrenta a los problemas derivados de la política de vivienda aplicada en el país, como son:

- La falta de acceso a suelo, principalmente de las familias jóvenes, al no existir reservas territoriales de uso habitacional, por lo que la compra y/o invasión de suelo en las periferias de las ciudades continúa siendo una



opción para la población de menores ingresos con necesidad de contar con un lugar para vivir.

- El hecho de que, a pesar de la existencia de vivienda deshabitada, ésta no es accesible para la población, bien sea por las condiciones de calidad en la construcción, la carencia de agua o por no ser sujetos de créditos hipotecarios, más aún al no tener estabilidad en el ingreso.
- La manipulación político-electoral de los programas oficiales.
- La corrupción en la asignación de los beneficiarios de dichos programas.

En este aspecto, es menester señalar que el cambio del Gobierno Federal tendrá un impacto en la continuidad de los esfuerzos antes mencionados. Aún no queda claro si dicho impacto será positivo; sin embargo existen elementos de evaluación de la política de vivienda en los últimos años que confirman la necesidad de realizar cambios, sobre todo los vinculados al número de viviendas deshabitadas, al cuestionamiento tanto de la calidad —tamaño, acceso a servicios básicos—, como de la ubicación de éstas, lejanas a los centros de trabajo; al porcentaje del parque habitacional que requiere mejoramiento, y a la ausencia de planes de ordenamiento urbano que impidan el crecimiento de las manchas urbanas y su impacto negativo en el ambiente, entre otros.

Estos elementos han sido analizados por algunas entidades financieras que, con una visión mercantil, visualizan la necesidad de realizar cambios para adecuarse a las necesidades de vivienda que “deben solucionarse con productos de financiamiento que apenas comienzan a desarrollarse como productos de mejoramiento (de la vivienda), el financiamiento para el mercado de no afiliados<sup>6</sup> y el de vivienda en renta,<sup>7</sup> señalando que la necesidad de vivienda nueva es moderada”.

Mientras que el actual gobierno ha anunciado cuatro estrategias de su Plan Nacional de Vivienda:

#### *Coordinación interinstitucional*

- Alineación de programas y acciones en materia de tierra, financiamiento y vivienda.
- La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, de reciente creación, coordinará la política de vivienda del país, con la incorporación a la Comisión

---

<sup>6</sup> Se refiere a la población que carece de seguridad social y que representa 72% de la población en México.

<sup>7</sup> Servicio de Estudios Económicos del Grupo BBVA, Situación Inmobiliaria, México, julio de 2012.

Nacional de Vivienda, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.<sup>8</sup>

- Realización de convenios con el INFONAVIT y los gobiernos estatales y municipales de al menos 60 ciudades de mayor peso y crecimiento poblacional.

#### *Tránsito hacia el desarrollo urbano sustentable e inteligente*

- Uso de financiamiento de vivienda para orientar el desarrollo territorial y urbano del país.
  - Los créditos y subsidios se reorientan al fomento del crecimiento urbano ordenado.
  - El financiamiento promoverá el rescate de espacios urbanos, la re-densificación y la construcción de viviendas verticales y desarrollos certificados, y tratará de evitar la expansión de las manchas urbanas.

#### *Reducir de manera responsable el rezago de vivienda*

- Realizar más de un millón de acciones de lotificación, construcción, ampliación y mejora en hogares tanto en el campo como en las ciudades.
- 500 mil corresponderán a nuevas construcciones.
- Fortalecer el papel de la banca privada en el otorgamiento de créditos a la vivienda.
- Favorecer a las fuerzas armadas y las agrupaciones policiacas.
- Establecer mecanismos de acceso al mercado de créditos para empleados estatales y municipales.

#### *Vivienda digna para todos los mexicanos*

- Llevar a cabo un mayor número de acciones de créditos y subsidios para el mejoramiento y ampliación de vivienda tanto en el medio urbano como en el rural.
  - Con más de 320 mil acciones de mejoramiento a la vivienda y de 97 mil acciones en vivienda rural.
  - Con acciones focalizadas en áreas estratégicas que prevé la cruzada nacional contra el hambre (400 municipios donde existe pobreza extrema y carencia alimentaria).
  - Con acciones alineadas con el programa de prevención del delito.
- Con un programa de mejoramiento de la vivienda en unidades habitacionales.

---

<sup>8</sup> Hasta el actual sexenio, la CONAVI era la instancia encargada de la política de vivienda en el país. Los otros organismos pertenecían a la Secretaría de Desarrollo Social.

En estos elementos no se consideran acciones de vivienda contempladas en otras secretarías, como es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social, además de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia, entre otros organismos, que instrumentan programas de mejoramiento de vivienda a través de acciones focalizadas y específicas, como las efectuadas por los programas de piso firme, servicios sanitarios o de muros y techos reforzados y que hasta la fecha son manejados con un sesgo político-electoral sin satisfacer de manera sustancial las necesidades habitacionales de las familias. De igual forma, no se hace alusión directa al apoyo a la autoconstrucción, con el que se ha construido 63% de las viviendas existentes, es decir, a mecanismos de producción social de vivienda.

Los retos, entonces, desde nuestro punto de vista, son:

- Reivindicar el derecho a la vivienda adecuada sobre la visión mercantil del derecho al acceso a crédito para vivienda,<sup>9</sup> mediante el posicionamiento social y fortalecimiento de organizaciones sociales con arraigo territorial.
- La articulación de las entidades sociales que son reconocidas por la CONAVI con otros actores, principalmente sociales y académicos, para fortalecer la interlocución y la consolidación de la producción social de vivienda como una política pública que contemple:
  - Continuidad de la política de subsidios y el reconocimiento de la producción social de vivienda como un programa dentro de la CONAVI, que implique un área administrativa con las facultades necesarias para implementar un sistema de instrumentos de apoyo adecuados y específicos para la producción social de vivienda, la sensibilización del personal con una visión social y no sólo financiera, entre otras estrategias.
  - La aplicación de subsidios con una visión de Estado y no electoral ni clientelar.
- Financiamiento *ad hoc* de la banca de desarrollo (fondos populares basados en la economía solidaria, reconocimiento del financiamiento social, incentivar el ahorro) para el acceso al suelo y a la vivienda.
- Establecimiento de esquemas de apoyo y fomento para

---

<sup>9</sup> Incluso las acciones emprendidas por la CONAVI (2006-2012) se orientaron fuertemente a la incorporación de entidades con capacidad de otorgar financiamiento, dejando de lado la apertura a organizaciones sociales con amplia experiencia en la producción social de vivienda.

- El fortalecimiento de capacidades financieras y técnicas, administrativas de las organizaciones;
- La constitución de cooperativas de vivienda;
- La constitución de empresas sociales asociadas a los procesos de producción social de vivienda;
- Incentivar el desarrollo comunitario sustentable con base en esquemas de producción social de vivienda;
- El reconocimiento y articulación de programas de producción social de vivienda en otras dependencias: ONAVIS, OREVIS, SEDESOL, DIF, FONHAPO, etcétera.

En la coyuntura actual se presenta la oportunidad de ejercer nuestro derecho a participar en este proceso de consolidación, constituyendo un espacio multisectorial para reflexionar diversas iniciativas, elaborar propuestas y fortalecer nuestra interlocución para incidir en la incorporación de la producción social de vivienda como una política pública dentro del Plan Nacional de Vivienda 2012-2018.

## BIBLIOGRAFÍA

- AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. s.f. *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*, Comisión Nacional de Vivienda, Créditos y Subsidios para el Sector Vivienda. Auditoria de Desempeño: 10-1-00HDB-07-1021. DS-077
- COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL. 2010. *Evaluación de la Situación de Condiciones de pobreza en el país de 2008*. <http://www.coneval.gob.mx/medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza-2010.aspx>.
- COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA (CONAVI). 2012. *Libro blanco del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda Ésta es Tu Casa*.
- . 2012. *Programa Nacional de Vivienda 2007-2012: Hacia un desarrollo habitacional sustentable, 2008*.
- . s.f. Memoria documental de la estrategia de producción social de vivienda asistida.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL. 2012. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO. 2013. *Documento base para la elaboración de los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda 2013-2018*. Gobierno de la República.
- SERVICIO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL GRUPO BBVA SITUACIÓN INMOBILIARIA. 2012. Julio: México.

# EL PROCESO DE EXCLUSIÓN HACIA JÓVENES EN CUANTO AL ACCESO A UNA VIVIENDA INDEPENDIENTE: UNA VISIÓN DESDE LA POLÍTICA ACTUAL DE VIVIENDA

---

Rocío del Carmen González Ramírez\*

## INTRODUCCIÓN

El incremento de jóvenes en edades productivas ha desencadenado una serie de factores que requieren revisiones analíticas. Uno de los menos estudiados es el problema de la falta de acceso a la vivienda para jóvenes. Ante ello, este trabajo pretende realizar un primer acercamiento al problema de la falta de acciones y políticas gubernamentales para resolver esto, así como preguntarse sobre las maneras mediante las cuales los jóvenes están o no accediendo a una vivienda independiente.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La composición demográfica de la ciudad de México está integrada en gran medida por jóvenes de entre 20 y 29 años de edad. Tan sólo esta decena representa actualmente 20% de la población de la zona, así como 16% de la población nacional.<sup>1</sup> De igual manera, si observamos los grupos de edad más jóvenes, veremos que el porcentaje nacional de personas menores de 15 años es de 28.9, por lo que nuestra composición demográfica continúa estando determinada, como lo ha venido haciendo desde las dos últimas décadas del siglo pasado y hasta la fecha, por una fuerte carga de jóvenes. Esto se vuelve contundente al revisar la mediana poblacional del país, esto es, la que divide en dos partes iguales a la población, que se ubica en los 26 años.

Con base en estas cifras, podemos estar ciertos de una cosa: nuestro país necesita desde hace tiempo considerar cómo articular políticas y estrategias que consideren las peculiaridades de su población, en la que los jóvenes son quizás el

---

\* Estudiante de la Maestría en Estudios Urbanos, El Colegio de México.

<sup>1</sup> Datos extraídos del *Censo de Población y Vivienda 2010*, INEGI.

sector con mayor peso, dada su importancia en cuanto a las bases para un futuro socioeconómico estable se refiere. Ante ello, los esfuerzos en materia de atención a las necesidades de la juventud han pasado de ser algo recomendable para volverse algo apremiante para nuestro país.

Este proceso ha sido ampliamente estudiado por la demografía y es comprendido bajo el concepto de *transición demográfica*. Es importante, no obstante, recordar que ésta no se da de manera homogénea en un país, sino que comienza generalmente en las grandes aglomeraciones y luego se extiende hacia los poblados más pequeños. En México, el proceso de transición ya se encuentra en una etapa avanzada en sus principales ciudades desde hace unas décadas, por lo que en las zonas urbanas la proporción de jóvenes comienza a asentarse, y según las tendencias lo indican, su población comenzará a “envejecer” de manera paulatina de aquí en adelante.

Ahora bien, contar con un número tan importante de jóvenes implica una serie de retos para el país, ya que éste, señalan los expertos, podría ser un momento inmejorable para la estabilidad socioeconómica del país, si se tiene una población conformada por personas en edades productivas. A este fenómeno suele denominársele como *bono demográfico*, que se entiende como:

El potencial que significa tener un gran número de personas en edad productiva, sobre todo jóvenes, que superan a las que se encuentran en situación de dependencia [...] con lo cual (cuando menos teóricamente) se mejorarían las condiciones de vida, pues habría más gente trabajando que quienes no lo hacen (Pérez Islas, 2010:55).

Sin embargo, para lograr que esta población joven logre convertirse en un impulso social es necesario atender las crecientes necesidades que la aquejan, para entonces volverse verdaderamente productivos. De lo contrario, en lugar de contar con un bono laboral y socioeconómico, nos enfrentaremos a filas de desempleo y precariedad durante las próximas décadas, como consecuencia de la total desatención a este grupo poblacional y a lo que necesita.

Por ello, más allá de la discusión sobre si lograremos o no aprovechar las ventajas respecto a nuestra composición demográfica, es necesario preguntarse cómo se están construyendo las trayectorias de los jóvenes que habitan nuestro país; es decir, bajo qué condiciones y ante qué posibilidades se encuentran los jóvenes para lograr esa tan anhelada consolidación de un futuro próspero que bien podríamos englobar bajo la idea de una vida digna.

Desde la literatura de estudios sobre la juventud, este proceso se aborda en la noción de *transición a la vida adulta*, entendida como el conjunto de eventos que le ocurren a los jóvenes y que los van insertando, de una u otra manera, en la

adultez. Dichos eventos son la salida de la escuela, la obtención del primer empleo, la salida del hogar paterno, la primera unión y el primer embarazo (Pérez Baleón, 2011:173). Sin embargo, me parece que éste no debiera ser considerado como un simple palomeo de eventos cuya culminación implica el tránsito a una nueva etapa de vida. Por el contrario, creo que es vital comprender que en el cómo de cada uno de estos eventos se va conformando la historia de un joven y que las condiciones en las que estos eventos le ocurran determinarán en buena parte su calidad de vida.

Así, es necesario tener siempre presente que, por ejemplo, la precariedad o inestabilidad laboral puede afectar directamente en la posibilidad de que un joven se establezca de manera independiente en un hogar, o bien, que la falta de un sistema digno de salud seguramente repercutirá en la manera en que transcurra el evento del primer embarazo de una joven.

Ahora bien, si revisamos estos dos ejes del problema: juventud y vivienda, veremos que ni los esfuerzos gubernamentales, ni tampoco los analíticos o académicos, han sido senderos que se crucen o se conjuguen en una agenda común.

Mientras que los estudios y políticas sobre juventud han atravesado por vastos caminos, al tratar de comprenderlos, encauzarlos o corregirlos, parece que el “problema” de los jóvenes subyace. A lo largo de la segunda mitad del siglo xx se comenzó una campaña incansable por alejar a los jóvenes de todos los riesgos que los pudieran conducir hacia una mayor vulnerabilidad o precariedad. Con todo ello se elaboró todo un constructo sobre el “problema de la juventud”, en el que hablar de políticas para jóvenes era sinónimo de alertas precautorias para alejarlos de drogas, vandalismo o embarazos prematuros, por nombrar algunos riesgos. Sin embargo, es importante recordar que el problema por atender no debieran ser los jóvenes; por decirlo de otra manera, los jóvenes no son un problema que se debe resolver. El eje, la esencia del conflicto —a mi parecer— radica en tratar de atender sus necesidades; en la precariedad en la que se les expulsa a ese llamado “mundo adulto”.

Por su parte, el tema de la vivienda ha sido ampliamente abordado y cuestionado desde un sinfín de perspectivas. La mayoría de dichos enfoques, sino es que todos, parten del principio de la vivienda como una necesidad vital que debe satisfacer todo individuo. De igual manera, al abordar la provisión gubernamental en materia de vivienda la literatura parece tener un consenso: los modelos de provisión de vivienda requieren una mirada cautelosa y que se ajusten a las necesidades de la población, lo cual no ha sido siempre el caso mexicano (Puebla, 2002).

Nuestra realidad en materia de vivienda parece confrontarse con el modelo propuesto por el gobierno mexicano. Pensemos, por ejemplo, en qué tanto se ajusta el modelo de vivienda que nos presentan las inmobiliarias a los tipos de familia que habitan en ellas; ¿En realidad respondemos únicamente al modelo de un padre,

una madre y dos hijos? ¿Se ajustan estos esfuerzos a la satisfacción de nuestras demandas?

En palabras de Flores y Ponce, “todavía se sabe muy poco sobre el número de hogares nucleares que se agrupan para formar nuevos arreglos ampliados o compuestos; o sobre quienes, al separarse de un hogar familiar, pasan a formar parte de otro familiar, optan por vivir solos (unipersonal) o bien los arreglos hogareños formados por corresidentes sin parentesco” (2006:25). Así que, si desconocemos estas “otras formas” de habitar y de construir el modelo de familia, ¿cómo esperar que nuestra política habitacional les dé cabida?

El problema de fondo que subyace en todo ello es que, como sociedad, nos hemos olvidado que la vivienda responde a una de las necesidades más primarias del ser humano, volviéndola un negocio rentable y atractivo para el mercado, dejando a los que inician su camino de independencia desprovistos de posibilidades para acceder a una vivienda, que ya no implica siquiera una inversión o un plan de jubilación, sino que significaría apenas la posibilidad de resguardo y de sobrevivir sin el subsidio de alguien más.

Si vemos algunas cifras al respecto de cómo se conforman las realidades habitacionales de nuestros jóvenes, veremos que, en cuanto a su situación conyugal (gráfica 1), del total de jóvenes de entre 20 y 29 años en México, la mitad se encuentra soltera y la otra mitad está casada o vive en unión libre con su pareja. Este comportamiento es similar para la zona metropolitana de la ciudad de México,<sup>2</sup> región de especial interés para nuestros objetivos, dado el peso que tiene, tanto en su proporción de jóvenes respecto al total nacional, como en cuanto al proceso de crecimiento de la mancha urbana, resultado de la avasallante acción inmobiliaria en esta zona del país. Ahora bien, si analizamos de nueva cuenta la situación conyugal pero considerando sólo a los jóvenes que viven de manera independiente del hogar paterno (gráfica 2) veremos que la proporción cambia completamente, ya

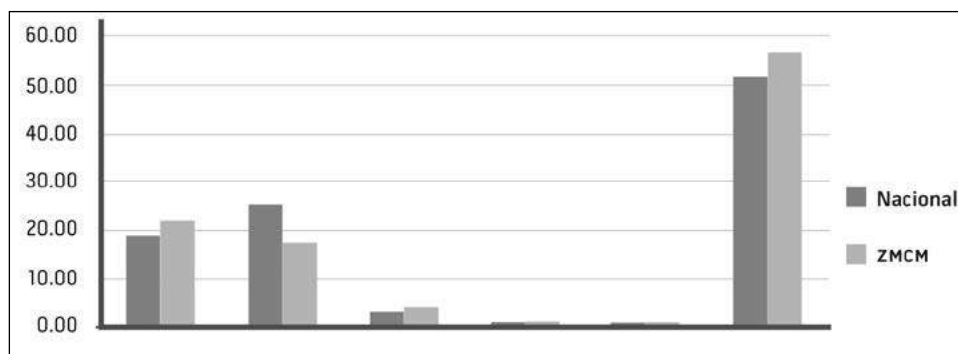
---

<sup>2</sup> Es importante hacer algunas aclaraciones metodológicas sobre la construcción de los datos. En principio, determinamos que las edades que consideraríamos en nuestro análisis abarcarían únicamente a los jóvenes de entre 20 y 29 años de edad, con la intención de no contar a los jóvenes que aún no se encuentran en posibilidades ni en aspiraciones de vivir de manera independiente. Por otro lado, es importante dejar en claro que, si bien la ENIGH 2010 cuenta con representatividad tanto a nivel nacional como para las entidades que conforman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), al realizar la división a nivel municipal nos percatamos de que esta encuesta no considera a los municipios de Acolman, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Cocotitlán, Chiautla, Ecatezingo, Hueyoxotla, Isidro Fabela, Jaltenco, Nextlalpan, Otumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Temamatla, Tenango del Aire, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tezoyuca y Tonanitla, así que la población de la ZMCM que empleamos aquí no considera a los 76 municipios que la conforman hoy en día, sino que existen 19 que no están en nuestra muestra.



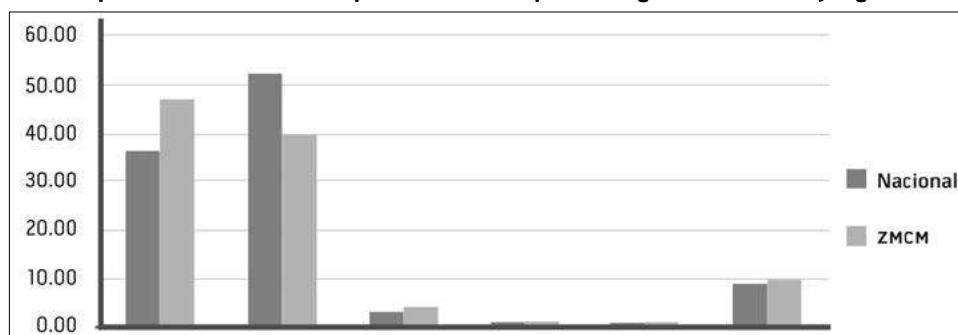
que el porcentaje nacional de jóvenes casados y en unión libre representa 88% de la población, dejando sólo 9% bajo el rubro de “solteros”. Esto nos muestra el peso que tiene la nupcialidad en nuestro país, así como la relación directa e inminente entre dejar la casa de los padres e iniciar una vida de pareja.

**Gráfica 1. Porcentaje de jóvenes entre 20 y 29 años, según situación conyugal**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENIGH 2010, INEGI.

**Gráfica 2. Porcentaje de jóvenes entre 20 y 29 años, que viven de manera independiente de sus padres, según situación conyugal**

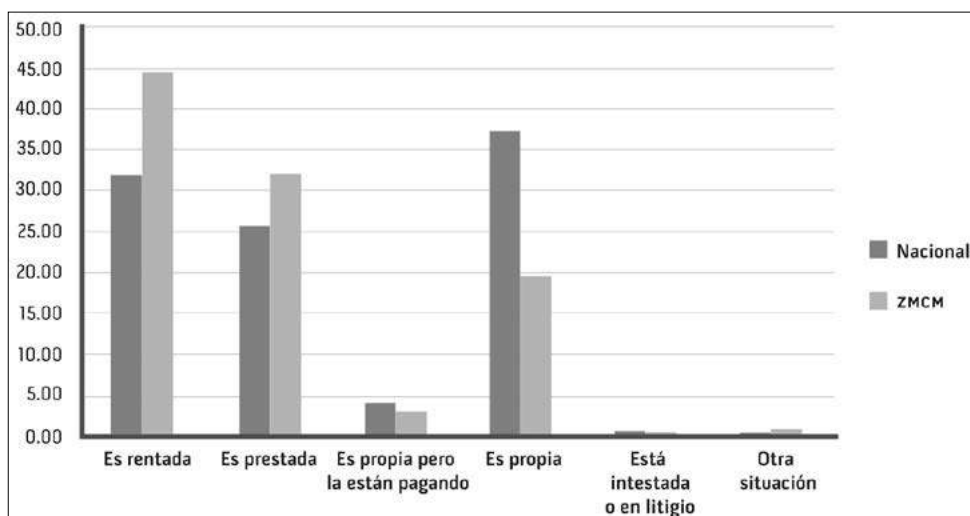


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENIGH 2010, INEGI.

Continuando con este grupo de jóvenes; esto es, aquellos que viven de manera independiente de sus padres, veremos que, si nos enfocamos en el tipo de tenencia de la vivienda que habitan (gráfica 3), nos encontraremos con un panorama que no encaja del todo con el cómo se otorga ayuda para la vivienda en nuestro país. Por una parte, el porcentaje de viviendas en renta alcanza 30% a nivel nacional y 44% en la ZMCM. Todo este grupo de habitantes no cuenta con ayuda o programa

alguno para la solución de vivienda. De igual manera, resalta el elevado porcentaje que existe de viviendas declaradas como “prestadas”, las cuales van de 25% a 30% en cuanto a la desagregación nacional o de la ZMCM. Este tipo de tenencia, por supuesto, no puede considerarse del todo como independiente, ya que la categoría de prestada nos remite a la idea de que alguien subsidia esa vivienda para el o los jóvenes que la habitan. Finalmente, vale la pena cuestionar la categoría de “vivienda propia”, ya que, aun cuando alcanza un 36% a nivel nacional, es posible que, como lo han señalado los expertos (Rubalcava y Schteingart, 2012:70), esta cifra incluya a quienes habitan una vivienda de manera irregular pero se declaran como propietarios al momento de levantar la encuesta.

**Gráfica 3. Porcentaje de jóvenes entre 20 y 29 años que viven de manera independiente de sus padres, según el tipo de tenencia de vivienda**



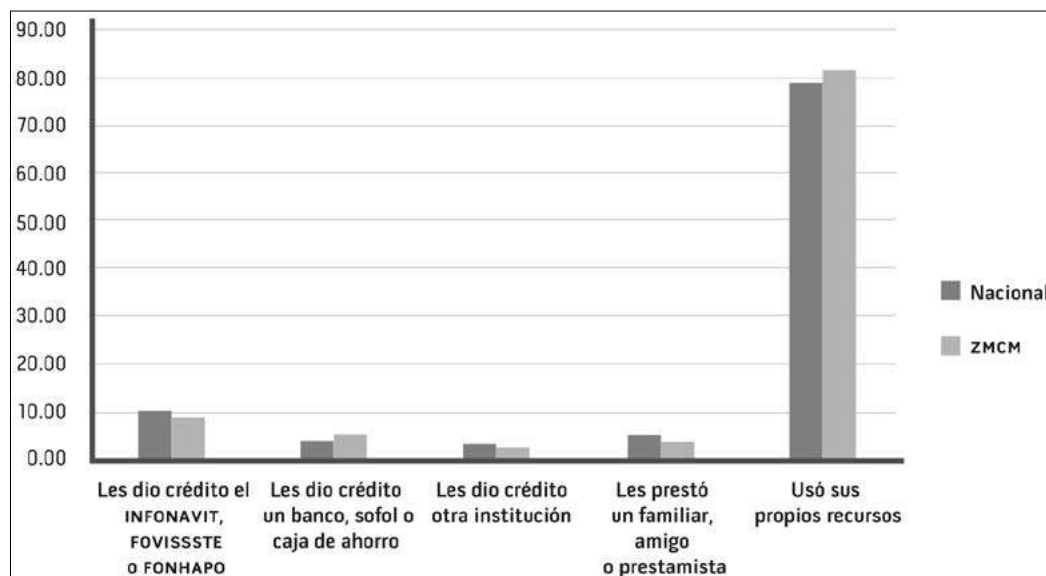
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENIGH 2010, INEGI.

La gráfica 4 nos sirve para abordar el porcentaje de jóvenes en nuestro parámetro de edad que declararon ser propietarios de la vivienda que habitaban. Las cifras son contundentes, ya que nos muestran el minúsculo papel de los agentes gubernamentales y privados de otorgamiento de créditos, así como el aplastante porcentaje de jóvenes que obtuvieron esa casa con sus propios recursos.

Como hemos tratado de mostrar a lo largo de este trabajo, las necesidades de vivienda para jóvenes son una clara realidad. Sin embargo, dadas las enormes dificultades para conseguir una vivienda, pareciera que los jóvenes han relegado esta necesidad hasta el punto de ya no considerarla un anhelo primordial de vida. Según

la Encuesta Nacional de Juventud 2010,<sup>3</sup> los jóvenes de nuestro país jerarquizan los siguientes factores o eventos, según su importancia para su futuro o felicidad: primero mencionaron formar una familia (24%), después tener una situación económica favorable (23.5%), más adelante consideraron importante tener un buen empleo (17%), gozar de buena salud (19.6%), tener un negocio propio (6.7%), y sólo después de todas estas prioridades enunciaron tener una vivienda propia (5.6%), y al final la importancia de tener amigos (1.4%). Esto nos refleja en buena medida cómo la percepción de la juventud va “ajustando” sus metas en cuanto a la independencia y priorizando factores en los que, quizás, no se sienten tan excluidos.

**Gráfica 4. Porcentaje de jóvenes entre 20 y 29 años, propietarios de la vivienda que habitan, según el tipo de financiamiento**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENIGH 2010, INEGI.

## CONSIDERACIONES FINALES

Nuestra política de vivienda se muestra renuente ante la posibilidad de diferenciar radicalmente a sus receptores. Apenas ha mostrado pequeños esfuerzos por

<sup>3</sup> Extraído de la *Encuesta Nacional de Juventud 2010*.

considerar diferencias de género, pero realmente no repara en diferencias por grupos de edad, por contextos urbano y rural o poblaciones indígenas, cuyas necesidades respecto a lo que implica una vivienda son diferenciadas.

La política de vivienda mexicana se empeña en considerar un único modelo de sujeto: aquel que pueda obtener un crédito, dejando fuera a todos los que no se ajusten a lo que el mercado dicte que se deba cumplir para ser sujeto de crédito. Así, los caminos que ofrece el Estado se limitan a orientar a una persona, en nuestro punto de interés a un joven, a atravesar por un viacrucis crediticio de veinte años, obligándole a demostrar la misma solvencia y fiabilidad que alguien de más de sesenta. ¿Es posible, entonces, decir que nuestra política de vivienda tiene un corte universalista?

Es cierto que el modelo mexicano se fincó desde mediados del siglo xx en la idea de volver a éste un “país de propietarios”. Sin embargo, es necesario cambiar nuestras gafas para abordar el problema de acceso a la vivienda. Quizás un joven sólo necesite una vivienda, sin que ello implique forzosamente que necesite una propiedad. Quizá, si la política de vivienda volteara sus ojos hacia el apoyo a jóvenes por la vía del arrendamiento, los jóvenes del país contarían con un periodo de gracia antes de sumergirse en la ardua empresa de establecerse y comprometerse con un crédito de dos décadas. Y es que la realidad nos demuestra que los jóvenes no están optando por esa vía porque no pueden. Por esta razón, y en vista de que se encuentran fuera de todo el diseño del gobierno, las inmobiliarias o las empresas crediticias, están resolviendo sus necesidades de vivienda por cuenta propia. Esta política no está diseñada para jóvenes; no encaja con el modelo socioeconómico de este sector. Así, es indispensable que nuestra política de vivienda deje de navegar únicamente con la bandera de “atender lo urgente” y comience a tomar senderos que consideren reestructurar, de fondo, la manera en la que se provee a la población de una vivienda. Para el gobierno mexicano esas “urgencias” han ido del impulso a la propiedad privada, por la vía de la autoconstrucción, pasando por el impulso al automejoramiento de las viviendas, mutando después hacia un proceso de crecimiento desmedido, dada la carta abierta otorgada a las empresas inmobiliarias para acelerar el proceso de producción, y aterrizando actualmente en la necesidad de regular dicho crecimiento y volverlo sustentable. Con todas las respuestas que surgen de manera correctiva, y no preventiva, respecto al problema de la vivienda, olvidamos todas las demás heterogeneidades que convergen en un problema tan complejo como éste.

Quizá valdría la pena que los encargados de la política de vivienda dejaran de lado la inalcanzable utopía de mostrarse como un programa universalista y se comenzara a dar atención a las enormes diferencias poblacionales que existen

en cuanto a una necesidad tan vital para el ser humano como lo es la vivienda. Tal vez entonces podamos comenzar a voltear a ver a los jóvenes, ya no como un problema urgente, sino como una posibilidad de construcción de mejores bases socioeconómicas para el país.

## BIBLIOGRAFÍA

- IMJUVE. 2010. *Encuesta Nacional de Juventud 2010*. Consultado en: [http://cendoc.imjuventud.gob.mx/sin\\_registro/Cuestionarios/CuadernilloENJ2010FINAL9DIC.pdf](http://cendoc.imjuventud.gob.mx/sin_registro/Cuestionarios/CuadernilloENJ2010FINAL9DIC.pdf).
- FLORES, R., y G. Ponce. 2006. "Vivienda y dinámica demográfica", en *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. México: UAM-Azcapotzalco.
- INEGI. 2010. *Censo de Población y Vivienda 2010*. México: INEGI.
- PÉREZ Baleón, Guadalupe. 2011. "Análisis de tres transiciones del ámbito familiar en la conformación de la vida adulta", en Mario Martínez *et al.*, *México Demográfico*. México: El Colegio de México.
- PÉREZ Islas, José Antonio. 2010. "Las transformaciones en las edades sociales. Escuela y mercados de trabajo", en Rosana Reguillo (coord.), *Los jóvenes en México*. México: FCE-Conaculta.
- PUEBLA, Claudia. 2002. *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*. México: El Colegio de México.
- RUBALCAVA, R., y M. Schteingart. 2012. *Ciudades divididas. Desigualdad y segregación social en México*. México: El Colegio de México.



# ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS DE LA SUSTENTABILIDAD EN LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN MÉXICO

---

Julieta Leo\*  
Louise Guibrunet\*

## INTRODUCCIÓN

La producción de vivienda social en México es un sector en constante expansión y evolución. En los años recientes la política de vivienda se ha enfocado en incrementar el financiamiento para la adquisición de vivienda propia, fundamentalmente de vivienda nueva, como mecanismo para abatir la demanda prevista y existente de vivienda en el país, y de manera paralela impulsar el crecimiento económico y la generación de empleos (*Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*).

Oficialmente, el éxito de la política de vivienda se evalúa con relación al número de créditos otorgados (CIDOC, 2010), y los objetivos anuales se plantean de manera similar. El Pacto para la Vivienda, firmado por los actores clave del sector en 2009, aborda exclusivamente el número de créditos y los montos de inversiones (CIDOC, 2010). En estos términos, la política de vivienda federal ha sido exitosa: durante el periodo de 2001 a 2009, han sido otorgados poco más de cinco millones de créditos para adquirir una vivienda nueva; es decir, un promedio de 650 mil por año (CONAVI, 2010b).

Por otra parte, el de la vivienda es un sector en evolución. Si la calidad de las viviendas construidas, en términos de impacto ambiental, calidad de vida o repercusiones económicas sobre los hogares, no siempre fue una prioridad del gobierno; en los últimos años se han instrumentado programas para atender ese problema. Por ejemplo, el programa Hipoteca Verde, creado por el Infonavit en 2010, tiene como objetivo promover el uso de tecnologías eficientes para el ahorro de energía eléctrica, agua y gas, que se traducen en reducciones del gasto familiar. En términos más generales, se ha presentado la sustentabilidad ambiental de la vivienda como la multiplicación del uso de ecotecnologías en las viviendas de interés social (el programa *Esta es tu Casa* es un ejemplo) (CIDOC, 2010).

---

\* Centro Mario Molina.

La calidad de vida también se ha abordado en los programas federales, como en el Plan Nacional de Desarrollo, que promueve la construcción de “vivienda de calidad”, así como en los lineamientos del artículo 73 de la Ley de Vivienda, que recomienda que los conjuntos habitacionales deben estar equipados con locales comerciales, equipamiento de salud y educación, espacios públicos y áreas verdes, entre otros elementos. Además, desde 2011 el programa de Desarrollo Urbanos Integrales Sustentables (DUIS) promueve la construcción de conjuntos habitacionales con una amplia provisión de equipamientos educativos y de empleo y espacios públicos. Sin embargo, los conjuntos DUIS aún son casos marginales en el país, y pocos son los conjuntos habitacionales que respetan los lineamientos de provisión de equipamiento de la SEDESOL o los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo: construir vivienda de calidad intraurbana, o los que de manera general buscan elevar la calidad de vida de los residentes.

## ¿QUÉ ES LA SUSTENTABILIDAD?

La definición de “desarrollo sustentable” que generalmente se usa en los ámbitos académicos y de política pública es la del Informe Brundtland (ONU, 1987), que formula que el desarrollo sustentable es aquel que “satisface las necesidades de la generación actual sin por ello poner en peligro las oportunidades de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”. La definición implica que el modelo de desarrollo económico actual no es sustentable, ya que no satisface las necesidades de la generación actual de manera equitativa y pone en peligro el desarrollo de las generaciones futuras al sobreexplotar los recursos naturales no renovables. Por otra parte, el informe señala que la pobreza es un factor altamente correlacionado con la conservación o destrucción del medio ambiente y, por ende, con la sustentabilidad. Por ello, la integración del medio ambiente en los procesos de desarrollo requiere identificar los vínculos específicos que existen entre las variables ambientales y las de la pobreza (PNUMA, 2013). Así, las preocupaciones sobre pobreza y marginación se relacionan ampliamente con la preservación del medio ambiente y la sustentabilidad.

Desde 1987 el concepto de *desarrollo sustentable* se ha aplicado a temas urbanos, y al día de hoy los tres pilares de la sustentabilidad (económico, social y ambiental) se integran consensualmente a la discusión sobre sustentabilidad y desarrollo sustentable. Más recientemente, también se ha agregado un cuarto pilar, la gobernanza. Se considera esencial que el proceso de desarrollo esté sujeto a un marco jurídico fuerte, controlado por un gobierno eficiente (Rydin, 2010). Así, el desarrollo urbano sustentable realiza un consumo de recursos naturales que respeta su tasa



de regeneración, que es económicamente viable, que provee calidad de vida a la población, y que es sostenido por un marco jurídico e instituciones fuertes que garantizan su continuidad en el largo plazo.

Para el Gobierno Federal mexicano, los conjuntos habitacionales sustentables son los que adoptan criterios de racionalidad en el uso de agua y energía, se ubican cerca de los centros de trabajo y educativos, aprovechan al máximo la infraestructura existente, y cuentan con servicios suficientes y con un entorno que favorezca el orden, la convivencia y la recreación (PND 2007-2012). Esta definición considera los tres pilares de la sustentabilidad (ambiental, social y económico); sin embargo poco se han promovido los instrumentos y las políticas en los ámbitos social y económico, por lo que el desarrollo sustentable se ha enfocado en la “sustentabilidad ambiental” (PND 2007-2012; CIDOC, 2010).

El presente trabajo expone los resultados de una encuesta aplicada en conjuntos habitacionales de interés social en México para evaluar la sustentabilidad de la vivienda. En particular, se presentan aspectos relacionados con la sustentabilidad en el ámbito social de la vivienda en México, medida por la satisfacción de los hogares respecto a su vivienda y entorno. Los resultados ofrecen respuestas a las interrogantes: ¿Cuál es la satisfacción de los residentes de los conjuntos habitacionales respecto a su vivienda y entorno? y ¿Cuáles son los impactos del actual modelo de desarrollo de vivienda en términos de calidad de vida, seguridad y sustentabilidad? y permiten apreciar la importancia de la calidad de vida como un elemento clave de la sustentabilidad en un conjunto habitacional y en general en un centro urbano.

## METODOLOGÍA

En el presente trabajo se discuten los resultados de una encuesta realizada en el marco del proyecto “Evaluación de la sustentabilidad de la vivienda en México”, realizado por el Centro Mario Molina para la asociación civil VESAC<sup>1</sup> entre 2011 y 2012. El objetivo principal del estudio fue “evaluar la sustentabilidad de la vivienda de interés social en México a través de una metodología que integra indicadores ambientales, económicos y sociales”. Así, se consideraron plenamente los tres ámbitos

---

<sup>1</sup> VESAC es una asociación civil público-privada del sector vivienda cuyos miembros son la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), Casas GEO, Consorcio ARA, Grupo SADASI, Grupo VINTE y URBÍ.

o pilares de la sustentabilidad. La evaluación se expresó en el cálculo del Índice de Sustentabilidad de la Vivienda (ISV), que asigna el mismo peso a cada ámbito.

El ISV se calculó para cuatro zonas metropolitanas: Cancún, Monterrey, Tijuana y Valle de México (ZMVM). Estas ciudades fueron elegidas por su diversidad y representatividad de diversas condiciones socioeconómicas y ambientales del país: ciudad turística, ciudad industrial, ciudad fronteriza, y centro político y financiero. Todas registran un crecimiento fuerte de su población y un alto dinamismo del sector constructor de vivienda.

El ISV es un indicador compuesto de tres índices: económico, social y ambiental. Mientras el índice ambiental se calculó mediante un análisis de ciclo de vida, los índices social y económico se desarrollaron con base en los resultados de la encuesta a hogares residentes de conjuntos habitacionales.

Los temas e indicadores de los índices social y económico se seleccionaron con base en una revisión académica de estudios de sustentabilidad en la vivienda, y en particular el “Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006”, coordinado por R. Eibenschutz Hartman y C. Goya Escobedo, ambos de la Universidad Autónoma Metropolitana.

En el ámbito económico se evaluaron los siguientes temas: la percepción de los residentes en relación con la variación del gasto familiar entre su vivienda anterior y su vivienda actual, el porcentaje del ingreso destinado al pago de vivienda y transporte, la presencia de ecotecnologías en la vivienda, los ahorros asociados con la facturación de servicios de energía eléctrica, agua y gas, y la formación de patrimonio (que incluye la evaluación de la plusvalía de la vivienda). En el ámbito social, se evaluaron los siguientes temas: la satisfacción respecto a la vivienda, la satisfacción respecto al entorno, la organización e integración social al interior del conjunto habitacional y la satisfacción respecto a los servicios de transporte.<sup>2</sup> Además, se incluyeron en la encuesta aspectos relacionados con la situación económica y la calidad de vida de los hogares que pueden verse afectados por el diseño del conjunto habitacional y de la vivienda y por decisiones del desarrollador.

El objetivo de la encuesta fue conocer las percepciones de la población, en primer lugar, sobre su satisfacción respecto a la vivienda y su entorno, y en segundo, las motivaciones de los procesos de compra de la vivienda y del eventual abandono de la misma. Además, la encuesta permitió entender la distribución de gastos de los hogares y el proceso de formación de patrimonio.

---

<sup>2</sup> El índice social también incluyó el nivel de rezago social de la población; sin embargo para este indicador se emplearon datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del INEGI a nivel AGEB, para replicar el Índice de Rezago Social elaborado por el CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social).

La muestra de la encuesta se calculó con base en un universo de 46 conjuntos habitacionales y 174 567 viviendas de las cuatro zonas estudiadas; en total, se entrevistaron 2 881 hogares en 35 conjuntos habitacionales (17 en la ZMVM y seis en cada una de las zonas metropolitanas restantes). Los hogares encuestados corresponden a viviendas clasificadas entre los tres primeros tipos de vivienda de interés social por precio promedio (cuadro 1). Esta clasificación permite diferenciar los resultados de la encuesta según el tipo de vivienda.

**Cuadro 1. Tipo de vivienda de interés social analizado**

| Promedios                            | Económica              | Popular             | Tradicional         |
|--------------------------------------|------------------------|---------------------|---------------------|
| Superficie construida                | 30 m <sup>2</sup>      | 42.5 m <sup>2</sup> | 62.5 m <sup>2</sup> |
| Veces salario mínimo mensual del DF* | Hasta 118              | De 118.1 a 200      | De 200.1 a 350      |
| Cuartos                              | Baño                   | Baño                | Baño                |
|                                      | Cocina                 | Cocina              | Cocina              |
|                                      | Área de usos múltiples | Estancia-comedor    | Estancia-comedor    |
|                                      | 1 recámara             | De 1 a 2 recámaras  | De 2 a 3 recámaras  |

\*Expresa el precio de la vivienda medido a través de salarios mínimos mensuales.

Fuente: CONAVI, 2010a.

Con fines comparativos, se realizaron 930 encuestas en viviendas verticales localizadas en zonas céntricas de cada zona metropolitana y en colonias con vivienda horizontal de autogestión (grupos de control). En ambos casos se encuestaron viviendas del mismo perfil socioeconómico de los fraccionamientos de la muestra original (hogares con ingresos entre dos y siete salarios mínimos). Del total de encuestas en vivienda vertical y de autogestión, 480 se realizaron en el Valle de México y 150 en cada una de las tres zonas metropolitanas del interior del país.

Además, en cada conjunto habitacional y grupo de control encuestado se realizaron recorridos para alimentar cédulas de observación que recabaron información respecto a los siguientes temas: características del acceso a los conjuntos habitacionales, estado de conservación de las vialidades y de las áreas verdes, existencia y funcionamiento de plantas de tratamiento de aguas residuales, generación de residuos sólidos urbanos, viviendas deshabitadas, viviendas en renta o venta y viviendas donde se realizan actividades económicas.

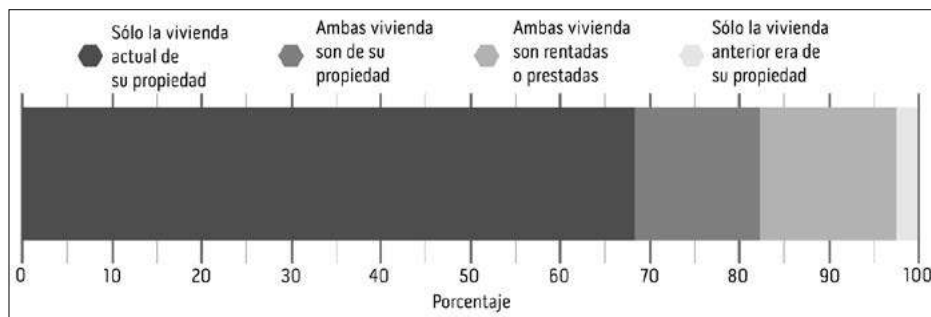
A continuación se presentan los principales hallazgos del estudio en los ámbitos económico y social.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### Propiedad de la vivienda

Un logro muy importante de la política de vivienda es el acceso a un crédito hipotecario que permita reducir el rezago habitacional. El acceso a la vivienda es factor de satisfacción y orgullo para los propietarios y permite la formación de patrimonio. La encuesta demuestra que 83% de los encuestados son dueños de su vivienda o están ejerciendo un crédito hipotecario; además, 68% son propietarios de su casa por primera vez (gráfica 1).

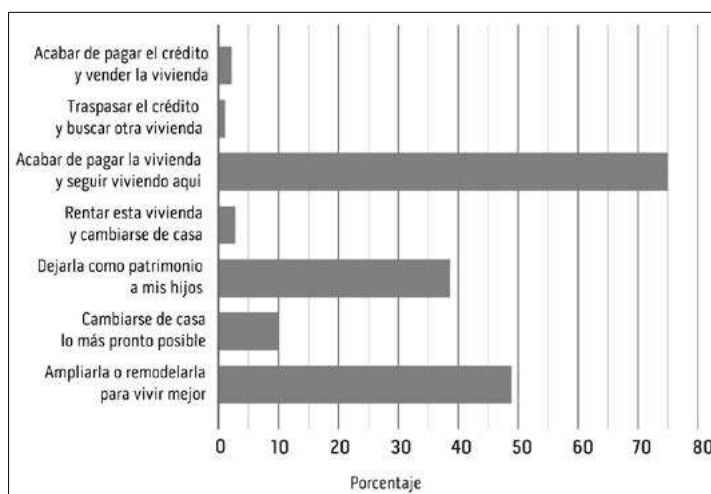
**Gráfica 1. Comparación entre la propiedad de la vivienda actual y la vivienda anterior**



Fuente: Elaboración propia.

Al preguntar a los entrevistados: “Pensando a futuro y tomando en cuenta la calidad de vida que usted y su familia pueden llegar a tener en esta vivienda y en general dentro del conjunto, ¿qué le gustaría hacer?”, 10% de los usuarios expresó el deseo de cambiarse de casa, mientras que 74% confirmaron querer terminar de pagar su crédito y continuar habitando la vivienda. Esto se compara favorablemente con las viviendas verticales y de autogestión; en ambos casos, 16% de los usuarios expresaron la voluntad de quererse cambiar de casa lo antes posible, mientras que 15 y 43%, respectivamente, expresaron la voluntad de pagar la vivienda y continuar habitándola (gráfica 2).

No obstante, llama la atención que 55 y 61% de los usuarios en viviendas verticales y de autogestión, respectivamente, expresaron la voluntad de dejar esa vivienda como patrimonio a sus hijos, en comparación con sólo 39% de los usuarios en conjuntos habitacionales.

**Gráfica 2. ¿Qué le gustaría hacer con su vivienda?**

Fuente: CMM, 2011.

## PLUSVALÍA

En relación con la generación de plusvalía o el valor de la casa como patrimonio que se puede transmitir a los descendientes, la ausencia de datos o índices de plusvalía confiables a escala de manzana urbana requirió la elaboración de un indicador compuesto con base en tres factores: la vivienda, el entorno y la ciudad. El tema de la vivienda incluyó la calidad de los materiales de construcción, las ecotecnologías, el vandalismo y la provisión de los servicios básicos. El entorno se evaluó con la satisfacción de los residentes en torno a la dotación de equipamientos públicos y servicios de transporte. Finalmente, el ámbito citadino añade los resultados del Índice de Competitividad Municipal en Materia de Vivienda (INCOMUV), que evalúa a los municipios en torno a la pregunta acerca de ¿dónde es mejor vivir?, y también se incluyó el índice de precios de la vivienda obtenido de la base de avalúos comerciales de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) entre 2006 y 2011, a nivel código postal y para las viviendas con la categoría de interés social.

Los resultados muestran que, en una escala de 0 a 100, la plusvalía de los conjuntos habitacionales estudiados es en promedio de 44 puntos y oscila entre 32 y 55 puntos. En las viviendas verticales lo resultados son similares, pues la plusvalía promedio se evaluó con 46 puntos.

## GASTOS

Un tema que influye de manera sobresaliente en la satisfacción con la vivienda son los gastos relacionados con el mantenimiento y funcionamiento del hogar. En particular, destacan los gastos por el pago de la vivienda y los de transporte. En la Zona Metropolitana del Valle de México los gastos por la vivienda son más altos en conjuntos habitacionales que en la vivienda de autogestión y vertical. En promedio, los créditos hipotecarios de los hogares representan 32% de su ingreso (2 741 pesos mensuales), contra 25% en vivienda vertical (2 052 pesos). Además, los hogares de conjuntos habitacionales destinan en promedio 19% de su ingreso al pago de transporte, contra 17% en viviendas verticales.

**Cuadro 2. Gastos por el pago de vivienda (hipoteca) en la ZMVM**

| Tipo de desarrollo    | Gasto por el pago de vivienda como porcentaje del ingreso |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------|
| Autogestión           | 19%                                                       |
| Conjunto habitacional | 32%                                                       |
| Vivienda vertical     | 25%                                                       |

Fuente: CMM, 2011.

## SATISFACCIÓN RESPECTO AL TAMAÑO DE LA VIVIENDA

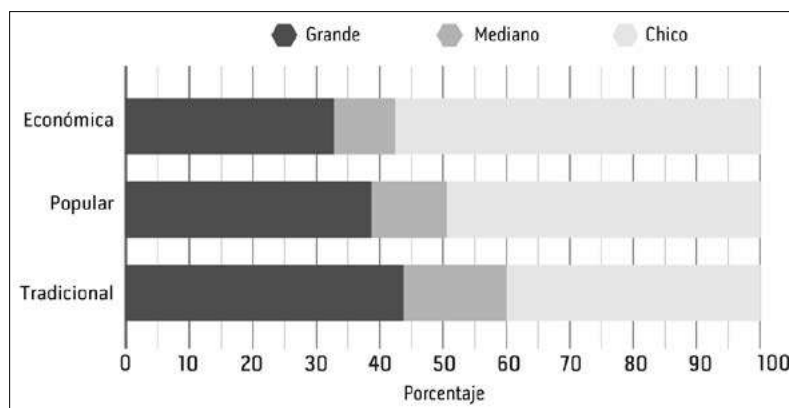
Le encuesta revela que los residentes de conjuntos habitacionales no padecen hacinamiento y que existe una mejora en este sentido respecto a las condiciones de su vivienda anterior. El promedio de personas por dormitorio es de uno, y el caso más extremo es el de la vivienda económica con un promedio de 1.8. Según la CEPAL, para considerarse una condición de hacinamiento se requiere por lo menos 2.5 personas por dormitorio.

Aunque no haya hacinamiento, no todos los residentes están completamente satisfechos con el tamaño de su vivienda. De los encuestados 56% reportaron un tamaño insuficiente de los espacios de la vivienda<sup>3</sup> tipo económica, contra 39% de los usuarios insatisfechos con la vivienda de tipo tradicional. Por ello se puede inferir que el hacinamiento es una variable insuficiente para determinar la adecuación de

<sup>3</sup> Se consideraron los siguientes espacios en la vivienda: cuartos de aseo y para lavar la ropa, cocina, espacios para comer y para la convivencia, dormitorios, espacios que favorezcan la privacidad y para tareas escolares, y espacios para realizar actividades económicas.

la vivienda. Además del número de espacios o cuartos, es importante el tamaño de cada habitación y su adecuación para fomentar la convivencia social (gráfica 3).

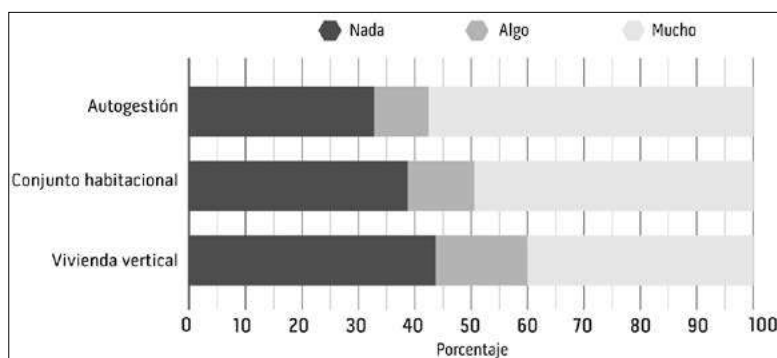
**Gráfica 3. Percepción del tamaño de los espacios por tipo de vivienda**



Fuente: CMM, 2011.

## EQUIPAMIENTO PÚBLICO

Existe amplia insatisfacción entre los hogares respecto a la dotación de equipamiento público; en particular, menos de 10% de los encuestados están satisfechos con la provisión de universidades, centros de salud y hospitales. Destacan también los teatros, las escuelas de bachillerato y los consultorios médicos con 15% o menor grado de aprobación entre los hogares. Los equipamientos de las escuelas básicas (de jardín de niños a secundarias) y los espacios públicos (áreas verdes y canchas deportivas) cuentan con una satisfacción de 20%, aunque cabe señalar que se trata de equipamientos a cargo del desarrollador. Lo anterior sugiere que la calidad de los equipamientos existentes no es el problema más relevante; por el contrario, la insatisfacción tiene origen en la falta de equipamiento, y que en muchos casos sólo está disponible en los centros urbanizados (universidades y preparatorias, centros de salud, tiendas, lugares de esparcimiento), lo que significa que se puede mejorar la satisfacción de los hogares construyendo los conjuntos en centros urbanos. La satisfacción de los hogares de vivienda vertical intraurbana es de 14% contra 8% en los conjuntos habitacionales que son periurbanos (gráfica 4).

**Gráfica 4. Respecto al equipamiento urbano, ¿qué tanto le hace falta mejorar?**

Fuente: CMM, 2011.

## TRANSPORTE

La satisfacción respecto al transporte se midió en términos de tiempo de traslado. En promedio, el residente de conjunto periurbano (zona sin equipamiento) de la ZMVM destina una hora con nueve minutos para llegar al trabajo (y hasta una hora con 15 minutos si utiliza transporte público). Al contrario, en la zona intraurbana este promedio es de 46 minutos (cuadro 3).

**Cuadro 3. Tiempo de traslado simple para ir al trabajo (sólo ida) en horas y minutos (ZMVM)**

| Ubicación del conjunto*      | Cuenta con coche | No cuenta con coche | Total general |
|------------------------------|------------------|---------------------|---------------|
| Zona intraurbana             | 46               | 45                  | 46            |
| Primer contorno              | 1h 01 min        | 1h 5min             | 1h 3min       |
| Zona sin equipamiento urbano | 1h 02 min        | 1h 15min            | 1h 9min       |

\*Según los polígonos urbanos de la CONAVI.

Fuente: CMM, 2011.

Diversas instituciones, como la Organización Mundial de la Salud (OMS-GIZ, 2011), señalan los problemas de salud que se pueden derivar de los largos recorridos para transportarse, en particular estrés y obesidad. Los resultados de la encuesta muestran que la mitad de los residentes de una vivienda de tipo económica no cuentan con un auto particular, y si se considera que ninguno de los conjuntos estudiados se localiza en una zona intraurbana, es claro que un buen número de hogares se enfrenta a largos traslados diarios para dirigirse al trabajo o a la escuela. Es claro

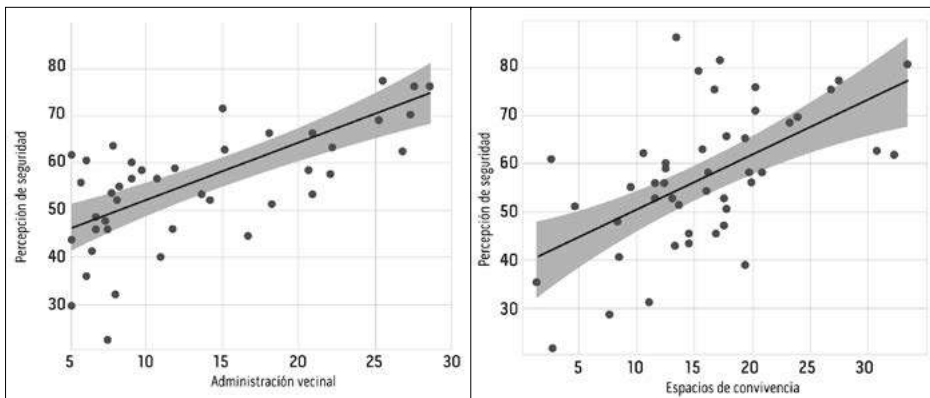


que el transporte constituye un elemento esencial en relación con la calidad de vida de los hogares de conjuntos habitacionales.

## SEGURIDAD

En la encuesta se abordó el tema de la percepción de seguridad, es decir, si según el encuestado existen problemas de vandalismo, asaltos, robos u otros actos de inseguridad en el conjunto habitacional. Esta percepción se correlacionó con diversos factores, en particular con la existencia de una administración vecinal, la presencia de espacios de convivencia social y el diseño del conjunto (si es un conjunto cerrado o abierto). Los resultados, expuestos en la gráfica 5, indican una fuerte correlación entre la percepción de seguridad y la existencia de una administración vecinal (0.67), y en menor medida entre la percepción de seguridad y la existencia de espacios de convivencia vecinal (0.56). Los residentes de conjuntos cerrados expresan una percepción de mayor seguridad (75%) que los residentes de conjuntos abiertos (45%).

**Gráfica 5. Correlación entre la percepción de seguridad y otras variables**

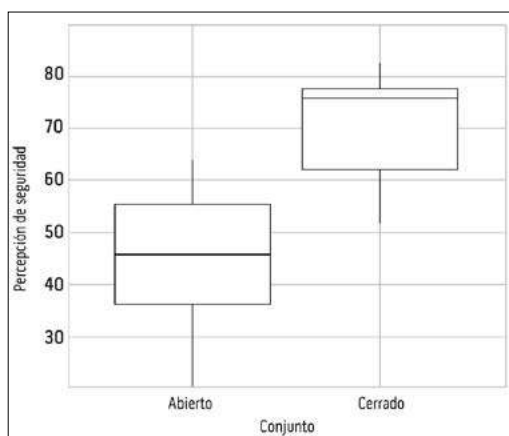


Fuente: CMM, 2011.

Con base en estos resultados, se puede afirmar que los conjuntos cerrados son un factor para la percepción de seguridad; sin embargo, existen también otros factores de alto impacto. Diseñar conjuntos habitacionales con una diversidad de espacios públicos que fomentan la convivencia entre los vecinos es un factor importante de confianza, y también hace posible que las calles sean más transitables al desincentivar los delitos en los espacios comunes. Proveer un

administrador vecinal profesional, que continúe operando después de concluir la venta de todas las viviendas, también es un factor que mejora la percepción de seguridad de los residentes.

**Gráfica 6. Correlación entre la percepción de seguridad y otras variables**



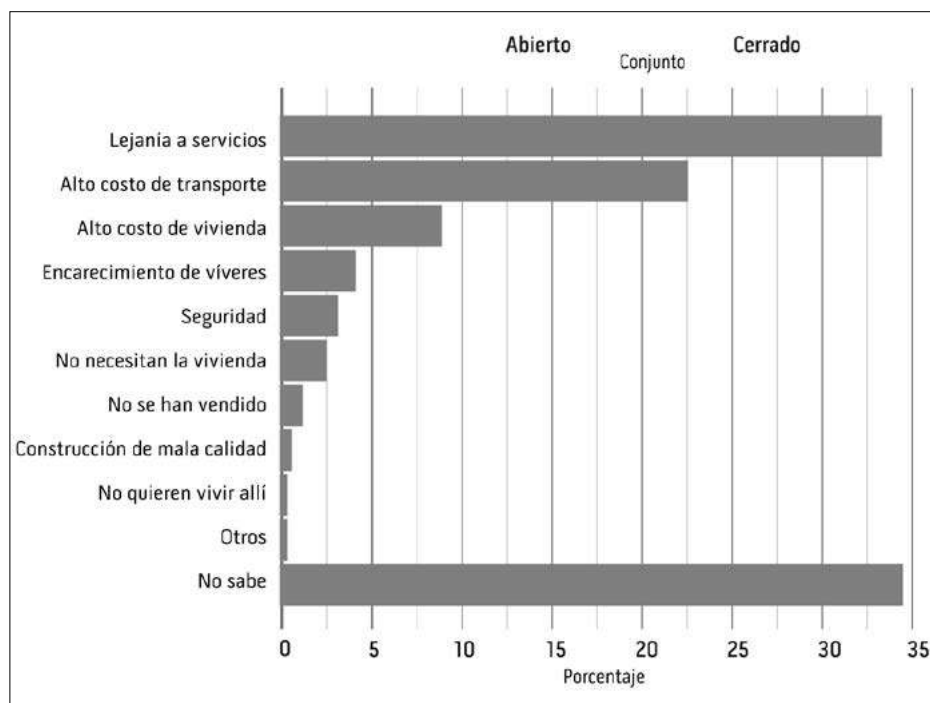
Fuente: CMM, 2011.

## VIVIENDAS DESHABITADAS

Según la cédula de observación, 82% de los conjuntos encuestados cuentan con viviendas deshabitadas (más de 20 viviendas en promedio). Para interpretar las razones que motivaron los dueños a abandonar la vivienda, se preguntó a los residentes si ha detectado viviendas abandonadas en el conjunto y los motivos por los que fueron abandonadas. La explicación citada con más frecuencia es la lejanía de los servicios (33%), seguida por el alto costo del transporte (23%). Es interesante notar que en la vivienda vertical solamente 12% de los encuestados identificaron la lejanía de los servicios como un factor de abandono de la vivienda y 15% señalaron al alto costo del transporte (gráfica 7).

## CONCLUSIONES

La política habitacional del Estado mexicano en las últimas décadas ha estado totalmente orientada al abatimiento del rezago habitacional en términos meramente cuantitativos, olvidando la dimensión cualitativa: calidad y ubicación de la vivienda. Asimismo, el otorgamiento de créditos y la construcción de vivienda

**Gráfica 7. Razones por las cuales se han abandonado viviendas en el conjunto**

Fuente: CMM, 2011.

nueva han estado totalmente desvinculados de los instrumentos de planeación del desarrollo urbano en los niveles estatal y municipal, lo que ha derivado en la creación de vastas áreas habitacionales alejadas de la estructura urbana consolidada, que han generado una gran dispersión y fragmentación del tejido urbano, con las consiguientes consecuencias de segregación urbana y exclusión socioespacial.

Los resultados de esta encuesta permiten identificar los temas de mayor insatisfacción para los hogares, lo que es esencial para abordar la sustentabilidad de la vivienda social en México. En particular, destacan la falta de servicios y equipamiento urbano, la carencia de transporte público, y las consecuentes elevadas cuotas de ingreso y tiempo que dedican los hogares al traslado. Esto se puede explicar por la tendencia a la construcción de conjuntos habitacionales en zonas alejadas de los centros urbanos consolidados. Debido a esto, el tiempo de traslado por motivos laborales, la calidad de los servicios urbanos y el acceso al transporte público se ven demeritados. Por otra

parte, los gastos de transporte constituyen un factor de insatisfacción para los hogares por su alta proporción en el ingreso familiar.

Esta problemática juega un papel importante en el fenómeno de las viviendas abandonadas del país. A principios de 2013 se reportaron casi cinco millones de viviendas abandonadas, es decir, más de un tercio de las viviendas del país (Cámara de Diputados, 2013). Estas viviendas deshabitadas, además de generar problemas de mayor inseguridad, ponen en duda el éxito de la política de la vivienda mexicana, cimentada en el número de casas construidas y no en el número de casas realmente habitadas o en la calidad de vida de sus habitantes.

De acuerdo con los resultados de esta investigación, un cambio esencial en la política de vivienda es la oferta de vivienda intraurbana, es decir, la localizada en las zonas urbanas consolidadas, con acceso a equipamiento público, infraestructura, fuentes de empleo y servicios de transporte público de calidad.

Al comparar los estilos de vida entre los usuarios de las viviendas ubicadas en zonas intraurbanas y los usuarios en zonas sin equipamiento —alejadas de los centros urbanos—, destaca el hecho de que los primeros emiten 35% menos gases de efecto invernadero, destinan hasta cuatro horas semanales menos a sus traslados laborales y gastan 15% menos en transporte. Es evidente que una mejor ubicación de la vivienda tiene beneficios en menores impactos ambientales, sociales y económicos. Por esto se puede afirmar la importancia de comprender las sinergias que existen entre los ámbitos social, económico y ambiental de la sustentabilidad. Así, la sustentabilidad ambiental no se puede lograr sin la sustentabilidad social y económica. En conclusión, se considera fundamental promover y aprovechar las soluciones que ilustran estas sinergias: construir conjuntos intraurbanos que aprovechan la infraestructura existente es fundamental, ya que disminuyen el impacto ambiental, mejoran la calidad de vida y reducen los gastos de los hogares e incluso las inversiones de los gobiernos en la provisión de servicios.<sup>4</sup> Pensar en la sustentabilidad como un conjunto de estos tres ámbitos es construir una visión de largo plazo, no sólo para los conjuntos habitacionales, sino para la ciudad de la cual debe formar parte.

---

<sup>4</sup> Existen estudios como el de Los Cabos, en Baja California, que demuestra las implicaciones de los modelos de crecimiento expansivo sobre los costos de infraestructura para el gobierno (SEDESOL, 2012).

## BIBLIOGRAFÍA

- CÁMARA DE DIPUTADOS. 2013. *Boletín 3732*, consultado el 5 de marzo de 2013 en [http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/a\\_boletines/2011\\_2011/008\\_agosto/12\\_12/3732\\_en\\_el\\_pais\\_hay\\_casi\\_cinco\\_millones\\_de\\_casas\\_deshabitadas\\_diputado\\_torres\\_delgado](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2011_2011/008_agosto/12_12/3732_en_el_pais_hay_casi_cinco_millones_de_casas_deshabitadas_diputado_torres_delgado).
- CIDOC, SHF. 2010. *Estado Actual de la Vivienda en México 2010*. Ciudad de México: Fundación CIDOC.
- CONAVI. 2010. *Código de Edificación de Vivienda, segunda edición*. Consultado el 6 de marzo de 2013 en <http://www.cmic.org/comisiones/sectoriales/vivienda/biblioteca/archivos/CEV%20PDF.pdf>.
- . 2010b. *Estadísticas de la Vivienda 1973-2009*. Consultado el 5 de marzo de 2013 en [http://www.conavi.gob.mx/documentos/vivienda%20en%20cifras/estadistica-vivienda/EV-1993-2010\\_a\\_284.pdf](http://www.conavi.gob.mx/documentos/vivienda%20en%20cifras/estadistica-vivienda/EV-1993-2010_a_284.pdf).
- EIBENSCHUTZ, R., y C. G. Escobedo. 2009. *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México 1996-2006: dimensión, características y soluciones*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Presidencia de la República. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012*. Consultado el 5 de marzo de 2013 en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>.
- OMS-GIZ. 2011. "Transporte urbano y salud. Transporte sostenible: texto de referencia para formuladores de políticas públicas de ciudades en desarrollo". Disponible en [http://www.who.int/hia/green\\_economy/giz\\_transport\\_sp.pdf](http://www.who.int/hia/green_economy/giz_transport_sp.pdf).
- ONU. 1987. "Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future" Consultado el 5 de marzo de 2013 en <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.
- PNUMA. 2013. "Iniciativa de pobreza y medio ambiente". Disponible en <http://unpeilac.org/>.
- RYDIN, Yvonne. 2010. *Governing for Sustainable Urban Development*. Londres: Earthscan.
- SEDESOL. 2012. "Estudio de implicaciones de los modelos de crecimiento en el costo de infraestructura: caso de estudio Los Cabos".



# LA POLÍTICA DE VIVIENDA DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

---

María de Lourdes García Vázquez\*

Después de 20 años de debates (1975-1995), en Beijing, la IV Conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer terminó de reconocer que las mujeres tienen derecho a vivir libres de violencia doméstica; a la protección legal y reparación del daño infringido, en caso de agresiones; a recursos para mantenerse a sí mismas y sus familias, y a una vivienda adecuada. La realidad es muy distinta, como observamos al estudiar la relación entre las condiciones de habitabilidad, el acceso a la vivienda y la violencia contra las mujeres en el DF.

Analizamos el Programa de Reinserción Social para Mujeres Víctimas de Violencia Familiar de la Ciudad de México, cuyo eje es la atención a las víctimas de violencia familiar extrema. En torno a este programa se articulan 16 dependencias del Gobierno del DF, encabezadas por la Secretaría de Desarrollo Social del DF (SDSDF), las cuales realizan un programa integral e intersectorial que posibilita a estas mujeres recibir atención física y psicológica, capacitación para empleo, becas y atención a sus hijos, ayuda monetaria y créditos blandos para el acceso a una vivienda.

## ANTECEDENTES

Las políticas públicas de vivienda en América Latina y México, en los últimos años, sufrieron profundas transformaciones o drásticas reformas. Las primeras, tales como la focalización del gasto, el subsidio a la demanda (en lugar del apoyo a la oferta), la importancia fundamental conferida al mercado, etcétera (Jolly, 1999), afectaron las políticas sociales y a la vivienda, bien y servicio complejo, mixto y costoso, además de ser necesidad básica, derecho a garantizar e inversión para los hogares y la economía en general.

Las carencias en la vivienda de infraestructura, equipamientos y servicios y la organización del espacio interior y su entorno inciden diferenciadamente en mujeres

---

\* Laboratorio Hábitat, Participación y Género LAHAS, Facultad de Arquitectura, UNAM.

y hombres. A la mujer se le dificultan desarrollo, realización personal y mejor calidad de vida. Como menciona Caroline Moser (1993), la mujer pobre desarrolla una triple jornada: la primera en labores domésticas, la segunda con trabajo remunerado y la tercera en la gestión de los servicios necesarios para la vivienda. Son tres trabajos: reproductivo, productivo y comunitario, todos en una misma jornada. Moser añade que en tiempos de crisis y ajustes estructurales los pobres tienen los siguientes activos: el primero es la mano de obra, que se intensifica cuando hay que movilizar al mayor número de miembros de su familia; el segundo: la infraestructura material, en especial la vivienda, vista como el sistema de protección más importante de las familias contra la pobreza extrema. Añade que la vivienda es un “cobijo”. Su propiedad está muy ligada a protección, menor vulnerabilidad y defensa para no caer en pobreza aguda. Muchas veces es lugar de trabajo para actividades como lavado de ropa, elaboración de artesanías, microempresas, etcétera. En un estudio, Moser muestra que en uno de cada tres hogares hay ingresos adicionales generados en industrias caseras. La vivienda no permite salir de la pobreza, pero protege ante dificultades extremas.

Un tercer activo son las relaciones familiares, importantes en la capacidad de una familia para adaptarse a los cambios del ambiente externo. El cuarto, o capital social, son “las normas de confianza y las redes de reciprocidad que facilitan la cooperación mutuamente benéfica en una comunidad”, es decir, las organizaciones urbanas. Agrego otro activo a los de Moser: el capital simbólico, que en las comunidades pobres está integrado por autoestima, ideologías políticas, concepto de dignidad, sentido de pertenencia. Éstos los alcanzan las mujeres, sobre todo, cuando logran algo a través de la lucha y la gestión.

**Cuadro 1. Distribución porcentual de las horas declaradas a la semana que los miembros del hogar de 12 años y más destinan a los grupos de actividades cotidianas para cada sexo, 2002**

| Grupo de actividades                               | Hombres      | Mujeres      |
|----------------------------------------------------|--------------|--------------|
| <b>Total</b>                                       | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> |
| Trabajo doméstico                                  | 4.9          | 23.9         |
| Cuidado de niños y otros miembros del hogar        | 1.6          | 4.5          |
| Trabajo para el mercado                            | 24.0         | 8.5          |
| Trabajo gratuito para la comunidad y otros hogares | 0.3          | 0.4          |
| Educativas                                         | 5.2          | 4.4          |
| Esparcimiento, cultura y convivencia               | 14.0         | 11.8         |
| Necesidades y cuidados personales                  | 45.0         | 44.5         |
| Otras actividades                                  | 5.0          | 2.0          |

Fuente: INEGI, *Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo, 2002*. Tabulados básicos definitivos.



El cuadro anterior muestra un problema cultural de género y desglosa la triple jornada, con el alto costo en oportunidad para el desarrollo femenino en esferas laborales, políticas y educativas, entre otras.

Si bien hay asimetrías de género entre hombres y mujeres, por diferencias en ingresos y/o falta de políticas públicas dirigidas a necesidades específicas de las mujeres, éstas participan en organizaciones o movimientos comunitarios, y frecuentemente dirigen y coordinan la lucha por la vivienda y el hábitat.

## ¿CONSIDERA LA POLÍTICA DE VIVIENDA ESTA VISIÓN?

De acuerdo con Müller (2002), una política pública es siempre *creación intelectual*. El investigador que trabaja sobre la política pública de vivienda en general, y de vivienda de interés social en particular, trata de establecer una tipología a partir de dos conceptos: *vivienda* y *normas vigentes*, sin incluir el género. El primer obstáculo de este tipo de investigación es la definición de la *vivienda*. Unos hablan de casa, otros de vivienda (constructores o gobierno) y las Naciones Unidas de hábitat. Intuimos que la vivienda es más que una casa y menos que un hábitat, pero preguntamos: ¿Son parte de la política de vivienda los servicios públicos domiciliarios, los sistemas de transporte masivos, el equipamiento de parques y escuelas, entre otros aspectos de la vida cotidiana de hombres y sobre todo de mujeres?

El *Diccionario Libre*<sup>1</sup> define “casa” como “Edificio o parte de él donde viven una o más personas”, y “vivienda” como “1) Habitación, casa, morada temporal o permanente; 2) Género de vivir o modo de vivir”. En tanto que “hábitat” tiene, entre otras acepciones, las de “1) Medio físico o geográfico en el que vive naturalmente un ser; 2) Conjunto de las condiciones relativas a la vivienda”.

El economista Fabio Giraldo Isaza (1993) sintetiza la visión de arquitectos y urbanistas al respecto a partir del concepto *hábitat*, que refiere tres categorías de análisis estrechamente ligadas entre sí: 1) Casa (puertas adentro) es lo que los economistas llaman edificación, con destino principal a vivienda, incluyendo el suelo y la producción del mismo (suelos urbanizables). 2) Entorno (puertas afuera) es el barrio, que desde el punto de vista económico incluye edificaciones o construcciones con destino a servicios educacionales, hospitalarios, etcétera, más equipamientos (vías, servicios públicos domiciliarios en redes, parques, transporte, que corresponden a actividades económicas de infraestructura). Casa más entorno conforman la vivienda. 3) Contorno o ciudad, al cual el entorno está unido a través de redes y vías, a su vez conectado con región, otras ciudades, el país, el resto del

---

<sup>1</sup> En <http://es.thefreedictionary.com>.

mundo. Vivienda más contorno conforman el hábitat. Lo anterior puede resumirse de la manera siguiente: {(casa + entorno) vivienda} + contorno} hábitat.

Desde este enfoque, las políticas habitacionales en nuestro país, tanto a nivel federal como local, no existen, porque sólo se ocupan de la primera categoría y dejan que otras políticas y programas se encarguen de las otras dos; no se ve una problemática integral, sino sectorial, lejana a las necesidades de la mujer y su familia.

*Hacia una tipología de las políticas de vivienda,  
a partir del concepto de hábitat*

Salazar (1999), apoyándose en Müller, define “megapolítica pública” como un conjunto de políticas públicas ligadas entre sí por relaciones funcionales o intencionales. Partiendo de que *casa*, *vivienda* y *hábitat* son tres categorías de análisis estrechamente ligadas entre sí, podemos plantear que la de vivienda es una megapolítica pública, y hablar de ésta para el hábitat urbano puede descomponerse en: a) política pública de la casa, que se refiere a todas las disposiciones que se toman puertas adentro (incluyendo el suelo urbanizable), sea para construirla o mejorarla; b) política pública del entorno urbano, la cual tiene que ver con la conexión a los servicios públicos domiciliarios (energía, acueducto, alcantarillado, telecomunicación básica) y los equipamientos del barrio y de la localidad (vías locales, parques de barrio, escuelas, centros de salud, canchas deportivas, etcétera), y c) política pública del contorno urbano, que se refiere a los equipamientos metropolitanos (parques metropolitanos, sistema de transporte masivo, sistema hospitalario, etcétera).

La medición del déficit habitacional distingue entre *cuantitativo* (número de viviendas menor al número de hogares) y *cualitativo* (problemas estructurales, de material, de hacinamiento y de conexión deficiente de la vivienda a redes de servicios públicos domiciliarios). Combinando la tipología establecida con base en Giraldo y las anteriores, Jolly establece la siguiente: política pública de vivienda de tipo I relacionada con el déficit cualitativo (mejoramiento de casas y barrios, reasentamientos); política pública de vivienda de tipo II, vinculada con déficit cuantitativo (construcción de vivienda nueva); política pública de vivienda de tipo III, conectada con la dotación de suelos urbanizables, y política pública de tipo IV, que tiene que ver con el entorno (barrio, localidad) y el contorno (equipamientos metropolitanos) urbanos (Hábitat).

En julio de 1997, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Eco-soc) definió el siguiente concepto: “Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas,

en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros”.

No se trata simplemente de añadir un *componente femenino* ni de *igualdad entre géneros*, y es más que aumentar la participación de las mujeres. Significa incorporar experiencia, conocimiento e intereses de ambos géneros para impulsar el programa de desarrollo. Implica cambios necesarios al programa y quizás requiera cambios en objetivos, estrategias y acciones para que hombres y mujeres, a un tiempo, influyan y participen en los procesos de desarrollo y se beneficien de ellos. En el análisis tradicional, las condiciones socioeconómicas inferiores en gran parte de los hogares encabezados por una mujer son obvias. La discriminación en el mercado laboral acarrea precariedad y desempleo mayores y menos ingresos por actividades idénticas a las de los hombres.

### *Equidad de género: una página en construcción de la política de vivienda*

La equidad de género, como objetivo, y el enfoque de género desde la intervención pública aún son *tangenciales* y no *transversales*. Estos conceptos deben estar vinculados con agendas sectoriales de lo social, como educación, inclusión, salud o vivienda, y con temas fundamentales como los económicos, tecnológicos y culturales; no se ha pasado del diálogo político y la normativa a la intervención pública. Las estrategias que transversalizan benefician a las mujeres y tienen efecto multiplicador en el bienestar de la familia, la sociedad y las instituciones, lo cual incluye a los hombres.

Desde 1966 México es miembro del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Culturales y Sociales (DESC), cuya Declaración considera que:

El derecho a la vivienda, como Derecho Universal, es necesario para adoptar una perspectiva de género, ya que las mujeres, de hecho o de derecho, son excluidas y discriminadas en los aspectos relacionados con la vivienda;

La principal limitante para acceder a una Vivienda Adecuada se relaciona directamente con el nivel de ingresos de la persona u hogar;

El compromiso para facilitar la autoayuda de los grupos afectados es necesario;

Los Estados Parte deben otorgar prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables, concediéndoles atención especial, como es el caso de las mujeres.

El Estado mexicano, a través del artículo 4 constitucional, estatuye el derecho a una vivienda digna y decorosa, ratificado en la Ley General de Vivienda, publicada el 27 de junio de 2006. Ésta establece la equidad y la inclusión social, es decir, que toda persona puede ejercer su derecho constitucional a la vivienda sin importar origen, nacionalidad, género, capacidades, condición económica y social, salud, religión, preferencias o estado civil (artículo 6). Como principal lineamiento de la política nacional, dicta “promover las oportunidades de acceso a la vivienda, preferentemente para aquella que se encuentra en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad”.

La Ley de Vivienda del Instituto de Vivienda (INVI) señala, en el artículo 3, que “Todos los habitantes del DF tienen derecho al usufructo (desarrollo, gestión y disfrute) equitativo de la ciudad, bajo los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social; marco en el cual se reconoce el derecho universal a una vivienda adecuada, digna y decorosa, entendida ésta como el lugar seguro, salubre y habitable que permita la plena ciudadanía, el disfrute de la intimidad y la integración económica, cultural, social y urbana; sin que sea obstáculo, para su obtención, su condición económica, social, origen étnico o nacional, edad, género, discapacidad, condiciones de salud, preferencias, opiniones o estado civil, situación migratoria, creencias políticas o religiosas”. La realidad muestra el incumplimiento de este derecho. La falta de vivienda adecuada tiene mayor incidencia entre los grupos más vulnerables, especialmente mujeres, jóvenes, ancianos, discapacitados, desempleados. Para muchas mujeres la vivienda es más que un techo: ahí desarrollan parte importante de sus vidas y transmiten valores familiares. Datos del INEGI señalan que en el DF hay 2 292 069 hogares, de los cuales 661 275 están encabezados por mujeres. Uno de cada tres.<sup>2</sup>

Es positivo que los gobiernos más recientes del DF apoyen a las jefas de hogar para la adquisición de vivienda. El INMUJERES-DF informó que, a mediados de la administración pasada, 60.1% de los créditos asignados por el INVI fueron otorgados a mujeres y 39.9% a hombres (INMUJERES, 2005). Esto, sin embargo, no significa acceso equitativo o política pública de vivienda con perspectiva de género, la calidad y características de las viviendas, así como el costo del crédito, siguen siendo problemas de fondo. Entre la población con menos ingresos y sin prestaciones sociales hay un gran número de mujeres, lo que complica y a veces impide su acceso a la vivienda. Este trabajo tiene como objetivo la elaboración de un conjunto de propuestas y líneas de actuación para introducir la perspectiva

---

<sup>2</sup> INEGI, en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

de género en la política de vivienda del DF, que puede ser extensiva a la de México<sup>3</sup> y se centra en tres campos estrechamente relacionados: condiciones socioeconómicas y residenciales de las mujeres, contexto normativo vigente en política habitacional y de género, y violencia intrafamiliar.

## **EXPRESIONES DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA ENTRE LAS MUJERES EN EL DF**

Arriagada y Sepúlveda (2002) definen que “la perspectiva de género es un enfoque destinado a mejorar la eficacia social de las intervenciones y los programas públicos”, y que también “puede mejorar significativamente la capacidad de los programas sectoriales de favorecer la superación de la pobreza e integración ciudadana de las personas”.

La política de vivienda en el DF ha sido muy limitada: hay escaso presupuesto, o es muy poco, para vivienda de alquiler, se fomenta la propiedad, hay carencia de una política de suelo, las ayudas son destinadas mayoritariamente a las clases medias, falta controlar al sector privado en la protección oficial y existe desacierto y retraso en muchas de las medidas aprobadas. Esto limita seriamente los resultados. El precio de la vivienda aumentó sin control en los últimos años y, como consecuencia, las capas sociales con menos recursos ven crecer sus dificultades de acceso a la propiedad y las de pagar el alquiler.<sup>4</sup> El predominio de los hogares tipo (pareja adulta, hombre y mujer, con o sin hijos) sobre los monomarentales desvanece y enmascara una problemática compleja.

A la discriminación contra las mujeres en salarios y condiciones laborales, además de otros obstáculos socioculturales, hay que añadir el de la vivienda. En el DF este problema afecta especialmente a las mujeres jóvenes y mayores, a los hogares monomarentales, a las víctimas de violencia de género, a los inmigrantes, a las ex presidiarias, a las prostitutas y a las víctimas de explotación sexual, y en general a todos aquellos hogares que dependen económicamente de una mujer. Muchas mujeres se encuentran en más de uno de estos subgrupos, como por ejemplo las jóvenes inmigrantes, prostitutas y víctimas de malos tratos. Las dificultades para salir de la exclusión social y tener acceso a la vivienda son mayores debido a la multiplicidad de factores adversos. La pobreza, aunada a la desigualdad de género, la edad, el origen étnico y el estatus migratorio, muchas veces irregular, las convierten con

---

<sup>3</sup> Actualmente hay diferencias entre las políticas de vivienda del DF, del Estado de México y de otros estados; sin embargo hay una tendencia a la homogeneización en un solo modelo.

<sup>4</sup> Informe del director del INVI-DF a la Asamblea Legislativa, versión estenográfica, 2010.

frecuencia en víctimas de abusos y violaciones de derechos humanos; en el caso de las prostitutas se agrega el bajo nivel educativo, la desintegración familiar, el consumo de drogas, los antecedentes de agresión física, sexual y mental, etcétera. Nos centraremos en las dificultades de las mujeres víctimas de violencia familiar (emocional, económica, física y sexual) para acceder a vivienda y en las egresadas de albergues y refugios del Programa de Reinserción Social para Mujeres Víctimas de Violencia Familiar del Gobierno del DF.

## **LAS VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO**

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), adoptada por las Naciones Unidas, no se refería explícitamente a la violencia hacia la mujer, pero se modificó con la Recomendación General Núm. 19 del Comité CEDAW (1992). En la Conferencia de Viena (1993) se reconoció que las violaciones a los derechos de las mujeres eran violaciones a los derechos humanos. La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (DEVAV) admitió que la violencia contra las mujeres era una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales y estableció los derechos humanos universales, inalienables e indivisibles de las mujeres.

Una de las formas más comunes de violencia hacia las mujeres es la intrafamiliar o doméstica.<sup>5</sup> La más común en todo el mundo ocurre dentro de la pareja. Ésta se da en forma física, sexual, psicológica y económica, que se superponen o alternan. El control y el acceso a la vivienda son violencia económica. La amenaza de quedar en la calle, especialmente cuando hay hijos e hijas, puede ser determinante para continuar en la relación violenta. Por ello se debe otorgar provisoriamente la tenencia exclusiva de la vivienda a la víctima. También debe haber programas de vivienda alternativa para mujeres que han salido del hogar perentoriamente y no tienen adónde ir.

La dependencia económica hacia el agresor aparece como primera causa y obstáculo principal para romper la relación violenta. La segunda es la carencia de lugar para vivir, que impide romper con el círculo de violencia. El tercer problema es el miedo, que se mitiga con apoyo familiar, de amigos o de una organización. Las víctimas necesitan, en la mayoría de los casos, ayuda para acceder permanentemente a una nueva vivienda, alejada de la situación familiar anterior. Para garantizarlo, la Ley

---

<sup>5</sup> Existen distintas formas para describir la violencia sufrida por las mujeres a manos de sus parejas o familiares, ya sean esposos, compañeros o ex parejas, como también de otros familiares en los espacios íntimos. Se utilizará, en estos casos, el término de "violencia doméstica".

General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el DF<sup>6</sup> establece, en su artículo 5, que “Las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia tendrán los derechos siguientes: VI. Acudir y ser recibidas con sus hijas e hijos, en los casos de violencia familiar, en las Casas de Emergencia y los Centros de Refugio destinados para tal fin. Cuando se trate de víctimas de trata de personas, las mujeres recibirán atención integral con sus hijas e hijos en Refugios Especializados”.

En el artículo 6 se establece, “Los tipos de violencia contra las mujeres son: III. Violencia Patrimonial: Toda acción u omisión que ocasiona daño o menoscabo en los bienes muebles o inmuebles de la mujer y su patrimonio; también puede consistir en la sustracción, destrucción, desaparición, ocultamiento o retención de objetos, documentos personales, bienes o valores o recursos económicos”.

En el artículo 11, que “Para la efectiva aplicación de la presente Ley, las dependencias y entidades del DF establecerán una coordinación interinstitucional, entre las Secretarías de Gobierno, Desarrollo Social, Seguridad Pública, Trabajo y Fomento al Empleo, Salud, Educación, Cultura, Desarrollo Urbano y Vivienda, Procuraduría General de Justicia, Consejería Jurídica y de Servicios Legales, INMUJERES-DF, Procuraduría Social, Sistema de Transporte Público, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del DF y los dieciséis Órganos Político Administrativos”.

A partir de esta relación interinstitucional se plantea:

Artículo 21. “La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda deberá: I. Elaborar programas y acciones de desarrollo urbano y vivienda, que beneficien con créditos accesibles, otorgamiento y mejoramiento de vivienda, entre otros, a las mujeres víctimas de violencia, en forma prioritaria a aquellas que se encuentren en mayor condición de vulnerabilidad; y II. Las demás que le señalen las disposiciones legales”.

Por tanto, el acceso inmediato a nuevo alojamiento es forzoso para el éxito de cualquier programa de atención a víctimas de violencia de género. La urgencia de ingresos o recursos económicos disponibles y las necesidades residenciales de las víctimas pueden ser transitorias (la de emergencia para superar el conflicto es básica para víctimas en primera fase de atención) o permanentes, cuando los bajos o nulos recursos de la mujer impidan su autonomía residencial, una vez superada la atención de inicio.

---

<sup>6</sup> Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de febrero de 2007. Última reforma publicada en el DOF el 28 de enero de 2011. Texto vigente.

*El Programa de Vivienda para Mujeres Víctimas de Violencia  
en el DF (Reinserción Social)*

Como respuesta a la problemática de las mujeres que sufren violencia familiar con grado de riesgo extremo, el Gobierno del DF formuló su Programa de Reinserción Social.

**Cuadro 2. Número de personas atendidas en el DF por delegación en el Sistema de Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar\***

| Delegación          | 2008          | 2009          | 2010          |
|---------------------|---------------|---------------|---------------|
| Álvaro Obregón      | 1 472         | 1 297         | 1 507         |
| Azcapotzalco        | 1 957         | 1 996         | 1 647         |
| Benito Juárez       | 603           | 643           | 582           |
| Coyoacán            | 2 122         | 2 197         | 1 351         |
| Cuajimalpa          | 1 862         | 2 783         | 1 548         |
| Cuauhtémoc          | 933           | 1 149         | 954           |
| Gustavo A. Madero   | 2 305         | 1 816         | 1 063         |
| Iztacalco           | 1 266         | 1 429         | 1 156         |
| Iztapalapa          | 2 197         | 1 902         | 1 331         |
| Magdalena Contreras | 1 577         | 1 519         | 1 568         |
| Miguel Hidalgo      | 1 351         | 1 350         | 725           |
| Milpa Alta          | 616           | 748           | 649           |
| Tláhuac             | 1 418         | 1 420         | 1 280         |
| Tlalpan             | 1 084         | 991           | 864           |
| Venustiano Carranza | 881           | 1 115         | 846           |
| Xochimilco          | 1 689         | 1 808         | 1 620         |
| <b>TOTAL</b>        | <b>23 333</b> | <b>24 163</b> | <b>18 691</b> |

\* Las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar (UAPVF) son las instancias que canalizan a este programa a las mujeres que son víctimas de maltrato, pero también se hace esta labor en los albergues para mujeres que enfrentan esta problemática a cargo del gobierno capitalino y de instituciones de asistencia privada.

Fuente: Sistema de Información Estadística de Violencia Familiar del DF, 2010.

En 2010, las condiciones socioeconómicas de las mujeres que solicitaron ayuda eran las siguientes: la mayoría eran adultas (65.9%), el segundo grupo eran jóvenes (26.4%), sigue el de mayores de 60 años (5.3%) y el grupo con menor representación porcentual (2.4%) era el de las adolescentes. El nivel de escolaridad de las solicitantes era, principalmente, medio-bajo. Sólo 7.7% cursó estudios superiores,



37.5% terminó la educación media, 23.5% tenía nivel de secundaria (completa o incompleta), 24.1% únicamente había estudiado la primaria y 7.2% carecía de escolaridad; 44.7% eran casadas o vivían en unión libre, 45.7% tenían relaciones de “noviazgo” sin hijos, vivienda, bienes materiales, etcétera, y las separadas o viudas representaban 9.6%. Sólo 5.8% de las solicitantes no tenía hijos. Entre las que sí habían tenido hijos (94.2%), la mayoría sólo tenía entre uno y dos (60.4%), y le seguían las que tenían entre tres y cuatro, con 20.3%, y las que tenían cinco y más hijos. En cuanto al entorno donde vivían, la mayoría de ellas, 51.5%, vivían en las colonias más pobres; 28.1% habitaban zonas de riesgo, y 10.2% residían en las zonas rurales del DF.

Con este programa<sup>7</sup> se pretendía consolidar la transversalidad de la perspectiva de género entre las dependencias del gobierno de la ciudad que participan en él. El INVI se comprometió a inscribir preferentemente a las egresadas de los albergues del Programa de Apoyo para la Adquisición de Vivienda. Convenio de Reinserción Social para Mujeres que viven Violencia Familiar

El 1 de febrero de 2008, 17 dependencias del Gobierno del DF suscribieron un convenio para garantizar que las víctimas de violencia familiar contaran con instrumentos públicos para superar su situación. Asumieron 58 compromisos, entre los que cabe destacar los del INVI: i) Inscribir de manera preferencial a las mujeres egresadas de los albergues al Programa de Apoyo para la Adquisición de Vivienda en el programa denominado Demanda Adicional. ii) Proporcionar a las mujeres egresadas de cualquiera de los albergues orientación habitacional y asesoría relativa a los trámites para la adquisición de vivienda a través del instituto. Ambos compromisos deben aplicarse de conformidad con lo establecido en las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia<sup>8</sup> del INVI para que la beneficiaria no vuelva a vivir con el maltratador o a contraer matrimonio, sino que continúe siendo madre soltera.

Las leyes de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el DF, de Desarrollo Social para el DF, y los tratados internacionales (CEDAW y Convención de Belém Do Pará, principalmente) son el marco jurídico del Programa de Reinserción Social de la Ciudad de México, cuya finalidad es impulsar la autonomía de la mujer y continuar su proceso de atención especializada hasta que viva libre de violencia.

---

<sup>7</sup> Reinserción Social.

<sup>8</sup> Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia. 2009. Disponible en <http://www.invi.df.gob.mx/portal/transparencia/pdf/reglasOperacion.pdf>.

El programa establece los siguientes objetivos específicos: a) Posibilitar el acceso a apoyo económico para el pago del arrendamiento de una vivienda a las mujeres que egresen en el ejercicio fiscal del Refugio de Mujeres Víctimas de Violencia Familiar, y que además se encuentren en desamparo social y sin redes sociales de apoyo, o que no cuenten con un espacio de pernocta seguro y digno. b) Apoyar al INVI en los trámites necesarios para que las mujeres víctimas de violencia familiar cuenten con vivienda y/o créditos accesibles para su adquisición. c) Permitir a las beneficiarias del Programa de Reinserción que así lo requieran tener cursos de capacitación para el empleo a través de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, o mediante convenios suscritos por la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social con instituciones destinadas a ese fin. d) Promover ante el DIF del DF el acceso preferencial y gratuito, o a bajo costo, a estancias o guarderías para hijas e hijos de las víctimas de violencia. e) Gestionar ante las instituciones educativas del Gobierno Federal o del Gobierno del DF que las mujeres víctimas de la violencia de género continúen y acrediten sus estudios. f) Gestionar ante la Secretaría de Finanzas la exención de pago en la emisión de documentos que requieran las víctimas para sus procedimientos en materia penal y civil instaurados con motivo de la violencia que viven.

Las beneficiarias de este programa deben cumplir los siguientes requisitos: I) Ser víctima de violencia familiar y egresada de refugios o canalizada por alguna de las instituciones del Sistema de Atención y Prevención de la Violencia Familiar o por organizaciones de la sociedad civil. II) Ser valorada por las instancias canalizadoras como mujer víctima de alto riesgo y llevar su proceso de atención en alguna de las instituciones del Sistema de Atención y Prevención de la Violencia Familiar, en dependencias de gobierno o en organizaciones de la sociedad civil.

Para que el programa se instrumentara en el tema de la vivienda fue necesario un convenio específico de colaboración entre la SDSDF y el INVI, destinado a usuarias del Programa del Seguro contra la Violencia Familiar y a egresadas de albergues. El 11 de junio de 2008 se suscribió el convenio, mediante el cual las partes, en sus respectivas competencias, se comprometieron a coordinar y ejecutar las acciones que aseguraran el acceso a una vivienda para las usuarias del seguro mencionado.<sup>9</sup> El INVI debe aportar el número de viviendas que la SDSDF le

---

<sup>9</sup> El Programa del Seguro contra la Violencia se encuentra estrechamente relacionado con el programa de Reinserción Social. Su objetivo es apoyar emocional y económicamente a las mujeres que se encuentran en una situación de violencia familiar que pone en riesgo su integridad física, emocional e incluso su vida, para que cuenten con condiciones básicas que les permitan iniciar una vida libre de violencia. El objetivo de este programa es que las aseguradas, además de un respaldo económico, tengan las herramientas básicas que brinda el Programa de Reinserción Social para Mujeres Víctimas de Violencia Familiar, al ofrecerles condiciones

requiera, de acuerdo con sus disponibilidades y mediante el régimen de alquiler con opción a compra.

La SDSDF destinó para el pago de rentas al INVI 1 500 pesos mensuales por usuaria durante dos años; en ese tiempo ésta recibía capacitación para el trabajo y asistencia médica y psicológica para ella y sus hijos. En el convenio se establecen también los siguientes requisitos para que las mujeres propuestas por la SDSDF sean beneficiarias del crédito para vivienda: 1) Presentar certificado de no propiedad, emitido por el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del DF. 2) No tener ingreso individual mayor a 4.5 veces el salario mínimo mensual<sup>10</sup> o ingreso familiar no superior a 8.0 veces el salario mínimo mensual vigente. 3) Contar preferentemente con dependientes económicos directos. Asimismo, se estableció que al término del contrato (cuyo plazo de arrendamiento es de dos años) la arrendataria, siempre que esté al corriente con el pago del alquiler, podrá comprar el inmueble arrendado. En los contratos se estipuló que el precio de venta del inmueble es de 7 022.39 veces salario-mínimo-diario, que a la fecha de suscripción de los contratos (septiembre de 2008) ascendió a la cantidad de 369 308 pesos. El mismo día que se firmó el convenio se entregaron las que iban a ser las “primeras” 50 viviendas. Al 31 de marzo de 2011 la SDSDF presentaba el siguiente avance de las acciones resultantes del convenio: de las 50 mujeres víctimas de violencia que recibieron viviendas, cuatro se cambiarían al Programa de Vivienda en Conjunto,<sup>11</sup> por vivir con su agresor y/o volverse a casar durante los dos primeros años; quedaron sólo 46 en el programa original. Además, para estas viviendas adquiridas por el INVI se firmaron escrituras del total a favor del propio instituto, en tanto la SDSDF definiera el resultado de las mujeres que habían cumplido con el programa.

Las viviendas que se otorgaron en el programa fueron del modelo convencional de vivienda social, o sea que las mujeres no participaron ni en su diseño ni en su ubicación, a pesar de que han tenido históricamente como destino el espacio doméstico y de que siguen siendo actualmente las principales gestoras de este

---

mínimas de independencia para la toma de decisiones, empoderamiento y rescate de sus derechos a través de un proceso jurídico y de atención psicológica para la víctima directa e indirecta de violencia familiar. Cada derechohabiente recibe un monto mensual de \$1 537.00 hasta por un año a todas las aseguradas. Se entregan \$1 500.00 y \$37.00 se aplican en la contratación de un seguro de vida para la asegurada.

<sup>10</sup> El salario mínimo era de 52.59 pesos mexicanos diarios en 2008.

<sup>11</sup> El Programa de Vivienda en Conjunto se aplica en predios urbanos con propiedad regularizada, libre de gravámenes y con uso habitacional; pueden ser inmuebles baldíos, ya sea con vivienda precaria, en alto riesgo, así como también con vivienda en uso susceptible de ser rehabilitada. Del agrupamiento en conjunto resultan importantes ahorros en la construcción y la organización social de los beneficiarios antes, durante y después de la producción de la vivienda.

ámbito. Hay muchas razones para que las mujeres que van a habitar la vivienda la analicen y diseñen: son expertas en este entorno privado y cotidiano; es imprescindible corresponsabilizar a los hombres en el mantenimiento y cuidado del hogar y las personas; las tareas que se realizan en las viviendas, siempre infravaloradas y sin prestigio, son básicas para mantener calidad de vida, bienestar privado y cohesión social. Es imperativo revisar este proceso, por el cambio social que se produce, principalmente con la incorporación de las mujeres al mercado laboral y la necesidad de sacar del hogar y compartir actividades que tradicionalmente han realizado en el seno de las familias. Esto precisa nuevas ideas y formas de concebir la relación entre el espacio privado y el público y conciliar ambas tareas.

## CONCLUSIONES

El INVI carece de perspectiva de género en sus programas, a pesar de que, de acuerdo con el censo 2010 del INEGI,<sup>12</sup> en el DF 33% de los hogares están encabezados por una mujer, responsable de la manutención y desarrollo de sus hijos. El INVI reconoce que las gestiones para vivienda nueva o mejoramiento de la existente son realizadas por mujeres, pero carece de presupuesto para ellas.<sup>13</sup>

El Programa de Reinserción Social para Mujeres que viven Violencia Familiar Egresadas de Albergues y Refugios es una megapolítica pública que involucra a 17 dependencias del Gobierno del DF. Éstas sumaron esfuerzos para garantizar instrumentos para superar la situación, entre ellos la vivienda.

Para que las víctimas tengan acceso a créditos para comprar la vivienda arrendada con subsidio deben estar al corriente en el alquiler y tener un empleo que les permita cumplir los pagos de la hipoteca y los diferentes seguros,<sup>14</sup> los impuestos y los servicios, lo cual es difícil debido a la precariedad derivada de la violencia de género.

En 2008 el INVI construyó 5 211 (100%) viviendas de interés social en el DF, de las cuales sólo 50 se pusieron a disposición de mujeres víctimas de violencia de género (0.95% del total edificado). La meta programada para 2007-2012 de vivienda en conjunto es de 34 000 (100%) unidades, y para mujeres sólo fueron 110 (0.32% del total).

---

<sup>12</sup> INEGI, en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

<sup>13</sup> Informe del director del INVI-DF a la Asamblea Legislativa, versión estenográfica, 2010. Véase también Instituto de las Mujeres (INMUJERES) del DF, *Un gobierno comprometido con las mujeres. Avances y resultados*. Ciudad de México, México, 2005.

<sup>14</sup> Seguros contra siniestros, de vida y por desempleo.

En 2008 hubo 23 333 (100%) denuncias de mujeres que sufrieron violencia familiar en el DF, y sólo se atendieron 50 requerimientos de vivienda de interés social (0.21% del total). El déficit crece.

Se requiere dar continuidad<sup>15</sup> a las facilidades para que las víctimas de violencia egresadas de albergues accedan a vivienda y que así el programa se transforme en política pública.

Tristemente, la falta de vivienda accesible muchas veces provoca que la víctima vuelva a convivir con su agresor o incrementa el número de allegadas con familiares y/o sin techo. El Programa de Vivienda para Mujeres Víctimas de Violencia debe ser consolidado, pero faltan instrumentos sistemáticos y continuos para apoyar a jefas de hogar y familias en situación de extrema pobreza. La tendencia es a recortar presupuesto a programas sociales como el de vivienda.

Para ser eficaz, la política pública de vivienda para mujeres víctimas de violencia de género debería ser evaluada específica y verazmente con las beneficiarias, y fundamentarse en seguimiento al destino de la vivienda entregada, que debería formar parte exclusiva del patrimonio de la mujer.

En la ciudad se diseñan elementos como vialidad, vivienda, equipamientos, zonas verdes, con gran precisión en la normatividad y/o en los programas de desarrollo urbano, pero sin estudiar y cuidar las relaciones entre cada función y el espacio construido. Precisamente en las relaciones que los espacios establecen entre sí y con las personas que los sufren o disfrutan está el secreto de *hacer ciudad*. Aunque una vivienda cumpla normas técnicas y configure un barrio en apariencia armónico, es necesario atender y cuidar las relaciones con la calle, el resto de las viviendas, el barrio; las relaciones sociales que favorece o entorpece; el proyecto de vida y sociedad que su diseño propone.

Las mujeres de las colonias populares sufren condiciones de habitabilidad inadecuadas, como hacinamiento; hay poco espacio disponible para el número de personas que habitan la vivienda, y ello conlleva falta de privacidad, lo cual afecta negativamente sus relaciones y potencia el estallido de violencia doméstica. La carencia de espacios de recreación y convivencia propicia que el fin de semana, cuando se encuentra el agresor en casa, ellas busquen estrategias para salir de la vivienda y evitar episodios de violencia.

Las previsiones demográficas apuntan hacia la expansión del problema a futuro, debido a tres variables: a) envejecimiento de la sociedad, que no sólo supone

---

<sup>15</sup> "Un grupo de 75 mujeres, egresadas del refugio donde se resguardan de la violencia familiar que han vivido, ha iniciado el trámite para obtener un crédito hipotecario y de este modo contar con una vivienda propia, reportó la Secretaría de Desarrollo Social del DF". *El Universal*, lunes 28 de noviembre de 2011.

aumento de la proporción de población mayor, sino también de su número absoluto y un acusado envejecimiento, formado en su mayor parte por mujeres viudas con pocos recursos y graves carencias residenciales; b) aumento de la inmigración femenina y los problemas derivados de su no siempre fácil inserción sociolaboral y los de explotación inmobiliaria que suelen sufrir, y c) crecimiento de los hogares monomarentales y unipersonales formados por una mujer, como consecuencia de la evolución creciente del número de separaciones y divorcios.

El problema hace necesario generalizar la acción afirmativa hacia los hogares encabezados por una mujer en el acceso a subsidios, adjudicaciones de vivienda y demás ayudas públicas. Entre los posibles mecanismos, algunas opciones son la definición de un cupo sobre el total, la menor exigencia de requisitos para estas familias o la introducción de esta variable en el funcionamiento del Registro Público de la Propiedad del DF para solicitantes de vivienda. La correcta definición de los porcentajes depende de las características de la demanda femenina excluida del mercado y del volumen de exclusión residencial que se debe atender. Se deben realizar estudios específicos para ajustar esta discriminación a la realidad de cada lugar. Previsiblemente, el grueso de las beneficiarias deberían ser jefas de hogares monomarentales, mayores, jóvenes e inmigrantes, y en menor proporción víctimas de violencia doméstica, ex convictas y trabajadoras sexuales.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARRIAGADA Luco, C., y D. Sepúlveda Swatson. 2002. *Guía para incorporar la perspectiva de género en la formulación de estudios*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- BELTRÁN Gálvez, María Antonieta. 2009. *Construcciones de género en torno a prácticas violentas. Una revisión teórica*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- CEPAL. 2007. *¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CONVENIO DE REINSERCIÓN SOCIAL PARA MUJERES QUE VIVEN VIOLENCIA FAMILIAR EGRESADAS DE ALBERGUES Y REFUGIOS, con la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF. Disponible en <http://www.invi.df.gob.mx/portal/convenios.aspx>.
- GARCÍA Vázquez, María de Lourdes. 2012. "La política habitacional en el DF, México: nuevos tiempos, viejos desafíos", en Socorro Pérez-Rincón y Rosa Tello i Robira (eds.), *¿Derecho a la vivienda? Miradas críticas a las políticas de vivienda*. España: Ediciones Bellaterra.
- GIRALDO Isaza, Fabio. 1993. "Hacia una nueva concepción de la vivienda y el desarrollo urbano". Síntesis del trabajo "Necesidades habitacionales". Informe para el gerente general del INURBE, presentado el 13 de septiembre de 1993 por el CENAC. Bogotá: CENAC.

- INSTITUTO DE LA MUJERES (INMUJERES-DF). 2005. *Un gobierno comprometido con las mujeres. Avances y resultados*. Ciudad de México: Inmujeres.
- JOLLY, Jean-François. 2003. "La política pública de vivienda en Bogotá (1995-2003). Del problema de la vivienda componente de la pobreza a la política habitacional", en *El desmonte del Estado constructor y el surgimiento de un nuevo modelo: el Estado (local) constructor de externalidades*. Bogotá: Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana.
- . 2001. *¿Qué tan social ha sido la política pública de vivienda en Colombia?* Bogotá: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana.
- . 1999. "La política pública de vivienda de interés social. ¿Del Estado constructor al Estado destruido?", en Carlos Salazar Vargas, *Las políticas públicas*, segunda edición, Colección Profesores 19. Bogotá: Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana.
- MOSER, C. O. N. 1993. *Gender Planning and Development. Theory, Practice and Training*, Londres: Routledge traducida al castellano: 1995. *Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*. Lima: Entre Mujeres-Flora Tristán.
- MÜLLER, Pierre. 2002. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Trad. de Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas de *Les politiques publiques, Que sais-je?*, 2 354, quatrième ed., junio de 2000. París: Presses Universitaires de France.
- REVAH Lacouture, José Antonio. 2010. Informe del director del INVI-DF a la Asamblea Legislativa, versión estenográfica.
- SALAZAR Vargas, Carlos. 1999. *Las políticas públicas*, segunda edición, Colección Profesores, núm. 19, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana-Facultad de Ciencias Jurídicas.
- SALLES, Vania, y María de la Paz López. 2008. "Viviendas pobres en México: un estudio desde la óptica de género", en Carlos Barba Solano (comp.), *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- SISTEMA DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DE VIOLENCIA FAMILIAR DEL DF. 2010.
- REGLAS DE OPERACIÓN Y POLÍTICAS DE ADMINISTRACIÓN CREDITICIA. 2009. Disponible en <http://www.invi.df.gob.mx/portal/transparencia/pdf/reglasOperacion.pdf>.





# **DESARROLLO HABITACIONAL Y SU IMPACTO EN EL CRECIMIENTO DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO (ZMVM)**

---

Claudia C. Carpinteyro Serrano\*

## **INTRODUCCIÓN**

En este trabajo analizamos el factor habitacional y su incidencia en la expansión de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), así como el protagonismo institucional a través de las políticas públicas de vivienda para la promoción y desarrollo de vivienda popular, de interés social, de autoconstrucción, entre otras, y su vinculación con el sector privado.

## **DESARROLLO HABITACIONAL Y SU IMPACTO EN EL CRECIMIENTO DE LA ZMVM**

La ciudad de México se ha convertido actualmente en una megaciudad con procesos de crecimiento poblacional y urbano muy heterogéneos, en los que el problema de la vivienda ha sido protagonista por más de una década. En lo que hoy llamamos Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) se ha producido una inadecuada distribución de la población, lo que trae consigo una serie de problemas sociales, urbanos, de servicios, de traslado, de desempleo, así como un crecimiento inmoderado y anárquico.

Por ello, en el presente trabajo nos concentramos en el análisis del factor habitacional y su impacto sobre la expansión de la ZMVM y en establecer el papel que ha tenido la producción tanto de vivienda institucionalizada como de vivienda irre-

---

\* Socióloga urbana, maestra en estudios urbanos, ganadora del premio a la investigación 2006 de la Universidad Autónoma Metropolitana por el artículo "Urbanización rural-urbana", extraído de la tesis "Proceso de consolidación urbana en el corredor Tlaxcala, Santa Ana Chiautempan-Zacatelco". Actualmente cursa el Doctorado en Diseño en el área de investigación y gestión territorial de la UAM-Xochimilco, docente del UNITEC Campus Ecatepec en el área de comunicación y arquitectura, y en posgrado, así como investigadora del proyecto "Metrópolis de América Latina: Valle de México, Río de Janeiro, São Paulo y Buenos Aires", estudio comparativo internacional patrocinado en México por el CONACYT.

gular, así como el consecuente componente político mediante las políticas públicas de vivienda; la promoción y desarrollo de vivienda popular, de interés social, de autoconstrucción, y los programas de regularización de vivienda (autoconstrucción o autopromoción).

Para comenzar, es indispensable hacer mención de que la preocupación por una vivienda suficiente siempre ha estado en el discurso político. Sin embargo, la década de los setenta del siglo pasado constituyó un parteaguas en la producción de vivienda y en el panorama residencial de las décadas posteriores. Esta década en particular fue un elemento clave en la situación habitacional de la ciudad de México y principalmente en su expansión acelerada a partir del desarrollo intensivo de políticas públicas implementadas por instituciones de vivienda heredadas de los años sesenta, que fueron resultado del crecimiento masivo de la población capitalina.

El presidente Luis Echeverría, en su primer año de gobierno, desarrolla estrategias políticas para lograr un mejor control político de la ciudad de México, una descentralización del gobierno y la creación de instituciones de producción de vivienda pública bajo un sistema crediticio de interés social. Si bien es cierto que en la Constitución Política de 1917 se establece el derecho a la vivienda y la obligatoriedad de los patrones a proporcionarla a sus trabajadores, esto no se puso en marcha hasta que en 1970 el poder público federal se enfocó en apoyar la política habitacional e institucionalizar la producción y el consumo de vivienda con la creación de las principales instituciones de vivienda nacionales.

El Fondo Nacional de la Vivienda (FOVI), creado en 1972, introdujo una reforma al artículo 123 constitucional para realizar aportaciones a un "Fondo Nacional de la Vivienda" y establecer un sistema de financiamiento con crédito barato. La creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) y del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) ocurrió bajo la misma premisa.

El INFONAVIT, creado en 1972, representó un impacto en la política habitacional federal, pero principalmente en la producción institucional de vivienda, al igual que el FOVISSSTE y el Fondo de Vivienda Militar (FOVIMI), sistema nacional habitacional para los miembros de la fuerza armada. Asimismo, en la década de los setenta se fortalecen el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), creado en 1963, y el Programa Financiero de Vivienda del Gobierno Federal, de 1965, y durante esa década se incrementó la producción de vivienda, tanto formal como informal, en un 10.17% anual.

Esto mantuvo constantes las tasas de emigración hacia la ciudad de México, al igual que la demanda de vivienda. Desafortunadamente, la política gubernamental no se enfocó en desarrollar un crecimiento urbano planificado, ni ordenado; sólo

se interesó en regularizar colonias y en ampliar la urbanización de la ciudad hacia donde la población la dirigía. Ejemplo de ello: Echeverría realizó obras públicas, como alcantarillado y dotación de agua, que consolidarían 62 colonias populares, y se regularizaron 63 colonias, que primero fueron ciudades perdidas y cinturones de miseria, con vivienda irregular y problemas de promiscuidad y de acceso a servicios urbanos.

Se creó un decreto para que el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, en convenio con el DF y las entidades federativas, regularizara propiedades y viviendas, incluso colonias enteras. En 1971 se regularizaron 63 colonias, 67 colonias de más de medio millón de habitantes en 1972 y dos mil predios de colonias populares en 1974; se puso en marcha el Plan Tepito, el Fideicomiso Urbano (FIDEURBE) para crear en los ejidos urbanos reservas territoriales para el crecimiento de la ciudad de México. Al interior de la ciudad se llevó a cabo la eliminación de tugurios, entre ellos los de Nonoalco, con la construcción del conjunto habitacional Nonoalco Tlatelolco, de 11 000 departamentos. Para Schteingart (2001:51), esta operación contribuyó en su momento a la suburbanización de sectores pobres urbanos.

Estas acciones llevaron a la demanda cada vez mayor del suelo urbano. Para 1980, y a pesar de la severa crisis económica,<sup>1</sup> la política pública federal en materia de vivienda mantiene constante la productividad habitacional, pese a los recortes presupuestales. Por ejemplo:

- El 2 de abril de 1981 se crea un fondo crediticio, el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), con el fin de financiar la construcción y mejoramiento de viviendas y conjuntos habitacionales de familias de bajos ingresos.
- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) recibe en 1982 la encomienda de dirigir la Política Nacional de Vivienda y en 1983 una reforma legal eleva a rango constitucional el derecho de la familia a una vivienda.
- En 1987 se constituyó el Fondo Nacional para la Vivienda Rural (FONAVIR), cuyo objetivo era asegurar la equidad en la adquisición de créditos en los ámbitos rurales y urbanos, aunque la mayoría se otorgaron en la periferia de la ciudad de México.
- Y por último, las viviendas dañadas por los sismos de 1985 incrementaron los montos de inversión pública en la materia, debido a las maniobras de renovación urbano-habitacional, aunque dio origen y fortaleza al Movimiento Urbano Popular.

---

<sup>1</sup> Heredada de la década anterior, que tuvo como resultado la nacionalización de la banca en 1982 y su posterior reprivatización en 1988.

Si bien el terremoto de 1985 generó la destrucción de más de 250 edificios y dañó a más de 3 000,<sup>2</sup> con el Programa de Renovación Habitacional Popular (RHP), se logró el propósito de que las familias damnificadas no salieran de sus barrios, contribuyó con 56% de las unidades residenciales creadas después del sismo. Alrededor de 80% de las unidades habitacionales levantadas por el RHP fueron construcciones nuevas, 12% fueron unidades rehabilitadas y 1% unidades con reparaciones menores (RHP, 1988:110).

No obstante, algunos sectores de la población de las delegaciones no lograron incorporarse a los programas de atención a la vivienda y migraron hacia entidades tanto del DF (Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta, Cuajimalpa de Morelos, Magdalena Contreras y Tlalpan, con suelo de conservación) como del Estado de México, contribuyendo a la expansión de la ciudad, por lo general a través de asentamientos irregulares, ya que para ese entonces la superficie ocupada en la ZMVM era de 73 753.48 hectáreas ocupadas.<sup>3</sup>

Entre 1980 y 1990 varias entidades aumentaron 50% y otras duplicaron o triplicaron su inventario habitacional. Buenos ejemplos de esto fueron los municipios de Chalco, que de 13 007 viviendas en 1980 pasó a 54 155 en 1990 y Tultepec, con 2 681 viviendas en 1980 y 9 019 en 1990. Cuautitlán Izcalli, que se proyecta a principios de la década de los setenta, ya para los ochenta contenía 2 345 viviendas y en 1990 alcanzó 68 019 (cuadro 1).

También se presentaron los procesos contrarios, como en el caso de las delegaciones que sufrieron pérdida de población, ya por el terremoto, ya por la migración que se venía presentando desde los años cincuenta, como la Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez (denominadas “delegaciones centrales” o “ciudad central”), o la Gustavo A. Madero, Azcapotzalco e Iztacalco, con una pérdida en conjunto de 140 302 viviendas en la década (cuadro 2). Ya para 1990 las entidades más densificadas en cuanto a viviendas fueron Iztapalapa, Gustavo A. Madero (a pesar del descenso), Nezahualcóyotl y Ecatepec de Morelos.

---

<sup>2</sup> En Tlatelolco, 100 mil unidades habitacionales resultaron afectadas, y aproximadamente 30 mil viviendas de la ciudad tuvieron que ser demolidas (Rohter, 1987, y Gilbert, 1994): 60% en la delegación Cuauhtémoc, 34% en la Venustiano Carranza y 6% en la Gustavo A. Madero, en las colonias Centro, Morelos, Valle Gómez, Guerrero, Doctores, Obrera y Roma (Asemm, 2002:127). Un número importante de vecindades fueron destruidas, lo que permitió la liberación de predios y habilitó la renovación habitacional. El dato oficial final fue de alrededor de 100 mil (Asemm, 2002:119).

<sup>3</sup> Hacia 1990, por ejemplo, el número de hectáreas era de 60 975.93, con un aumento de 17%; es decir, 12 777.55 hectáreas más de ocupación.

**Cuadro 1. Entidades de la ZMVM que incrementaron su parque habitacional, 1980-1990**

| Entidad                 | Viviendas |         | Entidad             | Viviendas |         |
|-------------------------|-----------|---------|---------------------|-----------|---------|
|                         | 1980      | 1990    |                     | 1980      | 1990    |
| Acolman                 | 5 102     | 7 971   | La Paz              | 16 941    | 25 226  |
| Álvaro Obregón          | 122 236   | 134 613 | Melchor Ocampo      | 2 609     | 4 598   |
| Amecameca               | 5 091     | 6 751   | Milpa Alta          | 9 407     | 12 332  |
| Atizapán de Zaragoza    | 36 229    | 64 990  | Naucalpan de Juárez | 134 389   | 159 372 |
| Chalco                  | 13 007    | 54 155  | Nezahualcóyotl      | 214 132   | 239 951 |
| Chicoloapan             | 4 780     | 10 749  | Nicolás Romero      | 19 422    | 34 732  |
| Chimalhuacán            | 10 826    | 44 016  | Tecámac             | 14 921    | 24 079  |
| Coacalco de Berriozábal | 17 668    | 32 007  | Teoloyucan          | 4 665     | 7 393   |
| Coyoacán                | 117 467   | 143 531 | Teotihuacán         | 5 029     | 5 704   |
| Cuajimalpa de Morelos   | 15 446    | 23 448  | Tepotztlán          | 4 536     | 7 689   |
| Cuautitlán              | 6 837     | 9 693   | Texcoco             | 17 593    | 25 926  |
| Cuautitlán Izcalli      | 2 345     | 68 019  | Tlamanalco          | 5 294     | 6 508   |
| Ecatepec de Morelos     | 130 206   | 238 413 | Tlalnepantla de Baz | 138 794   | 144 366 |
| Huehuetoca              | 1 748     | 4 849   | Tlalpan             | 69 747    | 103 961 |
| Huixquilucan            | 12 937    | 25 392  | Tláhuac             | 24 242    | 39 367  |
| Ixtapaluca              | 12 677    | 26 460  | Tultepec            | 2 681     | 9 019   |
| Iztapalapa              | 224 903   | 295 760 | Tultitlan           | 23 985    | 49 847  |
| Jaltenco                | 1 224     | 4 426   | Villa del Carbón    | 3 446     | 5 019   |
| Magdalena Contreras     | 31 178    | 40 300  | Xochimilco          | 39 127    | 53 051  |
|                         |           |         | Zumpango            | 8 192     | 12 090  |

Fuente: INEGI, 1980 y 1990.

**Cuadro 2. Entidades con disminución de viviendas, 1980-1990, ZMVM**

| Entidad        | Viviendas |         |
|----------------|-----------|---------|
|                | 1980      | 1990    |
| Azcapotzalco   | 116 479   | 103 452 |
| Benito Juárez  | 133 973   | 115 433 |
| Cuauhtémoc     | 198 530   | 159 712 |
| Miguel Hidalgo | 117 359   | 99 406  |
| G. A. Madero   | 280 251   | 263 319 |
| Iztacalco      | 105 103   | 93 848  |
| V. Carranza    | 141 654   | 117 877 |

Fuente: INEGI, 1980 y 1990.

Esta década trajo consigo transformaciones en la política de vivienda, lo que generó un impacto en el desarrollo de la ZMVM. Según Puebla (2002:29), bajo el esquema planteado por el Banco Mundial de Vivienda, el Estado se transforma de proveedor en materia de vivienda en facilitador. Para dejar de ser productor de vivienda, el gobierno requirió llevar a cabo reformas políticas a las instituciones del ramo, como el Infonavit. En julio de 1997 se reformó la ley de este instituto para establecer que las instituciones de crédito que estuvieran operando subcuentas de vivienda de las cuentas individuales de los Sistemas de Ahorro para el Retiro con anterioridad al 1 de julio de ese año deberían abstenerse de seguir captando nuevas subcuentas. Los saldos de las subcuentas de vivienda se integrarían a las Afores, en las que se mantendrían registradas con su estatus de origen.

El INFONAVIT había dejado de ser productor de vivienda para comenzar su nueva etapa como facilitador de créditos. Ahora financiaba créditos destinados a vivienda construida por instituciones financieras y bancarias privadas, y fungía como aval de los trabajadores, tanto el costo económico como el social se trasladaron a los beneficiarios para que adquirieran deudas con el sistema financiero privado.

A lo largo de esta década se incrementó aún más la demanda de suelo urbano en el Valle de México; pero a pesar del impulso a la producción y promoción de vivienda pública o privada, la formación de hogares creció de manera más acelerada y generó un elevado déficit habitacional tanto en el país como en la ZMVM.

En 1990 había 16 millones de viviendas y 21.5 millones en el 2000, aproximadamente 5.5 millones más; sin embargo, en esa la década los hogares aumentaron más de seis millones, es decir, hubo un déficit habitacional.<sup>4</sup> Ejemplo de esto es el municipio de Acolman, que tuvo un incremento de 56.23% en su parque habitacional, pero aun así presentó una densidad domiciliaria peculiar, muy alta, de aproximadamente 80.63 habitantes por vivienda, que pudo deberse a que existían familias extensas compuestas por más de dos generaciones y a que en el levantamiento del censo se tomaron los lotes familiares como una vivienda. El incremento de 2 869 viviendas no ocurrió por la construcción de conjuntos habitacionales, puesto que éstos se comenzaron a construir hasta la década del 2000, lo que indica que se debió a viviendas de autoproducción y/o autoconstrucción.

Las reformas al sistema crediticio del Infonavit motivaron el desarrollo de un sinnúmero de conjuntos habitacionales en la zona metropolitana, donde los bajos costos del suelo y las facilidades legales que brindaban los gobiernos municipales generaron

---

<sup>4</sup> La CONAFOVI define que un millón 55 mil casas que necesitan ser sustituidas; dos millones 42 mil que requieren rehabilitación y/o ampliación y 438 mil que se deben reparar. El rezago habitacional del país para 2004 millones, 291 mil acciones para subsanar el atraso en este sector.

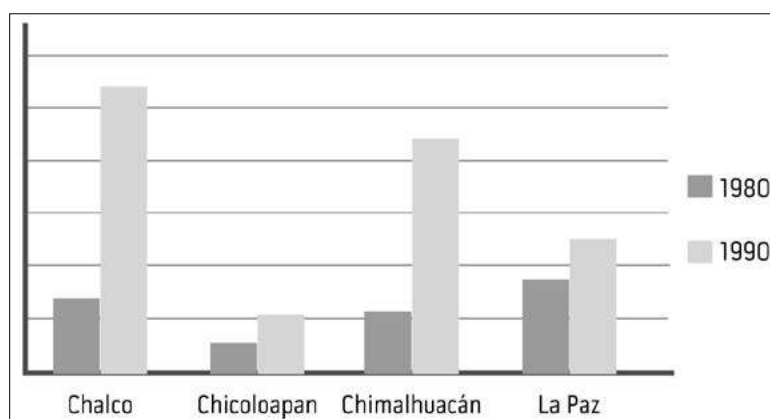
altas tasas de rentabilidad, con una clara tendencia de crecimiento hacia el oriente del valle. Ecatepec de Morelos, por ejemplo, incrementó su conjunto habitacional a 108 207 viviendas en 1990, casi el doble de las que tenía en 1980, y para el 2000 ya eran 238 413 unidades.

También se incorporan entidades del sur, en las delegaciones Coyoacán y Álvaro Obregón, aunque es importante mencionar que estas zonas cuentan con una densidad domiciliaria muy baja, de 0.32 habitantes por vivienda, lo que significa que existe un parque habitacional subutilizado, entre 1980 y 1990 se construyeron 4 407 nuevas viviendas en una zona donde no se requieren. Probablemente, para aprovechar el equipamiento y la infraestructura y para rentabilizar a la colonia se construyeron en promedio tres viviendas por persona.

De igual forma, en Tlalpan la cantidad de viviendas aumentó 49% de 1980 a 1990. Es muy probable que este incremento en las tres delegaciones también incluya vivienda de autoconstrucción, ya que las tres poseen zonas de reserva y áreas de conservación que han disminuido de manera paulatina desde 1970.

Otro elemento que propició el crecimiento desmesurado de la mancha urbana fue la creación de nuevos municipios que promovieron la densificación de los municipios vecinos, como fueron los casos de Chalco Solidaridad y Chimalhuacán (gráfica 1).

**Gráfica 1. Entidades con impacto residencial por Chalco Solidaridad**



Fuente: Elaboración de Claudia Carpinteyro con datos del INEGI, 1980 y 1990.

En 1988, el gobierno de Salinas de Gortari inició el Programa Nacional de Solidaridad. Esta política populista de la década de los noventa llevó a la creación

del municipio del Valle de Chalco Solidaridad<sup>5</sup> que se consolida en noviembre de 1994 con la incorporación al Estado de México de 280 mil personas en un conjunto habitacional de más de 45 mil viviendas. Para 1995 la población residente era de 287 073 habitantes, con un parque habitacional de 59 281 viviendas, según datos del INEGI, y para 2010 ya era de 357 645 habitantes (CONAPO, 2007).

Esto produjo vivienda institucionalizada y vivienda irregular. Los municipios vecinos también fueron afectados, como Chalco Solidaridad e Ixtapaluca, en donde en una década se llevó a cabo la construcción masiva de conjuntos habitacionales y de vivienda irregular, lo que originó que la población se triplicara. Chalco, de 13 007 viviendas que había en 1980, pasó a 54 155 para 1990, más de cuatro veces. Ese fenómeno también ocurrió en los municipios de Chicoloapan, Chimalhuacán y La Paz (cuadro 3).

**Cuadro 3. Entidades con impacto residencial por Chalco Solidaridad**

| Entidad                     | 1980    | 1990   | Nuevas viviendas | %      | 2000    | Nuevas viviendas | %      |
|-----------------------------|---------|--------|------------------|--------|---------|------------------|--------|
| Chalco                      | 113 007 | 54 155 | 41 148           | 316.35 | 64 955  | 10 800           | 19.94  |
| Chicoloapan                 | 4 780   | 10 749 | 5 969            | 124.87 | 17 036  | 6 287            | 58.49  |
| Chimalhuacán                | 10 826  | 44 016 | 33 190           | 306.57 | 104 147 | 60 131           | 136.61 |
| La Paz                      | 16 941  | 25 226 | 8 285            | 48.90  | 47 587  | 22 361           | 88.64  |
| Valle de Chalco Solidaridad |         | 59 281 |                  |        | 69 651  | 10 370           | 17.49  |

Fuente: INEGI, 1980, 1990 y 2000.

En Chimalhuacán, con altos índices de crecimiento del parque habitacional por la influencia de Chalco Solidaridad, se han presentado circunstancias políticas que han desembocado en la proliferación de grupos de poder y de choque. Estos grupos de desarrollo de vivienda de autoconstrucción y autoproducción se han asentado en la zona de desecación del lago de Texcoco, cuya lideresa denominada “La Loba”, ha tenido un fuerte protagonismo en el desarrollo de vivienda irregular, lo que ha generado una grave densificación en zonas rurales y semirurales, indefinición de la propiedad privada, lotificación irracional del suelo y multiapropiación de la propiedad, producto de una legalidad ambigua que no han sabido resolver las autoridades locales.

Esta densificación expulsa población hacia las comunidades vecinas. A este fenómeno Huamán (2010) lo denomina “autourbanización”, son los propios usua-

<sup>5</sup> Zona irregular de alto riesgo por su cercanía y situación de desnivel con el canal La Compañía, ubicado en la fosa tectónica del antiguo lago de Chalco, rodeada por elevaciones.



rios los que ejecutan los cambios que caracterizan a la incorporación de vivienda a pesar de la falta de servicios. En estas relaciones participan actores sociales como promotoras inmobiliarias, pobladores e instituciones político-administrativas.

Connolly (2009) señala que el ritmo de crecimiento de los asentamientos irregulares ha disminuido debido a la construcción de conjuntos habitacionales al amparo de programas público-privados. Según Eibenschutz y Benlliure (2009:179), los desarrollos de vivienda económica y de interés social originaron una expansión y un *desparramamiento* en la ZMVM entre 1990 y el 2000 que incrementó la población.

En cuanto a la vivienda regulada o reglamentada en la ZMVM, en el periodo de 1991 al 2000 se construyeron aproximadamente 37 512 viviendas en 17 conjuntos habitacionales, principalmente de vivienda de interés social, por desarrolladoras como Promotora SADASI, Inmobiliaria Rosch, Urbi, Casas Ara, entre otras, que también introdujeron las viviendas tipo “social progresivo”. Estas inmobiliarias han encontrado un mercado clave para la construcción masiva de viviendas. La mayor parte de la actividad inmobiliaria la encabezan SADASI (GEO), Homex, Urbi, Ara, Sare y Hogar.

En Huehuetoca, 2 318 viviendas del conjunto Portal del Sol fueron construidas por la Inmobiliaria Rosch. SADASI construyó 13 417 viviendas del conjunto habitacional Los Héroes Coacalco o Conjunto San Francisco Coacalco,<sup>6</sup> y amplió Los Héroes Ecatepec con cerca de 5 173 viviendas. Entre 1991 y el 2000 esta constructora urbanizó casi 46% de la vivienda total.

En la primera década del siglo XXI se establece el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, a cargo de la Sedesol a través de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), surgido del Plan Nacional de Desarrollo, para tratar de equilibrar las acciones de gobierno orientadas a resolver el problema de la vivienda en el país. En 2004 se modifica el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) para hacer más eficiente la entrega de créditos a través de intermediarios financieros para vivienda urbana y rural y otorgar subsidios.

Esta política de vivienda lo que ha producido es la expansión desmesurada de la mancha urbana con la creación de macroconjuntos habitacionales de micro-

---

<sup>6</sup> Este conjunto tenía una proyección inicial de 17 mil viviendas, pero durante su proceso de gestión los habitantes de las colonias vecinas, principalmente de las colonias Villa de las Flores I y II, efectuaron una serie de movilizaciones contra el proyecto habitacional, de tal suerte que la presión social logró algunos cambios al proyecto original, entre ellos la reducción de las viviendas a poco menos de 13 500, y el espacio resultante se convirtió en equipamiento que se sumó al ya proyectado. En la actualidad, el conjunto contiene mercados, canchas de fútbol y áreas verdes, un espacio para servicios de salud (200 m<sup>2</sup>) y equipamiento educativo, desde jardín de niños hasta nivel medio superior (Claudia Carpinteyro, investigación de campo que incluyó recorridos, registro sistemático y entrevistas con habitantes del conjunto y con colonos de Villa de las Flores).

viviendas de interés social. Al inicio de la administración foxista se prometió construir 750 mil viviendas anuales, combatir el rezago y consolidar el mercado inmobiliario. Con Calderón la promesa fue hacer de la vivienda una política de Estado; en su discurso parecía que la meta era en verdad abatir el rezago habitacional. Incluso, en el Plan Nacional de Vivienda 2007-2012 se impuso el objetivo de entregar seis millones de financiamientos, y el subdirector general de Política de Vivienda del CONAVI aseguró posteriormente que el gobierno federal rebasaría sus propias expectativas, ya que en junio del 2011 ya se había cubierto 87% de la meta sexenal. Esta euforia alcanzó al secretario del ramo, quien afirmó que estas acciones estaban abatiendo el rezago habitacional en México, que para 2010 era de aproximadamente 8.9 millones de unidades (Martínez, 2011:3).

En el 2000 el Gobierno del DF creó una herramienta política denominada Bando 2, cuyo objetivo era controlar el desbordamiento de la mancha urbana sobre las zonas periféricas de la ciudad y reocupar el equipamiento y la infraestructura subutilizados. El Bando 2, publicado en diciembre del 2000, limita la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales en la nueve delegaciones denominadas periféricas (Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco), y al mismo tiempo fomenta el desarrollo habitacional y promueve el crecimiento poblacional en las cuatro delegaciones centrales, con lo que se pretendía detener el crecimiento horizontal y darle forma al crecimiento vertical en el DF para evitar la pérdida de áreas verdes.

Esto promovió un libre mercado inmobiliario y generó un efecto dominó en las demás delegaciones cuya intención era refuncionalizar y revitalizar a la ciudad con la reasignación de nuevos y más rentables usos de suelo y la atracción de clases medias y medias altas con la dotación de vivienda. Iracheta<sup>7</sup> señala que: “el Bando 2 fracturó más a la zona metropolitana [y] que haberlo emitido sin un acuerdo con el Estado de México es grave, porque la demanda de suelo se trasladó a [los] municipios vecinos” (*Reforma*, 2005).<sup>8</sup>

La política debía reactivar la infraestructura y el mercado inmobiliario de ciertas delegaciones y evitar en lo posible el poblamiento de otras, pero no generó un impacto significativo en la disminución de la migración poblacional hacia los municipios conurbados del Estado de México. Para 2005 y 2010, en el centro de la ciudad aún se mantenían las cifras de crecimiento negativo, a pesar de la construcción de vivienda nueva. Los incrementos ocurrían al oriente de la delegación Miguel

<sup>7</sup> Coordinador de Estudios Urbanos y Ambientales del Colegio Mexiquense y miembro de Metrópoli 2025.

<sup>8</sup> Entrevista con el periódico *Reforma*, publicada el 6 de diciembre de 2005.

Hidalgo (principalmente en la colonia Polanco) y al norponiente de la delegación Cuauhtémoc (Insurgentes y Reforma), debidos al estímulo del mercado inmobiliario dirigido a los sectores medios de la población, y con ello se generó un nuevo patrón de segregación residencial.

No obstante, el jefe de gobierno del DF declaró que se logró un repoblamiento cercano a 235 mil colonos. “No sólo redensificamos sino que se aprovechó la infraestructura ya instalada”.<sup>9</sup> “El Bando 2 ha traído muchos beneficios, como frenar la expansión urbana, rediseñar una ciudad, mejorar los niveles de densificación” (Encinas, 2005).<sup>10</sup> Sin embargo, durante el periodo de 2001 a 2010 en la delegación Álvaro Obregón se incrementó más intensamente el parque habitacional, pero el crecimiento poblacional fue poco significativo. También se mantuvo el proceso de expansión de la mancha urbana y las tasas de crecimiento en los municipios, principalmente en Ecatepec, Netzahualcóyotl, Naucalpan, Tlalnepantla, Chimalhuacán, Atizapán, Tecámac y Acolman, y en la delegación de Iztapalapa y al norte de la Gustavo A. Madero.

Según Eibenschutz y Benlliure (2009:177), la ubicación de los nuevos desarrollos habitacionales de la oferta formal responde a la búsqueda y compra de terrenos según los precios tipo de vivienda que se pueden pagar, y no a una lógica de crecimiento urbano eficiente, el interés de las desarrolladoras es generar mayor plusvalía a través de este negocio y no un desarrollo para la población. Y este auge del mercado formal inmobiliario sólo ha traído como consecuencia, por un lado, el crecimiento acelerado de un pequeño grupo de empresas que operan a nivel nacional, y por otro, la creación de gran número de pequeñas empresas regionales y locales (Eibenschutz y Benlliure, 2009:95-96).

En la década del 2000 se construyeron en la ZMVM 231 conjuntos de interés social o social progresivo y vivienda popular; también se construyeron 24 conjuntos de tipo residencial en Zumpango, donde de igual manera se incorporaron “lotes con servicios y pie de casa” en aproximadamente 18% de los conjuntos habitacionales de

---

<sup>9</sup> Conferencia de prensa matutina del 5 de septiembre de 2005.

<sup>10</sup> En 2009, Marcelo Ebrard afirmó que el Bando 2 era un instrumento que ya no debía mantenerse, a pesar de haber sido muy útil para la promoción del mercado inmobiliario, junto con herramientas como “De Vuelta al Centro” y “Échame una Manita”. Bajo estos programas se demolieron 19 edificios deteriorados y se diseñó vivienda para un perfil específico de población: parejas jóvenes, sin hijos, artistas, etcétera. El Bando 2 ya no fue funcional, y para los nuevos objetivos se plantearon siete corredores urbanos, se actualizaron los planes parciales del Bando 2, la delegación Cuauhtémoc recibió 7.4% de los inmigrantes nacionales, la Miguel Hidalgo un 6.8% y la Venustiano Carranza un 4.5%, y en 2005 la Gustavo A. Madero e Iztapalapa incrementaron su población inmigrante en 14.1 y 19.9%, respectivamente.

las promotoras inmobiliarias Homex (Proyectos Inmobiliarios Culiacán) y Casas GEO (GEO Hogares Ideales). Esta última construyó 12 340 viviendas denominadas “lotes con servicios y pie de casa” y de “social progresivo” en los conjuntos La Trinidad, La Trinidad III y Arbolada Los Sauces”. Homex levantó 1 271 viviendas del mismo tipo en los conjuntos Santa María I y Santa María II.

En Tecámac, 41 conjuntos habitacionales, con un total de 122 336 viviendas, 2.75% de ellas (3 373) con la tipología de “lotes con servicios y pie de casa; y social progresivo”, en conjuntos habitacionales considerados como “Mixtos: interés social, comercial y de servicios”. El principal promotor fue SADASI, con proyectos que incluyen equipamiento urbano e infraestructura total dentro del fraccionamiento (SADASI, 2012). El fraccionamiento Los Héroes Ozumbilla no cuenta con escuela primaria y SADASI no regularizó la contratación del servicio eléctrico, por lo que “lo denunciaron los habitantes del fraccionamiento en los medios de comunicación” (Salinas, 2011:37).

Huehuetoca, 2001-2010, fue uno de los municipios que presentó construcción masiva de conjuntos habitacionales: 25 fraccionamientos con 65 271 viviendas de interés social mixto: social, comercial y de servicios, y lotes con servicios y pie de casa. La inmobiliaria Homex fue la fraccionadora de todas las etapas del conjunto habitacional Santa Teresa I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII, con 22 483 viviendas, 34.44% del total de las unidades del municipio. Para 2011 había 19 conjuntos habitacionales con un total de 41 453 viviendas construidas, casi 1.82% con respecto a las que se construyeron en los municipios de la ZMVM en la última década. Los nuevos conjuntos que se construyeron fueron en los municipios de Atizapán de Zaragoza (1), Chalco (1), Cuautitlán (1), Ecatepec (2), Huehuetoca (1), Huixquilucan (2), Tecámac (5) y Zumpango (6). Entre 1991 y 2011 se construyeron 245 macroconjuntos con 564 690 viviendas y 2 622 258 habitantes.

Como se puede observar, las políticas públicas en materia de vivienda no han resuelto el rezago habitacional, puesto que con las reformas de 1990 se canalizaron a grupos socioeconómicos que no sufrían dicho rezago. Tampoco se ha detenido el crecimiento desmedido de la mancha urbana; por el contrario, en el territorio de la ZMVM ahora se padecen densidades de población diferenciadas, con hacinamientos y desdoblamientos, con subutilización de equipamiento e infraestructura, de los que carecen otros asentamientos. Pero sí se ha promovido la rentabilización del suelo urbano en pro del capital inmobiliario.

## BIBLIOGRAFÍA

ASEEM, Inam. 2002. “Crisis Urbana y respuesta institucional en dos megaciudades. Lecciones del manejo de la devastación sísmica en las ciudades de México y Los Ángeles”. *Estudios*

- Demográficos y Urbanos*, núm. 49 (enero-abril): 107-149. Ciudad de México: El Colegio de México.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO). 2005, 2007, 2009. "Delimitación de las zonas metropolitanas de México". Ciudad de México: CONAPO.
- . 2003. "Proyecciones de población de México, 2000-2030". Ciudad de México: CONAPO.
- . 1994. "Evolución de las ciudades en México 1900-1990". Ciudad de México: CONAPO y Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- CONNOLLY, P. 2009. "Observing the Evolution of Irregular Settlements. Mexico City's Colonials Populates, 1990-2005". *International Development Planning Review* 1, 1-35.
- CONNOLLY, P., R. Coulomb y E. Duhau. 1991. "Cambiar de casa pero no de barrio. Estudios sobre la construcción en la ciudad de México". Ciudad de México: CENVI-UAM, Azcapotzalco.
- COULOMB, R. 1993. "Dinámica urbana y procesos sociopolíticos: Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México". Ciudad de México: UAM.
- COULOMB, R., y M. Schteingart. 2009. "Conferencia de prensa matutina", 22 de septiembre.
- . 2006. "Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy. México". Ciudad de México: UAM, Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa.
- EIBENSCHUTZ Hartman, Roberto, y Pablo Benlliure B. (coords.). 2009. "Mercado formal e informal del suelo. Análisis de ocho ciudades". Ciudad de México: H. Cámara de Diputados-LX Legislatura/Sedesol/Miguel Ángel Porrúa/UAM-Xochimilco.
- EIBENSCHUTZ Hartman, Roberto, y Carlos Goya Escobedo (coords.). 2009. "Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones". Ciudad de México: H. Cámara de Diputados-LX Legislatura, SEDESOL, Miguel Ángel Porrúa, UAM-Xochimilco.
- ECHEVERRÍA Álvarez, Luis. 1976. "Sexto informe de gobierno". Ciudad de México.
- ENCINAS. 2005. "Conferencia de prensa matutina", 5 de septiembre de 2005.
- FOVISSSTE. 2012. "Antecedentes". Ciudad de México: Fondo de la Vivienda del ISSSTE y Gobierno Federal. Consultado el 15 de enero 2012 de [http://www.fovisste.gob.mx/es/FOVISSSTE/Cuando\\_se\\_creo](http://www.fovisste.gob.mx/es/FOVISSSTE/Cuando_se_creo).
- GACETA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. Consultado el 12 de marzo de 2012 en <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2009/nov191.PDF>.
- GILBERT. 1994. "Crisis Urbana y respuesta institucional en dos megaciudades. Lecciones del manejo de la devastación sísmica en las ciudades de México y Los Ángeles", en Aseem Inam (2002) *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 49 (enero-abril): 107-149. Ciudad de México: El Colegio de México.
- HIERNAUX Nicolás, Daniel. 1995. "Nueva periferia, vieja metrópoli. El Valle de Chalco". Ciudad de México: UAM Xochimilco.
- HUAMÁN Herrera, Elías. 2010. "La regularización territorial en la zona metropolitana de la ciudad de México (1970-2002): un instrumento desvinculado de la política de ordenamiento territorial". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* XIV, núm.

- 331(32) (1 de agosto). En línea: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-32.htm>, ISSN: 1138-9788. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- HUAMÁN Herrera, Elías Antonio, y Adán Barreto Villanueva. 2002. "Acceso al suelo para las nuevas generaciones de los barrios y colonias de Chimalhuacán". Avances de investigación. Toluca: El Colegio Mexiquense, Consejo Estatal de Población.
- HUERTA, Josué. 2011. "Las otras casas más abandonadas en México". El Universal. Estado de México. Sección Sociedad (5 de diciembre). Consultado en <http://www.eluniversaledomex.mx>.
- HOMEX. 2012. "Más fraudes de Homex", en <http://homexmexico.blogspot.com/>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI). *Conteo Poblacional 1995 y 2005*.
- . 1980, 1990, 2000 y 2010. Censo General de Población y Vivienda, Aguascalientes: INEGI.
- MARTÍNEZ, Martha. 2011. "El 'boom' de las microcasas", suplemento dominical del periódico *Reforma*, México, D. F., 12 de junio.
- MONTIEL, Arturo y Enrique Peña Nieto. 2011. "Informe de gobierno del Estado de México". Consultado el 12 de noviembre de 2011 en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1976\\_79/Sexto\\_Informe\\_de\\_Gobierno\\_del\\_lic.arturo\\_montiel/gobierno/edo.mex1215.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1976_79/Sexto_Informe_de_Gobierno_del_lic.arturo_montiel/gobierno/edo.mex1215.shtml).
- ORTIGOZA, Nallely. 2012. "Construyen en el DF 'depas' de 25 metros", en *Reforma*, Sección de Negocios, 19 de enero.
- PUEBLA, Claudia. 2002. "Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México". Ciudad de México: El Colegio de México.
- REFORMA. 2005. 6 de diciembre, México, D. F.
- RENOVACIÓN HABITACIONAL POPULAR. 1988.
- ROHTER. 1987. "Programa de Renovación Habitacional Popular", en *Crisis Urbana y respuesta institucional en dos megaciudades. Lecciones del manejo de la devastación sísmica en las ciudades de México y Los Ángeles*, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 49, enero-abril, p. 149. Ciudad de México: El Colegio de México.
- SADASI. 2012. Grupo Sadasi. Búsqueda en línea en <http://www.sadasi.com/>. Consultado el 3 de marzo de 2012.
- SALINAS, Javier (corresponsal). 2011. *La Jornada*, miércoles 21 de septiembre, México, D. F., p. 37.
- SCHTEINGART, M. 2001. "La división social del espacio en las ciudades". *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 19, pp. 13-31.
- SCHTEINGART, Martha, y Eugenia Salazar. 2005. *Expansión urbana, sociedad y ambiente*. Ciudad de México: El Colegio de México, p. 201.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL). 2001. "Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006". México: Sedesol, p. 42.
- . 2001. *Programa Nacional de Desarrollo Urbano (2001-2006)*. Ciudad de México: Sedesol, p. 154.

# ESTATUS DE LA VIVIENDA. UNA POLÍTICA PÚBLICA EN RECONSTRUCCIÓN PARA CENTROS HISTÓRICOS: EL CASO DE ZACATECAS, MÉXICO

---

María Guadalupe López Marchán\*

*Las zonas de residencias predominan,  
pero su localización depende de la infraestructura  
y equipamiento urbano; sin embargo obedece a fines de especulación,  
por tanto económicos, antes que geográficos o morfológicos.  
Rossi, 1995.*

## INTRODUCCIÓN

Resultado entre otros factores de la imposibilidad de la población para acceder a un crédito que cubra el costo de una vivienda en el centro histórico de Zacatecas, de que los desarrolladores no tienen interés en buscar terrenos en este sitio por su elevado costo y se inclinan por la oferta de terrenos económicos y por tanto periféricos, la capital zacatecana ha venido afrontando el problema de una ocupación inadecuada, pérdida de población, incremento de la vivienda desocupada y de los lotes baldíos, casas en proceso de construcción o fincas abandonadas.

Existe incapacidad en el marco legal para afrontar esta problemática e incentivar la ocupación, y la autoridad municipal ha sido rebasada. El problema del abasto del agua y la falta de aplicación del sentido proyectual de la planeación urbana de dueños, desarrolladores y ciudadanía son solamente dos de los factores que agravan el problema de la vivienda.

Ante esta situación, se requieren políticas públicas distintas de las que han probado no ser las idóneas. Es necesario pensar en las personas, en la vivienda y en la seguridad, no excluir a ningún grupo, generar prioridades, apostar a lo imposible, realizar cambios estructurales y jurídicos, comenzando con un diagnóstico actual que

---

\* Secretaría de Infraestructura del Gobierno del Estado de Zacatecas.

permita tomar decisiones, ajustar leyes y cambios internos en las administraciones municipales y en los desarrolladores de vivienda, particularmente los que realizan programas en los centros históricos de México.

## **DEL ESTATUS DE LA VIVIENDA COMO SUSTENTO PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Con la reciente elaboración en Zacatecas del Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de Zacatecas (PEDUYOTZ), del Programa de Desarrollo Urbano Zacatecas-Guadalupe (PDUZG), del Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable Zacatecas-Guadalupe (PIMUS) y del Programa Parcial del Centro Histórico de Zacatecas (PPCHZ), se tiene un diagnóstico de la situación de la vivienda en distintos ámbitos de cobertura.

En un territorio con una población de 1 490 668 habitantes, emplazados en 58 municipios y 4 672 localidades con dos fenómenos predominantes: la dispersión de asentamientos y la concentración de la mayoría de la población urbana en tres grandes ciudades. Es en este contexto en el que el Área Metropolitana Zacatecas-Guadalupe concentra la mayor población urbana, en 2010, con casi 300 mil habitantes, que significaron 20% de la población total y 32% de la urbana.

Zacatecas tiene una notable dualidad de concentración-dispersión en la distribución territorial de la población que se ha agudizado en las últimas dos décadas. Los tres municipios más poblados (Fresnillo, la capital Zacatecas y Guadalupe, estos dos últimos formando una conurbación) eran los únicos con población mayor a 100 mil habitantes y su ritmo de crecimiento poblacional superó el total estatal, de manera que su participación en el monto demográfico se elevó de 27.5% en 1990 a 34.3% en 2010; en otras palabras, para el último año uno de cada tres zacatecanos residía en alguno de estos municipios (PEDUYOTZ, 2012).

La migración a Estados Unidos ha generado, en consecuencia, entre los migrantes una demanda de vivienda para asegurarse un bien, no para su ocupación inmediata. Todavía este problema no es significativo en el área metropolitana Zacatecas-Guadalupe, sin embargo, es una realidad tomarla en cuenta para el resto del territorio, al lado de las remesas y del porcentaje de viviendas con retorno de migrantes, que en el municipio de Guadalupe es mayor al registrado en el país. Al respecto, el COLMEX establece lo siguiente:

Es posible que las tasas de crecimiento de la población no hayan contribuido de manera más directa con la presión por la necesidad de empleo, sin embargo, toma importancia en este sentido el dato de regreso de migrantes al municipio de Guadalupe. Todo esto, plantea un escenario de crecimiento moderado,



aunque no deja de ser visible que el proceso migratorio en la entidad es histórico y el proceso de remesas a la región puede ser un factor que contribuye con la especulación del suelo de la conurbación y su crecimiento periférico (PEDUYOTZ, 2012).

En cuanto a la vivienda, en el territorio estatal se tuvo durante el último quinquenio (2005-2010) un incremento de 52 mil, totalizando 377 mil, con un promedio de ocupantes de 3.9, similar al nacional, que también presentó un descenso. De éstas, sólo 1% es vivienda vertical y el resto es vivienda unifamiliar. Cuenta con agua entubada y drenaje 91.4% y 89.1%, respectivamente, mientras que la cobertura de energía eléctrica fue de 98%. Se detecta una mayor cobertura en el medio urbano que en el rural. En términos generales, en el estado se observa que a mayor tamaño de población hay mayor provisión de satisfactores básicos en la vivienda. Existen otros parámetros que se deben considerar en la calidad de la vivienda y que están asociados a los bienes con que se cuenta, y en este sentido se ha encontrado una diferencia notoria entre el medio urbano y el rural.

En el contexto estatal el déficit de vivienda por hacinamiento arrojó un 32%. Al respecto, son evidentes las insuficientes acciones del sector público para abatir ese rezago o falta de programas. En el documento elaborado por el COLMEX se resume esta situación de la siguiente manera:

La vivienda es una mercancía con importantes especificidades en su mercado, debido a su alto costo, inamovilidad, necesidad de suelo para su instalación y necesidad de provisiones de servicios básicos. Por ello, el contraste entre oferta y demanda generalmente se encuentra en desbalance. El déficit habitacional es fiel indicador del comportamiento de dicho mercado. Una forma de estimar este déficit es con la cuantificación de las viviendas en donde residen más de dos personas por dormitorio; a éste se le denomina déficit por hacinamiento (PEDUYOTZ, 2012).

Un tema que se replica a nivel local es el relativo a la vivienda desocupada, que se acentúa por las condiciones particulares de Zacatecas. En el mismo documento se concluye que:

[...] en 2010 había en el estado casi 91 mil viviendas particulares deshabitadas, las cuales representaban 18.2% de las viviendas particulares totales; el rango de variación por municipio osciló de 16.7% en Guadalupe a 25.6% en Apozol. El porcentaje de viviendas deshabitadas fue notablemente superior con respecto al total nacional (14%), situación que se puede explicar por la condición de territorio con emigración neta, tanto de migrantes internos como internacionales,

y en donde algunas de éstas podría ser de carácter temporal o estacional, o que se mantenga la propiedad de la vivienda por alguna eventualidad surgida en la aventura migratoria (PEDUYOTZ, 2012).

Puntualizando la problemática de vivienda en el Área Metropolitana Zacatecas-Guadalupe, las acciones realizadas se concentran principalmente en la zona metropolitana, uno de cuyos desarrollos es el de Ciudad Argentum, localizado al poniente de la ciudad, en la colindancia inmediata con una zona habitacional de alta densidad, pero cuya ubicación y diseño tiene como propósito impulsar el crecimiento hacia esta zona formando una continuidad física con otros desarrollos que llegan hasta la zona periurbana de Zacatecas, conformada por localidades preexistentes que han sido alcanzadas por la mancha urbana actual. Colindante con la zona de la Ciudad Administrativa, se pretendía realizar un proyecto de desarrollo urbano integral sustentable (DUIS), aunque no es el único polígono que pudiera reunir condiciones para incorporarse al desarrollo urbano. Los hay al oriente y poniente de la actual zona urbana, y su objetivo es redensificar y ocupar de manera racional el suelo; la limitante al respecto es el valor y el régimen legal del mismo.

Estos proyectos pudieran estar orientados a la parte este y oeste del tejido de la zona metropolitana, como predios periurbanos, aunque ya su localización es inmediata a la mancha urbana, pero cuya principal política debería ser la redensificación y con ello la oferta de vivienda requerida para mitigar el hacinamiento.

La ocupación del suelo arroja información adicional respecto a lo que ha sido la política de suelo y vivienda en el Área Metropolitana Zacatecas-Guadalupe, que tuvo una densidad de 58 habitantes por hectárea en 1990 y disminuyó a 50 en 2010, como resultado de la expansión de la mancha urbana hacia los extremos oriente y poniente, que disminuyó la ocupación particularmente en el centro histórico de Zacatecas.

En 2010 Zacatecas-Guadalupe contaba con 90 mil viviendas particulares, con un promedio de 4.2 habitantes por vivienda, por lo que pudiera establecerse que no hay hacinamiento como tal, y el problema, más que la dotación de vivienda, era 15.26% de vivienda desocupada, particularmente en el centro histórico de Zacatecas.

Al igual que otros rubros, la vivienda está creciendo más rápido que la población: Con un argumento justificativo, los desarrolladores de vivienda exponen que la demanda es real, situación que en parte es cierta, pero que también obedece a la especulación sobre suelo a menor costo, y a la producción en masa de vivienda en zonas periféricas o en superficie que no ha cumplido el plazo de planeación establecido. ¿A qué se debe que esta situación se esté permitiendo?

El suelo en solares intraurbanos ha sido lotificado por los propios ejidatarios, y en aquellos casos en que no es así el suelo se ha incrementado considerablemente,

representando un obstáculo para aquellos fraccionadores que construyen vivienda para instancias oficiales, por ello se ocupa suelo destinado para vivienda antes del horizonte de planeación previsto. Aunado a lo anterior, no existe reserva territorial que se oferte en zonas intraurbanas, e igual la reserva existente se ubica en la periferia como resultado de permutas o de adquisiciones de suelo a costos menores.

Sin embargo, a pesar de que la tasa de crecimiento de la vivienda es alta, en Zacatecas tiende a reducirse, más que por la demanda, por la poca oferta existente, ya que el valor de suelo es mayor y se encuentra en manos de los ejidos La Escondida, La Pimienta, El Orito, o es propiedad privada. Pero también sucede como en el caso de Guadalupe, y particularmente en el ejido La Escondida, donde los ejidatarios han vendido la tierra y el suelo que queda disponible y que es apto para vivienda, lo que ha incrementado su valor notablemente. En general, el valor del suelo es mayor en Zacatecas y aunque se consideraba que la disposición de agua se encontraba al oriente, la realidad es que existe agotamiento de mantos acuíferos e insuficiencia de redes, lo que lleva en consecuencia a tener mayores costos en infraestructura en Guadalupe y a la disminución de la tasa de crecimiento de la vivienda, aun cuando existe mayor dotación en Guadalupe, porque cuenta con más cantidad de suelo disponible y sus condiciones topográficas son mejores que en Zacatecas.

**Cuadro 1. Viviendas particulares habitadas y tasas de crecimiento, 1990, 2000 y 2010 (AMZG)**

| Municipio | Viviendas particulares habitadas |        |        | Tasas de crecimiento |           |             |
|-----------|----------------------------------|--------|--------|----------------------|-----------|-------------|
|           | 1990                             | 2000   | 2010   | 1990-2000            | 2000-2010 | Diferencial |
| Zacatecas | 20 026                           | 26 221 | 33 170 | 2.73                 | 2.38      | -0.35       |
| Guadalupe | 9 283                            | 18 046 | 37 771 | 6.87                 | 7.67      | 0.79        |
| AMZG      | 29 309                           | 44 267 | 70 941 | 4.21                 | 4.83      | 0.62        |

Fuente: El Colegio de México, con información de los censos de población 1990, 2000 y 2010 del INEGI.

Respecto a las condiciones de infraestructura, el déficit se encuentra en el agua. Y en relación con las condiciones físicas de la vivienda y su estado de precariedad, 4.7% se identifica en los muros y 3.27% en las losas. Las zonas con mayor rezago se localizan en la ciudad de Zacatecas, en El Orito, la CTM y La Pimienta, no propiamente en el centro histórico.

El tratamiento de la vivienda en los centros históricos tiene una connotación distinta y en la mayoría de los casos existe un rezago de muchos años en su atención debido a políticas públicas específicas. La ciudad de Zacatecas, como otras partes del país, cuenta con declaratorias de la UNESCO para el cuidado de sus sitios históricos. De acuerdo con el catálogo de monumentos del INAH incluido en el Programa Estatal

de Desarrollo, son 1 502 los monumentos registrados en 16 municipios, 66% de los cuales se localizan en el municipio de Zacatecas (989), seguido de Guadalupe con 187, que equivale a 12% del total en el estado. Si bien es un privilegio ser catalogado como patrimonio de la humanidad, existen restricciones para la remodelación, mejoramiento y terminación de las viviendas, puesto que la Declaratoria de 1993 de la UNESCO indica que no se deben hacer muchas alteraciones a la ciudad.

**Cuadro 2. Monumentos históricos en Zacatecas**

| Municipio            | Monumentos | Municipio    | Monumentos  |
|----------------------|------------|--------------|-------------|
| Calera               | 1          | Mazapil      | 1           |
| Concepción del Oro   | 1          | Ojocaliente  | 24          |
| Chalchihuites        | 26         | Pinos        | 168         |
| Fresnillo            | 2          | Río Grande   | 1           |
| Francisco R. Murguía | 1          | Sombrerete   | 65          |
| Guadalupe            | 187        | Villa de Cos | 1           |
| Jerez                | 1          | Villa García | 18          |
| Luis Moya            | 16         | Zacatecas    | 989         |
|                      |            | <b>TOTAL</b> | <b>1502</b> |

Fuente: El Colegio de México, elaborado con base en el catálogo de monumentos de la Coordinación Nacional de Monumentos Históricos del INAH.

El dato más relevante resulta es el del centro histórico de Zacatecas, por la cantidad de fincas catalogadas, en las que existen viviendas que presentan restricciones específicas para su ocupación. El área contenida por la iniciativa del INAH comprende 673 manzanas con 861 edificios de valor histórico. En estos polígonos existen fincas que, si bien no están catalogadas por su emplazamiento, tienen limitantes en la transformación de su morfología urbana.

Como punto de partida, el uso del suelo presenta predominio para vivienda, sin embargo coexiste con otros como el comercial y el de servicios, que a últimas fechas ha ido incrementando su participación porcentual.

Sin duda alguna, de la situación ya referida, es el centro histórico de Zacatecas el que presenta particularidades que denuncian la inadecuada atención en materia de vivienda; es así como en el polígono de actuación definido por el Programa Parcial del Centro Histórico de Zacatecas se establece 16% de viviendas desocupadas.

Se ha constatado la centralidad que sigue teniendo el centro histórico de Zacatecas; por ello es necesario mantenerlo como elemento integrador del área metropolitana. Los tres estudios realizados para el área metropolitana Zacatecas-

Guadalupe concuerdan en ese propósito. Se argumenta que la salida de las oficinas administrativas estatales del centro de Zacatecas han disminuido esa centralidad; no obstante, se considera también que, a diferencia de la anterior estrategia de mantener únicamente la actividad administrativa como la única función, con políticas adecuadas, económicas y de vivienda, lejos de perder su centralidad, el centro histórico puede sostenerla.

¿Qué tanto la desconcentración de actividades será un detonante para acentuar la pérdida de ocupación de vivienda? Habrá que valorar distintos aspectos, tales como el predominio de actividades de comercio y de servicios, pero para que se sostenga su permanencia hay otros factores como la infraestructura, el equipamiento, la vialidad y la vivienda. Es concluyente que la habitabilidad del centro jamás debe de ir caminando sola, que debe fortalecerse con adecuadas decisiones en los rubros ya referidos para que sea atractivo a los habitantes en general, pero particularmente para quienes residen en él.

Mientras las tasas de crecimiento del área metropolitana, del municipio, de la propia ciudad han ido a la alza, la población del centro histórico ha presentado un descenso preocupante. Mantiene una densidad superior a la de la zona metropolitana. Hacia 2010 se estimaba una población de 34 865 habitantes, con una densidad promedio de 78 habitantes por hectárea. Las áreas de oportunidad son diversas: una población femenina predominante, 17% de niños a los que se les debe proponer una política particular para su permanencia y que el centro histórico forme parte positiva de su memoria colectiva; 16% de población joven a los que se debe ofrecer educación, cultura, entretenimiento y empleo; un grueso de población de 53% que oscila entre los 25 y 59 años, grupo al que debe orientarse la adquisición de vivienda, y finalmente 14% de población de 60 años y más que requiere acciones inmediatas en materia de asistencia, salud y acceso al centro histórico. El factor económico también ha de tenerse en cuenta, y observar el incremento de la población económicamente activa, 64% de la población que percibe arriba de dos salarios mínimos, a quienes se deberá brindar alternativas de mejoramiento a la vivienda por nivel de ingreso y considerar que por encima de las limitaciones existen las áreas de oportunidad.

Respecto a los lotes baldíos, desocupados o abandonados, se tienen 618 predios (5.18% del total) que ocupan 9.52% de la superficie total del PPCHZ; de ellos, 298 son baldíos (48.22%), 151 son edificaciones abandonadas (24.43%) y 71 están en proceso de construcción (11.49%).

Por nivel de construcción, predominan los de dos, que totalizan 5 927 inmuebles, la mayoría de vivienda, seguidos por los de servicios y otros (baldíos, abandonados, etcétera).

Un factor que no se puede omitir es el económico. Y realmente, por arriba de la inadecuada capacidad de las redes de agua potable y de otros inmuebles, está el valor del suelo, que tiene un precio más alto que cualquier otro bien de la ciudad y cuenta con un carácter de exclusividad que ocasiona que, tanto para la adquisición como para renta, sea superior al promedio de cualquier otro punto del área metropolitana.

En materia propiamente de vivienda, en el centro histórico de Zacatecas el censo 2010 arrojó un total de 8 187 a 10 100 viviendas que alojan a 17 084 habitantes, con un promedio de 3.9 ocupantes por vivienda, menor que el de Zacatecas-Guadalupe. Este proceso de despoblamiento está asociado al tandeo de agua potable, al alto costo de los arrendamientos ante el financiamiento de vivienda nueva en la periferia, a la inexistencia de suficientes estacionamientos y a la salida de algunas dependencias estatales hacia el poniente de la ciudad. En este último punto, la percepción general de la ciudadanía es que se fueron todas las oficinas de gobierno del centro al nuevo complejo de oficinas, pero no es así: algunas permanecen, otras tenían solamente algunas oficinas en el centro y el resto estaba en la zona intermedia del área metropolitana.

El PPCHZ (2012) proporcionó datos muy precisos para implementar acciones de inmediato en 165 inmuebles de uso habitacional y susceptibles de ser ocupados y que cubren 2.21 hectáreas; 36 se encontraban a la venta; 45 están en arrendamiento; 84 se encuentran desocupados y 151 están abandonados y posiblemente requieran acciones de mejoramiento para ser habitados y un análisis de su situación legal.

## DE LA PERCEPCIÓN DE LA CIUDADANÍA

En los distintos foros realizados en Zacatecas durante la elaboración de los programas ya mencionados se captó la principal problemática. Entre otros temas se expuso la mala calidad de la vivienda de interés social, lo cual consideró la ciudadanía que se debía mejorar, y asimismo regular los permisos para los desarrolladores inmobiliarios, actualizar y aplicar la normatividad y dar seguimiento a los programas de desarrollo urbano con la participación ciudadana en la observancia de las normas.

A nivel estatal, resultó como principal estrategia en materia de vivienda frenar el crecimiento de las áreas urbanas para elevar la densidad de población de 29 habitantes por hectárea en 2012 a 36 habitantes por hectárea en 2030. La principal política es la redensificación de la vivienda en los ámbitos estatal, municipal, local y, por supuesto, en el centro histórico.

Generar conciencia, mayor participación, reeducar, concientizar, crear cultura urbana, proveer instrumentos para la participación ciudadana. Considerar que es la propia ciudadanía quien denuncia que la adquisición de reserva no está funcionando

y sugiere buscar otros mecanismos, esto en general para la ciudad, y atender que también denuncia que parte de la desocupación de la vivienda es por su inadecuada ubicación, según se lee en el reporte de *Ciudades c2c*, de la Sociedad Hipotecaria Federal.

## DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ACTUALES

El Plan Estatal de Desarrollo 2010-2016 fue estructurado de acuerdo a cinco ejes rectores: Zacatecas seguro, unido, productivo, moderno y justo. También considera dos ejes de intervención: el ámbito urbano y la vivienda. En el primero busca consolidar el establecimiento de un desarrollo urbano sustentable bajo nuevos enfoques que tomen en cuenta la localización de los asentamientos humanos para su mejor aprovechamiento, a través de las siguientes estrategias: fomentar un desarrollo urbano eficaz y sustentable, consolidar un sistema de movilidad urbana eficiente y competitivo, y consolidar el Centro Histórico de Zacatecas y las cabeceras municipales para aumentar la densidad de población y ofrecer mejores servicios.

El Programa Sectorial Desarrollo Urbano, Obra Pública y Vivienda 2011-2016 considera siete ejes fundamentales de trabajo, a saber: desarrollo urbano bajo nuevos enfoques, administración sustentable del agua, desarrollo urbano integral sustentable, movilidad eficiente y competitiva, consolidación del centro histórico, densificación urbana y servicios, y finalmente infraestructura social y vivienda.

En ambos documentos el tema de la vivienda se encuentra orientado a la edificación de nuevos desarrollos, a cubrir el déficit en los servicios, a mejorar la calidad de sus materiales y el hacinamiento; sin embargo no se vislumbra una política pública específica que pretenda atender el problema de la vivienda desocupada. En su momento no se visualizó como una necesidad la atención de este tema, en parte porque estos documentos fueron elaborados antes de tener el resultado definitivo del Censo de Población y Vivienda 2010.

En el PDUZG (2010) se incluyen acciones específicas, como el control del uso del suelo mediante la consolidación de las zonas en proceso de urbanización, pero con líneas de acción enfocadas en la promoción de la ciudad compacta a través del control de los usos del suelo, de la dotación de infraestructura y equipamiento, de la exención de pagos del predial, del apoyo a la regularización de la tenencia de la tierra y escrituración, y de un adecuado otorgamiento de las factibilidades de servicios. Pero también que durante las etapas de urbanización ligadas al control del uso del suelo y de mayor complejidad se dote de suelo a los grupos de mayor vulnerabilidad, uno de los temas sin duda con mayor rezago y con cero financiamiento del presupuesto municipal.

Otra acción ligada a la densificación es proveer las condiciones necesarias para la localización de actividades económicas en zonas en proceso de consolidación, a efecto de fomentar la ocupación de zonas alejadas y los usos mixtos para favorecer la ocupación de las zonas vacantes. Para que la redensificación se pueda dar es necesario, no solamente trabajar en la situación de la vivienda en el centro histórico, sino además en la restricción a la ocupación en la zona periférica, para ocupar las zonas intraurbanas aún desocupadas y generar que la alternativa más viable sea ocupar áreas existentes y con ello el centro histórico.

La dotación de equipamiento, infraestructura y servicios también es un mecanismo para restringir la ocupación de zonas alejadas; pero a su vez puede ser una limitante para forzar la redensificación si no se tiene la capacidad suficiente para soportar mayores demandas, situación aplicable en particular al centro histórico, en donde la red hidráulica es obsoleta y requiere modernización integral.

La estrategia general del PDUZG es elevar la dotación y calidad de los servicios básicos de la vivienda, dando prioridad a la localizada en zonas en proceso de consolidación, con asentamientos periféricos y en vías de regularización; establecer las condiciones y lineamientos adecuados para promover la construcción de conjuntos habitacionales, que respondan e integren la demanda diferenciada de vivienda de la población actual y futura de la conurbación; desarrollar conjuntos habitacionales integrados al paisaje natural y al paisaje urbano de Zacatecas-Guadalupe, y sin duda la principal: promover el crecimiento compacto de la ciudad a través de comodatos o transferencias de derechos de urbanización con mecanismos tales como terrenos legales con infraestructura y la promoción de los usos habitacionales conforme al programa de desarrollo urbano.

Para el centro histórico de Zacatecas, desde la creación del PDUZG (2012), en materia de vivienda se pretende conservar y preservar los inmuebles de zonas típicas y áreas de influencia, con un amortiguamiento visual, la utilización de materiales y de técnicas constructivas, y el aprovechamiento de las condiciones climatológicos de la región.

En ese mismo contexto y principalmente para el tema del centro histórico, se debe promover el uso habitacional en él y rehabilitar y revitalizar las viviendas deterioradas, con incentivos a los dueños de casas para que hagan mejoras, así como facilitar los requerimientos a los constructores y fraccionadores en sitios que presenten restricciones de ocupación, aparejado a la estrategia económica para concertar con los propietarios de inmuebles acciones tendientes a impulsar la actividad económica y habitacional del centro histórico, al igual que la rehabilitación de estructuras deterioradas tanto al exterior como al interior.



Es posible establecer que existe potencialidad en el centro histórico de Zacatecas para el desarrollo de algunos rubros específicos, como el comercio y los servicios, que pueden coexistir con la vivienda, incentivados por la utilización de baldíos y fincas abandonadas.

Cuando las proyecciones de población presentan un escenario tendencioso y desalentador y un impacto directo en el deterioro de la vivienda, un futuro programático está orientado a modificar ese patrón con lo ya establecido en el recién aprobado PPCH: una adecuada política pública de arraigo, de fortalecimiento de la centralidad y de mejora de la calidad de los servicios. Ésta es en realidad la tarea que las autoridades deberán asumir.

A manera de acciones concretas, se propone desde el PPCHZ (2012) crear un fondo para la restauración de viviendas, se sugiere no construir vivienda nueva, lo mismo que mejorar las condiciones de habitabilidad de las viviendas aún existentes. En el caso de las fincas catalogadas, también pueden realizarse acciones de mejoramiento bajo la técnica que se especifique para edificios patrimoniales y los colindantes a ellos.

Y debido a que los PDUZG y el PPCHZ fueron elaborados de manera coordinada, la conservación de la centralidad del centro histórico es un tema común en ambos documentos, con acciones como mejorar la calidad de los servicios y la infraestructura urbana, atender el tema de la vialidad y el transporte, la iluminación y el uso del suelo.

Considerando, por supuesto, que

El decrecimiento a partir de 1990 se origina como consecuencia de la migración centro periferia entre 1990 y 2000, ya que se presentó un crecimiento muy intenso de la superficie del área urbana de la Zona Metropolitana Zacatecas Guadalupe hacia el municipio de Guadalupe, en este último como resultado del incremento en la oferta de vivienda de interés social, ya que el área de la conurbación en 1980 con 445 hectáreas pasó en el 2000 a 2 501, es decir se quintuplicó (PPCHZ, 2012).

La potencialidad del territorio deberá prever la tendencia a que el uso del suelo pase de habitacional a comercial o a servicios, y es necesario privilegiar la vivienda unifamiliar, pero también revisar la posibilidad de tener acciones en los pocos conjuntos verticales y horizontales que hay. Sopesar lo anterior es fundamental, porque la existencia de comercio y servicios mantiene la centralidad, y dejarlo a solamente vivienda puede generar mayor dependencia de la población a desplazarse. Sin embargo, como resultado del trabajo de campo se identificó también otra área de oportunidad, la localización de equipamiento

urbano, áreas verdes y espacios abiertos, incluso los religiosos, como parte del espacio público pero también como puntos de influencia sobre los inmuebles de ubicación y las dinámicas de su entorno.

## CONCLUSIÓN

Como resultado del diagnóstico estatal, se encontró que las condiciones de la vivienda son tan distintas como lo es el territorio, el tamaño de la localidad y su ubicación, de lo que se desprende que debería de pensarse en dos ámbitos de actuación: el urbano y el rural.

Un factor básico que se debe considerar en las políticas de vivienda lo es la transición demográfica con incremento en el grupo de los adultos mayores, el fenómeno migratorio (que disminuye la intensidad de la ocupación habitacional) y los cambios sustantivos en la composición familiar y en su forma de ocupar la vivienda. Asimismo, las diferencias existentes entre el medio rural y el urbano, que demandan programas distintos de vivienda, con diseños propios, adaptados al modo de vida de la población y a la utilización de materiales locales, con dimensiones que permitan el modo de vida y el desarrollo de actividades propias del lugar, lo que actualmente se ve limitado por la estandarización del diseño.

Entre los elementos que hay que considerar, partiendo de la caracterización de la población, están que las políticas públicas deberían estar apuntaladas sobre el comportamiento poblacional y el impacto del fenómeno migratorio, el índice de envejecimiento debido a la transición demográfica, la dependencia que resulta de la fecundidad, además de la concentración de la población urbana y el alto grado de dispersión en pequeñas localidades, entre otros factores que son comunes en el país.

Pero también se debe cambiar radicalmente la forma de hacer ciudad, no tener miedo a la verticalidad, aumentar la densidad según la infraestructura, desincentivar el modelo extensivo, incentivar el equipamiento urbano y el uso mixto, institucionalizar, dar forma a la ventanilla única, ofrecer incentivos a la ocupación, etcétera.

Para incentivar la ocupación física del centro histórico, pero en las zonas de expansión poner límites a los desarrolladores, pudiera ser una alternativa exigir una ocupación rigurosa de la zona de expansión, que incluya estudios de riesgos y garantice la suficiencia del agua y la conectividad con las ciudades, en vez de instrumentar políticas paternalistas de subsidios; en tanto que en el centro histórico, si se subsidia, se debe apoyar con el predial para que represente un incentivo económico, regular el valor del suelo, castigar al exterior, promover e invitar a que se anticipen, poner en marcha lo que se pacta desde las instituciones, evitar el vacío de la autoridad municipal, construir DUIS pero intraurbanos. Hacer ciudad es

sentar los mecanismos y acciones para lograrlo; no sólo es hacer vivienda: es hacer equipamiento, es mejorar los sistemas de agua, es tener una movilidad adecuada.

El mejoramiento integral incluye el financiamiento tipo DUI para mejorar la calidad, conservación y restauración, y poner atención a los barrios y colonias del centro histórico. La propuesta del PPCHZ (2012) es invertir bajo el esquema DUID en coordinación con el CONAVI, con líneas de crédito para la vivienda según las capacidades de ingreso de los habitantes. Incluso promueve la creación de un organismo de vivienda que atienda este rubro específicamente para el centro histórico de Zacatecas.

Detener la expulsión de población del centro histórico, recuperar las viviendas desocupadas, lograr su revitalización y el arraigo de la población, mejorar la calidad de vida, propiciar ventas y rentas accesibles mediante esquemas de financiamiento apropiados, podrá contener el decremento de población y construir el escenario proyectual establecido por el PPCHZ (2012), y también reforzar en todo momento la propuesta hecha por Fernando Carrión de plantear el arraigo de los sujetos patrimoniales principales. Lejos de visualizar a la población como una limitante, es necesario conocer los intereses de cada grupo poblacional y sostener por lo menos 60% de la gente que resuelve sus problemas de comercio y servicios en el centro. Tanto el PDUZG como el PIMUS así lo proponen y lo constatan con el censo de unidades económicas y su tamaño.

## BIBLIOGRAFÍA

- GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS. 1996. *Código Urbano del Estado de Zacatecas*, CUZ. Zacatecas. Consultado en agosto-noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.congresozae.gob.mx/cgibin/coz2/mods/secciones/index.cgi?action=todojuridico&cual=106>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E HISTORIA (INEGI). 2011. *Anuario estadístico de Zacatecas 2011*. México. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/productos/default.aspx?c=265&s=inegi&upc=702825042448&pf=prod&ef=&f=2&cl=0&tg=8&pg=0>.
- . 2010. "Cartografía censal". México. Consultado en agosto-noviembre de 2012. Disponible en: <http://mapserver.inegi.gob.mx/geografia/espanol/prodyserv/cartocen/cartocen.cfm>.
- . 2010. "Marco Geoestadístico 2010". Consultado en agosto-noviembre de 2012. Disponible en [http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/M\\_Geoestadistico.aspx](http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/M_Geoestadistico.aspx).
- . 1990, 2000, 2010. "Censo de Población y Vivienda". México. Consultado en agosto-noviembre de 2012. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/default.aspx>.
- LEY DE PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE MONUMENTOS Y ZONAS TÍPICAS DEL ESTADO DE ZACATECAS, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas* el 15 de abril de 1987.

- LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICOS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de mayo de 1972. Última reforma, *DOF*, 9 de abril de 2012. México.
- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993. Última reforma, *DOF*, 9 de abril de 2012. México.
- LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO DEL ESTADO DE ZACATECAS, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas* el 10 de mayo del 2000.
- PLAN ESTATAL DE DESARROLLO DE ZACATECAS 2011-2016. Zacatecas.
- PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO URBANO, OBRA PÚBLICA Y VIVIENDA 2011-2016. Zacatecas.
- PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DE LA CONURBACIÓN ZACATECAS GUADALUPE 2004-2030, publicado el 1 de septiembre de 2004. México. Consultado en agosto-noviembre de 2012. Disponible en <http://transparencia.zacatecas.gob.mx/transparencia/programa-de-desarrollo-urbano-de-la-conurbaci%C3%B3n-zacatecas-guadalupe>.
- PROGRAMA PARCIAL DE DESARROLLO URBANO DE LA ZONA PONIENTE DE ZACATECAS (2007-2030). 2007. Publicado en el *Diario Oficial del Estado de Zacatecas* el 17 de diciembre.
- . 2007. Publicado en el *Diario Oficial del Estado de Zacatecas* el 19 de junio.
- PROGRAMA PARCIAL DE DESARROLLO URBANO TIERRA Y LIBERTAD EN GUADALUPE, publicado en el *Diario Oficial del Estado de Zacatecas* el 22 de julio de 2004.
- PROGRAMA PARCIAL DE ORDENAMIENTO VIAL Y CRECIMIENTO GUADALUPE-OSIRIS, publicado en el *Diario Oficial del Estado de Zacatecas* el 22 de julio de 2004.
- PROGRAMA PARCIAL DE ORDENAMIENTO VIAL Y CRECIMIENTO GUADALUPE-SAN RAMÓN, en Guadalupe, Zacatecas, publicado en el *Diario Oficial del Estado de Zacatecas* el 22 de julio de 2004.
- PROGRAMA PARCIAL DE REGENERACIÓN Y ORDENAMIENTO URBANO EL ORITO EN ZACATECAS, publicado en el *Diario Oficial del Estado de Zacatecas* el 15 de julio de 2004.
- PROGRAMA PARCIAL DE ORDENAMIENTO VIAL Y CRECIMIENTO LA ZACATECANA-MARTÍNEZ DOMÍNGUEZ, publicado en el *Diario Oficial del Estado de Zacatecas* el 8 de septiembre de 2004.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. 1917. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (última reforma: *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 2012). Ciudad de México.

# RELEVANCIA DE INCORPORAR EN LAS DECISIONES DE PLANEACIÓN TERRITORIAL LA POLÍTICA FISCAL PARA DINAMIZAR LOS MERCADOS DE SUELO

---

Carlos Goya Escobedo\*

## INTRODUCCIÓN

La iniciativa de realizar este congreso resulta muy oportuna por diversos factores, entre los que destacan que el momento se corresponde con el inicio de una administración del Gobierno Federal; que esa administración ha hecho patente su inquietud de que el ámbito territorial sea atendido con una visión integradora,<sup>1</sup> y que se tiene la clara visión de la necesidad de reorientar al sector vivienda y las políticas públicas que lo respalden dado el antecedente inmediato de una gran actividad en la producción de vivienda institucional que arroja saldos negativos a pesar del determinado apoyo que le fue brindado al sector. Dicho saldo negativo se hizo patente tras haber derivado múltiples problemas hacia las propias instituciones crediticias, hacia los compradores-beneficiarios de las viviendas producidas, así como las localidades en que se ubicaron los grandes conjuntos en los que se realizó la mayor parte de la vivienda producida en los últimos años.

La elección de las grandes corporaciones productoras de vivienda que florecieron en la última década, de construir fuera de las áreas urbanas y en sitios cada vez más lejanos (Eibenschutz y Goya, 2009), pudo haber obedecido primordialmente —y a pesar de su discurso ante las autoridades— a preferencias asociadas a sus modos de producción que buscan minimizar los costos mediante procesos basados en la repetición y en la gran escala de las iniciativas de construcción.

---

\* Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco y Grupo Daadro Forópolis (el autor quiere destacar que no obstante la visión crítica y hasta poco optimista evidente en este documento. Aclara que es un entusiasta convencido del potencial de los instrumentos fiscales para la planeación territorial).

<sup>1</sup> Como lo hace patente la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, situación que tiene antecedente sólo en el énfasis dado a la atención de la dimensión físico-espacial en los años setenta y ochenta con la creación y amplio apoyo operativo dado a la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

No obstante, la dificultad de obtener suelo accesible en precio y volumen en las áreas urbanas seguramente jugó también un papel importante para conformar el patrón de desarrollo arriba descrito que se usó en la última década; en esa medida, el fenómeno se asocia con el eje temático del derecho a la vivienda a través del derecho al suelo en el cual se asienta.

La situación de “apremio” en materia de ingresos que enfrentan los órdenes de gobierno municipal y estatal representa también una oportunidad para que se promuevan políticas y acciones más comprometidas en el ámbito fiscal, las que a su vez pueden incidir en que los mercados inmobiliarios sean más dinámicos y se evite —o por lo menos mitigue— la valoración especulativa e improductiva del suelo que redundan en la dificultad de acceder a él. Es de destacarse que según las disposiciones constitucionales corresponde al orden de gobierno municipal la determinación y cobro del impuesto predial y otras contribuciones asociadas con la propiedad raíz.<sup>2</sup> Estos gravámenes, por su vinculación directa con diversos factores de producción de la vivienda —suelo, construcción, comercialización—, pueden tener impactos determinantes en el comportamiento del sector, lo que a la vez los hace relevantes en la consideración de las políticas públicas que puedan incidir en ese ámbito con mayor eficacia.

Finalmente, se refiere que la presentación de esta ponencia parte de la base de aprovechar la experiencia directa del expositor, tanto como participe desde la óptica de la autoridad político-administrativa en procesos de planeación territorial y en el ámbito fiscal institucional,<sup>3</sup> como por haber sido consultor y desarrollador privado en el sector inmobiliario. Conjunta así los dos “extremos” de la práctica profesional en la materia: por un lado, las tareas de conceptualizar las determinaciones en materia de normas y disposiciones para imponer las modalidades y limitaciones de utilización de zonas específicas del territorio, y en el otro extremo, estructurar desarrollos inmobiliarios sujetándose a las “reglas” que imponen esas disposiciones. Su experiencia institucional directa en

---

<sup>2</sup> Artículo 115 constitucional.

<sup>3</sup> El autor cuenta con formación académica en planeación físico-espacial y financiera, y tuvo la oportunidad de participar en la integración del primer Plan Director para el DF, realizado en 1979 y puesto en vigor en 1980. Después formó parte de la Dirección General de Planificación, como subdirector de Instrumentos para el Desarrollo Urbano, en la etapa en que se inició la aplicación de dichas disposiciones y se generaron y pusieron en vigor los primeros Planes de Desarrollo Urbano de cada una de las delegaciones político-administrativas del DF. Posteriormente fue titular de la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial del propio DF, donde tuvo oportunidad de participar en la reforma hacendaria local de 1990, la cual, además de recuperar el impuesto predial como segunda fuente de recaudación local —sólo superado por el impuesto sobre nóminas, de mucha más aplicación—, incluyó la disposición de gravar de manera diferenciada a los predios baldíos bajo la premisa del desaprovechamiento que se hace de la acción social y de la inversión pública en infraestructura.

la materia fiscal le ha permitido también conocer y evidenciar la desarticulación entre las disposiciones fiscales y aquellas propias de la planeación territorial. La ponencia resulta así más pragmática que teórica, y más que ofrecer resultados levanta cuestionamientos y preguntas, a la vez que busca sensibilizar en áreas de oportunidad para orientar mejor las políticas públicas en materia de suelo que puedan redundar a su vez en mayor accesibilidad a la vivienda.

## POSTULADOS

La experiencia reciente de la producción de la vivienda institucional<sup>4</sup> en el país se ha caracterizado por desarrollos de gran dimensión contruidos en zonas cada vez más alejadas de las áreas urbanas, y en general también carentes de la infraestructura básica de servicios. Se estima que, no obstante que en gran medida esas ubicaciones le sirven a los desarrolladores para minimizar costos, el fenómeno hace patente también una creciente dificultad para acceder al suelo en las áreas urbanas que sí cuentan con servicios, en particular para los estratos socioeconómicos menos favorecidos.

El cuadro siguiente muestra el comportamiento de la ubicación de los “conjuntos urbanos” en cuanto a sus distancias al centro de las ciudades en que se han producido en la década 1996-2006.<sup>5</sup>

**Cuadro 1. Distancia promedio de los conjuntos al centro urbano por tipo de ciudad**

| Categorización*                                                                                                                                                                                                                                                                | Distancia en km |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| En megaciudades                                                                                                                                                                                                                                                                | 21.90           |
| En ciudades grandes                                                                                                                                                                                                                                                            | 12.69           |
| En ciudades medianas                                                                                                                                                                                                                                                           | 6.16            |
| En ciudades pequeñas                                                                                                                                                                                                                                                           | 4.81            |
| * La categorización de las ciudades corresponde a los siguientes rangos en números de habitantes: megaciudades mayores a 3 millones; ciudades grandes entre un millón y tres millones; ciudades medianas, de 100 mil a un millón; y, ciudades pequeñas entre 15 mil y 100 mil. |                 |

Fuente: Elaboración propia.

<sup>4</sup> Se llama “vivienda institucional” a la destinada a los sectores menos favorecidos económicamente, la cual se produce con el apoyo prioritario de las instituciones financieras de vivienda de la Federación: INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO e Hipotecaria Nacional.

<sup>5</sup> Eibenschutz y Goya, *op. cit.*: 18. El estudio analizó cien conjuntos de vivienda en todo el país, producidos y ocupados entre 1996 y 2006; la muestra fue diseñada con especial cuidado para asegurar su confiabilidad y representatividad dada la percepción del creciente problema que se generaba por tal modalidad de producción de la vivienda.

La categorización de las ciudades corresponde a los siguientes rangos en número de habitantes: “megaciudades”, mayores a tres millones; “ciudades grandes”, entre un millón y tres millones; “ciudades medianas”, de 100 mil a un millón; “ciudades pequeñas”, entre 15 mil y 100 mil.<sup>6</sup>

El alejamiento de los conjuntos de vivienda respecto de las áreas urbanas ha tenido también un comportamiento sistemático que marca una clara tendencia creciente a lo largo del tiempo. En el periodo del estudio referido, las distancias promedio al centro de las ciudades de todos los conjuntos estudiados pasaron del rango de 6 km al rango de 45 km.<sup>7</sup> Si bien este acelerado cambio en los patrones de adquisición del suelo para vivienda sugiere procesos especulativos en las áreas periféricas de las ciudades, en ninguno de los casos se produjo vivienda en proporciones cercanas en las zonas urbanas, lo que indica que los precios en esas áreas eran aun mayores, por lo que se prefirieron las ubicaciones lejanas.

Diversos factores originan la falta de dinamismo del mercado de suelo urbano y su valoración extraordinaria y especulativa; aquí se abordan sólo algunos por falta de espacio y por considerar que los elegidos tienen mayores posibilidades de articularse en líneas de política pública con alguna expectativa de éxito, a pesar de que persiste el vacío legal que impide el reconocimiento de que el valor del suelo tiene componentes creados por la acción social y pública, y que la recuperación de esa parte del valor debe —y puede— ser recuperada en favor del bien común.<sup>8</sup>

Para la consideración de estos factores en este documento, se destaca que, si bien el autor estima que la planeación debiera tener una expresión y alcance más amplio que la simple “zonificación” del territorio, que determina básicamente usos, densidades y criterios de ocupación del suelo, la gran mayoría de los planes y programas de desarrollo urbano se circunscriben en la práctica a dichas determinaciones de zonificación. Los comentarios subsecuentes parten de esa circunstancia por considerar que es necesario reconocer el entorno inmediato en que se desenvuelve la planeación para plantear posibles alternativas de acción.

No considerar de manera explícita los impactos económicos que las decisiones de planeación territorial tienen sobre la propiedad raíz limita las posibilidades de

---

<sup>6</sup> *Ibid.*: 219.

<sup>7</sup> *Ibid.*: 20.

<sup>8</sup> Ver Carlos Morales Schechinger, *La indemnización por expropiación: el contenido económico de la propiedad del suelo en México*; documento presentado en una primera versión en el Primer Congreso Nacional de Suelo Urbano. ¿Cuáles Políticas, con qué Instrumentos?, organizado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM, el Lincoln Institute of Land Policy y otras instituciones mexicanas, en México, DF, del 23 al 25 de noviembre de 2005.



la vinculación de ésta con instrumentos fiscales, a la vez que genera que la planeación pierda un recurso importante de racionalidad y disciplina en su ejercicio y en la toma de decisiones.

Por una parte, destaca la “reticencia” de los responsables de la planeación territorial a asumir los impactos que las disposiciones que promueven tienen en la valoración de la propiedad. Si bien los cambios a los usos del suelo que promueven los particulares ante las definiciones de zonificación se encuentran limitados por los procesos que exigen las leyes y por la activa participación de los vecinos —casi siempre opositora a todo cambio—, cuando los ajustes surgen por la propia participación de la autoridad en la revisión y/o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, ocurren cambios que en ocasiones tienen efectos desmesurados en el valor expectante de los predios.<sup>9</sup> Tales cambios pueden ser a la alza o a la baja desde el punto de vista del valor, por lo que resultan erráticos desde esta perspectiva.

Como ejemplo se menciona la introducción de una norma especial de viabilidad en beneficio de los predios con frente al Periférico Sur, que por lo visto busca compensar los efectos del Segundo Piso para evitar que se detengan las inversiones en la zona.<sup>10</sup> Esta norma permitirá que en los inmuebles con frente al Periférico se realicen desarrollos de hasta 15 niveles, que el área libre se reduzca a 20% de la superficie del predio, a la vez que se eliminan la condición del área mínima para las viviendas y/o la correspondencia mínima de superficie de terreno por vivienda. La categoría de usos pasa de H (habitacional) a HM (habitacional-mixto), por lo que se adiciona al uso exclusivamente habitacional, usos comerciales, de servicios, de industria e infraestructura (lo anterior corresponde con la categorización HM/15/20/Z).

La zonificación “base” del terreno del ejemplo es H/3/40, y una correspondencia de un mínimo de 50 m<sup>2</sup> de terreno por vivienda. Para el predio cuya superficie es de aproximadamente 2 500 m<sup>2</sup>, lo anterior implica los siguientes cambios:

---

<sup>9</sup> El contexto de las referencias de planeación territorial se basa en la situación propia del DF, el cual es quizás el ámbito más evolucionado en el país en esa materia, pero que puede no corresponder con la situación en otras entidades. No obstante y ya que por su nivel de sofisticación propia de la dimensión de la urbe, frecuentemente es el modelo a seguir, se estima que resulta suficientemente ejemplificativa para abordar los temas en discusión.

<sup>10</sup> El ejemplo que se cita se corresponde con un terreno de una promoción en proceso; se omite empero la identificación específica del inmueble por temas de confidencialidad y seguridad, y por no ser un elemento relevante para los efectos de la ejemplificación. El terreno se ubica sobre Periférico Sur, entre la calle de Las Flores y la calle de Barranca del Muerto.

**Cuadro 2. Cambios en las capacidades de desarrollo y precio del predio base del ejemplo**

|                                               |                   | Zonificación "Base" | Zonificación con Norma Especial de Vialidad |
|-----------------------------------------------|-------------------|---------------------|---------------------------------------------|
| Superficie del terreno                        | m <sup>2</sup>    | 2 500.00            | 2 500.00                                    |
| Núm. de niveles permitidos                    |                   | 3                   | 15                                          |
| Área abierta mínima                           | %                 | 40%                 | 20%                                         |
| Área abierta mínima                           | m <sup>2</sup>    | 1 000               | 500                                         |
| Superficie de desplante                       | m <sup>2</sup>    | 1 500               | 2 000                                       |
| Área construible en la banqueta               | m <sup>2</sup>    | 4 500               | 30 000                                      |
| <b>Incremento: número de veces</b>            |                   |                     | <b>6.67</b>                                 |
| Precio de venta esperado por vivienda         | \$/m <sup>2</sup> | 28 000.00           | 26 000.00                                   |
| Precio de venta total estimado (vendible 80%) | \$                | 100 800 000         | 624 000 000                                 |
| Proporción valor terreno / precio venta       | %                 | 20                  | 18                                          |
| Valor expectante del suelo (total)            | \$                | 20 160 000          | 112 320 000                                 |
| Valor expectante del suelo (unitario)         | \$/m <sup>2</sup> | 8 064.00            | 44 928.00                                   |
| <b>Incremento: número de veces</b>            |                   |                     | <b>5.57</b>                                 |

Fuente: Elaboración propia.

No obstante lo anterior, la introducción de la norma especial de vialidad citada no conllevó ningún cambio en la base gravable del predio para efectos del impuesto predial; tampoco implicó la aplicación directa de derecho alguno –con efectos al cambio o en fecha posterior– por el beneficio recibido.<sup>11</sup>

El segundo ejemplo conlleva un impacto en el sentido inverso: una afectación negativa al valor de la propiedad respecto de una decisión previa de zonificación, la cual también es desatendida al no ser considerada en términos explícitos por la propia determinación oficial.

Este caso corresponde a terrenos localizados igualmente en la zona sur de la ciudad, en un área externa al Periférico, en una colonia que tiene atractivo para

<sup>11</sup> El "mercado", por el contrario, sí percibió el cambio, el cual se ha hecho patente por el alud de ofertas de compra que se han presentado por el predio, las que además tienen la deformación de que la parte compradora asegura desconocer quién es la parte vendedora y busca apropiarse del incremento del valor expectante del predio generado por la introducción de la norma.

parejas y familias jóvenes de nivel socioeconómico medio, el Olivar de los Padres. El mercado de la zona ha evolucionado hacia la producción de viviendas con precios cada vez más cerrados en torno a los 2.7 millones de pesos, precio para el que, en las condiciones generales de los créditos hipotecarios, se requieren ingresos familiares mensuales de 83 mil pesos.

Los terrenos en referencia, cuya superficie promedio es de 400 m<sup>2</sup>, tenían una zonificación base H/3/40, que permitía la producción —cómodamente— de seis viviendas, que con aproximadamente 115 m<sup>2</sup> de superficie podrían colocarse en ese mercado conforme a los precios imperantes.

No obstante, con la actualización del PDDU (de la delegación Álvaro Obregón) llevada a cabo en 2011 se “introdujo” una disposición adicional que sin cambiar la zonificación base, requiere ahora que se cumpla una relación de “muy baja densidad” de 200 m<sup>2</sup> de terreno por vivienda, con el resultado de que para aprovechar ese suelo en condiciones de eficiencia análogas a las proyectadas y ya referidas, se requerirían producir dos casas de 345 m<sup>2</sup> cada una, para las cuales no existe demanda efectiva alguna en la zona ya que sus precios rondarían en los 8.3 millones de pesos, con ingresos del comprador de 250 mil pesos al mes. Ello compromete la viabilidad del tal proyecto, o que se ajuste severamente a la baja el valor expectante del suelo.

Tomando como referencia la práctica general de que el suelo represente aproximadamente 20% del valor del desarrollo inmobiliario que se realice en un terreno, el comportamiento de esos valores sería para este caso aproximadamente el siguiente (cuadro 3 y 4).

**Cuadro 3. Cambios en el valor. Precio expectante del predio base de ejemplo**

|                                                |                   | Zonificación “Base” | Zonificación con Norma de “Muy Baja Densidad” |
|------------------------------------------------|-------------------|---------------------|-----------------------------------------------|
| Superficie del terreno                         | m <sup>2</sup>    | 400                 | 400                                           |
| Núm. de viviendas permitidas                   | núm.              | 6                   | 2                                             |
| Valor de venta de las viviendas (mercado)      | \$                | 2 700 000           | 2 700 000                                     |
| Valor de venta del desarrollo                  | \$                | 16 200 000          | 5 400 000                                     |
| Proporción valor del terreno / precio de venta | %                 | 18                  | 20                                            |
| Valor expectante del suelo (total)             | \$                | 2 916 000           | 1 080 000                                     |
| Valor expectante del suelo (unitario)          | \$/m <sup>2</sup> | 7 290.00            | 2 700.00                                      |
| <b>Decremento en el valor: factor</b>          |                   |                     | <b>0.37</b>                                   |

Fuente: Elaboración propia.

Los casos descritos presentan el comportamiento en sus valores que se refiere a continuación, con la sola variable de las determinaciones de zonificación promovidas y puestas en vigor por la autoridad competente.

**Cuadro 4. Cambios en el valor expectante producidos por decisiones de zonificación**

|                                                                  |                | Predio "A"  | Predio "B"  |
|------------------------------------------------------------------|----------------|-------------|-------------|
| Área construible antes del ajuste de norma                       | m <sup>2</sup> | 4 500       | 690         |
| Valor total de venta estimado del desarrollo                     | \$             | 100 800 000 | 16 200 000  |
| Proporción del valor del terreno                                 | %              | 20          | 18          |
| Valor expectante del terreno (suelo)                             | \$             | 20 160 000  | 2 916 000   |
| Área construible con el ajuste de norma*                         | m <sup>2</sup> | 30 000      | 230         |
| Valor total de venta estimado del desarrollo                     | \$             | 624 000 000 | 5 400 000   |
| Proporción del valor del terreno                                 | %              | 18          | 20          |
| Valor expectante del terreno (suelo)                             | \$             | 112 320 000 | 1 080 000   |
| <b>Cambio: Valor después del ajuste / Valor antes del ajuste</b> |                | <b>5.57</b> | <b>0.37</b> |

\*Se refiere el área construible según la demanda "efectiva" para el desarrollo.

Fuente: Elaboración propia.

## OBSERVACIONES Y CONCLUSIONES

Si bien los comentarios que se vierten se apoyan sólo en unos ejemplos casuísticos y no cuentan con una base de observaciones suficiente para apoyar conclusiones o inferencias con validez estadística, se estiman indicativas de un comportamiento general, por lo que se adelantan para orientar recomendaciones tanto de investigación como de los enfoques convenientes para las políticas públicas en el sector.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Es conveniente señalar que por motivos de espacio y tiempo las consideraciones que se hacen en este ensayo son sobre la planeación y el desarrollo urbano del DF, por lo que no reflejan necesariamente las condiciones de otras áreas urbanas. Asimismo se destaca que tampoco se aborda el tema del cambio del uso de suelo de rural a urbano, fenómeno que es quizás aún más arbitrario en cuanto a la toma de decisiones que el observado en las zonas urbanas, y para el cual tampoco existen consideraciones asociadas en el ámbito fiscal.

- Los efectos de estos ajustes hechos a la zonificación por los procesos formales de actualización de los Programas de Desarrollo Urbano sobre el valor del suelo son asistemáticos y de dimensión desproporcionada: el parangón más cercano es el de una “lotería”.
- Los motivos de fondo de los ajustes referidos a la zonificación no parecen tener una lógica homogénea a pesar de localizarse en zonas cercanas entre sí en la ciudad: en un caso se elevan de manera directa las densidades de ocupación del territorio de forma muy agresiva; en el otro se impone, de manera oblicua, una limitante que resulta en la disminución de la densidad de ocupación del suelo urbano. Ante ello se estima que la influencia de la opinión vecinal se impuso sobre la lógica técnica de las determinaciones de la planeación.<sup>13</sup>
- No incorporar los aspectos de índole económica en el proceso de planeación territorial –los impactos sobre el valor de la propiedad raíz, entre otros– tiene varios efectos negativos en la acción del planificador:
  - Se prescinde del rigor metodológico que le puede aportar dicha disciplina.
  - Hace más vulnerables sus determinaciones ante la participación de agentes exógenos –como los vecinos– por no contar con elementos tangibles y cuantificables para mostrar los efectos de sus exigencias, y en su caso la compensación de las mismas.
- Coarta las posibilidades de vincular la planeación territorial con el sistema fiscal local, primordialmente respecto del impuesto predial, que demanda una plataforma clara de determinación de valores para el establecimiento de bases de tributación, la cual debe de ser homogénea en sus criterios de

---

<sup>13</sup> La más frecuente manifestación de vecinos ante las iniciativas de cambio en la zonificación se orienta a preservar las condiciones de que ya gozan quienes ahí se asientan, lo que resulta en general contradictorio con la necesidad de hacer un mejor uso del suelo urbano mediante la densificación paulatina del territorio. Estas manifestaciones han derivado a lo largo del tiempo en el “diseño” e incorporación de planes y programas de desarrollo, de “normas” y “criterios” orientados claramente a restringir el acceso a ciertas zonas de la ciudad a estratos económicos de menor capacidad económica. Si bien en un inicio éstas fueron ideadas por agentes privados (el primer antecedente conocido del autor fue la solicitud de los vecinos de Las Lomas de incorporar la equivalencia de 750 m<sup>2</sup> por vivienda al presentárseles el primer Plan Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación, en la década de 1980), al incorporarlas en las disposiciones de planeación las autoridades se vuelven partícipes de medidas que se estiman inaceptables por su contenido de segregación y discriminación social. Tal es el caso de las normas que exigen, en áreas claramente urbanas, la equivalencia de grandes extensiones de suelo para el asentamiento de una vivienda, así como la imposición de dimensiones mínimas de la propia vivienda en determinadas zonas, mecanismos que, además, con frecuencia se contraponen a la realidad de mercado de esas áreas.

asignación de valor y estable en cuanto a su evolución en el tiempo. Tal falta de claridad también limita la posibilidad de contar con contribuciones que se asocien de manera directa y “funcional” a la “causal” de desarrollo urbano para que permitan alinear los diversos gravámenes existentes que, principalmente como derechos, tratan de recuperar parte del valor que genera el desarrollo inmobiliario, pero que actúan en forma desarticulada y en ocasiones causan deformaciones en el propio proceso de desarrollo (ver el punto siguiente).

Las posibilidades de establecer esquemas fiscales que formen parte integral de una política pública que sea instrumental de las prioridades de un desarrollo urbano eficiente, justo y eficaz confrontan limitaciones desde los dos ámbitos de la actividad pública: la planeación territorial y el sistema fiscal.

Si bien el discurso de los planificadores territoriales incluye de manera casi invariable llamados a vincular el sistema fiscal como parte del instrumental para tener una política pública más eficaz en la materia, en la realidad la mayoría de las veces tales expresiones son sólo enunciativas y no conllevan intentos serios para lograr tal integración de dichos instrumentos y ámbitos.<sup>14</sup>

Desde el ámbito fiscal se enfrenta la misma situación, con la diferencia de que desde su perspectiva este tema no merece atención o francamente les resulta opuesto: prevalece en general la escuela que considera que la materia impositiva debe atender sólo los aspectos de recaudación.

Al considerar las oportunidades de que los instrumentos fiscales se integren a la lógica y la funcionalidad que buscan las disposiciones de planeación territorial, se deben distinguir los gravámenes que actúan en forma paulatina y permanente de aquellos de tipo transaccional que sólo operan cuando sus propietarios realizan actos de inversión-promoción o enajenación (entre otros), ya que la naturaleza de sus efectos puede ser muy diferente respecto de los primeros.

---

<sup>14</sup> En la mayor parte de los planes y programas de desarrollo urbano recientes —y en todos en los que el autor ha tenido oportunidad de participar como consultor o revisor en los últimos seis años— se incluye el “llamado” a “imponer tasas diferenciales de predial a baldíos” para desincentivar la subutilización del suelo urbano, y con ello tratar de que ese mercado cobre mayor dinamismo para hacer accesible el recurso a las necesidades de poblamiento en general, así como para la vivienda en particular, y para promover la densificación en la ocupación del territorio. También ha sido evidente que en ninguno de los casos existen planteamientos específicos para promover esa acción, u otra de índole impositivo, para cumplir tales propósitos; en contraste con ello, se destacan los ejemplos referidos en el punto anterior, que hacen ver que en las determinaciones de la planeación territorial se es omiso, o incluso errático, en cuanto a la consideración de los efectos en la economía de los bienes raíces, y del suelo en particular.

En el primer grupo destaca el impuesto predial, que es el que se comenta aquí (y en segundo término) con mayor amplitud, por considerar que, independientemente de las complejidades que implica el intento de vincularlo al cumplimiento de objetivos de desarrollo urbano, es al que se le ven mayores posibilidades de integrar como un instrumento que pueda coadyuvar a la instrumentación de políticas públicas efectivas.

Se estima que las contribuciones de tipo transaccional resultan más limitadas en la inducción de acciones de terceros (salvo la evidente de intentar su evasión por alguna vía que permita su no cumplimiento a pesar de haberse causado), por lo que se refieren básicamente con la inquietud de ejemplificar que sus efectos pueden ser, no sólo inocuos desde la perspectiva de un objetivo o política pública de desarrollo urbano, sino que incluso pueden resultar contrapuestas a éste dados los efectos “erráticos” que pueden llegar a tener en los costos del desarrollo inmobiliario.

Los asociados con la enajenación de bienes inmuebles, entre los que destacan en el ámbito local el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI) y los derechos por inscripción en el Registro Público de la Propiedad, y en el ámbito federal, el Impuesto Sobre la Renta (ISR) que se causa por la utilidad generada por las transacciones de compraventa de inmuebles.<sup>15</sup>

Se considera que este grupo de gravámenes son relativamente “neutrales” en cuanto a sus efectos en la toma de decisiones sobre la ubicación y temporalidad de la inversión inmobiliaria, que le da mayor prioridad a las condiciones del mercado y del financiamiento disponible; por ello también se considera que son relativamente “inocuos” como instrumentos de política pública para la inducción de acciones en materia de desarrollo urbano en lo general y del mercado de suelo en particular.

Los intentos por vincular estos gravámenes con las políticas públicas se han orientado primordialmente a tratar de brindar beneficios económicos a sectores

---

<sup>15</sup> Dado el largo plazo asociado con la mayoría de las transacciones inmobiliarias que no se asocian de manera directa con la actividad de promoción comercial en la materia, el ISR contempla mecanismos que permiten la actualización de los costos e inversiones hechas en la propiedad, con índices que en general siguen la inflación, a efecto de hacer proporcional el gravamen con la lógica de la utilidades fiscales determinada para los ingresos del año. A diferencia del ISR, tanto el ISAI como los derechos por inscripción en el Registro Público de la Propiedad toman los valores nominales procedentes para aplicarse (en el caso del ISAI, el mayor entre el valor de transacción, el valor de avalúo y el valor catastral del inmueble); su estructura contempla sólo variaciones en el tributo por el rango de los valores, así como algunos descuentos o exenciones en beneficio del sector social.

específicos o a la población de menores recursos mediante descuentos o por la exención total de los derechos.<sup>16</sup> La efectividad de estas medidas es cuestionada, incluso exclusivamente en relación con su capacidad de reducir los costos finales de las transacciones para los participantes en ellas.<sup>17</sup>

Los gravámenes asociados con la promoción inmobiliaria, en particular los relacionados con su fase de “conformación del suelo”, y en complemento los asociados con la construcción que permiten la generación de los productos inmobiliarios finales, entre los que destacan los derechos por la autorización de construcciones<sup>18</sup> y los derechos por la subdivisión, fusión o relotificación de predios, obligación a la que se suma la de donar una parte de los terrenos si éstos tienen más de 5 mil m<sup>2</sup>.<sup>19</sup>

Los derechos citados, en contravención de la lógica que deben observar para su determinación y cobro que por disposición jurídica debiera asociarse con el costo administrativo de su expedición, se asocian en cambio con valores determinados por las superficies que se han de construir en un esfuerzo por generar mayor ingreso.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Como es el caso de la previsión de la Ley del Impuesto Sobre la Renta para exentar del pago del ISR a la primera enajenación de parcelas desincorporadas del régimen agrario.

<sup>17</sup> Tal es la percepción de académicos como Carlos Morales Schechinger, quien visualiza que la estructura de precios en materia de vivienda y suelo se encuentra en una situación de equilibrio extremo, en virtud de la “extracción” de la capacidad máxima de pago que tiene la población objetivo de cada mercado para sufragar los bienes inmobiliarios necesarios. Así, el “sacrificio fiscal” que implica la exención de un gravamen —como en el caso de la exención del pago del impuesto sobre la renta a la primera enajenación de parcelas desincorporadas del régimen agrario— será rápidamente sustituido en beneficio de los otros agentes participantes en el mercado, que se apropiarán de dicho beneficio fiscal sin que el precio varíe para el enajenante o para el consumidor final por tal exención (opiniones vertidas en la reunión de discusión de Forópolis sobre el tema del impacto de esta exención, llevada a cabo en la ciudad de México el 6 de junio de 2012).

<sup>18</sup> Los derechos por la expedición de licencias de conjunto o condominio se establecen en el artículo 187 del Código Fiscal, con los siguientes parámetros: a) para desarrollos de vivienda con más de 10 mil m<sup>2</sup> construidos: \$40.50 x m<sup>2</sup>; b) si las construcciones contienen oficinas, comercios o industria, y son mayores de 5 mil m<sup>2</sup>: \$93.00 x m<sup>2</sup>; c) por la licencia de condominio, \$12.50 x m<sup>2</sup>.

<sup>19</sup> El artículo 188 del Código Fiscal del DF impone un pago de derechos por la autorización de la subdivisión, fusión o relotificación de los predios, de 0.5% del valor de avalúo del terreno si su superficie es de hasta 3 mil m<sup>2</sup>, y de 1.0% del valor de avalúo si la superficie del predio es mayor a 3 mil m<sup>2</sup>. Como complemento, el artículo 64 de la Ley de Desarrollo Urbano del DF y el artículo 75 de su Reglamento imponen la obligación de donar 10% de la superficie del predio o pagar el equivalente a su valor económico.

<sup>20</sup> Es claro que el costo administrativo de expedir una licencia, aun cuando contemplara la revisión de los proyectos —que ya está asociada con la participación de terceros a través de la figura del perito responsable y a costa del contribuyente—, no guarda relación directa con la superficie por construir ni con el uso que se le dé a ésta: el criterio recaudatorio se sobrepone incluso a la disciplina jurídica fiscal.



Para algunos especialistas en materia de desarrollo urbano en México, el elevado costo de estos derechos constituye un mecanismo “alterno” de recuperación de parte del valor inmobiliario creado —del suelo en particular— por la sociedad o por la inversión pública, por lo que los consideran positivos. No obstante, en opinión del autor, nuestra sociedad no debiera conformarse con este tipo de mecanismos, que constituyen modos oblicuos de enfrentar problemas que tienen una base legítima supuestamente suficiente para que se les reconozca formalmente, y con ello lograr la mejora instrumental para atenderlos. A la vez, al encontrar que por su desarticulación de la causa que los genera: la planeación y la orientación del desarrollo urbano, en ocasiones actúan en contra de los propios principios u objetivos de esa planeación.

Se presenta un ejemplo de tal efecto contrapuesto a los objetivos base.

La ahora muy conocida zona urbana de Santa Fe ha tenido un gran dinamismo de promociones inmobiliarias de manera casi ininterrumpida desde varios años atrás; en un principio se orientó primordialmente al mercado de oficinas, y en la época más reciente hay una profusión de desarrollos de vivienda.<sup>21</sup>

Santa Fe, como es conocida, fue promovida como un desarrollo integralmente planeado por el propio Gobierno del DF. Entre sus objetivos iniciales estuvo el de eliminar el gran tiradero de basura que ahí operaba, así como terminar con las explotaciones de arena que erosionaban drásticamente el entorno.<sup>22</sup>

La planeación integral del desarrollo, en especial por haber sido realizada por un organismo con participación pública, hace suponer que todos los parámetros urbanísticos, las reglas de diseño y la provisión de servicios y equipamientos, entre otros lineamientos y medidas, se hayan cubierto cabalmente y con particular eficacia dada la capacidad de planificar con que cuentan las instituciones del gobierno de la ciudad. Como en toda operación inmobiliaria, los costos de las inversiones —entre las que figuran los derechos causados y pagados— se habrían transmitido a los particulares con los precios de los terrenos, para así tener un mercado final de promociones “eficiente” cuyos costos de transacción tuvieran como base las enajenaciones iniciales.

---

<sup>21</sup> La estrategia sigue la lógica de que una vez arraigadas ahí un buen número de empresas, ahora se ofrece vivienda para acercar el domicilio de las personas a sus fuentes de trabajo.

<sup>22</sup> El impulso inmobiliario real de la zona ocurrió muchos años después de la gestión inicial del proyecto. El agente de esa iniciativa fue SERVIMET, la empresa de participación pública del Gobierno del DF, que inició la planeación de la zona y la adquisición de diversos terrenos mineros. Al término de la administración del presidente López Portillo, en noviembre de 1981, la zona tenía ya una conformación básica de sus manzanas y las obras primarias de vialidad que le daban ya una urbanización incipiente.

En fecha reciente conocimos la situación que guarda uno de esos grandes terrenos de Santa Fe para lograr su “incorporación efectiva” al mercado, que encuentra dificultades asociadas a la aplicación múltiple y repetitiva de gravámenes que debieron ser descargados en la fase inicial de ejecución del desarrollo que produjo los “lotes” para el mercado zonal, lo que se interpreta como la incidencia “errática” de una norma por no estar debidamente articulada con la causa que la origina.

El terreno con el que se ejemplifica<sup>23</sup> tiene una superficie aproximada de 140 mil m<sup>2</sup>; en él se asienta un edificio de oficinas que abarca aproximadamente 40 mil m<sup>2</sup> y el restante se encuentra sin construcciones. La empresa propietaria decidió vender dicho terreno, y logró una primera oferta promisorio —por la gran dimensión del suelo solicitado— por una parte de aproximadamente 30 mil m<sup>2</sup>, que representan 21.43% de la superficie total. El precio unitario inicial de la negociación conforme al mercado zonal es de \$12 mil/m<sup>2</sup>, por lo que la posible venta implicaría una transacción de 360 millones de pesos.

Para enajenar esa parte del terreno es necesaria la subdivisión del mismo; los derechos que se habrían de pagar por tal autorización, sin considerar ningún otro costo, representan un monto que es totalmente desproporcionado con los flujos que generaría la transacción, lo que ha provocado que tal operación no se lleve a cabo, y en el mejor de los casos solamente la ha retrasado, pero por lo pronto ha originado el impacto de que este suelo no “entre” al mercado.

Las proporciones de ingreso y costos de estos derechos son los que se refieren en el cuadro 4.<sup>24</sup>

Si bien es claro que estos costos se pueden abatir con la estrategia de subdividir en una sola operación la totalidad del predio,<sup>25</sup> por lo pronto han causado

---

<sup>23</sup> Por los mismos motivos de confidencialidad y seguridad, el terreno con el que se ejemplifica no se identifica de manera precisa; se hace constar, sin embargo, que, al igual que los casos anteriores, se trata de un caso real del cual tiene conocimiento directo el autor.

<sup>24</sup> Los derechos referidos sólo cubren los estrictamente asociados con la autorización de la subdivisión; en tal tipo de trámite se generan diversos gastos complementarios, entre los que están la práctica del avalúo y los derechos registrales para formalizar el efecto jurídico de la subdivisión sobre la propiedad. A éstos habría que añadir la posible incidencia complementaria del ISR, ya que, independientemente de lo elevado del gravamen por los derechos de subdivisión, solo aplicaría como “costo” la parte proporcional que la superficie vendida represente del predio total. Los otros derechos, que se han referido en una nota previa, ocurrirían en adición a éstos, pero ya en asociación con la iniciativa de construir en el predio, por lo que no se tratan en este análisis, que se enfoca sólo en la parte de suelo urbano.

<sup>25</sup> Ya que, conforme a la estructura que actualmente tienen en la ley los derechos referidos, resultarían en el mismo monto de derechos y donación si el predio se parte sólo en dos porciones que si se parte en un número mayor de fracciones.

que todo este suelo urbano quede fuera del mercado a pesar de que el propietario decidió hace ya más de dos años su venta.

**Cuadro 4. Ejemplo: Incidencia “errática” de derechos**

|                                                                                      |                         |                    |               |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|--------------------|---------------|
| <b>Superficie total del predio</b>                                                   | <b>m<sup>2</sup></b>    | <b>140 000</b>     |               |
| Valor comercial total (estimado) del predio                                          | \$                      | 1 680 000 000      |               |
| <b>(*) Valor unitario equivalente</b>                                                | <b>\$/m<sup>2</sup></b> | <b>12 000</b>      |               |
| Porción solicitada en venta                                                          | m <sup>2</sup>          | 30 000             |               |
| Precio de la porción solicitada                                                      | \$                      | 360 000 000        |               |
| Valor de avalúo del terreno (estimado)                                               |                         | 1 344 000 000      |               |
| <b>(*) Valor unitario equivalente</b>                                                | <b>\$/m<sup>2</sup></b> | <b>9 600</b>       |               |
| Gravámenes por subdividir el predio                                                  | \$                      | 147 840 000        |               |
| <b>Derechos por subdivisión</b>                                                      | <b>\$</b>               | <b>13 440 000</b>  |               |
| <b>Valor de la donación</b>                                                          | <b>\$</b>               | <b>134 400 000</b> |               |
| <b>Flujos logrados por la venta:</b>                                                 |                         |                    |               |
| Precio de la transacción                                                             | \$                      | 360 000 000        | 100.00%       |
| Derechos totales por la subdivisión                                                  | \$                      | 147 840 000        | 41.07%        |
| <b>Flujo remanente por la venta (*)</b>                                              | <b>\$</b>               | <b>212 160 000</b> | <b>58.93%</b> |
| (*) Sin considerar ningún otro derecho que los de la autorización de la subdivisión. |                         |                    |               |

Fuente: Elaboración propia.

La estrategia de lotificar el predio en múltiples porciones tendría como límite inferior el de imponer por concepto de derechos de subdivisión un costo adicional de 11% a los precios de los terrenos. A pesar de los principios ricardianos sobre la capacidad de tasar la renta del suelo sin distorsionar las variables económicas, parte de ese costo será pagado por los consumidores finales, y los costos serán aún mayores si se considera que la falta de oferta facilita más la valoración complementaria del suelo que si ingresara al mercado bajo su componente especulativo por la oferta más restringida.

Es de mayor relevancia, sin embargo, considerar que este costo se está piramidando con los que debieron causarse y sufragarse al momento de la promoción del desarrollo urbano “integral” inicial de Santa Fe. Ello hace patente que depender de disposiciones que buscan la recaudación pero que no se articulan de manera explícita con los objetivos de fondo, que en este caso serían tener una capacidad de conducción del desarrollo urbano que sea justo y eficiente a lo largo de sus procesos, desde aquellos de planeación hasta los de ejecución de las obras que permitan satisfacer las necesidades del consumidor final (lo

que el autor refiere como depender de mecanismos oblicuos), sí distorsiona los procesos y los propios efectos sobre la estructura de costos que debe enfrentar el consumidor final.

Para el caso del impuesto predial, en cambio, se prevén posibilidades muy distintas respecto de su capacidad de tener una incidencia mayor, en particular, en las decisiones de inversión-desinversión que tomen los particulares respecto de la propiedad inmobiliaria, y por ello también de su capacidad de constituir un instrumento funcionalmente útil en materia de políticas públicas vinculadas con el desarrollo urbano.

Como se podrá ver por las consideraciones hechas en la primera parte de este documento y por las que se refieren a continuación, para contar con esa capacidad de incidencia del impuesto predial como un instrumento auxiliar eficaz de política pública asociada con el desarrollo urbano, deben variar aspectos críticos en dicho gravamen, los que es poco previsible que ocurra si no hay una decisión política de fondo que lo apoye y una amplia labor técnica que lo sustente y lo convierta en un “tema” que se debe considerar de manera seria. El llamado que se hace con esta ponencia es que se transite de la fase “enunciativa” que los planificadores territoriales han venido realizando a una fase “ejecutora” de acciones concretas que permitan que se cobre conciencia de su potencial, así como de la necesidad de utilizarlo en el sentido positivo que se “sugiere” —casi invariablemente— en los planes y programas de desarrollo urbano.

Se visualizan dos modificaciones de fondo para que el impuesto predial pueda constituirse en un instrumento eficaz y funcionalmente operativo del desarrollo urbano con la dinamización del mercado de suelo y, en su caso, con las decisiones de ubicación y temporalidad de la inversión inmobiliaria.<sup>26</sup>

El primer ajuste corresponde a la necesidad de hacer que el monto del gravamen sea realmente significativo para que influya en las decisiones de inversión y

---

<sup>26</sup> Se destaca que el autor reconoce que el grado de dificultad de mover al alza cualquier impuesto es muy grande —especialmente desde la perspectiva política—, a la vez que reconoce que ello es difícil en particular para un impuesto que como el predial afecta a los bienes patrimoniales familiares en la mayoría de los casos y que es aplicado por el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía, y por tanto el más sensible también a la crítica-rechazo de ésta. Reconoce también que el grado de dificultad de implantar un esquema de tributación que además esté vinculado con las determinaciones de la planeación territorial es “exponencialmente” mayor, en particular si se intenta en una urbe de gran dimensión como la ciudad de México, territorio en el que se apoyan los análisis aquí referidos. No descarta, sin embargo, tal posibilidad, que como se refiere en el texto hace necesaria una acción mucho más vasta y comprometida que la que realizan hasta ahora los planificadores territoriales, quienes tal pareciera que con insistir enunciativamente en la relevancia del tema lograrán su solución.

desinversión en inmuebles, y en suelo en particular. El otro es lograr una vinculación efectiva con la planeación territorial, aspecto que fue abordado en la primera parte de este documento, y para el que se ven también grandes requerimientos de trabajo y promoción para pensar en que se pueda hacer realidad.

Se aborda brevemente el primero de estos aspectos citados, reiterando que el segundo de ellos fue tema prioritario en la primera parte del trabajo.

¿Qué tan alto debiera ser el impuesto predial para que tenga alguna incidencia en las decisiones de inversión y desinversión en inmuebles, y en el suelo en particular?<sup>27</sup>

Para ubicar el tema se refiere nuevamente a un caso real: las relaciones observadas en una operación inmobiliaria de tipo simple, la adquisición y venta de un terreno en el que no se logró realizar el desarrollo buscado por los propietarios, que fue de su propiedad durante 27 años, y en el que el impuesto predial resultó irrelevante como carga financiera respecto de la revaloración lograda por el inmueble en el mercado a pesar de su “mediocre” comportamiento como inversión inmobiliaria.

El predio en referencia fue adquirido en 1982 y vendido —igualmente como terreno sin construcciones— en 2009. No obstante que la evolución del “mercado” al que podía acceder el terreno tuvo un desempeño negativo,<sup>28</sup> esta propiedad

---

<sup>27</sup> Se han hecho múltiples referencias, en medios internacionales incluso, a la escasa significación del impuesto predial en las cuentas nacionales de México. Tales referencias indican una participación del total de los impuestos a la propiedad en el PIB nacional de 3.7% en Inglaterra, de 3.0% en Estados Unidos, de 2.7% en Australia y de 2.3% en Francia, entre otros países, mientras que en México la participación de los impuestos a la propiedad —de los que el impuesto predial es el más significativo— era de 0.3% del PIB, lo que hace patente la gran brecha que se debe cubrir para lograr índices similares a los de los países más avanzados: implica que requeriría crecer entre ocho y doce veces la participación de dichos impuestos en la economía nacional. (documentos preparatorios para el simposio sobre La Indemnización por Expropiación: El Contenido Económico de la Propiedad del Suelo en México, y, documento presentado en una primera versión en el Primer Congreso Nacional De Suelo Urbano. ¿Cuáles Políticas, con qué Instrumentos?, organizado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM, el Lincoln Institute of Land Policy y otras instituciones mexicanas, en México, DF, del 23 al 25 de noviembre de 2005. Si bien este impuesto representa poco para el PIB nacional, y por ende el camino por recorrer resulta especialmente complejo, se destaca que la actual discusión pública y política sobre la necesidad de que los estados, y en particular los municipios, fortalezcan sus finanzas públicas mediante una recaudación más efectiva, representa una oportunidad para lograr cambios significativos en la materia.

<sup>28</sup> El caso usado en el ejemplo es también real; como en los otros casos y por la mismas razones, se omite la identificación puntual del inmueble. La evolución negativa del mercado que se refiere afectó al predio porque tuvo, entre otros factores, la mala evolución comercial del fraccionamiento en que se ubica (Paseos del Sur, en la delegación Xochimilco); el que los programas de desarrollo urbano expedidos posteriormente hayan

logró revalorarse en el tiempo significativamente por arriba de la inflación. En 1982 su precio fue de \$3.80/m<sup>2</sup>, y en 2009 fue enajenado a razón de \$2 912.38/m<sup>2</sup>. Incluyendo la conversión necesaria de los viejos pesos, la propiedad se revaloró 1 631 veces, cuando la inflación acumulada en el periodo habría actualizado su valor sólo 765 veces: la revaloración fue de 2.13 veces la de la inflación.

Los valores anteriores implican una revaloración equivalente a haber aplicado una tasa constante por los 27 años transcurridos de 30.86% anual. El impuesto predial pagado en el periodo resultó irrelevante, tanto en forma absoluta como respecto de las cuentas de “retorno” de esta inversión.

¿Qué carga implica hoy el impuesto predial para una propiedad promedio desde el punto de vista de “inversión”?

Para identificar la carga en el sentido señalado es necesario estimar el impuesto que causa una propiedad y comparar dicho monto con el valor comercial de la propiedad. Para lo primero hay que aplicar el valor catastral y la tarifa del impuesto;<sup>29</sup> para lo segundo hay que contar con un dato —o una estimación razonable— del valor comercial del inmueble, aunque se debe recordar que los valores catastrales no parecen guardar una relación sistemática con los valores comerciales.

Al efecto anterior se refiere al ejercicio de estimar la carga fiscal de tres terrenos para los cuales se cuenta con ambos valores de manera cierta: los que aparecen en la boleta predial, y los que se han pactado para la promoción de la vivienda que se desarrollará en ellos. Para efectos del ejemplo, se estima el incremento que debiera tener la carga fiscal que representa el impuesto predial para igualar la revaloración nominal del inmueble por la simple inflación.<sup>30</sup>

De tenerse una carga fiscal del rango señalado por el ejemplo, seguramente se reduciría grandemente el manejo especulativo del suelo, al hacer preferible su enajenación sobre su guarda pasiva en espera de la oportunidad de su desarrollo, o de la oportunidad de venta con ganancias acumuladas por la ausencia de una carga fiscal significativa, como ocurre hoy.

---

desconocido la propia zonificación otorgada al predio por el convenio de autorización del fraccionamiento, reduciendo su uso “departamental” a unifamiliar, así como haber padecido la imposición extemporánea de una norma que le pidió un área abierta de 80% de su superficie, cuando inicialmente era de sólo 20%.

<sup>29</sup> La tarifa del impuesto predial para el DF en 2013 se determinaba por el artículo 130 del Código Fiscal del DF.

<sup>30</sup> El autor desconoce si existe algún consenso sobre el rango que debe tener la carga fiscal de un gravamen como el impuesto predial, por lo que la proporción seleccionada para el ejemplo —que iguale la inflación— es un punto de referencia que tiene como aspecto positivo el sensibilizar el tamaño del esfuerzo incremental de tributación que se requeriría sólo para “compensar” la valoración esperada de los inmuebles suponiendo que mantienen un valor constante en el tiempo.

**Cuadro 5. Ejemplo 3: Comparativa de valores**

| Terrenos                                                                            | Superficie                | Valor catastral               |                | Valor para el desarrollo inmobiliario         |                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------------------------|----------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                     |                           | Unitario                      | Total          | Unitario                                      | Total                                                                    |
|                                                                                     | m <sup>2</sup>            | \$/m <sup>2</sup>             | \$             | \$/m <sup>2</sup>                             | \$                                                                       |
| Predio 1                                                                            | 322.54                    | 2 211                         | 713 135.94     | 11 500                                        | 3 709 210                                                                |
| Predio 2                                                                            | 315.00                    | 2 211                         | 696 465.00     | 8 500                                         | 2 677 500                                                                |
| Predio 3                                                                            | 248.00                    | 2 211                         | 548 328.00     | 9 500                                         | 2 356 000                                                                |
|                                                                                     |                           | 23.27%                        |                | 100.00%                                       |                                                                          |
| <b>Ejemplo 3: Estimación de la carga fiscal actual del impuesto predial</b>         |                           |                               |                |                                               |                                                                          |
|                                                                                     | Valor catastral del suelo | Impuesto bimestral            | Impuesto anual | Valor comercial                               | Carga fiscal anual: impuesto predial / valor comercial                   |
|                                                                                     | \$                        | \$                            | \$             | \$                                            | %                                                                        |
| Predio 1                                                                            | 713 136                   | 3 690.09                      | 22 140.57      | 3 709 210                                     | 0.60                                                                     |
| Predio 2                                                                            | 696 465                   | 3 576.82                      | 21 460.91      | 2 677 500                                     | 0.80                                                                     |
| Predio 3                                                                            | 548 328                   | 2 608.06                      | 15 648.34      | 2 356 000                                     | 0.66                                                                     |
| <b>Ejemplo 3: Estimación de la carga fiscal necesaria para igualar la inflación</b> |                           |                               |                |                                               |                                                                          |
|                                                                                     | Valor comercial           | Carga fiscal anual actual (A) |                | Carga fiscal anual para igualar inflación (B) | Incremento en la carga fiscal: núm. de veces del impuesto actual (B / A) |
|                                                                                     |                           |                               |                | 4.50%                                         |                                                                          |
|                                                                                     | \$                        | \$                            | \$             | \$                                            |                                                                          |
| Predio 1                                                                            | 3 709 210                 | 22 140.57                     | 0.60           | 166 914.45                                    | 7.54                                                                     |
| Predio 2                                                                            | 2 677 500                 | 21 460.91                     | 0.80           | 120 487.50                                    | 5.61                                                                     |
| Predio 3                                                                            | 2 356 000                 | 15 648.34                     | 0.66           | 106 020.00                                    | 6.78                                                                     |

Fuente: Elaboración propia.

El ejemplo debe tomarse con cautela (además de que no se basa en una muestra estadísticamente válida), ya que las distorsiones y efectos negativos que puede generar en el universo amplio de casos de una urbe se desconocen. No obstante, es indicativo del cambio requerido para que este gravamen pudiera tener una incidencia “real” en el comportamiento del mercado de suelo con la alteración de la ecuación actual de rendimientos esperados de quienes invierten en dicho recurso, sea para desarrollarlo en el corto o en el largo plazo.

Da una idea también de la dificultad de conseguir el impulso político para abordar un cambio de la dimensión señalada, así como del trabajo técnico para soportarlo.

## OBSERVACIONES Y CONCLUSIONES

La presentación de este último apartado responde a la inquietud presente en la mayoría de los instrumentos de planeación territorial recientes de tratar de incidir en el comportamiento de los mercados, en particular el del suelo, para lo cual se piensa en el ámbito fiscal como recurso. Se hace referencia en particular a ese contexto porque se ha caído en el lugar común de visualizar que tales instrumentos fiscales son una solución idónea, suficiente y previsiblemente “simple” de aplicar. Es de especial preocupación que se haya generalizado el cobro de sobrecuotas de predial a baldíos como expresión base de este instrumental, cuando ello conlleva la razón de su segura impugnación: tratar de manera diferente a los contribuyentes.<sup>31</sup>

Como se hace patente por las referencias contenidas aquí, el trabajo por hacer en la materia es muy extenso y complejo: requiere cambios de visión y una ardua tarea de preparación y gestión.

Se destacan algunos aspectos de lo comentado en esta última parte del documento.

- Las herramientas del ámbito fiscal sin duda pueden tener influencia en variables relevantes para la consecución de los objetivos de la planeación territorial. Deben reconocerse, empero, las grandes diferencias de impacto en la toma de decisiones de inversión de los particulares que pueden tener los diversos gravámenes.
- Del lado de los responsables de las políticas fiscales hay reticencia a que se utilicen los gravámenes para fines distintos a los estrictamente recaudatorios. Ello conlleva una dificultad complementaria para lograr su uso en el sentido que se visualiza en el lado de la planeación territorial, a la vez que impone trabajo adicional a este último sector para lograr revertir tal visión fiscal.
- Se estima que la visión que tienen los profesionales de la planificación territorial de los instrumentos fiscales que pueden resultar operativos para fortalecer sus estrategias y objetivos es en general simplista, lo que representa una dificultad adicional para lograr su incorporación efectiva en tales instrumentos.
- Los planes y programas de desarrollo urbano tienden a concentrar su atención en los aspectos normativos del territorio –distribución de usos, densidades y criterios de ocupación de los terrenos a través de la zonificación–, y en

---

<sup>31</sup> El ejercicio ya se intentó en el DF con la actualización profunda que se llevó a cabo en 1990 en las leyes fiscales, que introdujo ese esquema de sobrecuotas a baldíos y predios con muy poca construcción (menor a 10% de la superficie de los terrenos), que resultó en la desaparición de dicha disposición.



esa medida limitan su alcance y dificultan su vinculación con otros ámbitos instrumentales como el fiscal. Destaca en ello la “reticencia” a hacer consideraciones explícitas sobre los componentes económicos de las propias decisiones de zonificación, y de los impactos que éstas tienen en los valores y el comportamiento inmobiliario. Dicha ausencia hace particularmente difícil sumar los instrumentos fiscales a las estrategias y objetivos de la planeación territorial, a la vez que la hace más vulnerable a la intervención vecinal interesada en evitar cambios en los patrones de desarrollo a los que ya están acostumbrados.

El alcance y la dimensión de los cambios necesarios en instrumentos como el impuesto predial, para que lleguen a ser significativos como instrumento de la planeación territorial, son muy importantes, por lo que su logro demanda un gran esfuerzo técnico y de promoción para conseguir la voluntad política indispensable para que estos valiosos instrumentos se vuelvan operativos en el ámbito de la planeación territorial.

## BIBLIOGRAFÍA

- EIBENSCHUTZ, Roberto, y C. Goya (coords.). 2009. *Estudio de la integración urbana y social reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones*. Ciudad de México: SEDESOL, PUEM, UAM, Miguel Ángel Porrúa.
- MORALES Schechinger, Carlos. 2005. *La indemnización por expropiación: el contenido económico de la propiedad del suelo en México*. Documento presentado en una primera versión en el Primer Congreso Nacional de Suelo Urbano. ¿Cuáles Políticas, con qué Instrumentos?, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM, el Lincoln Institute of Land Policy y otras instituciones mexicanas, en México, DF, del 23 al 25 de noviembre.



# MEGAPROYECTOS HABITACIONALES VERSUS INTERESES LOCALES

---

Patricia Iniestra Fuentes\*  
Jaime Castro Campos\*\*

## INTRODUCCIÓN

La política urbana de la ciudad de México ha planteado en los últimos años el aprovechamiento de terrenos baldíos o zonas subutilizadas como una alternativa que asegure la utilización de la infraestructura existente sin riesgos de saturación, además de las ventajas de contar con una mejor localización y con los servicios que brinda la ciudad.

La lógica del desarrollo urbano de la ciudad se ha basado en impulsar nuevas inversiones y nuevos edificios que reemplazan a otros que ya no son productivos. Esta política ha tratado de buscar un reaprovechamiento de la ciudad interior, en donde se considera existen edificaciones obsoletas, es decir, inmuebles susceptibles de ser sustituidos.

Un ejemplo de esta política de reciclamiento del suelo es la construcción de megaproyectos habitacionales en zonas de vocación fabril que se encuentran en un proceso de decadencia y abandono, esto, con el fin de realizar acciones para revalorizar y reaprovechar el espacio.

Esta investigación tiene como objetivo identificar cómo se ha dado el proceso de construcción de conjuntos habitacionales en la ciudad de México a partir de la implementación del Bando 2, con el análisis de en qué zonas de la ciudad se han realizado construcciones de megaproyectos de tipo habitacional y cuál ha sido la postura que han tomado los antiguos residentes de estas zonas.

---

\* Maestra en Planeación y Políticas Metropolitanas en la UAM-Azcapotzalco. Actualmente es Asesora de Proyectos en la Secretaría de Extensión e Integración Social del IPN .

\*\* Maestro en Ciencias con especialidad en Planificación Urbana y Regional. Profesor Investigador del CIIEMAD-IPN.

## PROBLEMÁTICA DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO (ZMVM)

El crecimiento de la ZMVM ha transcurrido en una forma vertiginosa y sin una política de ordenamiento territorial efectiva; la superficie ocupada por la zona metropolitana se ha expandido drásticamente. Alrededor de 1930, la población de la ZMVM aumentó a tasas relativamente altas, superiores a las del resto del país. De 1950 a 1980 el Valle de México triplicó su población y superficie, y es relevante señalar que alrededor de la tercera parte de la población se ubicó en los municipios conurbados. Asimismo, la superficie del área urbana pasó de 117 km<sup>2</sup> en 1950 a más de 1 000 km<sup>2</sup> en 1980; se inició así la conurbación con el Estado de México, con lo que se perfiló lo que sería la ZMVM. Actualmente ésta se encuentra delimitada por 59 municipios del Estado de México, 16 delegaciones de la ciudad de México y un municipio de Hidalgo (Tizayuca), que en total suman, según los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010, 20.1 millones de habitantes.

Sin embargo, hoy en día se han trascendido sus límites territoriales, ya que alcanza numerosos municipios del estado de Hidalgo, como consecuencia de los procesos de intercambio económico, del traslado de personas, así como de la continuidad geográfica y urbana. Según el Programa para Mejorar la Calidad del Aire de la ZMVM 2002-2010, el gobierno del estado de Hidalgo considera en el corto plazo incorporar 29 municipios a la ZMVM, los cuales concentran 50% de la población total del estado, en una superficie aproximada de 25% del territorio de la entidad. La posible adición de estos 29 municipios es una muestra clara de cómo la sustentabilidad y la constante incorporación de territorio y población a la ZMVM son incompatibles, su crecimiento horizontal se llevaría a cabo a costa de la inclusión de territorios, lo que aumentaría las necesidades de transporte y disminuiría la cubierta vegetal existente. El incremento de la población del Estado de México, según datos de PROAIRE 2002-2010, sería de 587% entre 1970 y 2020; de acuerdo con la proyección, en el mismo periodo la ciudad de México sólo tendría un crecimiento de 35%.

Esta expansión ha tenido un alto costo social y ambiental, que además ha repercutido en el continuo despoblamiento de las áreas centrales que se ha venido presentando, y que ha ocurrido principalmente por los siguientes factores: *a)* elevados costos de implantación y mantenimiento; *b)* restricciones al desarrollo normal de las actividades económicas (normativa ambiental, dificultades de ampliación); *c)* deterioro de las condiciones de movilidad (congestión de circulación, limitaciones al tráfico pesado, problemas de estacionamiento), y *d)* expectativas de beneficio generadas por la recalificación del suelo hacia usos más intensivos que, junto con el deterioro y la baja calidad de algunos espacios fabriles heredados (poco adecuados

para las actuales necesidades de las empresas), desaniman a las nuevas implantaciones (Caravaca y Méndez, 2003). Además, también se deben considerar como factores las oportunidades en las áreas periurbanas con menores costos, la mayor oferta de suelo urbanizado y de inmuebles para la actividad productiva, la menor restricción de circulación y estacionamiento, así como los incentivos económicos para la instalación de empresas generadoras de empleos en esas zonas.

La distribución territorial de la población del Valle de México ha repercutido en la sostenibilidad de la ciudad y en la pérdida de vocación habitacional del espacio urbanizado, generando la subutilización de equipamiento, infraestructura y servicios urbanos en la zona central.

Una causa del desordenado crecimiento de la ciudad ha sido la apertura masiva de suelo para la construcción habitacional, sin contar con una adecuada planeación. La tendencia ha sido la compra de suelo barato en la periferia sin tener que invertir en infraestructura y servicios. Frente a esta problemática, con el fin de aprovechar el espacio construido y revertir las tendencias de crecimiento expansivo, el Gobierno del DF (GDF) ha implementado una serie de políticas que han tratado de impulsar el crecimiento habitacional en la ciudad de México (Castillo, 2005). La estrategia de ordenamiento urbano del Gobierno del DF fue establecida básicamente con el Bando Informativo Número 2, que fue dado a conocer el 5 de diciembre de 2000 y con el que se pretendía revertir el despoblamiento de la ciudad central.

## **ORDENAMIENTO URBANO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

Desde el año 2000 el Gobierno del DF favoreció la producción masiva de vivienda nueva por el sector privado, con el fin de solucionar la problemática habitacional y urbana de la ciudad. En diciembre de ese año se dio a conocer el Bando 2, directriz de la estrategia de ordenamiento urbano. La razón de ser de este Bando fue el despoblamiento que había sufrido la llamada “ciudad central”, conformada por las delegaciones Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, así como la excesiva presión urbana del suelo de conservación y barrancas ubicadas en los lugares de recarga de mantos acuíferos en el sur y poniente de la capital.

El Bando 2 fue un instrumento de la política de ordenamiento urbano que tuvo como objetivo principal revertir el crecimiento desordenado de la ciudad, y para ello restringió la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales, que demandaban un gran consumo de agua e infraestructura, en las delegaciones del poniente y sur de la ciudad de México; específicamente, Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. A su vez, esa política buscó fomentar el crecimiento poblacional en las

delegaciones de la “ciudad central” para aprovechar la infraestructura y los servicios que se consideró eran subutilizados. Las delegaciones que quedaron al margen de estas políticas fueron Gustavo A. Madero, Azcapotzalco e Iztacalco.

Posteriormente, el 31 de diciembre de 2003 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el decreto por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF). Uno de los principales objetivos de este programa es disminuir el proceso de migración hacia los municipios conurbados para propiciar el arraigo de la población y revertir las tendencias de despoblamiento en las delegaciones centrales. El PGDUDF 2003 establece entre sus prioridades una política de reciclamiento de suelo urbano en áreas que se considera cuentan con una inversión histórica acumulada en infraestructura, propiciando así la optimización del uso del suelo, la redensificación de los espacios habitables y la ampliación del acceso a la vivienda.

De acuerdo con las características y la vocación del territorio y conforme a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el suelo de la ciudad se divide de forma primaria en dos zonificaciones generales: suelo urbano y suelo de conservación. El área definida como suelo urbano comprende las demarcaciones territoriales de Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez y Coyoacán, así como las partes localizadas al norte de esta línea, correspondientes a las delegaciones de Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac e Iztapalapa (PGDUDF, 2003:75).

Asimismo, el PGDUDF 2003 señala que el suelo urbano se encuentra con un alto grado de saturación, salvo en las áreas destinadas a parques y espacios abiertos, por lo que se prevé que la construcción de vivienda nueva puede ubicarse en los terrenos baldíos o subutilizados o en las zonas que permitan potenciar su utilización. Así se establecen las Áreas de Actuación en Suelo Urbano con Potencial de Reciclamiento, que son aquellas que cuentan con infraestructura básica y servicios urbanos adecuados, están localizadas en zonas de gran accesibilidad vial, y generalmente son ocupadas por vivienda popular unifamiliar de uno o dos niveles de altura y con grados importantes de deterioro estructural, además de contar con viviendas que podrían captar población adicional a través de la ampliación, un uso más densificado del suelo, transferencia de potencialidades de desarrollo y ofrecer mejores condiciones de rentabilidad. En esas áreas se considera, además, el aprovechamiento de predios subutilizados con estacionamientos, talleres y bodegas que operan informalmente o que representan un mayor potencial del suelo. Se aplica también a zonas industriales deterioradas o abandonadas en las que los procesos urbanos y económicos deben reconvertirse y evitar impactos negativos al medio ambiente (PGDUDF 2003:96).

En el Primer Contorno,<sup>1</sup> conformado por las demarcaciones territoriales de Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco, la política urbana está orientada a restablecer el equilibrio en la utilización y capacidad de la infraestructura y el equipamiento, así como a potenciar el aprovechamiento del suelo en sus diversos usos, con prioridad para el habitacional y el industrial. Fuera de la ciudad central, se considera a las delegaciones Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco e Iztapalapa como las más aptas para la construcción de vivienda de “interés social”. Por tal razón, los grandes conjuntos habitacionales, de 2 000 a 4 000 viviendas con un tamaño promedio de 30 a 65 metros cuadrados por vivienda, construidos entre 2001 y 2005, se localizan en la delegación Gustavo A. Madero (Benlliure, 2008:76-83).

En lo que respecta a las delegaciones del Primer Contorno (Azcapotzalco, Iztacalco y Gustavo A. Madero), que quedaron excluidas del Bando 2, se permitió una cierta flexibilidad en cuanto al contexto político y la forma de operar, esto con el propósito de llevar a cabo acciones de vivienda en estas delegaciones, sólo condicionándose a la dotación de agua y a la existencia de infraestructura. En el caso de la delegación Gustavo A. Madero, al tener una posición importante entre la ciudad central y los municipios conurbados del Estado de México, se pretendió restablecer el equilibrio en la utilización y capacidad de la infraestructura y equipamiento para así potenciar la utilización del suelo, con prioridad para el uso habitacional (Tamayo, 2007), lo que originó que los grandes conjuntos habitacionales se ubicaran en esa delegación.<sup>2</sup>

## **DINÁMICA SOCIODEMOGRÁFICA EN QUE SE ESTABLECE LA POLÍTICA DE REDENSIFICACIÓN**

La dinámica demográfica que se ha formado en la ciudad de México ha mostrado que las delegaciones que conforman la ciudad central<sup>3</sup> han presentado un fuerte proceso de desdoblamiento. En 1950 la ciudad de México contaba con 3 050 442

---

<sup>1</sup> Su delimitación obedece fundamentalmente a la posición estratégica que guardan estas delegaciones en relación con la ciudad central y los municipios conurbados del Estado de México, territorios estrechamente vinculados por la existencia de una infraestructura vial y por la presencia de las principales actividades industriales del DF (PGDUDF, 2003:92).

<sup>2</sup> Para 2007 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) tenía 120 solicitudes de desarrolladores privados para construir vivienda media, residencial y sobre todo social en delegaciones como Coyoacán, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero y Azcapotzalco, lo que nos muestra el impacto que había tenido la política de redensificación en estas delegaciones.

<sup>3</sup> Conformada por las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza.

habitantes; de este total, las delegaciones que fueron objeto de una estrategia de redensificación tenían 73.26% (2 234 795 habitantes), mientras que las delegaciones con política de restricción al crecimiento albergaban sólo 12.75% (389 005 habitantes) y las delegaciones del Primer Contorno<sup>4</sup> tenían 13.99% (426 642). Para 1970 la distribución poblacional había cambiado; la ciudad de México había duplicado su población, y ya contaba con 6 874 165 personas, pero las delegaciones centrales habían perdido participación relativa al quedarse con 42.23% (2 902 969 habitantes). En el caso de las delegaciones del Primer Contorno, la población disminuyó en 110 121 habitantes en el periodo de 1970 al 2000; para la década de 1990 el Primer Contorno presentó una tasa de crecimiento poblacional negativa de -0.5%. En el caso de la delegación Gustavo A. Madero la tasa de crecimiento poblacional, durante este mismo periodo, fue de -0.2%. Lo anterior nos muestra que pese a que estas delegaciones sufrieron un decremento de población no formaron parte de la política de redensificación del Bando 2, lo que implicó que no existieran reglas claras para la producción de vivienda en estas demarcaciones (cuadro 1).

El Bando 2 dispuso restringir la producción habitacional y de servicios en las delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, así como promover la redensificación en la delegaciones Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza; pero al no hacer referencia a las delegaciones del Primer Contorno (Azcapotzalco, Iztacalco y Gustavo A. Madero), se permitió una cierta flexibilidad en cuanto al contexto político y la forma de operar, esto con el propósito de llevar a cabo acciones de vivienda en estas delegaciones, con la sola condición de la dotación de agua y la existencia de infraestructura. Al tener una posición importante entre la ciudad central y los municipios conurbados del Estado de México, se pretendió restablecer el equilibrio en la utilización y capacidad de la infraestructura y equipamiento para así potenciar la utilización del suelo, con prioridad al uso habitacional e industrial (Tamayo, 2007).

A diferencia de la dinámica sociodemográfica de las delegaciones centrales y del primer contorno, podemos observar que las delegaciones con estrategia de restricción a las construcciones incrementaron su población absoluta y su tasa de crecimiento fue positiva; sobresalen entre las más altas Milpa Alta y Tláhuac, con tasas de crecimiento poblacional de 4.3 y 3.9%, respectivamente, en el periodo de 1990 a 2000.

---

<sup>4</sup> Conformado por las delegaciones Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco.



**Cuadro 1. Tasa de crecimiento poblacional de las delegaciones, ciudad de México**

| Demarcación                  | Población |           |           |           | Tasa de Crecimiento |           |           |  |
|------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------|-----------|-----------|--|
|                              | año       |           |           |           | año                 |           |           |  |
|                              | 1970      | 1980      | 1990      | 2000      | 1970-1980           | 1980-1990 | 1990-2000 |  |
| Ciudad de México             | 6 874 165 | 8 831 079 | 8 235 764 | 8 605 239 | 2.2                 | -0.7      | 0.4       |  |
| Delegaciones centrales       | 2 902 969 | 2 595 823 | 1 930 267 | 1 692 179 | -1.2                | -2.6      | -1.2      |  |
| Benito Juárez                | 605 962   | 544 882   | 407 811   | 360 478   | -1.1                | -2.5      | -1.2      |  |
| Cuauhtémoc                   | 927 242   | 814 983   | 595 960   | 516 255   | -1.4                | -2.7      | -1.4      |  |
| Miguel Hidalgo               | 648 236   | 543 062   | 406 868   | 352 640   | -1.9                | -2.5      | -1.4      |  |
| Venustiano Carranza          | 721 529   | 692 896   | 519 628   | 462 806   | -0.4                | -2.5      | -1.1      |  |
| Primer Contorno              | 2 197 992 | 2 685 261 | 2 191 078 | 2 087 871 | 1.8                 | -1.8      | -0.5      |  |
| Azcapotzalco                 | 534 554   | 601 524   | 474 688   | 441 008   | 1.1                 | -2.1      | -0.7      |  |
| Gustavo A. Madero            | 1 186 107 | 1 513 360 | 1 268 068 | 1 235 542 | 2.2                 | -1.6      | -0.2      |  |
| Iztacalco                    | 477 331   | 570 377   | 448 322   | 411 321   | 1.6                 | -2.1      | -0.8      |  |
| Delegaciones con restricción | 1 773 204 | 3 549 995 | 4 114 419 | 4 825 189 | 5                   | 1.6       | 1.7       |  |
| Álvaro Obregón               | 456 709   | 639 213   | 642 753   | 687 020   | 2.9                 | 0.1       | 0.6       |  |
| Coyoacán                     | 339 446   | 597 129   | 640 066   | 640 423   | 4.3                 | 0.7       | 0         |  |
| Cuajimalpa                   | 36 200    | 91 200    | 119 669   | 151 222   | 6                   | 3.1       | 2.3       |  |
| Iztapalapa                   | 522 095   | 1 262 354 | 1 490 499 | 1 773 343 | 5.9                 | 1.8       | 1.7       |  |
| Magdalena Contreras          | 75 429    | 173 105   | 195 041   | 222 050   | 5.6                 | 1.3       | 1.3       |  |
| Miipa Alta                   | 33 694    | 53 616    | 63 654    | 96 773    | 3.7                 | 1.9       | 4.3       |  |
| Tláhuac                      | 62 419    | 146 923   | 206 700   | 302 790   | 5.8                 | 4.1       | 3.9       |  |
| Tlalpan                      | 130 719   | 368 974   | 484 866   | 581 781   | 6.5                 | 3.1       | 1.8       |  |
| Xochimilco                   | 116 493   | 217 481   | 271 171   | 369 787   | 4.6                 | 2.5       | 3.1       |  |

Fuente: Estimaciones propias con base en el IX Censo General de Población 1970 (INEGI, 1970), en el X Censo General de Población y Vivienda 1980 (INEGI, 1981), en el XI Censo General de Población y Vivienda 1990 (INEGI, 1991) y en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000 (INEGI, 2001).

**Cuadro 2. Viviendas particulares habitadas en delegaciones con estrategia de redensificación**

|                        | Viviendas particulares habitadas |           |            |            |
|------------------------|----------------------------------|-----------|------------|------------|
|                        | Números absolutos                |           | Diferencia | Porcentaje |
|                        | 1990                             | 2000      |            |            |
| Ciudad de México       | 1 789 410                        | 2 103 752 | 414 581    | 17.58      |
| Delegaciones centrales | 486 772                          | 472 383   | -14 389    | -2.96      |
| Benito Juárez          | 114 002                          | 113 741   | -261       | -0.23      |
| Cuauhtémoc             | 157 079                          | 147 181   | -9 898     | -6.3       |
| Miguel Hidalgo         | 98 051                           | 94 475    | -3 576     | -3.65      |
| Venustiano Carranza    | 117 640                          | 116 986   | -1 535     | -0.56      |

Fuente: Estimaciones propias con base en el *xi Censo General de Población y Vivienda 1990* (INEGI, 1991) y en el *xii Censo General de Población y Vivienda 2000* (INEGI, 2001).

Éste fue uno de los fundamentos para la puesta en marcha del Bando 2, ya que de continuar con esta dinámica se pondría en riesgo la sustentabilidad de la ciudad de México, precisamente las delegaciones con estrategia de restricción son zonas donde existen reservas forestales.

Es importante señalar que el descenso demográfico registrado en las delegaciones centrales estuvo acompañado de una disminución en el número de viviendas particulares habitadas en el transcurso de 10 años (cuadro 2). De 486 772 viviendas particulares habitadas en 1990, las delegaciones pasaron en el 2000 a 472 383, es decir, hubo una reducción de 2.96%; se perdieron en total 14 389 viviendas particulares habitadas.

Contrariamente, en las delegaciones del Primer Contorno, donde la pérdida de población no significó la disminución de viviendas particulares habitadas, en el periodo de 1990 al 2000 se presentó un aumento de 42 946 viviendas particulares habitadas (cuadro 3), lo que significó un aumento de 9.34%; esto puede ser entendido por los cambios en la estructura demográfica y, como parte de ella, por la reducción del tamaño medio de los hogares. Cabe destacar que la delegación que presentó un aumento significativo en el número de viviendas habitadas fue Gustavo A. Madero, con un incremento de 12.33%.

En cuanto a las delegaciones con estrategia de restricción de construcciones, éstas mostraron un crecimiento del número de viviendas particulares habitadas durante el periodo de 1990 al 2000; en 1990 existían 842 549 viviendas particulares habitadas y para el 2000 la cantidad aumentó a 1 128 573 viviendas particulares habitadas. Vemos, entonces, que se incrementó en 33.95%; sobresalen Milpa Alta y Tláhuac, con un incremento de 74.17 y 79.96%, respectivamente (cuadro 4).

**Cuadro 3. Viviendas particulares habitadas en delegaciones del Primer Contorno**

|                   | Viviendas particulares habitadas |         |            |            |
|-------------------|----------------------------------|---------|------------|------------|
|                   | Números absolutos                |         | Diferencia | Porcentaje |
|                   | 1990                             | 2000    |            |            |
| Primer Contorno   | 459 850                          | 502 796 | 42 946     | 9.34       |
| Azcapotzalco      | 103 130                          | 109 233 | 6 103      | 5.92       |
| Gustavo A. Madero | 262 905                          | 295 329 | 32 424     | 12.33      |
| Iztacalco         | 93 815                           | 98 234  | 4 419      | 4.71       |

Fuente: Estimaciones propias con base en el *XI Censo General de Población y Vivienda 1990* (INEGI, 1991) y en el *XII Censo General de Población y Vivienda 2000* (INEGI, 2001).

**Cuadro 4. Viviendas particulares habitadas en las delegaciones con restricción**

|                              | Viviendas particulares habitadas |           |            |            |
|------------------------------|----------------------------------|-----------|------------|------------|
|                              | Números absolutos                |           | Diferencia | Porcentaje |
|                              | 1990                             | 2000      |            |            |
| Delegaciones con restricción | 842 549                          | 1 128 573 | 286 024    | 33.95      |
| Álvaro Obregón               | 133 937                          | 163 481   | 29 544     | 22.06      |
| Coyoacán                     | 142 533                          | 163 036   | 20 503     | 14.38      |
| Cuajimalpa                   | 23 422                           | 33 163    | 9 741      | 41.59      |
| Iztapalapa                   | 294 738                          | 403 922   | 109 184    | 37.04      |
| Magdalena Contreras          | 40 247                           | 51 831    | 11 584     | 28.78      |
| Milpa Alta                   | 12 258                           | 21 350    | 9 092      | 74.17      |
| Tláhuac                      | 39 311                           | 69 564    | 30 253     | 79.96      |
| Tlalpan                      | 103 137                          | 140 148   | 37 011     | 35.89      |
| Xochimilco                   | 52 966                           | 82 078    | 29 112     | 54.96      |

Fuente: Estimaciones propias con base en el *XI Censo General de Población y Vivienda 1990* (INEGI, 1991) y en el *XII Censo General de Población y Vivienda 2000* (INEGI, 2001).

En resumen, se puede observar que mientras las delegaciones con estrategia de restricción de construcciones crecieron en términos poblacionales y de vivienda, aquellas con estrategia de redensificación presentaron hasta el 2000, de acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda, un descenso bajo los mismos términos, es decir, de población y viviendas particulares habitadas. Mientras que las delegaciones del Primer Contorno, que no contaron con una estrategia específica de redensificación, se situaron en una posición distinta: por un lado presentaron un aumento en el número de viviendas particulares habitadas, pero por otro lado perdieron población, es claro que al permanecer sin una política específica esto

implicó que la promoción de vivienda en estas delegaciones se realizara bajo un esquema diferente.

Por otro lado, se calcula que el déficit de vivienda en la ciudad de México de 1995 al 2000 fue de 294 459 unidades, incluyendo la necesidad de vivienda nueva y por mejoramiento. Las áreas donde las condiciones de la vivienda son poco satisfactorias se localizan en las delegaciones Venustiano Carranza, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo en la ciudad central; Gustavo A. Madero en el Primer Contorno, así como casi la totalidad de las delegaciones con restricción: Iztapalapa, Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta. En la mayoría de los casos la precariedad o el mal estado coinciden con su ubicación en zonas de alto riesgo (PGDUDF, 2003:35).

Luego entonces, el programa de vivienda en el marco del Bando 2 se definió con base en la pérdida de población y vivienda de las delegaciones centrales, el impacto del crecimiento desordenado, la pérdida de suelo urbano con vocación habitacional y la exigencia de preservar la zona de conservación.

## **CONJUNTOS HABITACIONALES EN LA CIUDAD DE MÉXICO DESPUÉS DEL BANDO 2**

La política de redensificación implementada por el gobierno de la ciudad de México desde el 2000 ha propiciado una importante participación del sector inmobiliario en la producción de vivienda, que se concretó en la construcción de conjuntos habitacionales de diversas escalas. Para realizar este análisis se utilizará la clasificación según el número de viviendas (Esquivel y Durán, 2006):

|                        |                           |
|------------------------|---------------------------|
| Conjuntos pequeños:    | De 40 a 150 viviendas     |
| Conjuntos medianos:    | De 151 a 600 viviendas    |
| Conjuntos grandes:     | De 601 a 1 300 viviendas  |
| Conjuntos muy grandes: | De más de 1 300 viviendas |

La producción de conjuntos habitacionales en la ciudad de México durante el periodo 2000-2010, esto es, después de la puesta en operación del Bando 2, se ha presentado con mayor importancia en las delegaciones centrales, cómo podemos observar en la cuadro 5. En la delegación Benito Juárez se construyeron 200 conjuntos habitacionales, que equivalen a 26.18% del total de los conjuntos producidos en el DF; mientras que en la delegación Miguel Hidalgo se edificaron 194, lo que representa 25.39% del total construido, y en tercer lugar se situó la delegación Cuauhtémoc con 100 conjuntos construidos, que constituyen 13.09%. En cuanto a la delegación Venustiano Carranza, allí se construyeron 67 conjuntos,

con una participación de sólo 8.77%. Es decir, las delegaciones centrales representaron 73.43% del total de conjuntos habitacionales construidos en la ciudad de México en el decenio del 2000 a 2010.

No obstante, estas acciones representaron sólo 59.59% del total de las unidades de vivienda construidas en el DF (59 059 viviendas). Esto nos muestra que la promoción de vivienda en esta zona se dio principalmente a través de la implementación de conjuntos habitacionales de pequeña escala que consolidaron la recuperación del uso habitacional en esta zona. Con respecto a las delegaciones del primer contorno podemos observar que se construyeron, durante el periodo 2000-2010, sólo 118 conjuntos habitacionales, lo que representa 15.45% del total de conjuntos construidos en el DF; sin embargo en cuanto a unidades de vivienda el número total fue de 26 767, conformando 27.01% de las viviendas construidas en el DF. Es importante destacar que pese a que la delegación Gustavo A. Madero tiene una participación del 1.83% del total de conjuntos del DF, con relación a las unidades de vivienda construidas, se situó en tercer lugar con el 14.86% (14 726 viviendas), sólo por debajo de las delegaciones Miguel Hidalgo y Benito Juárez (cuadro 5). Esto se debe a que en Gustavo A. Madero las acciones de vivienda estuvieron enfocadas a la promoción de megaproyectos habitacionales que se ubicaron en predios que habían tenido un uso industrial y que posteriormente quedaron totalmente abandonados.

En el mapa 1 podemos observar que los conjuntos habitacionales más pequeños se concentraron en las delegaciones centrales, mientras que los megaproyectos habitacionales se construyeron en la delegación Gustavo A. Madero (de 1 250 a 4 123 viviendas).

Esto se puede entender debido al uso de suelo industrial que había predominado en la zona; a finales de la década de los setenta la ciudad de México contaba con 44 zonas industriales, clasificadas de la siguiente forma: Tipo 1. Zonas industriales con áreas habitacionales, Tipo 2. Zonas industriales con viviendas mezcladas y Tipo 3. Zonas exclusivamente industriales. En la delegación Gustavo A. Madero existían zonas industriales de tipo 1 al norponiente, en las colonias Santa Rosa, San Juan de la Escalera, Guadalupe y Ampliación Progreso Nacional; más al sur y colindando con la delegación Azcapotzalco estaba la colonia Vallejo; al norte, en las colonias González Romero, Villa Hermosa, Del Obrero, Nueva Atzacualco, Unidad Habitacional el Coyoil, y en la parte centro la colonia Aragón. La zona industrial tipo 2 se situaba al poniente, en la colonia Granjas México. La zona tipo 3, o sea, exclusivamente industrial, estaba al norponiente, en las colonias Pípsa, San Bartolo Tenayuca y Vallejo Patera; en el centro, en las colonias Gustavo A. Madero y Díaz Mirón; al oriente, en Constitución de la República, y al poniente de esta colonia,

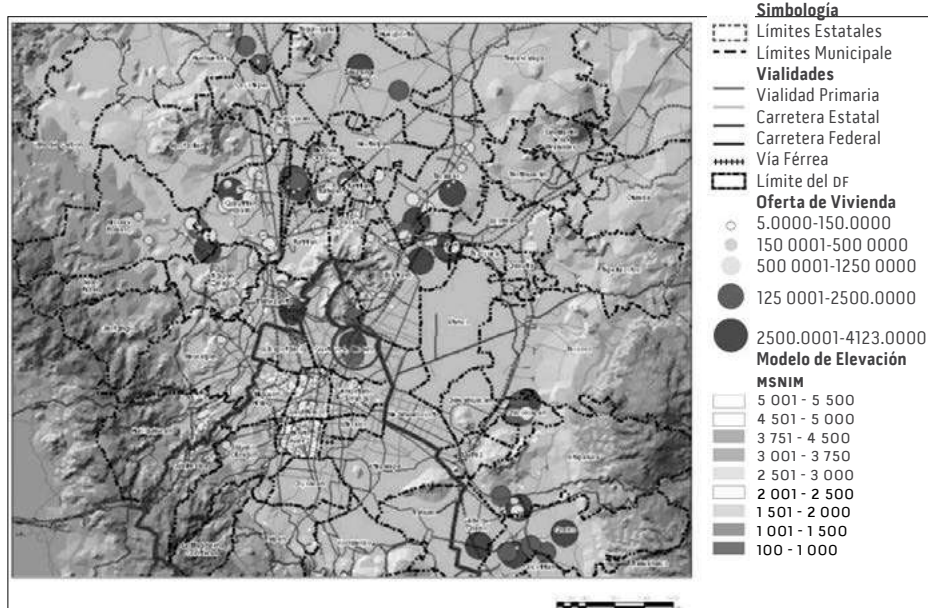
en Granjas México, DM Nacional, Ampliación San Juan de Aragón y Santa Coleta, y al sur, en las colonias Guadalupe Tepeyac, Bondojito, Ampliación La Joyita y en forma de corredor urbano sobre Ferrocarril Hidalgo y avenida Ferrocarril Industrial (Espinosa, 2003:256 y 257).

**Cuadro 5. Conjuntos habitacionales construidos en la ciudad de México**

| Demarcación                         | Pequeños   | Medianos  | Grandes  | Muy grandes | Total de conjuntos | Total de viviendas construidas | % Total de conjuntos | % Total de viviendas construidas |
|-------------------------------------|------------|-----------|----------|-------------|--------------------|--------------------------------|----------------------|----------------------------------|
| <b>Delegaciones Centrales</b>       |            |           |          |             |                    |                                |                      |                                  |
| Benito Juárez                       | 185        | 14        | 1        | 0           | 200                | 16 309                         | 26.18                | 16.46                            |
| Miguel Hidalgo                      | 158        | 34        | 2        | 0           | 194                | 21 643                         | 25.39                | 21.84                            |
| Cuauhtémoc                          | 81         | 17        | 2        | 0           | 100                | 12 250                         | 13.09                | 12.36                            |
| Venustiano Carranza                 | 53         | 11        | 3        | 0           | 67                 | 8 857                          | 8.77                 | 8.94                             |
| <b>Total</b>                        | <b>477</b> | <b>76</b> | <b>8</b> | <b>0</b>    | <b>561</b>         | <b>59 059</b>                  | <b>73.43</b>         | <b>59.59</b>                     |
| <b>Primer Contorno</b>              |            |           |          |             |                    |                                |                      |                                  |
| Azcapotzalco                        | 45         | 16        | 1        | 0           | 62                 | 7 658                          | 8.12                 | 7.73                             |
| Gustavo A. Madero                   | 5          | 4         | 1        | 4           | 14                 | 14 726                         | 1.83                 | 14.86                            |
| Iztacalco                           | 34         | 8         | 0        | 0           | 42                 | 4 383                          | 5.5                  | 4.42                             |
| <b>Total</b>                        | <b>84</b>  | <b>28</b> | <b>2</b> | <b>4</b>    | <b>118</b>         | <b>26 767</b>                  | <b>15.45</b>         | <b>27.01</b>                     |
| <b>Delegaciones con restricción</b> |            |           |          |             |                    |                                |                      |                                  |
| Álvaro Obregón                      | 26         | 10        | 0        | 1           | 37                 | 6 827                          | 4.84                 | 6.89                             |
| Coyoacán                            | 4          | 0         | 0        | 0           | 4                  | 258                            | 0.52                 | 0.26                             |
| Cuajimalpa                          | 18         | 7         | 1        | 0           | 26                 | 4 263                          | 3.4                  | 4.3                              |
| Iztapalapa                          | 6          | 3         | 0        | 0           | 9                  | 1 324                          | 1.18                 | 1.34                             |
| Magdalena Contreras                 | 0          | 0         | 0        | 0           | 0                  | 0                              | 0                    | 0                                |
| Milpa Alta                          | 0          | 0         | 0        | 0           | 0                  | 0                              | 0                    | 0                                |
| Tláhuac                             | 3          | 0         | 0        | 0           | 3                  | 236                            | 0.39                 | 0.24                             |
| Tlalpan                             | 6          | 0         | 0        | 0           | 6                  | 377                            | 0.79                 | 0.38                             |
| Xochimilco                          | 0          | 0         | 0        | 0           | 0                  | 0                              | 0                    | 0                                |
| <b>Total</b>                        | <b>63</b>  | <b>20</b> | <b>1</b> | <b>1</b>    | <b>85</b>          | <b>13,285</b>                  | <b>11.13</b>         | <b>13.4</b>                      |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por las delegaciones políticas a través del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

**Mapa 1. Conjuntos habitacionales construidos según número de viviendas entre el 2000 y 2005**



Fuente: Benlliure, 2008, con base en datos de Desarrolladora Metropolitana, S.A. de C.V.

Sin embargo, debido al cierre de industrias o a la relocalización de algunas en otros ámbitos territoriales con mayores ventajas de localización con relación a los mercados externos, se ha dejado el camino libre a los cambios de usos del suelo industrial a otros usos, particularmente de vivienda. Los grandes predios abandonados, que sin duda tienen una ubicación privilegiada, han originado la necesidad de identificarlos y establecer propuestas tendientes a aprovechar el potencial que representan. Esto ha generado que empresas inmobiliarias produzcan viviendas en serie a bajo costo. La población objetivo de estos agentes inmobiliarios ha sido el sector que puede acceder a estas viviendas a través de los créditos que otorgan las instituciones públicas. Es así que, para contrarrestar el incremento de los precios del suelo y reducir el impacto por vivienda, los desarrolladores han optado por incrementar las densidades en los conjuntos habitacionales.

Este aumento en la densidad de vivienda en los conjuntos habitacionales ha ido reduciendo el tamaño promedio de las viviendas, sobre todo en el caso de la delegación Gustavo A. Madero, que van de 30 a 65 m<sup>2</sup>, lo que nos indica que se construyeron más viviendas en un solo predio pero con una menor dimensión. Esta

dinámica en el tamaño de las viviendas puede estar relacionada con la oferta, que va dirigida a familias con menores recursos económicos y que pueden adquirir una vivienda en los límites del DF con el financiamiento de instituciones públicas como el Fovissste o el Infonavit.

Sin duda, con esta reducción de las dimensiones de la vivienda los desarrolladores han conseguido incrementar la densidad y compensar en parte el incremento del costo de suelo. No obstante, esto ha representado problemas para las familias que habitan estos conjuntos, ya que la falta de espacio para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros lleva a un hacinamiento crítico, con espacios internos poco funcionales, lo cual afecta la privacidad y calidad de vida de sus habitantes.

## CONFLICTO DE INTERESES

El PGDUDF 2003 contempla que la vivienda requerida en la ciudad de México puede ser construida en las delegaciones con Áreas con Potencial de Reciclamiento. Esta política da por hecho que estas delegaciones cuentan con infraestructura urbana y servicios públicos “subutilizados”.

Hoy en día los megaproyectos habitacionales son un claro ejemplo de la forma en que se ha intentado potenciar la utilización del suelo en la ciudad a través del reciclamiento y la reconversión urbana. Financiados por capital privado y articulados por un proceso de desindustrialización, los megaproyectos han impactado las zonas urbanas preexistentes y han impulsado la desregulación de las normas urbanas.

La reestructuración del espacio urbano en que ha derivado la política de reciclamiento y reconversión del suelo en las delegaciones de la ciudad de México con uso de suelo industrial ha generado el incremento de megaproyectos habitacionales, que son en la actualidad una de las modificaciones espaciales más representativas.

Se habla de los beneficios que este tipo de proyectos traen consigo, como un mayor aprovechamiento del suelo urbano, mejora de la imagen urbana, refuncionalización del espacio, y sobre todo proporcionar vivienda a la población que se pretende permanezca en la ciudad de México y a la que se trata de atraer para redensificar las delegaciones que han perdido población. No obstante, se ha podido constatar la inconformidad de la población residente, que ha intentado evitar que prosperen las gestiones de las inmobiliarias para que se les permita construir este tipo de proyectos habitacionales.

Roberto Camagni (2005) reconoce la importancia de los vínculos entre el análisis territorial (alcance de las políticas) y los objetivos de la gestión urbana (valores-objetivos de gestión urbana). En términos del primero, se estudian los efectos locales sobre las colectividades y la necesidad de desarrollar estrategias de gestión urbana



para mitigarlos. En los del segundo, se refiere principalmente a las sinergias entre habitabilidad y funcionalidad urbanas que unen a varios componentes. Para alcanzar los niveles de lo que se llama “sostenibilidad interna”, se requiere la incorporación de dimensiones regulatorias o normativas, financiamiento, institucionalidad, y participación e involucramiento ciudadano.

La construcción y operación de conjuntos habitacionales de grandes dimensiones muestra una intervención que genera impactos directos e indirectos, así como externalidades positivas importantes; no obstante, también se generan externalidades negativas. Este tipo de intervenciones de escala local tienen la capacidad de cambiar las condiciones del área en la que se sitúan. Reflejan, entonces, la relación entre las dimensiones social-ambiental-económico-institucional y la temporalidad de las inversiones requeridas. Por lo tanto, este tipo de proyectos requieren aceptación social y estudios de costo-beneficio que valoren las múltiples variables que coexisten en la zona. Sin embargo, estos grandes proyectos no son suficientes sin transformaciones sustanciales, ya que sin cambiar la cobertura de servicios, la infraestructura, el uso de los modos de transporte, el uso per cápita de agua potable, entre otros factores, se corre el riesgo de un deterioro en la calidad de vida tanto de los nuevos habitantes como de los antiguos residentes.

Por ejemplo, el 9 de septiembre de 2005 los vecinos bloquearon el cruce de las avenidas Eduardo Molina y San Juan de Aragón en protesta por la construcción de cuatro conjuntos habitacionales con un total de 11 683 viviendas. Le exigieron a la jefa delegacional de Gustavo A. Madero, en ese entonces Patricia Ruiz Anchondo, la cancelación de dichas obras, que representaban la llegada de cerca de 50 000 nuevos habitantes. Representantes de las colonias Salvador Díaz Mirón y Vasco de Quiroga, entre otras, mencionaron que la situación era “caótica” desde 2004, cuando se iniciaron esas obras (*La Jornada*, 2005).

Según algunos vecinos, la protesta fue por la falta de estacionamiento, la saturación de vialidades, así como por un deficiente suministro de agua y luz que no sólo afecta a los residentes antiguos sino que afectaría también a los nuevos pobladores.

En 2006, vecinos de las colonias Vasco de Quiroga y Salvador Díaz Mirón, del perímetro de la delegación Gustavo A. Madero, bloquearon de nuevo la avenida Eduardo Molina en protesta por el aumento de las licencias de construcción de complejos habitacionales (Notimex, 2006). Sin embargo, este tipo de protestas no prosperaron y se continuó con la construcción de estos espacios habitacionales en la delegación Gustavo A. Madero que actualmente se encuentran operando.

Los gobiernos locales y los promotores privados, como las constructoras, deben enfrentarse a la toma de decisiones en la construcción de megaproyectos habitacionales, pero deben contar con indicadores específicos, en este caso de tipo cuali-

tativo, y a su vez complementarse con otras variables de decisión “asociadas” que les permitan tener una visión más amplia de las repercusiones que traerá consigo el proyecto.

Sin duda, deben contar también con la participación pública y privada, ya que los efectos negativos que tienen este tipo de proyectos urbanos minimizan a veces los efectos positivos en todas sus variedades. Se deben reducir al máximo los impactos negativos producidos por este tipo de intervenciones urbanas o replantear el proceso de la toma de decisiones para que éste permita interiorizar las externalidades negativas, es decir, que el gobierno debería establecer medidas de orden y control para regular ciertos comportamientos negativos por medio de subvenciones.

## CONCLUSIONES

La vivienda ha sido un factor importante en la industria de la construcción de la ciudad de México, que ha estado en evidente desventaja frente a la vivienda construida en el Estado de México. Asimismo, el déficit y la precariedad en este rubro han generado desafíos a la política urbana. La política de redensificación y la recuperación de la vocación habitacional del suelo han acarreado impactos favorables, han impulsado la actividad inmobiliaria, han generado mecanismos que facilitan y reducen los trámites, además de otorgar incentivos y subsidios para la construcción de vivienda de interés social y popular. Asimismo han optimizado la utilización del suelo con la recuperación de predios que se encontraban en total abandono, han reubicado a la población que se localizaba en zonas de alto riesgo o en inmuebles con alto riesgo estructural y han dotado de vivienda de interés social en zonas con buena ubicación.

Sin embargo se requiere considerar la oposición de los ciudadanos, que tienen una percepción negativa centrada en la premisa de que “cuando existe un mayor número de habitantes esto se traduce en el deterioro en la calidad de los servicios públicos”. Esto es, que no se puede brindar el mismo servicio para un mayor número de consumidores cuando la capacidad sigue siendo la misma, y así se origina una cobertura deficiente. Esta percepción es comprensible, ya que la saturación y el uso más intenso de la infraestructura urbana, así como el consumo de los bienes públicos locales, las redes de servicios y el espacio público, determinan que la provisión sea insuficiente, traduciéndose en una externalidad negativa. De este modo, las imperfecciones de los mercados del suelo urbano generan fallas en su funcionamiento que se traducen en desequilibrio entre los beneficios individuales y el bienestar general. El aprovechamiento del suelo urbano, basado en lo que se considera “infraestructura adecuada” y con capacidad de dotación de servicios (economías de

escala) para la producción de vivienda en conjunto, permite ahorros en los costos de urbanización; sin embargo la inversión en la ampliación, mantenimiento y mejora de las redes de infraestructura es una condición indispensable para que el proceso de redensificación ocurra de manera óptima; si estos costos no son internalizados, se traducen en una afectación al bienestar de la comunidad.

Los megaproyectos habitacionales han sido sobrestimados por la rentabilidad que generan sin tomar en consideración la factibilidad, así como los beneficios y perjuicios que resultan del impacto que ocasionarán en los grupos interesados. No se valoran los costos y beneficios, no se identifican las repercusiones indirectas (externalidades), que son el resultado de las fallas del mercado, y que no son fáciles de identificar, ya que se requiere de una evaluación en términos multidimensionales. Los impactos negativos que tienen este tipo de intervenciones anulan en muchas ocasiones los beneficios que pudieron generar.

El reto es buscar los mecanismos para reducir los impactos negativos; el resultado va a depender de la escala y la complejidad. Sin duda, el sector público y la participación ciudadana tienen una función muy importante en la regulación de estos proyectos. Se debe contar con reglas claras que permitan garantizar el bienestar de la comunidad sin que se favorezcan los intereses privados. Como señalan Lungo y Smolka (2005), la esencia del problema radica en que para solucionarlo se debe lograr un equilibrio adecuado entre controles efectivos *ex ante* (formulación, negociación y diseño) y *ex post* (implementación, gestión, explotación y efectos).

Los impactos negativos se han presentado sobre todo debido a la problemática que existe con la infraestructura pública, que presenta un grado de deterioro importante originado por su antigüedad y por la falta de mantenimiento. Tal vez el conflicto más crítico se centra en la red de agua potable, que presenta una serie de fugas que tienden a incrementarse a medida que aumenta su antigüedad. Dado este escenario es un hecho que la población padece falta de agua, y que la llegada de nuevos habitantes ha repercutido en una menor dotación per cápita.

El resultado de esta situación ha sido que los costos para el mejoramiento de las redes y servicios públicos están siendo sufragados con el dinero de los contribuyentes, cuando deberían de ser financiados, al menos parcialmente, por medio de la recuperación de la plusvalía que se genera en las zonas en las que se permite mayor intensidad del uso del suelo.

Otro factor importante en la oposición de los vecinos es la escala del proyecto, ya que, por ejemplo, en la delegación Gustavo A. Madero se han construido los conjuntos habitacionales con mayor número de viviendas, sobre todo en áreas fabriles en abandono. Los grandes terrenos baldíos que ocupaban estas fábricas han sido destinados a la construcción de vivienda, lo que sin duda ha influido en las muestras

de rechazo de la comunidad, puesto que ha habido otras acciones de vivienda, de menor escala, que no han provocado un rechazo tan marcado.

No obstante, puede destacarse que esta política de recuperación y reciclamiento de predios abandonados ha traído consigo una mejor imagen urbana y un aumento en la oferta de comercios y servicios, además de que se han rehabilitado algunos espacios públicos y áreas recreativas. Esto ha tenido una buena aceptación en la comunidad, ya que se vincula con el mejoramiento de la seguridad pública y de las zonas abandonadas.

Las ventajas en las que se fundamenta la política de redensificación son: preservación del suelo de conservación, aumento en la eficiencia y utilización del transporte público, reducción de las emisiones contaminantes, reducción de la distancia y el tiempo de los trayectos, servicios públicos menos costosos, mezcla de usos del suelo, inclusión social, entre otras. Sin embargo existe el otro lado de la moneda, la oposición a la llegada de un mayor número de habitantes, en especial por la presunción de que las infraestructuras y servicios públicos son insuficientes para soportar un aumento en la demanda; aunado a esto, existe la convicción de que la dinámica social va a ser alterada por la llegada de nuevos pobladores con costumbres y tradiciones diferentes a las de la comunidad existente. La percepción de la comunidad es que la calidad de vida se deteriora cuando llegan “otros” a invadir el espacio que habitan.

Como menciona Coulomb (2006), es posible que los vecinos estén expresando su inconformidad para aceptar cambios en su entorno construido que impliquen lo que consideran, a veces con fundamento, una desvalorización de sus propiedades.

El problema que trae consigo que las autoridades autoricen la inclusión de megaproyectos habitacionales es que se realizan sin una visión lógica de que existe la necesidad de fortalecer los servicios públicos para que sigan operando con igual o mejor calidad que antes. El gobierno local debe garantizar a los vecinos que el suministro de agua potable, la seguridad pública, la recolección de basura, etcétera, se mantendrán sin efectos negativos, esto a través de la internalización de costos entre los promotores de vivienda.

Pero ¿cómo articular los intereses de la ciudad con los intereses del barrio o colonia?, un elemento fundamental para el adecuado establecimiento de estos megaproyectos habitacionales. Una opción es realizar una correcta evaluación del impacto urbano y con los datos obtenidos establecer los criterios adecuados para su ejecución; esto es, tomar en consideración las condiciones reales de infraestructura y servicios en la zona y su posible afectación con la llegada de un determinado número de nuevos pobladores, para con estos datos previos a la construcción del proyecto generar la infraestructura y los servicios requeridos para atender a la nueva

población. En este sentido, se buscaría la corresponsabilidad entre autoridades y empresas inmobiliarias para que se conviertan en detonantes de un desarrollo, y no de un crecimiento que sólo generaría problemas sociales y políticos en el corto plazo.

Otro factor importante que se debe destacar es la escasa participación ciudadana, que es fundamental durante todo el proceso de planeación, no sólo durante algunas etapas, así como la falta de compromiso de las autoridades, que pretenden involucrar a la comunidad cuando ya se han tomado las decisiones; esto sin duda produce frustración y enojo entre la comunidad, que ha desembocado en abiertas confrontaciones entre autoridades y vecinos. En este sentido, las autoridades se justifican señalando la apatía de la población para involucrarse en la toma de decisiones, pero también es evidente que en ocasiones se descalifican las demandas de la comunidad, por considerar que no está bien informada y que no es posible integrarlas todas ya que pueden ser contradictorias; sin embargo deben considerarse seriamente todos los puntos de vista, y para eso es necesario establecer mecanismos de mediación que permitan acercarse a soluciones aceptables para todos.

Es necesario tener en cuenta la participación ciudadana como parte fundamental para realizar este tipo de proyectos, garantizando un esquema flexible para cada proyecto y para cada tipo de comunidad. La toma de decisiones compartidas debe hacerse de manera responsable para que los posibles impactos ambientales, sociales y económicos no recaigan sólo en una de las partes involucradas, la comunidad, pues los sectores privado y público son los responsables de las externalidades positivas y negativas que implica cualquier proyecto urbano.

Para realizar un proyecto con estas características se debe mantener una adecuada relación entre usos privados y usos públicos de acceso gratuito; evitar su ubicación en zonas donde se localicen núcleos de población de gran densidad; excluir zonas que requieran grandes inversiones de infraestructura; buscar soluciones consensuadas con los actores involucrados; garantizar absoluta transparencia en las negociaciones entre actores públicos y privados; garantizar una participación significativa de la delegación en la recuperación de las plusvalías con sentido de redistribución social, así como crear instrumentos e instancias para el control ciudadano de la gestión.

Como señala Coulomb (2006), la política urbana, la legislación y la normatividad deben ser eficientes para que los conflictos sociales no afecten el desarrollo de la ciudad. Es importante trabajar a escala menor la ciudad de México o las delegaciones políticas (barrios o colonias) para contar con una planeación urbana con la participación de los vecinos.

## BIBLIOGRAFÍA

- BENLLIURE, Pablo. 2008. "La expansión urbana. Reciclamiento o desbordamiento", en Jorge Legorreta (coord.). *La ciudad de México al debate*. México: EÓN/UAM Azcapotzalco.
- CAMAGNI, Roberto. 2005. *Economía Urbana*. Antoni Bosch Editores. Barcelona: España.
- CARAVACA, Inmaculada, y Ricardo Méndez. 2003. "Trayectorias industriales metropolitanas: nuevos procesos, nuevos contrastes", *Eure. Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, vol. 29, núm. 87 pp. 37-50. Santiago: Universidad Católica de Chile.
- CASTILLO, L. 2005. "Regreso a la Ciudad Central", Quinto Seminario Internacional de Suelo Urbano. La redensificación de la Ciudad Central a debate. ¿para qué, para quién, cómo?, Ciudad de México, 29 y 30 de septiembre de 2005.
- COULOMB, René. 2006. "La democracia ciudadana, entre el barrio y la ciudad", en Lucía Álvarez, Carlos San Juan y Cristina Sánchez Mejorada (coords.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*. México: Comité Editorial del CEIICH, UNAM, UAM-A, UACM, INAH, Plaza y Valdés, pp. 131-151.
- ESPINOSA, Enrique. 2003. *Ciudad de México. Compendio cronológico de su desarrollo urbano (1521-2000)*. México: Instituto Politécnico Nacional.
- ESQUIVEL, María Teresa, y Ana María Durán. 2006. *Conjuntos y unidades habitacionales en la ciudad de México. En busca de espacios sociales y de integración barrial*. Judith Villavicencio (coord.). México: UAM-Azcapotzalco, Red de Investigación Urbana, A.C., 204 p.
- GOBIERNO DEL DF. Bando Informativo Número 2.
- GÓMEZ, Laura. Notimex. 2006. "Bloquean vecinos Eduardo Molina", 5 de abril, México. Periódico *La Jornada*, Laura Gómez, México, D.F., 25 de octubre de 2005.
- LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. 2006.
- LUNGO, M., y M. Smolka. 2005. "Suelo y grandes proyectos urbanos: La experiencia latinoamericana", *Land Lines*, vol. 17, núm. 1.
- PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. 2003.
- TAMAYO, Sergio. 2007. "La política del Bando 2 y el debate público", en *Los Desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas ambientales en el Distrito Federal 2000-2006*. México: Gobierno del Distrito Federal-Seduvi-INVI/Centro de Estudios de la Ciudad-UACM/Centro de Estudios Sociales y Culturales "Antonio Montesinos A.C.", pp. 31-76.

# **MECANISMOS Y FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA**





# RENOVACIÓN HABITACIONAL EN COLONIAS POPULARES CONSOLIDADAS DE LOS PRIMEROS SUBURBIOS (*INNERBURBS*) EN MÉXICO

---

Peter Ward\*

El propósito de esta breve intervención es plantear que —como académicos e investigadores— pensemos en una nueva generación de política habitacional enfocada en los asentamientos informales ya consolidada que hoy en día forman parte del anillo intermedio informal. Los estudios comparativos de la Red Latinoamericana Habitacional<sup>1</sup> (LAHN, por sus siglas en inglés) son enfocados en los principales hallazgos obtenidos sobre el fenómeno de las colonias consolidadas que se formaron hace unos cuarenta años. Posteriormente describo las directrices de la política habitacional frente a estas áreas como parte de los preparativos y como un insumo a los debates para ser considerado en el Tercer Congreso de UN-HÁBITAT, en 2016.

Como ya se sabe, en las generaciones anteriores la política de vivienda se basó en los varios fondos habitacionales de los años sesenta y setenta, creándose instituciones con ese fin como INVI, INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO, etcétera; pero progresivamente se ha observado la intervención internacional de actores, instituciones y fondos como el Banco Mundial en proyectos directos para apoyar la autoconstrucción, la instalación de infraestructura, resolver la tenencia de la tierra, etcétera. Estamos hablando de la época de Hábitat I, entre 1976 y 1977. Posteriormente, con Hábitat en 1996 la discusión tornaba alrededor de los derechos a la ciudad, a la habitación digna, y seguía esta intervención de organizaciones con un desarrollo masivo de vivienda social, sobre todo a partir de 1996 y en las últimas dos administraciones (2000-2006, 2006-2012).

En efecto, tanto el enfoque en las políticas públicas de regularización en colonias informales de autoconstrucción en la periferia como la construcción de obras masivas de interés social por el sector privado nos han conducido a casi olvidar políticas de rehabilitación del parque habitacional que se formó hace 30 o 40 años en las colonias populares, hecho por invasión, por fraccionamiento clandestino y

---

\* Decano de investigación en el LBJ School of Public Affairs y profesor/investigador en la misma escuela y en el Departamento de Sociología de la Universidad de Texas en Austin.

<sup>1</sup> [www.lahn.utexas.org](http://www.lahn.utexas.org).

con autoconstrucción. Al haberse formado años atrás, estas colonias consolidadas ya forman parte de los primeros suburbios (o *innerburbs*, como los llamamos en el LAHN), puesto que son las primeras áreas de desarrollo que antes estaban en la periferia, y hoy en día forman parte del anillo intermedio de las ciudades.

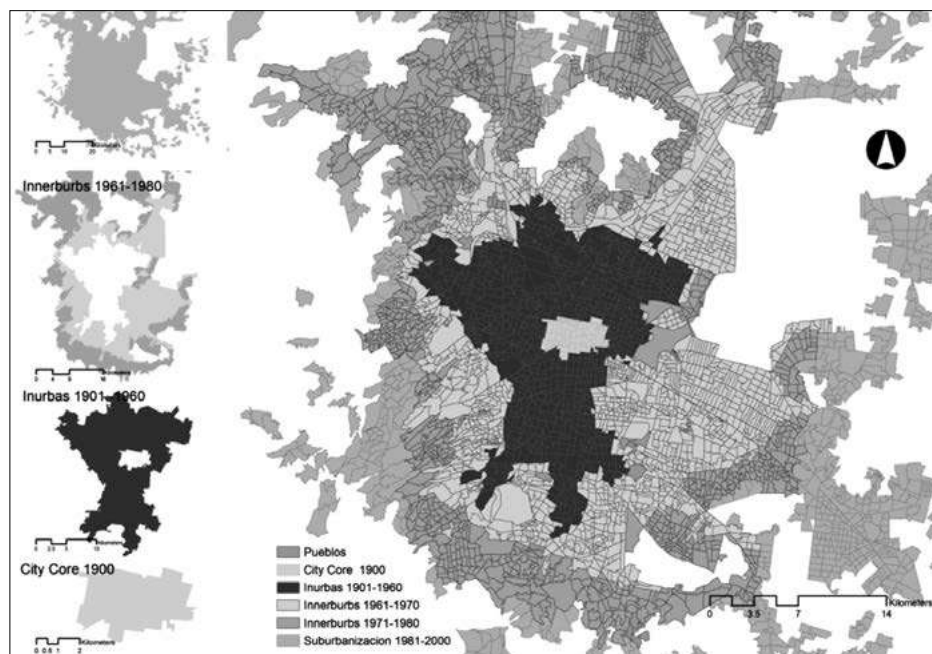
Con base en lo anterior, se plantea la necesidad de políticas de rehabilitación de estas viviendas, que actualmente se encuentran muy deterioradas —esto también representa un nuevo eje de trabajo en la investigación de los estudios paralelos sobre *First Suburbs*, de Katz y sus colegas de la Institución Brookings de Estados Unidos—. El punto fundamental para las políticas urbanas y habitacionales es “regresar a la ciudad” y buscar densificarla sin promover el desalojo de la población. Son precisamente estas áreas las que cuentan con una buena localización, infraestructura y sistemas de transporte público, y que ofrecen oportunidades para el desarrollo y regeneración de la ciudad.

Este mismo acercamiento se está proponiendo en Estados Unidos —que argumenta que hay que volver y prestar atención a los suburbios que se formaron en las ciudades entre 1950 y 1980, y enfocarse en programas de sustentabilidad urbana y no de expansión de los suburbios y los *exurbs*—. En este sentido, el propósito de nuestra investigación fue identificar, entender y analizar a estas colonias populares ya consolidadas que se encuentran en el anillo intermedio de once ciudades latinoamericanas (en nueve países), para posteriormente considerar los nuevos ejes de una política habitacional enfocada en atender dicha problemática atendiendo tanto a las viviendas como a las comunidades y los barrios. Con tal objetivo en mente, se realizó un informe comparativo de dicha investigación utilizando los mismos protocolos y la misma metodología para las ciudades estudiadas (véase Ward, Jiménez y Di Virgilio, 2014). En el caso de México, trabajamos sobre tres ciudades: Monterrey, Guadalajara y la ciudad de México.

Fueron tres las etapas para la investigación. Con información organizada por Áreas de Geoestadística Básica (AGEBS) de las ciudades de Guadalajara, Monterrey y la ciudad de México, fue posible identificar las colonias consolidadas o *innerburbs* (mapa 1). Segundo, y posteriormente, se eligieron ciertas colonias de cada ciudad identificadas con el análisis GIS para levantar encuestas entre los propietarios (y entre algunos inquilinos). Tercero, y unos meses después, escogimos algunos de estas familias y hogares como casos de “estudio a profundidad” para indagar sobre aspectos y procesos que habíamos identificado como “interesantes” y que permitieron obtener información tanto de la vivienda (condición legal del predio, fases de construcción, problemas derivados del diseño, calidad, etcétera) como de los factores sociales de los habitantes (aspiraciones, inversión a futuro, problemas públicos, entre otros). También resultó interesante el tema de la herencia y sucesión de los

predios a la segunda generación (hijos adultos) y hasta la tercera generación. Con esta metodología fue posible obtener información relevante para conocer a fondo la problemática de estas colonias consolidadas y después delinear los ejes o las directrices de una política habitacional completa para atenderla.

**Mapa 1. Extensión de los INNERBURBS, 1960-1970 y 1970-1980, ciudad de México**



Fuente: Elaboración propia. Véase también [www.lahn.utexas.org](http://www.lahn.utexas.org), y Ward, Jiménez y Di Virgilio. 2014. *Housing Policy in Latin American Cities: A New Generation of Strategies and Approaches for UN-HABITAT III in 2016*. Routledge, Research in Urban Politics and Policy Series.

Los hallazgos más relevantes obtenidos de esta investigación son:

1. Se encontró que presentan un deterioro y desgaste físico de la propiedad derivado de su uso intensivo, una ampliación gradual por autoconstrucción, y que aun cuenta con todos los servicios (agua, luz, drenaje); en estos casos se requiere rehabilitación tanto al nivel de la colonia como al interior de las viviendas en la tubería de agua y de gas, cables de energía, instalaciones de los baños, etcétera.
2. Estas colonias consolidadas poseen una alta densidad poblacional, ya sea por la renta de una parte del inmueble, como por la permanencia de los hijos

adultos con sus propias familias compartiendo el inmueble o el lote, lo cual puede indicar un problema de hacinamiento.

3. Las viviendas, al carecer desde el principio de una construcción planificada, presentan problemas de organización y regularización en los lotes compartidos, falta de privacidad y acceso deficiente a las diferentes partes del inmueble.
4. Se identificó una movilidad mínima de los dueños, ya que 80% de las viviendas pertenecen a las familias originarias y por lo tanto existen riesgos en el progresivo envejecimiento de los mismos, además del problema inherente a la herencia y vigencia de los títulos de propiedad cuando éstos fallecen.
5. La propiedad, al ser un inmueble ya construido, con una buena ubicación en el anillo intermedio de la ciudad y que cuenta con todos los servicios, aumentó sustancialmente su valor a un promedio de 100 mil dólares en la ciudad de México y de 40 mil en Guadalajara; sin embargo, la falta de financiamiento formal (hipotecas) implica que es casi imposible realizar el valor de intercambio (*exchange value*), lo que genera un estancamiento del mercado.
6. Se identificó que por las ventajas de ubicación mencionadas, y por la incapacidad para vender su propiedad dado el estancamiento del mercado, es frecuente alquilar una parte de la vivienda.

Derivado de lo anterior, se generan problemas sociales por lo severo del descuido gubernamental hacia los *innerburbs*, tales como inseguridad, comercio de drogas, pobreza urbana, contaminación, etcétera. Pese a ello, los gobiernos han puesto poco interés en atender a estas colonias consolidadas ya que hay otras prioridades más urgentes, como los asentamientos recientes en la periferia. Sin embargo, es de sorprender esta falta de atención gubernamental, ya que al momento de cuantificar la cantidad de población que vive en este tipo de colonias del primer anillo, se concluye que llega a alcanzar de 30% hasta 50% de la población en las ciudades mexicanas, y que en la mayoría de los casos se trata de colonias consolidadas de población de bajos ingresos.

Ante este panorama, se propone establecer cuatro ejes desde los cuales es posible diseñar políticas públicas para atender de forma integral la problemática de los *innerburbs*, y de esa forma aprovechar esos espacios para la generación de una ciudad más integrada, funcional y equitativa.

Eje 1. El primero se enfoca en la rehabilitación de la vivienda y la renovación de la comunidad en las tres escalas.

- El nivel macro vigilará la relación de la colonia con la comunidad en el marco de la sustentabilidad; es decir, se realizarán proyectos de rehabilitación del equipamiento urbano y de la infraestructura.

- El nivel meso se centrará en la inserción de la vivienda en la colonia, sobre todo en el espacio público casa-calle. Este espacio aún público es también semiprivado, con una extensión enfrente de la casa —calle, banquetas, camellón—. Pero también es un espacio en el que es posible estacionarse, conversar, poner un puesto, sacar materiales de un taller para ampliar el espacio de producción, etcétera. Así, es deseable reconocerlo como un espacio importante y poner especial atención en resolver la apropiación de los espacios públicos, la movilidad y accesibilidad de las personas con discapacidad y de las adultas mayores, así como proponer medidas a la comunidad para mejorar la dinámica de la misma (por ejemplo, un acuerdo para estacionarse en un sólo lado).
- Y por último, el nivel micro se concentra en rediseñar el inmueble y la organización espacial del lote para responder a las nuevas necesidades sociológicas (estructura y dinámica del hogar y de las familias), lote, rehabilitación de las diferentes instalaciones, aplicación de tecnologías verdes, etcétera.

Eje 2. El segundo se refiere al tema del financiamiento de las políticas de rehabilitación, con especial énfasis en tres cuestiones importantes:

- a. Políticas para facilitar la inversión municipal; es decir, una estrategia completa e integral que contemple e identifique a los *innerburbs* como zonas de desarrollo, e impulsar en ellas créditos a través de los impuestos, inversión pública en infraestructura y equipamiento urbano, alianzas con el sector privado, una política paralela de seguridad en las colonias atendidas.
- b. Políticas para incentivar el mercado y que funcionen de una manera más adecuada a las necesidades de dichas colonias; por ejemplo, establecer mecanismos de financiamiento para que los herederos puedan vender su porción del inmueble al heredero(s) que quiere seguir viviendo en la casa de sus padres, aprovechando el “valor de uso”. O en el caso de que quieran vender, este financiamiento le permita el traspaso (venta) del mismo.
- c. Préstamos, créditos, becas e incentivos para la rehabilitación y renovación de la vivienda, con la posibilidad de ligarlos con iniciativas verdes.

Eje 3. Este eje es para establecer las estrategias para prevenir y atender los problemas legales de posesión de la tierra, así como el cumplimiento del ordenamiento jurídico, es decir, las políticas judiciales y legales para la rehabilitación. En este sentido, se busca promover la actualización de los títulos de propiedad de las viviendas a los herederos, reducir los costos de los testamentos, generar nuevas formas de tenencia compartida (como el condominio familiar); además

de políticas para alentar la inversión y al mismo tiempo promover y fomentar el apego a la planificación y los reglamentos en las obras a nivel meso, y el cumplimiento de los códigos y normas de seguridad en el nivel micro.

Eje 4. El cuarto eje está dirigido a fomentar la participación ciudadana y la revitalización de la comunidad. Esto es, a generar incentivos para que las comunidades y los ciudadanos rehabiliten sus espacios públicos, y al mismo tiempo trabajar en acuerdos con las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones vecinales, sobre todo en el tema de la vivienda sustentable. Utilizar las políticas de rehabilitación y financiamiento para enfocarse en los hogares con jefes de familia femeninos o en población en condiciones de alta vulnerabilidad, con el objetivo de que el programa multiplique su impacto positivo y contribuya a la renovación de la comunidad sin el desplazamiento de sus miembros.

En conclusión, con base en información obtenida por los estudios del LAHN sobre el fenómeno de los *innerburbs* se busca encontrar un enfoque gubernamental que los ubique como una zona de oportunidad de desarrollo, e igualmente contribuir a la funcionalidad y mejoramiento de las ciudades, y la utilización más efectiva e equitativa del uso de suelo y del parque habitacional autoconstruido durante los últimos 30 años.

## BIBLIOGRAFÍA

- GRAJEDA, E., y P. M. Ward. 2012. "Inheritance and Succession among Second and Third Generation Squatter Households in Mexico City". *Latin American Research Review*, núm. especial, pp. 139-162.
- JIMÉNEZ Huerta, E. R., H. Cruz Solís y C. Ubaldo Velázquez. 2012. "El regreso a la irregularidad de las colonias populares. Títulos de propiedad y sucesión", en Clara Eugenia Salazar (ed.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. Ciudad de México: El Colegio de México, pp. 337-377.
- KATZ, Bruce et al. 2005. *Redefining Urban and Suburban America*. Brookings Institution.
- SULLIVAN, E., y P. M. Ward. 2012. "Sustainable Housing Applications and Policies for Low-income Self-build and Housing Rehab". *Habitat International*, vol. 36, núm. 2, pp. 312-323.
- WARD, Peter M. 2012a. "Hacia una segunda etapa de la regularización de los títulos de propiedad en México", en Alfonso Iracheta y Susana Medina (eds.), *Irregularidad y suelo urbano. Memoria del II Congreso Nacional de Suelo Urbano*. Toluca: El Colegio Mexiquense, pp. 123-139.
- . 2012b. "Hacia una nueva generación de política habitacional en colonias populares consolidadas en México. Regeneración urbana y rehabilitación del hábitat", en Edith Jiménez Huerta y Heriberto Cruz Solís (eds.), *Superada la informalidad, nuevos desafíos: políticas para las*

- colonias populares consolidadas*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 147-258.
- . 2012c. "A Patrimony for the Children: Low Income Homeownership and Housing (im)Mobility in Latin American Cities". *Annals of the Association of American Geographers* (AAAG), vol. 102, núm. 6, pp. 1 489-1 510.
- WARD, P., E. Jiménez y M. Di Virgilio. 2014. *Housing Policy in Latin American Cities: A New Generation of Strategies and Approaches for UN-HABITAT III in 2016*. Routledge: Research in Urban Politics and Policy Series.
- . 2014. "Intensive case study methodology for the analysis of self-help housing consolidation. household organization and mobility". *Current Urban Studies*, vol. 2, núm. 2, pp. 88-104.
- Ziccardi, A. (ed.). 2013. *Ciudades del 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. Ciudad de Mexico: UNAM.





# CONDICIONES HABITACIONALES Y POBREZA EN YUCATÁN. UN ACERCAMIENTO ETNOGRÁFICO EN CONTEXTOS URBANOS

---

Susana Pérez Medina\*

Lane F. Fargher\*

Jorge Alvarado\*\*

Rosa González Navarrete\*\*

Rosa Moo Puc°

Norma Elena Pérez Herrera\*\*

Leticia Yáñez Estrada<sup>◊</sup>

Flor Arcega Cabrera<sup>^</sup>

## INTRODUCCIÓN

La vivienda es uno de los elementos más importantes para el desarrollo individual y social de los individuos. El bienestar de una comunidad depende de la disponibilidad y calidad de los entornos habitacionales. No obstante lo anterior una gran parte de la población mundial y nacional vive en precarias condiciones habitacionales lo cual tiene profundos efectos negativos en la salud física y mental de los individuos y en su desarrollo.

El estudio de las condiciones habitacionales de casos particulares, es esencial para comprender la problemática en sus variadas dimensiones y con ello un paso en la solución. El presente trabajo es un análisis comparativo de la vivienda de 5 localidades de Yucatán a fin de distinguir las condiciones de producción y de habitabilidad.

---

\*Centro de Investigación y de Estudios Avanzados de Instituto Politécnico Nacional, Unidad Mérida.

\*\*Universidad Autónoma de Yucatán.

° Instituto Mexicano del Seguro Social.

†Universidad Autónoma de Yucatán.

◊ Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

^ Universidad Nacional Autónoma de México.

Este artículo es uno de los resultados de un proyecto más amplio titulado “Monitoreo de metales y daño en la salud infantil de Yucatán”, en el que se seleccionaron niños de escuelas públicas, que salvo algunas excepciones pertenecen a familias pobres. El estudio se llevó a cabo en Campestre Flamboyanes, Chelem y Chicxulub del municipio de Progreso; Mérida y Ticul, capitales de municipios homólogos. Cada una de estas localidades tiene particularidades en cuanto a composición demográfica, historia y actividades económicas que se reflejan en las condiciones habitacionales.

Entre los resultados más significativos encontramos que las casas de Mérida tienen mejores condiciones pero también adolecen de hacinamiento. El déficit de espacios esta en todas las localidades. En Chelem y Progreso, la cuestión de espacios y materiales es menos precaria, pero tienen el inconveniente de ser muy sucias. Las que tienen las peores condiciones en cuanto a número de habitaciones, materiales perecederos y poco confortables y servicios, son las de Ticul. En esta localidad en las viviendas funcionan talleres de zapatos, producción de traspatio y otros negocios que complementan la economía familiar.

Asimismo, los datos indican que hay una relación entre la pobreza y la condición de la vivienda en términos de limpieza, estado general de la construcción y factor de riesgo por la exposición a sustancias nocivas como metales peligrosos (v.g. cadmio, plomo, arsénico, mercurio, cobre y níquel). Encontramos una tendencia que muestra que a mayor pobreza más suciedad, peor estado general de la construcción y mayor riesgo.

## REZAGO HABITACIONAL Y POBREZA

Entre los indicadores para evaluar el desarrollo social de un territorio, la vivienda es una constante (CONAPO, 2012). Tanto el déficit del parque habitacional como las deficiencias que afectan las moradas hacen referencia a un rezago social.

La habitabilidad es fundamental para el bienestar físico y mental de los individuos y para elevar la calidad de vida (Organización Mundial de la Salud, 2002). Las malas condiciones de vivienda se relaciona con enfermedades físicas y mentales (Friedman, 2010; Waters, 2001). El hacinamiento esta asociado a dolencias infecciosas y pobre salud mental. La humedad y la falta de ventilación, provocan enfermedades respiratorias e infecciosas. Sumado a lo anterior, las construcciones pobres aumentan los riesgos de accidentes y la proliferación de alimañas que transmiten alergias y otras enfermedades (Waters, 2001). Asimismo, los ambientes de pobreza en las viviendas se vinculan a bajos rendimientos educativos y a criminalidad (Friedman, 2010).

La noción de vivienda adecuada que retomamos se encuentra en el reglamento de construcciones del D.F. y de algunos otros estados de la república. En este

documento se establece como vivienda en buenas condiciones la que cumple los requisitos constructivos que garanticen a) seguridad estructural de la vivienda, alejamiento de fauna nociva, ventilación e iluminación y protección de la lluvia y humedades; b) dimensiones mínimas para acomodar algunos muebles de uso contemporáneo (camas, mesas, estufas, etcétera), y c) las instalaciones necesarias para una tecnología doméstica inventada en el siglo XIX: suministro de agua potable entubada, drenaje sanitario a base de agua corriente y suministro de energía eléctrica (tomado de Connolly, 2006; 86). A lo cual Connolly (2006:89) le suma un inciso más: d) proporcionar un ambiente adecuado a las condiciones climáticas y culturales vigentes.

El consumo nos remite al tema de pobreza. El problema de la vivienda es equiparable al del consumo de bienes y servicios en general. Hay amplios sectores marginados del consumo, es decir que no pueden adquirir una amplia gama de productos consumidos cotidianamente por otras personas de la misma comunidad. El capitalismo global y sus organizaciones políticas, económicas, sociales, espaciales y culturales aseguran irregulares oportunidades para diferentes grupos sociales y claramente el consumo es el elemento clave en la estructuración de la desigualdad en la vida cotidiana (Jayne, 2006). Los pobres son aquella población privada de satisfactores materiales (Arteaga, 2003). Las causas de las carencias en las que vive actualmente una gran cantidad de población, apuntan a las condiciones de inserción laboral: inestabilidad, reducción de horas de trabajo, informalidad y bajos salarios (Ziccardi, 2008; Wacquant, 2006; Chossudovsky, 2002).

La población con bajos niveles de ingreso destina la mayor parte de sus salarios a alimentación y transporte (para trabajar o estudiar). Fuera de un techo que de cobijo, los gastos en la vivienda para los sectores de bajos ingresos es lo menos apremiante.

La población pobre no tiene acceso a créditos para vivienda, construye con sus propios medios. La autoconstrucción les toma varias décadas para llegar a tener más de dos habitaciones (Ortiz, 2007), en tanto se terminan viven en condiciones de hacinamiento, con materiales de lámina o de desecho, sin luz, sin agua ni drenaje. Esta modalidad de auto producción se lleva a cabo en pequeñas comunidades, en ciudades medias y en grandes aglomeraciones (Bazant, 2003 y Ortiz, 2007).

## **VIVIENDA EN MÉXICO Y EN YUCATÁN**

Ante el déficit de vivienda que había en México producto del acelerado crecimiento poblacional de la segunda mitad del siglo pasado, se inició en 1970 una política de incremento del parque habitacional. Si bien hay algunos antecedentes aislados en

las entidades de la República, fue hasta ese entonces cuando la construcción de fraccionamientos se generalizó. Se crearon fondos nacionales a través del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) en los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y López Portillo (1976-1982). En los años ochenta se impulsó la vivienda en serie construida por los sectores público y privado, en las modalidades de vivienda de interés social y de vivienda media. Posteriormente, en 1991, como resultado de la modificación de la ley de los organismos oficiales de vivienda, INFONAVIT y FOVISSSTE (Fondo de Vivienda del ISSSTE), éstos ya no tienen que subcontratar, sino la construcción y dotación de viviendas puede ser a través de promotores privados, los cuales se registrarán por la fuerza del mercado, contando con gran apoyo crediticio (Echeverría, 1995).

Los beneficiarios de esta política de vivienda y de los créditos hipotecarios de instituciones financieras fueron y aún son las familias de ingresos medios, empleados permanentes y en la economía formal, que reciben más de 3 salarios mínimos (Bolio, 2007). Este sector de ingresos adquiere su vivienda para vivir pero también, cuando tienen ahorros, compran casas a manera de inversión a largo plazo. Existe una sobreoferta para este sector.<sup>1</sup> Una gran parte de la población que tiene déficit no sólo de una casa completa, sino que tiene casas que requieren de mejoras para hacerlas habitables queda excluida de apoyos. Con ingresos menores a dos salarios mínimos, la mayor parte de la población (Bolio, 2007), no tiene acceso a financiamientos de instituciones públicas ni a créditos bancarios. Los derechohabientes del IMSS que tienen derecho a INFONAVIT se concentran en Mérida (54.4% del total de la población) y en la zona metropolitana, Progreso tiene 33.3 % de su población asegurada, en cambio Ticul únicamente 13.7%. Los derechohabientes del ISSSTE que pueden acceder a créditos de vivienda son, con mucho, menos que los del IMSS. En Mérida 6.6%, en Progreso 4.9% y en Ticul 10.4 son derechohabientes del ISSSTE.

De acuerdo a INEGI, en Yucatán de 1970 a 2010 se erigieron un total de 504 718 viviendas. De 1973 a 2010, en la entidad, se otorgaron 173 073 financiamientos para vivienda completa nueva,<sup>2</sup> 29 002 acciones de autoconstrucción, pie de casa y lotes con servicios, 15 645 para vivienda inicial con disponibilidad de terreno y

---

<sup>1</sup> Un dato importante que nos ilustra el hecho de que hay una sobreoferta de vivienda para los sectores de ingresos medios y que estos adquieren su vivienda para invertir y no para vivirlas es el número de casas habitación desocupadas. De las viviendas particulares en la entidad 20% están desocupadas, de las cuales 44% se localizan en Mérida, le sigue Progreso con 8% de sus viviendas particulares desocupadas (INEGI, 2010)

<sup>2</sup> Se incluyen viviendas completas nuevas y cofinanciamientos para vivienda nueva. Se excluye financiamiento para compra de vivienda usada.

134 627 acciones para ampliación y rehabilitación (CONAVI, 2012). Suman un total de 217 720 créditos para vivienda (excluyendo las ampliaciones y rehabilitaciones) que representa 43% del parque habitacional construido en las cuatro décadas. De acuerdo a la información anterior 57% de las unidades habitacionales no contaron con ningún tipo de crédito, lo que representa 287 689 viviendas en Yucatán. Calculamos que 50% de las viviendas, por lo menos, fueron construidas por familias pobres sin apoyo gubernamental.

Entre los apoyos, las acciones de autoconstrucción, pie de casa y lotes con servicios, muy probablemente fueron destinados a la población de escasos recursos. En cambio, los financiamientos para remodelaciones pudieron haber sido para población de ingresos altos, medios o bajos.

En las pequeñas comunidades la participación pública en el parque habitacional se debe a particulares programas de apoyo. Uno de ellos fue el del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), cuando Yucatán fue declarado zona de desastre por la destrucción de viviendas, infraestructura productiva, animales y cosechas a causa del paso del huracán Isidoro en septiembre de 2002. El gobierno federal otorgó 1 500 millones de pesos y el estatal 531 millones (Presidencia de la República, 2004), con lo cual se construyeron 83 500 viviendas en Yucatán dispersas en 85 municipio (Farías, 2005). Viviendas que constan únicamente de un cuarto de cuatro por cinco metros (20m<sup>2</sup>) y un baño. Asimismo, desde que iniciaron los programas sociales de combate a la pobreza en 1988, se hacen pisos de cemento y baños en zonas pobres y marginadas. Pero su impacto en las viviendas de los pobres no es visible.

## CONTEXTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN MÉRIDA, PROGRESO Y TICUL

Mérida, capital del estado de Yucatán, se ha convertido en una zona metropolitana conurbada con localidades del propio municipio y de municipios vecinos.<sup>3</sup> En el año 2010 la metrópoli tenía una población de 911 164, que representó 46.6% del total de la entidad. En Mérida, las escuelas que formaron parte del estudio se ubican en el norte, este y suroeste de la mancha urbana. La capital de Yucatán se caracteriza por una profunda segregación en términos de distribución de los diferentes grupos socioeconómicos y de distribución y cualidades de la infraestructura y servicios urbanos, cualidades acordes a los ingresos de los residentes de cada zona (Pérez, 2010). El norte de la ciudad donde se emplaza una de las escuelas es donde se

---

<sup>3</sup> Las localidades conurbadas físicamente con Mérida son: Caucel, Cholul, Dzityá, Kanasín, Santa María Chí, Sitpach, Temozón Norte y Umán.

concentra la población de altos ingresos, pero también reside, población de bajos. El este y suroeste son zonas habitadas por población de bajos ingresos.

Progreso, es el quinto municipio más poblado de Yucatán y su cabecera homónima es el puerto principal de importaciones y exportaciones de la Península. La vivienda en la cabecera del municipio, desde hace aproximadamente tres décadas, empezó a representar un serio problema ambiental y ecológico. La ciudad de Progreso está limitada al norte por la línea de costa y al sur por la Ciénega, el acelerado crecimiento de la población, la demanda de terrenos y la escasez de suelo urbanizable condujeron a las familias a ocupar la Ciénega, relleno con basura para poder establecer su vivienda. Campestre Flamboyanes surgió como parte de un frustrado proyecto turístico de inversión privada, en los hechos fue la válvula de escape a la demanda de vivienda de Progreso. Se ubica a 6 kilómetros tierra adentro de la costa y la capital municipal, es una población de 4 027 habitantes. La segunda localidad costera es Chelem con 3 509 habitantes, ubicada en el costado izquierdo de Progreso. En el año 2009 empezó a estar unida con la capital municipal mediante la construcción del Puente Yukalpetén, antes había una distancia de poco más de 12 kilómetros entre estas dos poblaciones. Por último Chicxulub, población de 6 010 habitantes, es una continuación de la capital municipal por el costado derecho. Chelem y Chicxulub son zonas de veraneo para la población residente en Mérida.

Tanto Mérida como Progreso fueron municipios con acelerado incremento poblacional, producto de migraciones de campesinos yucatecos y también de otras entidades federativas. El crecimiento de Mérida entre 1970 y 2010 fue 3.1%. Progreso creció a un ritmo de 2.9% entre 1970 y 1990, debido al impulso que el gobierno estatal dio a la actividad pesquera con el programa “marcha al mar” implementado en 1978 para desarrollar la pesca artesanal (Quezada, 1995). Dicho programa atrajo a campesinos del interior de Yucatán y de otros estados de la república. Hoy en día la actividad ha decaído y la tasa de crecimiento en las últimas dos décadas también se redujo a 1.8% anual.

La tercera localidad es Ticul, cabecera del municipio homónimo se ubica en el sur de Yucatán a 85 kilómetros de la capital y tiene una población de 32 796 habitantes. Es un centro prestador de servicios a las pequeñas comunidades ubicadas en torno a él. No obstante lo anterior tiene cualidades propias de una comunidad campesina. El crecimiento demográfico de Ticul entre 1970 y 1990, fue relativamente alto 2.4%, pero por debajo del estatal (3.0%). En el proceso migratorio las ciudades grandes son centros de atracción, pero también las ciudades intermedias (Partida 2001). En el sistema de ciudades yucateco, éstas ciudades pequeñas resultaron ser atrayentes de la población campesina. En las dos últimas décadas el crecimiento fue de 1.8 %, exactamente igual que el estatal y el de Progreso.

El desarrollo económico de Yucatán ha sido relativamente bueno. En el contexto internacional México es la economía decimocuarta del mundo (Banco Mundial, 2012). En el país nuestra entidad ocupa el lugar 23 en el acumulado de 2000-2012 de la inversión extranjera directa (Secretaría de Economía, 2012). La participación de Yucatán en el PIB nacional en 2010 fue poco menor que la población (1.47% y 1.74%, respectivamente). El total de ingresos en los hogares ocupa el lugar 12 del país (ENIGH, 2010), en tanto que la población el lugar 21.

Pero, los beneficios de la economía se han concentrado en la capital de la Entidad. Del total de la producción bruta 75.65% esta en la capital del estado y 61.25 % del personal ocupado. Progreso participa con 1.92% del valor de la producción y 3.43% del empleo. Ticul es menos afortunado, el municipio obtiene 0.58% de la producción bruta total de Yucatán y participa con 1.79% de los empleos. Cabe mencionar que la población del municipio de Mérida es 42.5% del total de Yucatán, de Progreso 2.8% y de Ticul 1.9%. Los habitantes de Mérida son proporcionalmente menos que la producción y que el número de empleos, en tanto en Progreso y Ticul el porcentaje de habitantes es mayor que su producción y empleo.

Al igual que en todo México, el problema de Yucatán, es la desigualdad. Entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD por sus siglas en inglés) (2011), el promedio de los ingresos del decil<sup>4</sup> más rico, en 2010 fue nueve veces el ingreso del decil más pobre. Sin embargo en unos países como Japón e Italia es de 10 veces a uno, en Israel, Turquía y Estados Unidos es de 14 a uno, en México y Chile es de 27 veces a uno. Tendencia que lejos de reducir se ha incrementado. De mediados de los ochentas a los últimos años de la década del 2000, los ingresos en los hogares subieron mucho más rápido entre la población del decil de más altos ingresos que en la de los más bajos. En México el decil de arriba incrementó sus ingresos 1.7%, en tanto que el de abajo 0.8% (OECD, 2011). En Yucatán, el decil más pobre recibió 1.85% del total de los ingresos, en tanto que el más rico recibió 34.69% (ENIGH, 2010).

La situación de pobreza, de acuerdo a los criterios que maneja CONEVAL (2010), aqueja a un alto porcentaje de la población de Mérida (29.4%), a la mitad de Progreso y a la mayoría de Ticul (61.8%) (cuadro 1). En los ingresos, el porcentaje de población por debajo de la línea de bienestar en Mérida es 38.7%, en Progreso 56.6% y en Ticul 65.1%. A diferencia de los ingresos, la pobreza por alimentación es más alta en Mérida (18.0%) que en los otros municipio (14.9 y 17.7 en Progreso y Ticul, respectivamente). El resultado de la pobreza total esta fuertemente influido por la calidad y espacios en la vivienda y el acceso a servicios básicos. En tanto

---

<sup>4</sup> Una de los diez grupos en los que se dividen los hogares de acuerdo a los ingresos.

que las viviendas en Mérida se ven favorecidas por ambos aspectos en Progreso el acceso a servicios básicos tiene poco déficit pero en cambio la calidad y espacios de la vivienda tienen un alto porcentaje de deficientes. Ticul adolece de los dos aspectos, de calidad y espacios en la vivienda, pero principalmente de acceso a servicios básicos en la vivienda.

## **LA MUESTRA Y MÉTODOS DE CAMPO**

Como parte del proyecto de “Monitoreo de metales y daño en la salud infantil de Yucatán” el método para seleccionar a los niños de la muestra tuvo pequeñas variaciones entre las dos zonas metropolitanas y la cabecera municipal de Ticul para ajustarse a las particularidades geográficas y demográficas. En Mérida se estratificó el área geográfica del núcleo central de acuerdo a la división en tres zonas que establece la Secretaría de Educación Pública (SEP). La zona metropolitana de Progreso se estratificó con base en las localidades principales: el núcleo central (Campestre Flamboyanes), Chicxulub y Chelem. Ticul, por su reducida extensión geográfica se tomó la cabecera y las escuelas emplazadas en ella. En cada una de las zonas mencionadas se seleccionó una escuela de manera aleatoria de la lista de escuelas primarias públicas matutinas proporcionada por la SEP. Una vez elegidas las escuelas se seleccionaron un mínimo de 10 niños o niñas de ocho y nueve años en cada una de ellas. De aquí salieron las familias y viviendas analizadas en este capítulo.

Con este método la muestra es representativa de todos los hogares con niños o niñas de ocho y nueve años que están en escuelas públicas matutinas, en las nueve zonas de muestreo. Sin embargo, asumimos que la muestra es representativa de todas las familias con niños matriculados en escuelas públicas primarias de las 3 localidades. Así, basados en nuestras observaciones empíricas esta muestra corresponden a las familias pobres y de clase media baja. Los niños y niñas de las familias con más recursos económicos asisten a escuelas privadas y por ende no están representados en el estudio.

El método utilizado en la investigación de campo consistió en la aplicación de entrevistas semi estructuradas y de observación participativa. La técnica de observación sirvió para ubicar los objetos y otras fuentes de metal presentes en el domicilio así como para identificar las cualidades y condiciones de la vivienda y la situación sanitaria. Se hicieron croquises de la construcción donde se ubicaron espacios, muebles, utensilios y posibles fuentes de contaminación. Se tomaron fotografías como material de apoyo a la observación.



## ANÁLISIS DE DATOS

Las cualidades económicas y de salubridad de las familias y las características constructivas y de instalaciones de las 99 viviendas analizadas en las cinco localidades (ver cuadros 2 y 3).

El nivel económico de las familias se definió con base en la posesión de nueve bienes: reproductor de videos, lavadora, secadora, computadora, aire acondicionado, refrigerador, teléfono fijo, televisión de paga e internet. Son de nivel bajo aquellas familias que tienen de cero a tres bienes, medio de cuatro a seis, y alto, de siete a nueve. Como se puede apreciar, cuando se califica “alto” lo que en realidad significa es que no son pobres, no es que sean ricos. Cuando se califica bajo quiere decir que son realmente muy pobres y que carecen hasta de los más mínimos enseres y aparatos domésticos.

El factor de riesgo se elaboró mediante el análisis de las potenciales fuentes de contaminación de metales que están presentes en las unidades habitacionales. Estas posibles causas son: presencia de metales oxidados en el interior o exterior de la vivienda, agua para beber de compañías desconocidas y dudosa procedencia, uso de leña y la ventilación del espacio donde se emplaza, material, higiene y disposición dentro del hogar de los utensilios con los que se preparan los alimentos. De acuerdo a la intensidad de las categorías estudiadas se le asignó un valor en una escala de uno a tres, siendo uno la que menos expuesta está al riesgo. Posteriormente se reagruparon los resultados en tres grupos y se establecieron los intervalos alto, medio y bajo.

La limpieza de la unidad habitacional se valoró como buena cuando no hay basura (polvo, envolturas, botellas vacías, y demás cosas inservibles) en el interior y exterior de la vivienda. Media cuando es poca la basura o mucha solamente en el interior o exterior. Mala es cuando es mucha basura dentro y fuera de la vivienda.

El estado general de la vivienda se elaboró con base en los materiales de construcción en muros y techos y en los acabados. Cuando la vivienda tiene en alguna de sus habitaciones muros y techos de materiales perecederos: huano o bajareque, láminas de cartón, asbesto o zinc o materiales de desechos; y además no tiene acabados en muros o techo, o no tiene puertas ni ventanas, es el número uno. Cuando tiene los muros de materiales industrializados, pero el techo de perecederos y sin acabados, es el dos. Si tiene acabados pero presenta en muros y techos de alguna de sus habitaciones materiales perecederos, tres. Cuando tiene muros y techos de materiales industrializados pero no tiene acabados, cuatro. Y si tiene sólo materiales industrializados y cuenta con acabados, cinco. Posteriormente estos fueron reagrupados en bueno (5), medio (2-4) y malo (1). Dos de las viviendas no cuentan con la información por lo que el análisis estadístico de esta variable considera 97 viviendas.

**Cuadro 1. Condiciones de la vivienda. Número de unidades habitacionales**

| Localidad y escuela   | Total de viviendas | Número de habitaciones* |       |         |    | Materiales percederos |       | Sin acabados | Cocina  |             |       | Agua entubada |         | Baño     |                   |          |
|-----------------------|--------------------|-------------------------|-------|---------|----|-----------------------|-------|--------------|---------|-------------|-------|---------------|---------|----------|-------------------|----------|
|                       |                    | Con 1 y 2               | 3 a 4 | 5 y más |    | En techos             | Muros |              | Con gas | Fogón y gas | Fogón | En vivienda   | Entrada | Completo | Inodoo y regadera | Sin baño |
| Mérida                |                    |                         |       |         |    |                       |       |              |         |             |       |               |         |          |                   |          |
| LAR                   | 11                 | 1                       | 3     | 7       | 2  | 2                     |       |              | 11      |             |       | 11            |         | 11       |                   |          |
| EAG                   | 9                  | 1                       |       | 8       | 6  | 1                     |       | 5            | 7       | 1           | 1     | 6             | 3       | 7        | 2                 |          |
| JE                    | 10                 | 3                       | 5     | 2       | 1  | 2                     |       | 5            | 6       | 4           |       | 5             | 5       | 8        | 1                 | 1        |
| Subtotal              | 30                 | 5                       | 8     | 17      | 9  | 5                     |       | 10           | 24      | 5           | 1     | 22            | 8       | 26       | 3                 | 1        |
| Progreso              |                    |                         |       |         |    |                       |       |              |         |             |       |               |         |          |                   |          |
| Campestre Flamboyanes | 12                 | 4                       | 8     |         | 2  | 2                     |       | 4            | 11      | 1           |       | 12            |         | 12       |                   |          |
| Chelem                | 12                 | 7                       | 3     | 2       | 6  | 4                     |       | 7            | 7       | 4           | 1     | 9             | 3       | 6        | 5                 | 1        |
| Chicxulub             | 11                 | 9                       | 2     |         | 6  | 1                     |       | 7            | 9       | 1           | 1     | 10            | 1       | 7        | 4                 |          |
| Subtotal              | 35                 | 20                      | 13    | 2       | 14 | 7                     |       | 18           | 27      | 6           | 2     | 31            | 4       | 25       | 9                 | 1        |
| Ticul                 |                    |                         |       |         |    |                       |       |              |         |             |       |               |         |          |                   |          |
| JBG                   | 12                 | 3                       | 7     | 2       | 5  | 3                     |       | 3            | 6       | 1           | 5     | 10            | 2       | 10       | 1                 | 1        |
| FCP                   | 11                 | 3                       | 4     | 4       | 8  | 7                     |       | 4            | 4       | 1           | 6     | 8             | 3       | 9        | 1                 | 1        |
| RFM                   | 12                 | 9                       | 2     | 1       | 12 | 8                     |       | 5            | 1       | 2           | 9     | 2             | 10      | 4        | 3                 | 5        |
| Subtotal              | 35                 | 15                      | 13    | 7       | 25 | 18                    |       | 12           | 11      | 4           | 20    | 20            | 15      | 23       | 5                 | 7        |
| Subtotal Total        | 100                | 40                      | 34    | 26      | 48 | 30                    |       | 40           | 62      | 15          | 23    | 73            | 27      | 74       | 17                | 9        |

\*Sin incluir baño.  
Escuelas primarias: JE: Juan Escutia; EAG: Emilio Abreu Gómez; LAR: Leopoldo Aguilar Roca; RFM: Ricardo Flores Magón; JBG: Joaquín Barrera González; FCP: Felipe Carrillo Puerto.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2. Cualidades económicas y de salubridad en las viviendas. Número de viviendas habitacionales

| Localidad y escuela   | Total de viviendas | Habitantes por vivienda |           |          | Nivel económico* |           |           | Con negocio | Con aves en el solar | Limpieza  |           |           | Factor de riesgo |           |          |
|-----------------------|--------------------|-------------------------|-----------|----------|------------------|-----------|-----------|-------------|----------------------|-----------|-----------|-----------|------------------|-----------|----------|
|                       |                    | Hasta 4                 | De 5 a 8  | Más de 8 | Alto             | Medio     | Bajo      |             |                      | Buena     | Media     | Mala      | Alto             | Medio     | Bajo     |
| <b>Mérida</b>         |                    |                         |           |          |                  |           |           |             |                      |           |           |           |                  |           |          |
| LAR**                 | 11                 | 7                       | 3         |          | 6                | 3         | 1         | 1           | 1                    | 3         | 5         | 3         | 1                | 5         | 4        |
| EAG                   | 9                  | 1                       | 4         | 4        | 2                | 4         | 3         | 4           |                      | 3         | 1         | 5         | 2                | 7         |          |
| JE                    | 10                 | 3                       | 6         | 1        | 2                | 2         | 6         |             | 3                    | 3         | 5         | 2         | 3                | 6         | 1        |
| Subtotal              | 30                 | 11                      | 13        | 5        | 10               | 9         | 10        | 5           | 4                    | 9         | 11        | 10        | 6                | 18        | 5        |
| <b>Progreso</b>       |                    |                         |           |          |                  |           |           |             |                      |           |           |           |                  |           |          |
| Campestre Flamboyanes | 12                 | 7                       | 5         |          |                  | 5         | 7         |             | 1                    | 3         | 5         | 4         | 2                | 9         | 1        |
| Chelem                | 12                 | 2                       | 10        |          |                  | 2         | 10        | 1           |                      |           | 5         | 7         | 4                | 7         | 1        |
| Chicxulub             | 11                 | 3                       | 8         |          |                  | 3         | 8         | 2           | 1                    |           | 7         | 4         | 1                | 10        |          |
| Subtotal              | 35                 | 12                      | 23        | 0        | 0                | 10        | 25        | 3           | 2                    | 3         | 17        | 15        | 7                | 26        | 2        |
| <b>Ticul</b>          |                    |                         |           |          |                  |           |           |             |                      |           |           |           |                  |           |          |
| JBG                   | 12                 | 6                       | 6         |          | 1                | 6         | 5         | 3           | 3                    | 3         | 8         | 1         | 3                | 9         |          |
| FCP                   | 11                 | 5                       | 6         |          | 1                | 4         | 6         | 4           | 1                    | 2         | 7         | 2         | 11               |           |          |
| RFM                   | 12                 | 4                       | 5         | 3        |                  | 5         | 7         | 4           | 5                    |           | 5         | 7         |                  | 10        | 2        |
| Subtotal              | 35                 | 15                      | 17        | 3        | 2                | 15        | 18        | 11          | 9                    | 5         | 20        | 10        | 14               | 19        | 2        |
| <b>Total</b>          | <b>100</b>         | <b>38</b>               | <b>53</b> | <b>6</b> | <b>12</b>        | <b>34</b> | <b>53</b> | <b>19</b>   | <b>15</b>            | <b>17</b> | <b>48</b> | <b>35</b> | <b>27</b>        | <b>63</b> | <b>9</b> |

\* El nivel económico se calculó con la posesión de los siguientes bienes: video y dvd, lavadora, secadora, computadora, aire acondicionado, refrigerador, teléfono, tv de paga e internet.

\*\* El indicador de nivel económico y factor de riesgo suman 10.

Escuelas primarias: JE: Juan Escutia; EAG: Ermilio Abreu Gómez; LAR: Leopoldo Aguilar Roca; RFM: Ricardo Flores Magón; JBG: Joaquín Barrera González; FCP: Felipe Carrillo Puerto.

Fuente: Elaboración propia.

Tanto el factor de riesgo como la limpieza de las viviendas se evaluaron con base en la percepción del entrevistador y descritas en el diario de campo. Descripción que fue apoyada y corroborada con fotografías.

Los datos etnográficos fueron transformados a variables ordinales para análisis cuantitativo. En el caso de las tres categorías (mala/baja, media/medio y buena/alto) del nivel económico de las familias, factor de riesgo y limpieza, fueron transformados a intervalos de 1 (= mala), 2 (= media), 3 (= buena o alto). Por ende se espera una relación positiva entre nivel económico, limpieza y estado general de la vivienda bajo la hipótesis de que pobreza está asociada a condiciones malas de la vivienda. Por el contrario se espera que estas tres variables tengan una relación inversa con factor de riesgo.

## CONDICIONES HABITACIONALES EN LOCALIDADES ESTUDIADAS

### Mérida

Las familias de la escuela Leopoldo Aguilar Roca (LAR), ubicada en el costado oeste de la ciudad, sobresalen por el nivel económico más alto en comparación con las de las otras escuelas. Un análisis de Chi cuadrada indica que las viviendas clasificadas como alto nivel económico ocurren con más frecuencia y las clasificadas como bajo o medio ocurren con menos frecuencia en este grupo (o localidad) que los otros (ver cuadro 3). En este grupo encontramos las mejores condiciones de vivienda: todas cocinan con gas, tienen agua entubada y los materiales y acabados son duraderos. Las condiciones de limpieza y estado general están significativamente mejor en este grupo que en todos los demás; así que los factores de riesgo están significativamente más bajos para este grupo en comparación a los demás (ver cuadro 4). Aquí están tres casas construidas en serie que son entregadas con todos los servicios. Sólo hay una vivienda de una habitación y predominan las de cinco y más. La habitación del frente de una de las unidades funciona como estética. Éstas casas tienen la cualidad de estar limpias en unas partes y sucias y revueltas en otras, generalmente en la planta alta, con ropa, zapatos y otros objetos por todas partes.

La excepción de este grupo la constituye una de las casas más precarias e insalubres. Es de dos piezas de usos múltiples y un baño, es oscura y sin ventilación. Las ventanas están cubiertas por mantas, a manera de cortinas, y por muebles. Aparte y a 10 metros aproximadamente se encuentra el cuarto de la abuela y la cocina y lugar de comer, de láminas de cartón y material de desecho. En dos refrigerados viejos y descompuestos guardan trastos. Los espacios interior y exterior son sucios.

**Cuadro 3. Prueba de Chi cuadrada por diferencias en la distribución de casas bajas, medias y altas**

|                            | LAR                                                            | EAG                                   | JE                                   | Flamboyanes                          | Chelem                               | Chicxulub                            | JBG                                  | FCP                                  |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| LAR                        | —                                                              |                                       |                                      |                                      |                                      |                                      |                                      |                                      |
| EAG                        | $\chi^2=3.099$ ,<br>df=2,<br>p=.2124                           | —                                     |                                      |                                      |                                      |                                      |                                      |                                      |
| JE                         | $\chi^2=5.8$ ,<br>df=2,<br>p=.056                              | $\chi^2=1.619$ ,<br>df=2,<br>p=.4452  | —                                    |                                      |                                      |                                      |                                      |                                      |
| Flamboyanes                | $\chi^2=10.9$ ,<br>df=2,<br>p=.004**                           | $\chi^2=3.351$ ,<br>df=2,<br>p=.1872  | $\chi^2=3.207$ ,<br>df=2,<br>p=.2012 | —                                    |                                      |                                      |                                      |                                      |
| Chelem                     | $\chi^2=13.5$ ,<br>df=2,<br>p=.001***                          | $\chi^2=6.132$ ,<br>df=2,<br>p=.0466* | $\chi^2=2.842$ ,<br>df=2,<br>p=.2415 | $\chi^2=1.815$ ,<br>df=2,<br>p=.1779 | —                                    |                                      |                                      |                                      |
| Chicxulub                  | $\chi^2=11.42$ ,<br>df=2,<br>p=.0033**                         | $\chi^2=4.258$ ,<br>df=2,<br>p=.1189  | $\chi^2=2.44$ ,<br>df=2,<br>p=.2947  | $\chi^2=.524$ ,<br>df=2,<br>p=.4691  | $\chi^2=.379$ ,<br>df=2,<br>p=.5379  | —                                    |                                      |                                      |
| JBG                        | $\chi^2=7.115$ ,<br>df=2,<br>p=.0285*                          | $\chi^2=.822$ ,<br>df=2,<br>p=.6331   | $\chi^2=2.261$ ,<br>df=2,<br>p=.3229 | $\chi^2=1.424$ ,<br>df=2,<br>p=.4906 | $\chi^2=4.667$ ,<br>df=2,<br>p=.0970 | $\chi^2=2.654$ ,<br>df=2,<br>p=.2653 | —                                    |                                      |
| FCP                        | $\chi^2=7.255$ ,<br>df=2,<br>p=.0266*                          | $\chi^2=1.145$ ,<br>df=2,<br>p=.5642  | $\chi^2=.955$ ,<br>df=2,<br>p=.6205  | $\chi^2=1.127$ ,<br>df=2,<br>p=.5636 | $\chi^2=2.628$ ,<br>df=2,<br>p=.2687 | $\chi^2=1.429$ ,<br>df=2,<br>p=.4895 | $\chi^2=.488$ ,<br>df=2,<br>p=.7992  | —                                    |
| RFM                        | $\chi^2=10.908$ ,<br>df=2,<br>p=.0043**                        | $\chi^2=3.351$ ,<br>df=2,<br>p=.1872  | $\chi^2=3.207$ ,<br>df=2,<br>p=.2012 | $\chi^2=0$ ,<br>df=2,<br>p=1.0       | $\chi^2=1.815$ ,<br>df=2,<br>p=.1779 | $\chi^2=.524$ ,<br>df=2,<br>p=.4691  | $\chi^2=1.424$ ,<br>df=2,<br>p=.4906 | $\chi^2=1.147$ ,<br>df=2,<br>p=.5636 |
| <b>Todas (excepto LAR)</b> | <b><math>\chi^2=25.036</math>,<br/>df=2,<br/>p&lt;.0001***</b> |                                       |                                      |                                      |                                      |                                      |                                      |                                      |

\*<.05. \*\*<.01. \*\*\*<.001

Fuente: Elaboración propia.

Las familias de los niños de las escuelas Juan Escutia (JE) y Ermilo Abreu Gómez (EAG), ubicadas en el suroeste y norte de la ciudad, respectivamente, son similares en algunas condiciones de la vivienda tales como la forma de cocinar, el agua entubada, el baño y el factor de riesgo, pero con particularidades en otros indicadores. En la JE dominan las viviendas de tres a cuatro habitaciones, entre éstas se encuentra la única casa de Mérida que no tiene baño y en tres solares se crían aves.

**Cuadro 4. Pruebas de diferencias de mediana entre Lar y las otras localidades**

| Variable         | Localidades                      | Wilcoxon                           |
|------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| Estado general   | LAR contra las otras localidades | S=853.5, z=3.2787, p=.001 (<.05)   |
| Factor de riesgo | LAR contra las otras localidades | S=373.5, z=2.67765, p=.0073 (<.01) |
| Nivel económico  | LAR contra las otras localidades | S=914.5, z=4.19816, p<.001 (<.001) |
| Limpieza         | LAR contra las otras localidades | S=625.5, z=.60255, p=.5468         |

Fuente: Elaboración propia.

En la EAG predominan las viviendas residenciales, con cinco y más habitaciones, cuatro de las cuales encontramos familias de conjunto donde viven entre tres y cuatro familias nucleares y más de ocho habitantes. Varias de las viviendas tienen negocios: tres con talleres de hojalatería y pintura automotriz y una es una cocina económica. Una cualidad de estas viviendas es la falta de limpieza, únicamente tres son limpias, el resto son sucias, sobre todo en las familias de conjunto, un caso llega a la total insalubridad por el agua sucia estancada, los trastos a la intemperie y la gran cantidad de objetos en el interior y exterior de la casa. A pesar de que las viviendas se ubican en el norte de la ciudad, zona donde reside la población con más altos ingresos de la ciudad, la mitad de ellas tiene malas condiciones de vida debido a los niveles de hacinamiento, suciedad y presencia de talleres de hojalatería.

## Progreso

Las tres localidades, a pesar de que tienen similitudes en el predominio del nivel económico bajo tienen claras diferencias en las condiciones de la vivienda.

En Campestre Flamboyanes, las 12 viviendas fueron construidas en serie, unas con un solo espacio multifuncional más cocina y baño, y otras, además de éstas habitaciones, con una o dos recámaras. Por tal razón todas tienen materiales impercederos, servicios y baño. Más no todas tienen acabados en muros, unas no tienen acabados exteriores y otra únicamente lo tiene al frente, el resto es de block aparente. Sólo dos tienen pequeñas ampliaciones, con muros y techos de materiales percederos. La mayoría no es limpia y predomina un factor de riesgo medio. Sólo en una casa se cocina en fogón y se crían aves.

En Chelem, de las 12 familias siete viven en casas de una y dos habitaciones y en 10 viven entre cinco y ocho habitantes. Una de las casas corresponde al área de trabajadores de una casa veraniega. La mitad tiene cuando menos una habitación techada con láminas y siete no tienen los acabados completos. Solamente una no tiene baño y cinco más tienen baño sin lavabo. Dos viviendas tienen cocinas muy precarias, con piso de tierra, techo de láminas de cartón y sin fregadero. Tienen

agua entubada hasta la entrada tres casas y nueve en cocina y baño. Solamente en una casa se cocina exclusivamente con leña, otras tienen estufa e instalación de gas pero también cocinan con leña. Una particularidad de las casas de Chelem es que de las 12 casas siete están muy sucias en interior y exterior y dos más tienen mucha basura en el patio, el resto son medianamente sucias.

En Chicxulub es muy similar el hacinamiento al de Chelem, nueve de 11 viviendas son de una y dos habitaciones y en ocho viven entre cinco y ocho habitantes. Cuatro de las casas de esta localidad son parte de residencias veraniegas, espacios de servicio destinados a trabajadores. Entre las casas de verano una tiene el área de servicio integrada a la construcción principal, es un cuarto de aproximadamente cuatro por cuatro metros y un baño, en este espacio cocina, come, duerme, hace labores escolares, etcétera, una familia de cuatro miembros. En las otras tres, la casa del trabajador esta completamente separada de la casa de los veraneantes, constan de un espacio múltiple, dormitorio y baño. De éstas una se encuentra en buen estado, debido a que la casa es relativamente nueva, las otras dos son más antiguas con escaso mantenimiento y presentan un avanzado deterioro. Predomina la construcción con materiales duraderos en las unidades, más sin embargo, varias tienen adosados espacios, a manera de ampliaciones, techados con láminas de zinc. Si bien todas tienen estufa de gas en una se cocina más con leña. En esta última casa se crían gallinas para autoconsumo. En estas viviendas no hay casas limpias.

Podemos afirmar que ninguna de las viviendas de esta localidad es precaria, todas tienen baño con agua entubada, se cocina con gas y con excepción de dos viviendas, ninguna tiene láminas ni materiales de desecho en muros o techos. Entre las siete viviendas consideradas (descontando las veraniegas), cuatro tienen construcciones en proceso (una habitación y un baño), y dos más tienen cuartos recién terminados, aún sin acabados, lo que indica un proceso de mejora en las viviendas.

No obstante lo anterior en las casas de Chicxulub hay dos elementos contaminantes: los acabados y la limpieza. Con excepción de dos viviendas en buen estado, los acabados son muy rústicos, a medio terminar, emparchados y de mala calidad, las instalaciones visibles, es decir cables colgando y tuberías a medio camino, situación que se debe a las frecuentes ampliaciones. En cuanto a la limpieza, encontramos que ninguna vivienda esta limpia en el interior y exterior, únicamente dos están limpias en el interior, y en el otro extremo, dos destacan por estar muy sucias. Incluso las casas veraniegas, con excepción de la más nueva, tienen el espacio de servicio, donde se desarrolla la vida de los trabajadores, con basura, ropa dispersa y trastos sucios.

## Ticul

En Ticul las familias de las tres escuelas analizadas se encuentran en similares niveles económicos, concentrados en bajo y medio. Apenas en mejores condiciones las de la Joaquín Barrera Gonzáles (JBG) por la presencia de una familia que esta en el nivel económico alto. Ligeramente en inferiores condiciones las de la RFM porque son más aquellas viviendas de nivel bajo, es decir aquellas que sólo tienen hasta tres aparatos electrodomésticos.

Sin embargo, lo que en el nivel económico son pequeñas diferencias, en las condiciones habitacionales se hacen más visibles. La mayoría de las viviendas de las familias de la escuela JBG tiene de tres a cuatro habitaciones, son las construcciones que tienen menos materiales perecederos en muros y techos, y sólo tres no tienen acabados. La mayoría tiene agua entubada en baño cocina y patio y 10 de las 12 viviendas tienen baño completo. La limpieza no es muy adecuada, del total sólo tres son limpias y ocho medianamente limpias.

El número de viviendas de la FCP es ligeramente menor en aquellos conceptos que indican buenas condiciones, tales como el agua entubada en el interior de la vivienda, baño completo y el uso de gas para cocinar. Las diferencias son más notorias en los materiales de construcción, de un total de 11 casas, ocho y siete tienen acabados perecederos en techos y muros, respectivamente, y cuatro no tienen acabados. De las 11 viviendas de la de la FCP sólo dos son limpias y siete medianamente limpias.

Ninguna vivienda de las dos escuelas tiene más de ocho habitantes, son familias de hasta cuatro miembros y de cinco a ocho.

En tercer lugar, en cuanto a condiciones habitacionales, con diferencias más notorias, están las familias de la escuela RFM. Nueve de 12 son de una y dos habitaciones. Generalmente constan de una pieza de materiales duraderos y una adosada a ésta de materiales perecederos o de desecho, cinco de 12 no tienen acabados en algunas habitaciones. Dos no tienen baño, los baños de las otras 10 constan de inodoro y regadera. Sólo dos tienen agua entubada en el interior de la vivienda. Los trastos invariablemente se lavan en el patio.

También se encuentran en este último grupo tres familias que tienen más de ocho habitantes en la casa. Los terrenos de cinco de estas unidades son compartidos con otras familias nucleares. En este grupo esta la de las familias que crían aves en sus solares, como complemento a la economía familiar. Ninguna de estas viviendas esta limpia y si en cambio siete son sucias, tienen envolturas y envases por toda la casa y terreno, objetos inservibles tales como trastos rotos, sillas descompuestas, esqueletos de colchones, partes de bicicletas y láminas oxidadas.



En Ticul, más que en los otros lugares la vivienda es un medio que apoya la economía familiar, no sólo por la cría de aves en los solares, sino por la presencia talleres, principalmente de zapatos, pero también de bicicletas, tiendas de abarrotes y zapaterías.

Por todo los materiales utilizados en las construcciones, el uso de fogón y la presencia de basura en el interior y exterior, el factor de riesgo en las viviendas de Ticul es muy elevado, el total de las 11 de la FCP corren alto riesgo. Las viviendas de las otras dos escuelas tienen, la gran mayoría, factor de riesgo medio, solamente dos unidades habitacionales de la RFM tienen factor de riesgo bajo.

## ANÁLISIS COMPARATIVO

### Yucatán

De acuerdo a nuestra muestra, en Mérida se concentra la población que tiene mejores condiciones económicas, 10 familias cuentan con el nivel más alto de posesión de bienes, a diferencia de Progreso donde no hay ninguna en este nivel y en Ticul sólo dos. Esta diferencia en nivel económico es significativa según la prueba no paramétrica de Kruskal-Wallis que verifica que las muestras vienen (en este caso) de diferentes poblaciones (Downie y Heath 1959:246) ( $\chi^2 = 11.812$ ,  $df = 2$ ,  $p = .0027$ ). Pruebas post-hoc indican que las diferencias entre Mérida y Ticul (Wilcoxon  $z = -2.20453$ ,  $p = .0275$ ) y Mérida y Progreso (Wilcoxon  $z = -3.2593$ ,  $p = .00011$ ) son significativas pero entre Mérida y Progreso la diferencia no es significativa (Wilcoxon  $z = 1.578$ ,  $p = .1145$ ). Este análisis también indica que Progreso es la más pobre pero no significativamente más que Ticul.

Las condiciones de la vivienda también están mejores en la capital de la entidad, un mayor número de viviendas tiene mejores instalaciones, materiales duraderos y acabados, más casas constan de cinco y más habitaciones. De nuevo estas observaciones están apoyadas por el análisis estadístico. Hay diferencia significativa entre las localidades en el estado general de las viviendas ( $\chi^2 = 10.09$ ,  $df = 2$ ,  $p = .0064$ ). La prueba *posthoc* indica de nuevo que las diferencias individuales están entre Mérida y Ticul (Wilcoxon  $z = -2.948$ ,  $p = .0032$ ) y Mérida y Progreso (Wilcoxon  $z = -2.2034$ ,  $p = .0276$ ). Pero en relación al agua entubada, en Mérida hay más casas donde la instalación hidráulica llega hasta la entrada del predio que en Progreso. Sin embargo, la peor desventaja de las viviendas de Mérida en comparación con las otras localidades es el hacinamiento, en cinco unidades viven más de ocho personas.

Las familias de Progreso están ligeramente en peor situación económica que las de Ticul, sin embargo, en relación a materiales de construcción tienen mejores condiciones, pero no en cuanto a acabados; pero la diferencia no es significativa. Esto se lo atribuimos al hecho de que el muro de block y el techo de vigueta y bovedilla llevan acabados y las láminas o material de desecho no llevan. Las viviendas de Progreso se ven en proceso de construcción con toda la contaminación visual y del ambiente que implica. La gran desventaja de Progreso, con respecto a Ticul, es el número de habitaciones, una cifra mayor de viviendas tiene entre una y dos habitaciones, solamente dos de las 35 tienen cinco y más, en Ticul son siete. Donde se hacen evidentes las diferencias en perjuicio de los de Ticul es en la utilización de fogón para cocinar, disponibilidad de agua entubada y la posesión de baño.

El análisis del factor de riesgo indica una distribución parecida a una continua donde Ticul tiene el factor de riesgo más alto, Progreso queda en el medio y Mérida tiene el factor más bajo. Por ende, solo Ticul y Mérida muestran diferencias significativas en el riesgo (Wilcoxon  $z = -1.973$ ,  $p = .0485$ ). Al contrario la distribución de riesgo en Progreso se traslapa con las otras localidades (Ticul y Mérida).

Otro problema que esta alcanzando grandes proporciones por lo generalizado es la falta de limpieza que existe en un gran porcentaje de viviendas de la muestra, 35% de viviendas esta sucia y 48% medianamente limpia, únicamente 17% esta limpia. Este es uno de los elementos considerados en el factor de riesgo en el que 27% de las viviendas tiene un alto factor de riesgo, 53% medio y únicamente 9% tiene bajo factor de riesgo.

### **Pobreza y condiciones cotidiana**

Estas observaciones etnográficas, descritos arriba, indican que hay tendencias entre el nivel de pobreza y las condiciones de la vivienda (v.g., estado general de la vivienda, factor de riesgo y limpieza). Por ende, para evaluar si existe una correlación entre estas condiciones y la pobreza comparamos las variables con la Correlación de Rango de Spearman (?). Estas pruebas muestran que si hay una correlación media fuerte entre el nivel económico y el estado general y entre nivel económico y limpieza que son muy significativas, y una correlación media fuerte entre nivel económico y el factor de riesgo que es muy significativa (cuadro 6). Así, la gente pobre de Mérida, Progreso y Ticul tiene la tendencia de vivir en condiciones sucias con materiales perecederos y numerosas fuentes de metales peligrosos. Finalmente, tomando en cuenta que nuestra muestra incluye sólo las clases más marginales de la población del estado, sospechamos que con la inclusión de la clase media-alta y alta la correlación sería mucha más fuerte.

**Cuadro 5. Pruebas de correlación**

| Variable                             | Rho de Spearman | p        |
|--------------------------------------|-----------------|----------|
| Nivel económico por estado general   | 0.3332          | .0009*** |
| Nivel económico por limpieza         | 0.2759          | .0062**  |
| Estado general por limpieza          | 0.2607          | .0099**  |
| Factor de riesgo por nivel económico | -0.2733         | .0068**  |
| * <.05, ** <.01, *** <.001           |                 |          |

Fuente: Elaboración propia.

## Yucatán el contexto nacional

Las condiciones malas de las viviendas de los pobres de Yucatán son parecidas a otras partes de la nación pero aun no son tan graves como el caso de *Cartolandia* y La Agüita, en el Estado de México, en donde las viviendas no tienen agua, sino a través de una pipa que pasa una vez cada 15 días o cada mes, no tienen energía eléctrica y el tren pasa entre las casas y viven con el temor de que se descarrile, cosa que ha sucedido (Camacho, 2013). Sin embargo las circunstancias observadas en una gran parte de la muestra, están muy lejos de ser las adecuadas. Las láminas de cartón, de asbesto o zinc, no impiden la entrada de fauna nociva, no proporcionan la ventilación ni protegen de lluvia y humedad, con sus consecuentes enfermedades respiratorias e infecciosas. Además, estos materiales son sumamente calurosos para nuestro clima cálido, los espacios interiores se convierten en verdaderos hornos. La gran mayoría de las unidades habitacionales analizadas no tiene la tecnología doméstica de acuerdo a los adelantos del siglo xx, ni espacios suficientes para la ubicación de muebles de uso contemporáneo, mesas, sillas, camas y closets. Un problema realmente grave de salubridad representan las nueve viviendas que no tienen baño y la defecación es al aire libre, es decir 9.1%.

El hacinamiento es un problema agudo y generalizado en las viviendas. El 40% de unidades de la muestra vive en casas de una y dos habitaciones. Además 34% tiene de tres a cuatro habitaciones que parecerían suficientes pero en realidad corresponden a una casa de interés social con un espacio público, cocina y dos cuartos, lo mínimo para una familia de cuatro miembros, pero es preciso considerar que 53% de las viviendas son habitadas por entre cinco u ocho miembros. Como se ha documentado, de acuerdo a Waters (2001) el hacinamiento causa enfermedades infecciosas y pobre salud mental.

Los contextos de algunos casos se tornan realmente insalubres como con la presencia de talleres de zapatos en el interior de las casas de Ticul y los de hojalatería

y pintura automotriz en el mismo predio de Mérida, que son sucios y contaminantes del aire, ruidosos y manejan solventes, además de que representan una desagradable contaminación visual generada por autos oxidados o materiales de peleteros y zapateros. Cada uno de estos elementos son en si mismos un grave peligro para la salud, pero éstos están juntos en cerca de 19% de los hogares de la muestra.

Además, la segregación en el interior de cada localidad asoma en las condiciones habitacionales. En Mérida los contrastes entre unas y otras casas corresponden a su emplazamiento en la ciudad. También encontramos que en una misma zona se presentan profundas desigualdades en los ingresos y acceso a bienes y servicios y condiciones habitacionales. Desafortunadamente la Encuesta de Ingresos y Gastos en los Hogares de INEGI no proporciona datos por entidad y menos por municipio por lo que el contexto nacional sirve de referencia. En México el gasto promedio de hogares del decil más pobre es de 7.6 miles de pesos en tanto que el decil más alto gasta 69.8 miles de pesos. El primer grupo destina 48.6% de su gasto a alimentos, 12.0% para transporte y sólo 7.3 % para su vivienda y servicios en ella, enseres y utensilios domésticos, muebles, limpieza y cuidados de la casa y blancos destinan, en tanto que el decil mal alto destina 13.2% (ENIGH, 2010).

## CONCLUSIÓN

La gran mayoría de las viviendas en México es de autoconstrucción construidas por pobres. Muchas de estas casas no cumplen con los requisitos básicos de una vivienda saludable. Aquí se resumen en condiciones generales de ventilación, materiales de construcción, limpieza y factor de riesgo.

La presente investigación confirma los datos del Censo de población en cuanto a la penuria de espacio y el hacinamiento que priva en la mayoría de las familias mexicanas, pero los demás indicadores relativos a materiales utilizados en la construcción, la disponibilidad de agua en la vivienda, el baño, la higiene y el factor de riesgo en las viviendas, que afectan la salud física y mental de los individuos, no se pueden apreciar en su verdadera dimensión en los datos publicados por INEGI.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA, Nelson. 2003. *El abatimiento de la pobreza en México (2000-2006)*, en "Pobreza urbana perspectivas globales, nacionales y locales", Gobierno del Estado de México, México D.F., pp. 139-166.

- BANCO MUNDIAL. 2012. *Base de datos actualizada de los indicadores del desarrollo mundial*, consultado 13 de febrero de 2013 de <http://datos.bancomundial.org/base-de-datos-actualizada-de-los-Indicadores-del-desarrollo-mundial>
- BAZANT, Jan. 2003. *Viviendas progresivas, construcción de viviendas por familias de bajos ingresos*, México: Editorial Trillas.
- BOLIO, Jorge. 2007. *El escenario habitacional en la zona metropolitana de Mérida*, en Luis Ramírez, coordinador, "En la ruta del Petróleo". *Impactos de una eventual explotación petrolera en Yucatán*, Tomo II. Mérida, Yucatán: Fundación Plan Estratégico de Mérida A.C., pp. 119-194.
- CAMACHO, Fernando. 2013. *Retratos de hambre*, en "Cartolandia y La Aguita se vive al borde, sólo con lo justo", Periódico *La Jornada*, 20 de febrero. <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/20/politica/003n1pol>.
- CHOSUDOVSKY, Michel. 2002. *Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial*, trad. Ana María Palos y Bertha Ruiz de la Concha, México: Centro de Investigaciones interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, Siglo XXI editores, segunda edición.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO). 2012. Índice de marginación por localidad 2010, consultado 22 de febrero de [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices\\_margina/2010/documentoprincipal/Capitulo01.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/2010/documentoprincipal/Capitulo01.pdf).
- COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA (CONAVI). 2012. *Estadísticas históricas*, consultado 26 de noviembre. Disponible en <http://www.conavi.gob.mx/meta-anual-seguimiento-tren-vivienda/vivienda-cifras-estadisticas-vivienda>.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL). 2010. *Análisis y medición de la pobreza*, consultado 26 de febrero. Disponible en: <http://web.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medición/Informacion-por-Municipio.aspx>.
- CONNOLLY, Priscilla. 2006. *La demanda habitacional*, Coulomb René y Martha Schteingart, coord., "Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy", México: H. Cámara de diputados, Universidad Autónoma de Metropolitana-Azcapotzalco y Miguel Ángel Porrúa, pp. 85-114.
- ECHEVERRÍA, Pedro. 1995. *La industria de la construcción en Yucatán*, en Marco Peraza-Guzmán, coordinador, "Procesos territoriales de Yucatán", Facultad de Arquitectura de la UADY, Mérida Yucatán, pp. 335-374.
- DOWNIE, N.M y R.W. Heath. 1965. *Basic statistical methods, second edition*. New York: Harper y Row.
- FARÍAS, Luis. 2005. *FONDEM electoral*, México.
- FRIEDMAN, Danny. 2010. *Social impact of por housing*, London, Ecotec.
- INEGI. 1970, 1990 y 2000, 2010. X, XI, XII, XIII, *Censo General de Población*, México.
- . *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010*. Fecha de consulta: 10/08/2012 14:31:22.
- . 2010. *Sistema de Cuentas Nacionales de México*. Fecha de consulta: 09/08/2012.

- . 2009. *Censo económico 2009*. Fecha de consulta: 07/08/2012.
- JAYNE, Mark. 2006. *Cities and Consumptio*. London and New York, Routledge.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OECD). 2011. *An Overview of Growing Income Inequalities in OECD Countries: Main Findings, in Social policies and data*, Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising, pp. 21-45, consultado 13 de agosto de 2012, en <http://www.oecd.org/els/socialpoliciesanddata/49499779.pdf>.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). 2002. *Veinticinco preguntas y respuestas sobre salud y derechos humanos*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- ORTIZ, Enrique. 2007. *Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda*, Coalición internacional para el hábitat, México, D.F.
- PARTIDA, Virgilio. 2001. *La migración interna*. Fondo de Cultura Económica, México, pp. 403-443.
- PÉREZ, Susana. 2010. *Segregación, Recreación y Calidad de Vida en Mérida*, México: Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la UNAM, Programa Universitario de Estudios de la Ciudad UNAM.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2004. Boletín informativo del 20 de julio de 2004, consultado 28 de agosto de 2008 de <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=8664>, fecha de consulta.
- SECRETARÍA DE ECONOMÍA. 2012. *Estadística oficial de los flujos de IED hacia México*, consultado 27 en febrero de <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/inversion-extranjera-directa/estadistica-oficial-de-ied-en-mexico>.
- QUEZADA, Delfín. 1995. *Papel y Transformación de las Unidades de Producción Pesquera Ejidales en el Sector Halieútico*, p. 305. Mérida: Universidad Autónoma de Yucatán.
- WACQUANT, Loïc. 2006. "Castigar a los parias urbanos", en *Antípoda* núm. 2, enero-junio, pp. 59-66, consultado 13 de febrero en 2009. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/extaut?codigo=296622>.
- WATERS, Anne Marie. 2001. *Do housing conditions impact on health inequalities between Australia's rich and poor?*. Australian Housing and Urban Research Institute, Australia.
- ZICCARDI, Alicia. 2008. *Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI*, en Ziccardi, A. (comp.), "Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI", Bogotá: Siglo del Hombre Editores, CLACSO-CROP, pp. 9-33.

# LA VIVIENDA SOCIAL Y EL ACCESO AL SUELO URBANO EN ESCENARIOS DE “DESARROLLO” TURÍSTICO.

## EL CASO DEL CARIBE MEXICANO

---

Paola Bagnera\*  
Sabrina Ponce\*  
Justo Rojas\*\*

### INTRODUCCIÓN

El trabajo se basa en los resultados preliminares del proyecto de investigación “Indicadores de sustentabilidad aplicados a producciones de interés regional: monitoreo del hábitat urbano y definición de lineamientos para su producción sustentable. Los casos Entre Ríos y Santa Fe”, realizado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de Argentina (MINCYT) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México. Propone un abordaje de la idea de sustentabilidad en un sentido amplio del concepto y abarca una serie de dimensiones que superan las primeras preocupaciones —ligadas a las problemáticas ecológicas—, incorporando los aspectos económicos, sociales, institucionales y ambientales territoriales-urbanos arquitectónicos.

El objetivo general del proyecto se estructura a partir del reconocimiento de las cuestiones habitacionales en los contextos mencionados, identificando tanto políticas habitacionales estatales como casos en que la producción de vivienda es generada por los mismos sectores populares (en algunos casos con la participación de ONG que desarrollan su acción vinculadas a este tipo de experiencias).<sup>1</sup>

---

\* Profesoras-investigadoras de la Facultad de arquitectura, diseño y urbanismo; Universidad Nacional del Litoral, Argentina.

\*\* Jefe del Departamento de Investigación; Unidad Politécnica de Gestión con Perspectiva de Género, Instituto Politécnico Nacional.

<sup>1</sup> El proyecto se desarrolla en el marco de una cooperación entre el MINCYT de Argentina y el CONACYT de México en 2012-2013, bajo la dirección por la parte argentina de Paola Bagnera y por la mexicana de Óscar Frausto, con la participación de los investigadores Belén Pennisi M., Sabrina Ponce y Mirta Soijet, por la UNL; Teresa Perdígón y Justo por la UQR, y un equipo de colaboradores de ambos países.

En dicho marco, este artículo pretende poner bajo análisis uno de los escenarios abordados por el proyecto para así presentar lecturas correspondientes a sus manifestaciones habitacionales, en pos de generar reflexiones respecto de la construcción de la ciudad y el acceso al suelo urbano en el caso específico de la Riviera Maya.

## LA VIVIENDA Y EL DERECHO A LA CIUDAD

Es fundamental, al momento de abordar problemáticas habitacionales y el impacto de las políticas que definen su intervención, conceptualizar las implicancias de la noción de vivienda y el ejercicio del derecho a la ciudad.

El derecho a una vivienda digna y adecuada, reconocido como universal y amparado en los derechos humanos, parte de que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.<sup>2</sup>

En Argentina, la vivienda entendida como derecho ciudadano es reconocida constitucionalmente, y el Estado es responsable de la seguridad social de sus ciudadanos mediante, entre otros medios, el acceso a una vivienda digna.<sup>3</sup> En el caso mexicano, también la Constitución política reconoce este derecho en su artículo 4, junto con otra serie de derechos, como la igualdad de género y la libertad de reproducción.

Dicho acceso es abordado a partir de múltiples lecturas, lo que determina en muchos casos la perspectiva desde donde es concebida la vivienda. Enrique Ortiz Flores afirma que la vivienda posee dos tipos de aproximaciones bien diferenciadas: como producto y como proceso. El primero “responde al concepto de resolver las necesidades habitacionales de una familia o persona pero, por ser un bien costoso, implica una producción limitada y atiende a sectores medios y altos. En cambio, como proceso responde a la práctica social, a la forma en que la mayor parte de la gente produce su vivienda de acuerdo con la dinámica de sus recursos, posibilidades, necesidades y sueños” (Ortiz, 2004). Estos aportes conceptuales no se limitan a la premisa de la vivienda como mero cobijo, sino que abarcan el medio complejo donde se inserta.

---

<sup>2</sup> Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

<sup>3</sup> Artículo 14 bis de la Constitución de la Nación Argentina. “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades, nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”.



Atendiendo a la necesidad de entender la vivienda como proceso, el derecho a la ciudad alcanza una particular importancia en la búsqueda del ejercicio de los derechos humanos. Este concepto, planteado inicialmente por Lefebvre (1969), adquiere en la actualidad una serie de precisiones vinculadas a la redacción de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (Foro Social Mundial, 2004) y surge bajo la necesidad de repensar nuestras ciudades a partir de los impactos negativos que enfrenta gran parte de la población, principalmente aquella que sufre las desigualdades de los sistemas económicos, sociales, culturales y políticos.

En ese sentido, desde la perspectiva de la sustentabilidad, el acceso a la ciudad se evidencia como un proceso democrático donde la generación de vivienda también garantiza el acceso al suelo incluyendo aspectos como salud, educación, espacios culturales y recreativos, lo que da lugar a un aumento en los estándares de calidad de vida.

## **1. EL DESARROLLO TURÍSTICO Y EL SUELO URBANO. CASO QUINTANA ROO: COZUMEL, PLAYA DEL CARMEN Y TULUM**

Si la idea de sustentabilidad implica, además de lo ambiental, aspectos sociales, económicos y urbano-arquitectónicos, es necesario evaluar en todas estas dimensiones las consecuencias de las actividades turísticas sobre el territorio.

El territorio quintanarroense, de 50 843 km<sup>2</sup>, forma parte de la península de Yucatán. Su vida como entidad federativa comienza en 1902, cuando se independiza como territorio federal de Quintana Roo para más tarde, en 1974, convertirse en estado. Los tres centros urbanos que nos ocupan —Cozumel, Playa del Carmen y Tulum— forman parte de él.

Cozumel tuvo una ocupación territorial condicionada históricamente por la implantación de las actividades productivas y los grupos sociales bajo una clara voluntad de segregación. Estos rasgos se anticipan en el momento mismo del repoblamiento (1847) y se reproducen en el desarrollo posterior, ligado a la producción coprera y chiclera. La construcción del poder político y económico del grupo dominante va a evidenciarse en la ocupación del suelo y la creación de la imagen urbana históricamente, y más recientemente a exacerbarse a través de la modificación del patrón de desarrollo debido a la actividad turística. Esto se acompaña por un sostenido crecimiento poblacional<sup>4</sup> y el consecuente problema del alojamiento de los trabajadores que mayoritariamente sostienen dicha industria.

---

<sup>4</sup> En 1970 el municipio contaba 12 622 habitantes; en 1980, 22 964, y 10 años más tarde 44 195; el censo de 2000 arrojó 59 863 pobladores y el conteo de 2005, 72 943 (Municipio Cozumel, 2006).

Playa del Carmen, por su parte, tuvo un desarrollo de origen casi espontáneo, ligado al establecimiento de pescadores en su territorio. Por la influencia de Cancún —sobre todo en 1980— comienza a consolidarse como destino turístico y a mostrar, en los últimos años, un crecimiento exponencial tanto de su población como de la extensión de la mancha urbana. Es, dentro de las localidades que componen la región (Riviera Maya), la que evidencia el mayor crecimiento demográfico anual, de aproximadamente 20%. Entre los factores de este fenómeno, se considera “la migración como una de las causas más importantes, particularmente en las zonas de alto desarrollo turístico, que se produce por los requerimientos de mano de obra de la industria turística” (Campos, 2011).

Tulum reviste toda la importancia que su implantación prehispánica evidencia, pero también se reconoce en él un proceso reciente de consolidación institucional y desarrollo turístico. En principio formó parte del circuito turístico con Cancún al norte y Chichen Itzá al oeste. Se advierte que la explotación turística más intensiva comienza a partir de 2002, para consolidarse junto con toda la Riviera Maya como un sitio de turismo internacional: “Puerto Morelos, Playa del Carmen, Ciudad Chemuyil y Tulum pasan a convertirse en los asentamientos humanos de miles de inmigrantes de diferentes orígenes, cuadruplicando el número de habitantes en solamente 10 años. Es decir, de 24 352 habitantes en 1995 pasan a 120 mil en el 2005” (Fraga Berdugo, 2012:56).

La relación entre las tres localidades se basa en procesos de ocupación territorial, desarrollo económico y complementariedad en sus implantaciones que datan de largo tiempo. Jurisdiccionalmente, las tres localidades conformaban en municipio de Cozumel (1974), pero actualmente dependen de tres administraciones municipales diferentes: el municipio de Solidaridad (Playa del Carmen, 1993), el de Tulum (2008) y el de Cozumel propiamente dicho (conformado en 1993). De este modo las tres localidades, con diversos procesos de ocupación territorial (en términos temporales y espaciales), se han visto en épocas relativamente recientes—y debido a estas nuevas adscripciones administrativas— en la posibilidad de repensar sus programas de desarrollo urbano y de las actividades turísticas en sus territorios.

La transformación territorial y poblacional del área comienza a fines de la década de 1950, aprovechando el cambio de escenario regional generado a partir de la Revolución cubana (1959) y sus efectos respecto del turismo norteamericano (Castro, 1988). El surgimiento de Cancún como ciudad planificada y epicentro del desarrollo turístico de la región se constituye, sin duda, en el elemento movilizador del territorio y su transformación.

El proceso de urbanización en Quintana Roo identifica dos etapas reconocibles (Córdoba y García, 2003):

1. Décadas de 1970 y 1980. Se consolida la ciudad de Cancún como centro turístico bajo la égida del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), con rápida evolución urbana en el contexto de una “planeación capitalista” con la construcción de hoteles que en gran parte evolucionan hacia parques temáticos. Así, Cancún se consolida como centro turístico masivo, mientras el resto de las localidades conservan características de un turismo más popular, con cabañas y *campings*.

2. Década de 1990. Con la aplicación de políticas neoliberales se generaliza un turismo de consumo. Así se desarrolla una región lineal de zonas selectas, con una clara intencionalidad ambiental, de relación más directa con la naturaleza. De esta manera se inicia un proceso de consolidación de la Riviera Maya (de Cancún a Tulum) y luego, a partir de 2000, la llamada “Costa Maya” centrada en Majahual, con un turismo de baja densidad.

Esta tendencia ha ido profundizándose con el fin de generar ofertas turísticas diferentes, lo que ha aumentado la competitividad. Por ejemplo, podemos identificar en las ciudades analizadas características creadas especialmente para esto, basadas en conceptos de “ecoturismo” o “turismo sustentable”, entre otros.

El desarrollo turístico enunciado genera impactos reconocibles en la configuración de los territorios en cuestión. Las particularidades geográficas de cada una de estas localidades repercuten en el modo de ocupación del suelo, tanto por la infraestructura para las actividades vinculadas al turismo cuanto por la residencia de quienes directa o indirectamente sostienen, como población local, su desarrollo.

La posición casi monocéntrica de Cozumel se organiza con base en la expansión que, en torno al núcleo fundacional costero, se da a partir de crecimientos en cuadrantes y recientemente en anillos de circunvalación que alojan las implantaciones habitacionales masivas. Las actividades turísticas se desarrollan a uno y otro lado de la isla, pero lo hacen al margen de la organización urbana primigenia, casi como enclaves que garantizan el disfrute del paisaje natural (o el construido de los centros hoteleros y recreativos) por sobre la presencia urbana. La única excepción podría ser el malecón costero y sus inmediaciones, que concentran casi exclusivamente comercios (plazas) destinados al turismo de cruceros.

En el caso de Playa del Carmen hay una disposición más longitudinal que, a manera de línea de playa, organiza el territorio. El turismo concentra las primeras franjas costeras, mientras que la vivienda se localiza en forma paralela hacia el interior del territorio, también organizada a través de una serie de vías que limitan casi fragmentariamente cada una de las colonias residenciales.

En el caso de Tulum, las actividades vinculadas al turismo masivo —tanto por la presencia de ruinas arqueológicas cuanto por instalaciones hoteleras, gastronómicas

o recreativas— se separan claramente de la implantación urbana. Sin embargo, la convivencia de actividades turísticas y residenciales se verifica en instancias de un turismo de menor impacto que elige la experiencia de la vida urbana. En este sentido, en la estructura de la localidad conviven de un modo mucho más explícito las resoluciones de vivienda masiva junto a pequeñas ofertas comerciales, gastronómicas y hoteleras de la ciudad. No obstante, en los últimos años se han iniciado una serie de urbanizaciones en el territorio bajo conceptos de “ecoturismo” a partir de inversiones privadas: “Se han apoderado de las tierras de un ejido, al mismo tiempo que propietarios privados de origen foráneo han adquirido y están en posesión de la mayor parte de los terrenos con frente de playa, los mejores para desarrollar negocios hoteleros y otros complejos turísticos” (Guardado, 2012:27).

## 2. LAS MANIFESTACIONES TERRITORIALES DE LA RESIDENCIA

La estructura y la imagen urbana de Cozumel, habiendo sido afectadas históricamente por numerosos huracanes, han recibido sin embargo el mayor impacto en épocas recientes por la actuación municipal, que, en nombre del “desarrollo turístico”, afectó el área fundacional de la urbanización y condicionó la ocupación del borde costero. El turismo cambió un paisaje de carácter modesto pero definido como conjunto con ciertos rasgos de homogeneidad —en el marco de los rasgos típicos de la arquitectura vernácula caribeña— por arquitecturas diversas de dudoso origen y ecléctica configuración. Este proceso se exacerbó en los últimos años, cuando las estrategias del *marketing* o los dictados de cada una de las marcas han definido la imagen urbana cozumeleña.

**Fotos 1 y 2. Imágenes de urbanizaciones en Cozumel, Quintana Roo**



Fuente: Registro fotográfico de los autores, 2012.

El impacto y el crecimiento del turismo no sólo produjeron la “privatización” de los frentes de playa, sino que también determinaron los usos del suelo en relación

con la ubicación tanto de conjunto habitacionales (generados como operaciones tercerizadas y de financiamiento estatal) como de ocupaciones espontáneas. Ello restringió el acceso tanto al paisaje natural como al cultural, acentuando la segregación social y funcional.

En Cozumel el tipo predominante en las intervenciones recientes es también la vivienda individual, pero cabe destacar escalas diferenciadas de adecuación de las respuestas, que van desde tipos resueltos en parcelas de escasos 6 a 7.50 m de ancho, con superficies de entre 100 y 150 m<sup>2</sup>, a otros mayores. En dichas condiciones, la idea de vivienda “progresiva” que definió la modalidad tradicional de ocupación de los lotes con servicios se ve reducida a la “vivienda llave en mano” entregada por el desarrollador, sin posibilidades para el desarrollo adecuado de procesos de terminado o ampliación a cargo de los destinatarios. Por otra parte, la extrema repetición del tipo básico, que se modifica casi circunstancialmente con pequeñas variaciones de color, remarca el carácter compacto, denso y uniforme de la implantación, también en una evidente oposición a la imagen resultante de la expansión urbana tradicional (caracterizada por el terminado lote a lote que define una ocupación e imagen urbana más diversa). Las intervenciones sociales buscan asimismo la recuperación de esos “espacios intermedios”, tan caros a la lógica local de definición residencial (ya sea como espacio verde o recreativo, o como sitio que evidencia la idea de “vivienda productiva”), así como un dejo de necesaria individualización a través de la diferenciación cromática.

En el caso de Playa del Carmen, si bien la zona turística presenta un margen para la costa, destinando un sector recreativo de playa más amplio, es fácilmente reconocible la segregación de las nuevas colonias habitacionales y sectores de asentamiento urbano-arquitectónico más degradado. Sin embargo, en este sentido también se diferencia de Cozumel, ya que se conformaron como una opción turística:

[...] generaron un proceso diferente al resto del litoral y, paradójicamente, la convirtieron en el destino preferido por otras corrientes turísticas, particularmente la europea, ya que era el único centro turístico de la región donde se mantenía el contacto con la población local, coexistiendo espacios multifuncionales con acceso público a las playas a pesar de la inexistencia de un paseo costero. A diferencia del resto de las localidades turísticas de la región, la creciente especialización funcional y una relativa segregación se dieron en Playa del Carmen como parte de un proceso de mercado, en donde el área central se reconvirtió hacia el turismo y la población vendió sus terrenos una vez legalizados, trasladándose a las nuevas colonias situadas en la periferia.(Córdoba y García, 2003:125).

### Mapa 1. Localización de conjuntos habitacionales y asentamientos en Cozumel



Fuente: Elaboración propia, 2012.

La construcción de una extendida periferia siguiendo la lógica de las colonias de Cozumel pero con diferente modalidad de gestión (intervención pública y desarrolladores privados), diversas tipologías y configuración del tejido urbano (media y baja densidad), así como disímiles implantaciones temporales, constituye los rasgos característicos de estas operaciones. Por otra parte, se verifica una mayor presencia de equipamientos en las áreas de mayor antigüedad (las más próximas al área central) y una notoria disminución hacia las periferias, donde están las implantaciones más recientes.

### Fotos 3 y 4. Colonias en Playa del Carmen, Quintana Roo

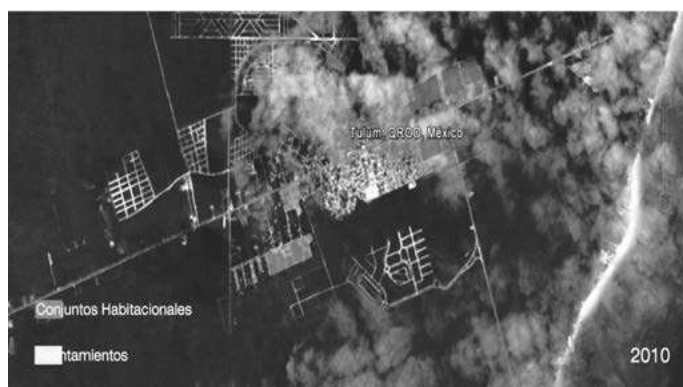


Fuente: Registro fotográfico de los autores, 2012.

Si bien Tulum presenta, dentro de los procesos de proyecto turístico, la mayor antigüedad, territorialmente demuestra menos incidencia del impacto mercantil del mismo. La vivienda social se localiza fundamentalmente en la zona este de la

**Mapa 2. Localización de conjuntos habitacionales y asentamientos en Playa del Carmen**

Fuente: Elaboración propia, 2012.

**Mapa 3. Localización de conjuntos habitacionales y asentamientos en Tulum, Quintana Roo**

Fuente: Elaboración propia, 2012.

**Fotos 5 y 6. Colonias en Playa del Carmen, Quintana Roo**

Fuente: Registro fotográfico de los autores, 2012.

trama urbana, pero reproduce en su implantación las mismas lógicas de “enclave” que adquiere la vivienda masiva en las localidades anteriores. Un solo conjunto se constituye en un elemento de mayor datación, que literalmente aparece “encerrado” en su propia definición y no se vincula a la trama urbana en la que se implanta, definiéndose “puertas adentro” de muros perimetrales. Los tres conjuntos restantes, más recientes, se constituyen también como grupos de viviendas unifamiliares de baja densidad, pero carecen de articulaciones fuertes con el área urbana en la que se implantan (tanto en términos de accesibilidad, cuanto de presencia de equipamientos o simple continuidad de trazado). Los más nuevos destacan asimismo por la notoria ausencia de condiciones habitacionales mínimas, que derivan tanto de la ínfima superficie del lote —y, por tanto, de su nula posibilidad de crecimiento— cuanto de su materialidad y configuración de espacios habitables. Por otra parte, algunos asentamientos evidencian la necesidad de resolver el problema del alojamiento que experimenta buena parte de la población por fuera de los aportes públicos a tal efecto, y que se reconoce tanto en la definición de áreas urbanas o suburbanas específicas cuanto en la implantación intersticial de viviendas precarias dentro de la trama.

### **3. CONCLUSIÓN: EL EJERCICIO DE DERECHOS**

Retomando los conceptos iniciales podemos concluir que el turismo, como cualquier otra actividad económica, para promover acciones integrales de desarrollo en un territorio requiere ser entendido en términos de estrategias sustentables —físicas, ambientales, económicas y sociales— capaces de movilizar el ejercicio de acciones equitativas de acceso al suelo y la vivienda. Estos procesos devienen notoriamente del modelo de gestión aplicado en dicho territorio y de la participación de los actores involucrados. Actualmente los procesos observados en los casos mencionados no atienden a dichos procesos, sino que acentúan las problemáticas existentes.

Por un lado, la actividad turística se convierte en uno de los principales recursos económicos de estas localidades, pero a su vez consume gran cantidad de recursos, que en estos contextos no son distribuidos equitativamente. Por otro, el imaginario que se construye en los habitantes de este tipo de asentamiento debido al constante contacto con el turismo (hoteles de lujo, restaurantes, espectáculos culturales exclusivos) contribuye a la segregación, ya que la experiencia de transitar a diario entre esa exacerbada y opulenta materialización de escenarios donde trabajan contrasta con los precarios y vulnerables ámbitos donde residen.

Es notoria la diferenciación que se produce en cada una de estas operaciones de vivienda social evidenciadas, habida cuenta de la intencionalidad de “producir ciudad”



con parámetros, en muchos casos, notoriamente diferentes a la lógica histórica de crecimiento urbano en la región. La estrategia de planificación urbana no deviene necesariamente operaciones sustentables en cuanto a uso de suelo, estrategias de ocupación, usos y funciones, etcétera, ni en cuanto a respuestas arquitectónicas.

Las primeras organizaciones residenciales parecieran movilizar la ocupación territorial bajo la lógica de dotar de servicios y regularidad en la definición de parcelas y equipamientos, a efecto de promover acciones individuales de implantación arquitectónica (Bagnera, 2012). Por su parte, las recientes implantaciones generadas por desarrolladores privados repiten la lógica de implantación de unidades compactas con cierto receso de la línea de edificación, destinado a jardín. Sin embargo, las dimensiones de los lotes, la uniformidad del tejido resultante, la ausencia de condiciones básicas y cualificadas de urbanidad, junto con el hecho de que estos emplazamientos se localizan en puntos marcadamente periféricos, consolidan un modelo urbano más próximo a la idea de suburbio residencial que a la de “ciudad jardín” enunciada. Estas nuevas implantaciones cuentan con todos los servicios urbanos, e incluso se han localizado en ciertos casos importantes equipamientos educativos; sin embargo, no se constituye en un fragmento de ciudad, sino en una suerte de “aglomeración de viviendas”.

El carácter residencial no se corresponde con la presencia de espacios públicos ni equipamientos comerciales adecuados<sup>5</sup> para el desarrollo de la vida social y familiar de sus habitantes. Un hecho significativo lo marca la ausencia de espacios verdes, ya sea definidos y cualificados como plazas o parques, o incluso materializando el área de veredas de las viviendas.<sup>6</sup>

En este marco, la producción de vivienda “social” mexicana en el área de la Riviera Maya reproduce estrategias en que el derecho constitucionalmente enunciado pareciera interpretarse como la implantación masiva de vivienda, hecho que se repite en gran parte del país. Sin embargo, en la Riviera Maya y en el marco de los procesos de transformación territorial que el turismo acarrea, estas manifestaciones exacerban la fragmentación y la exclusión, alejándose sustancialmente de la concreción del acceso equitativo al suelo urbano y, por ende, a la ciudad.

---

<sup>5</sup> La incorporación en las viviendas de pequeños comercios familiares ha sido la estrategia predominante en el área efectivamente ocupada de estas nuevas intervenciones, con los niveles de inadecuación espacial y funcional que la misma implica (tanto para el desarrollo de la vivienda como del propio comercio).

<sup>6</sup> Este hecho, exacerbando la uniformidad del soporte construido, se resuelve más bien como una implantación suburbana de una ciudad continental, y no como un barrio inserto en plena selva caribeña.

## BIBLIOGRAFÍA

- BAGNERA, Paola. 2012. "La vivienda y los modelos urbanos resultantes. Reflexiones en torno a la ciudad sustentable en Cozumel, México", en Frausto Martínez, Rojas y Bagnera (eds.), *La observación urbana en las ciudades latinoamericanas*, Cozumel: Universidad de Quintana Roo.
- CAMPOS CÁMARA, Bonnie Lucía. 2001. "Presión turística y urbanística: vulnerables al cambio climático en el Caribe mexicano". *Quivera*, vol. 13, UNAM.
- CASTRO, María Cristina. 1988. "Cozumel hoy y mañana", en Centro Estatal de Estudios Municipales Quintana Roo, *Cozumel: un encuentro en la historia. Memoria del I Encuentro de Historia sobre la isla de Cozumel*. Cozumel.
- CÓRDOBA, Juan, y Ana García. 2003. "Turismo, globalización y medio ambiente en el Caribe mexicano", en *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, núm. 52, México: UNAM.
- FRAGA BERDUGO, Julia. 2012. "Mundo maya", en Guardado, García y Godas (comps.), *Turismo, globalización y sociedades locales en la península de Yucatán, México*. El Sauzal, Tenerife: Colección Pasos Edita, núm. 7, 2012.
- GUARDADO, Gustavo. 2012. "Los tristes trópicos del turismo en México: industria, reflexibilidad y otras ficciones", en Guardado, García y Godas (comps.), *Turismo, globalización y sociedades locales en la península de Yucatán, México*. El Sauzal, Tenerife: Colección Pasos Edita, núm. 7.
- LEFEBVRE, Henri. 1969. [1968]. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones 62.
- ORTIZ, Enrique. 2007. *Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda*. México: HIC AL.

# LA URBANIZACIÓN EN LA PERIFERIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

---

Ana Lourdes Vega Jiménez de la Cuesta\*

## INTRODUCCIÓN

La ciudad de México está viviendo cambios urbanos muy importantes. La periferia de esta capital expande cada día más su área urbana, sobre todo hacia el norte y hacia el oriente. Estas partes de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), como se le conoce a toda la conurbación, han presentado mayor número de cambios urbanos, en parte porque geográficamente son “planas”, es decir ahí se ubicaban antiguamente zonas lacustres, todavía hay algunas partes montañosas, éstas son bajas si se las compara con las sierras del Ajusco y la de las Cruces ubicadas al sur de esta ZMVM.

En la parte norte se encuentran los municipios de Tecamac, Zumpango y Huehuetoca. Los cuales han registrado un aumento de población muy rápido, debido, a la gran cantidad de conjuntos urbanos que se han edificado en estos municipios. Por lo que respecta a la parte oriente, aquí se localizan los municipios de Chimalhuacan, Chicoloapan, Valle de Chalco, Ixtapaluca y Chalco. En ellos se está cambiando el uso del suelo de rural a urbano debido a la instalación de conjuntos urbanos, pero hay varios casos recientes de ocupación y venta de terrenos que eran rurales y están siendo ocupados irregularmente como suelo urbano. Son nuevas colonias populares, en las que aún no están regularizadas por las autoridades competentes y no cuentan con todos los servicios urbanos que requiere la población de estos asentamientos.

En efecto, en los últimos años se han registrado cambios importantes en la ocupación del espacio urbano de la periferia de la ciudad de México. Por un lado, se siguen localizando en ella los llamados “asentamientos irregulares” y por otro, se han edificado un número importante de viviendas terminadas conocidas como de “interés social”, las cuales cuentan con una superficie construida de 45 mts<sup>2</sup> o menos.

La aparición de estos conjuntos urbanos de miles de viviendas ha traído varias consecuencias, como son: la venta y ocupación irregular de terrenos aledaños a los

---

\* Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, Departamento de Sociología.

conjuntos, el desabasto de agua potable de territorios contiguos, la insuficiencia de los sistemas de drenaje, la falta de nuevas vialidades y la carencia de equipamientos colectivos y la afectación al medio ambiente que rodea los conjuntos urbanos.

México está sufriendo las consecuencias de los cambios actuales de la economía global. A partir del ingreso de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte se han recibido fuertes cantidades de recursos económicos que se invierten en la edificación y en los préstamos para la adquisición de las viviendas de otros países, como fue el caso de la Caja Madrid de España, la cual adquirió en julio del 2008 el 60 % de Hipotecaria Su Casita “la primera financiera hipotecaria independiente y novena entidad financiera de México” (Notimex, El Financiero 22-VII-2008).

La población de México que está excluida del desarrollo económico es mayor al 60 %. Para ésta no existe la debida atención de parte del gobierno. Es esta población la que nos interesa atender en esta investigación. En efecto, nuestra reflexión muestra cómo las modificaciones a los reglamentos de funcionamiento del sector agrario, del sector financiero y del sector de gestión del desarrollo urbano han tenido consecuencias en las transformaciones recientes de la periferia de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

## **LA PERIFERIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

La periferia de la ciudad de México está viviendo cambios urbanos muy importantes, ya que una gran área de terreno que estaba siendo sembrada en propiedades privadas y ejidales está siendo convertida en zonas habitacionales a gran velocidad. Esta conversión de uso de suelo de rural a urbano se está realizando sin que los gobiernos locales y estatales puedan otorgar todos los servicios públicos que requiere una nueva aglomeración de población, que en algunos casos, como en el de los conjuntos urbanos, albergarán a miles de habitantes. Principalmente en los municipios llamados metropolitanos. Como son: Chimalhuacán, Chicoloapan, Ixtapaluca, Chalco, Valle de Chalco, Tecámac, Huehuetoca y Zumpango. Estos son algunos municipios en los cuales hemos estado estudiando los cambios mencionados.

En efecto, la aparición de estas miles de viviendas ha traído varias serias consecuencias para la zona metropolitana en su conjunto. Una de estas consecuencias es la escasez de agua potable. Sobre todo en la parte oriente de la ZMVM.

México está sufriendo las consecuencias de los cambios actuales de la economía global. A partir del ingreso de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte se han recibido fuertes cantidades de recursos económicos que se invierten en la edificación y en los préstamos hipotecarios para la compra de las viviendas de interés social.

Cuando se hable de la periferia de la ciudad de México se trata más precisamente, de la periferia de la ZMVM.

Desde los años ochenta se han registrado cambios importantes en la ocupación del espacio urbano de la periferia de la ciudad de México. Por un lado, se siguen localizando en ella los llamados “asentamientos irregulares” y por otro, se han edificado un número muy elevado de viviendas terminadas. La aparición de estos conjuntos urbanos de miles de viviendas ha traído aparejada varias consecuencias. Una de ellas es la generada por la insuficiencia de equipamientos colectivos adecuados para el correcto desenvolvimiento de la vida cotidiana de la población en los nuevos conjuntos urbanos. Se está expandiendo la superficie urbana en la periferia de la ciudad capital del país. Este proceso de expansión se está efectuando en una forma desordenada, sin control. ¿Qué repercusiones están teniendo estos cambios urbanos motivados por la expansión?

Suponemos que la apertura económica hacia la globalización ha tenido repercusión en los cambios de este proceso de expansión, así como las adecuaciones al comportamiento de varios agentes sociales que tienen ingerencia en el ámbito urbano. Como son: la aparición de nuevas instituciones financieras que prestan recursos económicos para la adquisición de vivienda; la entrada de inversión extranjera al sector de la construcción; la descentralización del poder federal y el otorgamiento de mayor control del gobierno local sobre su territorio.

En efecto, hasta hace algún tiempo cuando estudiábamos la ciudad de México nos referíamos a la Zona Metropolitana de la ciudad de México, es decir a la zona comprendida por las 16 delegaciones del DF y los municipios del Estado de México que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) consideraba conurbados con éste. El número de municipios conurbados fue en 1990 de 27, luego en el 2000 se consideraron 34 y en el año 2005 se tuvieron en cuenta 40 municipios del Estado de México más uno del Estado de Hidalgo, el de Tizayuca. Sin embargo, algunos investigadores prefieren referirse a esta zona como ZMVM. Ésta se refiere a las 16 delegaciones del DF y a 59 municipios conurbados del Estado de México más Tizayuca, Hidalgo.

## CONJUNTOS URBANOS EN LA PARTE NORTE

Un ejemplo de esta edificación masiva de viviendas lo tenemos en los conjuntos urbanos de Casas Geo. En el municipio de Tecámac construyeron un conjunto llamado Sierra Hermosa que cuenta con 7 200 viviendas y la constructora Sadasi hizo el conjunto Los Héroes Tecámac que cuenta con más de 40 mil viviendas en diferentes secciones.

**Mapa 1. Zona Metropolitana del Valle de México**

Fuente: Elaborado por el Programa Universitario de Estudios Metropolitanos, UAM, Xochimilco.

En el municipio de Zumpango la constructora GEO edificó 25 mil viviendas en el conjunto urbano La Noria y en el Conjunto llamado La Trinidad construyó 23 mil viviendas de interés social. Además que en el conjunto urbano Arbolada Los Sauces son más de 9 mil viviendas. En números redondos tienen construidas más de setenta mil viviendas, pero desean llegar a fincar ciento cuarenta mil. Solamente esta empresa, ya que también está trabajando en este municipio la Constructora Homex, quien intenta edificar ochenta mil viviendas en Zumpango, en lo que llaman Ciudad Zumpango (Entrevista con encargado de mercadotecnia GEO, noviembre 2012, en Zumpango).

En efecto, en este municipio de Zumpango se han vendido varias propiedades privadas dedicadas a la siembra de productos agrícolas, los ranchos. Una de las razones para efectuar estas transacciones es el cambio generacional, ya que la mayoría de los antiguos propietarios de estos ranchos son personas de edad avanzada o ya fallecieron y sus descendientes no desean ocuparse de las labores agrícolas y prefieren venderlas.

Algunos terrenos agrícolas de propiedad privada que han sido vendidos a los desarrolladores se encuentran dotados de pozo para riego de sembradíos. Con éste piden a la Comisión del Agua (CAEM) del Estado de México el dictamen técnico de que con él pueden abastecer de agua potable a un conjunto urbano. La CAEM se los otorga y con él siguen con la tramitación del permiso de cambio de uso de suelo de rural a urbano ante las autoridades locales. Pero los terrenos se localizan a varios kilómetros de los servicios públicos y sin vialidades secundarias y primarias adecuadas al desarrollo de la vida urbana. Por ejemplo, en el caso del conjunto urbano La Trinidad, en el cual se edificaron 23 mil casas, cuatro mil viviendas cuentan con una superficie de 28 m<sup>2</sup> de construcción, a las que se les llama “pies de casa”. Cuentan con una recámara. El conjunto La Trinidad se localiza a varios kilómetros de la cabecera municipal, por lo que no es fácil llegar a él y es posible que esta sea una de las razones de que varios cientos de ellas se encuentren deshabitadas.

Estos conjuntos urbanos cuentan con escasos equipamientos colectivos, por ejemplo para el abasto cotidiano de alimentos. Por tanto, es una nueva urbanización sin la instalación previa de la infra estructura urbana necesaria para el desarrollo adecuado de la vida cotidiana de los habitantes que viven en esta zona. Además tienen insuficiencia en el abastecimiento de agua y aunado a esto, está el problema del desalojo de las aguas o sea el drenaje. En algunos casos, las aguas negras de los conjuntos son vertidas, sin tratamiento, a los canales de riego que se localizan alrededor de éstos. Como es el caso del conjunto urbano Sierra Hermosa en el municipio de Tecámac, pero no es el único conjunto en el que lo hacen así.

En el municipio de Zumpango, la empresa Casas GEO está construyendo un colector de aguas negras de 14 kilómetros y de 2 y medio metros de diámetro. A

través del cual se van a dirigir los drenajes de los conjuntos hacia la laguna de Zumpango. Esta es una de las condiciones que le impuso la autoridad municipal para otorgarles más permisos de construcción. En este municipio se ha permitido que los “Ranchos” agrícolas y ganaderos que existían a la altura del poblado Buenavista, que colinda con el municipio de Tecámac, se conviertan en Conjuntos urbanos de miles de viviendas. Un ejemplo es el Conjunto urbano Paseos de San Juan, en él se construyeron 9 300 viviendas. Era una granja llamada Rai, que tenía gran presencia entre los poblados cercanos, ya que ahí se ofrecía trabajo agrícola a un número importante de campesinos.

La investigadora Carolina Inés Pedrotti muestra en su estudio<sup>1</sup> que el número de viviendas edificadas desde el año 1999 al 2010 en el municipio de Zumpango es de 64 270 de las cuales 29 345 se encuentran deshabitadas. En el municipio de Huehuetoca se construyeron 65 536 viviendas y añade que las deshabitadas son 23 612 viviendas. En el caso de Tecámac son 121 995 viviendas y las deshabitadas son 39 028. Con lo que se puede concluir que ha habido una sobre oferta de vivienda y una carencia de servicios públicos y equipamiento colectivo en estos casos analizados.

La construcción masiva de vivienda está provocando insuficiencia de agua potable en municipios vecinos, como en el de Ecatepec. Ya que los pozos de Ecatepec tiene poco agua para abastecer a su población y a las necesidades de la industria.

## **EL NÚMERO DE HABITANTES DE LA ZMVM EN EL 2010**

Según los datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática la ZMVM cuenta con 20 137 152 habitantes en el año 2010. Repartidos en las 16 delegaciones del DF se tienen 8 873 017 habitantes; en los 59 municipios conurbados del Estado de México se registran 11 168 301 habitantes y en Tizayuca, Hidalgo se cuenta con una población de 97 461 habitantes.

La tasa de crecimiento poblacional del año 2005 al 2010 fue para la ZMVM de 0.5 %. La que correspondió al DF fue de 0.3 %, pero la de los municipios conurbados fue de 1.41 %.

De acuerdo con estos datos del INEGI, en el 2005, de los habitantes que salieron del DF el 57 % salieron a municipios del Estado de México. Esta situación se explica porque los costos de las viviendas, de las rentas y los servicios públicos son menores en los municipios conurbados.

---

<sup>1</sup> Pedrotti, C. I. 2013: 146.



Es en la periferia de la ZMVM en donde se están presentando los problemas más fuertes provocados por el desorden en la incorporación de suelo rural al desarrollo urbano. Ya que la ocupación de los terrenos de la periferia para expandir la metrópoli no cuenta con un diseño acordado con los diferentes gobiernos locales para orquestar el crecimiento y decidir cuál es el rumbo más indicado para este desarrollo urbano. Sería deseable conocer hasta dónde se puede expandir éste y cuáles deberían ser las condiciones previas que cubrir para que se pueda dar el crecimiento de una forma sustentable. Si bien es cierto que en todos los municipios existe un Plan de Desarrollo Urbano en la práctica se cambia con relativa facilidad el uso de suelo marcado.

La nueva población llega a dos tipos de vivienda. Por un lado están las viviendas de interés social, construidas en conjuntos urbanos y por otro, las viviendas auto construidas en asentamientos irregulares. Ahora bien, los cambios que trae aparejada la llegada de esta población son notorios y están perjudicando a los antiguos pobladores. La integración de los recién llegados con la población nativa es difícil. Estos también muestran un menosprecio por las costumbres y tradiciones<sup>2</sup> de los habitantes oriundos, en ocasiones les llaman “indios de pueblo”

Las cifras oficiales de población en la ZMVM en los últimos años nos permiten percatarnos de que la periferia norte y oriente se están poblando muy rápidamente. Ya que básicamente, son zonas que, hasta veinte años, tenían usos agrícolas y que paulatinamente se han ido ocupando para usos urbanos, sin que se haya efectuado una adecuación significativa de la infraestructura existente.

## PERIFERIA ORIENTE DE LA ZMVM

La periferia oriente en este análisis estará formada por los municipios de Chimalhuacán, Valle de Chalco, Chicoloapan, Ixtapaluca y Chalco. Esta periferia tiene uno de los procesos de expansión más dinámicos de toda la Zona Metropolitana. Esta parte oriente de la ZMVM se ha poblado y desarrollado con rapidez. Consideramos que una de las razones de éste es la ampliación del transporte, Metro y actualmente la construcción del transporte masivo Mexibus, y las repercusiones de la inversión económica que se realizó en programas específicos, como el de Solidaridad en Valle de Chalco y Chimalhuacán. Otra reciente inversión en esta parte está representada por las construcciones de los conjuntos habitacionales de interés social, en los municipios de Ixtapaluca, Chalco, y Chicoloapan. Pero la instalación de estos con

---

<sup>2</sup> Vega, A. L. 2003.

juntos no ha sido acompañada de inversión industrial que implicaría la apertura de centros de empleo

En cada uno de los municipios que estamos estudiando se han registrado cambios demográficos y urbanos muy notorios. El de más reciente fundación es el municipio de Valle de Chalco, éste fue creado a fines de 1994. En este municipio la mayoría de las viviendas fueron de auto construcción. Su territorio era parte de los municipios de Chalco, Ixtapaluca y La Paz.

Los cambios en la población de estos municipios se pueden apreciar en cuadro 1.

**Cuadro 1. Población por municipio**

| Municipio       | 2010    | 1995    | 2000    | 2005    | Tasa 05–2010 |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|--------------|
| Chimalhuacan    | 614 453 | 412 014 | 490 772 | 525 389 | 3.42 %       |
| Chicoloapan     | 175 053 | 71 351  | 77 579  | 170 035 | 0.63 %       |
| Chalco          | 310 130 | 175 521 | 217 972 | 257 403 | 4.08 %       |
| Huehuetoca      | 100 023 | 32 718  | 38 458  | 59 721  | 11.72 %      |
| Ixtapaluca      | 467 361 | 187 690 | 297 570 | 429 033 | 1.86 %       |
| Tecámac         | 364 579 | 148 432 | 172 813 | 270 574 | 6.6 %        |
| Zumpango        | 159 647 | 91 642  | 99 774  | 127 988 | 4.86 %       |
| Valle de Chalco | 332 279 | 198 092 | 287 073 | 323 461 | 1.59 %       |

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, I, II Conteo de Población y Censo General de Población y Vivienda 2010

Sobre los datos que se muestran en el cuadro hay comentarios que nos interesa señalar. Los cambios poblacionales y su incremento se deben por un lado a la edificación de conjuntos urbanos de viviendas de interés social que se han edificado y a la venta de terrenos para la fundación de asentamientos irregulares en la zona. En el primer caso, las viviendas se han hecho sobre terrenos agrícolas que estaban produciendo, pero de propiedad privada. Es decir, sus dueños optaron por la venta de los terrenos. Dejando sin empleo a los campesinos asalariados que apoyaban las labores del campo. En el segundo caso, se trata tanto de terrenos que fueron de propiedad privada, ranchos, pero también de terrenos ejidales. En ocasiones los ejidatarios se ven en la necesidad de vender sus parcelas ante la amenaza de ser invadidos, como ha sucedido en el municipio de Chimalhuacan.

## IXTAPALUCA

En este municipio se localizan varias colonias populares ocupadas por la organización Antorcha Popular en los poblados de Ayotla, Tlapacoya, Tlapizahuac y otros sitios. Entre los nombres de estas colonias se encuentran Chocolines, Citlalmina, El Capulín,

El Tejolote, Melchor Ocampo, Escalerilla, Wenceslao Victoria, Elsa Córdoba, Unión Antorchista, Fraternidad Antorchista y La Cañada, entre otras. Los nombres de algunas de las colonias mencionados los encontramos repetidos en otras colonias organizadas por los líderes de Antorcha en otros municipios, como veremos más adelante.

Desde los años 1995 se inició la construcción del Conjunto Urbano los Héroes Ixtapaluca, son 19 mil viviendas, localizadas en lo que fue el rancho Jesús María, construida por la compañía Sadasi. Más adelante la constructora Ara, edificó el Conjunto urbano San Buenaventura que cuenta con 24 mil viviendas de interés social, en lo que fue el rancho El Canutillo. Además, en lo que fue el rancho Santa Bárbara la constructora Casas GEO, hizo el conjunto Santa Bárbara con 13 mil viviendas. Geo también construyó Geo Villas Ixtapaluca con dos mil viviendas, Conjunto GEO Villas Ayotla y Geo Villas Jesús María.

Además se encuentra la unidad habitacional Cuatro Vientos. Esta unidad cuenta con 18 mil viviendas, edificadas sobre un terreno que era de propiedad privada. Está ubicada en el municipio de Ixtapaluca, pero colinda a unos cuantos metros con el municipio de Chalco. Para llegar a la unidad, actualmente se puede hacer cruzando el poblado de San Marcos Huixtoco que pertenece al municipio de Chalco. Aunque ya se construyó un libramiento para llegar directamente a dicho conjunto habitacional.

Al lado de este conjunto urbano se localiza un asentamiento irregular conocido como San Jerónimo Cuatro Vientos. Estuvo orquestado por varias organizaciones sociales, una parte por Antorcha Popular y otra por la Unión Revolucionaria Emiliano Zapata.

## CHALCO

En este municipio se han autorizado varios conjuntos urbanos de miles de casas de interés social. Como son: Los Héroes Chalco, Pueblo Nuevo, Villas San Martín, La Guadalupana, Rancho El Cupido, Hacienda San Juan (junto al poblado San Gregorio Cuautzingo) entre otros. El cálculo de viviendas en estos conjuntos es de más de 40 mil. Las consecuencias de estas autorizaciones están perjudicando y transformando la realidad de esta parte de la periferia a la que cada día llega más población. La cual tenía vocación rural.

Nosotros consideramos que los conjuntos urbanos en estos predios traerán cambios importantes en la vida de la población que todavía se ocupa principalmente de labores rurales. En efecto, Chalco es un municipio muy extenso, comparado con el de La Paz, Netzahualcoyotl, Valle de Chalco o Chicoloapan, tiene 224 km<sup>2</sup>. Los antiguos pueblos de Chalco tienen una población nativa con un gran arraigo y

tradiciones culturales y religiosas que se están viendo amenazados por las actividades urbanas localizadas tan cerca de sus lugares de origen.

Al lado del pueblo San Martín Xico Nuevo, al sur de la cabecera municipal se localizan los asentamientos irregulares: colonia Marco Antonio Sosa y la colonia Gonzalo López Cid y también otra conocida con el nombre de colonia Elsa Córdoba. Todos ellos organizados por Antorcha Popular.

Más adelante, sobre la carretera a la delegación Tlahuac se pueden encontrar cárteles ofreciendo terrenos en los alrededores de los pueblos San Mateo Huitzilzingo, San Pablo Atlazalpan y Santa Catarina Ayotzingo, también pertenecientes al municipio de Chalco. Como condiciones de pago se anuncia un terreno de 120 mts<sup>2</sup>, con un enganche de doce mil pesos y dos mil pesos mensuales por dos años, por supuesto sin escrituras ni servicios públicos. (Visita de campo en octubre de 2012).

## CHICOLOAPAN

En el caso del municipio de Chicoloapan se edificaron 38 mil viviendas de interés social.<sup>3</sup> Unas de ellas se construyeron en los terrenos de las ex haciendas de Tlammimilolpan y Costitlán. Algunos de los conjuntos urbanos son: Bonito San Vicente, Lomas de Chicoloapan, GEO Villas Costitlán, Rancho San Miguel, Hacienda Costitlán, Real de Costitlán, GEO Villas Costitlán, GEO Villas Piedras Negras, Hacienda de los Reyes y Bonito El Manzano, entre otra

Un campo sembrado con ellas estaba en el mes de enero del 2002 listo para ser cosechado al lado del conjunto urbano Hacienda de los Reyes, en el que la constructora Beta edificó 5 mil viviendas.

En el municipio de Chicoloapan no está construido el sistema de drenaje que va a desalojar las aguas de las nuevas unidades habitacionales, ya que actualmente se están canalizando hacia el cauce del río Manzano y no se han abierto nuevos colectores. El río Manzano es el que recibe las aguas negras y los habitantes oriundos de Chicoloapan temen que se desborde por la descarga de las aguas usadas de los conjuntos urbanos que se construyeron.

Se puede apreciar la llegada al municipio de Chicoloapan de una nueva población, solamente a las viviendas terminadas, de más de cien mil habitantes a un "pueblo" que tenía en 1995 sólo setenta mil habitantes (ver tabla 1). Este es otro ejemplo de cómo los pueblos antiguos están siendo alcanzados por las actividades urbanas.

---

<sup>3</sup> Pedrotti, Carolina I., 2013: 146.

## CHIMALHUACAN Y VALLE DE CHALCO

En estos dos municipios lo que permite tratarlos juntos es que inicialmente los terrenos en los que se han auto construido las viviendas fueron fraccionados y vendidos sin autorización oficial, es decir son o eran asentamientos irregulares. Como sucedió en el municipio de Netzahualcoyotl.<sup>4</sup> En Chimalhuacán son varias las colonias que fueron comercializadas por los líderes de Antorcha Popular. Ellos iniciaron sus labores en este municipio en el año de 1988 y desde el año 2000 esta organización ha designado a alguno de sus dirigentes<sup>5</sup> para gobernar el municipio a través del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Se puede citar el ejemplo del líder del movimiento Antorchista Jesús Tolentino Román Bojorquez, quien fue regidor del municipio de Chimalhuacan, luego fue electo presidente municipal del año 2000-2003, después lo eligieron como diputado local. En el año 2009 fue otra vez electo como presidente municipal, pero a mediados del 2011 solicitó permiso de su cargo para presentarse como candidato a diputado federal en el año 2012. Sin embargo, los diferentes ediles del municipio han sido miembros destacados del citado movimiento.

Actualmente están casi agotadas las posibilidades de continuar la expansión urbana porque las tierras ya se han ocupado con viviendas de familias de escasos recursos. Son viviendas auto construidas, en las cuales se han edificado también lugares de trabajo para herreros, mecánicos, carpinteros y una gran variedad de oficios.

Ya está funcionando el transporte masivo llamado Mexibus. Es un autobús articulado que recorre el municipio de Chimalhuacan por la avenida del Peñón, en la parte baja del municipio, la que era lago de Texcoco, y conecta con la estación del Metro Pantitlán, en el DF, atravesando el municipio de Netzahualcoyotl.

Muchas de las colonias que hoy llamamos populares nacieron como asentamientos irregulares.<sup>6</sup> Este es el caso de las colonias del municipio de Valle de Chalco, que fueron vendidas y ocupadas a principios de los años ochentas<sup>7</sup>, este proceso de ocupación del espacio fue estudiado por varios investigadores. Los terrenos fueron, en su mayoría de orígen ejidal.

Por lo que se refiere a asentamientos irregulares en el municipio de Chicoloapan éstos se encuentran ubicados en varios sitios. Uno de ellos está en la parte oriente del municipio, la que se encuentra cerca del cerro. Ahí existe una dotación

---

<sup>4</sup> Vega, A.L. 2001.

<sup>5</sup> Vega, A. L. 2008.

<sup>6</sup> Medina, Susana e Ignacio Kunz, 2013.

<sup>7</sup> Espinoza, Marco A. 1992.

ejidal (más de mil hectáreas) que corresponde al vecino municipio de Santa María Chimalhuacan, pero que las autoridades del municipio de Chicoloapan reclaman, por lo que hay un conflicto de límites entre los dos municipios.

A esta dotación ejidal se le conoce con el nombre de San Pablo, Lomas de San Pablo y otros nombres. Esta ha sido vendida en una gran parte por los líderes del movimiento Antorchista sin autorización y sin servicios públicos. Sólo hay algunas vías con algún revestimiento, todavía no hay drenaje por lo que en las viviendas construyen fosas sépticas. Pero el agua de los lavaderos es vertida hacia las calles por medio de mangueras.

## **LAS VENTAS DE TERRENOS EJIDALES**

Por otro lado está la cuestión jurídica de las tierras ejidales. Cuando pasan casos como éste, los ejidatarios dicen que ellos se rigen por las leyes de la Reforma Agraria y no quieren acatar los reglamentos urbanos estatales ni los municipales. El problema no es legal. La ley es clara respecto a estos asuntos, pero se requiere también tener fuerza para aplicarla. No queda la menor duda de que el Estado de México es la entidad con más adelantos a nivel de la legislación para ordenar el territorio. Pero falta ver qué es lo que está ocurriendo que hace que la región esté creciendo tan rápidamente y aparentemente sin la debida planeación. Esta es una región que está creciendo desde los años ochenta. En ella hay muy poca inversión en fuentes de trabajo. Hay sobre todo áreas dedicadas a viviendas para una población de ingresos medios en el caso de las unidades habitacionales y de ingresos bajos en el caso de los asentamientos irregulares.

Sobre este tema hay muchas cuestiones que apuntar, sólo señalaremos algunas, ya que existen en estos municipios varios casos en los que se han vendido terrenos sin autorización oficial. Por ejemplo, en Ixtapaluca a un lado del conjunto urbano San Buenaventura se encuentra un asentamiento urbano de reciente creación que se le denomina La Cañada. Esta nueva colonia está ubicada en la parte alta del cerro. En este asentamiento los lotes los está comercializando la organización Antorcha popular, que ahora se autodenomina movimiento Antorchista. No se cuenta con autorización oficial ni tampoco tienen servicios públicos. En este sitio se inició su ocupación en el año 2008.

Por otra parte, ¿qué pasa con los terrenos que se venden sin autorización oficial? Los problemas de sucesión testamentaria o de límites hacen que el terreno se pueda vender sin control oficial, aunque también se comercializan los terrenos ejidales.

Los que movilizan a los habitantes para la adquisición de estos terrenos sin autorización son normalmente organizaciones políticas que en tiempos electorales tienen en esta población una reserva de votos a favor de algún partido político.

Por ejemplo, en el municipio de Texcoco la organización Antorcha Popular realizó la inauguración de la colonia Víctor Puebla en el mes de febrero del 2009, en los terrenos de lo que se conocía como Rancho Santa Martha. A esta celebración asistieron algunos dirigentes del PRI nacional y autoridades del gobierno del Estado de México quienes pertenecen a este partido político.

Es un asentamiento sin autorización y sin servicios que cuenta ya con varios cientos de viviendas de auto construcción. Esta colonia de reciente creación se localiza detrás de un centro comercial llamado Puerta Texcoco, localizado a un lado de la carretera México-Texcoco, a la altura del km 34.

## **LAS NUEVAS COLONIAS POPULARES**

Cuando se consolidan los asentamientos que se iniciaron como irregulares se transforman y una vivienda es ocupada por más de una familia. Estos lugares son dinámicos, no son estáticos. Al igual que los asentamientos irregulares, las viviendas en los conjuntos urbanos se amplían y en muchos casos reside más de una familia en ella. Es decir, se da el desdoblamiento de dos o tres generaciones que van construyendo y añadiendo cuartos y subdivisiones para darles un espacio en el mismo terreno o en la misma casa a los hijos casados.

Estas dos formas de ocupación del espacio que se han mencionado, la construcción de vivienda de interés social y los asentamientos irregulares están detrás de los cambios poblacionales que han ocurrido en los municipios del oriente y del norte. Se podría considerar que los antiguos habitantes campesinos de esta región están siendo invadidos por la nueva población. Su desarrollo y desempeño social en las comunidades está variando. Uno de los aspectos en los que estas mutaciones se pueden observar es en las fiestas tradicionales. En efecto, a los nuevos pobladores que son más numerosos que los nativos, no les representa lo mismo las celebraciones locales. Estos aspectos de la relación social entre los antiguos y los nuevos pobladores tendrán que ser considerados porque los cambios en diversos órdenes están ocurriendo sin planeación.

Otro de los aspectos que se debe de atender es el del presupuesto, ya que el tamaño que están adquiriendo estos municipios rebasa su capacidad económica. En efecto, el crecimiento poblacional ha sido muy rápido y el presupuesto que reciben es limitado para emprender las tareas que implica un reordenamiento urbano y también para actualizar los planos de desarrollo urbano, pero sería muy importante hacerlo para poder tener la posibilidad de gobernar el territorio asignado. Además se requiere una mayor preparación, entrenamiento y apoyo a los responsables de los gobiernos locales para ofrecer soluciones a los desafíos que se están presentando.

¿Cómo se da esta transformación? ¿Qué rasgos caracterizan a los conjuntos urbanos y cuáles a los asentamientos irregulares? Estas son algunas de las inquietudes que han conducido nuestras investigaciones dentro de la línea del proceso de ocupación del espacio en la periferia de la ZMVM.

No se está preparando la infraestructura, como el abasto de agua potable, entre otros servicios públicos, que se requieren para asegurar la calidad de vida. En esta región se está cambiando el uso de suelo de rural a urbano y se está alterando el equilibrio ecológico que se tenía.

## **CAMBIOS EN EL SECTOR RURAL**

Los cambios en el sector rural han favorecido a los empresarios de la construcción de vivienda terminada y también a los fraccionadores clandestinos que venden terrenos sin autorización legal. En efecto, en 1992 durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari se modificó el artículo 27 de la Constitución Mexicana. Esta medida proponía que la tierra de los “ejidos”, tierra de uso agrícola que se consideraba de propiedad de la Nación pero era entregada en usufructo a los campesinos, pudiera ser vendida, siempre que se tuviera el consentimiento de los miembros integrantes de la comunidad llamada ejido. Esta modificación presenta la posibilidad de introducir estas tierras al mercado de suelo urbano, sobre todo las que se encuentran alrededor de las ciudades. La disposición gubernamental trajo también cambios a la Ley Agraria en el año 1992. Dichos cambios han favorecido la aparición de nuevos actores y procedimientos para realizar la regularización de la tenencia de la tierra sin la intervención<sup>8</sup> de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra-Corett.

Este cambio a la ley contempla que los campesinos puedan asociarse con los empresarios para desarrollar actividades de producción agrícola o de vivienda. Pero los casos en que esto ha ocurrido son muy escasos, es decir las ocasiones en las que los campesinos se han asociado con los inversionistas. Más bien éstos han recurrido a adquirir sus tierras. Ya que la nueva Ley Agraria contempla la posibilidad de que los ejidatarios se organicen y soliciten ante su núcleo ejidal la petición de enajenar sus parcelas. Una vez logrado el acuerdo piden la realización de una asamblea con la presencia de un notario que certifique el deseo del núcleo ejidal de obtener el dominio pleno de sus parcelas. Cuando les han sido entregados sus certificados de derechos agrarios los campesinos las pueden vender. La posibilidad de obtener un certificado de derechos agrarios surgió porque los terrenos de los ejidos no están

---

<sup>8</sup> Salazar, Clara E. 2010.



bien delimitados. En muchos casos hay problemas de límites entre uno y otro. Para solucionar estos conflictos se creó un Programa de Certificación de Derechos Agrarios, llamado PROCEDE. El cual está reconociendo o certificando la superficie de cada parcela o terreno ejidal.

Con el consentimiento de la asamblea ejidal se puede solicitar a la Procuraduría Agraria la desincorporación de esas tierras del Registro Agrario Nacional para que puedan obtener el certificado de Dominio pleno. Mediante éste se solicita a las autoridades del Registro Público de la Propiedad que las registren. Este registro constituye un paso importante para lograr que las autoridades locales autoricen el cambio de uso de suelo de rural a urbano.<sup>9</sup>

Los constructores de vivienda están constituyendo una reserva territorial (adquiriendo Certificados de Dominio Pleno a los ejidatarios otorgados por la Secretaría de la Reforma Agraria), pero sin control estatal.

Esta nueva forma de obtener la regularización de terrenos ejidales está provocando que los ejidatarios no acudan a los organismos que efectuaban antes la tarea, como la Corett.<sup>10</sup> Dicen los ejidatarios que los reglamentos de funcionamiento de Corett les imponen trabas para lograr las escrituras y que por esa razón acuden al Registro Agrario Nacional para obtener la baja de esas tierras como dedicadas a labores agrícolas.

Además los constructores de vivienda están solicitando a las autoridades locales que avancen en materia de desregulación e implementación de medidas que les permitan fácilmente obtener el cambio de uso de suelo de rural a urbano. Entre algunas otras cosas que están solicitando para facilitar sus operaciones inmobiliarias se encuentra la petición de que ya no se solicite el estudio de impacto ambiental para los nuevos conjuntos urbanos que debe autorizar el Comité Estatal de desarrollo urbano. Pero en algunos casos, estos desarrollos urbanos se encuentran edificados en medio de campos de cultivo, a varios kilómetros de distancia de los servicios públicos y de las vialidades existentes, en ellos no hay infraestructura ni equipamiento social que permita el desarrollo integral de la vida de la comunidad que ocupará estas viviendas.

Son varios los efectos nocivos que está provocando el desorden en el crecimiento urbano sin control. Uno de éstos es provocado por la escasez de agua, el problema del abastecimiento de agua potable para los nuevos conjuntos urbanos.

Hay un mercado de pozos de agua que eran ocupados para regar las actividades agrícolas en los municipios conurbados del Estado de México. Ahí, propietarios y

---

<sup>9</sup> Cruz, Ma. S. (2009:4), Duhau, E. y Ma. S. Cruz (2006:403-405).

<sup>10</sup> Salazar, C. E. 2012.

empresas inmobiliarias están especulando con el agua y sobre explotando los mantos acuíferos. Eran pozos destinados al riego agrícola cuyo control lo tiene la CAEM y ahora los propietarios de los terrenos agrícolas los ofrecen a las constructoras de vivienda que han tenido mucho auge en el Estado de México del año 2000 a la fecha.

En el ámbito de los apoyos económicos para la población de menores ingresos no ha habido gran avance en los últimos años. La regularización de la tenencia de la tierra se convirtió de una política temporal en la política de suelo para los más pobres de las ciudades en México<sup>11</sup>. En efecto, no hay una política de suelo para la población de bajos ingresos, a esta población no se le está atendiendo. Continúa la venta de una gran cantidad de terrenos en el mercado inmobiliario irregular. Ya que el porcentaje de población que labora en las llamadas actividades del sector informal es de más del 50 % de la misma. Esta población no reúne las condiciones para ingresar al mercado inmobiliario formal, ya que sus ingresos son variables. Según la investigadora Elena Solís ha habido un cambio de orientación en la política urbana. “Los cambios de orientación se aprecian en los programas de lotes y servicios, los cuales desaparecieron en el periodo de 2001 al 2006”... “el 88 % del gasto gubernamental en vivienda fue para apoyar vivienda terminada”.<sup>12</sup>

Como se ha visto la política habitacional en México se transformó en los últimos años en una política financiera para construir vivienda. Lo que ha traído como consecuencia que los dueños de las grandes constructoras constituyan ahora un nuevo agente social mucha más fuerte que hace 15 años. Los “desarrolladores de vivienda” se están convirtiendo en nuevos agentes porque sus empresas están modificando la forma de operación y de administración. Están construyendo en serie, con elementos constructivos prefabricados.<sup>13</sup> Lo cual les permite terminar de edificar una vivienda en un tiempo menor, con más bajo costo y siendo más eficientes en el proceso constructivo. Por esto, se cuentan ahora dentro de los capitales con mayor poder en el país y son parte de la elite empresarial. Pero con el actual gobierno del presidente Peña Nieto se anuncian cambios importantes en la conducción de la política de vivienda.

La conformación de lazos y de redes sociales que se suelen dar en los asentamientos irregulares pueden ser mecanismos vitales para la sobre vivencia de esta población que vive en inseguridad crónica. Así como los grupos que se organizan para solucionar su problema de vivienda en cooperativas que requieren mayor soporte de asesoría técnica para facilitar la edificación de sus viviendas. Pero también para

---

<sup>11</sup> Solís, Elena (2005:6).

<sup>12</sup> Solís, Elena (2006:7).

<sup>13</sup> Gómez Fonseca, M. A. (2004: 193).

hacer posible la organización social y el acceso a productos financieros que apoyen las soluciones de vivienda progresiva que sus familias requieren.

## REFLEXIONES FINALES

Los cambios que están ocurriendo en la ocupación del espacio de la periferia de la ZMVM están imponiendo nuevas categorías de análisis. La temática de cómo se está construyendo la periferia de la ZMVM es importante analizarla. Representa todo un desafío que tiene que ver con variados aspectos. Uno de ellos se relaciona con la dificultad de abastecer de agua potable a la población que se está instalando en esta parte de la zona metropolitana. En este punto del manejo del agua en los municipios de la periferia los gobiernos locales deben vigilar que no se viertan las aguas negras, sin ser previamente tratadas, a los canales de riego. En algunos de los conjuntos urbanos se han construido plantas de tratamiento de agua, pero no se utilizan, porque no se ponen de acuerdo sobre quién debe asumir los costos de operación. Se sugiere también que se promueva la captación de agua de lluvia, tanto en los domicilios como en los espacios comunes. También se requiere separar el drenaje pluvial del drenaje de aguas negras, ya que es más fácil dar algún tratamiento a las aguas de lluvia y reutilizarlas. Además que es muy importante diseñar campañas de educación sobre el uso y reuso del agua, para que por ejemplo, se tenga muy en cuenta la necesidad de reparar las fugas de las conexiones de agua en los domicilios.

Consideramos que la situación actual de escasez de agua en la ZMVM nos lleva a tomar con mucho interés la discusión sobre el adecuado manejo del agua.

Creemos que no hay planeación urbana que permita el desarrollo ordenado de las actividades urbanas cotidianas de esta región.

Otro aspecto que hay que considerar es el del transporte urbano, ya que los nuevos lugares que se están poblando están muy alejados de los centros de trabajo, de enseñanza, de abasto y de esparcimiento. Los habitantes los municipios conurbados deben utilizar los transportes colectivos que los acercan al DF, para poder transbordar a otros medios de transporte, como el metro. Pero las vialidades existentes se encuentran rebasadas en su capacidad en las horas pico. Se debe planificar una red vial que sea acorde con los nuevos requerimientos.

Se sabe que no existe una real coordinación metropolitana. Los problemas que debe enfrentar la metrópoli son de diversa índole, entre ellos políticos. En efecto, en la transición política que se vive en el país hay gobiernos locales de diferentes partidos que deben ponerse de acuerdo para el beneficio de la mayoría de la población. Deberán participar todos los representantes de las actividades y actores involucrados.

Es importante cooperar en la reflexión que posibilite el diseño de políticas urbanas que permitan la ocupación de espacios aptos para el desarrollo urbano y no se permita la ubicación de grandes conjuntos habitacionales en cualquier sitio, que van a funcionar como polos de desarrollo. Propiciando la ocupación sin control de grandes zonas sin vocación urbana.

## BIBLIOGRAFÍA

- AZUELA, Antonio. 1993. "Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, volumen LV, núm. 3. México: Editorial Universidad Nacional Autónoma de México.
- . 1997. "Las políticas de regularización en la Ciudad de México", en: *El acceso de los pobres al suelo urbano*, Azuela, A. y F. Tomas (coord.), editorial CEMCA-Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- BOILS, Guillermo. 2009. "Segregación y modelo habitacional en grandes conjuntos de vivienda en México", en *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*.
- CORDERA, Rolando, Patricia Ramírez Kuri y Alicia Ziccardi (coords.), Ed. Siglo XXI-UNAM, México.
- CRUZ Rodríguez, Ma. Soledad. 2009. "Identidad territorial y propiedad", en *Revista Ciudades*, núm. 81. Puebla: editorial Red Nacional de Investigación Urbana.
- DUHAU, Emilio. 2001. "Vivienda Popular y política de desarrollo urbano: el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en *Planeación y gestión urbana y metropolitana en México. Una revisión a la luz de la globalización*, Roberto García Ortega (comp.). México: El Colegio de la Frontera Norte y el Colegio Mexiquense.
- DUHAU, Emilio y Ma. Soledad Cruz. 2006. Capítulo 11 "Suelo para vivienda", en *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. Coulomb, R. y M. Sctheingart (coords.). México: editorial LIX Legislatura Cámara de Diputados, UAM Azcapotzalco, M.A. Porrúa.
- GÓMEZ Fonseca, Miguel A. 2004. *Subcontratación e industrialización de la construcción de vivienda popular por la empresa Casas GEO. Mercado, empresas, instituciones y poder en los encadenamientos productivos*. Tesis de doctorado en Estudios laborales. Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, México.
- ESPINOZA, Marco A. 1992. *Chalco. Control de flujos y estructuras de poder*. Tesis de licenciatura en Antropología social, ENAH, México.
- INFORME DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES EN MÉXICO (1997-2006), mimeo, Web Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), documento E/C.12/1999/NGO/3
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). 2010. *Censo General de Población y vivienda*. México.

- . 2005. II Censo de población y vivienda.
- . 2000. XII Censo general de población y vivienda.
- . 1995. I Censo de población y vivienda.
- IRACHETA, Alfonso. 2006. *Territorio en crisis: una política de Estado para regiones y ciudades, ¡ya!* Editorial Red mexicana de ciudades hacia la sustentabilidad. México: El Colegio Mexiquense, Asociación mexicana de institutos municipales de planeación.
- ISUNZA, Georgina y B. Méndez. 2010. "Los gobiernos locales ante el boom inmobiliario en la periferia de la ciudad de México", en Iracheta, A. y E. Soto (coords.), *Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano. Una mirada a la política habitacional en México*. Toluca: Colegio Mexiquense.
- MAYA, Esther y J. Cervantes. 2006. *Producción de vivienda del sector privado y su problemática en el municipio de Ixtapaluca*, México, editorial Plaza y Valdés.
- MEDINA, Susana e Ignacio Kunz. 2013. "Política de suelo y vivienda en México durante el siglo XX", en Alfonso Iracheta (coord.), *Reflexiones sobre política urbana*. Toluca: Colegio Mexiquense.
- PEDROTTI, Carolina I. 2013. "Política urbana y la operación de la política habitacional reciente en el Estado de México", en Alfonso Iracheta (coord.), *Reflexiones sobre política urbana*. Editorial Colegio Mexiquense, Toluca.
- SALAZAR, Clara E. 2012. "Los ejidatarios en el control de la regularización", en *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. Clara E. Salazar (coord.). México: Colegio Mexiquense.
- . 2010. "Oferta potencial de suelo social en la Zona Metropolitana del Valle de México. Una lectura a partir de la certificación ejidal", en Iracheta, A. y E. Soto (coords.), *Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano. Una mirada a la política habitacional en México*. Toluca: Colegio Mexiquense.
- SOLÍS, Elena. 2006. *Autoproducción organizada de vivienda en México*, mimeo, Coalición Internacional Hábitat, Oficina de Vivienda. México: Departamento de Arquitectura de la Universidad Iberoamericana.
- . 2005. *La situación de la vivienda en la perspectiva de una reforma legislativa en la materia*, mimeo, México: Universidad Iberoamericana y Comisión de vivienda de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados.
- SOTO Alva, Enrique y Sergio Flores Peña. 2010. "En la informalidad: ¿todos ganan?", en *Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano. Una mirada a la política habitacional en México*. Memorias del III Congreso Nacional de Suelo Urbano. Alfonso Iracheta y Enrique Soto Alva (coords.). Toluca: Colegio Mexiquense.
- VEGA, Ana Lourdes. 2008. "Los municipios metropolitanos de la ciudad de México y la política urbana expansión urbana de la ZMCM y sus repercusiones", en Germán Vargas Larios (coord.), *Políticas públicas de nueva generación: una visión crítica*, México: UAM.
- . 2003. "Urbanización explosiva en la periferia", en *Revista Ciudades*, núm. 57. Puebla: Red Nacional de Investigación Urbana.

- . 2001. "Vivienda, empleo e ingreso. El caso del municipio de Netzahualcoyotl, Estado de México", en *Polis 2000*, núm. 1. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.
- . 1991, "El proceso de poblamiento en la zona oriente de la ciudad de México. El caso de Ciudad Netzahualcoyotl", en Schteingart, M. (coord.). *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*. México: I Asamblea de Representantes del DF y Colegio de México.

# LA PÉRDIDA DEL USO HABITACIONAL EN LOS CENTROS HISTÓRICOS. EL CASO DE LOS CENTROS HISTÓRICOS DE CAMPECHE, GUANAJUATO Y ZACATECAS

---

Luis Armando Soto Martínez\*

*El centro histórico es el espacio público por excelencia de la ciudad y, por ello, se debe convertir en la plataforma de innovación del conjunto de la urbe y en objeto de deseo de la ciudad posible; es decir, que la centralidad histórica debe ser entendida como proyecto y no sólo como memoria.*

Fernando Carrión. "El centro histórico como objeto de deseo", 2009.

En 2012, el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad asumió la gran responsabilidad de actualizar los programas parciales de los centros históricos de tres ciudades que son Patrimonio de la Humanidad: Campeche, Guanajuato y Zacatecas. Estos programas son instrumentos de planeación y gestión municipal para proteger el invaluable patrimonio cultural y natural de estas ciudades, promoviendo el desarrollo urbano, económico y ambiental sustentable. Se trata de conservar y valorizar los centros históricos, y desarrollar al mismo tiempo actividades económicas respetuosas del patrimonio que generen empleo digno para la población y a la vez permitan crear o recuperar espacios públicos de calidad que fortalezcan la identidad y la convivencia social, y con ello contribuyan a alcanzar mayor cohesión social y seguridad ciudadana.

En el "Acuerdo de La Habana", firmado el 18 de mayo de 2012 durante el x Encuentro sobre Manejo y Gestión de Centros Históricos, se señala que los centros históricos son espacios muy frágiles y complejos debido a que en ellos coexisten los más altos valores identitarios con serios problemas de deterioro físico. Asimismo, en los centros históricos se registra una dicotomía al coexistir en ellos la riqueza y la pobreza. Este acuerdo plantea la necesidad de evitar los procesos de exclusión y gentrificación mediante acciones de revitalización que incorporen políticas de equidad social. También subraya la importancia de garantizar la presencia de los

---

\* Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.

habitantes de los centros históricos en los procesos de planeación e intervención para elevar la calidad de vida de los residentes, especialmente de los sectores más desfavorecidos.

La evolución de los centros fundacionales y en general de las ciudades son el sumario y el índice más coherentes de que se pueda disponer en relación con los procesos evolutivos de la sociedad que allí vive; los organismos urbanos son construidos y modificados por esta misma colectividad de acuerdo a las propias necesidades, interacciones y recursos disponibles. “La ciudad es el producto cultural más complejo producido por el ser humano” (*Acuerdo de La Habana*, 2012).

Los centros históricos con el paso del tiempo y políticas equivocadas se deterioran, perdiendo paulatinamente su centralidad cuando comienza a perder la diversidad de sus funciones y usos —homogenizándose—, “por ejemplo, al inclinar la balanza de la contradicción estructural entre riqueza histórica-cultural y pobreza social-económica a través del turismo o la pobreza”. Factores que en muchos casos estimulan la gentrificación de actividades y sectores sociales, convirtiendo los centros históricos en “reductos de pobreza acumulada” (Carrión, 2009: 21-22).

Los centros históricos han sido tradicionalmente una de las zonas de la ciudad consolidada en donde las dinámicas de cohesión social y los diversos tipos de patrimonio cultural se han logrado conservar —a pesar del deterioro que padece originado por su incompatibilidad con la ciudad moderna— manteniendo en gran parte la identidad y tradiciones de la población, esto debido, entre otros factores, a su capacidad de atracción y acogimiento de población y de actividades de cualquier tipo, en razón a que concentra una buena parte de los equipamientos y servicios públicos urbanos, además de conservar en gran medida las cualidades ambientales-espaciales y de escala humana propias de las urbes edificadas antes de la aparición del automóvil.

6. Estructura Social: El avance de los establecimientos de papelerías en la zona (después de 1985) obligó al repliegue de las familias y la vivienda a segundos y terceros pisos y en azoteas de edificios (algunos considerados como monumentos coloniales) que, al no contar con los servicios básicos, presentan condiciones insalubres y de hacinamiento, muchas veces en estado realmente crítico. Así, pese a las condiciones de vida existentes, las relaciones sociales se presentan dispersas (no fracturadas), debido en gran medida a la presiones económicas y al cambio de uso del suelo (vivienda a comercio), generando que la vivienda se concentre principalmente: en la zona tradicional, que incluye el polígono de estudio urbano, siendo cada vez más susceptible a la especulación inmobiliaria (Tena y Urrieta, 2010:115).



El índice más evidente del deterioro de una zona o ámbito urbano es la desaparición de la vivienda, por requerir de condiciones ambientales y urbanas propicias para acoger el desarrollo del núcleo familiar; entre los principales problemas del centro histórico se encuentra el gran deterioro de las condiciones de habitabilidad, que generan escasez de factores de arraigo para la población original y proliferación de espacios desocupados o en deterioro acelerado. Es así como, no obstante que los centros históricos se caractericen por ser zonas con abundancia y accesibilidad a los servicios públicos, otro de los fenómenos en abundancia es el hacinamiento habitacional y la escasez de opciones de vivienda digna para los sectores más desfavorecidos.

En este punto vale la pena recordar al doctor F. Tonucci y su revolucionaria propuesta de la Ciudad de los Niños, en la que serían ellos la determinante principal de la planificación, ya que una ciudad apta para los niños es apta para los demás: “Los niños salvarán las ciudades, dan seguridad a la ciudad, porque imponen la necesidad de volverla más segura” (para ellos) (Tonucci, 2013).

Las ciudades mexicanas requieren de profundas transformaciones en aras de la sustentabilidad, la seguridad y la salud pública. El actual modelo expansionista está produciendo urbes que promueven un estilo de vida poco sano: preferimos movilizarnos en autos antes que caminar o utilizar la bicicleta y el transporte público; preferimos encerrarnos en nuestras casas o acudir a centros comerciales, en vez de hacer uso de los espacios públicos y convivir con nuestra comunidad... A mediano y largo plazo, debemos fomentar la construcción de ciudades densas y compactas, basadas en la movilidad no motorizada y el transporte público (Zamorano, 2012).

En la realización de los programas parciales de los centros históricos de Campeche, Guanajuato y Zacatecas, uno de los principales problemas, como en casi todos los centros históricos del país, es la pérdida del uso habitacional por cuestiones económicas, como los altos costos del suelo y de los servicios, y por conflictos de accesibilidad, de inseguridad y de normativa (permisos municipales en usos de suelo no compatibles o condicionados, restricciones y/o tramitología y limitantes estrictas del Instituto Nacional de Antropología e Historia sobre los inmuebles catalogados), principalmente.

Ante la importancia que tienen este tipo de proyectos, el PUEC-UNAM desarrolló una metodología específica para el levantamiento del uso de suelo en los centros históricos, en este caso de Campeche, Guanajuato y Zacatecas, que de manera integral se integró a la metodología de la planeación participativa con la que el PUEC-UNAM trabaja los proyectos de planeación.

Lo que busca la metodología para el levantamiento del uso de suelo en centros históricos es identificar de manera prioritaria los usos por predio y por nivel, además de identificar cada uno de los giros (actividad específica) que componen a los usos de suelo, así como la mixtura que, en la mayoría de los predios, se da no solo en las plantas bajas sino en los diferentes niveles.

La recopilación de esta información permitió tener un panorama más claro de las diferentes dinámicas económicas, sociales, culturales y turísticas, así como de los flujos y de la utilización y/o subutilización de los espacios que conforman cada centro histórico.

Para fines de esta ponencia sólo me centraré en el uso de suelo habitacional, lo que hará posible ver cuál es su composición y su condición actual, para visualizar así la pérdida de este uso en cada uno de los tres centros históricos. En el uso de suelo etiquetado como "otros", los giros que lo componen son baldío, edificio abandonado, en construcción, en remodelación, fachada escénica, paso de servidumbre y sin acceso. Al hacer el cruce con el uso habitacional y los análisis correspondientes, se obtuvieron los predios que han dejado de ser habitacionales, así como los abandonados; los baldíos se consideran como potenciales para el desarrollo habitacional, ya que cuentan en su mayoría con todos los servicios sobre la vialidad.

## **CENTRO HISTÓRICO DE CAMPECHE**

San Francisco de Campeche es la cabecera del municipio de Campeche y capital del estado del mismo nombre. Es una ciudad de gran historia por su fortificación, que la convierte en una de las pocas ciudades amuralladas de América y la única en México. Conserva, además, su patrimonio histórico en muy buen estado, uno de los motivos por los que la UNESCO la declara Patrimonio Cultural de la Humanidad en 1999.

El área de estudio consta de 105.74 hectáreas divididas en dos polígonos; el primero delimita el recinto amurallado siguiendo su trazo original y el segundo es una zona de amortiguamiento que lo resguarda. En el recinto amurallado se cuenta con 978 predios con una superficie de 34.87 has y 7.74 has de vialidad, para un total de 42.61 has. La zona de amortiguamiento cuenta con 468 predios con una superficie de 42.28 has y 20.85 has de vialidad, que suman 63.13 hectáreas.

De los 1 446 predios que conforman el área de estudio, 48.58% tienen uso habitacional, 17.59% de servicios, 17.94% comercial, 8.37% de otros, 5.25% de equipamiento, 1.42% de áreas verdes, 0.35% de espacios abiertos, al igual que de iglesias y templos, y por último 0.14% sin acceso.

**Mapa 1. Centro de población de San Francisco de Campeche**

Fuente: Google Earth Pro 2012.

**Mapa 2. Recinto amurallado y zona de amortiguamiento**

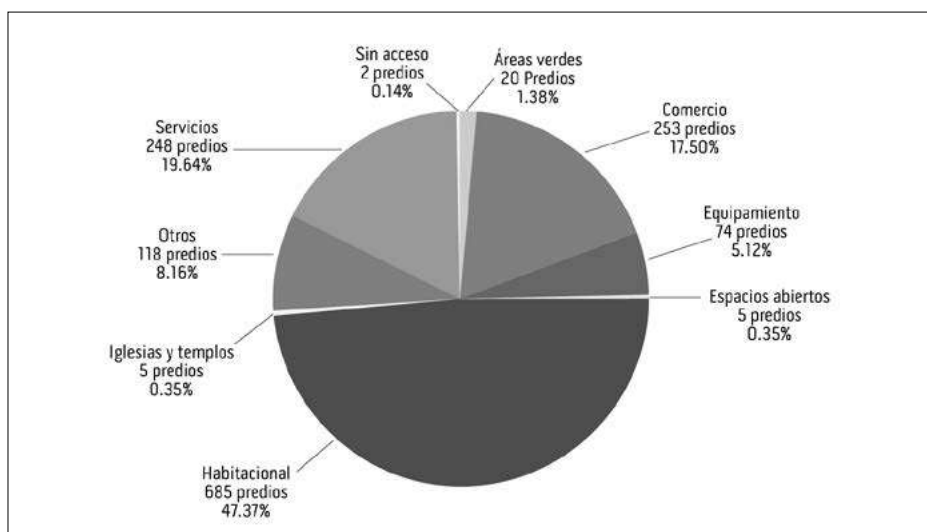
Fuente: Elaboración propia con base en Google Earth Pro 2012 y en recorridos de campo con sistematización en ArcGis10 (PUEC-UNAM, 2012).

**Cuadro 1. Predios y superficies del Centro Histórico de Campeche por perímetros**

| Perímetro            | Predios | Superficie<br>Uso de Suelo | Superficie<br>vialidad | Total hectáreas |
|----------------------|---------|----------------------------|------------------------|-----------------|
| Recinto amurallado   | 978     | 34.87                      | 7.74                   | 42.61           |
| Zona amortiguamiento | 468     | 42.28                      | 20.85                  | 63.13           |
| Total                | 1 446   | 77.15                      | 28.59                  | 105.74          |

Fuente: Elaboración propia con base en el levantamiento de uso de suelo y sistematización en ArcGis10 (PUEC-UNAM, 2012).

Al realizar el análisis de predios y partiendo del uso habitacional, en el gráfico siguiente se muestra un equilibrio en la proporción de predios a cada lado, primero el uso servicios con el de comercio, seguido por el uso otros con equipamiento, y los espacios abiertos con iglesias y templos, además de sumar las áreas verdes y los predios sin acceso.

**Gráfica 1. Predios por uso de suelo, Campeche, 2012**

Fuente: Elaboración propia con base en el levantamiento de uso de suelo (PUEC-UNAM, 2012).

En cuanto a la superficie por uso de suelo las proporciones cambian. El uso habitacional representa 25.78%, mientras que los usos de servicios y equipamiento representan el 20.61% y 19.29%, respectivamente, seguidos por las áreas verdes y el comercio

**Mapa 3. Comparativo de los usos de suelo del recinto amurallado entre 2002 y 2012**

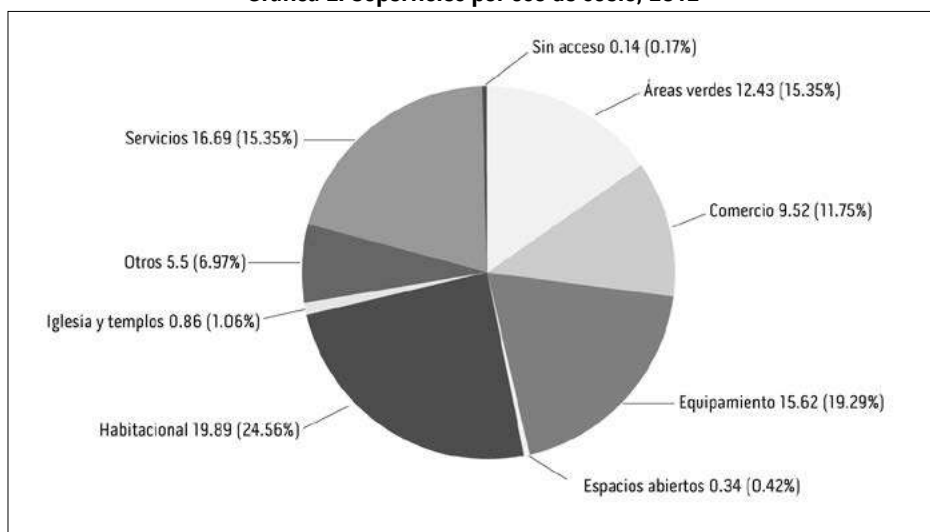


Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano 2002 y levantamiento de uso de suelo y sistematización en ArcGis10 (PUEC-UNAM, 2012).

(15.35% y 11.75%), otros (6.79%), iglesias y templos (1.06%), espacios abiertos (0.42%) y finalmente 0.17% sin acceso.

En el caso del Centro Histórico de Campeche, se contó con información del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de 2002, con la que se pudo realizar un comparativo entre los usos de suelo de 2002 y 2012. Cabe señalar que en 2002 existían 993 predios en el recinto amurallado y para 2012 eran 978; esto se explica por la fusión de varios predios durante el periodo.

**Gráfica 2. Superficies por uso de suelo, 2012**



Fuente: Elaboración propia con base en el levantamiento de uso de suelo (PUEC-UNAM, 2012).

Como resultado del comparativo, se encontró que el uso habitacional perdió 59 predios en el periodo de 2002 a 2012, el uso habitacional con comercio perdió 39 y 14 el uso habitacional con servicios. El levantamiento de 2012 se homologó a la clasificación de 2002 para llevar a cabo la comparación.

En total, el uso de suelo habitacional con sus combinaciones perdió 112 predios en ese periodo de 10 años; el uso habitacional tuvo 53% de los predios perdidos, el habitacional con comercio 35% y el habitacional 12% con comercio y servicios.

En ese mismo periodo el uso de suelo servicios se incrementó en 78 predios, el uso comercial aumentó 20 predios, el de equipamiento tuvo 14 predios más, el comercial 6, el habitacional con comercio y servicios 4 y los espacios abiertos 2.

Como resultado se incrementaron 124 predios, de los cuales el uso de servicios representa 63% del total de los predios, seguido por el uso comercial con servicios

(16.10%), el de equipamiento (11%), el comercial (4.8%), el habitacional con comercio y servicios (3.2%) y el de espacios abiertos (1.9%).

Estas pérdidas e incrementos se entienden como las acciones de intercambio y/o sustitución de usos entre predios realizadas en el periodo 2002-2012. Los 12 predios de diferencia entre los que se perdieron y los que se incrementaron están considerados en la categoría de sin uso y baldíos.

## CENTRO HISTÓRICO DE GUANAJUATO

Guanajuato es la capital del estado de Guanajuato y cabecera del municipio del mismo nombre. Es una ciudad de gran historia reconocida principalmente por sus minas, además de tener y conservar un gran patrimonio histórico en buen estado, por lo que la UNESCO la declara bien cultural, bajo el nombre de “Ciudad histórica de Guanajuato y minas adyacentes”, y Patrimonio Cultural de la Humanidad en 1988. Además es una ciudad universitaria y turística con una intensa vida cultural.

El área de estudio consta de 169.33 hectáreas con 3 847 predios, una superficie de 139 has y 30.33 has de vialidad tanto vehicular como peatonal, en este caso, cientos de los tradicionales callejones.

Al observar el comportamiento de los 3 847 predios por uso, sobresale el uso habitacional con 67.66%; los usos más cercanos son el de servicios (5.59%), el de otros (5.80%) y el habitacional con comercio (4.96%), lo que muestra que el centro histórico tiene vocación habitacional, principalmente por su conformación de cañada, y el resto de los usos se concentra sobre la vialidad que la atraviesa de norponiente a suroriente y en los corredores que se desprenden hacia el norte y en la zona central en el entorno inmediato del Mercado Hidalgo, las plazas San Roque, San Fernando y de la Paz, así como el Jardín Unión, como se muestra en el mapa 6 Uso de suelo del Centro Histórico de Guanajuato, 2012.

**Cuadro 2. Predios y superficies del Centro Histórico de Guanajuato**

| Perímetro        | Predios | Superficie<br>Uso de suelo | Superficie<br>Vialidad | Total Hectáreas |
|------------------|---------|----------------------------|------------------------|-----------------|
| Centro Histórico | 3 847   | 139                        | 30.33                  | 169.33          |

Fuente: Elaboración propia con base en el levantamiento de uso de suelo y sistematización en ArcGis10 (PUEC-UNAM, 2012).

En el caso de la superficie por uso, el uso habitacional ocupa la cuarta parte con 38.62%, seguido de los servicios (1.55%), equipamiento (13.99%), comercio (2.76%), comercio con servicios (1.04%), áreas verdes (2.07%), uso de otros (6.49%), iglesias y templos (1.11%), espacios abiertos (1.52%) y sin acceso (6.49%).

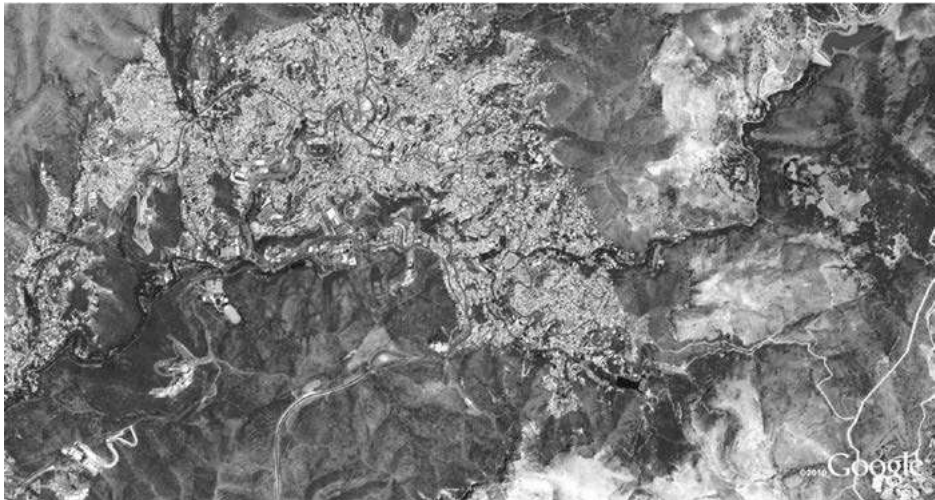


**Mapa 4. Centro de población de Guanajuato**



Fuente: Google Earth Pro 2012.

**Mapa 5. Centro Histórico de Guanajuato**



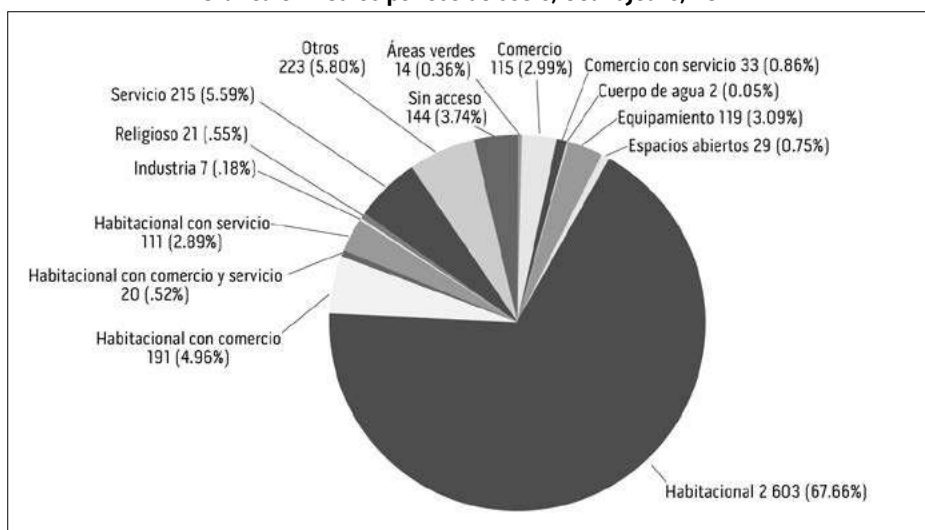
Fuente: Elaboración propia con base en Google Earth Pro 2012 y en recorridos de campo y su sistematización en ArcGis10 (PUEC-UNAM, 2012).

En el mapa 6 Uso de suelo del Centro Histórico de Guanajuato, 2012, observamos cómo el uso habitacional se localiza en los límites de la poligonal, mientras que el resto de los usos se concentran en su mayoría en el centro, sobre Paseo de la



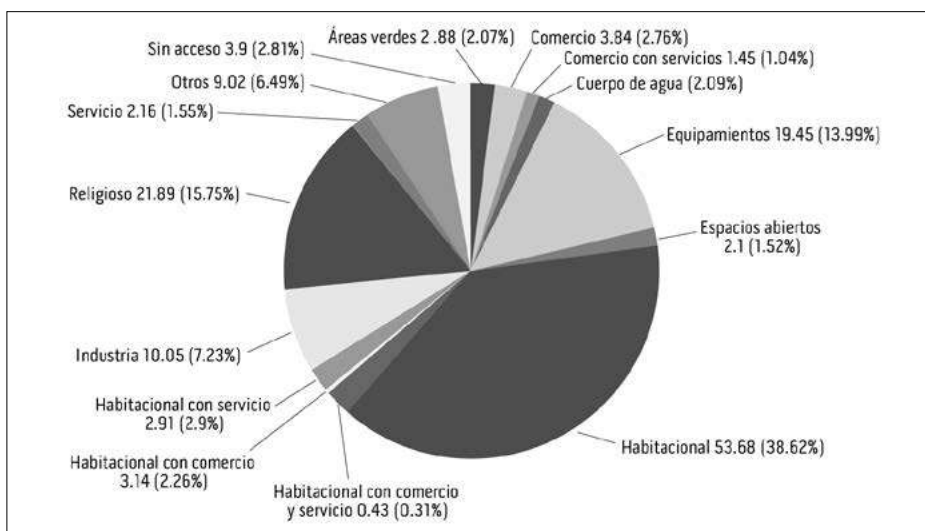
Presa y su continuación Embajadoras, Padre Belaunzarán, Del Campanero, Manuel Doblado, Sopena, De La Paz, Juárez, Tepetapa hasta la salida a Pueblito de Rocha, partiendo literalmente en dos esa poligonal.

**Gráfica 3. Predios por uso de suelo, Guanajuato, 2012**



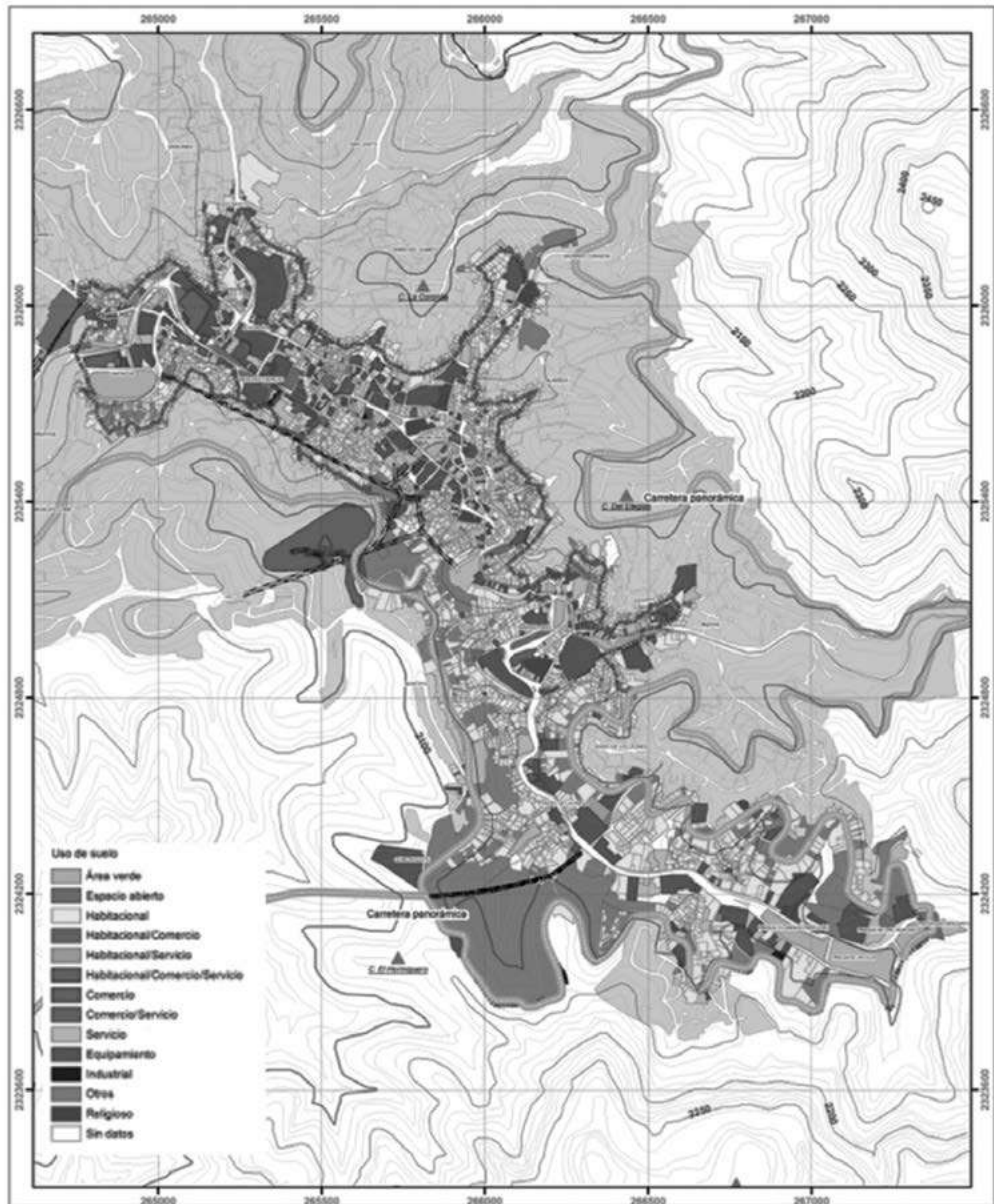
Fuente: Elaboración propia con base en el levantamiento de uso de suelo (PUEC-UNAM, 2012).

**Gráfica 4. Superficies por uso de suelo, 2012**



Fuente: Elaboración propia con base en el levantamiento de uso de suelo (PUEC-UNAM, 2012).

**Mapa 6. Uso de suelo del Centro Histórico de Guanajuato, 2012**



Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano 2002 y levantamiento de uso de suelo y sistematización en ArcGIS10 (PUUC-UNAM, 2012).

El análisis para determinar la pérdida del uso habitacional en el caso del Programa Parcial del Centro Histórico de Guanajuato se realizó por medio del cruce del uso habitacional y su “estado” (que en la cédula de levantamiento se refiere a desocupado, en venta o en renta para este caso). También se analizó el uso de “otros”, que contiene los predios baldíos, en construcción y edificios abandonados, esto como complemento del análisis.

**Cuadro 3. Estado del uso habitacional por nivel\***

| Uso de suelo actual, Guanajuato año 2012 |    |    |    |    |       |
|------------------------------------------|----|----|----|----|-------|
| Estado Habitacional                      | N1 | N2 | N3 | N4 | TOTAL |
| Desocupado                               | 27 | 24 | 13 | 1  | 65    |
| En renta                                 | 4  | 2  | 1  | 0  | 7     |
| En venta                                 | 10 | 7  | 1  | 0  | 18    |
| Total                                    | 41 | 33 | 15 | 1  | 90    |

\*Sólo indica los niveles que en el levantamiento se encontraron como desocupados, en renta y/o en venta (con letrero visible).

**Cuadro 4. Giros del uso otros por nivel**

| Uso de suelo actual, Guanajuato año 2012 |     |    |    |       |
|------------------------------------------|-----|----|----|-------|
| Giros otros                              | N1  | N2 | N3 | TOTAL |
| Baldío                                   | 240 | 0  | 0  | 240   |
| En reconstrucción                        | 9   | 6  | 1  | 16    |
| Edificio abandonado                      | 45  | 5  | 0  | 50    |
| Sin acceso                               | 155 | 0  | 0  | 155   |
| Total                                    | 449 | 11 | 1  | 461   |

Fuente: Elaboración propia con base en el levantamiento de uso de suelo y sistematización en ArcGis10 (PUEC-UNAM, 2012).

Del cruce de uso habitacional con su estado, tenemos que en el nivel 1 (N1) existen 27 niveles desocupados, cuatro en renta y diez en venta; en el nivel 2 (N2) hay 24 desocupados, dos en renta y siete en venta; en el nivel 3 (N3) encontramos 13 desocupados, uno en renta y uno en venta, y en el nivel 4 sólo está un nivel desocupado con uso habitacional. Tenemos, entonces, un total de 90 niveles sin uso habitacional que se han perdido.

A esto hay que sumar los 240 baldíos levantados que cuentan de alguna manera con la facilidad de tener sobre la vialidad los servicios básicos; existen también 45 edificaciones abandonadas que se identificaron en el nivel 1 (N1) y cinco más en

el nivel 2 (N2), nueve edificaciones en construcción en el nivel 1 (N1), seis en el nivel 2 (N2) y uno en el nivel 3 (N3).

## CENTRO HISTÓRICO DE ZACATECAS

Zacatecas es la capital del estado del mismo nombre y cabecera del municipio. Es una ciudad de gran historia, que al igual que Guanajuato es reconocida por sus minas, por su traza urbana, su riqueza arquitectónica y su patrimonio histórico de gran valor. La UNESCO declara a la ciudad de Zacatecas Patrimonio Cultural de la Humanidad en 1993.

El área de estudio consta de 441.34 hectáreas con 11 912 predios en una superficie de 307.27 has. y 134.07 has de vialidad tanto vehicular como peatonal, principalmente callejones. El perímetro A contiene 7 412 predios con una superficie de 157.50 has y una superficie vial de 60.67 has, que suman un total de 218.17 has. El perímetro B contiene 4 500 predios con una superficie de 149.77 has. y una superficie vial de 73.40 has, para un total de 223.17 has.

**Cuadro 5. Predios y superficies del Centro Histórico de Zacatecas**

| Perímetro    | Predios       | Superficie<br>Uso de Suelo | Superficie<br>vialidad | Total hectáreas |
|--------------|---------------|----------------------------|------------------------|-----------------|
| Perímetro A  | 7 412         | 157.50                     | 60.67                  | 218.17          |
| Perímetro B  | 4 500         | 149.77                     | 73.40                  | 223.17          |
| <b>Total</b> | <b>11 912</b> | <b>307.27</b>              | <b>134.07</b>          | <b>441.34</b>   |

Fuente: Elaboración propia con base en el levantamiento de uso de suelo y su sistematización en ArcGis10 (PUEC-UNAM, 2012).

El Centro Histórico de Zacatecas está conformado por 11 912 predios, de los cuales el uso habitacional representa 71.12% del total, 5.37% de uso otros, habitacional con comercio 4.73%, servicios 4.68%, habitacional con servicios 3.26%, comercio 2.63%, el equipamiento con 2.01%, sin acceso 2%, comercio con servicios 1.85%, habitacional con comercio y servicios con 0.92%, los espacios abiertos 0.58%, las áreas verdes 0.55%, religioso 0.28% y la industria con 0.04%.

La vocación del Centro Histórico de Zacatecas es habitacional, ocupando el 71.12% del total de predios (al igual que en el Centro Histórico de Guanajuato); es seguido por el uso de otros con 5.37%, y el resto de los usos, a excepción del equipamiento, están distribuidos a lo largo de las principales vialidades en forma de cruz: de norte a sur, Mexicapan, De Jesús, Abasolo, Tolosa, Hidalgo y González Ortega; de oriente a poniente, Ramón López Velarde, Guerrero, Independencia,

Juárez, Torreón y Quebradilla. El equipamiento se localiza de manera equitativa en el área de estudio (mapa 7).

**Mapa 7. Zona Metropolitana Zacatecas-Guadalupe**



Fuente: Google Earth Pro 2012.

**Mapa 8. Centro Histórico de la ciudad de Zacatecas, perímetros A y B**

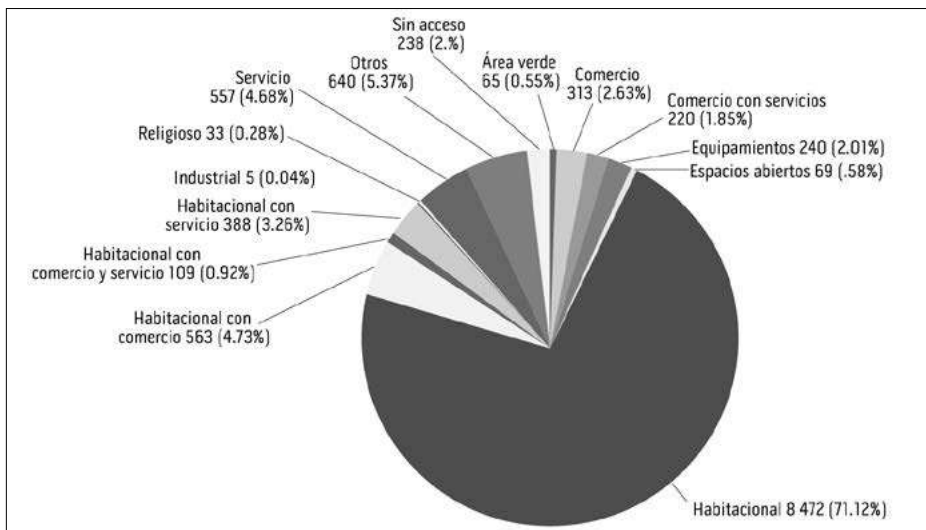


Fuente: Elaboración propia con base en Google Earth Pro 2012 y en recorridos de campo y su sistematización en ArcGis10 (PUEC-UNAM, 2012).

En la relación superficie con uso de suelo, el habitacional es dominante con 43.71%, seguido del equipamiento con 18.72%, uso de otros con 10.71% y servicios

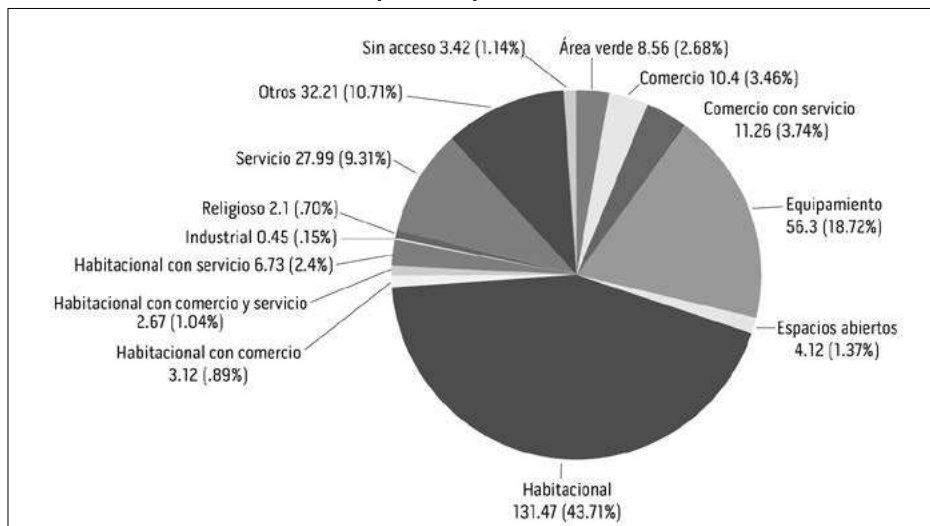
con 9.31%, principalmente. Observamos en la imagen 7 el predominio del uso habitacional, donde se observa que las vialidades principales parten el área de estudio en cuatro grandes cuadrantes.

**Gráfica 5. Predios por uso de suelo, 2012**



Fuente: Elaboración propia con base en el levantamiento de uso de suelo (PUEC-UNAM, 2012).

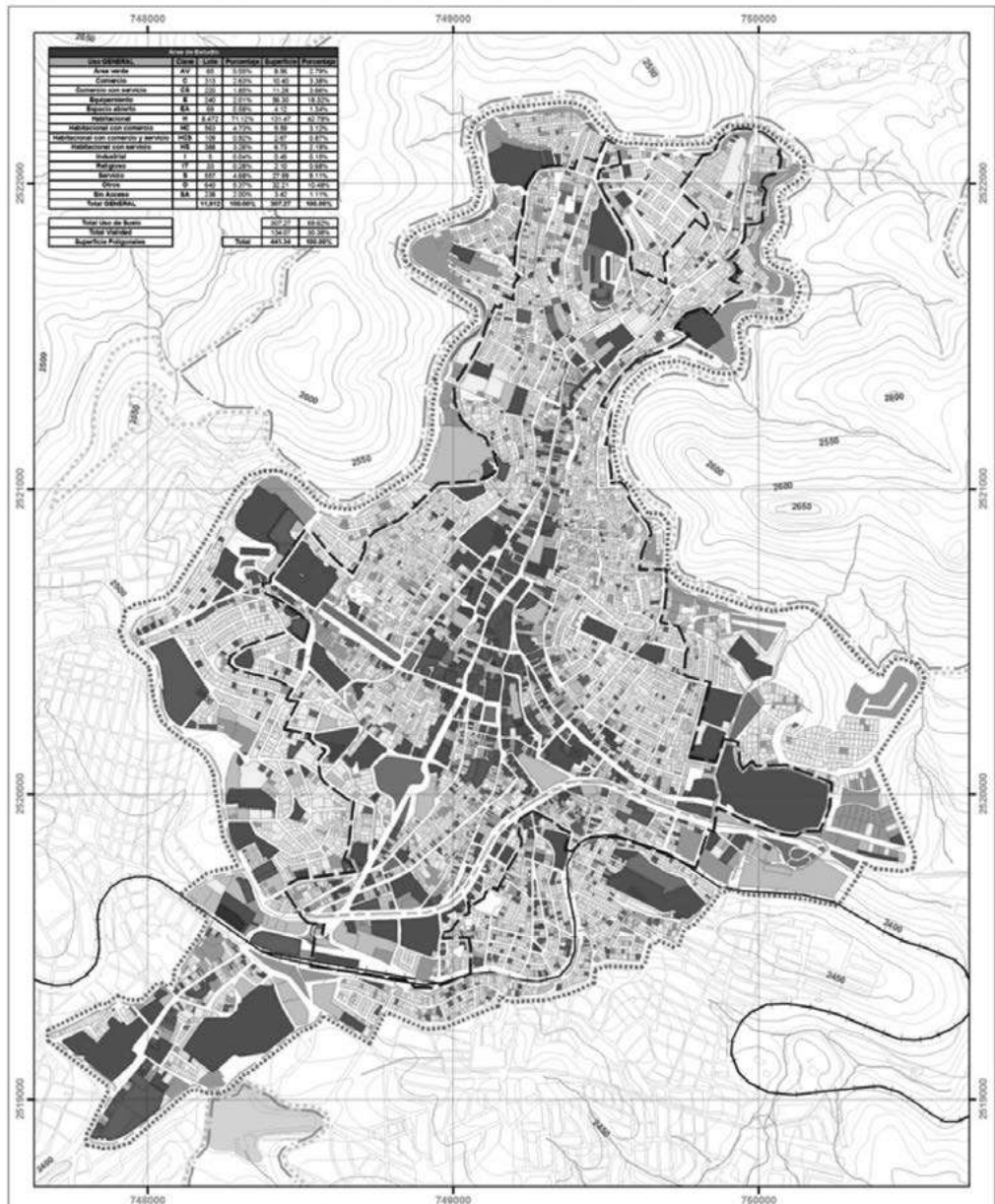
**Gráfica 6. Superficies por uso de suelo, 2012**



Fuente: Elaboración propia con base en el levantamiento de uso de suelo (PUEC-UNAM, 2012).



### Mapa 9. Uso de suelo del Centro Histórico de Zacatecas, 2012



Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano 2002 y levantamiento de uso de suelo y sistematización en ArcGis10 (PUUC-UNAM, 2012).

La pérdida del uso habitacional se encuentra con la misma metodología que se empleó en Guanajuato, donde se hace el cruce de uso habitacional con su estado, desocupado, en venta y/o en renta, además del uso de suelo otros, baldío, edificación en construcción, abandonado, fachada escénica y en remodelación, para complementar el análisis.

Del cruce de uso habitacional con su estado, tenemos que en el nivel 1 (N1) existen 78 niveles desocupados, 44 en renta y 32 en venta; en el nivel 2 (N2) hay 50 desocupados, 39 en renta y 18 en venta; en el nivel 3 (N3) se encuentran 14 desocupados, cinco en renta y dos en venta y en el nivel 4 sólo existen 3 niveles desocupados y uno en renta con uso habitacional, de donde se obtiene un total de 286 niveles sin uso habitacional que se han perdido.

**Cuadro 6. Estado del uso habitacional por nivel\***

| Uso de suelo actual, Zacatecas año 2012 |     |     |    |    |       |
|-----------------------------------------|-----|-----|----|----|-------|
| Estado Habitacional                     | N1  | N2  | N3 | N4 | TOTAL |
| Desocupado                              | 78  | 50  | 14 | 3  | 145   |
| En renta                                | 44  | 39  | 5  | 1  | 89    |
| En venta                                | 32  | 18  | 2  | 0  | 52    |
| Total                                   | 154 | 107 | 21 | 4  | 286   |

\*Solo indica los niveles que en el levantamiento se encontraron como desocupados, en renta y/o en venta (con letrero visible).

**Cuadro 7. Giros del uso otros por nivel**

| Uso de suelo actual, Zacatecas año 2012 |     |     |    |    |    |       |
|-----------------------------------------|-----|-----|----|----|----|-------|
| Giros otros                             | N1  | N2  | N3 | N4 | N5 | Total |
| Baldío                                  | 391 | 0   | 0  | 0  | 0  | 391   |
| En construcción                         | 81  | 91  | 29 | 5  | 1  | 207   |
| Edificio abandonado                     | 161 | 54  | 12 | 1  | 0  | 228   |
| Fachada escénica                        | 6   | 8   | 0  | 0  | 0  | 14    |
| Paso de servidumbre                     | 6   | 0   | 0  | 0  | 0  | 6     |
| En remodelación                         | 1   | 1   | 0  | 0  | 0  | 2     |
| Sin acceso                              | 238 | 0   | 0  | 0  | 0  | 238   |
| Total                                   | 884 | 154 | 41 | 6  | 1  | 1 086 |

Fuente: Elaboración propia con base en el levantamiento de uso de suelo y sistematización en ArcGIS10 (PUEC-UNAM, 2012).



A esto hay que sumar los 391 baldíos levantados que cuentan de alguna manera con la facilidad de tener sobre la vialidad los servicios básicos. Existen también 161 edificaciones abandonadas que se identificaron en el nivel 1 (N1), 54 en el nivel 2 (N2), 12 en el nivel 3 (N3) y uno en el nivel 4 (N4), 81 edificaciones en construcción en el nivel 1 (N1), 91 en el nivel 2 (N2), 29 en el nivel 3 (N3), cinco en el nivel 4 (N4) y uno en el nivel 5 (N5). La fachada escénica se refiere a los predios que están sin construcción y que solamente conservan la fachada por ser patrimonial y/o imagen urbana; éstas pueden ser desde el nivel 1 o a partir del nivel 2, como se muestra en el cuadro 7.

## CONCLUSIÓN

La utilización de esta metodología ha permitido obtener información específica de los giros (actividades) dentro de cada uno de los usos de suelo, proporcionando un mayor entendimiento de las dinámicas que se generan en torno a los giros. En este análisis por uso habitacional y su desglose por giros (complementados por el "estado" que guardan los inmuebles), se ha obtenido información valiosa y cuantitativa para cada uno de los tres centros históricos; esta información no solo ayuda a ubicar, sino también proporcionar datos que permiten definir estrategias y políticas que favorezcan el equilibrio de actividades en los centros históricos, según sea la imagen objetivo que cada uno de ellos demanda en beneficio de la población residente y visitante.

En el Centro Histórico de Campeche la pérdida de uso habitacional se obtuvo del comparativo directo entre dos levantamientos de uso de suelo en 2002 y 2012, en los que se observa principalmente la transformación del uso habitacional a uso de servicios, seguido del comercio y del comercio con servicios, perdiéndose el uso habitacional unifamiliar, habitacional con comercio y habitacional con servicios.

En los Centros Históricos de Guanajuato y Zacatecas, la pérdida del uso habitacional se obtuvo utilizando la metodología a nivel de predios, niveles y giros, recabada durante los recorridos de campo.

En el Centro Histórico de Guanajuato se registraron 90 niveles (construcción) de uso habitacional entre desocupados, en venta y renta; de igual manera se identificaron 45 edificaciones abandonadas en el Nivel 1 (N1) y cinco más en N2. Mostrando una clara pérdida del uso habitacional en el centro histórico; sumando a esto, las edificaciones en construcción y los 240 baldíos, se conforma un stock considerable para recibir población.

En Zacatecas se registraron 286 niveles de uso habitacional entre desocupados, en venta y/o renta, además se identificaron 228 edificaciones abandonadas en diferentes niveles, esto muestra una clara pérdida del uso habitacional en el centro histórico. La suma de estos niveles desocupados, las edificaciones abandonadas, las edificaciones en construcción, los predios con fachadas escénicas y las edificaciones en remodelación más los 391 baldíos, conforman al igual que en centro histórico de Guanajuato, una superficie considerable para ser retomada primordialmente por el uso habitacional, complementándose con los usos (por giro) que permitan el equilibrio de las actividades sociales, económicas, culturales y de recreación que el centro histórico requiere para volver a ser el espacio no solo de mayor importancia, sino con mayor calidad de vida para sus habitantes y visitantes.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACUERDO DE LA HABANA. 2012. Acuerdo elaborado con motivo del X Encuentro sobre Manejo y Gestión de Centros Históricos, Habana Vieja, 18 de mayo.
- CARRIÓN, Fernando. 2009. "El centro histórico como objeto de deseo". Ponencia presentada en el Seminario Permanente del Centro Histórico de la ciudad de México. Ciudad de México: Programa de Estudios Universitarios sobre la Ciudad-UNAM, 5 de octubre de 2009.
- TENA, N. R., y G. S. Urrieta. 2010. *La Merced. Un barrio emblemático de la ciudad de México*. Ponencia presentada en el Seminario Permanente del Centro Histórico de la ciudad de México. Ciudad de México: Programa de Estudios Universitarios sobre la Ciudad-UNAM, 25 de marzo.
- TONUCCI, F. 2013. "La Ciudad de los Niños, una distinta filosofía de gobierno de las ciudades". Conferencia dictada para el Seminario Permanente del Centro Histórico de la ciudad de México. Ciudad de México: Programa de Estudios Universitarios sobre la Ciudad-UNAM, 9 de abril.
- ZAMORANO, L. 2012. *Ecós de Desarrollo Urbano*. Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Social.

# SUELO URBANO APTO PARA EL USO SOSTENIBLE DEL TERRITORIO

---

Armando Alonso Navarrete\*

## INTRODUCCIÓN

La ciudad de hoy implica un modo y un estilo particular de vivir asociado a un gran consumo de recursos y energía para satisfacer el amplio abanico de necesidades individuales y sociales, que caracteriza a la población urbana contemporánea.

Conforme la sociedad ha ido evolucionando, los impactos de la intervención humana sobre el medio ambiente, se han ido agudizando hasta alcanzar niveles críticos que han desembocado en la alteración o destrucción de ciclos naturales y de regiones geográficas enteras; en tanto que el aumento de la población urbana mantiene su marcha, contribuyendo a acrecentar las cifras demográficas de las grandes ciudades, sobrepasando los límites naturalmente establecidos.

En la medida que la concentración de personas aumenta en las ciudades, también aumenta la demanda de recursos y flujos energéticos para sostener este modo de vida y en este marco, el actual modelo de urbanización ejerce como nunca una enorme presión sobre la disponibilidad de recursos como el suelo, el agua y los energéticos, entre otros requerimientos.

Los procesos de expansión urbana han alcanzado ritmos de crecimiento impresionantes sobre las áreas periféricas de las ciudades para absorber la ascendente demanda de la población y las actividades económicas (Legorreta y Aldana, 1994). Debido al aumento de la presión para ocupar nuevos territorios, extensas porciones de terreno han sido ocupadas, muchas de forma irregular y otras haciendo a un lado preceptos fundamentales para la protección y el cuidado del medio ambiente.<sup>1</sup>

Una planeación urbana adecuada contempla, entre otras cosas, el garantizar que todos los sectores de la sociedad puedan acceder a terrenos adecuados, con servicios y con seguridad jurídica en su propiedad; pero especialmente aquellos sectores

---

\* División de Ciencias y Artes para el Diseño, Departamento del Medio Ambiente, Universidad Autónoma Metropolitana.

<sup>1</sup> En este desequilibrio, la sociedad moderna que ha construido a la ciudad contemporánea debe asumir gran parte de la responsabilidad. La historia ambiental de la gran mayoría de las ciudades del mundo ha mostrado suficientes evidencias y deja constancia de esto.

menos favorecidos. Por ello, es indispensable contar con un catálogo o inventario de suelo, cuya finalidad sea la de identificar el suelo que se puede destinar para el desarrollo urbano, evaluando sus características y potencialidades y que sirva de herramienta de apoyo para la toma de decisiones para un desarrollo urbano y ordenamiento territorial, ordenado y sostenible.

## PROCESO DE URBANIZACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

La mayoría de los daños ocasionados al medio natural se han derivado de diversas formas de apropiación desequilibrada de los recursos naturales, sobre todo de aquellos que son finitos, como el suelo.

El fenómeno de concentración demográfica en las ciudades, que comenzó a perfilarse en los países actualmente desarrollados desde la llamada Revolución Industrial en el siglo antepasado, se ha consolidado y reconocido en las últimas décadas como un fenómeno de impacto global. Pero, a diferencia de lo que ocurrió durante parte de los siglos XIX y XX, la concentración de la población urbana se prefigura con mayor intensidad, ya no en las ciudades de los países desarrollados, sino en las principales ciudades de los países con economías emergentes, ubicados en Asia, Latinoamérica, Europa del Este, Medio Oriente y África.<sup>2</sup>

Este crecimiento poblacional se ha dado de manera exponencial en las décadas más recientes, ya que en tan sólo 40 años, entre las décadas de 1960 al 2000,<sup>3</sup> la población mundial duplicó su tamaño al pasar de tres mil millones a seis mil millones de personas. Este crecimiento demográfico se ha alojado principalmente en las zonas urbanas, una tendencia que se cree se mantendrá cuando menos durante la primera mitad de este siglo hasta alcanzar niveles de concentración de la población urbana nunca antes vistos. Con base en esta afirmación se anticipa que para 2050 la población urbana se incrementará hasta en 75%, aumento que se verá principalmente en ciudades de países asiáticos y africanos (ONU, 2012).

Conforme a lo anterior, estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas, indican que desde 2008 más de la mitad de la población mundial podía considerarse

---

<sup>2</sup> Las previsiones más recientes ubican a ciudades de países como la República Popular de China o la India como aquellas protagonistas que están alcanzando los primeros lugares en el consumo de recursos naturales para su funcionamiento y subsistencia, en tanto que ciudades de países desarrollados mantendrían, en este sentido, una posición más equilibrada y discreta.

<sup>3</sup> La huella ecológica ha aumentado permanentemente también desde esta fecha (1960) y a partir de 1980 ha superado la capacidad de carga de la Tierra. Actualmente se consume 30% más de lo que la Tierra nos puede brindar de acuerdo a esta capacidad.

como urbana, confirmándose una tendencia que empezó en el siglo antepasado y que se ha mantenido constante hasta nuestros días.

Así, mientras que el fenómeno demográfico muestra cifras que revelan una importante dinámica demográfica, en términos de disposición territorial las ciudades sólo ocupan 2% del territorio, aproximadamente, en tanto que en ellas se genera más de 75% del producto interno bruto y se consume aproximadamente 75% de los recursos disponibles, lo que nos ofrece una visión de los crecientes niveles de concentración tanto económica como demográfica en el mundo.

En el mismo tenor, previsiones recientes sobre esta dinámica suponen que hacia mediados de este siglo 75% de la población mundial habitará en las ciudades,<sup>4</sup> al tiempo que el peso de las grandes ciudades globales será decisivo en la reconfiguración geopolítica y económica mundial (Sachs, 2008:36 y 91).

En 1990 la población de América Latina y el Caribe era de aproximadamente 443 millones, mientras que la población urbana oscilaba en los 311 millones de habitantes, equivalente a 70.2% de la población total. Para 2010 estas cifras aumentaron hasta alcanzar una población de 590 millones y una población urbana de 468 millones de personas, lo que para entonces significaba prácticamente 80% de la población latinoamericana (ONU, 2012:20).

Datos complementarios indican que en la región, en 1990, la superficie cubierta de bosques disminuyó de 51.9 a 47.2% de la superficie total de los territorios nacionales; en tanto que la superficie correspondiente a áreas protegidas casi se duplicó, al pasar de 10.5 a 20.8% de la superficie total de las jurisdicciones territoriales (ONU, 2012).

De acuerdo con lo anterior, se espera que la conformación de más aglomeraciones urbanas prevalezca, las que se sumarán a las ya existentes y mostrando cada vez mayores dimensiones físicas y demográficas, erigiéndose como organismos urbanos cada vez más complejos en su configuración, funcionamiento y gestión. Por supuesto, se espera que en respuesta a estas necesidades de expansión urbana sobrevendrán incrementos en la demanda de suelo urbano, especialmente el que se requiere para alojar a los futuros usos (fundamentalmente el habitacional) y destinos.

Este panorama supone en paralelo la permanencia de un escenario del deterioro ambiental al que estarán sujetas muchas regiones del planeta, mientras este esquema de crecimiento prevalezca y la planeación del desarrollo urbano siga careciendo de instrumentos adecuados, vigentes y pertinentes para conducir una gestión y administración urbana adecuada a nuestro tiempo y circunstancias.

---

<sup>4</sup> La población mundial estimada para 2050 se situará en aproximadamente nueve mil millones de personas, según información de la Organización de las Naciones Unidas.

No obstante esto, es importante recordar que no sólo la expansión urbana genera impactos negativos sobre el medio ambiente; también los usos agropecuarios y las actividades asociadas son ofensivas con el medio natural (Legorreta y Aldana, 1994). Por ejemplo, sólo por citar algunos ejemplos, se pueden mencionar la constante ampliación de la frontera agrícola sobre bosques y selvas (que se sirve principalmente de la deforestación), la degradación y el agotamiento de la tierra y el uso de grandes cantidades de agua para el cultivo o el mantenimiento de hatos de ganado.<sup>5</sup> Por ello se puede decir que la ciudad es uno de los grandes causantes, aunque no el único, del deterioro ambiental y de los desequilibrios ecológicos que padecemos.

A lo largo del tiempo se ha concebido a la ciudad como una entidad agresiva con la naturaleza y causa principal de problemas como contaminación, hacinamiento, delincuencia, explotación y otros. Pero también es en el espacio urbano donde la sociedad moderna ha construido y disfrutado de los niveles de bienestar más elevados, con mayores posibilidades de acceder a satisfactores sociales básicos;<sup>6</sup> en ella se genera la mayor parte de la riqueza de las naciones y es el crisol de las manifestaciones políticas, sociales, económicas y culturales más relevantes de cada región o país (Flores, 1959).

Por estas razones existen mayores facilidades en las ciudades para promover el desarrollo social y humano que actualmente podemos observar en sus diferentes escalas y dimensiones en el mundo, y por lo mismo se constituyen como los principales polos de atracción poblacional.

El autor considera, además, que ha sido en las ciudades en donde la conciencia social, ahora globalizada, ha dado forma y lugar a un nuevo estilo de pensamiento, basado en el paradigma de la protección, conservación y preservación ambiental, que genera, a su vez, cambios culturales significativos en todo el mundo. Con esta orientación, Giraldo afirma que "...si la ciudad es origen y parte del problema ambiental, está llamada a ser, ahora y en el futuro, parte esencial de la solución" (Giraldo, García, Ferrari y Bateman, 2009).

---

<sup>5</sup> Las actividades agropecuarias consumen más de 85% del agua que se utiliza en el mundo para satisfacer necesidades humanas; por ejemplo, se estima que para producir un kilo de alfalfa se requieren aproximadamente mil litros de agua.

<sup>6</sup> Edmundo Flores, en su trabajo "El crecimiento de la ciudad de México", señala con puntualidad que "La ciudad siempre se ha reconocido como el símbolo de la civilización; en ella surge la división del trabajo y la posibilidad de lograr excedentes que permiten la acumulación y hacen posible el enriquecimiento, el ocio, la educación, el progreso intelectual y el desarrollo de las ciencias y artes".

## EXPANSIÓN DE LA CIUDAD Y DE LA DEMANDA DE SUELO URBANO

Al finalizar la década pasada, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (SSDUYT), de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), estimaba con base en algunos datos proporcionados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y en las tendencias demográficas identificadas para entonces, que para 2030 el número de hogares podría llegar a 41.8 millones, lo que significaría un incremento en la demanda de viviendas, infraestructura y equipamiento.

Para entonces el CONAPO calculaba que sería necesario considerar las previsiones necesarias para edificar un parque habitacional de 14.5 millones de viviendas nuevas en 2030, lo que anualmente promediaba 630 mil acciones de vivienda. Para conseguir esta meta serían necesarias, aproximadamente, 500 mil hectáreas, de las cuales 300 mil estarían dedicadas a absorber la demanda habitacional y las 200 mil restantes para otros usos urbanos, principalmente para equipamiento.

Según datos publicados por el mismo organismo, en 2010 México registró una población de 112 millones de personas, de las cuales poco más de 81 millones vivían en una localidad urbana, ciudad o zona metropolitana, lo que correspondía a cerca de 72% de la población total<sup>7</sup> (CONAPO, 2012).

Para entonces, el Sistema Urbano Nacional (SUN) estaba compuesto por 376 localidades urbanas, las cuales ocupaban aproximadamente un millón de hectáreas, lo que equivalía entonces a menos de 1% de la superficie total del territorio nacional. Actualmente se reconocen oficialmente 384 ciudades en el SUN, distribuidas geográficamente, principalmente en el centro, occidente, noreste, noroeste y la región del Golfo de México (CONAPO, 2005).

De acuerdo con este perfil de distribución socioterritorial, se supone que siete de cada diez personas residen en las localidades urbanas con más de 15 mil habitantes, en las cuales se genera cerca de 85% del producto interno bruto, lo que nos conduce a identificar un patrón similar al que se observa en la escena mundial. Este perfil de poblamiento, según este organismo, prevalecerá durante cuando menos los próximos 20 años y para entonces se calcula que la población mexicana rondará los 130 millones de habitantes, de los cuales, de mantenerse las tendencias actuales, por lo menos 90% habitará en una localidad urbana.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Consultado el 1º de marzo de 2013 en [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Catalogo\\_Sistema\\_Urbano\\_Nacional\\_2012](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Catalogo_Sistema_Urbano_Nacional_2012).

<sup>8</sup> Estimaciones del Consejo Nacional de Población, con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, el II Censo de Población y Vivienda 2005 y el XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

Por otro lado, en cuanto al asiento territorial del crecimiento demográfico, las cifras son también reveladoras: la SEDESOL, estima que aproximadamente se incorporan al crecimiento urbano 16 mil hectáreas al año, pero se necesitan 28 mil para cubrir la demanda real del crecimiento anual de las ciudades del SUN. Del total de esta superficie, se considera que cuando menos 60% serían necesarios para cubrir la demanda habitacional, mientras que el suelo restante estaría destinado a otros usos y al equipamiento de las ciudades (SEDESOL, 2011).

Los resultados de este ritmo de crecimiento en los últimos 30 años permiten observar que la población urbana se ha duplicado y que la extensión de las áreas urbanas<sup>9</sup> del país se ha incrementado siete veces (SEDESOL, 2011).

Esto puede explicarse en parte porque los procesos de expansión urbana en la mayoría de las ciudades del SUN se dan de manera extensiva y horizontal, principalmente hacia las zonas periurbanas o no urbanizadas, adoptando frecuentemente un patrón de crecimiento lineal que acompaña el trazo de la estructura vial regional o principal que las conecta con otras ciudades o poblados cercanos, configurando así nuevos esquemas de conurbación. De manera simultánea, quedan vacantes predios intraurbanos que, no obstante reunir las características básicas para ser desarrollados, permanecen sin edificación, favoreciendo la especulación inmobiliaria, que solamente beneficia intereses particulares.

A este crecimiento comúnmente se incorporan nuevas colonias, fraccionamientos o asentamientos no programados, que ocupan predios o terrenos con una zonificación de uso de suelo no urbanizable o que frecuentemente presentan condiciones de irregularidad en cuanto a la tenencia de la tierra o, en su defecto, no reúnen los requerimientos básicos de localización, habitabilidad, dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos para alojar los usos relativos al crecimiento urbano.

Frente a este panorama nacional del desarrollo urbano, Castro Ramírez señala que las metrópolis y las megalópolis<sup>10</sup> se asumen en la actualidad como el modo actual y vigente de poblamiento (Castro, 2010), lo que nos obliga a reflexionar acerca de la importancia que se le confiere al suelo como recurso estratégico para el crecimiento y desarrollo de las ciudades.

---

<sup>9</sup> Existen casos extremos, como el de la Zona Metropolitana de Cancún, en la que en un periodo de sólo tres décadas (1980-2010) el crecimiento demográfico ha crecido tres veces, mientras que la expansión física de la ciudad se calcula que ha crecido hasta 25 veces.

<sup>10</sup> En el marco normativo y metodológico mexicano sobre el estudio del fenómeno urbano, éstas son aglomeraciones urbanas que han sobrepasado físicamente sus límites políticos y administrativos para ampliarse al territorio de otras entidades vecinas, ya sean éstas de carácter municipal, estatal e incluso internacional.



Estas expectativas nos conducen a contemplar al proceso de urbanización, la concentración de la población, el permanente surgimiento de asentamientos irregulares y la disponibilidad de suelo apto para ser incorporado al desarrollo urbano como uno de los principales retos de la sustentabilidad urbana,<sup>11</sup> y ello nos refrenda la necesidad urgente de diseñar e implementar instrumentos técnicos, financieros, sociales y políticos para lograr un crecimiento urbano ordenado y un uso sostenible del territorio.

## **EL SUELO APTO COMO INSUMO BASE PARA EL CRECIMIENTO ORDENADO DE LAS CIUDADES Y EL USO SOSTENIBLE DEL TERRITORIO**

El suelo, como pocos elementos, reúne una gran cantidad de atributos como bien de uso, de cambio o de significación Rébora (2000) e Iracheta (1997), al igual que otros autores, sintetizan en varias de sus contribuciones muchas de las cualidades que atesora este recurso. A fin de evitar la redundancia de aportaciones previas, el autor procura sintetizar y relacionar algunas de estas características:

### *Desde un enfoque físico natural*

- El suelo es un recurso natural finito, no renovable, y base material de todas las actividades del ser humano.
- Es, como el aire y el agua, un elemento vital para la subsistencia de nuestra especie.
- No se destruye pero tampoco se reproduce.
- No se desgasta ni sufre deterioro.
- Tiene una localización absoluta que no se traslada.
- Su ciclo de vida útil puede considerarse como de larga data.

### *Desde un enfoque socioeconómico*

- Es una mercancía que, dadas sus características, sólo está al alcance de quienes tienen la capacidad económica para adquirirlo.
- Generalmente no se desvaloriza; antes bien, al paso del tiempo y con la influencia de otros factores, como la localización, habilitación o mejoras urbanas, adquiere mayor valor de manera constante (Iracheta, 1997).

---

<sup>11</sup> Los principales retos consisten en disponer de suficientes fuentes de empleo, contar con una oferta suficiente de vivienda, fuentes de energía con capacidad suficiente de suministro, nuevas y mejores redes de infraestructura y obras públicas, combate a la pobreza y, principalmente, combate al deterioro del medio ambiente urbano.

- No aumenta en cantidad; por el contrario, disminuye en la medida en que va siendo apropiado, aprovechado o usado.
- Permite a quienes pueden adquirirlo, de forma preferencial, obtener la ventaja de la localización.
- En determinadas circunstancias puede considerarse un bien de inversión seguro.
- Permite acumular riqueza sin otra inversión que la que se realiza para su adquisición.
- Puede considerarse como un símbolo que representa riqueza, seguridad y estatus social.
- Puede estar exento de gastos de mantenimiento sin desvalorizarse.
- Representa un bien patrimonial base para la conformación y reproducción de la familia mexicana.
- Ha sido y puede ser efecto principal de demandas sociales que han llegado incluso al uso de las armas para su reivindicación.

Con base en estas consideraciones y en lo señalado en los dos primeros apartados de este documento, se pueden establecer algunas conclusiones sobre la importancia que reviste el recurso suelo en el crecimiento ordenado de las ciudades y el uso sostenible del territorio.

En primera instancia, no debe perderse de vista que el crecimiento urbano es un fenómeno que prevalecerá todavía por largo tiempo; en todo caso, su ritmo podrá cambiar a futuro, pero la realidad es que el país, a la vista de las cifras que ya se han expresado, puede ser o está muy cerca de ser considerado un país eminentemente urbano.

Ante esta condición, la necesidad de expansión urbana sigue siendo un desafío que debe ocupar un lugar primado en la agenda pública nacional y que requiere atención prioritaria. Las ciudades continuarán creciendo, ya sea por el camino de la legalidad o por el sendero de la informalidad o irregularidad (cuadro 1).

Esta realidad supone la permanencia de la presión social sobre el uso y aprovechamiento del suelo, y a falta de una adecuada intervención pública y por la incapacidad del mercado inmobiliario para abrir una oferta legal de suelo amplia e incluyente<sup>12</sup> (Eibenschutz y Benlliure, 2009) que brinde mayores oportunidades, sobre

---

<sup>12</sup> Estudios sobre los mercados formal e informal de suelo indican que los costos asociados a la adquisición de una propiedad raíz suelen ser mayores en el tiempo cuando se opta por mecanismos informales, mientras que al acceder a mecanismos formales inicialmente los costos suelen ser más altos pero la línea de tiempo para concluir los procesos es más corta.

todo a las personas de bajo poder adquisitivo (Azuela y François, 1997), persistirá el crecimiento urbano anárquico y descontrolado, perpetuando la especulación, privilegiando intereses particulares, promoviendo procesos de poblamiento informal, provocando alteraciones y destrucción del medio natural; conduciendo, como ocurre actualmente, a la inviabilidad social, económica y ambiental de nuestras ciudades (Iracheta, 1997).

**Cuadro 1. Datos relevantes sobre la identificación de suelo apto (ssduyot, 2009)**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hasta la fecha, 131 ciudades han sido inventariadas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| En ellas residen poco más de 60 millones de habitantes, equivalentes a 90% de la población urbana.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| En estas ciudades se identificaron casi 500 mil hectáreas vacantes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| De conformidad con los planes y programas de desarrollo urbano vigentes para estas ciudades, la ubicación de los terrenos identificados se distribuye de la siguiente manera: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 86 000 hectáreas en zona intraurbana,</li> <li>• 266 000 hectáreas en zonas de crecimiento a corto plazo,</li> <li>• 77 000 hectáreas en zonas de crecimiento a mediano plazo y</li> <li>• 64 000 hectáreas en zonas de crecimiento a largo plazo.</li> </ul> |
| De la superficie identificada, 181 mil hectáreas corresponden a propiedad ejidal y comunal, lo que representa 37% del inventario total.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Del total identificado, 207 mil hectáreas tienen uso habitacional. De éstas, 41 mil son intraurbanas y 110 mil corresponden a áreas periféricas de crecimiento en el corto plazo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 42 ciudades reúnen más de mil hectáreas aptas con uso habitacional y 75 disponen al menos de 500 hectáreas con este uso.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| En las 182 mil hectáreas con uso habitacional, considerando las densidades permitidas, potencialmente se pueden edificar 1.9 millones de viviendas en el suelo intraurbano y 3.6 millones en el área de crecimiento de corto plazo.                                                                                                                                                                                                                                                  |
| De las viviendas que potencialmente se pueden edificar, 50% corresponden a vivienda de densidad alta.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 82 ciudades disponen de suelo suficiente para atender al menos durante tres años el requerimiento de vivienda estimado por la CONAVI.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 43 ciudades disponen de suelo intraurbano para atender al menos tres años su requerimiento de vivienda.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

Fuente: Elaboración propia.

Alberto Rébora concluía ya con anterioridad, al referirse a todo este contexto de irregularidad e informalidad en el desarrollo urbano,<sup>13</sup> como el marco de referencia que incluso ha sido la base de la política habitacional del Estado mexicano orientada a satisfacer las necesidades de vivienda de los sectores sociales más desfavorecidos (Rébora, 2000).

En segundo término, el autor coincide con algunos enfoques de autores como los que se han señalado y otros como Eibenschutz, González, Vargas, Perló y Azuela, por mencionar sólo algunos, respecto al lugar que debe ocupar el suelo urbano en las intenciones por lograr un desarrollo urbano y un ordenamiento territorial ordenados.

En este sentido, diversas aseveraciones coinciden en que conocer la disponibilidad, ubicación y caracterización de los terrenos o predios que reúnan las mejores condiciones para ser incorporados al desarrollo urbano es un aspecto crucial para diseñar e implementar una política nacional de suelo urbano (González y Vargas, 2000) que proporcione las bases para una gestión territorial y urbana efectiva en un marco de sustentabilidad ambiental, racionalidad económica y viabilidad social como factor estratégico para conducir el desarrollo.

Iracheta se pronuncia así: "El elemento estratégico en el proceso de urbanización es el suelo. Quien controle el proceso de valorización, apropiación y uso de la tierra urbana y urbanizable puede orientar la urbanización" (1997: s/f).

De acuerdo con este postulado, la intervención del Estado es deseable en la medida que se dé un sentido socioterritorial a las decisiones que se toman en materia de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio, procurando evitar con ello las deformaciones que se provocan con las decisiones u omisiones que tomarían los particulares en busca de sus propios intereses (González y Vargas, 2000). El Estado debe, a juicio del autor, mantener la rectoría en este renglón, atendiendo, entre otros aspectos, el principio de que el interés social priva sobre el particular.

La constitución de reservas territoriales es estratégica no sólo para inducir una expansión adecuada de las ciudades hacia zonas aptas, sino además para ofrecer suelo seguro y servido a costos razonables para la población de bajos recursos (Eibenschutz, 2000).

Por estas razones es deseable contar con un catálogo o inventario actualizado de suelo disponible que reúna las mejores condiciones para su inclusión en los procesos

---

<sup>13</sup> Este esquema de irregularidad se acompaña generalmente de altos índices de marginación social; inseguridad en la tenencia de la tierra; carencia de infraestructura, equipamiento y servicios humanos; deterioro y desarreglo espacial, así como elevados costos ambientales. Estos efectos pueden resultar evidentes en las extensas periferias de la mayoría de las ciudades mexicanas.

de desarrollo urbano y que como un instrumento técnico contribuya a implementar mecanismos factibles para la utilización racional y sostenible del territorio.

## BIBLIOGRAFÍA

- AZUELA, A., y T. Francois. 1997. *El acceso de los pobres al suelo urbano*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales.
- CASTRO Ramírez, M. E. 2010. "Poblamiento frente a medio ambiente. ¿Megalópolis sustentable?", en R. Eibenschutz Hartman, *La Zona Metropolitana del Valle de México: los retos de la megalópolis*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO). 2012. <http://www.conapo.gob.mx/>. A. Ojeda Lavín (ed.). Consultado el 12 de Marzo de 2013 en [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Catalogo\\_Sistema\\_Urbano\\_Nacional\\_2012](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Catalogo_Sistema_Urbano_Nacional_2012).
- . 2005. *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación.
- EIBENSCHUTZ Hartman, R. 2000. "Acceso de los pobres al suelo por medio de la política urbana y de vivienda en el Distrito Federal", en A. X. Iracheta Cenecorta y M. Smolka O., *Los pobres de la ciudad y la tierra*. Ciudad de México: Lincoln Institute of Land Policy, pp. 167-180.
- EIBENSCHUTZ Hartman, R., y P. Benlliure Bilbao. 2009. *Mercado formal e informal de suelo. Análisis de ocho ciudades*. Ciudad de México: M. Á. Porrúa/UAM Xochimilco.
- FLORES, E. 1959. "El crecimiento de la ciudad de México: causas y efectos económicos". *Económica*, vol. (17-20), pp. 181-212.
- GIRALDO, F., J. García, C. Ferrari y A. Bateman. 2009. *Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades*. Bogotá: ONU HÁBITAT.
- GONZÁLEZ García de Alba, L., y R. Vargas Muñoz. 2000. "El sector público como elemento regulador del mercado de suelo urbano", en A. X. Iracheta Cenecorta y M. Smolka O., *Los pobres de la ciudad y la tierra*. Ciudad de México: Lincoln Institute of Land Policy.
- IRACHETA Cenecorta, A. X. 1997. *Planeación y desarrollo. Una visión del futuro*. Ciudad de México: Plaza y Valdés.
- LEGORRETA, J., y M. Aldana. 1994. *Efectos ambientales de la expansión de la ciudad de México 1970-1993*. Ciudad de México: Hoja Casa Editorial.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). 2012. *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra*. Nueva York: ONU/CEPAL.
- PERLÓ Cohen, M., y A. Delgado. 2000. *El estado del conocimiento sobre el mercado del suelo urbano en México*. Ciudad de México: Lincoln Institute of Land Policy.
- RÉBORA Togno, A. 2000. *¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos?* Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- SACHS, J. 2008. *Economía para un planeta abarrotado*. Bogotá: Random House Mondadori.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL). 2011. *La expansión de las ciudades 1980-2010*. Edición de G. E. García Fonseca y M. Á. Uribe Sánchez. Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Social.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (SSDUYOT). 2009. *Indicadores del inventario de Suelo*. Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Social.

# VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y UTILIDAD: ESTUDIO DE CASO EN LA CIUDAD ZACATECAS-GUADALUPE, 1990-2010

---

Guadalupe Margarita González Hernández\*

## INTRODUCCIÓN

Se demuestra que lejos de ser una política de fomento a la vivienda que se rige bajo el derecho a la vivienda digna, es una política de financiamiento en apoyo al capital inmobiliario. Bajo el amparo de la liberalización de créditos y reestructuración de las instituciones financieras hipotecarias, y sostenida por los trabajadores como la única *realmente* población objetivo, por su estabilidad laboral y seguridad financiera, la política de financiamiento de la vivienda se convierte en un éxito para la clase empresarial de la construcción, dejando a las ciudades con infinidad de nuevos problemas (mala calidad del *stock* de viviendas, segregación socioespacial, generación de violencia), de los que aquí nos ocupamos sólo de uno: las viviendas solas.

Desde la visión marxista, además de obtener plusvalor de la fuerza de trabajo en el proceso productivo, bajo el sistema de retención de salarios para ahorro de vivienda los trabajadores sustentan el negocio inmobiliario mexicano. Con el pretexto de una vivienda digna, al trabajador se le confina a una vivienda cada vez de menor calidad a un costo financiero alto. No obstante, éste tiene un límite al mostrar el fenómeno de viviendas solas, nuevas, en las ciudades mexicanas. Mientras el residente urbano, alejado de la relación capital-trabajo, sigue ausente y excluido de las políticas de fomento a la vivienda.

## DEL DERECHO A LA VIVIENDA AL DERECHO AL CRÉDITO

Tanto las legislaciones como las políticas de fomento a la vivienda y las declaratorias universales de derechos humanos convergen en que la vivienda es un derecho universal.

No obstante, en la actualidad la vivienda tiene un problema de democracia, crecimiento y equidad. Bajo esta idea, las políticas de fomento a la vivienda se enfocan

---

\* Investigadora y docente de la Unidad Académica en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas.

en principios liberales para dotar de vivienda a los más desprotegidos, más pobres y más vulnerables (Etchegaray, 1997). Desde su perspectiva, las políticas de fomento a la vivienda de los últimos años han detenido la ocupación ilegal del suelo, han dado solución habitacional a la mayor parte de las familias, incluso a las de menores ingresos, y han llevado servicios básicos a la mayor parte de las viviendas (Ducci, 1997). No obstante, los datos evidencian que fueron los capitalistas relacionados con la industria de la construcción inmobiliaria los grandes beneficiarios, al comprar reservas de suelo en las periferias urbanas.

El Estado ha tenido que centrar su política de financiamiento habitacional en la dimensión del déficit acumulado.

Mayor déficit en la calidad de vida en la vivienda de interés social (Rodríguez y Sugranyes, 2004 y 2011). El promedio de las dimensiones de la vivienda en México ha caído de 56.6 m<sup>2</sup> en 1990 a 48.8 m<sup>2</sup> en 2010 (Sánchez, 2012).

El costo social y urbano de esta producción masiva de viviendas sociales, que incluye costos de localizar servicios y equipamiento en la periferia (no considerados en los proyectos de vivienda social) versus las ventajas que ofrecen las áreas ya consolidadas de la ciudad, segregación a localizar en espacios específicos a similares grupos sociales y separarlos de los distintos, fragmentación al seleccionar y diferenciar los espacios urbanos a través de fraccionamientos, e inseguridad y la percepción de inseguridad asociadas a la convivencia como práctica de exclusión (Rodríguez y Sugranyes, 2004 y 2011).

En todo caso, la relación entre el Estado, bajo la égida del sector público, y los capitales inmobiliarios en la producción de vivienda de interés social se torna un asunto político en determinar, no sólo la orientación de las demandas de vivienda y acceso al suelo de los residentes de las ciudades y orientar sus estructuras urbanas (García, 2010), sino apropiarse de los trabajadores como mercado cautivo bajo la tutela de las prestaciones sociales como derecho humano y laboral.

## **INSTRUMENTALIZACIÓN DEL CRÉDITO A LA VIVIENDA EN MÉXICO**

El proceso de industrialización fomentado en la posguerra, basado en la exportación de materias primas e importación de bienes de capital, orientó los flujos de capitales y personas a las ciudades, en especial a las grandes: México, Guadalajara y Monterrey. La demanda de vivienda y suelo se convirtió en un problema que el gobierno tuvo que solucionar con la creación de instituciones hipotecarias.

En México, aunque los programas de fomento al crédito de la vivienda datan desde 1963, cuando se buscó promover y regular la participación de la banca privada en el sector, en la cual se empleó el ahorro público a través del sistema



bancario para crear el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), por un lado, y el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), con las prestaciones relacionadas al trabajo, por el otro, se consolidó el proceso (Torres y Eibenschutz, 2005) lentamente y en forma desigual territorialmente: el capital inmobiliario creó sólo el 17 por ciento y el Estado el 0.42 por ciento del *stock* habitacional nacional durante la década de los sesenta, cuando la ciudad de México concentró la mayor parte (García, 2010).

A inicios de los setenta, la estabilidad de precios, el crecimiento sostenido del producto interno bruto y el fortalecimiento del Estado como agente económico directo permitieron la creación de un engranaje legal para controlar, regular y planificar la inversión y oferta de vivienda de interés social. Esta situación hizo posible al Estado ofrecer crédito barato a una reducida parte de la población urbana, principalmente de ingresos medios y bajos.

La crisis a mediados de la década obligó al sistema de financiamiento de la vivienda estatal orientar su cobertura social hacia los de mayor capacidad de pago. Al mismo tiempo, los organismos supranacionales exigieron al Estado mexicano fortalecer la propiedad privada (e impulsar de la vivienda nueva) como un mecanismo de defensa contra la amenaza comunista. No obstante, la cobertura resultó limitada, y más ante la reducción de recursos, cuando la banca se liberó de destinar parte de la captación de los recursos a FOVI y los limitó a los préstamos provenientes del Banco Mundial (García, 2010).

Es hasta 1993 que se dio el proceso de reestructuración para que estas instituciones hipotecarias públicas se convirtieran en instrumentos netamente financieros y dejar al capital privado la construcción de viviendas para los trabajadores. En teoría, tales reformas pretendían mejorar la eficiencia del INFONAVIT y del FOVISSSTE, agilizar la recuperación de créditos, transparentar sus gestiones y, sobre todo, “facilitar el derecho del trabajador para elegir su vivienda en el mercado” (García, 2010:42). En contraste, el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) se encargó del mejoramiento, ahorro y subsidios a la vivienda progresiva, y sobre todo a la vivienda social y rural (González, 2002; Torres y Eibenschutz, 2005).

La vivienda social perdió, bajo estas reformas, importancia “como factor de cooptación política” por parte del Estado, pero permitió la apropiación del mercado inmobiliario por el capital. El papel del sector público se enfocó en facilitar, bajo la responsabilidad de ser únicamente promotor, la actividad, dirigiéndose a establecer las condiciones generales para que el capital privado y el sector social la asumieran (Mejía, 1997).

A raíz de la crisis del 95 y bajo los lineamientos del Banco Mundial, el INFONAVIT dejó de ser promotor de la vivienda para ser facilitador, creando un mercado cautivo para los capitales inmobiliarios gracias a los recursos provenientes del salario indirecto del trabajador. Asimismo, dicho instituto vendió sus reservas territoriales y, con la modificación del artículo 27 constitucional, el capital inmobiliario adquirió tierras ejidales en las periferias de las ciudades mexicanas para construir lotes homogéneos al interior y diferenciados respecto al exterior de fraccionamientos de viviendas, dejando de lado el control de calidad que había estipulado el INFONAVIT tiempo atrás.

La orientación del beneficiario también cambió: antes de su reforma, el INFONAVIT dio cobertura a aquellos con ingresos menores a dos salarios mínimos en 83%. A darse la modificación de su organización, la cobertura se dio a los de ingresos mayores de dos salarios mínimos en 77% (García, 2010).

En la actualidad, la vivienda en México se puede adquirir bajo distintos tipos de financiamiento: de instituciones y organismos hipotecarios, de instituciones de fomento a la vivienda rural y a la autoconstrucción bajo el esquema de vivienda nueva, vivienda usada, mejoramiento, ampliación, lote con servicio y pie de casa.

Bajo esta configuración se encuentran distintos actores que socializan el fomento de la vivienda: desarrolladores, intermediarios financieros privados —bancos y Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL)—, intermediarios financieros públicos (INFONAVIT, FOVISSSTE, Sociedad Hipotecaria Nacional, SHF, FONHAPO y Comisión Nacional de la Vivienda, CONAVI), gobiernos federal, estatal y municipal, y productores sociales de vivienda (González, 2002; Fundación CIDOC-SHF, 2010).

La producción social de la vivienda ha sido predominante en la construcción de vivienda nueva al acaparar 55% de los créditos otorgados en el país de 1983 a 2003 (Torres y Eibenschutz, 2005). Es de atención principal, por tanto, el crédito a la vivienda nueva, ya que en el estado de Zacatecas, en el periodo de interés (1990-2010), acaparó 78% en 2010, 60% en el 2000 y 89% en 1990 de los créditos otorgados (CONAVI, 2013).

## **LA VIVIENDA COMO APROPIACIÓN DEL VALOR DE CAMBIO DEL SUELO Y DEL PLUSVALOR DEL TRABAJADOR**

Según la teoría de localización, el valor artificial dado al suelo, bajo la renta monopólica, extensión, singularidad y localización, permite encarecer su precio. Concretamente, en las ciudades, los valores del suelo en compraventa se elevan de acuerdo a la proximidad a centros de comercios y servicios, equipamiento urbano o amenidades.

Con el fin de maximizar las ganancias, los capitalistas inmobiliarios buscarán en la construcción de la vivienda social reducir costos, no sólo al localizarlas lo más lejos posible de los altos precios del uso del suelo, sino en su constitución física (O'Sullivan, 1996; Engels, 1873).

Según Engels (1873), la vivienda, a inicios de la etapa capitalista, era un rasgo de relaciones anteriores al capitalismo, porque era un mecanismo de sujeción del proletariado. La emancipación del proletariado significó quedarse sin nada, libre para vender exclusivamente su fuerza de trabajo.

Por ello, el problema de la vivienda en esa época consistía en no proveer de tierra a los proletariados y que tuvieran que arrendarla. Ahí es, bajo un sistema indirecto, donde se da una estafa:

El capitalista obliga, en primer término, a la fuerza de trabajo comprada a reproducir su valor y, en segundo lugar, a producir una plusvalía que queda temporalmente en sus manos, mientras es repartida entre los miembros de la clase capitalista. Aquí se produce, un valor excedente; la suma total del valor existente resulta incrementada. Totalmente distinto es lo que ocurre con el alquiler de una vivienda. Cualquiera que sea el importe de la estafa sufrida por el inquilino, no puede tratarse sino de la transferencia de un valor que ya existe, previamente producido; la suma total del valor poseído conjuntamente por el arrendatario y arrendador sigue siendo la misma (Engels, 1873:327).

Lo rescatable de esto es que, en el sistema capitalista, la extracción de plusvalor sólo puede ser a través del proceso productivo, y el resto de las actividades económicas (distribución, consumo, entretenimiento) sólo lo transfieren. En la actualidad, durante el proceso de reestructuración económica, la flexibilidad laboral y la introducción de la tecnología como formas de reducir el costo variable han coadyuvado a desproveer de su empleo al proletariado.

No obstante, puede suceder que con la dinámica de rentabilizar al capital de otras actividades (como la producción de vivienda) puede depender exclusivamente de la relación capital-trabajo bajo la transferencia de valor (de una parte de su salario).

El proceso de reestructuración de la economía, introducido para mantener a flote la tasa de ganancia y basado en la introducción de nuevas tecnologías, provocó la flexibilización en el proceso productivo y afectó la contratación de la fuerza de trabajo en dos formas. La primera, mediante un proceso más intensivo de su uso, con un salario más bajo, jornadas más largas y ausencia de prestaciones de seguridad social. Los trabajadores que permanecieron en el proceso productivo se vieron, con el paso del tiempo, imposibilitados para ahorrar, y su salario, incluso, ya no cubrió sus necesidades más básicas. No obstante, el sistema de seguridad social siguió quitándole su parte proporcional para el crédito de la vivienda.

La segunda, a través del despido masivo de trabajadores industriales, que no fueron ya requeridos y se vieron inmersos en el desempleo, subempleo y autoempleo en sectores menos rentables y con menor productividad, como los servicios, que dieron cabida a una inmensa precarización de su trabajo, con jornadas interminables, ingresos magros y nulas posibilidades de prestaciones sociales que permitan su reposición y reproducción como clase social y seres humanos. En este sector es imposible acceder a una vivienda si no se cuenta con un sistema de ahorro altamente rentable.

El Estado, por su parte, lejos de retirarse de la economía como pregona la corriente teórica neoliberal, ha reconfigurado su función en favor del capital. Bajo el principio de la eficiencia y la transparencia de los recursos, ha regulado el ahorro para la vivienda de los trabajadores a través de intermediarios inmobiliarios, dando al trabajador la oportunidad de escoger *libremente* su vivienda, cuando en el periodo antecesor el organismo regulador de la vivienda se la dotaba.

Bajo esta dinámica, la política actual de fomento a la vivienda en México depende completamente de los trabajadores (González, 2002; García, 2010). De esta manera, se ha hecho una transferencia de valor, desde la esfera de la producción a la producción de vivienda para el trabajador, sujeta a sistemas de crédito altamente nocivos para su reproducción (créditos a largo plazo, castigos por carteras vencidas) como fuerza de trabajo. El capital inmobiliario se ocupa, por tanto, de proveer principalmente vivienda nueva (en este sistema no es rentable la usada) al trabajador, dejando de lado al que cumple funciones económicas bajo formas no capitalistas.

No obstante, el trabajador, ante el actual sistema de desmantelamiento de las prestaciones sociales y sus formas de organización sindical, ha disminuido su volumen como posible demanda de vivienda del capital inmobiliario. Se reduce el trabajador que se convierte en consumidor de las viviendas nuevas, sobre todo si su costo se incrementa por su precio monopólico.

Mientras tanto, el capitalista incrementa su oferta de vivienda ante la reducción de los costos salariales de sus trabajadores y de la calidad de los materiales utilizados. Protegida por el Estado, que le asegura el ahorro del trabajador, la capacidad instalada de la producción de vivienda se da muy por encima del reducido monto de trabajadores como mercado objetivo. El resultado, el excedente de viviendas producidas.

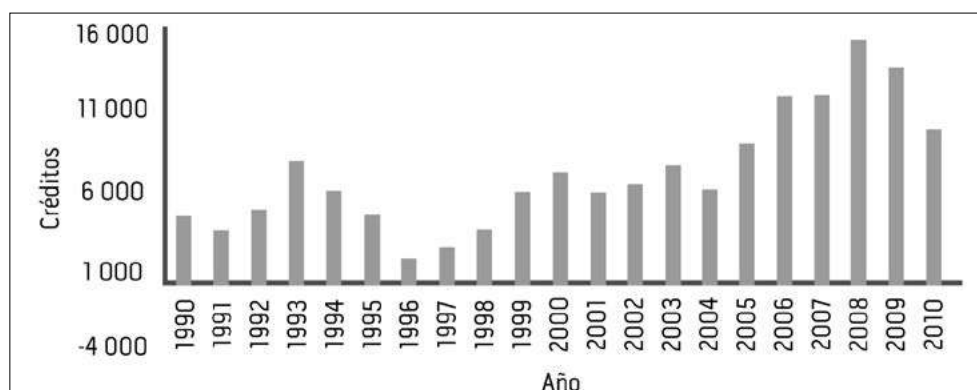
### **CONCENTRACIÓN DE TRABAJADORES, INGRESOS Y CRÉDITOS EN LA CIUDAD ZACATECAS-GUADALUPE (1990-2010)**

En la actualidad no se publican datos sobre la cantidad de créditos que se destinan a la compra de vivienda nueva en la ciudad Zacatecas-Guadalupe; no obstante, con

los datos proveídos a nivel estatal por la CONAVI (2013) para el periodo de análisis (1990-2010), y relacionándolos con los datos censales sobre población y vivienda, se pueden deducir algunas ideas y tendencias en la ciudad.

La gráfica 1 muestra el comportamiento de los créditos otorgados a los pobladores del estado de Zacatecas por el lapso de los últimos 20 años. Tal como se explicó, la liberalización de los créditos a raíz de la reestructuración del FOVISSSTE y del INFONAVIT se manifiesta muy claramente en el territorio zacatecano. Aunque son créditos que comprenden a todas las instituciones hipotecarias, 70% de estos créditos fueron otorgados por el INFONAVIT, 11% por el FOVISSSTE, 9% por la SHF, 3% por la banca comercial y el resto por la CONAVI, SHF, PROSAVI (Programa Especial de Créditos y Subsidios a la Vivienda), SOFOLES, FONHAPO, Banjército, CFE, PEMEX y OREVIS (7%) (CONAVI, 2013).

**Gráfica 1. Créditos a la vivienda ejecutados en Zacatecas, 1990-2010**



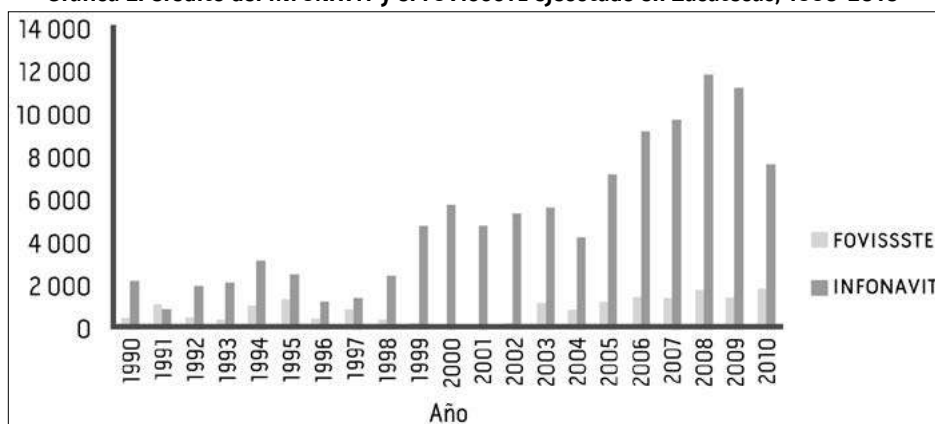
Fuente: Comisión Nacional de Vivienda, 2013.

La década de los noventa transmitió claramente la adaptación y reestructuración de la nueva forma de destinar los créditos, con su punto más crítico en 1996 a raíz de la profundización de la crisis económica suscitada en 1995. La oferta disminuyó drásticamente y la banca múltiple prácticamente se retiró de la actividad (González, 2002). Posteriormente se nota un aumento paulatino del crédito, principalmente en la primera década del siglo XXI, cuando su punto álgido fue 2008.

Comportamiento similar tienen los créditos destinados por el INFONAVIT y el FOVISSSTE en el mismo periodo en el estado. Estas instituciones fueron las que determinaron el comportamiento del total de créditos destinados a la vivienda en el estado de Zacatecas (gráfica 2). Adicional a ello, en la primera década del siglo XXI fue cuando mayor impulso se dio a este tipo de crédito hipotecario: la mayor

parte de los créditos en Zacatecas fueron destinados a personas asalariadas que tenían derecho a un sistema de seguridad social en el que una de las principales prestaciones es el derecho a un crédito a la vivienda.

**Gráfica 2. Crédito del INFONAVIT y el FOVISSSTE ejecutado en Zacatecas, 1990-2010**



Fuente: Comisión Nacional de Vivienda, 2013.

La ciudad Zacatecas-Guadalupe es la mancha urbana funcional y espacial conjunta entre la capital del estado y su vecina Villa de Guadalupe. De acuerdo con el INEGI (1992 y 2010), a inicios del periodo (1990) concentró 146 484 habitantes, que significaron 11% de la población total estatal, y en 2010 contó con 253 634 residentes que conjuntaron 17% de esa población. Demográficamente, se considera la ciudad más grande del estado.

Además, es la ciudad que concentra el mayor número de personas económicamente activas y ocupadas (15% en 1990 y 20% en 2010 para los dos casos). Incluso es la ciudad de Zacatecas con menores porcentajes de personas sin derecho a un servicio social, no obstante su constante crecimiento (6.8% en el 2000, 7.9 en 2005 y 11.6 en 2010) (INEGI, 2000, 2005 y 2010). De eso se deriva que el mayor número de personas ocupadas con derecho a IMSS e ISSSTE se concentran desde el 2000 en la ciudad Zacatecas-Guadalupe, de acuerdo con el cuadro 1.

Ante esto, se supone que por lo menos 70% de los créditos destinados por el INFONAVIT y el FOVISSSTE durante el periodo analizado cayeron en la ciudad de análisis. Y esto también puede comprobarse con el destino de la población ocupada y los ingresos percibidos.

De la población ocupada localizada en la ciudad Zacatecas-Guadalupe desde 1992 hasta 2005, los servicios acaparan 40%, el comercio 23%, las actividades administrativas públicas (de los tres niveles de gobierno y niveles territoriales) concentran

13%, la industria de la transformación 9%, los transportes y las comunicaciones 3%, la industria extractiva 1% y las actividades agrícolas otro 1% (INEGI, 2005a).

**Cuadro 1. Proporción de la población de la czg con derecho a IMSS e ISSSTE en el estado de Zacatecas, 2000-2010**

|                                                         | 2000 | 2005 | 2010 |
|---------------------------------------------------------|------|------|------|
| Proporción de población con derecho al IMSS de la CZG   | 0.27 | 0.33 | 0.33 |
| Proporción de población con derecho al ISSSTE de la CZG | 0.39 | 0.4  |      |

Fuente: INEGI, *XII y XIII Censo General de Población y Vivienda 2000 y 2010 y II Conteo 2005*.

En lo referente a ingresos es aún más predominante. La ciudad Zacatecas-Guadalupe, durante el periodo analizado, ha mejorado la proporción de personas ocupadas que reciben más de dos salarios mínimos (al pasar de 53% en 1990 y 61% en el 2000 a 58% en 2010), no obstante que a partir de 2010, el número de personas que recibieron más de cinco salarios mínimos decayó de 21% en el 2000 a 18% en 2010, cuando en 1990 sólo era de 8% (INEGI, 1992, 2000 y 2010).

Al compararlo con los datos estatales, en 1990 la ciudad Zacatecas-Guadalupe concentró el menor porcentaje de personas ocupadas que recibieron menos de un salario mínimo, con un 15.7. Para el 2000 cayó a 12.7% y se incrementó a 14.5 en 2010. En cuanto a personas que reciben entre uno y dos salarios mínimos, ese conglomerado sigue siendo la ciudad que menos proporción aporta respecto al resto del estado, con 18% en 1990, 17 en el 2000 y 19 en 2010.

Tampoco puede aludirse al bono demográfico y sus tendencias demográficas como justificante para el crecimiento espectacular de la dotación de créditos y viviendas como lo supone la Conavi (2012) y la Fundación CIDOC-SHF (2010). Las tasas de crecimiento de la población residente en la ciudad Zacatecas-Guadalupe en el periodo analizado no son espectaculares, y no se pronostican que lo sean en los próximos años (0.86% en 1990-1995, 0.63 en 1995-2000 y 0.68 en 2000-2005), cuando su tendencia es al envejecimiento de su población (González, 2010).

La ciudad Zacatecas-Guadalupe desde el 2000 cuenta con una tasa de crecimiento cercana al 0% y por grupos de edad, salvo la de los adultos (18 a 59 años) y jóvenes (15 a 18 años), que están creciendo a tasas de 1.5 por ciento, el resto de los grupos (0 a 5 años y de 6 a 14 años) tiene tasas de crecimiento cercanas al 0 (0.65) en el periodo 1990-2005 (González, 2010).

Salvo los cambios demográficos suscitados por la migración intraurbana (desde la ciudad de Zacatecas hacia la de Guadalupe), las condiciones económicas no son muy prósperas. La economía, basada principalmente en la distribución del gasto

público, no ha creado un efecto multiplicador en el resto de la economía urbana, salvo el comercio y los servicios a pequeña escala (González, 2009), condiciones suficientes para determinar el ritmo de crecimiento de la población.

Para las clasificaciones más altas de ingreso, la ciudad Zacatecas-Guadalupe es la que domina el panorama; en la categoría de personas ocupadas que reciben ingresos entre dos y cinco salarios mínimos en el territorio zacatecano, concentra 29% en 1990, 30 en el 2000 y 31 en 2010. Y en la población que recibe más de cinco salarios mínimos, el aporte a nivel estatal se dispara a 38% en 1990, 39 en el 2000 y 40 en 2010 (INEGI, 1992, 2000 y 2010).

Pese a los declives sufragados por el proceso de reestructuración productiva que acentúa la flexibilidad y la precarización laboral, ya evidentes al final del periodo en la ciudad (González *et al.*, 2007), cuenta con un mercado cautivo de personas ocupadas en sectores que durante el periodo poseyeron derecho al crédito a la vivienda a través del INFONAVIT y el FOVISSSTE y con ingresos estables para sustentar créditos hipotecarios hasta de 30 años. Con ello queda más que sustentado que la mayor parte de los créditos destinados a la vivienda en el estado de Zacatecas fueron utilizados en la ciudad Zacatecas-Guadalupe.

## **LA PARADOJA: VIVIENDAS SOLAS**

La ciudad Zacatecas-Guadalupe, al igual que muchas de las ciudades mexicanas (Mejía, 1997), tiene un hacinamiento bajo en el número de personas que viven en una vivienda y ha decaído con el paso del tiempo. De 4.95 miembros de un hogar que vivían en una casa en 1990, pasó a 3.77 en 2010 (INEGI, 1992 y 2010). Y la posesión de la propiedad se ha incrementado a pasos agigantados: en 1990, 66% de las viviendas ya tenía un propietario; para 2010, esta tasa había subido a 98%. Por lo menos, en la ciudad Zacatecas-Guadalupe existe, de acuerdo con los censos de población y vivienda del periodo analizado, una proporción extremadamente alta de viviendas particulares en propiedad (o, en su caso, que está siendo pagada y que, de acuerdo con la percepción del poseedor del crédito, ya es de su propiedad).

Desde esa lógica, la ciudad Zacatecas-Guadalupe cuenta con indicadores inusuales de propiedad de vivienda y están relacionados al impacto de las políticas de fomento de crédito a la vivienda. En todo caso, esto significa que la ciudad está muy cerca de cumplir sus metas de vivienda propia y nueva para la mayor parte de la población ante el bajo nivel de hacinamiento y la alta proporción de propiedad de la vivienda. O en su defecto, existen residentes que tienen varias viviendas. Es evidente el creciente volumen de viviendas construidas en la ciudad Zacatecas-Guadalupe durante el periodo y la proporción de viviendas particulares



deshabitadas. Para 1990 equivalía a 9% del total de viviendas, para el 2000 se incrementó a 13% y 21% para 2010.

De acuerdo con investigación de campo realizada en algunos fraccionamientos donde se han aplicado los créditos, las viviendas solas responden a varios factores: lejanía respecto a sus centros de trabajos; actividades sociales, económicas, políticas y sobre todo familiares en otras zonas de la ciudad; mala calidad de la vivienda y el medio circundante considerado inseguro; provisión deficiente de servicios públicos (agua, energía eléctrica, alumbrado, transporte, equipamiento escolar o comercial); emigración a otras ciudades en busca de oportunidades laborales, y, en especial, la no necesidad de la vivienda.

En la mayoría de los casos revisados, se obtuvo la vivienda para “aprovechar el crédito”, para “tener una casa para rentarla”, para “tenerla por sí se llegara a necesitar”, para “posteriormente venderla”. A causa de que la mayor parte de los beneficiarios de esas viviendas son personas que cuentan con ingresos mayores a dos salarios mínimos, muchos de ellos ya cuentan con otra propiedad obtenida bajo otros medios. La mayor parte de la vivienda sola otorgada por el INFONAVIT o el FOVISSSTE en la ciudad Zacatecas-Guadalupe no es necesaria o no es de primordial necesidad poseerla o utilizarla por el propietario.

Según se vio en la gráfica 1, la liberalización del crédito es más evidente desde el año 2000, pero su punto álgido fue 2008. La plenitud de las viviendas solas se dio en 2010. Los datos expresados en 2010 por el INEGI son evidencia: 12 458 viviendas estaban solas y 5 559 se usaban temporalmente. Desde el 2000, este dato se incrementó en 281% (INEGI, 2000 y 2010). Se trata de un fenómeno que, aunque resulta sorprendente para las instituciones hipotecarias, se evidencia ya en otras ciudades (*Milenio*, 2011; *Noroeste*, 2012; *Tribuna de San Luis*, 2012; *El Mañana*, 2013).

La ciudad Zacatecas-Guadalupe es una ciudad capital que administra recursos federales, estatales y municipales, y concentra un importante conglomerado de empleados burocráticos y empleados privados que, bajo la ley de trabajo constantemente reformulada, presenta ciertas prestaciones sociales, como la del derecho a la vivienda. Los pobladores de la ciudad Zacatecas-Guadalupe poseyeron libertad y mayor disposición de utilizar un crédito a la vivienda como derecho laboral, situación que no comparten la mayoría de los municipios del estado debido a su orientación económica (economía campesina de subsistencia, ganadería, minería, comercio al por menor) y su pobre capacidad receptora de ingresos.

No obstante, de acuerdo con la CONAVI (2012), la ciudad Zacatecas-Guadalupe demandó viviendas nuevas: 2 252 en 2006, 2 215 en 2007, 2 205 en 2008, 2 291 en 2009 y 2 173 en 2010. Una demanda que por mucho ha sido superada con

11 791 créditos otorgados en 2006, 11 869 en 2007, 15 319 en 2008, 13 585 en 2009 y 9 711 en 2010 (CONAVI, 2013) en todo el estado y que, bajo proyecciones estimadas, 70% de ellos fueron destinados a la ciudad Zacatecas-Guadalupe.

Aunque la demanda sigue siendo calculada bajo el esquema del derecho a la vivienda, el destino de los créditos tiene objetivos distintos: rentabilidad, estabilidad y seguridad que proporciona el derechohabiente localizado principalmente en la ciudad Zacatecas-Guadalupe. La demanda de vivienda seguirá su curso, muy distinto al de la construcción y financiamiento de la vivienda.

Los demandantes de vivienda digna, los pobladores con ingresos precarios, seguirán solicitando programas de fomento a la vivienda acorde a sus posibilidades (el Fonhapo apenas cubrió 0.006% de los créditos otorgados de 1990 a 2010 en el estado de Zacatecas). Mientras, las instituciones privadas y públicas hipotecarias difundirán sus desarrollos habitacionales y sus políticas de financiamiento sobre los pobladores que no las demandan pero sí las pueden adquirir.

## CONCLUSIONES

El exceso de viviendas no es precisamente por un mal cálculo en proyecciones de financiamiento a viviendas; en realidad, se trata de inversiones de capital excedente que busca rentabilizarse. El exceso de casas nuevas solas corresponde a la liberalización del crédito desde el cambio de dirección en la política de vivienda, por la que ahora, a través de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), los derechohabientes pueden acceder a una vivienda de acuerdo con un crédito estipulado en las normas laborales, mientras que anteriormente el INFONAVIT y el FOVISSTE proveían la vivienda en físico.

La política de fomento a la vivienda no corresponde al derecho a la vivienda, sino a la política de fomento al capital inmobiliario, que busca, mediante la gestión y regularización del Estado, rentabilizar en el mercado del suelo bajo la tutela de la vivienda. Y esto no es nuevo. Ya Engels (1873) recalca que la buena voluntad de los capitalistas industriales de proveerles una vivienda cercana a los trabajadores no era por ser personajes de alta moral, sino porque era un negocio muy rentable.

Por tanto, el derecho a la vivienda es un problema político más que un valor universal de bienestar. Se trata de la disputa por la apropiación de beneficios de un derecho establecido por la democracia liberal. Proveer a los trabajadores con cierta seguridad laboral una vivienda, sin considerar si le es necesaria o útil, responde a la necesidad de rentabilizar capitales que buscan donde reproducirse.

Aunque no existe aún evidencia de una crisis inmobiliaria, el exceso de viviendas en la mayoría de las ciudades mexicanas ha causado estragos. Al apego de

los datos, el punto de quiebre fue 2008, con una consecuente caída en la dotación de créditos. Símbolo de una posible saturación del mercado.

Aunque no es el objetivo del presente trabajo analizar las consecuencias del excedente de viviendas, es necesario por lo menos enunciar el desperdicio de recursos de todo tipo (ambiental, económico, material); la expansión de la ciudad sin regulación, control ni planeación, algo poco probable en una sociedad capitalista, y la generación de fenómenos que aluden a la criminalidad, violencia y abuso (robos, focos de posible creación de bandas o pandillas), focos de infección, etcétera, fenómenos que tendrá que resolver la institución estatal y la sociedad bajo la socialización de costos, mientras los beneficios son privatizados por el capital inmobiliario.

## BIBLIOGRAFÍA

- COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA (CONAVI). 2013. *Cierres definitivos de vivienda 1973-2011*. Ciudad de México: CONAVI.
- . 2012. *Necesidades de vivienda 2006-2012*. Ciudad de México: CONAVI.
- DUCCI, María. 1997. "Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa", en *Eure*, vol. XXIII, núm. 69, pp. 99-115, Santiago de Chile, julio.
- EL MAÑANA. 2013. "Crece el número de viviendas solas", sección local, 16 de enero, Ciudad Victoria.
- ENGELS, Federico. 1873. "Contribución al problema de la vivienda", en Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas*, tomo II. Moscú: Editorial Progreso, pp. 314-396.
- ETCHEGARAY, Alberto. 1997. "Vivienda, democracia y equidad", en Alberto Etchegaray et al., *Las reformas sociales en acción: vivienda*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales, núm. 20, pp. 9-16.
- FUNDACIÓN CIDOC-SHF. 2010. *Estado actual de la vivienda en México, 2010*. Ciudad de México: Fundación CIDOC-SHF.
- GARCÍA, Beatriz. 2010. "Vivienda social en México (1940-1999)", en *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, vol. 3, núm. 5, pp. 34-49, Bogotá.
- GONZÁLEZ, Gerardo. 2002. *El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, núm. 122.
- GONZÁLEZ, Guadalupe. 2010. "Tendencias demográficas en Zacatecas-Guadalupe, 1990-2005" en *Revista Electrónica Zacatecana sobre Población y Sociedad*, núm. 33, pp. 1-33, Zacatecas, enero-junio.
- . 2009. *Centralidad y distribución espacial del ingreso. Cambios en la estructura de la ciudad Zacatecas-Guadalupe (1990-2004)*. Zacatecas: Conacyt/Universidad Autónoma de Zacatecas.
- GONZÁLEZ, Guadalupe et al. 2007. *Reproducción precaria familiar. Conceptualización y evidencias en Zacatecas-Guadalupe (1990-2004)*. Zacatecas: Fomix/Conacyt/Universidad Autónoma de Zacatecas.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI). 2010. *XIII Censo General de Población y Vivienda 2010. Tabulados básicos por localidad*. Aguascalientes: INEGI.
- . 2005. *Encuesta Nacional de Empleo Urbano. Banco de Información Económica*. Aguascalientes: INEGI.
- . 2005 b. *II Conteo de Población y Vivienda 2005. Tabulados básicos por localidad*. Aguascalientes: INEGI.
- . 2000. *XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabulados básicos por localidad*. Aguascalientes: INEGI.
- . 1997 *Manual de medidas sociodemográficas*. Aguascalientes: INEGI.
- . 1995. *Conteo 95. Tabulados básicos por localidad*. Aguascalientes: INEGI.
- . 1992. *XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Tabulados básicos por localidad*. Aguascalientes: INEGI.
- MEJÍA, Javier. 1997. "La política de vivienda en México", en Alberto Etchegaray *et al.*, *Las reformas sociales en acción: vivienda*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales, núm. 20, pp. 29-34.
- MILENIO. 2011. "Sorprende a sector cifra de viviendas solas", Sección Estados, 14 de marzo, Ciudad de México.
- NOROESTE. 2012. "Detectan 3 mil casas solas", Sección Local, 10 de septiembre, Culiacán.
- O. SULLIVAN, Arthur. 1996. *Urban Economics*. Tercera edición. Boston: Irvin/McGraw Hills.
- RODRÍGUEZ, Alfredo y Ana Sugranyes 2004. "El problema de vivienda de los con techo", en *Eure*, vol. xxx, núm. 91, pp. 53-65, Santiago de Chile, diciembre.
- . 2011. "Vivienda privada de la ciudad", en *Revista de Ingeniería*, núm. 35, pp. 100-107, Bogotá, julio-diciembre.
- SÁNCHEZ, Javier. 2012. *La vivienda "social", en México. Pasado, presente y futuro*, JSa, Distrito Federal.
- TORRES, Rino, y Roberto Eibenschutz. 2005. *Dimensión e impactos macro y microeconómicos de la producción social de vivienda en México*. Ciudad de México: Conacyt-Sedesol-Conafovi-UAM.
- TRIBUNA DE SAN LUIS. 2012. "Problema por viviendas solas", 7 de abril, San Luis Río Colorado.

# MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO COLECTIVO A LARGO PLAZO A TRAVÉS DEL MERCADO DE VALORES

---

Armando González González\*

Juana Isabel Vera López\*\*

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años han surgido avances importantes en el reconocimiento de que la problemática de la vivienda implica la necesaria adopción de un enfoque territorial integral (suelo, desarrollo urbano y vivienda) como estrategia unidireccional para el desarrollo de las ciudades; sin embargo, los instrumentos de intervención y las instancias responsables en esta materia han transitado por un camino nada fácil que ha limitado la aplicación efectiva de dicho enfoque, hasta ahora abordado de manera sectorial.

La agenda del desarrollo integral de las ciudades para los próximos años tiene que ver con lo que algunos estudiosos han denominado “los dientes” de la política pública urbana, y esto pasa por la cuestión instrumental y la claridad de las responsabilidades de los tomadores de decisiones en materia urbana en las distintas esferas de gobierno.

Es por ello que esta oportunidad se propone un mecanismo para financiar la construcción o autoconstrucción de vivienda formal con la instauración de fideicomisos de recursos mixtos a través del mercado de valores en polígonos de actuación concertada (PAC) tanto para construcción de vivienda nueva como para mejoramiento integral barrial en espacios cuya producción dominante de la vivienda ha sido la autoconstrucción.

Las ciudades crecen preponderantemente por la demanda de vivienda, que en su mayoría es de interés social o de la modalidad que el sector público de vivienda etiqueta como del tipo económica, así como de la vivienda y lotes que se catalogan como irregulares al carecer de los procesos de fraccionamiento o subdivisión que

---

\* Director de Planeación de BANSEFI.

\*\* Profesora-investigadora de El Colegio de Tamaulipas.

señala la legislación en materia urbana. De esta forma, se pueden lograr más acciones de vivienda a costos menores si se concretan acciones en PAC definidos a partir de la vocación económica y ambiental del suelo. Esto, debido a que se estima que los costos de urbanización, que debieran ser proporcionados por el fraccionador, el desarrollador y el Estado —en ese orden—, inciden fuertemente en el costo total de una vivienda, además de que es uno de los factores que, junto con el suelo, producen mayor incertidumbre entre los desarrolladores de vivienda, así como un riesgo de inviabilidad en un proyecto inmobiliario, con lo que se vinculan la política de suelo, el desarrollo urbano y la política de vivienda.

Una solución es la creación de fideicomisos para la construcción de vivienda, lo que permitirá obtener recursos económicos a corto plazo y una bursatilización de la deuda que será pagada a largo plazo, y con la venta de los proyectos de desarrollo habitacional se generarán mayores flujos de efectivo, que podrán ser reinvertidos en otras áreas prioritarias para el desarrollo de los municipios.

Existen numerosas ventajas al acudir a la figura de un fideicomiso para atender el sector específico de la vivienda. Entre ellas se encuentran que la participación Estado-sector privado se enmarca en lineamientos específicos para que los desarrolladores de vivienda puedan construirla en los marcos establecidos por la política de vivienda federal; se establecen mecanismos de coparticipación colectiva entre actores políticos y económicos que permiten una planificación urbana ordenada y ambientalmente sustentable; los recursos económicos son contratados con instituciones financieras en esquemas financieramente viables.

## **1. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL MERCADO DE VIVIENDA**

Los impuestos a la propiedad inmobiliaria representan un potencial enorme para ser una fuente de fortalecimiento municipal en materia de vivienda y desarrollo urbano de las ciudades.

En México, el atraso estructural de los gobiernos locales para operar un catastro, la ausencia de personal capacitado y la falta de incentivo para recaudar, entre otras razones, explican que nuestro país siga siendo uno de los que menos recaudan en el mundo, a pesar de los apoyos de la Sedesol y de los créditos movilizados por Banobras desde 1990 para modernizar los catastros.

### **Predial**

Al considerar las fuentes de financiamiento municipales para la construcción de obra pública, la principal fuente de ingresos propios la constituye el impuesto

predial.<sup>1</sup> Si tomamos como caso específico el municipio de Ciudad Victoria,<sup>2</sup> tenemos los siguientes datos:<sup>3</sup>

**Cuadro 1. Ley de Ingresos de Ciudad Victoria, Tamaulipas, ejercicio fiscal 2013**

| Conceptos                                                                                                                              | Subtotal  | Subtotal    | Total              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------------|--------------------|
| Impuestos                                                                                                                              |           | 72 435 000  |                    |
| Impuesto predial                                                                                                                       | 38480 000 |             |                    |
| Derechos                                                                                                                               |           | 21 820 000  |                    |
| Productos                                                                                                                              |           | 2 000 000   |                    |
| Aprovechamientos                                                                                                                       |           | 8 550 000   |                    |
| Participaciones                                                                                                                        |           | 295 000 000 |                    |
| Aportaciones                                                                                                                           |           | 167 000 000 |                    |
| Convenios                                                                                                                              |           | 500 000     |                    |
| <b>Total</b>                                                                                                                           |           |             | <b>567 305 000</b> |
| Para Ciudad Victoria el tributo inmobiliario constituye 36.72% de sus ingresos propios, y representa 53% de los impuestos municipales. |           |             |                    |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Ley de Ingresos del municipio de Ciudad Victoria, Tamaulipas, para el ejercicio fiscal de 2013 (*Periódico Oficial del Estado*, 20 de diciembre de 2012).

De acuerdo con el artículo 115 de la CPEUM, f. IV, inciso a), los municipios “Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles”.

Sin embargo, en las ciudades no solamente persiste una cultura del “no pago”; también existe una cultura del “no cobro” en los gobiernos locales, cuyos presidentes municipales no quieren asumir los costos políticos de cobrar a todos los propietarios el impuesto predial, a pesar de ser el más importante de sus ingresos propios.

En este sentido, el municipio puede obtener ingresos mediante el cobro del impuesto predial y otras tributaciones que sean relativas a la propiedad inmobiliaria, así como por la mejora que provenga de un cambio de valor a favor de los inmuebles.

<sup>1</sup> Es necesario incrementar la autonomía municipal de los ingresos procedentes de la Federación y las fuentes de financiamiento municipal.

<sup>2</sup> Se realizó el análisis de los ingresos de Ciudad Victoria como caso específico, pero pudieron haberse analizado los de otro municipio porque la tendencia que se presenta es general.

<sup>3</sup> Los ingresos propios municipales se constituyen por los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Los ingresos provenientes de la Federación son las participaciones, aportaciones y los convenios.

Por tanto, si el municipio genera infraestructura utilizando financiamiento proveniente de fuentes públicas y privadas, en este caso para la construcción de vivienda, satisfaciendo la demanda de la población, lo cual se encuentra fundamentado en el artículo 4 de la CPEUM: "...toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo", estará creando proyectos que serán una futura fuente de ingresos para la hacienda municipal.

Es por ello que la actual administración federal, al menos en el papel y por lo que se conoce del Programa Nacional de Vivienda recién presentado, trata de articular la política de vivienda anclada al desarrollo urbano de forma integral, ya que ahora la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)<sup>4</sup> es la encargada de la política de vivienda. Entre las estrategias que se han de desarrollar, se favorece el crecimiento urbano vertical y hacia una redensificación de las ciudades.

### **Problemática de la evasión tributaria**

Los catastros del país por lo general tienen malos padrones y cartografías obsoletas, y las oficinas recaudatorias tienen métodos de pago poco accesibles para el contribuyente; malos y complejos esquemas de valuación, control y gestión; una escasa profesionalización de funcionarios fiscales, y no hacen ningún esfuerzo jurídico por embargar y rematar las propiedades de los contribuyentes morosos. Existe un gran número de propiedades no registradas y la recaudación es a la baja.

Sólo 42% de los municipios del país registran y actualizan su propio padrón catastral, y se estima que solamente se cobra 65% de lo que facturan los municipios. Peor aún, esta eficiencia en el cobro del predial ha ido a la baja desde 1999, en ese año se cobraba hasta 85.6% de lo que se facturaba. Si en 1999 se recaudaban nueve de cada diez pesos facturados, hoy en día se recaudan dos de cada tres pesos. Este mismo estudio apunta que estados como Guerrero, Oaxaca y Chiapas recaudan sólo un peso de cada tres que se facturan. Por su parte, los municipios urbanos del país que tienen mayor recaudación sólo logran cobrar alrededor de 60% (en el mejor de los casos) de la facturación total del impuesto para un año fiscal dado.

Esta problemática descansa en lo que en la ciencia de las finanzas públicas conocemos como el principio de la capacidad contributiva, aquel que establece la aptitud real de los particulares para soportar las cargas tributarias (Faya, 2003:85).

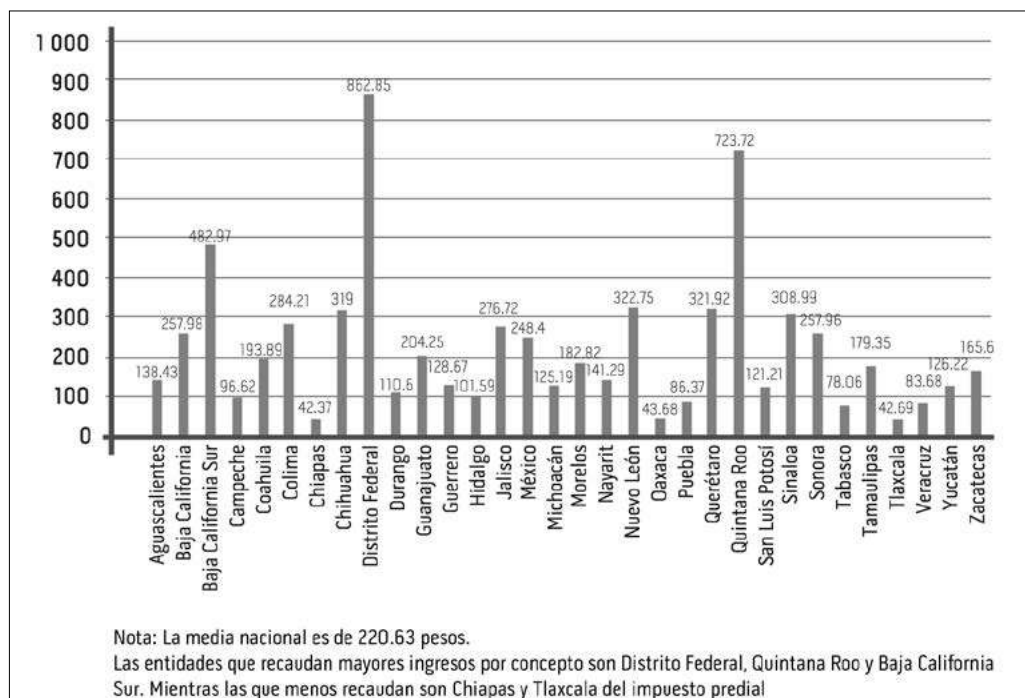
---

<sup>4</sup> La Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra (CORETT) y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) se encuentran sectorizados y coordinados por la SEDATU.



Es decir, un individuo con mayor ingreso tiene una capacidad contributiva mayor, mientras que uno con ingreso menor tiene una menor capacidad contributiva.

**Gráfica 1. Impuesto predial per cápita por entidad federativa. Año 2010**



Fuente: Instituto Coahuilense del Catastro y la Información Territorial.

Este principio de capacidad contributiva se encuentra inserto en la normativa urbanística porque tiene que ser coherente con la situación económica, política y social del país en referencia. Es importante también considerar el principio de justicia, porque el impuesto es el tributo que el Estado recibe para brindar los bienes y servicios públicos a sus ciudadanos. Debido a esto es que aquel que evada el pago de impuestos puede ser sancionado por las autoridades competentes.

De acuerdo con Harvey Rosen, "la cuota individual del impuesto sobre la propiedad es el producto del tipo impositivo por el valor catastral de la propiedad, es decir, el valor que la jurisdicción atribuye a la propiedad. En la mayoría de los casos, los gobiernos intentan ajustar los valores catastrales a los correspondientes valores de mercado" (2005:523).

La *ratio de valoración* es la relación existente entre el valor catastral respecto al valor de mercado; entre más cercanas se encuentren, estaremos hablando de una tasación eficiente de las autoridades municipales.

Estudios recientes de Oates (1969) y Weimer y Wolkoff<sup>5</sup> (2001) analizan el valor de la propiedad, los impuestos inmobiliarios y los bienes públicos locales en distintas áreas geográficas y con diversas variables explicativas, y han llegado a la conclusión general de que tanto el tributo inmobiliario como el valor de los servicios públicos locales aumentan el valor de la vivienda y, por tanto, de la ciudad. Es por ello que se requiere una política de vivienda que incentive una edificación planeada y ambientalmente sustentable y que cubra las necesidades de los consumidores privados, así como las de aquellos que no cuenten con los recursos económicos necesarios.

La CEPAL considera prioritario el mejoramiento urbano como estrategia para asegurar el derecho a la vivienda digna, mejorar las condiciones de vivienda de la población en situación de pobreza, asegurar que los asentamientos humanos consideren un desarrollo sostenible, monitorear y evaluar la Agenda Hábitat y Metas del Milenio, entre otros aspectos. En relación con el tema del financiamiento, las recomendaciones que dirige a los mercados financieros son:

- Acceso al crédito y planes de ahorro.
- Enlaces entre las financieras formales e informales.
- Garantías solidarias y créditos revolventes.

## 2. CONSIDERACIONES EN EL MERCADO DE VIVIENDA

### Mercado formal e informal de vivienda

Se puede considerar que los mercados de vivienda tienen una identidad y que, según las apreciaciones de Castells, constituyen un mercado formal que tiene como contraparte un mercado informal de suelo para vivienda. Esta identidad se origina en un contexto enmarcado por relaciones de poder, puesto que se trata de una identidad de resistencia. Para Castells, una identidad de resistencia es generada por aquellos actores que se encuentran en posiciones/condiciones devaluadas o estigmatizadas por la lógica de la dominación, por lo que constituyen trincheras de resistencia basándose en principios diferentes u opuestos a los asumen las instituciones sociales (2002:30).

En esta dinámica, Castells menciona que la población de los asentamientos ilegales de cualquier ciudad construyen su identidad basándose en el establecimiento

---

<sup>5</sup> El modelo de Tiebout se refiere a un fenómeno típico de los Estados Unidos, que junto con Canadá e Inglaterra son los tres países con mayor recaudación fiscal por este concepto en relación con el PIB. El modelo "votando con los pies" se refiere a que las familias eligen entre varias jurisdicciones cuál es aquella que le ofrece mayores y mejores servicios públicos pagando un impuesto predial menor.

de su propio estado de bienestar debido a la inexistencia de una política pública urbana adecuada para atender sus necesidades. Para ello se conforman en redes de reciprocidad y solidaridad que aseguran su prevalencia.

Ostanel, en un estudio realizado en 2009 acerca de la fragmentación espacial en Johannesburgo, afirma que los migrantes mozambiqueños tienen que volverse “invisibles” porque carecen de seguridad; como existe una marcada xenofobia en contra de ellos, tienen la necesidad de crear un ambiente “seguro” para sus familias. Al mismo tiempo, la relación entre espacio e identidad es frágil: el “espacio de exclusión” poblado por los mozambiqueños es el único lugar seguro con que cuentan (Ostanel, 2010:151).

Es una realidad que existen dos mercados totalmente opuestos que conviven en el universo urbano. Por un lado, tenemos un mercado de suelo formal y, por el otro, un mercado de suelo informal. Ambos tienen sus propias regulaciones, obedecen a principios distintos, operan de modo diferente.

En este contexto, los gobiernos nacionales se enfrentan a una lucha por desaparecer el mercado de suelo informal, pero para ello tienen que dotar de suelo urbano a la población en situación de pobreza, porque es ésta la que consume sus productos. Estos mercados de suelo informal, por su condición de accesibilidad (precio), generalmente se encuentran en las zonas limítrofes de las ciudades; son una extensión de la mancha urbana en la que, comúnmente, el suelo no se encuentra urbanizado, carecen de servicios públicos y continuamente están en pugna con las municipalidades para que los provean de servicios y regularicen sus propiedades.

Los individuos asentados en estas zonas no tienen derechos sobre el suelo y edifican sin considerar los requisitos mínimos establecidos en la normativa urbanística municipal, lo cual da lugar a viviendas informales.

Como consecuencia de esta situación, el valor de la ciudad disminuye. También encontramos viviendas informales que se encuentran enclavadas en zonas de ingresos medios o altos, que en ocasiones, para generar una segregación espacial, están separadas por divisiones artificiales como muros, cierre de calles, entre otras. Una de las prioridades de las ciudades es generar una integración social en la cual convivan individuos de distinto estrato social y se observen relaciones sociales y económicas que propicien la derrama de ingresos y, con ello, incrementen el valor de la ciudad.

## **NORMATIVA URBANÍSTICA LIMITADA**

Entre las limitaciones que presentan las normativas urbanísticas se encuentra que las familias que migran a las ciudades, carentes de una vivienda, inician rentando

cuartos o casas a un precio lo más bajo posible. Con el paso del tiempo, al radicar en la ciudad buscan obtener una vivienda propia. Se dirigen al mercado inmobiliario, y los altos precios (especulación del precio del suelo) los hace solicitar otras alternativas en el mercado informal (también llamado mercado pirata). En este mercado compran lotes de terreno que carecen de permisos, de obras de infraestructura y se localizan fuera del perímetro urbano. Generalmente estos terrenos son rurales, corresponden a ejidos que fueron divididos y están en proceso de lotificación, para lo cual no importa si cuentan o no con el aval de alguna autoridad agraria y/o urbana para su venta, ya que pueden pasar muchos años o no llegar a concretarse, y de cualquier forma se realizan en el mercado.

Esta población flotante, al edificar sus propiedades en el marco de la ilegalidad constituyen un peso para la ciudad, porque tiene que generar servicios para lugares donde no estaba planificado construir y dotar de obras de infraestructura. Un avance que logró el Gobierno Federal anterior fue la reforma del artículo 73 de la Ley de Vivienda que definió los lineamientos para generar un entorno armónico para las familias beneficiarias de una vivienda. En el caso del mercado formal, debido a que se construyeron macroconjuntos habitacionales fuera de una regulación, también es necesario realizar adiciones a la normatividad que contemplen al mercado informal, a la población que renta y a quienes laboran en la economía informal.

Esta planificación urbana debe estar un paso más adelante en relación con las necesidades de la población. Se requiere considerar las proyecciones poblacionales futuras y determinar en dónde es viable establecer los asentamientos humanos para que cuenten con los servicios, se encuentren cercanos a sus fuentes de empleo y sean ambientalmente sustentables<sup>6</sup> sus viviendas.

En materia de construcción de vivienda, de acuerdo con Carlos Morales Schechinger, existen tres agentes que debemos identificar en este mercado de suelo: el propietario usuario, el propietario inversionista y el propietario patrimonialista. El *propietario usuario* es quien detenta el terreno o inmueble y lo ofrece al mercado a cambio de un precio que le permita recuperar lo invertido y pueda comprar otro; el *propietario inversionista* es quien lo adquiere y busca obtener una tasa media similar a la que obtendría con otro bien de capital, y el *propietario patrimonialista* es quien nunca lo usó o ha dejado de utilizarlo, accediendo a otorgarlo al mercado sin invertir algo a cambio, o bien puede retenerlo si no hay alguna fuerza que lo

---

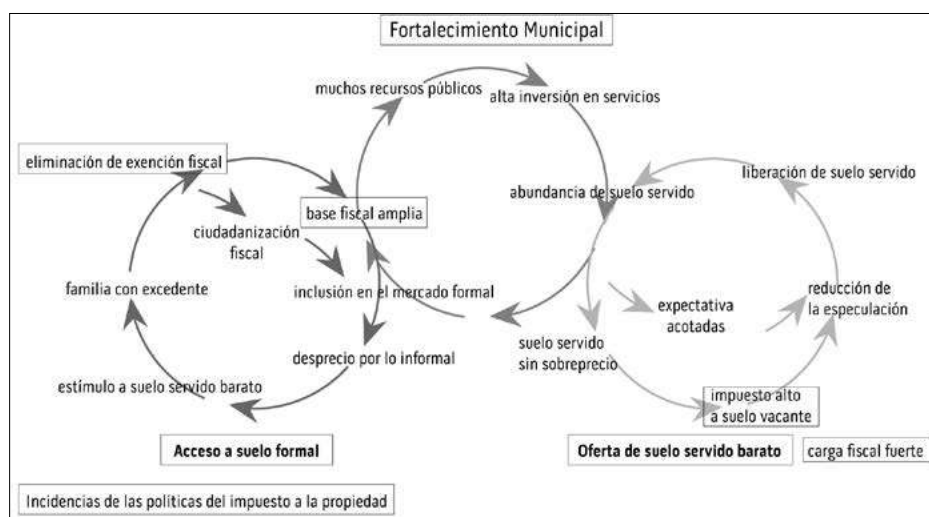
<sup>6</sup> La Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) ha elaborado guías dirigidas a los desarrollos habitacionales para que se difundan las normas regulatorias que se deben cumplir en materia de agua, energía y otros recursos que se manejan en las viviendas.

presione a venderlo. De estos tres tipos, el propietario inversionista es el que tiende a actuar con racionalidad económica<sup>7</sup> (Morales, 2005:30).

Como mencionamos al inicio, los tributos inmobiliarios deben ser una fuente de financiamiento eficiente para el municipio. Un impuesto predial con una base fiscal amplia crea un círculo virtuoso para el fortalecimiento municipal, porque la municipalidad puede invertir en más obras y servicios que mejoren la calidad de vida de sus habitantes; si se incrementa la carga fiscal para los terrenos de engorda, sus propietarios buscarán liberar sus terrenos, disminuirán las transacciones en el mercado de suelo informal, y se ampliará nuevamente la base fiscal porque se habrán generado más recursos económicos.

Estos elementos deben ser considerados en la normativa urbanística, porque con una gestión adecuada del suelo que los integre se pueden obtener resultados óptimos para construir desarrollos habitacionales, incluida la vivienda popular para los individuos que no cuentan con los recursos económicos suficientes.

**Figura 1. Los círculos virtuosos de la gestión del suelo en América Latina**



Fuente: Morales y Smolka, 2005:32.

<sup>7</sup> Para incentivar el interés de invertir en el proyecto se debe realizar previamente un avalúo con base en el método residual; así conoceremos cuál es el margen de ganancia en cada una de las partes y que garantice estar acorde con la normativa urbanística vigente.

### *Gestión social del suelo*

En México, la política de vivienda para atender a la población en situación de pobreza se enmarca en la producción social de vivienda asistida, impulsada por el Gobierno Federal a través de la CONAVI<sup>8</sup> y otras instituciones relacionadas al sector de la vivienda, incluido el sector privado. Para alcanzar resultados óptimos se requiere inicialmente que todas las entidades federativas contemplen en sus leyes de vivienda la consideración de la gestión social del suelo. Es por ello que actualmente en los congresos estatales se están promoviendo los cambios necesarios para reducir el rezago de vivienda y tener mecanismos adecuados de financiamiento.

La problemática existente debe observarse bajo distintas dimensiones.<sup>9</sup> En primer lugar es un problema urbano, porque se requiere de una planificación organizada de la ciudad para evitar cinturones de marginación y pobreza en las afueras de las ciudades, los que conllevan una ineficiencia en la dotación de los recursos y servicios que requieren los individuos que habitan estas áreas. En segundo lugar, es una problemática de carácter social, porque las familias edifican sus viviendas sin una normativa que las regule, no consideran el tipo de suelo y carecen de servicios, entre otros problemas. En tercer lugar, implica un problema político, porque representa la oportunidad de que algunos políticos de manera irresponsable realicen promesas de urbanizar suelo que está fuera del área de servicios, lo que significa una práctica clientelista, al proporcionarles material de baja calidad, dotarlos de infraestructura y regularizar la tierra, en detrimento de la planeación urbana municipal. En cuarto lugar, es un problema económico, pues la capacidad adquisitiva de los individuos, en estratos medios y bajos, ha ido en franco detrimento y su potencial de ahorro es mínimo, aunado al crecimiento de la PEA en la informalidad, que les imposibilita ser sujetos del mercado formal del suelo y la vivienda, y al momento no existen mecanismos financieros para darles acceso.

Si se estimula una planificación urbana que contemple los mecanismos de financiamiento adecuados para promover la construcción de vivienda (incluida la vivienda popular), esto será positivo para las ciudades, porque tendremos como resultado una ciudad homogénea y terminaremos con esa ciudad segregada. Se requiere considerar que la ciudad es un organismo viviente al que hay que proporcionarle vías de comunicación y servicios y hacerla funcional para sus habitantes.

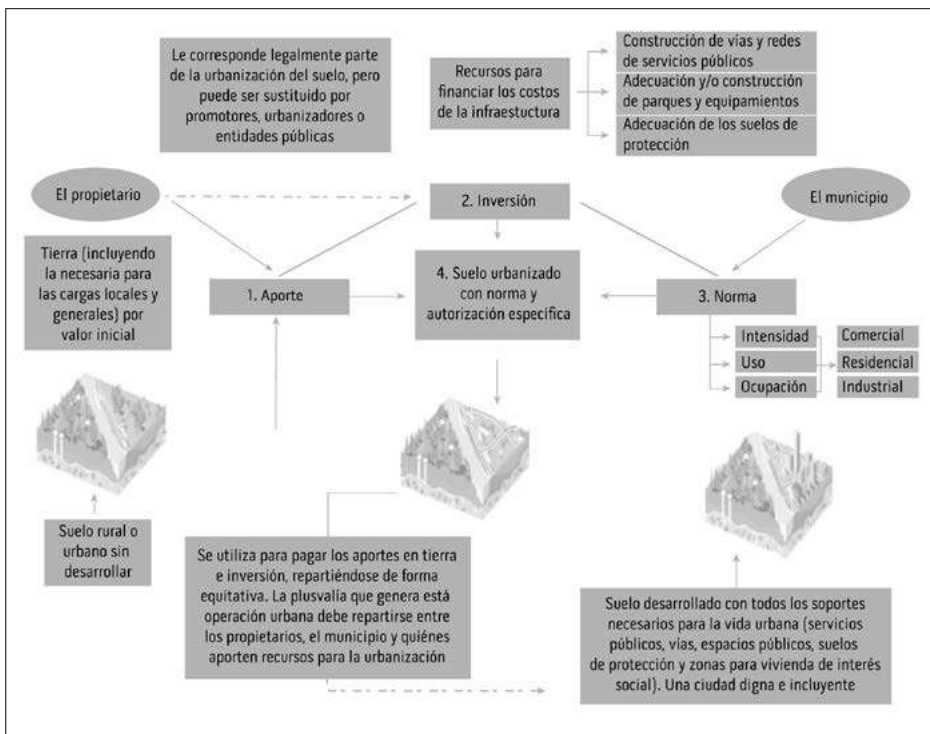
---

<sup>8</sup> Comisión Nacional de Vivienda.

<sup>9</sup> Duhau observa esta situación para el caso de la vivienda popular en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Acertadamente, identifica el mercado de suelo informal de vivienda como un mercado irregular de suelo de bajo costo.

Por tanto, es posible que a futuro se puedan desarrollar instrumentos que permitan un sistema de reparto equitativo de las cargas y beneficios para que el suelo urbano no sea objeto de especulación y se puedan crear fuentes de financiamiento para la realización de obras que se encuentren proyectadas en los planes de ordenamiento territorial. Colombia lo tiene establecido en la Ley 388 de 1997, enunciado en sus preceptos legales.

**Figura 2. Elementos esenciales de un sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios**



Fuente: Maldonado, 2006:141.

En el caso de Colombia se define un Área Neta Urbanizable (ANU), la cual se clasifica en polígonos que se diferencian por su uso, intensidad y ocupación del suelo. De esta manera se puede organizar el área destinada a la construcción de grandes conjuntos habitacionales. En el proyecto se describen los índices de ocupación y los índices de construcción permitidos y que sean financieramente viables para los constructores y el gobierno. Una consideración adicional es que el proyecto debe

ser enmarcado en la normativa urbanística para que se inscriba según la política pública de desarrollo urbano; de esta manera se garantiza un entorno que proporcione calidad de vida a los habitantes de la ciudad.

Para obtener la factibilidad del proyecto se pueden contrastar los datos realizando los cálculos necesarios mediante el método de valuación residual, también llamado método del potencial de desarrollo. De esta manera, se considera de manera anticipada el valor máximo de ventas que soporta un lote; claro está, siempre considerando lo que la normativa urbanística permita dentro de los índices de ocupación, construcción y uso del suelo para el área del desarrollo habitacional.

### 3. INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO COLECTIVO DE LA VIVIENDA

El financiamiento de proyectos para la construcción de conjuntos habitacionales puede ser realizado mediante un fideicomiso. Una experiencia de financiamiento a entidades subnacionales la constituyen la PPA SOFOM,<sup>10</sup> quienes a través de un proyecto con el BID<sup>11</sup> se encargan de brindar financiamiento colectivo a entidades federativas y municipios de nuestro país. Esta estrategia del BID tiene la finalidad de desarrollar infraestructura que genere competitividad y bienestar social; de esta manera, al contratar los créditos crean las obras públicas requeridas y generan un flujo de efectivo al obtener ingresos por su uso, lo que se convierte en un mecanismo de fondos revolventes. La fuente de financiamiento son los recursos privados, a través del mercado de valores, con instrumentos bursátiles.

En el caso de la PPA SOFOM, los proyectos financiados son de dos tipos: intermunicipales (en los que los municipios participantes pueden ser conurbaciones y la obra de infraestructura va a ser para beneficio de los participantes) e individuales de municipios pequeños y medianos (para un proyecto en el que se agrupan municipios que por su tamaño difícilmente habrían podido acceder a recursos de los mercados financieros, pero que en conjunto mejoran su calificación crediticia).

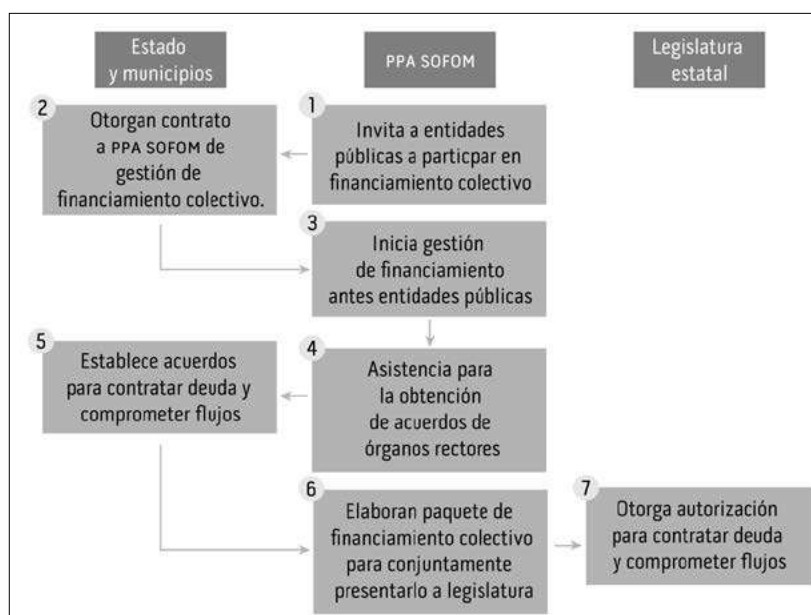
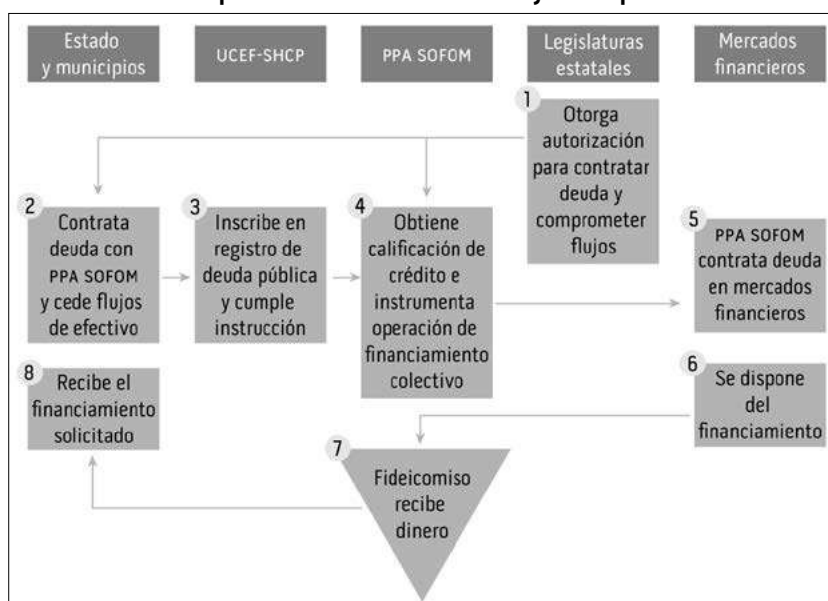
Para el caso del financiamiento colectivo de vivienda, los agentes participantes serán el propietario, el inversionista y el municipio. Se crea un fideicomiso,<sup>12</sup> siguiendo el proceso anteriormente descrito, y el proceso fiduciario es controlado a través de Solustrust (<http://solustrust.com>), quien administra el fideicomiso gestionando los servicios de licenciamiento (se otorga un sistema similar a una banca

<sup>10</sup> Promoción de Proyectos Ambientales, S.A. de C.V. Sociedad Financiera de Objeto Múltiple, E.N.R.

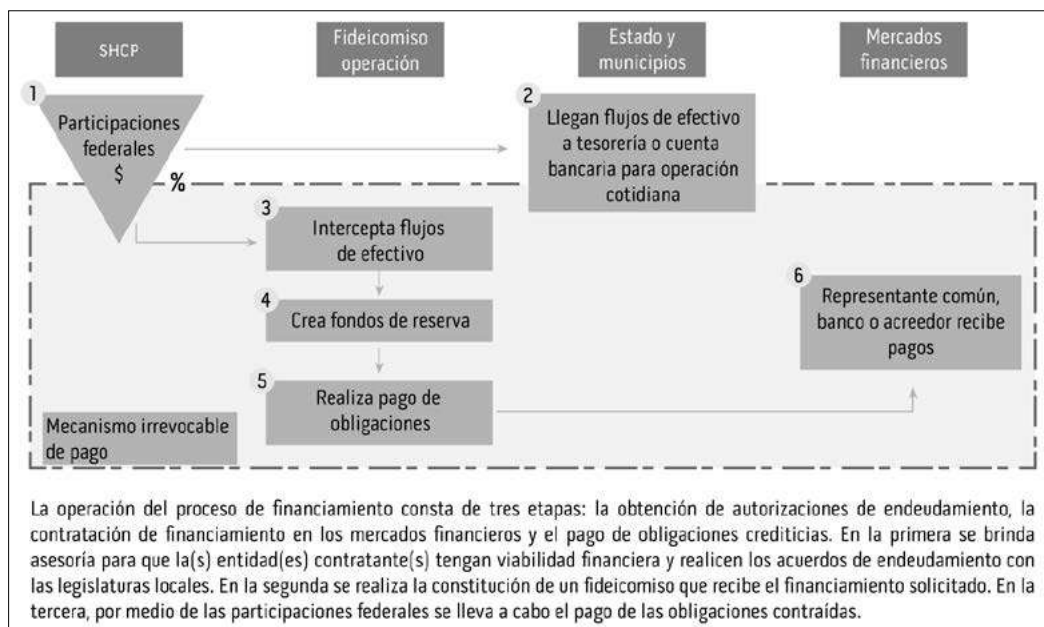
<sup>11</sup> ME-T1181: mecanismos de financiamiento a entidades subnacionales vía el mercado de capital.

<sup>12</sup> La figura del fideicomiso es la más adecuada porque permite mantener una vigilancia de los recursos públicos y privados, así como la realización periódica de auditorías por el órgano de fiscalización estatal (Vera, 2010).



**Figura 3. Etapa 1 financiamiento a estados y municipios****Etapa 2 financiamiento a estados y municipios**

### Etapas 3 financiamiento a Estados y municipios



Fuente: PPA SOFOM.

en línea, mediante una contraprestación por la compra de la licencia y anualidades que cubren su actualización, soporte técnico y mantenimiento), arrendamiento (el uso del sistema a cambio de pagos mensuales) y *outsourcing* (las instituciones que contratan los servicios de Solustrust pueden utilizar el Sistema Fiduciario Protrust sin costo adicional).

De acuerdo con el artículo 43, inciso d), de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR), los recursos de los trabajadores deben ser invertidos para generar un incremento en el ahorro interno mediante instrumentos de inversión a largo plazo de fomento a la construcción de vivienda.

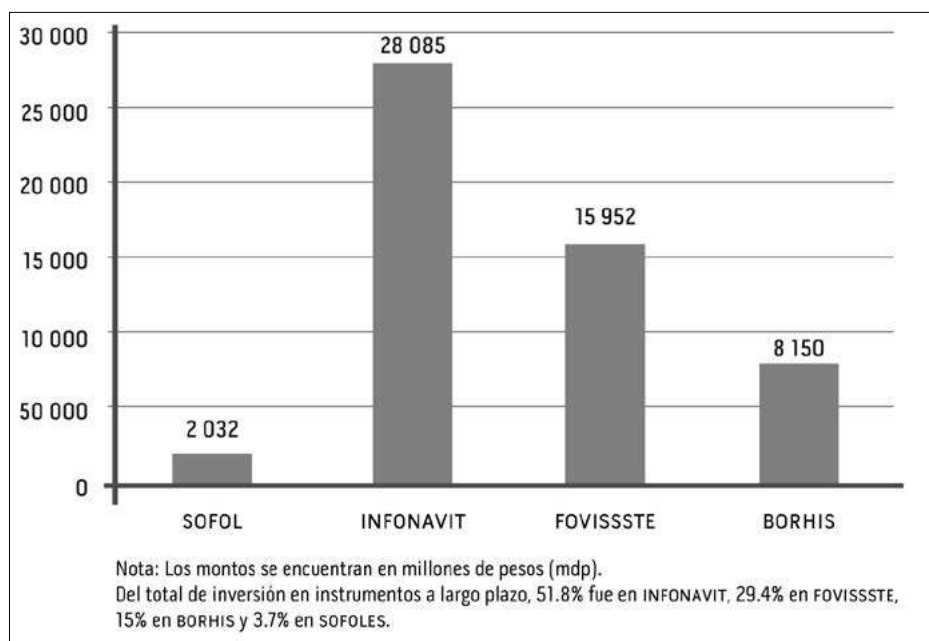
Del total de activos colocados en los mercados financieros en 2011, las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefore) invirtieron en el sector vivienda un monto de 54 219 millones de pesos, equivalentes a 155 mil viviendas, lo cual representa 31% del total colocado (CON SAR, 2011).

Si se utilizan estos recursos provenientes de las Afore, podremos crear un círculo virtuoso que contemple un crecimiento económico y la generación de fuentes formales de empleos directos e indirectos en el sector de la vivienda. Recordemos que el sector de la construcción es el principal generador de fuentes de empleo en México.

Si aprovechamos que la política de vivienda busca una reorganización y planificación de las ciudades, podremos considerar entre las fuentes de financiamiento la

bursatilización de recursos provenientes del sector privado en inversiones de bajo riesgo que a su vez sean económicamente productivas.

**Gráfica 2. Inversión de SIEFORES por tipo de institución. 2011**



Fuente: Elaboración propia.

Las características y requisitos de los certificados bursátiles emitidos por entidades federativas y municipios deben cumplir la Ley del Mercado de Valores.<sup>13</sup> La figura de los certificados bursátiles aparece desde las adiciones legislativas realizadas en junio de 2001 a la anterior Ley del Mercado de Valores.

Estos certificados bursátiles, manejados de manera responsable, serán la fuente de financiamiento municipal principal que permitirá que se creen un mayor número de obras y servicios requeridos por los habitantes. Hasta el momento, la recaudación del impuesto predial ha sido la principal fuente de ingresos propios del municipio, pero mediante este esquema se puede establecer una administración financiera de las obras que genere ingresos para reinvertirlos en la infraestructura requerida por los municipios.

<sup>13</sup> "Título III. De los certificados bursátiles, títulos opcionales y otras disposiciones", *Ley del Mercado de Valores*.

#### 4. RESULTADOS EN EL CORTO PLAZO Y PROPUESTAS DE MEJORA

- Establecer los lineamientos que permitan una integración social de los habitantes de la ciudad, eliminando la segregación espacial existente.
- Disminuir la participación del mercado de suelo informal en las ciudades, teniendo por objetivo desaparecerlo y generar los instrumentos para eliminar la especulación del precio del suelo urbano.
- Definir un sistema de planeación con visión macro que genere a su vez planes parciales a nivel municipal en donde las ciudades establezcan una perspectiva de crecimiento equilibrado considerando que sea sustentable con el entorno y brinde una mayor calidad de vida a sus habitantes.
- Promover la cooperación intermunicipal para definir esquemas tributarios y recaudatorios para el financiamiento de infraestructura y servicios de cooperación financiera compartida.
- Impulsar la modificación de las leyes de ingresos de las entidades federativas para actualizar los valores catastrales y buscar su homologación con los precios del mercado.
- Hacer eficiente la capacidad de captación de fuentes de financiamiento municipal para generar mayor número de obras y servicios para la ciudad que sean financieramente viables para propiciar una mayor derrama económica a las arcas municipales.
- Reinvertir los recursos captados en mejoras al desarrollo urbano y regional de las ciudades.
- Generar finanzas públicas sanas debido a que los ingresos son a largo plazo y pueden ser reinvertidos con un menor costo en comparación con otras formas de financiamiento; de esta manera se abaratan costos asociados como los márgenes de intermediación financiera y las tasas de interés de los acreedores.
- Mayor regulación, vigilancia y supervisión del fideicomiso por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Secretaría de la Función Pública y la entidad de fiscalización superior de la entidad federativa en donde se construirán los desarrollos habitacionales.

#### BIBLIOGRAFÍA

CASTELLS, Manuel. 2002. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 2. El poder de la identidad*. España: Alianza Editorial.

- CARVALLO Yáñez, Erick. 2006. *Tratado de derecho bursátil*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL. 2003. "La multi-dimensionalidad de la pobreza urbana en América Latina y el Caribe. Aprendizajes de UN-HÁBITAT en la Región". Reunión de Expertos en CEPAL. Santiago de Chile, 27 y 28 de enero.
- CONAFOVI. 2006. *Guía CONAFOVI. Uso eficiente de la energía en la vivienda*. Ciudad de México: CONAFOVI.
- . 2005. *Guía CONAFOVI. Uso eficiente del agua en desarrollos habitacionales*. Ciudad de México: CONAFOVI.
- CONSAR. 2011. "Informe anual de labores 2011". Ciudad de México: CONSAR.
- DE CESARE, Claudia M. 2002. "Hacia un sistema de tributación inmobiliaria de mayor eficacia en América Latina". *Landlines*, vol. 14, núm. 1, enero. Lincoln Institute of Land Policy.
- DE LA FUENTE Rodríguez, Jesús. 2010. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Seguros, fianzas, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, ahorro y crédito popular. Grupos financieros. Tomo I*. Ciudad de México: FCE.
- DUHAU, Emilio. 2001. "Vivienda popular y política de desarrollo urbano: el caso de la zona metropolitana de la ciudad de México", en *Planeación y gestión urbana y metropolitana en México. Una revisión a la luz de la globalización*. Con el apoyo de Alfonso x. Iracheta Cenecorta. México: El Colegio de la Frontera Norte / El Colegio Mexiquense.
- FAYA Viesca, Jacinto. 2003. *Finanzas públicas*. Ciudad de México: FCE.
- MALDONADO, María M., Juan F. Pinilla, Juan F. Rodríguez Vitta y Natalia Valencia Dávila. 2006. "La gestión asociada y el reparto equitativo de cargas y beneficios en la formulación de un plan parcial", capítulo 3 de *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*, Massachussets: Lincoln Institute of Land Policy.
- MORALES Schechinger, Carlos. 2007. *Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano*. Massachussets: Lincoln Institute of Land Policy.
- . 2005. *Algunas reflexiones sobre el financiamiento urbano y el impuesto predial*. Massachussets: Lincoln Institute of Land Policy.
- MORALES Schechinger, Carlos, y Martim Smolka. 2005. "Apuntes sobre conceptos desarrollados por Martim Smolka respecto del mercado del trabajo y el impuesto a la propiedad en América Latina". Documento de trabajo. Massachussets: Lincoln Institute of Land Policy.
- OATES, Wallace E. 1969. "The Effects of Property Taxes and Local Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis". *Journal of Political Economy*, vol. 77, pp. 957-971.
- OSTANEL, Elena. 2010. "Invisible Rights in a Fragmented Urban Space", en *How to Enhance Inclusiveness for International Migrants in Our Cities: Various Stakeholders' Views*. Ciudad de México: UNESCO.

- ROLNIK, Raquel. 2000. "Legislación urbana y mercados informales de tierra: el vínculo perverso", en *Derecho, espacio urbano y medio ambiente*. Madrid: Dykinson.
- ROSEN, Harvey S. 2008. *Hacienda pública*. Ciudad de México: McGraw-Hill.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL). 2010. Guía para la redensificación habitacional en la ciudad interior. Ciudad de México: Conorevi/UNAMFovissste/ Infonavit/SHF/Conavi.
- VERA López, Juana Isabel, y Eduardo Vera López. 2010. "Programa de construcción de vivienda. Propuesta de constitución de un fideicomiso público para la construcción de vivienda en Veracruz", en Alfonso x. Iracheta Cenecorta y Enrique Soto Alva (comps.), *Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano. Una mirada a la política habitacional en México. Memorias del III Congreso Nacional de Suelo Urbano. Una mirada a la política habitacional en México*. México: El Colegio Mexiquense.
- WEIMER, David L., y Michel J. Wolkoff. 2001. "School Performance and Housing Values: Using Non-contiguous District and Incorporation Boundaries to Identify School Effects", *National Tax Journal*, núm. 54 (junio), pp. 231-254.

#### Normatividad

- Ley de Ingresos del Municipio de Victoria*, Tamaulipas, para el ejercicio fiscal del año 2013", Periódico oficial del estado, 20 de diciembre de 2012.
- Ley del Mercado de Valores*.
- Ley General de Vivienda*.

# EL FINANCIAMIENTO Y SU IMPACTO EN EL MERCADO INMOBILIARIO PARA SECTORES POPULARES

---

José Ignacio Guzmán Huitrón\*

## INTRODUCCIÓN

En el mundo, pocos países han podido satisfacer las necesidades de vivienda de manera efectiva; México no está entre ellos. La crisis de vivienda es un problema prioritario, ya que comprende un conjunto de anomalías en diferentes niveles: políticos, sociales y económicos. La demanda de vivienda siempre ha sido superada por la oferta, ya sea por el crecimiento de la población urbana, provocado por la migración, en este caso del campo a la ciudad; el aumento en el índice de natalidad, entre otros factores. Los programas gubernamentales han sido insuficientes debido a la falta de “Una política integral que debe considerar dicha problemática como un todo y no como problemas aislados” (CIDAC, 1991),<sup>1</sup> si se quieren corregir los desequilibrios del mercado inmobiliario, vital para el desarrollo del país.

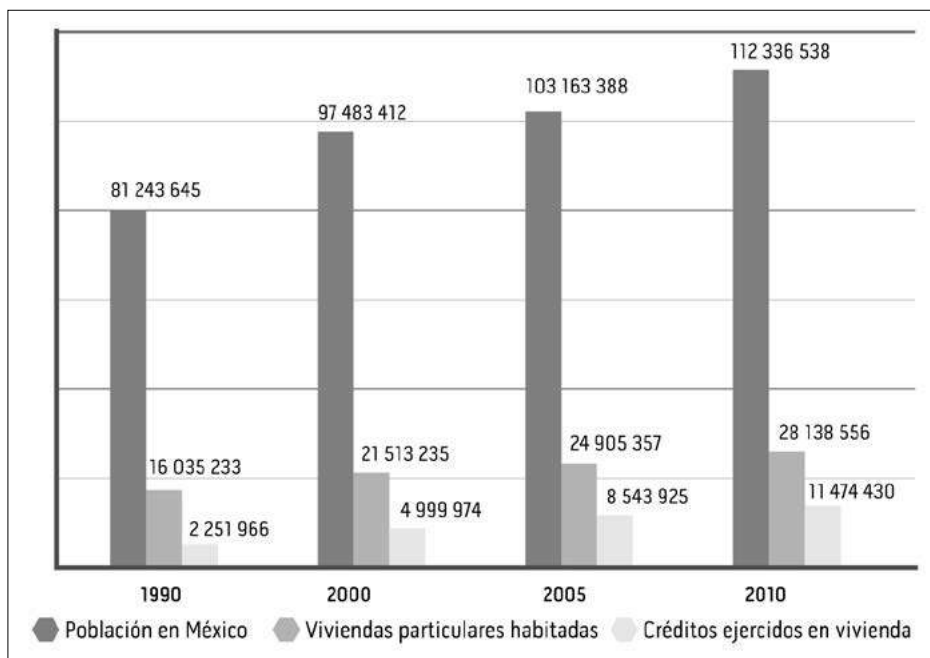
Por sus características, el mercado de vivienda es significativamente diferente a cualquier otro mercado, no sólo atiende la necesidad de refugio sino que también sirve como “inversión urbana remunerativa”, ya que si se cubre esta necesidad se puede esperar que la población tenga mayores oportunidades de educación, empleo, salud, etcétera. Si el objetivo es proporcionar mayor bienestar y desarrollo al país, es necesario contar con un sistema urbano que dé acceso a servicios adecuados de luz, agua, zonas comerciales, transportes, centros de trabajo, entre otros. “Las políticas bien fundadas, competentes y ejecutadas que han incluido la explotación, el control de terrenos con servicios de transporte urbano, de materiales de construcción vigorosos, competitivos y con concesión de créditos a largo plazo para vivienda” (Orville, 1978).

---

\* Facultad de Economía, UNAM.

<sup>1</sup> Viviendas vendidas con crédito hipotecario.

**Gráfica 1. Población, viviendas particulares habitadas y créditos ejercidos en México de 1900 al 2010**



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

Sin embargo en el caso específico de México, la falta de planeación tiene como consecuencia que las viviendas que se ofrecen a la población cada día se localicen más lejos de los centros de trabajo, donde el transporte es caro e ineficiente y los servicios no son suministrados por el gobierno igual que en los asentamientos urbanos, generando mayor pobreza y marginación. Además, el elevado costo de la tierra puede obligar a las familias a alejarse aún más del centro de la ciudad o descartar totalmente la adquisición de una vivienda (Orville, 1978).

Para el país es urgente que el sector de la construcción de vivienda que prevalece se fortalezca, no sólo por el gran encadenamiento productivo que origina, contribuyendo con empleos directos e indirectos, sino para evitar que la demanda de vivienda aumente y que el suelo urbano disponible disminuya, dos factores de presión sobre el precio de las viviendas. El sistema hipotecario se compacta y sólo cierto sector de la población se ve beneficiado al cumplir con ciertas características.

El funcionamiento del futuro incipiente del mercado inmobiliario de la industria privada tiene grandes retos para los años venideros, ya que no tienen las ventajas de las principales instituciones oficiales del ramo (INFONAVIT y FOVISSSTE), las que



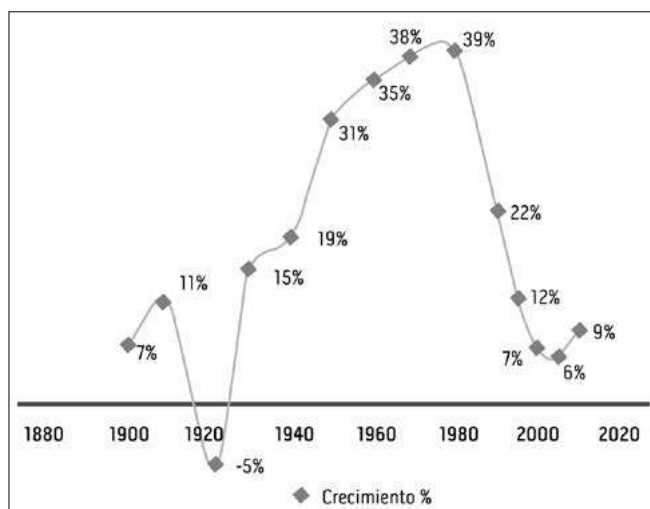
por su parte luchan por no descapitalizarse y por mantener finanzas sanas que le permitan a la clase obrera asalariada incorporarse al mercado inmobiliario.

En los últimos años no se ha dado respuesta real a los sectores más pobres debido a que el de la vivienda no se ha tomado como un problema social sino como un problema de financiamiento. El problema de la vivienda es un efecto y el financiamiento es una causa, puesto que sin financiamiento no es posible desarrollar acciones de vivienda (Catalán, 1993). Al no tener en cuenta esto en la política de vivienda que se ha ejecutado, ha resultado en que la población marginada siga pagando renta en zonas de alto riesgo o con servicios insuficientes que deterioran su calidad de vida.

## EL FINANCIAMIENTO Y SU IMPACTO EN EL MERCADO INMOBILIARIO PARA SECTORES POPULARES

En México, la población en los últimos 20 años ha aumentado 38.3%, de 81 millones a principios de los noventa a poco más de 112 millones (ver gráfica 1), lo que contrasta con la baja tasa de crecimiento durante la Revolución Mexicana (ver gráfica 2). A su vez, se observa una expansión de créditos ejercidos, que han crecido poco más de cinco veces. Lo que caracteriza al periodo de estudio, entonces, es el menor crecimiento poblacional y una expansión del crédito para vivienda nunca antes vista.

**Gráfica 2. Tasa de crecimiento poblacional Estados Unidos Mexicanos**



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

Como vemos en el cuadro 1, el rezago se polariza en la zonas rural y urbana; sin embargo la necesidad de vivienda nueva se concentra en las zonas urbanas, con 60% en vivienda completa, mientras que en el campo las prioridades son el mejoramiento físicos de las viviendas existentes y la adquisición de una primera vivienda. Esto se puede explicar por los costos de la tierra como el insumo principal para la edificación. En el campo la tierra se valora por su capacidad de producción y pastoreo, los espacios para la construcción son extensos y la autoconstrucción y el autofinanciamiento son una práctica común, además de que la mano de obra la proporciona básicamente el resto de la comunidad. Los materiales de construcción son proveídos por la naturaleza. Sin embargo, para los obreros urbanos, en comparación con sus homólogos campesinos, los costos de la tierra suelen ser especulativos y su precio se determina por la capacidad de obtener una renta, puesto que la tierra urbana con servicios es escasa.

**Cuadro 1. Soluciones de vivienda, número de hogares**

| Rezago habitacional | Localización  |     | Mejoramiento físico y vivienda inicial | vivienda completa |
|---------------------|---------------|-----|----------------------------------------|-------------------|
| 8 946 725           | Urbana        | 43% | 30%                                    | 60%               |
|                     | En transición | 17% | 17%                                    | 16%               |
|                     | Rural         | 40% | 52%                                    | 24%               |
|                     |               |     | 5 149 644                              | 3 79 081          |

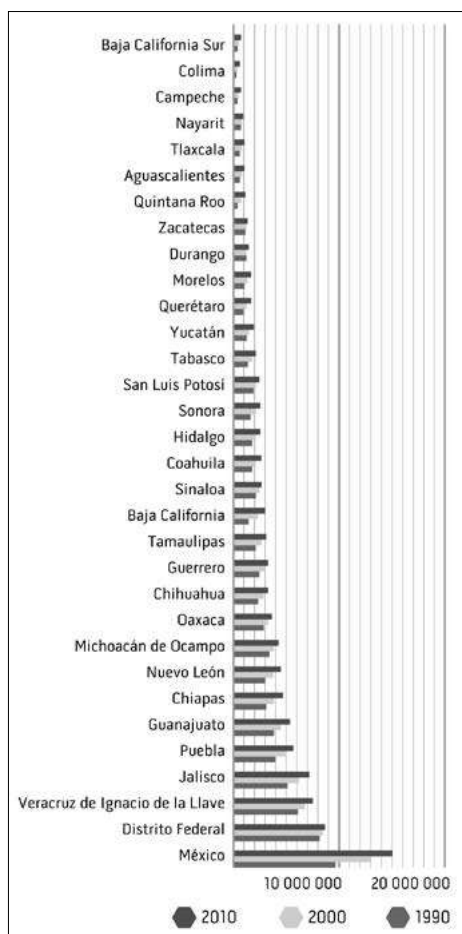
Fuente: Elaborado por la SHF con datos de la ENIGH 2008, INEGI.

Como podemos observar, la vivienda nueva en el medio urbano tiene una clara prioridad, que requiere la voluntad política, financiera y del sector de la construcción para coordinar acciones que le permitan a la ciudadanía tener acceso a una vivienda.

De tal manera, podemos definir la situación de la vivienda por el *stock* habitacional, así como por el faltante de viviendas (déficit cualitativo) y por las que tienen la necesidad de compensar el desgaste, o mejor dicho las condiciones que las hacen habitables (déficit cualitativo), con lo que hasta el momento nos da un primer parámetro para reconocer las condiciones que nos depara. El siguiente análisis nos permitirá focalizar los esfuerzos.

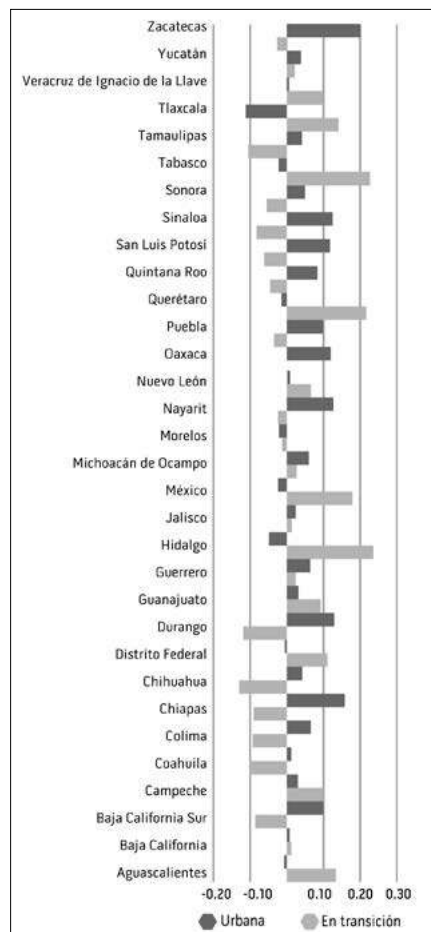
En la gráfica 3 se puede observar la concentración de la población en cinco estados de la República, donde habita 40% de la población; aunque durante los últimos 20 años las zonas más dinámicas son las denominadas de transición, ubicadas en estados como Quintana Roo, Baja California y Querétaro, las que han tenido el mayor crecimiento en las últimas dos décadas.

**Gráfica 3. Población por entidad federativa, 1990 al 2010**



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

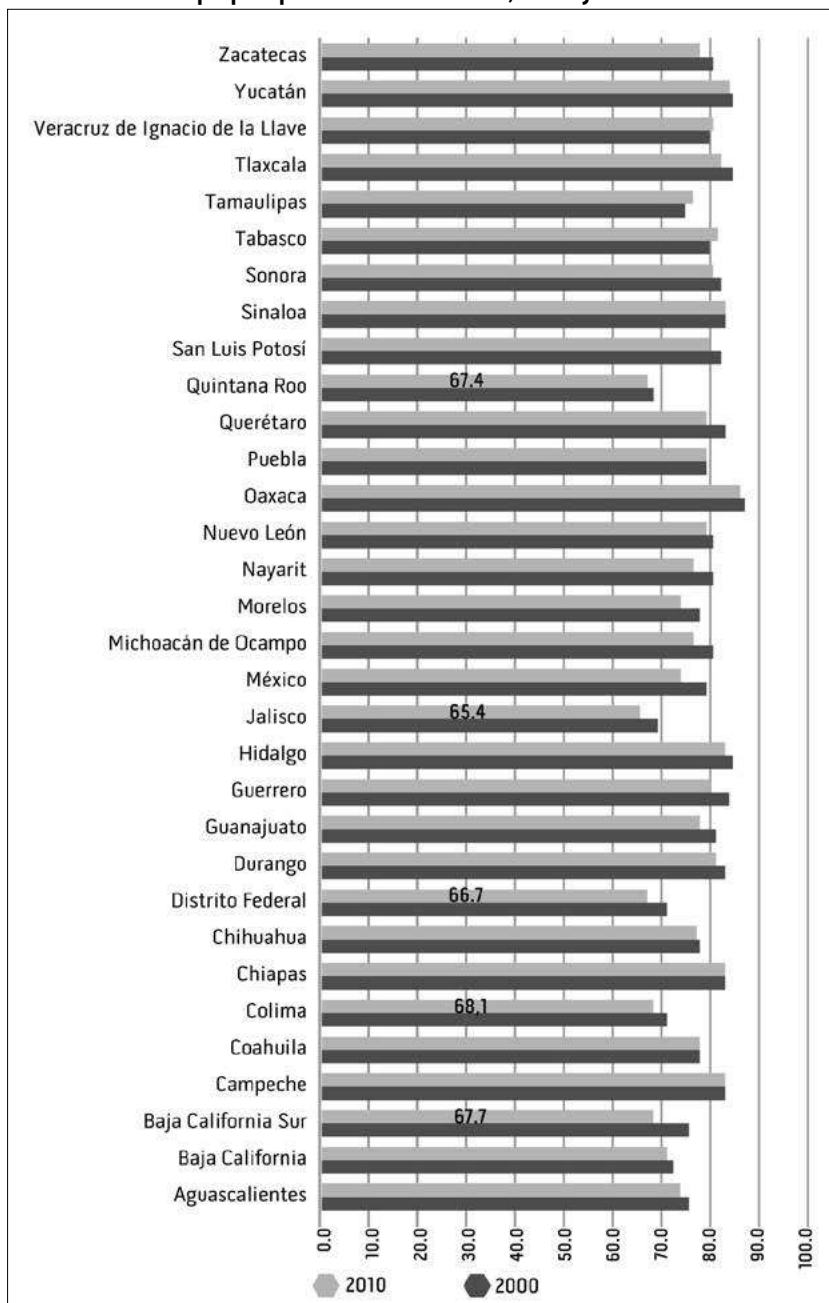
**Gráfica 4. Crecimiento de la población total según tamaño de la localidad para cada entidad federativa, 2000 al 2010**



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

El dinamismo se encuentra en los estados que concentran la mayoría de la población en zonas conocidas como de transición. La población de las zonas de transición, que comprende un rango de entre 2 500 a 14 999 habitantes, han tenido el mayor crecimiento hasta el momento (gráfica 4).

**Gráfica 5. Porcentaje de viviendas particulares habitadas propias por entidad federativa, 2000 y 2010**



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

## CONDICIONES DE LA VIVIENDA EN MÉXICO

La propiedad es la principal forma jurídica de tenencia en la región, independientemente del tamaño de la ciudad.

Como podemos ver en la gráfica, en el cuadro el promedio de viviendas propias habitadas en el 2000 era 78.7%, y en 2010 el porcentaje aumentó, lo que indica que el mercado inquilinario creció en estados como Jalisco, Distrito Federal, Quintana Roo, Colima y el Estado de México, que contaban con el mayor número de rentistas, con poco menos de 40% de la población, lo que nos hace suponer que la vivienda se ha concentrado en un número menor de dueños, y con ello aumentan sus beneficios, porque las familias siguen considerándolos como una buena forma de ahorro o inversión, frente a otras opciones, ya que, “a pesar de su baja liquidez, implicaba una inversión poco riesgosa, de bajo costo administrativo y elevados rendimientos reales” (CIDAC, 1991:26). Muchas veces, los oferentes de viviendas buscan a los clientes que ya tienen satisfecha su necesidad de vivienda pero que cuentan con la posibilidad crediticia para estimular al mercado rentista y exaltar sus beneficios. Uno de los principales problemas del mercado rentista es que es difícil de regular, ya que existen muchos oferentes y éstos también generan su propio mercado.

Regularmente en las ciudades existe la posibilidad legal de adquirir una vivienda, ya sea que se compre o se rente, así como la de conformar asentamientos irregulares que al principio se ubican en la periferia con precarios recursos de agua, electricidad, drenaje, etcétera, pero que con el paso de los años son absorbidos por el manto urbano.

Esto da como resultado que, de “la propiedad privada individual, llama la atención que sólo 45.1% de las viviendas existentes en el país estén escrituradas a nombre de sus propietarios” (CIDAC y SHF, 2010).

## SERVICIOS URBANOS

Los servicios urbanos, indispensables para la edificación de vivienda, durante lo noventa se incrementaron drásticamente; sin embargo, en la siguiente década sólo el drenaje logró aumentar en alguna medida, como podemos ver en el cuadro 2. Esto hace de México un país que invierte en infraestructura básica y que en los últimos años ha podido ampliar su cobertura para establecer las condiciones básicas para la edificación de viviendas.

**Cuadro 2. Viviendas particulares habitadas con materiales durables, México, 2000 y 2010**

| Materiales durables                                                                                                         | 2000 | 2010 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|
|                                                                                                                             | %    | %    |
| Paredes <sup>a</sup>                                                                                                        | 79.3 | 86.9 |
| Techos <sup>b</sup>                                                                                                         | 64.2 | 71.6 |
| Piso <sup>c</sup>                                                                                                           | 86.7 | 93.8 |
| <sup>a</sup> Se consideran materiales durables en los muros: tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, concreto o cemento. |      |      |
| <sup>b</sup> Se consideran materiales durables en los techos: losa de concreto, tabique, ladrillo y terrado con viguería.   |      |      |
| <sup>c</sup> El recubrimiento en los pisos puede ser: firme o de cemento, mosaico, madera u otro material.                  |      |      |

Fuente: INEGI, *Censos de Población y Vivienda, 2000 y 2010*.

**Cuadro 3. Porcentaje de viviendas particulares habitadas con disponibilidad de agua, drenaje y energía eléctrica, México, 1990-2000-2010**

| Disponibilidad                                                                                                                                                                      | 1990 | 2000 | 2010 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|
| agua <sup>a</sup>                                                                                                                                                                   | 77.1 | 85.2 | 88.7 |
| drenaje <sup>b</sup>                                                                                                                                                                | 62.0 | 75.4 | 89.1 |
| energía                                                                                                                                                                             | 87.5 | 95.4 | 98.2 |
| <sup>a</sup> Incluye las viviendas que cuentan con agua entubada dentro y fuera de la vivienda, pero dentro del terreno. En la distribución se excluyó el rubro de No especificado. |      |      |      |
| <sup>b</sup> Incluye las viviendas con drenaje conectado a red o fosa séptica. En la distribución se excluyó el rubro de No especificado.                                           |      |      |      |

Fuente: INEGI, *Censos de Población y Vivienda, 1990, 2000 y 2010*

Las viviendas de los mexicanos también han elevado sus niveles de calidad en cuanto a los materiales de construcción (cuadro 3) considerados duraderos, con los cuales aumenta la expectativa útil de la vivienda; sin embargo, en algunas se tienen que reparar debido a que los techos de baja calidad aún representan casi treinta por ciento.

## LOS HOGARES Y SU COMPOSICIÓN

La vivienda no sólo tiene la capacidad de proteger ante las inclemencias de la naturaleza, sino también de resguardar la intimidad de quienes la ocupan incluso en el mismo recinto. También satisface las necesidades básicas esenciales para la

vida en un espacio durante cierto lapso de tiempo; por ejemplo, la necesidad de alimentarse, que exige un espacio destinado a la preparación de los alimentos; además, debe contar con los medios necesarios para el aseo personal que mantiene la salud de quienes la habitan, por lo que la cocina y el baño son indispensables en todo tipo de vivienda. Por estas razones podemos definir a la vivienda como “un conjunto de instalaciones para uso exclusivo de un grupo social llamado familia, y que las series de instalaciones implicadas en este concepto parecen variar en forma bastante predecible de manera que se eleven los niveles generales de vida” (Smith, 1973). Además de contar con los servicios necesarios para cubrir los requerimientos de la vida moderna, como la energía eléctrica y el agua para mantener en funcionamiento la vivienda. El tamaño y las necesidades que cada propietario van ligadas íntimamente a la posibilidad de invertir en su casa. Hay quienes pueden pagar otro tipo de cuartos no necesariamente indispensables, como salones de juegos, jardines, estancias, vestíbulos, en casas que pueden ser demasiado grandes.

Por eso es importante definir las características cuantitativas y cualitativas de las viviendas ofrecidas en el mercado inmobiliario, así como tener una clara comprensión de lo que se considera una “vivienda de interés social” (VIS) que garantice una vida digna y decorosa.

Para 2010 la población en México era de 112 336 538 habitantes que residían en 28 614 991 viviendas, de las cuales sólo 7.06% eran departamentos (cuadro 4), lo que caracteriza la localización extensiva de la tierra urbana, ya que la intensificación no ha sido la prioridad de las políticas de vivienda desde que se dejaron de construir la unidades habitacionales que se empezaron a levantar a finales de los treinta del siglo xx, para dar lugar al surgimiento de desarrolladores de vivienda social masiva y extensiva.

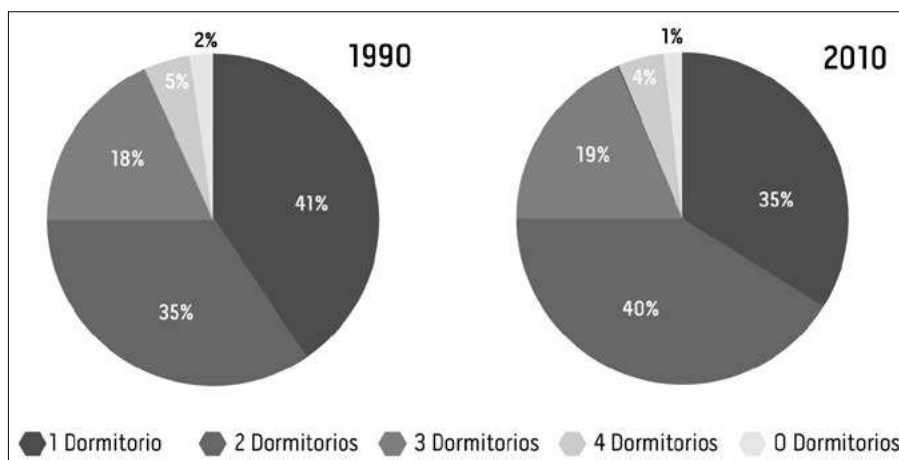
Pese a los esfuerzos por ampliar la cobertura habitacional, el promedio en el número de viviendas con más de dos dormitorios representaba apenas 35% en 2010; pero lo más notable es el aumento de viviendas con más de dos dormitorios de 35 a 40% en los últimos 20 años, lo que significa que se ha incrementado el hacinamiento (gráfica 5).

En los últimos años, los esfuerzos por aumentar el parque habitacional fueron cada año mayores pero insuficientes para satisfacer la demanda, agravando el problema con el deterioro de las casas existentes y la desaparición de espacios habitacionales, que han provocado un aumento sustancial en la demanda de vivienda que desemboca en un aumento en el precio de la tierra. La falta de políticas adecuadas para la distribución y el uso de las tierras ha originado un desorden drástico en las zonas productivas, recreacionales y habitacionales, que se mezclan y no están claramente repartidas. Los esfuerzos por reubicar a la población en municipios del Estado de

**Cuadro 4. Viviendas habitadas por tipo y clase de vivienda, 1990 a 2010**

| Tipo                                                     | 1990       | 2000       | 2005       | 2010       |
|----------------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Clase                                                    |            |            |            |            |
| Total                                                    | 16 197 802 | 21 954 733 | 24 719 029 | 28 614 991 |
| Vivienda particular                                      | 99.91%     | 99.94%     | 99.95%     | 99.97%     |
| Casa independiente y local no construido para habitación | 83.57%     | 85.38%     | 84.19%     | 90.65%     |
| Departamento en edificio y vivienda o cuarto en vecindad | 13.61%     | 9.62%      | 11.81%     | 7.06%      |
| Cuarto en la azotea                                      | 0.23%      | 0.13%      | 0.11%      | 0.06%      |
| Vivienda móvil                                           | 0.06%      | 0.03%      | 0.03%      | 0.03%      |
| Refugio                                                  | 0.07%      | 0.02%      | 0.01%      | 0.01%      |
| No especificado a                                        | 2.46%      | 4.82%      | 3.85%      | 2.19%      |

Fuente: INEGI, *Censos de Población y Vivienda, 1990, 2000 y 2010*. INEGI, *II Censo de Población y Vivienda, 2005*.

**Gráfica 6. Viviendas particulares habitadas por disponibilidad de dormitorios**

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

México cercanos al DF, dado que la cantidad de tierra urbana disponible es fija y debe utilizarse en el lugar en el que se encuentre, pese a la falta de condiciones adecua-



das y donde los empleados son demasiados. Los lugares de trabajo no siempre se desplazan hacia las zonas intermedias; por lo regular se mantienen concentrados en el centro de la ciudad, por lo que las familias que deciden migrar a la periferia están expuestas a quedar totalmente excluidas de las zonas de trabajo, ya que los costos de transporte son simplemente incosteables. Para beneficiar al ingreso familiar y disminuir el gasto en el transporte de largas distancias es indispensable el fomento de zonas de trabajo intermedias. Por lo regular, las zonas periféricas están ocupadas por gente que cuenta con ingresos por debajo del promedio, que no puede obtener créditos ni pagar una renta en el Distrito Federal. De esta manera, ocupa cuartos de renta popular que no cuentan con las condiciones necesarias para llevar una vida digna, forzando cada vez a más a las familias a trasladarse y fomentar el asentamiento e invasión de terrenos en la periferia, donde no se cuenta con servicios como escuelas, unidades médicas, caminos, carreteras, etcétera, que debería proporcionar el Estado. Las colonias marginales que esta situación genera difícilmente alcanzarán las condiciones de los asentamientos habitacionales regulares, y por ello persisten las deplorables condiciones de vida de la sociedad en las zonas periféricas.

## INGRESO DE LOS HOGARES

En todos los casos, la demanda de vivienda de un país va ligada no sólo al número de habitantes que la habitan; también se toma en cuenta el nivel de ingreso, las facilidades para obtener el sistema de financiamiento adecuado, así como la ubicación de las casas cercanas a los centros de trabajo. Es imprescindible que el desequilibrio que una ciudad puede tener esté extremadamente relacionado con la equidad de la distribución del ingreso, ya que la oferta no alcanza a satisfacer la demanda, ya que el sector privado es incapaz de satisfacer la demanda de viviendas a bajo costo. A los sectores de ingresos medios y bajos sólo les resta aceptar zonas periféricas de la ciudad, puesto que a medida que aumentan los precios de las viviendas más pobres son excluidos, fortaleciendo así el déficit de viviendas, al evitar el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población, por los que “el ingreso determina la capacidad de un país de proporcionar viviendas a sus habitantes a un nivel que no distorsione [la] asignación de las inversiones urbanas y rurales. El ingreso per cápita y su distribución entre los hogares, junto con el precio de las viviendas, determinan el tipo de viviendas que las familias pueden pagar” (Orville, 1976), por lo que el nivel de empleo existente en la ciudad será de mayor importancia cuando se realicen estudios para determinar las características de la demanda. Hoy en día es muy difícil determinar las necesidades de la población, ya

que el precio al que se demandan las viviendas necesitan la participación y coordinación de los sectores privado, público y financiero para generar las condiciones adecuadas para satisfacer la demanda de los ciudadanos de menores ingresos, de viviendas básicas “no suntuarias en materia de protección, higiene, privacidad, comodidad, funcionabilidad, ubicación, seguridad en la tenencia” (Coplamar, s/f).

Los sectores más desprotegidos de la población, que no cuentan con los recursos para demandar de manera efectiva en el mercado de vivienda, son los que mayor interesa ya que son los que mayor dificultad tienen para la obtención del crédito.

Pese a los avances económicos y las iniciativas para combatir la pobreza, no ha habido mejoras significativas en materia de equidad. Existe cierta preocupación por las transformaciones en la estructura por edad, en particular por las características del rápido proceso de envejecimiento y sus consecuencias, ya que éste significará una pesada carga para la sociedad por las fuertes presiones que impondrá sobre los sistemas de salud y seguridad social, además de que elevará en gran medida las tasas de dependencia. Éstas reflejan los cambios en la estructura por edad, y 19% se han reducido.

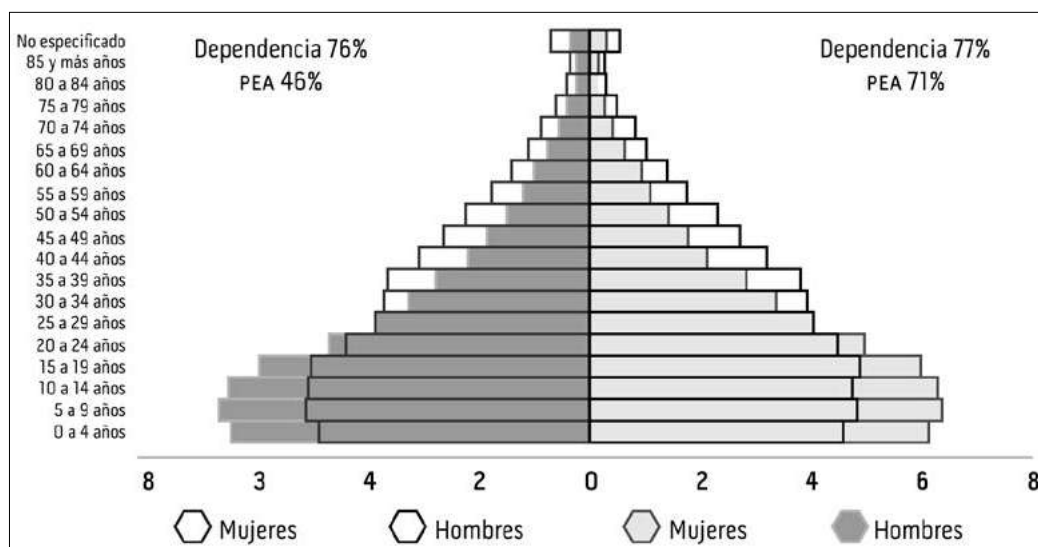
Esta visión prospectiva de la trayectoria de la población permite a las organizaciones privadas y públicas plantear los escenarios económicos y sociales del mercado de la vivienda. Los desarrolladores de vivienda que logren prever que la demanda no sólo está influenciada por el aumento inercial de la población, sino también por la asequibilidad de los hogares, estarán en mejores condiciones para aprovechar el bono demográfico.

El deterioro del ingreso y la incertidumbre por desgracia quejan a la población, en vista de que la crisis mundial de 2008 redujo el PIB per cápita en todos los deciles de la población (ver gráfica 7).

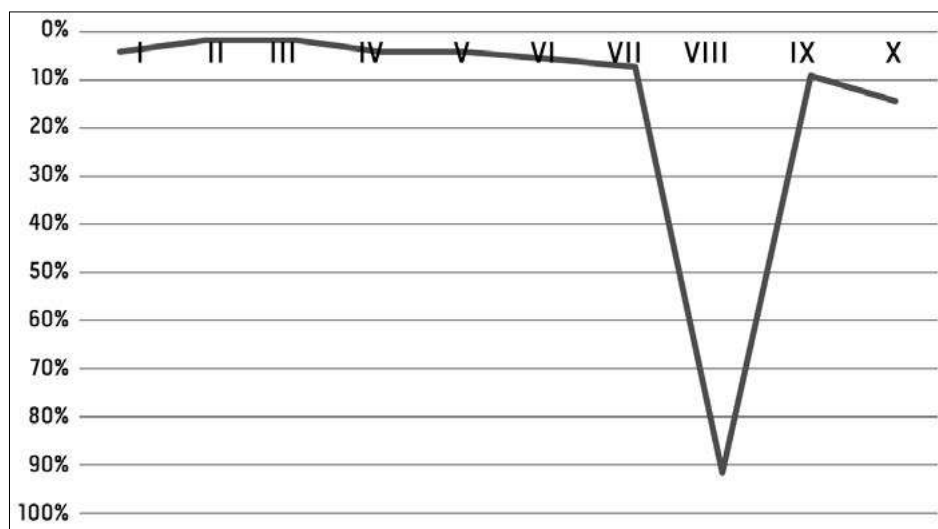
Los tres primeros deciles (es decir, 30% de las familias en México) perciben ingresos inferiores a 2.5 salarios mínimos y puede acceder a 3.0% de las viviendas de tipo mínimo. Asimismo, para los siguientes cuatro deciles es asequible 29.8% de las viviendas (es decir, las mínimas y de interés social), mientras que los deciles VIII y IX, con ingresos entre 7.6 y 10.7 salarios mínimos, pueden adquirir 73.8% de las viviendas (hasta vivienda económica). Por último, las familias ubicadas en el último decil, con más de 25 salarios mínimos, pueden comprar prácticamente cualquier vivienda del mercado hipotecario.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Viviendas vendidas con crédito hipotecario.

**Gráfica 7. Píramide poblacional en México 1990 y 2010**

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

**Gráfica 8. Ingreso corriente total promedio trimestral per cápita por deciles de personas, 2008 y 2010**

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

## LA POBREZA EN EL PAÍS

Existe una desigualdad patente principalmente en la distribución de la renta, pero también en el hábitat y en el acceso a bienes y servicios (de educación, salud, financiamiento, etcétera), a oportunidades de empleo, al patrimonio y al espacio público, entre otros factores que determinan el bienestar del individuo.

La metodología del gobierno para medir la pobreza en México identifica tres tipos de pobreza, de acuerdo con el nivel de ingresos, la educación, el acceso a servicios básicos y de salud, la alimentación y la vivienda de la población:

1. Pobreza alimentaria: es la que sufre la población que no cuenta con un ingreso per cápita suficiente para adquirir una alimentación mínimamente aceptable.
2. Pobreza de capacidades: es la padecida por la población que, si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, no cuenta con un ingreso per cápita suficiente para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar.
3. Pobreza patrimonial: es la que afecta a la población que, si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, no cuenta con un ingreso per cápita suficiente para adquirir los mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros.

Como podemos ver en el cuadro 5, 60% de los hogares urbanos sufre pobreza patrimonial.

## POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Los mecanismos de financiamiento que hoy operan en el país son el resultado numerosos intentos por integrar a la ciudadanía a un mercado financiero debilitado por las reiteradas crisis económicas y el deterioro del poder adquisitivo que conllevan. Sin embargo, desde finales de los años ochenta el Estado cambió la construcción de vivienda por la promoción del financiamiento para vivienda enfocada en las referidos sectores.

Por esa razón la falta de financiamiento se convirtió en una causa del déficit de vivienda más que en un efecto de la desigualdad social existente en el país, por lo que la política de vivienda tendría que modificar el marco legal para hacer más eficiente el proceso de transformación del entonces presidente Salinas de Gortari.

Ese marco legal incluía:

- Ley del Seguro Social.
- Ley Agraria.
- La regulación inquilinaria.
- Ley General de Instituciones de Crédito.

Con la intención de incorporar al mercado las tierras ejidales al tejido urbano, así como derogar el encaje legal obligatorio para las instituciones de crédito, lo que evitaba la inversión coercitiva de la banca en vivienda, quedaba sólo un ahorro pactado para el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI).<sup>3</sup> El FOVI implementó un nuevo sistema de subasta de derechos para convertirse en promotor de vivienda, con lo que tendría la posibilidad de ofrecer a los acreditados un atractivo crédito para vivienda por el cual concursa. Este sistema tenía la finalidad de “consolidar el esquema de otorgamiento de crédito mediante el cual la banca de primer piso absorbe el crédito para la construcción a corto plazo y el Fovi el correspondiente al individualizado de largo plazo”(Catalán, 1993:162).

**Cuador 5. Hogares en condición de pobreza por ingresos, ámbito y tipo de pobreza, 2006 y 2010**

|                                 | 2006       | 2010       |
|---------------------------------|------------|------------|
| Total de hogares                | 16 202 845 | 24 803 625 |
| Hogares en situación de pobreza | 99.0       | 98.9       |
| Alimentaria                     | 17%        | 19%        |
| De capacidades                  | 26%        | 27%        |
| Patrimonial                     | 57%        | 55%        |
| Urbano                          | 47%        | 52%        |
| Alimentaria                     | 13%        | 16%        |
| De capacidades                  | 23%        | 25%        |
| Patrimonial                     | 64%        | 60%        |
| Rural                           | 53%        | 48%        |
| Alimentaria                     | 21%        | 22%        |
| De capacidades                  | 28%        | 29%        |
| Patrimonial                     | 51%        | 49%        |

Fuente: CONEVAL, *Pobreza por ingresos*, 2010.

<sup>3</sup> Fideicomiso creado por el Banco de México con la intención de canalizar recursos de la banca comercial al financiamiento de vivienda de interés social.

Otra institución que sufrió transformaciones durante este periodo fue el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), en el que desde su creación en 1972 se habían detectados serios problemas con la asignación de los recursos, “seleccionando a los beneficiarios a partir de criterios de clientelismo político, dejando de lado criterios de eficiencia y equidad al otorgamiento, y

atención preferencial a trabajadores sindicalizados en función de la promociones que realizan los líderes que los representan” (CIDAC, 1991).

Para ser ahora un fondo excesivamente dedicado al financiamiento y dejar al mercado privado la construcción y desarrollo de vivienda de interés social, el Infonavit tuvo que lograr que se modificara el artículo 123 de la Constitución para que 5% de la nómina nacional de los asalariados quedara bajo su administración. Lo cual se consolidó con la instrumentación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), integrado por dos subcuentas, de las cuales la referente a la vivienda no ingresa al ahorro para la inversión a largo plazo, sino que es trasladada para el sustento de las actividades financieras a proyectos de vivienda terminada, así como también al pago de pasivos y a la aplicación y compra a terceros en mucho menor medida.

La concepción de la vivienda como producto industrial y como mercancía que se coloca en el mercado genera la grave contradicción de que quienes más requieren apoyo para acceder a una vivienda adecuada son los que enfrentan los mayores obstáculos para lograrlo.

La capacidad económica de un hogar para adquirir una vivienda puede analizarse de tres formas diferentes:

- Si dispone de fondos suficientes para adquirir la vivienda, es decir, tiene acceso a crédito hipotecario.
- Si los precios de las viviendas son asequibles de acuerdo con el ingreso del hogar.
- Si tiene capacidad de pago de la hipoteca o carga de la *hipoteca*.

Para el segundo concepto, por lo general la mayoría de los indicadores consideran el cociente del precio de la vivienda sobre el ingreso, medida que regularmente se basa en los precios e ingresos medianos de los mercados, pero no existe un indicador para todos los niveles de ingreso de la población.

Utilizando estos criterios en el país, únicamente 8.3 millones de personas (18.3% de la PEA nacional de 45.4 millones de personas en edad de laborar) cubren los requisitos para la obtención de algún tipo de financiamiento, lo que se traduce en 4.6 millones de hogares, que representan 17.3% del total.

Es decir, más o menos son dos las personas por hogar que cumplen los requisitos.

Las familias que por sus necesidades podrían demandar una vivienda son las que rentan, las que enfrentan rezago habitacional y la población en edad de formación de hogares (de 20 a 39 años). De éstas, el primer grupo cuenta con el mayor porcentaje de hogares (20.9%) que cumplen con los requerimientos para acceder a un crédito hipotecario. A su vez, 12.1% de la población en edad de formar un hogar posee las características necesarias. Finalmente, los hogares en situación de rezago habitacional tienen el porcentaje más bajo: 7.2%; es decir, de los 8.9 millones de hogares en rezago habitacional sólo 7.2% cumple con el ingreso mínimo, acceso a seguridad social, antigüedad laboral, edad y ahorro.

Estos porcentajes se explican por las características de cada grupo. A manera de ejemplo, las familias que rentan deben cumplir con ciertos requisitos económicos antes de ocupar la vivienda; las familias que recién están formando un hogar tienen menos ahorro que el promedio nacional, y los hogares en rezago disponen de menores ingresos.

En suma, bajo el criterio de acceso, sólo 17.3% de los 26.7 millones de hogares en el país (esto es, 4.6 millones) tienen posibilidades de contratar un crédito hipotecario.

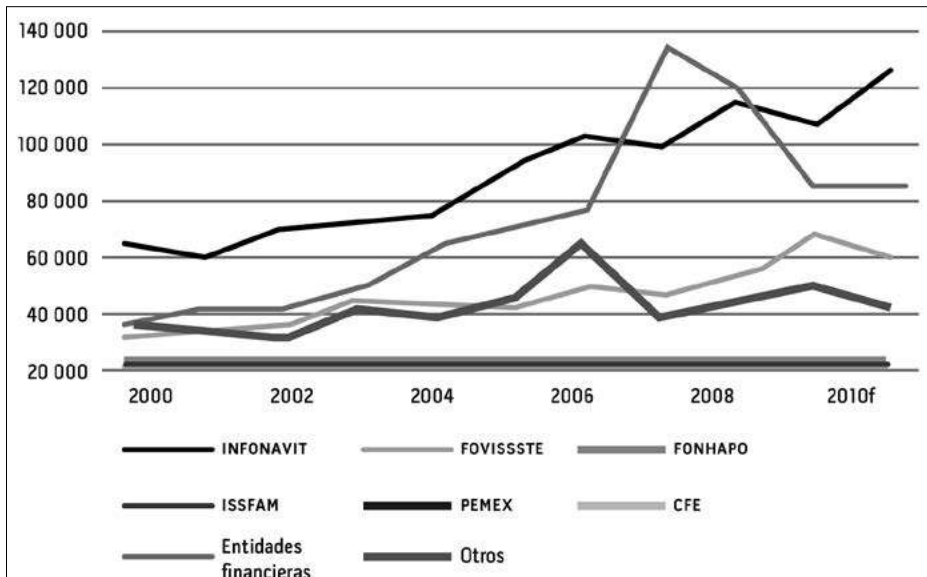
## COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DEL FINANCIAMIENTO

Entre el 2000 y 2010 la inversión privada tuvo un comportamiento ascendente, hasta alcanzar su máximo antes de la crisis mundial, con una inversión de 131 762 millones de pesos en 2007, pero en los siguientes tres años reduciría su participación.

El INFONAVIT, la principal institución de financiamiento del país, con 45% del total de la inversión para beneficiar a 4 009 940 derechohabientes. Su monto de préstamo promedio es bajo en comparación con el de las entidades financieras y la cobertura de los trabajadores del Estado afiliados al Fovissste también es uno de los que menores variaciones tiene, mantiene un incremento constante, lo que nos da una idea de los precios de la vivienda de interés social producidas por los desarrolladores que absorben principalmente este tipo de financiamiento. Los programas de coparticipación del Infonavit parten de dos consideraciones: por un lado, la prioridad del organismo es atender a los trabajadores de menores ingresos y, por el otro, sus recursos son limitados. En los créditos que se otorgan sólo con recursos del instituto se tienen definidos valores máximos tanto en el monto del crédito que se puede otorgar como en el valor de las viviendas que se pueden adquirir.

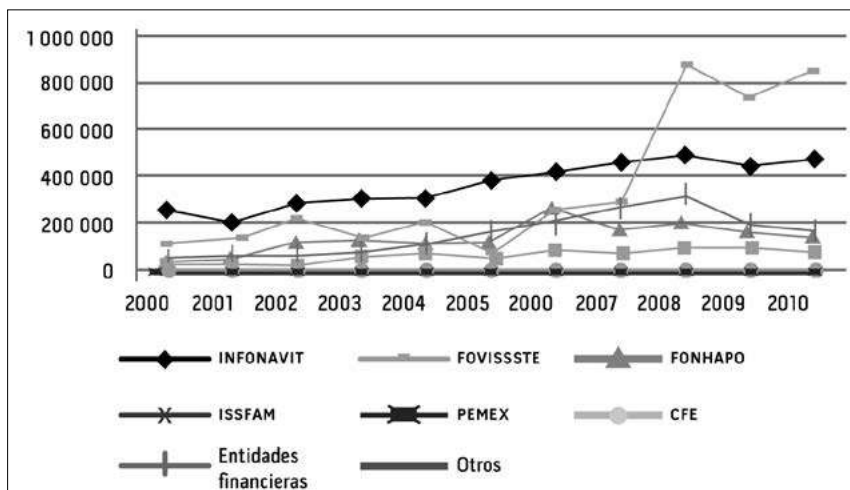
Por lo anterior, el INFONAVIT instrumentó programas de coparticipación con entidades financieras con el fin de proporcionar alternativas de financiamiento a sus derechohabientes de ingresos medios y altos, así como a quienes cuentan con otras fuentes de ingresos no consideradas como parte de su salario base, lo que les permite

**Gráfica 9. Inversión ejercida en vivienda según principales organismos.**  
**Serie anual de 2000 a 2010 (cifras en millones de pesos)**



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

**Gráfica 10. Créditos ejercidos en vivienda según principales organismos.**  
**Serie anual del 2000 al 2010**

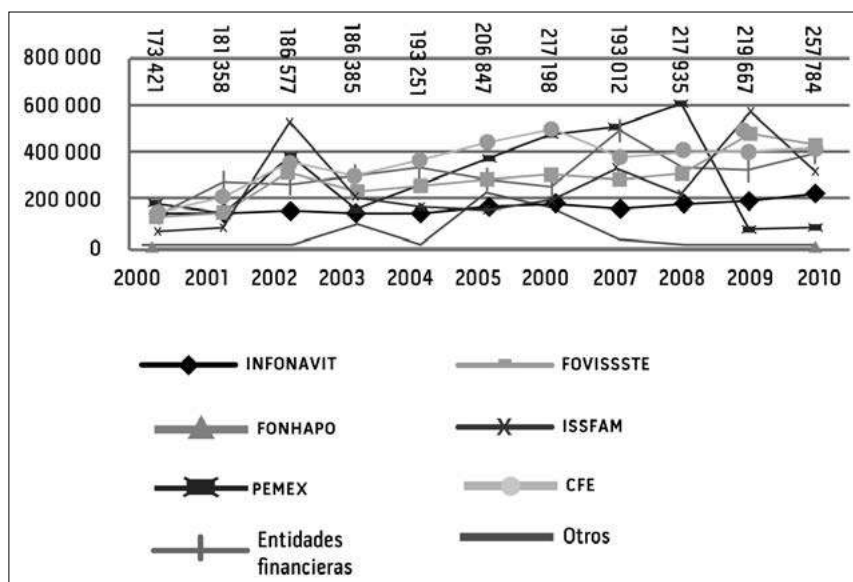


Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.



aprovechar toda su capacidad de crédito de acuerdo con sus ingresos y adquirir una vivienda que satisfaga mejor sus necesidades. Permiten, además, reducir el riesgo de los créditos que brindan las entidades financieras, ya que los solicitantes deben cumplir con los criterios de selección del INFONAVIT; en ellos se utiliza también el saldo de la subcuenta de vivienda de los trabajadores como complemento de la capacidad de compra y, una vez liquidado el crédito del Infonavit, las aportaciones patronales se destinan a amortizar el crédito de la entidad financiera.

**Gráfica 11. Inversión/núm. de créditos ejercidos en vivienda según principales organismos. Serie anual de 2000 a 2010**



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

Por su parte, el financiamiento privado ofrecido tiene el problema de que en México, por lo menos, la mitad de los hogares no tiene acceso a créditos hipotecarios y, por lo tanto, está excluida del mercado formal de vivienda. Esto demuestra que el modelo actual de vivienda tiene limitaciones para reducir el rezago habitacional.

En este contexto, los microcréditos para vivienda pueden servir de complemento a la política actual de vivienda, ya que se apegan mejor a las necesidades y capacidades de las familias de bajos ingresos, que se ubican en algún tipo de rezago y que por lo general construyen sus viviendas de manera progresiva. Estos créditos difieren de los créditos hipotecarios en cuatro aspectos significativos:

- Son de menor monto y a menor plazo.
- Debido al monto, el dinero no se usa para adquirir una vivienda sino para mejoramientos, ampliaciones o remodelaciones, o bien para construcción progresiva.
- Por lo general, no cuentan con la hipoteca de la vivienda como recurso colateral.
- Son destinados a clientes que regularmente no califican para un crédito hipotecario, usualmente porque no pueden comprobar sus ingresos o no tienen títulos de propiedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR Aguilar, Rubén Tadeo. s/f. "Vivir en alta densidad: ¿bienestar para el usuario? ¿mal negocio para la banca?" Tesis de Maestría en Arquitectura. Ciudad de México: UNAM, Facultad de Arquitectura.
- BARRAGÁN, Juan Ignacio. 1994. *Cien años de vivienda en México. Historia de la vivienda en una óptica económica y social*. Monterrey (México): Urbis.
- BOILS, Guillermo. 1987. *México: Problemas Urbano Regionales*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM / García [Plaza y] Valdés.
- CATALÁN Valdés, Rafael. 1993. *Las nuevas políticas de vivienda*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO A.C. (CIDAC). 2010. *Estado actual de la vivienda en México 2010*. Primera edición, ciudad de México: CIDAC/SHF.
- . 1991. *Vivienda y estabilidad política*. Ciudad de México: Diana.
- ESQUIVEL, M. Teresa. 2002. "Nuevas experiencias de habitar la ciudad: los centros urbanos en el Estado de México". Ponencia presentada en el VI Encuentro de Cultura y Ciudades Contemporáneas. Guadalajara (México): CIESAS Occidente/Universidad de Guadalajara, septiembre.
- EZEU-MASSABUAU, Jacques. s/f. *La vivienda como espacio social*, trad. de Leonardo Rodríguez Ozan.
- García Peralta, Beatriz. 2010. "Vivienda social en México (1940-1999): factores públicos, económicos y sociales". Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 7 de marzo.
- GARZA, G. 2003. *La urbanización de México en el siglo XX*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- GONZÁLEZ Lobo, Carlos. 1995. "Vivienda unifamiliar en tramas de lotificación densa y urbanización mínima 1995". Tesis de Maestría en Maestría en Arquitectura. Ciudad de México: UNAM, Facultad de Arquitectura.

- HERRERA Beltrán, Fidel. 1991. *La vivienda popular en México*. Ciudad de México: Gernika.
- HERNÁNDEZ, Pedro. 1999. "La pobreza urbana y el acceso a una vivienda de interés social en México y el Distrito Federal: condiciones económicas versus sistemas de financiamiento". Tesis de Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas. Ciudad de México: DCSH-UAM Azcapotzalco.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA. 1967. *El problema nacional. La vivienda de interés social*. Ciudad de México: Instituto Nacional de la Vivienda.
- LÓPEZ MORENO, Eduardo. 1996. *La vivienda social: una historia*. Ciudad de México: Red Nacional de Investigación Urbana.
- MOLIAN Morales, Agustín, y Manuel Jaén García. 1995. *Modelos econométricos de tenencia y demanda de vivienda*. Almería: Universidad de Almería.
- ORVILLE F., Grimes. 1978. *Viviendas para familias urbanas de bajos ingresos: Aspectos económicos y de política en el mundo en desarrollo*. Tecnos.
- OZUNA Nampula, Francisco Javier. 1995. "La vivienda en el estado de Chiapas. México". Tesis de Licenciatura en Economía. Ciudad de México: UNAM, Facultad de Economía.
- PADILLA y Sotelo, Lilia Susana. *Aspectos sociales de la población en México: vivienda*. Ciudad de México: Instituto de Geografía-UNAM.
- RIVERA Escalante, Francisco Javier. 1966. "Vivienda popular: su importancia en el desarrollo económico de México". Tesis de Licenciatura en Economía. Ciudad de México: UNAM-Facultad de Economía.
- SMITH, Wallace. 1973. *Sociología y economía de la vivienda*. Centro Regional de Ayuda Técnica/Agencia para el Desarrollo Internacional.
- SCHTEINGART, Martha. 1994. *Vivienda y familia en México: Un enfoque socio-espacial*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- UNIKEL, Luis, Crescencio Ruiz Chiapetto y Gustavo Garza. 1976. *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*. Ciudad de México: El Colegio de México-Centro de Estudios Económicos y Demográficos.
- VILLAVICENCIO, Judith. 2000. "La política habitacional en México. ¿Una política con contenido social?", en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales en México al fin del milenio*. Ciudad de México: UNAM/Porrúa, pp. 263-288.
- . 1999. "Aciertos y errores de una política habitacional", *Ciudades*.
- ZEPEDA M., Pedro, y Alejandro Mohar (coords.). 1993. *Vivienda para pobladores de bajos ingresos: políticas e instituciones*. Ciudad de México: Programa Nacional de Solidaridad/El Nacional.
- ZEPEDA M., Pedro. s/f. *Vivienda para pobladores de bajos ingresos institucionales*. Ciudad de México: Consejo Colectivo del Programa Nacional de Vivienda.



# LOS SUBSIDIOS A LA VIVIENDA EN MÉXICO

---

Ricardo Lerín Rueda\*

## INTRODUCCIÓN

Los subsidios a la vivienda en México son de suma importancia ya que representan un mecanismo para que las familias, especialmente las de bajos ingresos, puedan acceder a una vivienda. Asimismo, el otorgamiento de subsidios se puede constituir en uno de los instrumentos más importantes con que cuenta el Gobierno Federal para llevar a cabo su política de desarrollo territorial, urbano y de vivienda, por lo que contar con una política específica, nacional, integral y equitativa de subsidios a la vivienda es de gran trascendencia.

Este documento pretende problematizar sobre esta temática enfocado en la última década, en principio con la descripción del marco legal e institucional de su asignación y operación, y posteriormente de las características generales de los programas de subsidio y su número y monto asignados, así como algunos resultados generales de evaluaciones realizadas a dos programas, y finalmente con la propuesta de algunas líneas generales para diseñar una política de asignación de subsidios que, en coordinación con los gobiernos locales, los beneficiarios y los sectores social y privado, atienda las necesidades de vivienda de la población, especialmente de los sectores de bajos ingresos.

## MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LOS PROGRAMAS CON SUBSIDIO

El marco legal e institucional de los subsidios otorgados por el Gobierno Federal en México está delineado básicamente por la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Vivienda, reglamentarias del artículo 4 constitucional, los programas sexenales del sector, y específicamente por los presupuestos de egresos de la Federación, por las reglas de operación, así como por las leyes o decretos de creación de cada organismo y sus condiciones de contratación de crédito.

La nueva Ley General de Desarrollo Social (2004, reformada en 2012) menciona que la política de desarrollo social se sujetará a principios de libertad, justicia

---

\* Director de Calidad y Sustentabilidad en la Edificación, A.C. (CASEDI).

distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, y perspectiva de género. Posteriormente define los derechos y las obligaciones de los sujetos del desarrollo social, al hacer mención de la vivienda como un derecho que ya la Constitución consagra, aunque cabe decir que cuando habla de las vertientes de la política nacional de desarrollo social (capítulo II, artículo 14) no lo hace de la vivienda.

Aunque en el título tercero, capítulo III, sobre el financiamiento y el gasto, refiere que “son prioritarios y de *interés público*”, entre otros, los programas de vivienda y que se deberán publicar en el *Diario Oficial de la Federación* reglas de operación de esos programas, así como “la metodología, normatividad, calendarizaciones y las asignaciones correspondientes a las entidades federativas”, y para garantizar la *equidad y eficacia* se deberá integrar el padrón, y establece finalmente, diversos ordenamientos sobre las zonas de atención prioritaria, la definición y medición de la pobreza, el Sistema Nacional de Desarrollo Social y su evaluación, entre otros aspectos que inciden en el otorgamiento de los subsidios.

La Ley Federal de Vivienda, publicada en 1984 y vigente hasta 2006, estableció en su artículo 4 que los instrumentos para apoyar la política de vivienda son, entre otros, “III. Los estímulos y fomentos para la producción, distribución, usos de materiales y asistencia técnica para la construcción” y dejó asentado que para el cumplimiento del programa sectorial el Gobierno Federal deberá, “I. Promover la canalización de recursos financieros a tasas preferenciales compatibles con el Programa Sectorial de Vivienda, estimulando la construcción de vivienda de interés social destinada al arrendamiento”.

En adición a lo anterior, se establece un capítulo específico para normar la producción y distribución de materiales de construcción para la vivienda, con la aclaración de que se realizará “bajo criterios de equidad social y productividad y con sujeción a las modalidades que dicte el interés público”. Otros capítulos definen el otorgamiento del crédito, la asignación de vivienda y el funcionamiento de las sociedades cooperativas de vivienda para apoyar el acceso a una solución habitacional, preferentemente de los sectores de bajos ingresos.

En la Ley de Vivienda, publicada en 2006 y que abrogó a la Ley Federal de Vivienda, se señala que su objetivo es regular la política nacional de vivienda y se determina que las dependencias del Gobierno Federal que tengan a su cargo los programas y acciones de vivienda deberán evaluarlos anualmente por sí o a través de organismos independientes, y se declara que deberán ser públicas en los términos de la Ley Federal de Transparencia. Se establece asimismo el Sistema Nacional de Información y la necesidad de diseñar indicadores de evaluación.

Entre las atribuciones que le concede a la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), como organismo descentralizado no sectorizado y coordinador de la política nacional de vivienda, creado en 2001 y sectorizado en 2013 a la Sedatu, está la de promover esquemas y mecanismos de financiamiento, subsidio y ahorro para la vivienda, con la participación de los gobiernos locales y el apoyo de los sectores público, social y privado. Para ello, el Gobierno Federal deberá publicar el listado de beneficiarios y establecer que sus dependencias deberán emitir reglas generales que permitan canalizar los recursos a tasas preferenciales.

Respecto a los subsidios, menciona de manera precisa que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) deberá elaborar anualmente una estimación de la necesidad de recursos públicos para atender la política de subsidios. Finalmente, se señala que en el otorgamiento de los subsidios se deberán atender los siguientes criterios:

- Para distribuir equitativamente los subsidios entre los estados, los municipios y los hogares deberá considerarse el rezago habitacional, las necesidades de vivienda, la condición de pobreza de los hogares, así como su grado de marginación, entre otros factores.
- Diferenciarse de acuerdo al nivel de ingresos de la población, beneficiando preferentemente a las familias más pobres.
- Fijarse objetivos, identificarse y cuantificarse con criterios y requisitos específicos.
- Establecer normas de equidad para los hogares, regiones, estados y municipios.
- Asignar los subsidios con transparencia y establecer la temporalidad con buen criterio, asumiendo responsablemente su función de ejercer, llevar un control y dar seguimiento al programa.

Por su parte, el Plan Sectorial de Vivienda 2001-2006, como parte de los objetivos estratégicos del sector, menciona que hay que fortalecer las políticas de subsidios transparentes, y con ese fin define seis estrategias para desarrollar el sector vivienda. Específicamente, en la estrategia 3 define la política de subsidios.

Por su parte, el Programa Sectorial para el Desarrollo Habitacional Sustentable 2007-2012 establece que una política de subsidios debe estar “dotada de continuidad y permanencia, complementa la capacidad de compra de las familias y democratiza el acceso al financiamiento” para la adquisición, mejoramiento o remodelación de una vivienda, recurriendo a opciones de producción social, autoproducción y autoconstrucción. Su diseño tendrá una perspectiva sectorial y “supone un ejercicio transparente y con criterios que privilegien el apoyo a los grupos más vulnerables”.

**Cuadro 1. Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006**

| Estrategia                                                                                                                                                                    | Lineas de acción                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Apoyo social a la población más necesitada para la adquisición de vivienda, el mejoramiento habitacional rural y urbano, y la consolidación jurídica de su patrimonio.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diseñar la política de subsidios directos, transparentes y al frente para las familias de menores ingresos, así como sus mecanismos de distribución.</li> <li>▪ Diversificar los programas de subsidio (como el Vivah) para beneficiar con subsidios directos a las familias urbanas, semiurbanas y rurales con necesidades de vivienda nueva y de mejora y ampliación de sus viviendas.</li> <li>▪ Homologar los subsidios y los esquemas de otorgamiento del Gobierno Federal con el propósito de optimizar los recursos y ampliar su cobertura. Corresponsabilidad entre los órdenes de gobierno y el beneficiario.</li> <li>▪ Evaluar y definir las condiciones para que las familias de menores ingresos puedan adquirir o construir una vivienda incluyendo los requerimientos y mezcla de programas de subsidios al frente, de ahorro previo y créditos a tasas de mercado.</li> <li>▪ Otorgar a los adquirentes de vivienda que lo requieran un subsidio transparente y al frente de acuerdo con sus características socioeconómicas. Instrumentar un padrón único de beneficiarios y solicitantes de acciones de vivienda; Promover el apoyo a programas emergentes.</li> </ul> |

Fuente: *Plan Sectorial de Vivienda 2001-2006*. CONAFOVI.

Asimismo, se establece que el subsidio federal, “con las fórmulas adecuadas”, contribuirá a detonar un desarrollo habitacional sustentable. En el objetivo 4 se definen dos estrategias con líneas de acción:

Ahora bien, es importante comentar que los presupuestos de egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, además de fijar los montos específicos que se deben ejercer, establecen los programas que deben sujetarse a reglas de operación, como es el caso de los de vivienda. Los criterios generales señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 para las reglas de operación son que sean simples y de fácil acceso; que sean desarrollados por el orden de gobierno más cercano a la población; que consideren las condiciones socioeconómicas de las regiones y las características sociales, económicas y culturales de la población objetivo; que las aportaciones acordadas se realicen oportunamente; que tengan una calendarización eficiente para el uso de los recursos; que incluyan criterios que aseguren transparencia en la distribución (padrón o convocatoria pública), entre otros.

El Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 especifica, además, que las dependencias de la administración pública federal deben fomentar en la operación de los programas un medio de contacto directo, disponibilidad en página de internet, y los programas se destinará a la población en condiciones de pobreza, vulnerabi-



lidad, rezago y marginación, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL).

**Cuadro 2. Programa Sectorial para el Desarrollo Habitacional Sustentable 2007-2012**

| Objetivo                                                                                                                                                                                           | Estrategias                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Líneas de acción                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Consolidar una política de apoyos del Gobierno Federal que facilite a la población de menores ingresos acceder al financiamiento de vivienda y que fomente el desarrollo habitacional sustentable. | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consolidar el Programa de Subsidios Federales para el financiamiento de vivienda y los demás programas de apoyo federal en el sector.</li> <li>▪ Fortalecer el ahorro y la capacidad de compra de la población de menores ingresos, para la adquisición de vivienda nueva, seminueva o usada, y estimular el desarrollo de una oferta de vivienda a precios accesibles.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desarrollar los sistemas adecuados para la operación de los programas y la administración transparente y eficiente de sus recursos</li> <li>▪ Impulsar campañas de difusión que informen a la ciudadanía sobre los programas de subsidios y la forma de acceder a sus beneficios.</li> <li>▪ Focalizar el financiamiento de las instituciones de vivienda en la población de menores ingresos. Impulsar criterios de prioridad para grupos vulnerables, tales como adultos mayores, personas con capacidades diferentes o madres solteras, así como para que la población pueda formar su patrimonio desde edades tempranas.</li> </ul> |

Fuente: *Programa Sectorial para el Desarrollo Habitacional Sustentable 2007-2012*. CONAVI.

Las reglas de operación de los programas con subsidio directo de los programas de vivienda operados por el Gobierno Federal a través de la SEDESOL, FONHAPO y la CONAVI establecieron, desde su creación, especialmente el Programa Vivah, creado en 1998, claramente la definición del subsidio, los objetivos, la población objetivo y los criterios de elegibilidad, los montos máximos de subsidio por programa, el ahorro previo y la aportación de los gobiernos locales requeridos, los criterios de asignación (distribución territorial), los participantes, la ejecución y la evaluación (interna y externa), y los criterios de transparencia, como la auditoría social. Se desarrolla el concepto de subsidio a la vivienda como hoy lo conocemos, es decir, el monto de apoyo económico no recuperable que se otorga a los beneficiarios con criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad y temporalidad, recogiendo con ello algunos criterios mencionados en la Ley General de Desarrollo Social, en la Ley de Vivienda y en los programas del sector, con los que se delinean, especialmente desde la década de los noventa, y de acuerdo a la experiencia en México y en otros países, criterios como el subsidio al frente, corresponsable con aportaciones de los gobiernos locales y los beneficiarios a través del ahorro.

Así, es particularmente a finales de la década de los noventa cuando estos criterios se conforman y se empiezan a consolidar, al menos normativamente, para básicamente buscar dar transparencia a la asignación del subsidio, de manera que se evite la discrecionalidad y el clientelismo político.

Respecto a las condiciones para el otorgamiento de créditos con subsidio implícito por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), se encuentra la normatividad establecida por cada institución en particular, ya sea en sus Reglas para el Otorgamiento de Créditos o en sus condiciones de contratación derivadas de su ley o decreto de creación.

## **CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS PROGRAMAS DE SUBSIDIOS DIRECTOS E IMPLÍCITOS**

Los Organismos Nacionales de Vivienda que operan actualmente en el país han otorgado subsidios a la vivienda, ya sea a través de un crédito (subsidio implícito), como los del Infonavit, el FOVISSSTE y la Sociedad Hipotecaria Federal, o bien de un subsidio directo (al frente) del Gobierno Federal mediante la CONAVI y el FONHAPO.

Los subsidios implícitos se han entregado con una tasa de interés menor a la del mercado; generalmente no se recuperan, y aunque existen fórmulas para su cuantificación, los organismos no publican su monto. Además, por el momento no se cuenta con información suficiente para su cálculo, ya que además de considerar el diferencial en dichas tasas, habría que agregar todos los costos y gastos vinculados con la hipoteca, e incluso el costo de oportunidad de los recursos de la subcuenta de vivienda. Respecto a los subsidios directos que ofrece el Gobierno Federal, en el Presupuesto de Egresos de la Federación se establece el monto total que canalizará cada programa y en las reglas de operación respectivas, como ya se mencionó, se estipula el monto por beneficiario y otras condiciones para su distribución. Así tenemos:

De acuerdo con los tipos de subsidio otorgados y con sus características actuales, se puede mencionar lo siguiente:

1. El subsidio directo que proporciona el Gobierno Federal es operado por dos instituciones sectorizadas en distintas dependencias, y por lo tanto, aunque existe una política general de desarrollo social y de vivienda, responden a criterios distintos en la definición específica de sus programas.

2. Los dos programas contemplan una población objetivo, de acuerdo con el nivel de ingreso similar, con base en los cálculos del Coneval. Aunque el Fonhapo atiende a la población no derechohabiente (sector informal) que no tiene acceso a un

crédito, mientras que la Conavi beneficia fundamentalmente a los derechohabientes de alguna institución, que cuentan con acceso a un crédito, y en menor medida a población no derechohabiente a través de la producción social de vivienda asistida, en coordinación con otras instancias y organismos públicos y sociales.

3. En los programas operados por el FONHAPO: Tu Casa y Vivienda Rural, existe en general una similitud entre la población objetivo, ya que el primero también opera en el medio rural. Por lo demás, son semejantes los montos del subsidio por acciones de vivienda y las aportaciones locales y de los beneficiarios, las cuales pueden variar a la baja, en ambos casos, para los municipios de alto y muy alto índice de rezago social. En los dos programas existe, además, una similitud entre los requisitos que se deben cubrir y la mecánica operativa.

**Cuadro 3. Programas de crédito y subsidio por organismo nacional de vivienda**

|                    | INFONAVIT                                                                                                                                                   | SHF                                                                                                                                                                                                                       | FOVISSSTE                                                                                                                                                                                         | FONHAPO                                                                                                                                                          | CONAVI                                                                                                               |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tipo de subsidio   | Implícito                                                                                                                                                   | Implícito                                                                                                                                                                                                                 | Implícito                                                                                                                                                                                         | Directo                                                                                                                                                          | Directo                                                                                                              |
| Población objetivo | Trabajadores del apartado A del artículo 123                                                                                                                | Segundo piso. Preferentemente población abierta con ingresos medios y bajos                                                                                                                                               | Trabajadores del sector público en activo y que aporten al Fondo                                                                                                                                  | Tu Casa: hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar                                                                                                | Ésta es tu Casa: Familiar, con ingreso menor o igual a la línea de pobreza urbana, e Individual, hasta cinco SMGVM   |
| Programa y línea   | Crédito INFONAVIT, INFONAVIT Total, Total AG INFONAVIT-FOVISSSTE, Hipoteca Verde. Adquisición, construcción, reparación, ampliación, mejoramiento y pasivos | Líneas de fondeo para largo plazo (originación), mediano plazo (autoproducción asistida), corto plazo (mejora o ampliación de vivienda), crédito puente, seguros y garantías, desarrollo de mercados y DUIS. Crediferente | Tradicional. Con subsidio, pensionados; Conyugal, con INFONAVIT, Alía 2, Respalda 2 y 2M. Adquisición de vivienda, construcción en terreno propio, ampliación, reparación, mejoramiento y pasivos | Tu Casa: adquisición o construcción de UBVR, ampliación y Mmejoramientos Vivienda Rural: adquisición o construcción de UBVR, ampliación, mejoramiento Piso Firme | Adquisición (prioriza: vivienda vertical, DUIS y vivienda usada), Mejoramiento, autoproducción y lotes con servicios |

**Cuadro 3. Programas de crédito y subsidio por organismo nacional de vivienda (continuación)**

|                              | INFONAVIT                                                                                   | SHF                                                                                   | FOVISSSTE                               | FONHAPO                                                                                                                                                                                                        | CONAVI                                                                      |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Monto del crédito o subsidio | Crédito: 180 vsmdmf, más 20 por eco-tecno. más una parte del SAR; máxima: 220 más excedente | Crédito: al adquirente: LP= menor a 500 mil udis; MP=95% de 102 smvg; CP=50 mil pesos | Crédito: \$860 900.61 más saldo del SAR | Subsidio: Tu Casa y Vivienda Rural De \$53 000 a % 10 000                                                                                                                                                      | Subsidio: hasta 33 SMGVM                                                    |
| Aportación local y benefic.  | No aplica enganche                                                                          | Enganche                                                                              | No aplica enganche                      | Tu Casa: Urbana/Rural. Local: por lo menos igual al federal hasta 30% del valor de acción. Beneficiario: \$10 600 a \$770 Vivienda Rural: Local: 30% del valor de la acción. Beneficiario: de \$4 100 a \$770. | Podrá celebrar convenios con las entidades federativas<br><br>Ahorro previo |
| Tasa de interés              | 4 al 10% indexado al salario mínimo y no indexado                                           | LP. Tasa fija, dependiendo del mercado                                                | 4 al 6% indexado al salario mínimo      | No aplica                                                                                                                                                                                                      | No aplica                                                                   |

Fuente: Elaborada con información de los *Organismos Nacionales de Vivienda* (ONAVIS).

**4.** Existen otros programas de subsidios a la vivienda, especialmente los otorgados por los Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS), que atienden a la población de bajos ingresos, principalmente en las modalidades de lotes con servicios, mejoramientos y vivienda inicial, así como los de la Sedesol, como los Programas de Empleo Temporal y el Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias, que atiende los rezagos vinculados con infraestructura básica comunitaria y las carencias de servicios básicos en las viviendas ubicadas en los municipios de muy alta y alta marginación.

Adicionalmente, operan los programas emergentes de vivienda del Gobierno Federal, que realizan acciones de vivienda en coordinación con los gobiernos locales, que requieren un análisis distinto dadas sus características especiales y su operación.

5. Los programas crediticios con subsidio implícito que operan los fondos para los trabajadores (INFONAVIT Y FOVISSSTE), así como la Sociedad Hipotecaria Federal, que funciona como banca de segundo piso a través de intermediarios financieros, cubren prácticamente todas las acciones de vivienda, aunque la vivienda en renta y su opción de compra prácticamente no está atendida. El sector informal no está cubierto, aunque es importante mencionar el programa de la Sociedad Hipotecaria Federal, recientemente diseñado, denominado Crediferente, para población no afiliada, que puede recibir un subsidio del programa Ésta es Tu Casa y un Seguro de Crédito a la Vivienda.

6. Cabe notar finalmente que el financiamiento y los subsidios para la adquisición de suelo prácticamente no existen. Esto ha generado, entre otros efectos, que las viviendas que se edifican dependen en gran medida del suelo adquirido por los desarrolladores de vivienda, de la ubicación de las viviendas y finalmente del acceso a los servicios.

## **CRECIMIENTO DE LOS CRÉDITOS Y SUBSIDIOS OTORGADOS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS**

El otorgamiento de créditos y subsidios a la vivienda en México lo operan básicamente los organismos nacionales de vivienda (ONAVIS), la banca comercial, las sociedades financieras de objeto limitado (SOFOLES), los organismos estatales de vivienda (OREVIS), la SEDESOL y otros organismos como Banjército, ISSFAM, PEMEX, CFE, HÁBITAT y FONACOT.

Se presenta información integrada por la Conavi acerca de los créditos y subsidios otorgados comparativamente en los dos últimos periodos sexenales por organismo, así como de los subsidios asignados por el Gobierno Federal.

Se puede observar que el crecimiento en el otorgamiento de créditos y subsidios es significativo, pues rebasó la meta sexenal 2007-2012 de seis millones, al entregar más de siete millones, aunque el crecimiento observado debería ser medido con indicadores como, por ejemplo, su contribución para reducir el rezago habitacional, que llegó en el 2012 a nueve millones de viviendas, mientras que en 2005 se estimaba en 4.5 millones de viviendas (nuevas y de mejoramiento).

Adicionalmente, habría que evaluar otros aspectos, como por ejemplo la problemática existente en el sector de las viviendas, que por alguna razón se encuentran deshabitadas y que representa 21% del total del parque habitacional, según se

desprende del Censo General de Población y Vivienda 2010. Finalmente, habría que analizar la calidad de las viviendas financiadas y subsidiadas respecto a sus materiales, tamaño, ubicación, servicios, cercanía a los centros de trabajo, criterios sustentables, etcétera, entre otros.

**Cuadro 4. Comparativa sexenal de créditos y subsidios 2001-2012**

| 2001 noviembre, 2006   |                      |                  | 2007 noviembre 2012  |                  | Variación (%)        |           |
|------------------------|----------------------|------------------|----------------------|------------------|----------------------|-----------|
| Organismo              | Crédito/<br>subsidio | Inversión        | Crédito/<br>subsidio | Inversión        | Crédito/<br>subsidio | Inversión |
| INFONAVIT              | 1 849 365            | 511 499          | 2 859 909            | 697 689          | 55                   | 36        |
| FOVISSSTE              | 289 338              | 112 469          | 489 909              | 227 220          | 69                   | 102       |
| Banjército             | 0                    | 0                | 31 190               | 11 062           | N.D.                 | N.D.      |
| Entidades financieras* | 314 867              | 198 667          | 949 079              | 573 513          | 201                  | 189       |
| Otras entidades*       | 536 023              | 56 466           | 347 729              | 50 533           | -35                  | -11       |
| Subtotal               | 2 989 592            | 879 101          | 4 677 816            | 1 560 018        | 56                   | 77        |
| CONAVI**               | 0                    | 0                | 1 107 427            | 35 448           | N.D.                 | N.D.      |
| FONHAPO*               | 760 355              | 11 698           | 976 526              | 15 636           | 28                   | 34        |
| Subtotal               | 760 355              | 11 682           | 2 083 953            | 51 084           | 174                  | 337       |
| Total                  | 3 749 947            | 890 783          | 6 761 769            | 1 611 103        | 80                   | 81        |
| SHF*                   | 301 862              | 119 047          | 361 577              | 39 854           | 20                   | -67       |
| <b>Total</b>           | <b>4 051 809</b>     | <b>1 009 830</b> | <b>7 123 346</b>     | <b>1 650 957</b> | <b>76</b>            | <b>63</b> |

Inversión representada en millones de pesos constantes a noviembre de 2012, calculada utilizando el INPC.  
 \*Cifras a octubre.  
 \*\*Contempla el fondo de 740 millones de pesos para garantías.

Fuente: CONAVI, con datos de cada organismo. Otras entidades incluye: CFE, FONACOT, Hábitat México, ISSFAM, LyFC, OREVIS, PEMEX y PEFVM.

En el caso específico de los subsidios directos, resalta también el crecimiento observado, lo cual es relevante para la atención de la población objetivo y de la demanda de vivienda en el país; sin embargo, dicho crecimiento se eleva considerablemente porque el programa Ésta es Tu Casa es operado por la CONAVI desde 2007 (y así está registrado). Además, habría que considerar que en el periodo 2001-2006 operaba el PROSAVI, antecedente del programa Ésta es Tú Casa, y no está registrado, por lo que dicho crecimiento sería menor. Probablemente, los subsidios asignados a través del PROSAVI estén cuantificados en el rubro de la SHF, antes FOVI, que era un fideicomiso del Banco de México.

Hay que destacar asimismo que la participación del número de subsidios directos en el total pasó de 19 a 29% en los mismos periodos y que la inversión, aunque subió de 1 a 3%, aún resulta poco significativa. Ahora bien, habría que considerar que en el periodo 2007-2011 la SEDESOL realizó 2 254 159 acciones de vivienda mediante el Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias y el Programa de Empleo Temporal.

Con relación a las acciones de vivienda apoyadas con subsidio del programa Ésta es Tu Casa en los últimos tres años (2010-2012), que fue de 586 246 subsidios, 55% se destinaron a vivienda completa, fundamentalmente nueva y poco usada (sólo 12% del total de la vivienda completa, una de las acciones que se pretende privilegiar en sus reglas de operación); 35% a ampliación y rehabilitación, y 7.7% a autoproducción de vivienda inicial.

Por su parte, el FONHAPO, con sus dos programas, entregó 281 056 subsidios, 82% destinados a mejoramientos (ampliación y rehabilitación) y el restante 18% a vivienda inicial, principalmente con disponibilidad de terreno y en menor proporción a pie de casa. El Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias canalizó sus subsidios básicamente a la ampliación y rehabilitación. Respecto al otorgamiento de subsidios federales por entidad federativa, es necesario realizar un análisis detallado para determinar adónde se han canalizado dichos recursos territorialmente y en qué medida han contribuido con los objetivos del programa y con el ordenamiento territorial.

Respecto a los subsidios implícitos, sería importante cuantificarlos para efectos de planeación, ya que si bien se ha avanzado en la integración histórica de la información oficial en la materia, es todavía heterogénea e incompleta.

Existen aspectos relevantes sobre los programas de subsidio, como la, eficiencia (alcanzar sus objetivos), focalización (congruencia entre población objetivo y objetivos previamente definidos), eficiencia (presupuestal y entre el precio de mercado de la vivienda y el costo de producirla), así como los efectos sobre el mercado de vivienda, entre otros, que son analizados en las evaluaciones, las cuales se han ido especializando en su diseño y alcances, y hoy existe una normatividad específica coordinada por el CONEVAL.

Se mencionarán algunos resultados relevantes de dos evaluaciones de distinto tipo (Evaluación de Consistencia y Resultados y Específica de Desempeño), ya que en uno de los programas no se contó con la evaluación mencionada en principio, aunque, dado el alcance de esta presentación, sería importante realizar una matriz que correlacione evaluaciones similares con el resultado de sus indicadores.

**Cuadro 5. Conclusiones generales de la “Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012, Programa Ésta es Tu Casa”**

| Tema o indicador                      | Resultado o hallazgo                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Diseño                                | Buen diagnóstico, aunque requiere actualización. Justificación teórica y empírica del programa, así como efectos positivos del mismo. Se complementa con otros programas. Se define la población potencial y objetivo (sin metodología). Cuantificación de población potencial (tres millones en 2010). |
| Planeación y orientación a resultados | Metas del Plan Nacional de Vivienda y del plan anual. Evaluaciones en forma regular. Establece líneas base. No realiza evaluaciones de impacto.                                                                                                                                                         |
| Cobertura y focalización              | Aunque tiene metas y las cumple, no tiene una estrategia de cobertura (acciones para aumentarla). Ya alcanzó una cobertura de 28% de la población objetivo. Focalización en entidades ejecutoras y sistemas informáticos.                                                                               |
| Operación                             | Cuenta con procedimientos documentados y sistematizados, y buena verificación para la selección de los beneficiarios. Cuenta con puntajes para seleccionar viviendas mejor ubicadas y sustentables. Realiza auditorías anuales a las entidades ejecutoras.                                              |
| Percepción de población atendida      | Positiva, aunque no utiliza ni temporalidad ni metodología oficial.                                                                                                                                                                                                                                     |
| Medición de resultados                | No cuenta con evaluaciones externas para medir resultados en el nivel de fin y propósito, ni para medir la calidad de las viviendas, el tamaño de las mismas y la infraestructura pública.                                                                                                              |

Fuente: CONEVAL, *Evaluación de Consistencia de Resultados 2011-2012*.

**Cuadro 6. Conclusiones del “Informe de Evaluación Específica de Desempeño-2010-2011, Programa Tu Casa”**

| Tema o indicador | Resultado o hallazgo                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Resultados       | Impactos positivos: los beneficiarios habitan viviendas con mejor calidad en pisos, paredes y techos, y con mejor acceso a los servicios de agua y drenaje. Impactos negativos: Las comunidades carecen de seguridad, salud y educación. |
| Fin y propósito  | Contó con ampliaciones y superó sus metas.                                                                                                                                                                                               |
| Cobertura        | Pequeña por presupuestos bajos. En 2010 la vivienda nueva sólo representó el 0.41% del total de las necesidades de la población potencial, mientras que la ampliada o mejorada representó 1.97% del total.                               |



**Cuadro 6. Conclusiones del “Informe de Evaluación Específica de Desempeño-2010-2011, Programa Tu Casa” (continuación)**

| Tema o indicador                                | Resultado o hallazgo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Evaluación de resultados de impacto.            | Una encuesta piloto reveló abandono de las viviendas de los beneficiarios por vivir en comunidades con menor calidad de infraestructura y de menor acceso a servicios de salud, seguridad y educación.                                                                                                                                                                                                               |
| Aspectos de Mejora de las Evaluaciones Externas | Mejor coordinación con instancias ejecutoras y ejecución. Compromiso para la actualización de población potencial y objetivo (las iguala el programa), y luego se estima en 4 633 454 y 88 436, respectivamente, para 2010.                                                                                                                                                                                          |
| Observaciones del CONEVAL                       | Avances importantes sin altos presupuestos. Se redujo el hacinamiento en los municipios ubicados en las zonas de Atención Prioritaria y se redujo las personas con viviendas de pisos de tierra. CONAVI y FONHAPO deben realizar análisis para avanzar en la calidad de las viviendas y mejorar la coordinación de programas de vivienda en el país. Se debe evitar construir viviendas sin accesos y sin servicios. |

Fuente: CONEVAL, *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011*.

Propuesta para el diseño de una política nacional, integral y equitativa de subsidios:

- Diseñar y operar una política de subsidios nacional que considere en su conjunto a la población objetivo, todas las acciones de vivienda y los montos de apoyo para cada uno de los programas de subsidio directo y equitativo, territorial e intrahogares, con un tratamiento igual a los iguales y diferenciado a las familias o personas con ingresos diferentes.

La política de subsidios propuesta considera diversos aspectos que se agrupan por rubros generales:

*Vinculación con la política de desarrollo urbano, regional y de vivienda*

1. La política del sector debe establecer el objetivo estratégico de largo plazo: articular el desarrollo regional y urbano con la edificación de viviendas de calidad y sustentables.
2. El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial que se han de instrumentar en la presente administración federal deben considerar el objetivo estratégico antes mencionado con estrategias, programas y metas precisas para frenar el crecimiento anárquico de las ciudades y mejorar las viviendas que se edifican en el país.

3. La calidad y sustentabilidad de las viviendas que se edifican debe considerar criterios específicos, con líneas base y certificaciones, basado en las mejores prácticas internacionales y en la normatividad específica del sector ya existente (normas, códigos, reglamentos de construcción, programas, etcétera), y que se deben desarrollar con tal propósito.
4. Atender las necesidades de vivienda y los requerimientos de la demanda de vivienda, a efecto de ubicar la política de subsidios a la vivienda en el marco de una política social que abandone criterios asistencialistas y de clientelismo político.

#### *Legales y normativas*

1. Actualizar la Ley de Vivienda para ampliar y precisar expresamente criterios de calidad y sustentabilidad en las viviendas que se edifican, especialmente para aquellas en que se otorga un subsidio.
2. Redefinir y ampliar en dicha ley los criterios generales para la asignación de subsidios a la vivienda, especialmente sobre la corresponsabilidad, previamente consensuados con los sectores social y privado vinculados con la actividad habitacional.
3. Establecer expresamente en la ley al responsable de coordinar la política nacional de vivienda y de subsidios en concordancia con la reforma a la Ley de la Administración Pública Federal recién aprobada, que establece que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) será la responsable de dicha política.
4. Redefinir las atribuciones de la Conavi en la ley antes mencionada y en el estatuto orgánico de este organismo, a efecto de que sea expresamente la coordinadora de la política y operación de los programas de subsidios del Gobierno Federal.
5. Operar el Consejo Nacional de Vivienda, instancia de consulta y asesoría del Gobierno Federal establecido en la Ley de Vivienda, para que contribuya con la política de subsidios y promueva la corresponsabilidad en su aplicación entre los tres ámbitos de gobierno y los sectores privado y social.
6. Promover el fortalecimiento de la entidad responsable de la política de subsidios del país en las políticas del INFONAVIT y el FOVISSSTE, respetando la normatividad que rige la operación de dichos fondos.

#### *Institucionales y operativos*

1. Fusionar los programas de subsidio que opera actualmente el Fonhapo: Tú Casa (denominado Vivienda Digna en las reglas de operación del 2013)

y Vivienda Rural, que atienden a una población objetivo con acciones de vivienda similares para aumentar su eficiencia.

2. Diseñar un subsidio para la adquisición de suelo en corresponsabilidad con aportaciones de los gobiernos locales y los beneficiarios, que incluya opcionalmente un crédito de la banca de desarrollo (por ejemplo, la SHF). Dicho subsidio podría incluirse en las opciones ya establecidas en los programas que opera la CONAVI y el FONHAPO, o, en su caso, crear un nuevo programa con reglas de operación específicas.
3. Ampliar las opciones de subsidio directo a la población del sector formal e informal que renta una vivienda, incluyendo la modalidad de opción a compra. Garantizar su transparencia con criterios verificables y auditables.
4. Fortalecer la verificación directa de los programas de subsidio actualmente en operación con profesionales independientes, especialmente para garantizar la buena focalización de los subsidios y que las viviendas cuenten con lo que establecen las reglas de operación en materia de calidad y sustentabilidad.
5. Establecer una ruta que haga posible ampliar paulatinamente los criterios de calidad y sustentabilidad en las viviendas edificadas con subsidio.
6. Promover que los organismos que otorgan subsidios implícitos diseñen esquemas para el sector informal y para la vivienda en renta y su opción de compra.
7. Realizar de inmediato una evaluación externa con la normatividad del CONEVAL, que considere conjuntamente a los programas de subsidio directo a la vivienda del Gobierno Federal y que permita rediseñar a detalle los programas de subsidio directo.

#### *Financieros y presupuestales*

1. Mantener y aumentar los recursos fiscales asignados para la entrega de subsidios a la vivienda, con la corresponsabilidad de los gobiernos locales y los beneficiarios.
2. Promover el fortalecimiento de los catastros y registros públicos de la propiedad para que los gobiernos locales aporten, en corresponsabilidad con los beneficiarios y el Gobierno Federal, recursos para que la población acceda a un subsidio para suelo y vivienda, incluida la modalidad de renta.
3. Analizar con otras dependencias del Gobierno Federal y de los sectores social y privado la factibilidad técnica, económica y social de establecer en el mediano plazo pagos por servicios ambientales a las industrias más contaminantes de la cadena de producción habitacional. Canalizar tales recursos a los subsidios que entrega el Gobierno Federal.

4. Promover y fortalecer la canalización de recursos de empresas, organismos, instituciones y fundaciones, ya sea nacionales e internacionales, para el otorgamiento de subsidios a la vivienda.

## BIBLIOGRAFÍA

- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. 2012. "Ley General de Desarrollo Social". Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*. Ciudad de México: SEGOB, 1 de junio.
- COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA (CONAVI). 2012. *Programa Sectorial para el Desarrollo Habitacional Sustentable, 2007-2012*. Ciudad de México: CONAVI.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL (CONEVAL). 2011. "Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011. Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda. Ésta es tu Casa. CONAVI". Ciudad de México: CONEVAL.
- . 2012. "Evaluación de Consistencia de Resultados 2011-2012. Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio federal para Vivienda. Ésta es tu Casa". Ciudad de México: CONEVAL.
- CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO A LA VIVIENDA (CONAFOVI). 2006. *Plan Sectorial de Vivienda 2001-2006*. Ciudad de México: CONAFOVI.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 2012. Ciudad de México: CONAVI, 26 de diciembre.
- . 2012b. "Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda. Avances del Sector Vivienda". Ciudad de México: CONAVI, noviembre de 2012.
- . 2012c. "Acuerdo de la Junta de Gobierno por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para la Vivienda Ésta es tú casa, publicadas el 26 de diciembre de 2011". *Diario Oficial de la Federación*. Ciudad de México: SEGOB, 18 de agosto.
- . 2011. "Programa Ésta es Tú Casa. Reglas de Operación para el ejercicio fiscal 2012". *Diario*
- . 2006. *Ley de Vivienda*. Ciudad de México: SEGOB, 27 de junio.
- . 1984. *Ley Federal de Vivienda*. Ciudad de México: SEGOB, 7 de febrero.
- FONDO DE LA VIVIENDA DEL ISSSTE (FOVISSSTE). s.f. "Características de los créditos tradicionales, con subsidio, etcétera". Disponible en [www.fovissste.gob.mx/en/fovissste/caracteristicas-tradicionales](http://www.fovissste.gob.mx/en/fovissste/caracteristicas-tradicionales).
- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT). 2012. "Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores". Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*. Ciudad de México: SEGOB, 9 de abril.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO (SEDATU). 2013. "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Vivienda Digna para el ejercicio fiscal 2013". *Diario Oficial de la Federación*. Ciudad de México: SEGOB, 20 de febrero de 2013.
- . 2013. "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Vivienda Rural

para el ejercicio fiscal 2013". *Diario Oficial de la Federación*. Ciudad de México: SEGOB, 20 de febrero de 2013.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL). 1998. *Reglas de Operación del Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva VivAh*. Ciudad de México: SEDESOL.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. 2013. "Resolución por la que se aprueban las Reglas para el Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores Derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores". *Diario Oficial de la Federación*. Ciudad de México: SEGOB, 23 de febrero de 2013.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP). 2012. "Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013". *Diario Oficial de la Federación*. Ciudad de México, SHCP, 27 de diciembre de 2012.

SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL (SHF). Página web: [www.shf.gob.mx/programas/paginas/programasshf](http://www.shf.gob.mx/programas/paginas/programasshf).



# FIGURAS JURÍDICAS Y FINANCIERAS PARA LA INCORPORACIÓN DEL SUELO A DESARROLLOS DE VIVIENDA

---

Eduardo Ramírez Favela\*

## INTRODUCCIÓN

Al emitirse la nueva Ley Agraria en 1992, que permitió la aportación de terrenos ejidales y comunales a proyectos de impacto urbano por vías más expeditas y directas que la expropiación tradicional, en el medio académico y de las autoridades surgieron dos hipótesis en materia urbana:<sup>1</sup>

- El acaparamiento por los desarrolladores inmobiliarios de la tierra ejidal en la periferia de las ciudades para desarrollos de vivienda, en el modelo comúnmente llamado de *terrenos para engorda*.
- El rebase de la capacidad gubernamental de regulación urbana.

Ambas hipótesis se han cumplido; sin embargo, el término “acaparamiento de tierra ejidal” es inapropiado, porque en un territorio de 200 millones de hectáreas, de las cuales 50% son de propiedad ejidal y comunal, el impacto de las tierras adquiridas por los desarrolladores de vivienda social es mínimo.

La interacción del cumplimiento de las dos hipótesis, sumado a la falta de políticas públicas que debieron ser diseñadas conjuntamente con la modificación a la legislación agraria, a la transformación del INFONAVIT y el FOVISSSTE en bancos de segundo piso, a la reducción radical del programa de reservas territoriales y al sostenimiento de la responsabilidad de la normatividad urbana en los municipios, condujeron al establecimiento desordenado de desarrollos de vivienda en la periferia de las ciudades.

---

\* Posgrado de la Facultad de Arquitectura, UNAM.

<sup>1</sup> Eduardo Ramírez Favela. 2009. “La nueva Ley Agraria y el desarrollo urbano. Impacto de las leyes concurrentes”, tesis para obtener el grado de Doctor en Urbanismo, ciudad de México: UNAM.

## Evolución del modelo de negocio de los desarrollos de vivienda social<sup>2</sup>

### *El origen*

El origen del modelo de negocio de los desarrollos de vivienda social fue la creación en 1972 del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT). El argumento de negociación del Gobierno Federal con los empresarios para convencerlos de que aportaran 5% del salario de los trabajadores a dicho fondo fue que el artículo 123 de la Constitución de 1917 establecía a las empresas de determinado tamaño la obligación, *no cumplida*, de dotar de vivienda a sus trabajadores, por lo que, de exigir su cumplimiento, se generaría un impacto considerable en las finanzas de las empresas; en cambio, la creación del INFONAVIT aliviaría la carga, generaría oportunidades de negocio para empresas relacionadas y daría un impulso a la economía en general en beneficio de los aportantes. Así, los empresarios aceptaron que se modificara la fracción XII del artículo 123, lo que permitió la creación del INFONAVIT y del FOVISSSTE.

En 1974 se emitió la Ley General de Asentamientos Humanos, que asignaba a los municipios la aprobación y cumplimiento de los entonces todavía llamados “planes de desarrollo urbano”, y se creó el Instituto de la Vivienda y el Desarrollo de la Comunidad (INDECO), con el objetivo de crear reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda mediante la adquisición de la tierra por la vía de la expropiación de terrenos ejidales y comunales y el pago de la indemnización con recursos del Gobierno Federal. Fue muy poco lo que alcanzó a hacer en el resto del sexenio, porque en el siguiente el INDECO fue liquidado.

La razón de focalizar la creación de las reservas territoriales en los terrenos ejidales y comunales fue que ocupan 50% del territorio nacional, y se estimaba que el monto de la indemnización establecido en la Ley Federal de Reforma Agraria sería satisfactorio para ellos, al suponerles una expectativa basada en una visión rural —equivocadamente, como después se vería—, y no una visión urbana, que se aceptaba tendrían los propietarios particulares de tierra rústica y más aún los de tierra urbana. El monto de la indemnización era el valor comercial agrícola, dos lotes tipo urbanizados y 20% de las utilidades que generara la venta de los terrenos al INFONAVIT y al FOVISSSTE, que asumieron el papel de desarrolladores. Por supuesto, los ejidatarios dudaban, con bastante razón, de que hubiera utilidades.

---

<sup>2</sup> Ramírez Favela, 2012.



El INFONAVIT y el FOVISSSTE adquirían la tierra mediante la compra a particulares en el interior y en la periferia de las ciudades a precios comerciales, y terrenos ejidales y comunales por la vía de la expropiación, con la intervención del Gobierno Federal, en la periferia de las ciudades.

En 1982, la nueva Administración Pública Federal creó el Programa de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, que llegó a crear 17 mil hectáreas de reservas territoriales en la periferia de las ciudades entre 1985 y 1988, y para ello el procedimiento para determinar el monto de la indemnización se modificó considerando a la reserva territorial como *empresa de indudable beneficio para la comunidad*, con lo que se pudo aplicar el artículo 121 de la Ley Federal de Reforma Agraria, según el cual la indemnización era *el valor comercial en función del destino final*. Es decir, el *valor residual del terreno*, algo que fue aceptable para los ejidatarios.

Así, el modelo de negocio de los desarrollos de vivienda de interés social se estableció de la siguiente forma:

- Para conciliar los intereses de empresas y sindicatos, el órgano de gobierno del INFONAVIT se integró con la participación del Gobierno Federal y la representación de los sectores obrero y patronal, y se aceptó que los proyectos de desarrollos de vivienda social fueran resultado de promociones de ambos sectores.
- El INFONAVIT y el FOVISSSTE adquirían los terrenos necesarios en el Distrito Federal de particulares; en la periferia de las ciudades, a partir de 1985, mediante compra al Gobierno Federal de las reservas territoriales.
- El INFONAVIT y el FOVISSSTE eran los desarrolladores de vivienda social, para lo cual contrataban a empresas particulares para las ingenierías y las obras de infraestructura y edificación, y la colocación de la vivienda correspondía a las promociones de sindicatos y empresas empleadoras de obreros.

### *El gran cambio en el plan de negocio para desarrollos de vivienda social*

Veinte años después, en 1992, se produjeron los tres cambios significativos en el urbanismo en México ya citados:

- La reducción en la creación de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.
- Las modificaciones a la legislación agraria que permitió la incorporación de terrenos ejidales a los desarrollos de vivienda social por vías distintas a la expropiación.
- El INFONAVIT y el FOVISSSTE dejaron de ser desarrolladores de vivienda social y se convirtieron en bancos de segundo piso.

Fue entonces que empresas que eran contratadas para las ingenierías y las obras de infraestructura y edificación por el INFONAVIT y el FOVISSSTE se transformaron en desarrolladoras de vivienda social, con el mismo modelo de negocio en el que habían venido participando como contratistas. Así, los nuevos desarrolladores de vivienda fueron afinando su modelo de negocio hasta llegar a perfilarlo con los siguientes componentes:

- Adquirían terrenos con recursos propios en el Distrito Federal por compra a particulares y en el resto del país principalmente mediante compra de parcelas ejidales, previo paso a dominio pleno.
- Obtenían créditos para las obras de cabecera, infraestructura y edificación, facilitados mediante ministraciones de acuerdo con el avance de esas obras.
- Con el propósito de disminuir lo más posible el costo financiero, los programas de las obras de cabecera, infraestructura y edificación se acompañaban al programa de ventas.

Según el Informe sobre el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, primer sexenio en que verdaderamente operó la legislación agraria por el tiempo requerido para establecer las instituciones y los procedimientos, la superficie aportada a desarrollos de vivienda social por la vía de la expropiación fue de 17 mil hectáreas, por la compra de parcelas 51 mil y por la aportación de terrenos de uso común a sociedades civiles o mercantiles seis mil. Por la vía de la compra de parcelas 68% y sólo 23% mediante expropiación concertada.

Con este modelo las inversiones por parte del desarrollador se limitaban a la compra del terreno, los costos financieros se moderaban con el acompañamiento de los programas de ventas con los de obras de cabecera, infraestructura y edificación, y si bien las utilidades antes de impuesto rondaban alrededor de 10% sobre ventas, la tasa interna de retorno era bastante alta y más que satisfactoria, porque una parte del financiamiento de las obras se fundaba en el crédito y el resto en el producto de las ventas.

### **Nuevos modelos de negocio para desarrollos de vivienda social**

Los modelos de todos los negocios, en todo el mundo, han evolucionado para dejar atrás criterios patrimonialistas y de evaluación con base en utilidades, para pasar convertirse en modelos de negocio con inversión mínima y alta rotación en el flujo de dinero. Es por ello que, para los desarrollos de vivienda social, los nuevos modelos de negocios combinan figuras jurídicas para la aportación del suelo con figuras jurídicas para su financiamiento.

### *Figuras jurídicas*

A partir del supuesto, incuestionable, de que los desarrollos de vivienda social en solución horizontal requieren como insumo básico la tierra barata, ésta necesariamente estará en la periferia de las ciudades en terrenos ejidales y comunales, por lo cual es necesario partir de lo dispuesto en la Ley Agraria.

### *La expropiación*

La fracción II del artículo 93 reconoce como causa de utilidad pública que justifica la expropiación de terrenos ejidales y comunales la “realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo”, y el monto de la indemnización lo establece en el artículo 94 indicando que “será determinado por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados”. Los problemas que ofrece esta vía son los siguientes:

- El proceso de expropiación es muy lento.
- Los criterios de valuación del INDAABIN conducen a determinar el monto de la indemnización conforme al uso del terreno en la fecha del avalúo, prácticamente en todos los casos muy por debajo de las expectativas que despierta en los ejidatarios el proyecto que justifica la expropiación.
- En principio, los ejidatarios y comuneros perciben el acto expropiatorio como una agresión: *me quitas mi tierra porque la necesitas y me pagas lo que quieres*.
- Los ejidatarios y comuneros pueden acudir a tribunales para inconformarse en juicios muy prolongados que quitan oportunidad a una solución favorable al proyecto.

### *Compra de parcelas en dominio pleno*

Los artículos 81 y 82 de la Ley Agraria establecen que cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en los términos del artículo 56, la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto por los artículos 24 a 28 y 31<sup>3</sup> de esta ley, podrá resolver que los ejidatarios puedan

---

<sup>3</sup> Las formalidades son que la primera convocatoria debe anunciarse con 30 días de anticipación, que el quorum sea de 75% de los ejidatarios censables y las decisiones se tomen con las dos terceras partes de

a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas, cumpliendo lo previsto por esta ley.

Una vez que la asamblea hubiere adoptado la resolución prevista en el artículo anterior, los ejidatarios interesados podrán, en el momento que lo estimen pertinente, asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, en cuyo caso solicitarán al Registro Agrario Nacional que las tierras de que se trate sean dadas de baja de dicho Registro, el que expedirá el título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la localidad. Desde la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común.

Según los artículos 84 y 86, en caso de la primera enajenación de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, los familiares del enajenante, las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, los ejidatarios, los avecindados y el núcleo de población ejidal, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer en un término de 30 días naturales contados a partir de la notificación, a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Si no se hiciere la notificación, la venta podrá ser anulada. Agregan que los gobiernos de estados y municipios tendrán derecho de preferencia, que es un derecho del tanto justificable si las parcelas se encuentran en área urbanizable.

La primera enajenación a personas ajenas al núcleo de población de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno será libre de impuestos o derechos federales para el enajenante y deberá hacerse cuando menos al precio de referencia que establezca el Indaabin o cualquier institución de crédito.

Los ejidatarios que hayan asumido el dominio pleno de sus parcelas pueden constituir una sociedad mercantil o civil con la aportación de sus parcelas, o aportarlas a una sociedad mercantil o civil en la que participen instituciones públicas y de particulares.

Los riesgos que presenta esta figura son menores que los de la expropiación, pero no está exento de ellos. Los más importantes son:

- La dificultad de reunir el quórum exigido en la asamblea que apruebe la adopción del dominio pleno de las parcelas por ausentismo o fallecimiento de los ejidatarios titulares de las parcelas.
- El tiempo que requiere el Registro Agrario Nacional para emitir los títulos de propiedad en dominio pleno de las parcelas, que oscila entre 8 y 12 meses, lo que en ocasiones trae como resultado la cancelación de la operación.

- Los desarrollos de vivienda social exigen que las parcelas que se adquieran se puedan integrar en un solo polígono, y se da el caso de que el propietario de una parcela que se encuentra en ubicación estratégica para el proyecto decida no vender, lo que implica que se pierdan los gastos realizados y se retrase el inicio del desarrollo hasta convencer al remiso o hasta encontrar otro terreno.
- Frecuentemente, los parcelarios basan sus expectativas en operaciones realizadas no comparables y establecen un precio no aceptable para la viabilidad financiera del proyecto.
- Ya cerrada la operación y así hayan pasado ene años, con base en el artículo 49 de la Ley Agraria “los núcleos de población ejidales o comunales que hayan sido o sean privados ilegalmente de sus tierras o aguas podrán acudir, directamente o a través de la Procuraduría Agraria, ante el Tribunal Agrario para solicitar la restitución de sus bienes”. Esta disposición no establece límites, y así ha sucedido que años después de cerrada la operación, y con la asesoría de cierto tipo de abogados, reclame derechos por cualquier detalle, aunque no sea válido, pero a veces logra una negociación *a su favor*.

### *Aportación de terrenos de uso común*

Según los artículos 73 y 75, las tierras ejidales de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas.

En los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participe el ejido; éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios conforme al siguiente procedimiento:

- I. La aportación de las tierras deberá ser resuelta por la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta Ley;
- II. El proyecto de desarrollo y de escritura social respectivos serán sometidos a la opinión de la Procuraduría Agraria, la que habrá de analizar y pronunciarse sobre la certeza de la realización de la inversión proyectada, el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y la equidad en los términos y condiciones que se propongan. Esta opinión deberá ser emitida en un término no mayor a treinta días hábiles para ser considerada por la asamblea al adoptar la resolución correspondiente. Lo anterior, sin perjuicio

de que, para los efectos de esta fracción, el ejido pueda recurrir a los servicios profesionales que considere pertinentes.

- III. En la asamblea que resuelva la aportación de las tierras a la sociedad, se determinará si las acciones o partes sociales de la sociedad corresponden al núcleo de población ejidal o a los ejidatarios individualmente considerados, de acuerdo con la proporción que les corresponda según sus derechos sobre las tierras aportadas.
- IV. El valor de suscripción de las acciones o partes sociales que correspondan al ejido o a los ejidatarios por la aportación de sus tierras deberá ser cuando menos igual al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito.
- V. Cuando participen socios ajenos al ejido, éste o los ejidatarios, en su caso, tendrán el derecho irrenunciable de designar un comisario que informe directamente a la asamblea del ejido, con las funciones que sobre la vigilancia de las sociedades prevé la Ley General de Sociedades Mercantiles. Si el ejido o los ejidatarios no designaren comisario, la Procuraduría Agraria, bajo su responsabilidad, deberá hacerlo.

Las sociedades mercantiles o civiles constituidos mediante aportación de terrenos de uso común pueden ser solamente del ejido o de los ejidatarios, o en participación con entidades públicas y/o de particulares.

Los problemas que presenta esta figura son los siguientes:

- La dificultad de reunir el quórum exigido en la asamblea que apruebe la aportación de los terrenos de uso común a sociedades mercantiles o civiles, así como de obtener el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los asistentes.
- Los terrenos de uso común son objeto de una explotación por todos los ejidatarios individualmente o en grupos, conforme a un reglamento que apruebe la asamblea, lo cual conduce a la oposición de grupos de ejidatarios que consideran lesivo a sus intereses el proyecto de aportación, oposición que, aun cuando ese proyecto haya sido aprobado por la asamblea, acuden al Tribunal Agrario en busca de anular el acuerdo de la asamblea.
- Si bien la Ley Agraria establece que la opinión de la Procuraduría Agraria debe emitirse en un término no mayor a 30 días hábiles para ser considerada por la asamblea al adoptar la resolución correspondiente, en la práctica se toma más tiempo y asume que su opinión es, en la práctica, condicionante para la aprobación del proyecto, independientemente de la opinión de la asamblea ejidal.

- El tiempo que requiere el Registro Agrario Nacional, después de la aprobación de la Procuraduría Agraria, para emitir los títulos de propiedad en dominio pleno de los terrenos, que oscila entre 8 y 12 meses, y que en ocasiones trae como resultado la cancelación de la operación.

### *El valor o precio de la tierra*

En los medios académicos y gubernamentales existen dos hipótesis sobre de dónde resulta el valor o precio de la tierra —uso los dos términos para no entrar en discusiones—:

- Lo fijan los ejidatarios con base en sus expectativas de valor o precio aprovechando la necesidad de los desarrolladores y con referencias no siempre comparables. Es la hipótesis menos extendida.
- La hipótesis más extendida es que lo fijan los desarrolladores aprovechando la ignorancia de los ejidatarios.

La verdad es que, como en cualquier mercado, el vendedor aspira al mayor precio posible y el comprador al menor, pero el comprador tiene un tope en función de su proyecto —principalmente ubicación, tipo de vivienda, inversiones y gastos requeridos—. La negociación se cierra cuando los desarrolladores se plantan en su proyecto y en su límite de utilidades, y los ejidatarios se convencen de que no encontrarán una mejor oferta y tienen apetito de dinero.

## **Figuras financieras**

### *Los contratos de asociación en participación*

Los contratos de asociación en participación comprometen a dos personas físicas o morales a aportar bienes, derechos o servicios en un proyecto de negocio, y a compartir los beneficios bajo condiciones pactadas. Estos contratos sólo obligan a las partes y no tienen efectos ante terceros.

Con el propósito de no tener que invertir capital de riesgo en la compra de tierra, algunos desarrolladores de vivienda han acudido a esta figura en la cual los ejidatarios aportan individualmente a la asociación en participación la propiedad de sus parcelas, o los terrenos de uso común con los que han constituido su sociedad mercantil o civil, y el desarrollador aporta lo necesario en materia financiera, de tecnología, gestión de licencias y permisos, obras, y comercialización y administración del desarrollo. Las condiciones generalmente usadas para repartir los

beneficios del desarrollo son dos: un porcentaje de las utilidades o un porcentaje de las ventas.

Ambas opciones son riesgosas por la desconfianza tradicional de la población campesina de la urbana, pero es más riesgosa la primera porque tiene que ser con base en el estado anual de resultados, difícil de comprender por los campesinos, de ahí que se ha venido optando por la participación en las ventas y acudiendo a fideicomitir los contratos de asociación en participación, que al ser signados ante fedatario público adquieren efectos ante terceros.

Conforme los artículos 381 a 393 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, los fideicomisos son contratos en los que:

- El fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la institución fiduciaria.
- Pueden ser objeto del fideicomiso bienes y derechos, y los bienes que se den en fideicomiso se considerarán afectos al fin a que se destinan y sólo podrán ejercitarse respecto a ellos los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran.
- La institución fiduciaria tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso.
- El contrato fiduciario deberá signarse ante fedatario público si los bienes fideicomitados son bienes inmuebles, cualquiera sea su valor.

### **Bancos de tierra**

Los bancos de tierra se constituyen con dinero de fondos de inversión, fideicomisos de bienes raíces (Fibra) o de Afores; para desarrollos de vivienda social presentan dos modalidades:

- El desarrollador elige el terreno y lo compra con capital de riesgo o con un financiamiento a corto plazo, y lo revende al fondo de inversión, Fibra o Afore con el compromiso de volver a comprarlo en un precio pactado conforme lo vaya necesitando. Una especie de mercado de futuros.
- El fondo de inversión, los Fibra o la Afore identifican un terreno con potencial para un desarrollo de vivienda social, lo compran y lo revenden a un desarrollador.



## BIBLIOGRAFÍA

- RAMÍREZ FAVELA, Eduardo. 2012. "Apuntes sobre el proceso de urbanización en México", Ecos del Desarrollo Urbano, núms. 172 y 173. Ciudad de México: Sedesol, octubre.
- . 2009. "La nueva Ley Agraria y el desarrollo urbano. Impacto de las leyes concurrentes", tesis para obtener el grado de Doctor en Urbanismo, ciudad de México: UNAM.



# ELEMENTOS FINANCIEROS PARA EL DESARROLLO URBANO

---

Alberto Ramos y Bolaños\*

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo urbano es el proceso de transformación del patrón territorial y de los asentamientos humanos mediante el cual se contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de la población y se consolida una base para impulsar las actividades económicas y productivas del país.

En México, en las últimas décadas, los problemas de nuestras ciudades se han agudizado, derivados de la evidente ausencia de una política de desarrollo urbano que estructure el Sistema Urbano Nacional y asegure canalizar adecuadamente los escasos recursos económicos y financieros con que cuenta el país de acuerdo con una estrategia nacional de desarrollo.

La intensidad del proceso de urbanización ha implicado, en la mayoría de los casos, el crecimiento anárquico de las ciudades, una expansión territorial desmedida, la proliferación de asentamientos irregulares y un incremento progresivo en los déficits de infraestructura básica, urbana y de servicios; asimismo, el acelerado crecimiento urbano ha rebasado la capacidad de los gobiernos para regular y ordenar los espacios en las ciudades debido a la falta de un sistema eficiente de planeación y administración urbanas.

Las desigualdades regionales se han ampliado como consecuencia de la falta de programas y acciones de gobierno que orienten el gasto público y la inversión privada hacia áreas y sectores estratégicos. Hoy nuestro país enfrenta una gran disparidad y desigualdad en infraestructura que afecta directamente la competitividad de nuestras ciudades, la productividad y el bienestar de la población.

La creciente brecha entre las demandas propias del desarrollo urbano, particularmente en infraestructura y servicios, y la disponibilidad de recursos públicos, es un problema que está presente prácticamente en todo el país, aunque en diferente medida y cuya solución requiere la adopción de un modelo de gestión diferente a los métodos que hasta ahora se han utilizado.

---

\* Profesor de Planeación Urbana y Regional de la División de Estudios de Posgrado Facultad de Arquitectura, UNAM.

La gran mayoría de la población enfrenta un indiscutible déficit de infraestructura urbana. La enorme y creciente diferencia entre las necesidades de infraestructura y servicios de la población y los recursos que las autoridades han invertido a lo largo de los últimos años para satisfacer estas necesidades es patente en todas partes: vías de comunicación congestionadas; puentes que necesitan reparación; sistemas de tránsito y áreas recreativas sin mantenimiento, y hospitales, escuelas y plantas de tratamiento que necesitan rehabilitación y reparaciones urgentes. A su vez, la atención de todos estos problemas impone costos enormes a la sociedad.

Actualmente, los gobiernos locales hacen frente a un contexto de gran complejidad, derivada de la transferencia de funciones que tienen a su cargo desde hace algunos años; este entorno está compuesto por una gran variedad de factores, que se caracterizan principalmente, entre otros muchos aspectos, por la cada vez mayor demanda de la sociedad por la prestación y dotación de servicios públicos oportunos y de calidad.

El conjunto de factores locales, como la ineficiencia e incapacidad administrativa, junto con otros de carácter macroeconómico (Lucca, s/a), han ocasionado que el déficit fiscal de los municipios sea cada vez más grande, dando primordial importancia a la exploración y análisis de nuevos esquemas para el financiamiento de proyectos de infraestructura y servicios de escala urbana y metropolitana.

## FINANCIAMIENTO BÁSICO DEL GOBIERNO

Seis son las formas básicas con las cuales los gobiernos locales han obtenido los recursos que permiten financiar, entre otros, el desarrollo urbano (Lucca, s/a):

*Tarifas de consumo*, es el precio que pagan los usuarios o consumidores de un servicio público al Estado o al concesionario a cambio de la prestación del servicio; se aplican básicamente para aquellos servicios en los que el consumo individual es susceptible de ser medido (la electricidad, el agua, las telecomunicaciones, el transporte público, etcétera).

*Impuestos locales*, son cargas obligatorias que las personas y las empresas tienen que pagar para financiar al Estado; con los impuestos el Estado dispone de fondos para financiar la construcción de infraestructuras y prestar los servicios públicos; se pagan independientemente del nivel de uso de los servicios, y entre ellos destacan los impuestos personales, los impuestos a las actividades comerciales y los impuestos prediales, que según algunos especialistas tienen un significativo potencial para transformarse en un importante medio de financiamiento para el desarrollo urbano (Ruelas, 2010).

*Financiamiento directo*, significa transferir la provisión de servicios públicos e infraestructura al sector privado mediante mecanismos de concesión, asociación para la inversión conjunta (asociaciones público-privadas) y esquemas de construcción, operación y transferencia (COT). La concesión es el otorgamiento del derecho de explotación por un periodo determinado de bienes y servicios que hace una administración pública a una entidad, generalmente privada; la concesión tiene por objeto el financiamiento y administración de los bienes públicos mediante el uso, aprovechamiento y explotación de las instalaciones o de la construcción de obras y servicios de cualquier índole.

*Participaciones y aportaciones federales*, son los recursos que tienen derecho a percibir los estados y los municipios por la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el rendimiento de las contribuciones especiales. Las aportaciones son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados y municipios con la condición de que se gasten en la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la ley (Reyes, 2011).

*Crédito bancario*, es un préstamo en dinero que compromete a quien lo recibe a devolver la cantidad solicitada en el tiempo o plazo definido según las condiciones establecidas, más intereses, seguros y costos asociados, si los hubiera. El crédito para financiar proyectos se ha utilizado en México desde la época colonial; la Iglesia y los comerciantes acaudalados aportaban el crédito para los proyectos de gobierno. El crédito puede ser de carácter local, a través de la banca nacional de desarrollo o de los organismos multilaterales de crédito, como el BID y el Banco Mundial, o por medio de la banca comercial.

*Mercado de capitales* (nacional o internacional), mediante la emisión de bonos y títulos municipales, básicamente consiste en obtener dinero con la venta de títulos bursátiles a través de la Bolsa de Valores, los cuales van dirigidos a diferentes tipos de inversionistas. Estos títulos representan el compromiso del emisor de restituir el capital, más los intereses y rendimientos convenidos en una fecha de vencimiento determinada.<sup>1</sup>

El financiamiento a través de bonos puede ser utilizado por los gobiernos o por las empresas mercantiles establecidas como sociedades anónimas en las que pueden participar los gobiernos locales, que acuden al mercado de valores para participar como emisores de títulos para recaudar recursos. El costo por este tipo de financiamiento puede variar según las características del título que se haya emitido, entre otras variables. En la emisión de bonos y títulos municipales y la fijación

---

<sup>1</sup> Cfr. Álvarez, G. *Financiamiento para la infraestructura*.

de la tasa de interés, el análisis crediticio de la viabilidad de pago del municipio juega un papel determinante (Lucca, s/a).

Por otra parte, independientemente de los esquemas de financiamiento, los gobiernos locales, particularmente los municipales, necesitan capacitar al personal y modernizar sus modelos de gestión, y en especial los de gestión urbano-financiera, de tal manera que se generen condiciones de confianza para tener acceso a los mercados de dinero.

## **EL SISTEMA FINANCIERO PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO**

Después de terminada la lucha armada de la Revolución Mexicana, la participación del Estado en el proceso de reactivación del crecimiento económico y social del país fue determinante. En materia financiera, el Gobierno Federal adoptó diversas medidas tendientes a impulsar el ahorro y la canalización de recursos crediticios a la actividad económica, entre las cuales destacan la constitución de las “instituciones nacionales de crédito”, figura que posteriormente fue complementada con los fideicomisos públicos de fomento económico, entidades paraestatales de carácter financiero especializadas en sectores específicos.

La Ley de Instituciones de Crédito establece que el Sistema Bancario Mexicano está integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico.<sup>2</sup> De igual forma, señala que el Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano a fin de que éste oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional.

Para el caso específico de las instituciones de banca de desarrollo, la propia ley señala que atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión les asigne como especialidad en sus respectivas leyes orgánicas.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el sector de la banca de desarrollo está regulado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual, lo ha agrupado en tres sectores estratégicos: sector rural, sector industrial y sector de servicios.

Las Instituciones Nacionales de Crédito o Banca de Desarrollo Nacional son entidades de la Administración Pública Federal supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Estas entidades cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo fin es promover el desarrollo de diferentes sectores

---

<sup>2</sup> *Ley de Instituciones de Crédito*, artículo 3.

productivos del país considerados de alto riesgo o que requieran montos importantes de inversión conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo (SHCP, 1988:64).

Hoy en día en México existen seis bancos de desarrollo y un organismo público de fomento denominado Financiera Rural:<sup>3</sup>

- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada, S.N.C.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
- Nacional Financiera, S.N.C.
- Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.
- Financiera Rural.

Estas Instituciones tienen como objetivo financiar y facilitar el desarrollo nacional de diferentes sectores. El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), es la institución crediticia nacional encargada de fomentar, entre otros aspectos, la infraestructura y los servicios públicos relacionados con el desarrollo urbano.

Además de estas instituciones, otros fideicomisos y fondos relacionados con la agricultura (FIRA) y el sector rural (FOCIR) integran los fideicomisos públicos de fomento económico,<sup>4</sup> mientras que Financiera Rural es un organismo público descentralizado.

La banca de desarrollo en México y en el mundo ha tomado mayor relevancia a partir de la crisis global de finales de la década pasada. Como consecuencia de la falta de liquidez en los mercados, los gobiernos se han visto obligados a destinar recursos a los proyectos de infraestructura necesarios para el desarrollo de las ciudades a través de la banca de desarrollo. Sin la participación de la banca de desarrollo, estos proyectos no serían factibles de financiamiento, principalmente por falta de liquidez. Asimismo, la banca de desarrollo juega un importante papel en la captación y colocación de recursos provenientes de organismos internacionales promotores del desarrollo, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.

En el sector de los servicios de la banca de desarrollo, Banobras es la entidad más vinculada con los proyectos de desarrollo urbano, ya que tiene entre sus objetivos financiar o refinanciar proyectos de inversión pública o privada en materia

---

<sup>3</sup> Sólo incluye a las entidades sectorizadas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>4</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 47.

de infraestructura y servicios públicos, así como generar el fortalecimiento de las tres esferas de gobierno, en especial la municipal. BANOBRAS, en particular, ofrece financiamiento a los municipios para obras tales como pavimentación, electrificación, drenajes sanitario y pluvial, sistemas de agua, alumbrado público y edificios para el equipamiento municipal, entre otros muchos rubros.

Existen programas como el BANOBRAS-FAISM (Fondo de Apoyo para la Infraestructura Social Municipal, Fondo 3, Ramo 33), por medio del cual Banobras le presta a los municipios hasta 25% de lo que les corresponde de este fondo desde el principio de su administración. Además, los municipios pueden financiar dichos proyectos con el apoyo adicional de fondos estatales o de la Federación.

Asimismo, se cuenta con el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), el vehículo de coordinación del gobierno de México para el desarrollo de infraestructura en los sectores de comunicaciones, transporte, agua, medio ambiente y turismo. Este fondo apoya en la planeación, diseño, construcción y transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica en los que participe el sector privado.

Para ello, el FONADIN apoya el desarrollo del Programa Nacional de Infraestructura; busca maximizar y facilitar la movilización de capital privado a proyectos de infraestructura; es una plataforma financiera para promover la participación de los sectores público, privado y social; toma riesgos que el mercado no está dispuesto a asumir; hace bancables proyectos con rentabilidad social y/o con baja rentabilidad económica, y busca el otorgamiento de financiamientos de largo plazo en condiciones competitivas.

El Fondo Nacional de Infraestructura se constituyó con los recursos provenientes del Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) y del Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA). En total, los recursos del Fonadin sumaron en un principio 40 mil millones de pesos, y se espera que con la realización de los activos con que cuenta en los próximos cinco años pueda canalizar recursos hasta por 270 mil millones de pesos.<sup>5</sup>

En otra área de la banca de desarrollo, Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN) cuenta con el Programa de Cadenas Productivas, por el cual un estado o municipio puede contar, anticipadamente, con los recursos para iniciar una obra o proyecto sin pagar el costo del financiamiento.

El programa funciona por mediación de un sistema de factoraje electrónico donde se descuentan facturas de manera automatizada con instituciones bancarias privadas con la garantía de NAFIN. Dicho programa es atractivo para los municipios,

---

<sup>5</sup> FONADIN, Presentación Institucional, 2012.



que pueden iniciar una obra varios meses antes de la fecha en la que van a contar con los recursos necesarios, sin dejar a los proveedores sin liquidez para cubrir los costos del proyecto.

Existen otros programas de la banca de desarrollo que tienen impacto en los municipios. Un ejemplo es el programa que hasta hace poco encabezaba la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHF) y que hoy estará a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) a través de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), referente a los hasta hoy denominados Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS).<sup>6</sup>

Los DUIS son áreas de desarrollo integralmente planeadas que contribuyen al ordenamiento territorial de los estados y municipios promoviendo de manera simultánea un desarrollo urbano ordenado, justo y sustentable. Los DUIS son proyectos mixtos de participación federal, estatal y municipal en los que participan promotores y desarrolladores inmobiliarios.

A través del Grupo de Evaluación de Proyectos DUIS (GEPDUIS) se otorga a los proyectos certificados como proyectos DUIS un paquete de apoyos técnicos y financieros. El GEPDUIS está conformado por la Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Energía (SENER), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), SHF, Banobras, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y la recientemente formada Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU).

## **ELEMENTOS PARA EL FINANCIAMIENTO URBANO**

De acuerdo con Carlos Lucca, existen diversos instrumentos de financiamiento para proyectos de desarrollo urbano que han sido explorados con éxito por varias ciudades del mundo, los que aquí se analizan en forma sintética y que se pueden utilizar según las condiciones económicas, políticas y sociales de cada ciudad.

### **Contribución por mejoras (CM)**

La contribución por mejoras es un impuesto a la revaluación inmobiliaria que generan las obras públicas realizadas por el gobierno en una determinada zona. Esta

---

<sup>6</sup> Se está por hacer oficial el cambio de denominación a "desarrollos certificados".

revaluación significa un incremento patrimonial para los propietarios de los inmuebles beneficiados, y una parte o la totalidad de la plusvalía generada es transformada en ingresos para el gobierno local mediante una contribución pecuniaria equivalente de los beneficiados (Sandroni, s/a).

Este mecanismo de generación de ingresos para la ciudad se utiliza en países latinoamericanos por lo menos desde comienzos del siglo xx. En México se ha utilizado en algunos estados de la República con resultados muy significativos, principalmente derivado de proyectos de infraestructura urbana.

La aplicación de este instrumento tiene dos puntos de vista. Uno desde la perspectiva de la revaluación de los inmuebles derivada de las obras, que trata de recuperar las plusvalías urbanas generadas en beneficio de la ciudad y que deberán ser pagadas por los propietarios de los inmuebles beneficiados por las obras de mejoramiento, en cuyo caso el límite de la contribución deberá ser el monto de la revaluación inmobiliaria estimada.

El otro punto de vista para la aplicación de la contribución por mejoras se deriva de la perspectiva del costo de la obra, y en este caso cada propietario beneficiado deberá pagar como contribución sólo la parte alícuota que le corresponda o una parte de ella.

Para la aplicación de este instrumento existen algunos obstáculos conceptuales y de operación que habrán de analizarse para cada caso en particular; cobrar contribuciones adicionales a los impuestos ya considerados elevados para invertirlos en obras que la población acredita que deberían ser financiadas por impuestos ya pagados le acarrea a los gobernantes un considerable desgaste político. Esto significa que para ser efectivamente cobrada la contribución por mejoras, ésta deberá ser resultado de un acuerdo entre el poder público y la sociedad que será beneficiada por la inversión.

### **Derechos de explotación inmobiliaria y comercial**

Es un mecanismo por el cual la autoridad local autoriza a los concesionarios del transporte el uso comercial de las áreas dentro y en torno a las estaciones de transferencia de pasajeros y terminales de transporte urbano y metropolitano.

Con este esquema se generan ingresos adicionales al cobro de los derechos de concesión y permisos de transporte, con los cuales se pueden subsanar los subsidios otorgados por el gobierno local al servicio de transporte. Este sistema, que es utilizado en grandes ciudades como Tokio, permite a la autoridad responsable del transporte obtener recursos adicionales derivados de la explotación inmobiliaria y por derechos de uso de los espacios a su cargo con los que se compensa el déficit

que genera el costo del servicio, particularmente en los casos que tiene a su cargo directamente, como el metro de la ciudad de México.

### **Impuesto compartido (*Tax Base Sharing*)**

Derivado de un acuerdo entre dos o más entidades de gobierno local, se constituye un fondo con el que se compensen las disparidades territoriales y de servicio. Este fondo se integra por un porcentaje de la recaudación de algunos impuestos o derechos locales cobrados por las entidades asociadas que lo conforman, que es redistribuido entre ellas conforme a ciertos criterios acordados que contribuyan a la consolidación del proceso de desarrollo urbano de cada localidad de acuerdo a la estrategia planteada en sus programas de desarrollo urbano.

Con este mecanismo, es posible compensar en el mediano y largo plazo las disparidades territoriales y de servicios de salud, educación y empleo, entre otros factores, a fin de establecer un esquema de complementariedad equilibrada para reducir el impacto negativo por la concentración y desequilibrio de servicios e infraestructura que afectan en conjunto a las localidades asociadas.

Su objetivo principal es compartir parte de la base impositiva con una mayor eficiencia y equidad en los espacios metropolitanos y ámbitos urbanos conurbados que se caracterizan por importantes desigualdades territoriales.

Existen experiencias de éxito de la aplicación de este esquema en ciudades de Estados Unidos (Minnesota) en las que un porcentaje importante del incremento en la recaudación de impuestos a la propiedad y el mercado inmobiliario en los sectores industrial y comercial se destina al fondo establecido para luego distribuirlo entre las localidades que forman parte del esquema, de acuerdo con indicadores de disparidad territorial, infraestructura y servicios.

### **Captación de la plusvalía urbana**

Con el propósito de que los gobiernos locales autoricen inversiones privadas de proyectos urbanos inmobiliarios, en diversas ciudades del mundo se han establecido políticas y normas que obligan al desarrollador a llevar a cabo infraestructuras y equipamientos de carácter público en aquellas zonas de la ciudad en las que pretende invertir, a fin de garantizar un desarrollo urbano adecuado.

Sin embargo, derivado de esta condición, en ocasiones el proyecto se autoriza cambiando el uso del suelo e incrementando ventajosamente las densidades e intensidades de uso sobre las permitidas por el plan de desarrollo urbano local y su normatividad vigente, supuestamente, siempre que no entre en conflicto con

las características urbanas que presente dicha zona de la ciudad y no altere su estrategia de desarrollo.

Considerando que se cumplan con los principios básicos que aseguren la congruencia de desarrollo de la ciudad, el beneficio asociado de este sistema de obligaciones permite establecer un mecanismo de captura de una porción de las plusvalías generadas por el proyecto, como parte de la dinámica del mercado inmobiliario y de las inversiones públicas existentes en el lugar, en beneficio de la comunidad y sin costo alguno para el gobierno local.

Este mecanismo requiere un riguroso sistema de supervisión, control y seguimiento de las autoridades, tanto del plan de desarrollo de la ciudad, como del cumplimiento de las obligaciones en tiempo, forma y calidad por el desarrollador, a fin de que las autorizaciones y obligaciones establecidas realmente contribuyan a la consolidación de la infraestructura, el equipamiento urbano y los servicios de la ciudad.

### **Ajuste de tierra (*Land Readjustment*)**

A fin de reducir los costos de adquisición de suelo para el desarrollo de proyectos urbanos de impacto social y económico de beneficio para la localidad, los propietarios de la tierra en los que la autoridad pretende llevar a cabo un proyecto de desarrollo ceden al gobierno local la reserva territorial suficiente a fin de que, de acuerdo a un plan parcial de desarrollo, éste lleve a cabo la regularización de los terrenos en términos de zonificación, subdivisiones, estructura urbana, afectaciones y derechos de vía que aseguren el desarrollo del proyecto.

En compensación a la aportación de los propietarios de los terrenos, mediante un acuerdo, el gobierno local les retorna lotes de menor superficie y de mayor valor a consecuencia del proyecto, debidamente regularizados con servicios, quedando un excedente de tierra en manos del gobierno local, con el cual integra un banco de tierra que, en su oportunidad, podrá comercializar a precios de mercado para diversos usos.

Este esquema de desarrollo urbano ha sido utilizado con éxito en diversos proyectos urbanos, como el de Acapulco Diamante en México y otros en ciudades de Corea, Japón, Australia, Singapur y Alemania, entre otros países.

### **Fondos de operación (*Endowment Funds*)**

Son fondos para actividades específicas relacionadas con las actividades y los servicios urbanos (educación, cultura, salud, arte, etcétera). Se constituyen por medio

de la aportación de recursos económicos de entidades del sector público y privado a organizaciones debidamente constituidas, quienes son las responsables de su administración según su objetivo social y los lineamientos estatutarios específicos que establecen el destino que le deben dar a los recursos.

En principio, este tipo de fondos constituyen un mecanismo revolvente que se incrementa a lo largo del tiempo aumentando el flujo de recursos de que dispone para financiar aquellas actividades para las cuales fue creado, en tanto que permite la reasignación de los recursos públicos asignados originalmente para estas actividades hacia otras áreas de mayor prioridad para la comunidad y el gobierno local.

### **Concesiones comerciales**

Mediante el otorgamiento de derechos de explotación de servicios, el gobierno local, por medio de la concesión a terceros, ofrece el derecho de realizar actividades comerciales y de servicio en parques y espacios públicos, a cambio de un pequeño porcentaje de los ingresos estimados o a que el concesionario se responsabilice de mantener y conservar el espacio público que le ha sido dispuesto, reduciendo así los recursos presupuestales del gobierno local para la conservación y mantenimiento de los espacios públicos.

Del mismo modo, existen programas de publicidad y difusión, publica y comercial, que se concesionan para el financiamiento de programas de mantenimiento y conservación, como el que se realizó en São Paulo, en Brasil, para la reforestación urbana con un millón de árboles, con el financiamiento derivado de la publicidad contratada por empresas privadas que se expuso en las mallas que protegían a los árboles plantados.

### **Transferencia de potencialidad**

La transferencia de potencialidad es un instrumento utilizado para proteger a las áreas urbanas y rurales de la presión a la que son sometidas por el crecimiento y la expansión de las ciudades y para la construcción de vivienda de interés social destinada a la población de muy bajos recursos.

Formalmente, la transferencia de potencialidad es el proceso por el cual los derechos de edificación son transferidos de un predio o zona de emisión a otro predio o zona de recepción.

El principio en que se asienta este mecanismo es la posibilidad de que se separen los derechos de edificación excedentes de un predio para transferirlos y/o

venderlos. Esto permite a los gobiernos locales transferir la presión del desarrollo a áreas que pueden soportar una mayor intensidad de uso y de este modo orientar el crecimiento de la ciudad sin alterar el orden establecido en el plan de desarrollo. Asimismo, este esquema permite obtener una mayor flexibilidad en los patrones de uso del suelo y compensar financieramente a los propietarios de los terrenos.

Para la transferencia de potencialidad, el gobierno local le entrega a los propietarios de los predios ubicados en las zonas que se quiere preservar un conjunto de derechos de edificación derivados de tales predios, a cambio de destinar los recursos económicos que generan dichos créditos, a la preservación del patrimonio.

Por otra parte, se exige a los constructores y desarrolladores urbanos la adquisición de derechos de edificación para obtener una autorización de incremento de densidad en aquellas zonas que han sido previamente definidas como zonas de recepción y que, como se señaló, están conformadas por las zonas de la ciudad que se desea desarrollar. De este modo, los desarrolladores son incentivados a comprar los derechos de transferencia de potencialidad a los propietarios de los predios, generando con ello un flujo de fondos que permite financiar la recuperación/renovación/mantenimiento de la zona sin costo alguno para las finanzas públicas locales.

### **Asociaciones público-privadas (APP)**

Una asociación público-privada es un acuerdo contractual entre un organismo gubernamental y una entidad del sector privado para que permite esta última tenga una mayor participación en el desarrollo de proyectos.

Es un esquema del que desde 1992 el Reino Unido es pionero y ha venido utilizando. Con base en la iniciativa de financiamiento privado (PFI, por su siglas en inglés), el gobierno del Reino Unido utiliza el modelo de las asociaciones público-privadas para desarrollar y entregar toda clase de infraestructura, desde escuelas hasta instalaciones militares. Actualmente, este tipo de proyectos representa entre 10 y 13% del total de la inversión en infraestructura pública del Reino Unido, y a la fecha, tan solo en ese país, se han firmado alrededor de 580 contratos por un valor de más de 40 000 millones de dólares.<sup>7</sup>

Las asociaciones público-privadas ofrecen varios beneficios a los gobiernos que están intentando resolver los déficits de infraestructura o mejorar la eficiencia de los servicios que ofrecen a la población.

Las asociaciones público-privadas hacen posible que los costos de inversión se repartan durante la vida útil del activo, por lo que los proyectos de infraestructura

---

<sup>7</sup> World Bank Infrastructure Governance Roundtable, UK, APP Forum.

pueden adelantarse varios años, a diferencia del esquema tradicional de obra pública, que se financia de acuerdo con el avance de la construcción y que no siempre cumple con los presupuestos de inversión y los tiempos de entrega. Las asociaciones público-privadas tienen un historial probado de entrega a tiempo y sin rebasar los costos previstos; con ellas se comparten los riesgos entre el sector público y el privado, y con ellas se pueden disminuir los costos de infraestructura, al hacer más eficientes los procesos de construcción, operación, conservación y mantenimiento a lo largo de la vida útil del proyecto. De igual forma, debido a que en el contrato se incluyen indicadores de calidad, las asociaciones público-privadas aseguran altos niveles de calidad en el servicio a la población; por último, estas asociaciones aseguran que el sector público se centre en el valor y en las utilidades que obtiene en beneficio de su comunidad.

En algunos países, la participación del financiamiento privado es lo que hace que un proyecto sea considerado como una asociación público-privada. Estos mecanismos son utilizados en todo el mundo para construir nuevas instalaciones públicas y/o mejorar las existentes, tales como escuelas, hospitales, vialidades urbanas, carreteras, plantas de tratamiento de aguas residuales, redes de agua potable, sistemas de transporte y de alumbrado público, y prisiones, entre muchos otros.

En comparación con los modelos tradicionales de desarrollo, en éste el sector privado asume un mayor papel en la planeación, financiamiento, diseño, construcción, operación, conservación y mantenimiento de las instalaciones públicas. El riesgo asociado con el proyecto se comparte, se distribuye y se transfiere a la parte que lo pueda manejar mejor.

Las asociaciones público-privadas no son un nuevo esquema de desarrollo de proyectos en México. Durante varios años ha existido colaboración entre dichos sectores, la cual ha permitido ampliar la infraestructura con que cuenta el país.

Como ejemplo de dichas asociaciones se han desarrollado:

- Proyectos de infraestructura productiva de largo plazo en el sector energía.
- Concesiones, principalmente en el sector carretero y del agua.
- Contratos de suministro de bienes y servicios en diversos sectores.

Las asociaciones público-privadas no son la única solución, y es poco probable que en el corto plazo reemplacen por completo al financiamiento y desarrollo tradicionales, si es que llegan a lograrlo. Sólo son una herramienta, entre muchas otras, con las que se puede financiar el equipamiento urbano, la infraestructura y los servicios de las ciudades.

La asociación público-privada es un concepto que engloba una diversidad de esquemas de inversión, desde las concesiones que se otorgan a particulares hasta los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.

En los años recientes se ha explorado una variedad de innovadores modelos de asociaciones público-privadas para llevar a cabo proyectos de infraestructura y servicios para el desarrollo urbano con el fin de afrontar los retos planteados en diversos sectores.

Algunos de los modelos de asociaciones público-privadas más significativos son (Eggers y Startup, 2008):

#### *Diseño-Construcción (DC)*

Bajo este modelo el gobierno se asocia con el sector privado para diseñar y construir infraestructura de acuerdo con los requerimientos establecidos por el gobierno. Después de terminar la construcción de las instalaciones, el gobierno asume la responsabilidad de operación y mantenimiento. Este esquema de desarrollo también se conoce como Construcción-Transferencia (CT).

#### *Diseño-Construcción-Mantenimiento (DCM)*

Este modelo es similar al de Diseño y Construcción (DC), excepto porque el sector privado también asume el mantenimiento de las instalaciones. El sector público sigue siendo el responsable de la operación.

#### *Diseño-Construcción-Operación (DCO)*

Bajo este esquema el sector privado diseña y construye. Una vez que la construcción de las instalaciones se ha terminado, el derecho de la nueva obra se transfiere al sector público, mientras que el sector privado las opera por un periodo específico. Este modelo de desarrollo también se conoce como Construcción-Transferencia-Operación (CTO).

#### *Diseño-Construcción-Operación-Mantenimiento (DCOM)*

Este esquema combina las responsabilidades del esquema de diseño y construcción con las de operación y de mantenimiento por un periodo específico con un socio en el sector privado. Al final de ese periodo, la operación de la obra de infraestructura se transfiere de nuevo al sector público. Este método de desarrollo también se conoce como Construcción-Operación-Transferencia (COT).

#### *Construcción-Propiedad-Operación-Transferencia (CPOT)*

El gobierno concede una franquicia a un asociado privado para financiar, diseñar, construir y operar infraestructura por un periodo específico. Al final de dicho periodo, la obra se transfiere de nuevo al sector público.



### *Construcción-Propiedad-Operación (CPO)*

El gobierno concede a una entidad privada el derecho de financiar, diseñar, construir, operar y mantener un proyecto. Dicha entidad privada retiene la propiedad del proyecto y no se le requiere que la transfiera al gobierno.

### *Diseño-Construcción-Financiamiento-Operación/Mantenimiento*

(DCFO, DCFM o DCFO/M)

Bajo este modelo, el sector privado diseña, construye, financia, opera y/o mantiene un proyecto de infraestructura bajo un arrendamiento de largo plazo. Al final de este periodo de arrendamiento, el proyecto se transfiere al sector público. En algunos países el modelo DCFO/M cubre tanto los modelos COP como los CPOT.

La APP también puede utilizarse para servicio de infraestructura existente, para lo cual existen algunos modelos:

### *Contrato de servicios*

El gobierno se asocia con una entidad privada para proporcionar los servicios públicos que anteriormente ofrecía el gobierno.

### *Contrato de administración*

Un contrato de administración difiere de un contrato de servicios en que la entidad privada es responsable de todos los aspectos de operación y mantenimiento del proyecto bajo contrato.

### *Arrendamiento*

El gobierno concede a una entidad privada el arrendamiento de un activo. El sector privado opera y mantiene el activo de acuerdo con los términos del arrendamiento.

### *Concesión*

El gobierno concede a una entidad privada los derechos exclusivos de operación y mantenimiento de un activo por un largo periodo de acuerdo con los requerimientos de desempeño establecidos por el gobierno. El sector público retiene la propiedad del activo original, mientras que el operador privado retiene la propiedad sobre cualquier mejora efectuada durante el periodo de concesión.

### *Desinversión*

El gobierno transfiere un activo, ya sea en parte o todo, al sector privado. Por lo general, el gobierno incluirá ciertas condiciones con la venta del activo para asegurar

que se efectúen las mejoras y que los ciudadanos continúen recibiendo el servicio.

Por lo general, las APP han probado ser efectivas como herramientas de desarrollo de infraestructura; sin embargo algunos proyectos no han estado a la altura de su valor esperado, debido principalmente a la incapacidad de los gobiernos locales para ejecutar y administrar asociaciones innovadoras.

Los problemas más comunes y significativos que se han identificado son los siguientes (Eggers y Startup, 2008):

#### *Organización deficiente*

A menudo, el éxito o fracaso de las APP puede tener su origen en el diseño inicial de las políticas, legislación y orientación para ellas. Un error común es poner demasiadas restricciones, condiciones y expectativas de transferencia de riesgo al promotor y organismos del sector privado involucrados, de manera que se vuelve imposible estructurar un trato financieramente factible. Otro error es tener expectativas poco realistas de las APP, considerando que va a proporcionar “dinero gratuito” o que serán la solución a todos los problemas.

#### *Falta de claridad en los objetivos del proyecto*

En ocasiones los patrocinadores carecen de un consenso sobre el propósito y resultados esperados del proyecto. Es entonces cuando los funcionarios del gobierno tratan de compensar esta falta con una especificación exagerada para las aportaciones.

#### *Deficiencia en el enfoque de la transacción*

El gobierno considera que las APP son simplemente instrumentos de financiamiento, cuando, de hecho, representan una forma muy diferente de trabajar. Esto conduce a un enfoque operativo deficiente.

#### *Aplicación de un modelo de riesgo inadecuado para el proyecto*

Gran parte de lo que distingue a los diversos modelos de APP es el nivel y la naturaleza del riesgo trasladado al sector privado. Un error común es transferir al sector privado el riesgo de demanda, es decir, la cantidad de uso que tendrá la infraestructura, incluso cuando el contratista privado no tiene control sobre los factores de la demanda.

#### *Falta de capacidad interna*

Aun cuando el gobierno cuenta con el apoyo de un cuerpo de asesores externos, hay muchas tareas que no pueden ser asignadas a consultores externos, y a menudo el organismo no tiene las capacidades internas para administrar APP complejas ni

un cuerpo especial que se ocupe de las necesidades estructurales imperativas que requieren de mucho tiempo.

*Incapacidad para hacer realidad el “valor por el dinero”*

Esta falla se presenta cuando los costos del préstamo y oferta asociados con las APP no son suficientemente compensados por las ganancias en eficiencia o cuando los funcionarios del gobierno no entienden realmente cómo probar el “valor por el dinero”.

*Planeación inadecuada*

Si no se toma en cuenta al mercado en la fase de planeación, los gobiernos podrían terminar con más proyectos que licitantes, lo que crearía un ambiente no competitivo. Por otro lado, si se tienen muy pocos proyectos, la industria podría cambiarse a una jurisdicción más activa.

El éxito de un proyecto a través de una APP significa evitar estos errores y vencer los retos. Los gobiernos locales necesitan tener un *enfoque completo del ciclo de vida del proyecto* y deben prestar la debida atención a todas sus fases, desde la política y de planeación, hasta la de negociación y, posteriormente, de administración.

Es necesario considerar que las prácticas indispensables para el éxito de proyectos desarrollados bajo un esquema de financiamiento derivado de una APP están referidos principalmente a los siguientes factores (Delgado, 2007):

1. Diseño de una política pública con enfoque en resultados
  - Congruencia entre el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y los planes estratégicos institucionales, con los objetivos de un nuevo esquema de inversión.
  - Contar con los insumos necesarios para su desarrollo (liberación de gastos de operación).
2. Conformación de grupos de trabajo (interno y externo)
  - Profesionistas capacitados.
  - Equipos multidisciplinarios.
  - Mecanismos de comunicación eficientes.
  - Grupos de trabajo en diferentes niveles de decisión y con diferentes objetivos.
3. Creación de un marco institucional eficiente
  - Compromiso en todos los niveles de gobierno.
  - Marco normativo que genere incentivos y de certidumbre al inversionista privado sobre el cumplimiento del contrato.

- Adecuados mecanismos de solución de controversias.
  - Marco legal no discriminatorio.
4. Adecuada selección de proyectos piloto
- Apoyo social.
  - Análisis de mercado.
  - Identificación plena del grado de dificultad.
5. Definición de requerimientos por el sector público (planeación estratégica)
- Requerimientos claros y precisos.
  - Mecanismo de pagos objetivo.
  - Evaluación razonable del inversionista privado.
6. Correcta asignación de riesgos entre el sector público y el privado
- Tipos de riesgos: diseño, construcción, operación, mantenimiento, reconstrucción, financieros, fuerza mayor, desempeño, demanda y valor residual del activo.
  - Los riesgos deben asignarse a la parte más apta para manejarlos.
  - Cuantificación real del costo de los riesgos.
  - Establecer mecanismos de mitigación de riesgos eficientes.
7. Generación de competencia entre el sector privado
- Procesos de licitación competitivos.
  - Metodologías de evaluación claras y transparentes.
  - Eficientes mecanismos de comunicación con el sector privado.
  - Establecimiento de incentivos para fomentar la innovación.
8. Aprovechamiento de la experiencia del sector privado
- Distribución del costo del proyecto en el tiempo.
  - Proyectos en tiempo y en presupuesto.
  - Mejor mantenimiento de la infraestructura y calidad de los servicios a proveer.
  - Generación de innovación tecnológica.
9. Establecimiento de mecanismos de control
- Análisis del costo y beneficio social.
  - Análisis del costo y beneficio financiero.
  - Suficiencia presupuestaria.
  - Análisis del marco legal.

## 10. Evaluación *ex-post* de los proyectos

- Diseño de una estrategia adecuada para la supervisión y evaluación de los proyectos.
- Creación de herramientas eficientes para su evaluación.
- Capacitación del personal.

## CONCLUSIONES

En la actualidad el reto de infraestructura y equipamiento para el desarrollo urbano que enfrentan los gobiernos locales parece ser abrumador. El ciclo histórico de prosperidad y recesión del gasto al que se han enfrentado muchas ciudades y países del mundo ha creado enormes déficits en infraestructuras, equipamientos y servicios, con consecuencias significativas tanto para ciudadanos que tienen que arreglárselas con instalaciones en mal estado y obsoletas antes de que se cuente con nuevas infraestructuras, como para los gobiernos locales que luchan por tener ciudades competitivas en este mundo globalizado.

Poco a poco, los gobiernos se están dando cuenta de que la falta de acción simplemente no es una opción. En forma aislada, los esquemas de financiamiento para el desarrollo urbano antes descritos en forma muy general no son una panacea. Más bien son herramientas que requieren de un análisis cuidadoso para su instrumentación y aplicación en cada caso.

Si el sector público aprende a aprovechar toda la gama de modelos y esquemas de financiamiento para el desarrollo urbano y su infraestructura de que se dispone, podrá maximizar la probabilidad de alcanzar niveles de desarrollo urbano adecuados que eleven la calidad de vida de la población. Mediante el desarrollo, consolidación e innovación de los distintos esquemas de financiamiento para el desarrollo de proyectos de infraestructura que coadyuven al desarrollo urbano se podrá cerrar más la brecha y equilibrar las disparidades que persisten en una buena parte de las ciudades del mundo.

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ Vázquez, Joaquín G. 2009. *Financiamiento para la infraestructura*, INVI, GDF. México.
- DELGADO Garza, Salvador. 2007. *Mejores prácticas para las Asociaciones Público-Privadas*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)-Asociación Mexicana de Finanzas y Presupuesto Público. México
- EGGERS, W. y T. Startup. 2008. *The Role of Public-Private Partnerships*. Nueva York: Deloitte.

- LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO. 1990. México. 1990 (actualización a 2010).
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. 1976. México. (actualización a 2013).
- LUCCA, Carlos. 2002. *Mecanismos de financiamiento de Infraestructura*, en: Finanzas y Política Fiscal, CEPAL, Chile.
- REYES Tepach, Marcial. 2011. *Las participaciones y aportaciones federales*. Cámara de Diputados, Dirección General de Servicios de Documentación, México.
- RUELAS A., Ignacio. 2010. *El impuesto predial como vía óptima de recaudación*. Centro de Estudios de Finanzas Públicas, México.
- SANDRONI, Paulo. 2002. *Formas de financiamiento de grandes proyectos urbanos*. UCA editores-Lincoln Institute of Land Policy, El Salvador.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. 1988. *Sistema Financiero Mexicano*. México, SHCP.
- WORLD BANK INFRASTRUCTURE GOVERNANCE ROUNDTABLE, UK, APP Forum ([www.worldbank.org/.../presentations/UK%20%20APP%20Beazley%20Long%20%20OnYe eTai%20PRESENTATION.ppt](http://www.worldbank.org/.../presentations/UK%20%20APP%20Beazley%20Long%20%20OnYe%20eTai%20PRESENTATION.ppt)).

3

**MEJORAMIENTO DE VIVIENDA,  
CONDICIONES DE HABITABILIDAD  
Y SERVICIOS URBANOS**





# LOS SERVICIOS URBANOS EN LA URBANIZACIÓN DE AMÉRICA LATINA

---

Pedro Pérez\*

## INTRODUCCIÓN

En este trabajo abordamos el tema de los servicios urbanos en América Latina. Nos proponemos analizar la situación de los servicios de infraestructura, tales como de agua y drenaje, distribución de electricidad y gas, etcétera. La mayor parte de los estudios se han realizados con enfoques sectoriales definidos de manera técnico-económica. En este texto intentamos analizarlos como parte de la urbanización, en relación con sus determinaciones estructurales y los procesos coyunturales, sociales y políticos que los definen. Presentamos una breve conceptualización de los servicios urbanos en la urbanización capitalista en general (apartado 2) y en América Latina (apartado 3), ensayando un análisis histórico en dos fases del capitalismo, keynesianismo-bienestar y reestructuración neoliberal (apartado 4). Por último, exponemos algunas conclusiones (apartado 5).

## LOS SERVICIOS URBANOS Y LA REPRODUCCIÓN DE LA SOCIEDAD URBANA

La urbanización es un proceso complejo de producción de soportes materiales necesarios para la aglomeración de población y actividades. Los servicios urbanos resuelven, de manera colectiva, necesidades que no pueden ser encaradas individualmente o cuya resolución individual sería poco racional. Son necesarios tanto para la reproducción de la acumulación de capital y para la reproducción de la población, sea o no fuerza de trabajo, como para la legitimidad de las relaciones sociales (Jaramillo, 1988; Pradilla, 2009:126).

Como soportes materiales de la urbanización, los servicios integran las condiciones generales de la reproducción de la sociedad urbana, sustentando la cooperación fuera del “taller”. Esa socialización depende de las “leyes externas del mercado” y ocurre “de forma precaria y contradictoria”, ya que los capitales individuales difícilmente

---

\* Investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

los producen debido, entre otros factores, a la gran escala necesaria, la dificultad para dividir el consumo colectivo, la falta de demanda solvente y el largo periodo de rotación del capital. La producción mercantil capitalista de esos bienes, con una tasa de ganancia individual adecuada, haría imposible su papel y pondría en cuestión “la tasa de ganancia global” (Jaramillo, 1988:19-20).

En el capitalismo avanzado, esas contradicciones han sido enfrentadas con procesos de desmercantilización por la intervención estatal (Offe, 1990), que sobre la base de la generalización de la relación salarial (Castel, 1997) consolidaron los procedimientos del Estado de Bienestar.

## LA URBANIZACIÓN LATINOAMERICANA

La urbanización en América Latina fue el resultado de la incorporación de sus sociedades en la división internacional del trabajo, insertándose en la industrialización que se consolidaba en otros territorios. De allí la falta de correlación entre los indicadores de urbanización e industrialización, y la no correspondencia del incremento demográfico con el crecimiento del empleo urbano de base industrial. La subordinación de la acumulación de capital, y la transferencia de buena parte del excedente a las economías centrales, frena el desarrollo de las fuerzas productivas y limita el dinamismo local. Al mismo tiempo, gran cantidad de población queda fuera del mercado de fuerza de trabajo, o es incorporada en forma precaria, tendiendo a operar como “ejército de reserva” que contribuye a mantener bajos los salarios. Por último, los Estados muestran limitada capacidad de captación fiscal, asociada a la acumulación subordinada y a la debilidad política frente a los sectores económicamente poderosos, muchos de ellos de base internacional.

Mientras que suelo, infraestructuras y servicios son incorporados a la “mercantilización universal y hegemónica” (Esping-Andersen, 1993:41) del capitalismo, y los Estados no desarrollan suficientes políticas redistributivas de desmercantilización, una parte importante de la población urbana no puede acceder a esos bienes por falta de recursos monetarios suficientes.

Como consecuencia, junto a los procesos de urbanización organizados con predominio de la lógica capitalista de ganancia y la lógica política del Estado (Pírez, 1955), surge la “urbanización popular” o “hábitat popular” (Duahu, 1998; Schteingart, 2002). Esta denominación esconde una heterogeneidad de situaciones: desde la producción con predominio de la lógica de la necesidad, destinada al consumo directo en situaciones de “autoconstrucción” o de “autosuministro”, y por ello de naturaleza “pre-mercantil”, hasta la existencia de procesos de producción mercantil simple de bienes urbanos (Jaramillo, 2012; Abramo, 2012). Estos casos dan lugar a la ciudad

“informal”, que representa cerca de la mitad de la superficie y de la población en las grandes ciudades de América Latina (Duhau, 1998:72-74).

La producción (“informal”) de suelo accesible a los grupos de bajos ingresos, sea por medio de invasiones (“autosuministro”) o de loteos irregulares (“mercado informal”), tiende a desarrollarse en la periferia, con tierra disponible y precios bajos, entre otras razones por la falta de infraestructuras. El territorio urbano así producido es un área ocupada por familias y actividades que carece de los soportes materiales. Es “urbanización” sin infraestructuras ni servicios; es “urbanización precaria”. A diferencia de los procesos “formales”, la urbanización popular comienza por la ocupación del suelo sin “urbanizar”, para luego intentar producir los soportes de la urbanización.

Algo análogo ocurre con la urbanización popular en áreas consolidadas, donde las redes pasan en la cercanía de los asentamientos y es posible su densificación por mayor ocupación o por vía del mercado informal de alquileres (Abramo, 2012).

Los procesos de urbanización popular tienen una significación desmercantilizadora de los bienes urbanos, permitiendo su acceso sin la necesidad de contar con los recursos monetarios que exige el mercado formal. Al cargar sobre los recursos de las familias necesitadas (fundamentalmente, su fuerza de trabajo) consolidan las desigualdades, en lo que Kowarick (1981) llamó la “expoliación urbana”. La producción mercantil simple de la ciudad permite también el acceso a esos bienes a la población de menores ingresos (Jaramillo, 1988 y 2012).

## URBANIZACIÓN Y SERVICIOS URBANOS EN AMÉRICA LATINA

La producción de los servicios se da históricamente en sistemas de significación global, y se institucionaliza en dependencia con ellos. Desde la consolidación del capitalismo, tres han sido los sistemas que enmarcan la producción de lo urbano: liberalismo, estado de bienestar y reestructuración neoliberal (Benevolo, 1974; Castells, 1995; Harvey, 2007). A continuación analizamos la significación para nuestra región de dos de esos momentos.

### La fase de la industrialización y el “bienestar”

Desde los años cuarenta, y hasta fines de los setenta del siglo xx, durante el periodo de rápido crecimiento urbano, la mayor parte de los Estados latinoamericanos aplicaron políticas de desarrollo económico de base industrial para el mercado interno. Las infraestructuras y servicios urbanos fueron una parte de esas estrategias.

Las normas urbano-territoriales, existentes en buena parte de las ciudades de la región, establecieron condiciones para la aprobación de los fraccionamientos, incluyendo la cobertura de servicios básicos, como agua, saneamiento y electricidad. Esas normas, al no incluir disposiciones operativas, no preveían sistemas de financiamiento, no permitieron generalizar la urbanización formal.

De todas maneras, los gobiernos centrales destinaron recursos fiscales para la producción de vivienda social y la ampliación de las redes en procesos de desmercantilización redistributiva. En la mayoría de los casos se organizaron empresas de servicios de propiedad estatal (Blanlot, 1992; Pérez, 2000; Toledo, 2008), dirigidas fundamentalmente al apoyo de las actividades industriales y, secundariamente, a la reproducción de la población. Se utilizaron subsidios cruzados en cada servicio y subsidios directos a los usuarios de bajos recursos (Pérez, 2000; Toledo, 2008). Pese a la ampliación de coberturas, y a cierta reivindicación de universalidad, no se eliminaron las condiciones de exclusión de parte considerable de la población (Pérez, 2000).

Las familias de bajos ingresos, que accedían al suelo por invasiones o urbanizaciones clandestinas, se encargaban de gestionar los servicios, sea por autoproducción o por demandas a los organismos estatales. La urbanización popular incluyó los servicios, permitiendo su acceso sobre la base del esfuerzo de los usuarios necesitados, por lo general sin ampliar la redistribución. Aunque no era posible sustituir todos los servicios, se logró con agua y electricidad. Si las redes de agua estaban en la cercanía de asentamientos populares, podían conectarse clandestinamente para llevar el líquido a las viviendas. Cuando no se daba esa condición, aparecieron alternativas: algunas, manteniendo el carácter de bienes colectivos con organizaciones no mercantiles como las cooperativas, que realizan perforaciones para sacar agua y distribuirla; o soluciones individuales con perforaciones para obtener el agua. Lo mismo para realizar pozos sépticos para disponer las aguas utilizadas (Brunstein, 1988; Mutuberría, 2007; Pérez, 2000).

La ausencia de red formal obligó en algunos casos a consumos mercantiles de mayor costo y, a veces, de menor calidad: desde la compra de agua embotellada, pasando por la compra privada de distribución de agua en camiones.

La producción individual del agua implicó un retroceso respecto de la socialización de las condiciones de reproducción de la población, con pérdidas en la calidad del servicio, pérdidas económicas (horas de trabajo e insumos adquiridos mercantilmente) y pérdidas ambientales por la contaminación.

En la electricidad, la producción popular adoptó, por lo general, la forma de conexiones clandestinas a las redes formales, produciendo redes secundarias hasta

los asentamientos y las viviendas individuales. Estas conexiones suponen problemas, además de los costos de producción: mala calidad e inseguridad para los usuarios, afectando también a las redes formales.

La aplicación de políticas sociales fortaleció las condiciones de reproducción de los sectores populares, contribuyendo a su capacidad para participar en procesos de producción urbana informal.

La gestión de los servicios urbanos estuvo fuertemente politizada. La producción del hábitat urbano para los sectores populares fue condicionada por esas relaciones (Duhau, 1998; Gilbert y Ward, 1982; Hayata, 2010).

El Estado, por lo general, respondió con comportamientos *permisivos* frente a la urbanización popular, en la producción tanto del suelo como de infraestructuras y servicios (Gilbert y Ward, 1982:107; Pírez 2000 y 2009).

La permisividad estatal frente a las “irregularidades” de la urbanización popular era parte de relaciones de dominación que inducían a establecer y mantener vínculos de clientela para el logro de los bienes urbanos a cambio de participar de redes de acumulación política; contribuía a descargar al Estado del peso de garantizar esos bienes para la población de bajos ingresos; por otra parte, esa producción informal contribuía a disminuir el costo de reproducción de la fuerza de trabajo, que era transferido a la población misma (Jaramillo, 2012). De todas formas, la permisividad no fue generalizada ni permanente. En algunos casos la “informalidad” fue reprimida, ya sea como respuesta a presiones sobre los gobiernos (de empresas privadas, particulares afectados, etcétera) o por contradicciones con otras definiciones de políticas estatales (con respecto a la propiedad privada, por ejemplo) (Gilbert y Ward, 1982:107).

La politización se observa también en la relación entre los aparatos políticos y las empresas estatales de servicio. Fue constante el llamado uso “político” de las tarifas: si se mantenían bajas como si aumentaban, parecían estar más determinadas por criterios políticos que técnicos.

En síntesis, las políticas de “bienestar” en América Latina se movieron entre cierta satisfacción de la necesidad popular de ciudad, la permisividad de procesos populares de urbanización y la represión de invasiones de suelo o conexiones clandestinas de servicios. Se configuró una suerte de política implícita que permitía limitado acceso a bienes urbanos a familias de bajos recursos, descargando las responsabilidades estatales al tiempo que contribuía a mantener la “paz social” (Gilbert y Ward, 1982; Hayata, 2010; Pírez, 2009).

## En la reestructuración neoliberal

La crisis económica de 1980 impulsó a las sociedades latinoamericanas hacia respuestas de adecuación con la reestructuración neoliberal que se imponían internacionalmente. Las políticas de las dictaduras chilena y argentina fueron su antecedente (Harvey, 2007). El paso de redistribución y legitimidad hacia el fortalecimiento de la acumulación y la dominación afectó particularmente a los procesos urbanos (Harvey, 2007; Pradilla, 1989 y 2009; Rodríguez y Rodríguez, 2009; Schteingart, 1989).

El cambio en las reglamentaciones sectoriales de los servicios fue más importante que la transferencia de propiedad o de control de las empresas. Tan es así que en Colombia las transformaciones comenzaron manteniendo las empresas de servicios como unidades económicas municipales (Coing, 2005). Los servicios se orientaron a su descentralización y autofinanciamiento y se eliminaron los subsidios cruzados (Coing, 2005; Hayata, 2010; Pérez, 2009).

Se dejó de lado la pretensión de *universalidad*, centrándose en su *obligatoriedad*: ser prestados a quienes estando en el área de cobertura o de expansión pagan los precios establecidos para acceder y mantenerse en el sistema. Esto fue acompañado con la eliminación, o la fuerte limitación, de la permisibilidad con los consumos clandestinos. Para las empresas privadas de servicios, ello fue parte de estrategias para “disciplinar” el mercado.

Esas reformas significaron la (re)mercantilización de los servicios urbanos, que las privatizaciones consolidaron al incluir en la valorización del capital actividades hasta entonces excluidas y al disminuir las transferencias redistributivas.

Dos fueron los principales efectos. En primer lugar, el peso de los servicios sobre los presupuestos familiares aumentó de manera inversamente proporcional a los ingresos de los usuarios. Las privatizaciones modificaron también el peso de esos gastos en el presupuesto de la población de menores recursos. El segundo efecto fue la exclusión de los servicios de los usuarios de menores ingresos. A la vez que se consolidaron las condiciones de mercantilización, se desconoció la existencia de población impedida o dificultada para acceder a los servicios por esas condiciones. La relación entre usuarios y empresas distribuidoras dejó de lado todo vínculo fuera del comercial, y definió las obligaciones del prestador en razón de la valoración del servicio prestado (Pérez, 2009). Las exclusiones contribuyeron a ampliar la realización de conexiones clandestinas.

En Buenos Aires, la tensión hacia el disciplinamiento del mercado fue un objetivo explícito de las distribuidoras privadas de electricidad. Trataron también que los usuarios con dificultades de pago se mantuvieran dentro del servicio, para

evitar su conexión clandestina. Para ello desarrollaron estrategias “informales”, no contempladas en la regulación, como el cobro parcial de la deuda, o el uso de procedimientos de consumo prepago. Este último lleva al extremo la mercantilización: la electricidad no solamente debe ser adquirida mercantilmente, sino que se compra la cantidad que corresponde con el dinero con que se cuenta en cada momento, independientemente de la necesidad.

Frente a esas modificaciones, la urbanización popular se mantuvo como alternativa para los grupos de menores ingresos y se fortaleció la producción informal de los servicios. Al mismo tiempo, en tanto las empresas buscaban el disciplinamiento del mercado, y la represión era una sombra permanente, generaron comportamientos informales. Eso fue lo que significaron las estrategias alternativas de cobro de algunas distribuidoras eléctricas (cuotas y prepago).

Se evidencia la “politización” de las relaciones en torno a los servicios. Ya no es la permisividad con los sectores de menores ingresos, sino con los comportamientos “informales” de las empresas. Es el caso de las prácticas de cobro para retener a los usuarios y de procedimientos como el “prepago” que redefinieron el servicio en un sentido claramente mercantil sin que estuviera apoyado en ninguna norma (Pírez, 2009). Igualmente, la permisividad frente a situaciones de corrupción con que en Buenos Aires se aceptó el comportamiento de la empresa privada de agua y saneamiento muestra claramente el peso político de esa empresa (Azpiazu, 2010).

Ante el impacto social de la reestructuración, los gobiernos desarrollaron políticas sociales compensatorias que, focalizando en ciertos grupos de población, intentaron morigerar sus efectos más negativos sin modificar su orientación (Tavares Soares, 1999). Más allá de programas asistenciales, algunas políticas se destinaron a la cobertura de necesidades de bienes urbanos. Por ejemplo, se apoyaron los esfuerzos de las familias en la autoconstrucción de las infraestructuras de la red de agua, en una asociación entre pobladores, empresas y municipios (Hardoy y Schusterman, 2000). Los conflictos desatados por la “represión comercial” del consumo clandestino de electricidad en Buenos Aires llevó a la aplicación del “acuerdo marco”, destinado a transferir recursos para posibilitar el pago de las tarifas eléctricas y su regularización (Pírez, 2009).

Además de esos efectos inmediatos en los servicios urbanos, la reestructuración neoliberal transfirió a las empresas privadas, de servicios como de desarrollo inmobiliario, una gran capacidad para configurar los territorios urbanos, particularmente los metropolitanos. Esto ocurrió, por una parte, al “transferir”, junto con la gestión de los servicios, atribuciones propias de la planificación sectorial con impacto territorial: es el caso de la privatización de agua y saneamiento en Buenos Aires (1993-2006), que dejó en manos de la empresa la decisión de qué servicio desa-

rollar (agua, drenaje o tratamiento), cuándo y en qué lugar dentro del territorio de cobertura de la concesión. Es también el caso de la producción de los “conjuntos urbanos” en México, en los que las empresas desarrolladores eligen el lugar, producen las infraestructuras y reorientan la ocupación metropolitana según sus intereses económicos individuales.

## CONCLUSIONES

Las condiciones particulares del desarrollo del capitalismo en América Latina han dado lugar a la “urbanización precaria”: sin servicios urbanos esenciales. Esa urbanización es el resultado de la mercantilización de los bienes urbanos y la consecuente exclusión de un importante número de habitantes del acceso a esos bienes, compensado por la existencia de alternativas de desmercantilización social (no estatal) (urbanización popular).

La accesibilidad de las infraestructuras y los servicios urbanos, dentro de cierta base estructural, depende de los comportamientos históricos de los actores que intervienen en su producción, distribución y consumo.

Todas estas condiciones suponen la presencia clave de los aparatos estatales en las diferentes escalas jurisdiccionales. En principio, esto es parte de las limitaciones estructurales, particularmente en el caso latinoamericano. Sin embargo, se abre aquí un tema que no ha sido atendido de manera específica y que, retomando y resignificando las experiencias procesadas en términos de gobernanza, puede aportar conocimientos sobre las relaciones entre los diferentes actores y los aparatos estatales, y, con esa base, algunas posibles tendencias de orientación para el acceso a los bienes urbanos de la población de menores recursos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMO, P. 2012. “La ciudad informal confusa: El mercado y la producción de la territorialidad urbana popular”, en Clara Salazar (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México, pp. 85-124.
- AZPIAZU, D. 2010. “Privatización del agua y el saneamiento en Argentina: El caso paradigmático de Aguas Argentinas SA”, *Vertigo-la revue électronique en sciences de l'environnement*. Disponible en <http://vertigo.revues.org/9730>; DOI: 10.4000/vertigo.9730.
- BENEVOLO, Leonardo. 1974. *Historia de la Arquitectura moderna*. Barcelona: Gustavo Gili.
- h, V. 1992. “La regulación del sector eléctrico: la experiencia chilena”, en O. Muñoz (ed.), *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador*. Santiago: CIEPLAN, pp. 281-322.



- BRUNSTEIN, F. 1988. "Saneamiento hídrico en el Gran Buenos Aires. Límite de la precariedad", en F. Brunstein (ed.), *Crisis y servicios públicos*. Buenos Aires: CEUR, pp. 5-41.
- CASTEL, R. 1997. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salario*. Buenos Aires: Paidós.
- CASTELLS, M. 1995. *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano*. Madrid: Alianza Editorial.
- COING, H. 2005. "Servicios públicos en Bogotá. Impacto de las reformas sobre la solidaridad territorial y social", en V. Gouëse et al. (coords.), *Hacer Metrópoli. La región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 135-167.
- CRAVINO, M. C. 2006. *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: UNGS.
- DUHAU, E. 1998. *Hábitat popular y política urbana*. México: Miguel Ángel Porrúa/UAM.
- ESPING-Andersen, G. 1993. *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons El Magnànim.
- GILBERT, A., y P. Ward. 1982. "Low-income Housing and the State", en A. Gilbert, J. Hardoy y R. Ramirez (eds.), *Urbanization in Contemporary Latin America*. Nueva York: John Wiley and Sons, pp. 79-127.
- H. H., Samuel. 2012. "Urbanización informal: diagnósticos y políticas: Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales", en Clara Salazar (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México, pp. 33-84.
- HARDOY, A., y R. Schusterman. 2000. "New Models for the Privatization of Water and Sanitation for the Urban Poor", *Environment and Urbanization*, vol. 12, núm. 2. Londres: IIED, pp. 63-75.
- HARVEY, D. 2007. *A Brief History of Neoliberalism*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 1977. *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.
- HAYATA, N. 2010. *La ilusión de la participación comunitaria. Lucha y negociación en los barrios irregulares de Bogotá 1992-2003*. Bogotá: Universidad del Externado.
- JARAMILLO, S. 1988. "Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico", en L. M. Cuervo, S. Jaramillo, J. I. González y F. Rojas, *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*. Bogotá: CINEP, pp. 15-37.
- KOWARICK, L. 1981. "El precio del progreso: crecimiento económico, expoliación urbana y la cuestión del medio ambiente", en O. Sunkel y N. Gligo (eds.), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*. México: El Trimestre Económico.
- MUTUBERRÍA, V. 2007. "Los servicios públicos urbanos como medios colectivos para la producción y reproducción de la vida de los sujetos en sociedad desde la perspectiva de la economía social. Análisis de experiencias de gestión colectiva en el Gran Buenos Aires". Tesis de Maestría, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- OFFE, C. 1990. *Las contradicciones del Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza.
- OLADE-CEPAL-GTZ. 2000. *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe: guía para la formulación de políticas energéticas*. Quito.

- PÍREZ, Pedro. 2009. *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires.
- . 2000. *Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, 26. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 1995. "Actores sociales y gestión de la ciudad", *Ciudades*, año 7, núm. 28. Puebla: Red Mexicana de Investigadores Urbanos, pp. 8-14.
- PRADILLA, E. 2009. "Acumulación de capital y estructura territorial en América Latina: teoría e historia", en E. Pradilla (comp.), *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. México: UAM/Porrúa, pp. 15-90.
- . 1989. "Degradación de las condiciones de vida en las ciudades latinoamericanas", en M. Schteingart (coord.), *Las ciudades latinoamericanas en la crisis. Problemas y desafíos*. México: Trillas, pp. 30-40.
- RODRÍGUEZ, A., y P. Rodríguez. 2009. "Santiago, una ciudad neoliberal", *Revista Foro*, núm. 68. Bogotá: Foro por Colombia, pp. 46-59;
- SCHTEINGART, M. 2002. "La urbanización popular: Interpretaciones teóricas y orientación de los estudios", en M. Schteingart (coord.), *Pobreza y condiciones de vida y salud en la ciudad de México*. México: El Colegio de México, pp. 21-28.
- . 1989. "El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis", en M. Schteingart (coord.), *Las ciudades latinoamericanas en la crisis. Problemas y desafíos*. México: Trillas, pp. 163-179.
- TAVARES Soares, L. 1999. "Política social y pobreza: Brasil en el contexto latinoamericano", en M. Schteingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*. México: Miguel Ángel Porrúa/GURI, pp. 13-47.
- TOLEDO, R. 2008. "Infraestructura, metrópolis y medio ambiente: cuestiones de gobernabilidad y regulación a partir del caso de la Región Metropolitana de São Paulo", en G. Yáñez et al. (eds.), *Ciudad, poder, gobernanza*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, pp. 431-455.

# EL MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA COMO POLÍTICA PÚBLICA. LECCIONES DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA DEL GDF, 1998-2006

---

Arturo Mier y Terán

## INTRODUCCIÓN

La vivienda es un componente central de las políticas sociales y en México desde la segunda década del siglo pasado el Estado fue asumiendo de manera cada vez más clara e intensa su responsabilidad de garantizar el acceso a este bien básico a aquellos sectores de la población cuyo bajo y/o inestable ingreso no les permite participar en el mercado habitacional. En este largo proceso se fueron creando diferentes tipo de instituciones gubernamentales, como el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda, el Fondo Nacional de las Habitaciones Populares, la Comisión Nacional de la Vivienda; y algunas de carácter mixto, como es el caso de los principales organismos tripartitos de vivienda: INFONAVIT, FOVISSTE y FOVIMI, que han financiado y/o promovido un elevado número de viviendas de interés social en todo el país y en menor medida programas de apoyo a la autoproducción y de lotes con servicios básicos.

Uno de los principales rasgos de la política de vivienda en México ha sido su centralidad, es decir el hecho de que estos organismos son de carácter federal y sus funcionarios designados por el ejecutivo federal. Aunque las viviendas se producen en el territorio y para la sociedad que habita en los estados y municipios las autoridades locales tienen hasta hoy muy poca injerencia en el diseño y operación de estos programas habitacionales.

Pero el Gobierno del Distrito Federal se distingue de esta actuación gubernamental; a partir de 1997 cuando se crea el Instituto de la Vivienda (INVI), instancia del gobierno local que diseña e implementa desde entonces una política habitacional en la que uno de sus principales rasgos es privilegiar diferentes formas de producción social de viviendas caracterizadas por la participación activa de los usuarios y

---

\* Doctorante del Posgrado de Urbanismo de la UNAM y miembro del Seminario de Habitabilidad de la Academia Nacional de Arquitectura.

sus organizaciones sociales en cada una de las etapas de producción de este bien. Particularmente, este organismo ha sido pionero en la creación del primer programa de mejoramiento de vivienda que se realiza en el país con una escala importante. En este ensayo se sintetizan los principales elementos del Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV) del INVI y su relevancia como política socio-urbana especialmente durante los años de su creación y puesta en operación por los dos primeros gobiernos electos democráticamente en la capital.

## **EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA DEL GDF**

El PMV es un programa público, creado por el Gobierno del Distrito Federal que otorga micro-créditos y asistencia técnica a la población de más bajos ingresos a fin de crear mejores condiciones de habitabilidad para quienes, históricamente, han construido la vivienda precaria en los barrios o colonias populares de la ciudad.

El Programa apoya a las diferentes formas de producción social de vivienda que surgen del trabajo personal basado en la utilización de escasos recursos económicos, mínimos ahorros, y de mano de obra familiar y/o comunitaria, es decir de las prácticas de solidaridad que existen en los barrios y colonias populares de México. Estas formas de producción representan dos terceras partes de la vivienda existente, un capital fijo enorme y una inversión significativa en materiales y mano de obra.

Sin embargo las viviendas se realizan a lo largo de varios años, sujetas a la disponibilidad de recursos económicos de las familias. En ese tiempo son construidas y habitadas simultáneamente adaptándose la familia a las condiciones precarias de habitabilidad propias de la producción habitacional en situaciones de pobreza, las viviendas se producen con un gran desgaste familiar, adolecen de asistencia técnica y por tanto presentan vicios de titulación, fallas estructurales, desorden en el uso de los materiales y en la distribución de los espacios.

A través del PMV se atienden tales deficiencias:

- Se resuelven problemas estructurales
- Se mejora o amplía el espacio habitable
- Se introducen o completan los servicios de agua y drenaje
- Se logra diferenciar una vivienda para cada familia aunque compartan el mismo predio
- Se prepara el acceso al régimen de condominio familiar

A lo largo de los años el Programa ha ido diversificando sus modalidades de crédito para intervenir además de las viviendas auto producidas otras situaciones de precariedad habitacional como:

- Vivienda deteriorada en edificios históricos
- Vecindades antiguas
- Mantenimiento de áreas comunes en conjuntos habitacionales

## **LA CONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA POPULAR EN LA POLÍTICA PÚBLICA**

El diseño de este Programa reproduce masivamente experiencias y procesos sociales puntuales que, desde 1970, desarrollaban en pequeña escala las organizaciones de la sociedad civil de manera demostrativa, especialmente en el Distrito Federal y que después fueron tomadas como referencia por los organismos públicos como FONHAPO y SEDESOL, acumulándose una experiencia operativa y profesional muy significativa en esta forma de intervención.

El Programa parte del reconocimiento de la realidad, de la forma de producción social de la vivienda, distinta de la producción con fines comerciales, crea instrumentos de política pública que contribuyen a acelerar y hace menos desgastantes los procesos individuales y familiares de autoproducción y apoya iniciativas de las organizaciones sociales para producir de manera colectiva la vivienda.

Al ofrecer financiamiento y asistencia técnica se acelera el proceso de producción social y se hace más eficiente para que las familias logren mejorar las condiciones de ocupación, mejoren la calidad de su vivienda y garanticen la seguridad de la tenencia.

El Programa de Mejoramiento de Vivienda del GDF constituye así una innovadora experiencia de formulación y aplicación de política pública en el país, en tanto en la misma participan de manera corresponsable representantes de diferentes instancias gubernamentales, así como actores sociales, universidades y sociedades gremiales. En ello radica su originalidad, se basa en el logro de los objetivos que persigue y su potencial para ser replicado en otras regiones. Por eso la política de mejoramiento de vivienda del Gobierno del Distrito Federal constituye un eslabón importante en la construcción de una nueva gobernanza local y democrática caracterizada por la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas que están directamente vinculadas con la satisfacción de sus necesidades básicas.

Como política pública se inscribe en las políticas socio-urbanas complejas que inciden simultáneamente en varias dimensiones estructurales de la desigualdad urbana como se señala en los siguientes puntos.

### *a) Inclusión social, superación de la pobreza y derecho a la vivienda*

El PMV se ubica en la perspectiva de la inclusión social y con ello se distingue de las políticas habitacionales del ámbito nacional destinadas al fomento de la producción para los sectores de población con capacidad económica de pago y endeudamiento.

El gobierno del Distrito Federal de 2000 a 2006, incorporó el mejoramiento de la vivienda al llamado Programa Integrado Territorial (PIT), que puso en operación un conjunto amplio de acciones dirigidas a los grupos sociales más vulnerables en las zonas urbanas con mayor índice de marginación.

Se aplicaron recursos provenientes de la aplicación de medidas de austeridad en el gasto público que sumaron, solo en el año 2004, cerca de seis mil millones de pesos. En el interior del PIT destacó el PMV al que correspondió alrededor de una quinta parte. Con tales recursos el PMV puso en marcha una modalidad compleja de intervención urbana basada en pequeños créditos, con recursos públicos locales y con asistencia técnica profesional. Significó establecer relaciones distintas entre el gobierno y los ciudadanos involucrados, articulando el trabajo en red con otros actores como son los colegios profesionales, los grupos no gubernamentales, las organizaciones sociales o políticas y las universidades públicas y privadas. También implicó poner en práctica novedosas formas de operación institucional: se mantuvo limitado el gasto corriente, se territorializó el presupuesto en las zonas de mayor marginación, se estableció un sistema de crédito blando, se simplificó la operación administrativa, se instalaron oficinas próximas a las zonas de intervención, se organizó la asistencia técnica profesional y se facilitaron los permisos de construcción para el mejoramiento de vivienda.

El mejoramiento de vivienda se convirtió así en parte en una innovadora política social y urbana de atención integral a las necesidades básicas, para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos, entre ellos el de la vivienda.

### *b) Participación ciudadana en el mejoramiento de vivienda*

La profundización de la democracia que han pregonado los recientes procesos políticos en México, implica involucrar a diferentes sectores sociales en el ejercicio de gobierno a fin de otorgar mayor credibilidad y eficacia a las decisiones públicas, que la ciudadanía ejerza sus derechos políticos no sólo a través del voto. Lo que está en juego es otorgar calidad a la democracia. Es necesario que existan espacios de participación directa de la ciudadanía que operen con reglas claras, que garanticen la interacción social y el respeto por el pluralismo social y político. El PMV fue pionero como forma de abrir espacios para la participación ciudadana, al convocar a diferentes

actores. El PMV se trató de un diálogo entre pares, porque quienes quedaron en esos primeros años al frente del Programa mantenían desde hace más de una década un diálogo de trabajo colectivo con asesores, representantes de OSC y académicos.

### *c) Mejoramiento de vivienda como estrategia urbana*

La Ciudad de México y los municipios que conforman su zona metropolitana siguen siendo el principal destino de las migraciones internas en el país, lo que hace ver cada vez más lejana la posibilidad de lograr una ciudad sustentable con condiciones de igualdad para sus habitantes. Frente a esa realidad el gobierno de la ciudad diseñó en el año 2000, una estrategia urbana para desestimular la expansión periférica, promover la saturación de zonas centrales y apoyar la autoproducción en las colonias populares dentro de la ciudad. Dentro de esa estrategia el Programa jugó un papel importante. Como resultado se han logrado mejoras sustantivas en las condiciones de habitabilidad en más de ciento setenta mil predios intervenidos a lo largo de doce años. Esta cifra representa el diez por ciento de todas las familias que habitan las zonas calificadas con índice de marginación en la ciudad.

Es importante destacar que el Programa no solo ha mejorado la vivienda, al mismo tiempo ha aumentado la oferta de nueva vivienda al generar progresivamente la consolidación y creación de nuevos espacios habitables en el interior de los predios existentes, donde tradicionalmente habitan más de dos familias compartiendo el espacio construido disponible. De esta manera se conforma como un instrumento de política urbana para la densificación de grandes zonas populares y concuerda con la estrategia general de consolidación de la ciudad.

## **PROPUESTAS**

Visto desde la perspectiva de las políticas públicas socio-urbanas para la atención las necesidades habitacionales, este Programa es una opción posible en el contexto actual para las familias que habitan zonas de marginación y han construido su vivienda progresivamente a lo largo del tiempo. Esta población constituye la mayoría urbana en el país y debiera ser objeto de programas públicos con los recursos necesarios proporcionales a la demanda y con la prioridad correspondiente a la urgencia de superar las desigualdades estructurales. A continuación se esbozan las principales propuestas para lograrlo.

*a) Institucionalizar el programa de mejoramiento de vivienda*

El PMV ha tenido importantes aciertos no obstante que debe mejorar su operación e integrarse a una política urbana más amplia. Debe garantizarse la continuidad del Programa, institucionalizarlo como parte de la política social urbana, con un marco jurídico especial.

Este Programa ha tenido un significado muy importante para la vida en la ciudad y ha creado una forma de relación distinta entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía.

En cuanto a la operación se debe fortalecer el trabajo en red, apoyar la organización gremial para la asesoría técnica y fortalecer las instancias de participación social, así como precisar y ampliar las atribuciones de las delegaciones políticas en materia de vivienda.

Desde el punto de vista financiero es necesario que se garanticen los recursos suficientes para lograr metas significativas, fortalecer las políticas de recuperación y avanzar hacia la constitución de un verdadero fondo revolvente basado en la solidaridad.

*b) Articular la vivienda en un programa de barrios para lograr una ciudad compacta, integral y sustentable*

El PMV construyó un capital social muy importante: proximidad y confianza en la operación del organismo público, fortalecimiento de las capacidades sociales, aceptación social de la asesoría técnica y formación de más de 300 profesionales y pasantes.

Ese capital social permitirá ampliar los alcances del Programa y articularlo a una política de consolidación integral de barrios y colonias.

El Programa de Barrios debe ser complementario a la vivienda y para ello debe revisarse el marco normativo de la planeación urbana, garantizar un fondo anual de inversión para zonas estratégicas, convenir o concursar los proyectos de barrio con los ciudadanos de la zona, promover distintas formas de gestión por asociación pública, privada y social según el caso.

*c) Fortalecer la vivienda como competencia de los gobiernos locales*

Hay un interés público manifiesto por fortalecer las capacidades de los gobiernos o autoridades locales. Se busca con ello fortalecer la democracia y hacer más efectiva la acción de los gobiernos. Sin embargo y en contraposición a ello, las reformas



recientes promovidas desde la visión del nuevo papel del estado llevan consigo el desmantelamiento de las instituciones del bienestar. Una contradicción que habrá que resolver en los hechos.

Desde la perspectiva de la vivienda el traspaso de mayores facultades a los gobiernos locales ayudará a dar respuestas más efectivas a las demandas sociales. Aunque no tengan atribuciones de construcción directa ellos son los responsables de la planeación urbana, de la infraestructura, de la provisión de los servicios y de otras tareas relativas a la producción de la vivienda. La propuesta debe ser llevar a cabo una política de colaboración entre los distintos ámbitos de gobierno y promover las capacidades locales que favorezcan un gobierno más democrático y una sociedad más justa y equitativa.

La descentralización es uno de los principales componentes de la reforma del estado y del federalismo. En el caso de la vivienda de interés social constituye un complejo proceso cuya revisión demanda una reforma institucional integral de los organismos de vivienda y de todos los actores que están vinculados.

La actual política de vivienda en México, que se ha propuesto metas ambiciosas, deberá forzosamente incluir una dimensión descentralizadora, que incorpore la amplia diversidad de formas de producción y de soluciones a que han recurrido las familias en las distintas regiones del territorio mexicano.

#### *d) Reforzar el mejoramiento de vivienda en la política nacional*

La construcción y mejoramiento de la vivienda popular constituye un aspecto central de las políticas urbanas sociales. El PMV puede ayudar a evitar mayor conflictividad social y vecinal y posibilita que el Estado cumpla con sus tareas sociales de garantizar condiciones de equidad y desarrollo humano.

Se debe adoptar una política de vivienda con enfoque social urbano y en equilibrio con el fomento económico. La vivienda es un elemento sustantivo del proceso de desarrollo urbano y no es un componente aislado ni dependiente de la dinámica económica. Esta premisa debe ser la base para el diseño de estrategias que combinen la vivienda social y el urbanismo democrático

Reconocer las distintas formas de producción en el diseño e instrumentación de la política. Se debe diseñar e instrumentar una política partiendo del reconocimiento de la coexistencia de distintas formas de producción de la vivienda, particularmente de las modalidades de organización social de la producción. La Ley de Vivienda reconoce la obligación del gobierno de instrumentar el apoyo a la producción social individual u organizada.

Es necesario conocer y revalorizar el papel que cumplen las formas de producción social de la vivienda. La actuación de las organizaciones sociales y civiles, constituyen un tejido social que ha producido en México dos terceras partes de la vivienda.

Se debe atender situaciones diversas incluido el mejoramiento de la vivienda existente, no solo la construcción de vivienda nueva. Los análisis cuantitativos alimentan la concepción de que el problema radica únicamente en la insuficiencia de la oferta frente al crecimiento de la población y dan paso a políticas que ignoran la dimensión territorial y social de la vivienda. Cuantitativamente es tan importante la demanda de consolidación y mejoramiento de la vivienda existente como de vivienda nueva. Lo cierto es que las múltiples situaciones que demandan atención son más diversas y complejas que la sola falta de oferta.

## CONCLUSIÓN

En América Latina hay una larga tradición en la autoproducción popular de la vivienda y en el apoyo de los gobiernos a estos procesos. México tiene la experiencia y los profesionales capacitados para escalar la operación del Programa a otras regiones del país. No obstante el modelo de Mejoramiento de Vivienda aplicado en el Distrito Federal debe seguir transformándose y adecuándose a las realidades específicas para lo cual es necesaria la evaluación continua de los resultados y de las formas institucionales y sociales que se desarrollen a partir del mismo.

Se han planteado los nuevos enfoques desde distintas ópticas que deben ser incorporadas en el diseño del Programa:

- La autoproducción se debe vincular a una estrategia urbana más amplia con criterios de sustentabilidad.
- La autoproducción debe ser complementaria de otras políticas económicas y sociales redistributivas que contribuyan a modificar las causas mismas que generan la pobreza y la desigualdad.
- La efectividad que tienen estos programas en el corto plazo no debe tener implicaciones que puedan poner en riesgo la sustentabilidad en el largo plazo.

El mejoramiento de la vivienda opera dentro de los mecanismos del mercado, y al impulsar las formas de producción social de la vivienda debe generar condiciones para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales, favorecer la organización social y su capacidad de negociación, transferir recursos a los participantes más pobres y a la vez mejorar las condiciones de vivienda dentro de los parámetros posibles.

Finalmente, la experiencia del mejoramiento de la vivienda como política pública abre un espacio más para el debate, trae un aire de optimismo frente a los graves

problemas de las ciudades mexicanas y representa un llamado entusiasta a los arquitectos, urbanistas y todo tipo de profesionales para reconocer nuevamente en la ciudad un terreno fértil para lograr intervenciones públicas y privadas con sentido social.

## ANEXO FOTOGRÁFICO. IMÁGENES DEL PROCESO DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA Y APOYO PÚBLICO



Una familia amplía su casa. Al principio construye la cimentación de su casa con recursos propios y mano de obra familiar; posteriormente podrán continuar la ampliación y contratar un albañil con el apoyo del crédito del INVI.



La hija se casa y construye una ampliación en el tercer piso de la casa de sus padres.



El acreditado recibe los recursos del crédito y debe llevar la administración de los recursos y comprobar detalladamente sus gastos con el apoyo del asesor.



Las mesas de trámite aseguran la proximidad de la atención en las zonas de mayor demanda de créditos. La operación se promueve en talleres con los solicitantes.



Tres familias emparentadas comparten progresivamente la construcción. Con el apoyo del programa, consolidan dos nuevas viviendas en el segundo nivel y amplían la superficie habitable.



Los asesores técnicos asisten a la obra dos o tres veces por semana y llevan la bitácora con la familia y el albañil.



La ampliación para una pareja joven recién casada se hizo en el tercer piso de una casa plurifamiliar. Cinco familias comparten el predio adquirido originalmente por el abuelo.



La fachada remozada de un cuarto redondo autoconstruido en un andador de las barrancas del poniente de la ciudad. Con el crédito INVI y la asesoría técnica, posteriormente la señora y sus dos hijos construyeron una casa nueva en el patio trasero.



El propietario terminó los acabados básicos de su casa: aplanados exteriores e interiores, pintura y pisos.



Las familias van ocupando los predios progresivamente conforme se van casando los descendientes.



La casa es terminada según las necesidades, recursos y prioridades de la familia.

## BIBLIOGRAFÍA

- CASA Y CIUDAD A.C. et al. 2009. *Programa de Mejoramiento de Vivienda. Una experiencia exitosa de producción social de vivienda*. México: DF. Casa y Ciudad A.C.
- CONSEJO DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL. EVALUA. [www.evalua.df.gob.mx](http://www.evalua.df.gob.mx).
- DUHAU, Emilio. 2009. *Evaluación de la satisfacción de las necesidades y las desiguales habitacionales en el Distrito Federal y del impacto de los programas habitacionales del GDF*. México, DF: Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.
- INSTITUTO DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL. INVI. [www.invi.df.gob.mx](http://www.invi.df.gob.mx).
- INVI et al. 2008. *Memoria del Foro 10 años de atención a la vivienda popular en el Distrito Federal, Balance y Perspectivas*, México DF: INVI.
- SÁNCHEZ Mejorada, Cristina (coord.). 2009. *Evaluación externa del programa de mejoramiento de vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal*, Fomento Solidario de la Vivienda, A.C., México: DF.
- ZICCARDI, Alicia y Mier y Terán, Arturo. 2005. "Poverty and Social Inclusion in México City- Mejoramiento de Vivienda- Upgrading Scheme", en *Socially Inclusive Cities* de Peter Herrle y Uwe-Jens, Universidad Técnica de Berlín.



# CONDICIONES DE HABITABILIDAD Y MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA EN ZONAS INUNDABLES DE YUCATÁN

---

Briseida Corzo Rivera\*  
Carmen García Gómez\*

## INTRODUCCIÓN

Las características geográficas y el limitado suelo urbano de la costa yucateca son detonantes de la producción de vivienda sobre el borde del manglar, que es una zona inundable. Ante las malas condiciones de habitabilidad, se trabajó con una población y se pusieron en marcha acciones que procuran el mejoramiento en diversos aspectos de la vida cotidiana de los habitantes.

La costa yucateca se caracteriza por tratarse de una isla barrera a lo largo de la cual se establecen las comunidades. Esta isla es una angosta franja de tierra que limita al norte con el Golfo de México y al sur con la ciénaga, la cual la separa de tierra firme (Gobierno del Estado de Yucatán, 1982).

Al contar con estas características físicas, los municipios costeros de Yucatán disponen de limitado suelo urbano y, en consecuencia, los asentamientos humanos tienen pocas probabilidades de crecimiento. Aunada a esta situación, los terrenos del frente costero alcanzan costos elevados que la población de bajos recursos no puede pagar, por lo que se ve en la necesidad de asentarse sobre el borde de la ciénaga, considerada como zona de “riesgo” por su alta vulnerabilidad ante las inundaciones (Bolio, 1989; Dickinson y Lizárraga, 2000).

El contexto en el que habita este sector de la población y sus bajos ingresos económicos afectan la habitabilidad de sus viviendas y, en consecuencia, su calidad de vida.

En respuesta a esta situación, un grupo multidisciplinario de investigadores del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN (CINVESTAV), Unidad Mérida, y la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Yucatán (FAUADY) han venido trabajando en el proyecto “Investigación participativa para el diseño

---

\* Facultad de Arquitectura, Universidad Autónoma de Yucatán.

y construcción de palafitos en la costa de Yucatán” con el fin de contribuir en el mejoramiento de diversos aspectos de la vida cotidiana.

## LA VIVIENDA EN LA COSTA YUCATECA

Este trabajo de investigación se desarrolló en Chelem, una localidad costera perteneciente al municipio de Progreso, Yucatán, que se encuentra sobre la isla barrera.

Debido a sus características físicas, la localidad se divide en dos zonas. Hacia el norte están los predios de frente costero y de mayor costo, donde se ubican las viviendas veraniegas de la población de altos recursos.

Hacia el sur se localizan los terrenos cercanos a la ciénaga, que son ocupados por la población de bajos recursos, quienes ocupan viviendas en distintos grados de consolidación y que se ven en la necesidad de realizar rellenos en sus predios con escombro, piedras, arena y basura para subir el nivel del suelo y tratar de contrarrestar las frecuentes inundaciones (Bolio, 1989; Dickinson y Lizárraga, 2000).

El proceso de expansión de los asentamientos humanos hacia la zona de la ciénaga en esta localidad comenzó entre 1960 y 1970 (Bolio, 1989) y ha mantenido una ocupación constante que reporta en 2010 un total de 322 viviendas, de las que 98% se encuentran en el borde de la laguna y 2% han invadido terrenos cenagosos (CORZO, 2011).

La población de esta zona asciende a 1 610 habitantes, que representan 46% de la población total del municipio de acuerdo a datos del INEGI (2010) cifra por demás alarmante.

Las viviendas identificadas en esta zona se encuentran en distintos grados de consolidación,<sup>1</sup> que se determinan, entre otras variables, por sus materiales de construcción. La clasificación se determina en tres tipos:

*Precaria (P)*. Considerada como la vivienda inicial o de la etapa en que los moradores llegan al asentamiento. Los materiales de construcción son perecederos en muros y techo, y el espacio de la vivienda es limitado, ya que sólo dispone de un cuarto de usos múltiples con o sin baño.

---

<sup>1</sup> La consolidación se plantea como el análisis de la edificación de la vivienda, como una consecución de etapas de transformación que van haciendo una cadena productiva de los componentes materiales de la misma en relación con el espacio físico y social, que conlleva al mismo tiempo función, experiencia y tecnología (García, 2006:122). Como resultado de varios años de trabajo en los municipios de Mérida y Progreso, Yucatán, se ha logrado detectar un patrón en la forma y en el tiempo de consolidación de la vivienda popular, que es el que se expone en este trabajo.



*En proceso de consolidación (PC).* Es la evolución de la vivienda precaria, cuando ocurre un cambio de materiales en los muros, que pasan de ser perecederos a permanentes. Los techos generalmente se mantienen de materiales perecederos. Los espacios aumentan y no siempre están integrados; en ocasiones se cuenta con varias edificaciones en el mismo predio.

El cuarto de usos múltiples y el baño se mantienen, y la vivienda crece al sumarse espacios con usos específicos, como la cocina y el comedor.

*Consolidada (C).* Es la vivienda que los habitantes consideran como definitiva, al estar construida con materiales permanentes en piso, muros y techo. En esta etapa se identifican dos tipos tomando en cuenta las transformaciones que se enfocan en el mejoramiento de los espacios. Las del tipo 1 son aquellas que no cuentan con acabados en muros y techo, indispensables en la península por los sistemas constructivos utilizados (block hueco de cemento en muro y vigueta pretensada y bovedilla hueca de cemento en techo), y las de tipo 2 ya cuentan con aplanado de cemento en los muros e impermeabilizante de cemento-cal en el techo).

## HABITABILIDAD DE LAS VIVIENDAS

La habitabilidad se refiere a las características espaciales, sociales y ambientales de la vivienda y el asentamiento que contribuyen al bienestar de los habitantes y a la satisfacción de sus necesidades (UN-HABITAT, 1996).

La habitabilidad es un concepto referido a la satisfacción que uno obtiene en un determinado escenario o grupo de escenarios; es el atributo de los espacios construidos de satisfacer las necesidades objetivas y subjetivas de los individuos y grupos que las ocupan (Castro, 1995, citado por Landázuri y Mercado, 2004:90). También está definida como el gusto o agrado que sienten los habitantes por su vivienda en función de sus necesidades y expectativas (Mercado y González, 1991).

Se concibe desde dos perspectivas: la interna o *habitabilidad en el interior de la vivienda*, y la externa, o habitabilidad en el entorno urbano inmediato, es decir, la relación entre la vivienda y el vecindario (Landázuri y Mercado, 2004).

Se define también como la cualidad que tiene un lugar como satisfactor de las necesidades y aspiraciones del habitante (Castro, 1999:33); es decir, se trata de la reunión de ciertas condiciones, físicas y no físicas que permiten a un ser vivo habitar o morar un lugar (Schalock y Verdugo, 2002).

La habitabilidad se crea y se significa ya que debe cumplir con ciertos estándares, se produce en el momento en que existe una relación entre los sujetos, los objetos y su medio; es así que puede ser valorada.

Esta categoría incluye muchas variables relacionadas con los aspectos físicos de la vivienda, con las cualidades de los espacios que los califican como funcionales, higiénicos, privados y seguros (Cervantes y Maya, 2007; Landázuri y Mercado, 2004; Mercado *et al.*, 1995; y Toro *et al.*, 2003).

Las viviendas asentadas en la zona más vulnerable en Chelem son las que están en la ciénaga, que están expuestas a inundaciones y que cuentan con cualidades físicas que les otorgan una calidad habitable por debajo de los parámetros mínimos establecidos de habitabilidad.

En primer lugar, se puede observar que, aunque las viviendas adquieren un mayor grado de consolidación, esta evolución se presenta únicamente en el cambio de materiales perecederos por permanentes, y en contados casos en el aumento de algunos espacios. Sin embargo, aspectos como la organización y el tamaño de cada uno de los espacios afectan su funcionalidad.

Otra variable importante es la falta de ventilación e iluminación natural, que produce problemas de confort térmico en los habitantes, en un clima cálido húmedo extremo como el de Chelem, con temperaturas promedio de 29°C, y entre 80 y 100% de humedad, realizar actividades en espacios poco adecuados provoca malestares físicos y algunas veces golpes de calor. Los habitantes enfrentan esos inconvenientes llevando a cabo algunas de las actividades básicas, como comer o hacer la tarea, fuera de la vivienda porque es más agradable que hacerlas en el interior.

Un fenómeno muy común es el hacinamiento que provoca el contar con un solo espacio multifuncional, a lo que se suma el crecimiento familiar sin construcción de nuevos espacios, que ocasiona problemas de privacidad y funcionalidad.

El déficit de infraestructura básica también trae consecuencias. Las más importantes son el fecalismo al aire libre y la carencia de un sistema de eliminación de aguas residuales seguro y no contaminante, así como la recolección de desechos sólidos. Estas carencias generan ambientes insalubres que afectan la higiene dentro y fuera de la vivienda.

La seguridad es otro factor de gran peso en la comunidad ante fenómenos sociales y naturales. La primera tiene efectos sobre los bienes materiales; pero la segunda tiene efectos devastadores, sobre todo cuando la vivienda se expone a los fenómenos meteorológicos que pueden ocasionar inundaciones. De los males, éste es considerado como de mínimo impacto. Las viviendas precarias y en proceso de consolidación presentan un mayor grado de vulnerabilidad debido a sus materiales de construcción, que oponen poca resistencia al viento huracanado y a las lluvias fuertes.

Por el contrario, las viviendas consolidadas, que se suponen más resistentes por estar construidas con materiales permanentes, son también propensas a sufrir

grandes daños cuando es baja la calidad de la construcción y al paso de los fenómenos naturales presentan daños considerables en muros y techos ocasionados por las lluvias excesivas y los vientos huracanados.

## ACCIONES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA EN CHELEM

Se trabajó en la comunidad durante un año con reuniones semanales con un grupo de 16 mujeres que habitan en la zona inundable, en las que se abordaron temas de cohesión grupal, aspectos generales de la localidad y elementos técnicos para el diseño de una vivienda. El objetivo básico fue poner en práctica acciones para el mejoramiento de la vivienda y tratar diversos aspectos de la vida cotidiana.

La metodología que se utilizó fue la de investigación participativa, que consiste en la integración del conocimiento popular con el conocimiento científico con el objetivo de promover el trabajo grupal y participativo en las comunidades, en un proceso que les permita analizar su realidad y transformarla mediante la participación (Viga *et al.*, 2001).

El proceso de investigación participativa combina la investigación, la educación, el aprendizaje, la acción y la participación (Barquera, 1986:48). Los participantes identifican y analizan los problemas que afectan a la comunidad y en conjunto proponen soluciones, además de apropiarse de la metodología para seguir aplicándola en situaciones futuras (Dickinson y Castillo, 2005).

Los participantes involucrados en el proceso de investigación participativa son los facilitadores y acompañantes (*ibid.*):

- Los facilitadores son los miembros de la comunidad interesados en trabajar en conjunto y que son entrenados en la metodología investigación participativa para divulgarla al resto de la comunidad.
- Los acompañantes son individuos ajenos a la comunidad, generalmente académicos e investigadores científicos, que se encargan de entrenar a los facilitadores en la metodología.

El proceso de investigación participativa consiste en tres etapas (Barquera, 1986):

1. Ver o identificar el problema y sus dimensiones.
2. Juzgar o analizar el problema identificando sus causas y consecuencias.
3. Actuar, proponer posibles soluciones y llevarlas a cabo para resolver el problema.

Todo este proceso de investigación participativa desarrollado en la comunidad de Chelem fue largo y extenso, ya que se hace un intercambio de conocimientos entre

los grupos y se expusieron conceptos relacionados con la interacción y funcionamiento de la agrupación de personas, ecología, ecología humana, corrosión, aspectos ambientales y de confort, biológicos, del entorno natural y urbano, de arquitectura, construcción y de ecología humana. En este trabajo sólo se presenta la parte del proceso, específicamente la relacionada con las actividades correspondientes al área de arquitectura, en donde se abordaron aspectos formales, espaciales, funcionales, estructurales y de confort e instalaciones de la vivienda.

Como primera parte se impartieron sesiones teóricas referentes a cada uno de estos temas; posteriormente se reafirmaron con actividades prácticas con el apoyo de material didáctico, generando una retroalimentación entre acompañantes y facilitadores.

Los temas que se discutieron fueron los siguientes:

#### *1. La vivienda y su entorno inmediato*

En estas sesiones se analizó la relación predio-manzana-barrio tomando en cuenta el contexto edificado y natural, y reflexionando acerca de elementos como la vegetación existente, la ciénaga, los servicios y el equipamiento urbanos y cómo impactan de manera positiva o negativa. De igual forma, se proponen opciones para el mejoramiento de estos aspectos.

#### *2. La estructura y el proceso constructivo de la vivienda*

Se analizó la estructura que compone a una vivienda, así como el proceso constructivo de la misma, además de estudiar la función e importancia de cada uno de los elementos constructivos. Asimismo, se discutió el proceso constructivo que han seguido las personas de la comunidad en la construcción de sus propias viviendas.

#### *3. Espacios en la vivienda*

Se identificaron los tipos de espacios en una vivienda, con énfasis en el confort y en los factores que influyen en él. Se discutieron y analizaron los espacios de las viviendas de los participantes, el confort en cada uno de ellos y los elementos que los causan.

#### *4. Infraestructura en la vivienda*

Se abordaron los conceptos de infraestructura e infraestructura mínima requerida en una vivienda.

Se puso especial énfasis en los sistemas de saneamiento de aguas, puesto que un problema importante en la zona es la contaminación del manto freático. Los

facilitadores identificaron los existentes en su casa y los que se requerían para buscar soluciones prácticas.

En la etapa de análisis y propuesta, los facilitadores pusieron en práctica los conocimientos adquiridos durante las sesiones de entrenamiento y diseñaron modelos de su vivienda ideal, en los que se tomaron en cuenta aspectos espaciales, formales y funcionales. En la reflexión acerca de su vivienda actual, analizaron los espacios y encontraron sus carencias y aciertos, y con base en ello propusieron las posibles soluciones, que representaron en el diseño de su vivienda ideal.

Como primera etapa, diseñaron su vivienda en dos dimensiones, representando en planta los espacios que requieren de acuerdo a las necesidades de su familia. Asimismo, trabajaron aspectos formales que representaron en las fachadas de su vivienda ideal.

Como segunda etapa, se trabajó de nuevo el diseño de la vivienda ideal, pero esta vez tomando en cuenta dimensiones; se realizaron análisis de áreas para cada uno de los espacios, y se organizaron y distribuyeron en una representación de los predios reales de cada familia.

Los espacios se amueblaron y se determinaron muros, puertas y ventanas. Posteriormente se levantó una maqueta de la vivienda ideal para tener una mejor visualización de los espacios y reflexionar acerca de su forma, función, ventilación e iluminación.

Finalmente, en la etapa de conclusión y retroalimentación del grupo, se llevó a cabo la evaluación de los proyectos arquitectónicos realizados por estudiantes de la Facultad de Arquitectura. En esta etapa hubo un trabajo en conjunto entre facilitadores y acompañantes para determinar, a través del diseño participativo, una solución técnica de vivienda viable que pudiera responder a los requerimientos de los habitantes, a los embates de los fenómenos meteorológicos y a criterios de durabilidad, es decir, tener una vivienda sin problemas de corrosión cuando menos por 40 años.

## RESULTADOS

El grado de consolidación de las viviendas en la zona inundable de Chelem es alto; 83% se encuentran en etapas finales de consolidación. La antigüedad de la mayoría de las viviendas oscila entre uno y 15 años.

En lo relativo a la funcionalidad, se observó que los espacios básicos y complementarios de las viviendas aumentan de acuerdo al grado de consolidación y están en relación con el ingreso, no con el tiempo.

La habitabilidad física de 91% de las viviendas se encuentra por debajo de los parámetros mínimos, por lo que físicamente las edificaciones no son capaces de satisfacer las necesidades habitacionales de los usuarios y, por ende, afectan su estado de bienestar, dadas las condiciones del entorno de las viviendas. Finalmente, las características físicas de las edificaciones son las que intervienen en mayor grado para una buena funcionalidad, la existencia de privacidad e higiene y la seguridad en la vivienda.

Si la vivienda cuenta con un alto de nivel de habitabilidad física, el usuario lo percibe y le da un significado. Sin embargo, aunque los usuarios admiten no sentirse complacidos completamente en algunos aspectos de funcionalidad y seguridad en sus viviendas, éstas adquieren un significado en relación con la tenencia del suelo y a propiedad. Los usuarios afirman vivir felices y tranquilos al tener algo seguro que puedan heredar a sus hijos.

El resultado más importante de la investigación fue la construcción de una vivienda que se hizo de tipo palafito, lo que garantiza que no se inundará ni en el caso de huracanes de grandes dimensiones.

La construcción integró criterios óptimos de durabilidad ante la corrosión, resistencia a huracanes y bajo impacto ambiental. Respondió a los requerimientos y necesidades de los habitantes, ya que pudo articular los valores personales, formales y estéticos con originalidad y creatividad arquitectónica.

Con esto se resuelve, en parte, una demanda social de habitación en Chelem, comprendiendo y asumiendo las condicionantes particulares mediante un proceso de investigación participativa.

Lo que hemos aprendido en el proceso de investigación participativa relacionado con vivienda es que los facilitadores se pueden convertir en un canal de transmisión bidireccional de información entre los acompañantes y la comunidad en general que puede repercutir en modificar prácticas cotidianas en beneficio del mejoramiento de la habitabilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARQUERA, H. 1986. "Una revisión sintética de Investigación Participativa", en C. Picón (coord.), *Investigación Participativa: algunos aspectos críticos y problemáticos*. Pátzcuaro: Centro de Cooperación Regional para la Educación de los Adultos en América Latina y el Caribe, pp. 36-49.
- BOLIO Osés, Jorge. 1989. "La política urbana en la ciénaga de Progreso". *Cuadernos de Arquitectura de Yucatán*, núm. 2, pp. 37-48.

- CASTRO, M. E. 1999. "Habitabilidad, medio ambiente y ciudad", en *Segundo Congreso Latinoamericano: El habitar. Una orientación para la investigación proyectual*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- CERVANTES Borja, Jorge Fernando, y Esther Maya Pérez. 2007. *Construcción del derecho a la habitabilidad y la calidad de vida en la vivienda de interés social en megaconjuntos habitacionales de México*. Valparaíso: ULACAV.
- CORZO Rivera, Briseida. 2011. "Habitabilidad de las viviendas en la zona de relleno de Chelem, Yucatán". Tesis de maestría. Mérida: Universidad Autónoma de Yucatán.
- DICKINSON, F., y T. Castillo. 2005. "Innovando para vivir mejor, palafitos para la costa yucateca", ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional de Casos Exitosos de Desarrollo Sustentable del Trópico, 2-4 de mayo de 2005.
- DICKINSON, Federico e Ivette Lizárraga. 2000. Palafitos para la costa yucateca. Una experiencia de investigación participativa. *Cuadernos de Arquitectura de Yucatán*, núm. 13, pp. 62-68.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN. 1982. *Plan Director Urbano de Progreso*. Yucatán: H. Ayuntamiento de Progreso de Castro.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). 2010. *Principales resultados por localidad 2010, ITER*. Aguascalientes: INEGI.
- LANDÁZURI Ortiz, Ana Maritza, y Serafín Joel Mercado Doménech. 2004. *Algunos factores físicos y psicológicos relacionados con la habitabilidad interna de la vivienda*.
- MERCADO Doménech, Serafín Joel, Rosa Patricia Ortega Andeane, María Gabriela Luna Lara y Cesáreo Estrada Rodríguez. 1995. *Habitabilidad de la vivienda urbana*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- MERCADO, S. J., y J. González. 1991. *Evaluación psicosocial de la vivienda*. Ciudad de México: INFONAVIT.
- SCHALOCK, R. L., y M. A. Verdugo. 2002. *The Concept of Quality of Life in Human Services: A Handbook for Human Service Practitioners*. Washington, D.C.: American Association on Mental Retardation.
- TORO Blanco, Alejandro, Paola Jirón Martínez y Luis Goldsack Jarpa. 2003. *Análisis e incorporación de factores de calidad habitacional en el diseño de las viviendas sociales en Chile. Propuesta metodológica para un enfoque integral de la calidad residencial*. Santiago de Chile: Instituto de la Vivienda.
- UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-HABITAT). 1996. *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*. UN-HABITAT.
- VIGA DE ALVA, M. D., F. Dickinson, B. Avilés y M. T. Castillo. 2001. "Investigación participativa y cultura autónoma en el trabajo comunitario", en *Programa de Educación Ambiental para la Reserva de la Biosfera Ria Celestún 2001-2010*.





# EL HACINAMIENTO EN VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL Y SU IMPACTO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES

---

Juan Antonio Falcón Vázquez\*

## ANTECEDENTES

El tema del hacinamiento<sup>1</sup> en la vivienda es probablemente uno de los más estudiados pero a la vez de los menos comprendidos en su dimensión humana, incluso en los parámetros de medición como indicador, no se ha homologado un criterio como tal entendiéndose en términos generales que cuando más de dos personas ocupan una habitación es sinónimo de hacinamiento. Hay divergencias además en si la unidad a considerar es el dormitorio o el cuarto, entendiéndose para este último la inclusión de cocina, baño o sala-comedor.<sup>2</sup>

Lo anterior es meritorio porque el dato surgido con ambas unidades es distinto, siendo notoriamente menor cuando tomamos como número de cuartos la unidad de estudio. De aquí surge una controversia con el dato-indicador, ya que el porcentaje como resultado es usado de la manera que más conviene al ente público o privado consultado.

La definición de vivienda digna para el presente estudio, es tomada de la Ley de Vivienda promulgada el 27 de junio de 2006 y reformada el 16 de junio de 2011, que expresa:

---

\* ARXE Arquitectos Consultores.

<sup>1</sup> "El hacinamiento refiere a la relación entre el número de personas en una vivienda o casa y el espacio o número de cuartos disponibles. Dado que el acceso de los pobres a los recursos es limitado, las instalaciones de vivienda que ocupan tienden a ser menos apropiadas que aquellas disponibles para los no pobres. En general, esto se refiere a ubicación, infraestructura, equipamientos y servicios colectivos y de vivienda. La idea del hacinamiento depende de un juicio normativo acerca de los niveles apropiados de ocupación, densidad y privacidad. Las normas que se aplican varían considerablemente entre sociedades diferentes" (ODPM, 2001).

<sup>2</sup> El INEGI considera hacinamiento cuando hay más de dos habitantes por cuarto en la vivienda, y el Gobierno del Estado de Guanajuato cuando hay 2.5 habitantes, tomando de referencia al ONU-HABITAT.

Artículo 2. Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos (Ley de Vivienda, 2006).

Se ha tomado la acepción oficial porque sirve de referente teórico e invita a puntualizar algunos aspectos de su redacción. En la búsqueda de cumplir las disposiciones jurídicas en temas de habitabilidad, es conveniente remitirse a factores de antropometría y ergonomía, ya que sería ilógico pensar en una vivienda que no se usa por déficit de espacio basado en el ser humano y que de manera irrenunciable lleva al diseño mismo de la unidad habitada. El diseño de una vivienda digna incluye enfatizar la esencia humana del usuario, el respeto al entorno natural y construido, y forzosamente el apego a la normatividad vigente en materia de habitabilidad, entendida como tal en la ley.

Como consecuencia de análisis y para efectos del presente estudio, se contemplan dos conceptos: superficie vivencial ergonómica (SVE) y volumen vivencial ergonómico (VVE), el primero entendido como el área mínima que ocupa el ser humano en el espacio en función de sus dimensiones antropométricas y que le permiten desarrollar las actividades propias de su naturaleza, y el segundo como el volumen mínimo para efectuar las actividades en función de sus dimensiones antropométricas. Respectivamente, se proponen:  $SVE = 4 \text{ m}^2$  y  $VVE = 9 \text{ m}^3$ .<sup>3</sup>

La existencia de parámetros para el diseño de vivienda digna y decorosa permitirá en lo posible dimensionar el indicador de hacinamiento desde un punto de vista humano-vivencial y no en función de cuartos o dormitorios.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> La dimensión de punta a punta teniendo los brazos extendidos es de aproximadamente dos metros; si proyectamos tal dimensión en la misma cantidad en su posición frontal y posterior, es decir, dos metros, tenemos un área de  $4 \text{ m}^2$ ; el volumen es el resultado de la superficie vivencial ergonómica y la altura antropométrica de 2.25 metros de brazos extendidos con respecto al eje del tronco, con resultado de  $9 \text{ m}^3$ .

<sup>4</sup> "Desafortunadamente, se ha visto al usuario de vivienda más como sujeto de crédito, que la esencia primordial que da vida a todo proyecto social-urbano. A partir de esta y otras omisiones, el diseño arquitectónico se ha visto planteado para cubrir las necesidades espaciales en función de metros cuadrados construidos..." (Falcón, 2007).

Otra definición que complementa el estudio es sobre vivienda de interés social. Esta definición es tomada de la Ley de Vivienda del Estado de Guanajuato, abrogada el 1 de enero de 2013, que sin embargo explicita un enfoque sociomercantil en el tema:

xii. Vivienda de interés social: aquella que sea adquirida o susceptible de ser adquirida por trabajadores de bajo ingreso sujetos a subsidio federal, estatal o municipal para adquisición de vivienda. En el caso de no existir un programa de subsidios, se considerará aquella cuyo monto al término de su edificación no exceda del valor que resulte de multiplicar por veinticinco el salario mínimo general diario vigente en el Estado, elevada esta cantidad al año (Ley de Vivienda del Estado de Guanajuato).

Es necesario pensar en una política pública de producción de vivienda de interés social como sinónimo de bienestar, entendida ésta como “Situación de disponibilidades e integración de las personas, familias y grupos de población en el sistema social, de tal forma que les permite participar en la generación y disfrute de los beneficios del progreso material e intelectual. Esto incluye el *espacio que posibilite la libertad de acción y expresión afectiva*” (Lastra y Ferro, 2004; cursivas del autor).

El tema del hacinamiento en la vivienda de interés social debe ser visto a través del espacio humanamente producido a partir de las dimensiones ergonómicas que permite el bienestar, la convivencia y el desarrollo, independientemente de la condición socioeconómica y como reflejo de la equidad y el derecho de todo individuo a un espacio digno.

## PROBLEMÁTICA

Tal parece que la superficie de la vivienda de interés social ha disminuido conforme la temporalidad. Las dimensiones de una casa-habitación creada hace 50 o 40 años es proporcionalmente más grande que las producidas en nuestro tiempo en poco más de dos a uno. Factores demográficos, visiones productivas y la carga histórica son elementos que se deben considerar para su ejecución. El tamaño del predio, en su caso, ha disminuido 45% aproximadamente por unidad de vivienda.<sup>5</sup> La política pública de apertura al crédito para una mayor población detonó la industria inmobiliaria pero también la oferta, y ésta fue, sin duda, la causa de crear más unidades de vivienda por hectárea... en algún punto, el equilibrio se rompió.

---

<sup>5</sup> Mientras que la superficie construida por vivienda hace 50 años era de 75 m<sup>2</sup> en un predio de 120 m<sup>2</sup>, la unidad de vivienda actual se construye en 67.50 m<sup>2</sup> de terreno y 36 m<sup>2</sup> de superficie edificada.

Estos desarrollos, con un promedio de tres dormitorios por unidad —aunque parezca increíble—, sufrían del hacinamiento porque el número de personas por familia sobrepasaba el promedio de dos habitantes por dormitorio; además, por usos y costumbres, la tendencia a crecer el núcleo familiar aumentaba cuando el hijo varón decidía formar otra familia en el mismo entorno vivencial.

La condición para ser sujeto de crédito oficial y bancario estriba en la comprobación del ingreso, condición que ha servido a más de un empresario para coartar una libertad laboral y crear en el trabajador la percepción de que el derecho a la vivienda está sujeta a la voluntad patronal.

Actualmente, el promedio de personas por vivienda es de 4.4 en la zona del Bajío —por tomar un referente— y el número de dormitorios por unidad de vivienda es de dos, si se considera como tal el espacio llamado “alcoba”. A pesar de estos esfuerzos semántico-arquitectónicos, el promedio de habitantes por dormitorio es de 2.2 y su temporalidad no puede preverse más allá de los diez años de una manera eficiente.<sup>6</sup>

El índice de hacinamiento en el prototipo de vivienda de interés social trastoca la realidad, ya que si bien dos personas pueden cohabitar en un dormitorio en estado sedentario, no es posible habitar en estado dinámico. Ésta es una de las consecuencias de no tener reglamentado como política pública la dimensión del dormitorio, a pesar de que instituciones y desarrolladores de vivienda ya lo hayan propuesto. Bajo la premisa anterior, un dormitorio tipo de 9 m<sup>2</sup> en la vivienda de interés social ofrece poco dinamismo, invita al sedentarismo y se aleja de lo esperado como espacio digno.<sup>7</sup>

Es lógico pensar, entonces, que al no contar con un área vivencial mínima los individuos “busquen y encuentren” el complemento en un entorno fuera de la unidad de vivienda, con los espacios exteriores como los más frecuentemente usados.

---

<sup>6</sup> “(3.8.4) En los temas de hacinamiento, se ha identificado que en promedio 4.4 o menos personas habitan una vivienda. Se muestra el reporte que contiene el número de habitantes de León correspondiente a 1 436 480, así como el número de viviendas conveniente a 329 952, con fuente INEGI 2010, por lo cual se detecta un aumento de 61 000 viviendas de 2005 a 2010, obteniendo como resultado que existen 4.35 habitantes por vivienda en León” (Observatorio Ciudadano de León, 2012b).

<sup>7</sup> Pensando que la superficie de un dormitorio es de 9 m<sup>2</sup> y la superficie vivencial ergonómica por cada individuo de 4 m<sup>2</sup>; el área restante para mobiliario debe ser compensada con cada sve en el mejor de los casos, o bien realizar la actividad de dormitorio en otro espacio de la unidad de vivienda, perdiendo la esencia vivencial que le dio origen.

El nivel de hacinamiento también tiene implicaciones en la salud y en la salud sexual, en específico. [...] Cuando una vivienda no ofrece condiciones para la sana convivencia, es probable que algunos integrantes decidan buscarla en otros espacios, como en los grupos informales de la calle, lo que conlleva riesgos en la seguridad urbana y personal (Observatorio Ciudadano de León, 2012a).

La problemática del hacinamiento no sólo es urbano-arquitectónica; también trasciende el ámbito espacial involucrando a los factores sociales, económicos, de seguridad, higiene, demográficos, y en general a cualquier política pública a futuro.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES**

Las diferentes posturas en materia territorial que las autoridades de los tres niveles de gobierno han implementado —más evidente en el ámbito municipal— dejan entrever el enfoque de una planeación territorial de por sí obsoleta. Se ha apostado a soluciones meramente urbanas para contrarrestar las carencias de índole social, pensando que los resultados serán la panacea. Una visión por demás de alto riesgo.

Tomando como ejemplo de caso a la ciudad de León y extrapolándola como ejemplo de ciudades medias, se expresa en el diagnóstico publicado en el Programa de Gobierno de la administración 2012-2015 la postura con respecto al tema:

La vivienda representa el espacio social más íntimo, donde se desarrollan las actividades básicas y detonantes de la convivencia comunitaria. En ella surgen las principales motivaciones de los individuos, y se debaten los anhelos y frustraciones primarios. La vivienda es la principal inversión y el mayor símbolo patrimonial de las familias. En términos más amplios y desde la perspectiva de la vivienda, las ciudades deben ordenarse con tendencia a densificarse; mientras más concentrada en un territorio, una ciudad invierte menos recursos y esfuerzo en operar sus servicios y sus poblaciones menos tiempo en su movilidad y menos recurso en hacerse de un patrimonio[...] Además de las problemáticas que hemos mencionado, generadas por la especulación de suelo urbano, existen consecuencias de alto impacto como el encarecimiento de la tierra y, por tanto, la reducción de las posibilidades de competitividad del Municipio (H. Ayuntamiento de León, 2012).

Es evidente que las administraciones anteriores no han realizado una “planeación estratégica” en las reservas y políticas públicas territoriales a mediano y largo

plazo;<sup>8</sup> pero además la postura oficial actual tampoco vislumbra una mejora, al apostar a la *vivienda vertical*, a la *densificación y concentración de servicios* como propuestas de solución a problemas ocasionados por el hacinamiento. Mientras éste no se solucione por unidad de vivienda, muy difícil será hacerlo por unidad habitacional. Habría que entender aquí que el encarecimiento de la tierra está en función de la deseabilidad provocada por las condiciones de movilidad, servicios y seguridad, cualidades en las que, sin duda, las autoridades municipales, apoyadas en muchos casos por institutos de planeación, son competentes.

Aunado a la percepción de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), que estimó que para 2012 la necesidad de vivienda en el municipio es de 16 mil 318 unidades para cubrir el rezago, de las cuales 12 mil son nuevas y 4 500 necesitan acciones de mejoramiento debido al deterioro (H. Ayuntamiento de León, 2012). El panorama para fomentar una vivienda digna, tal cual lo expresa la Ley de Vivienda en su artículo segundo, está acotado por la existencia de reserva territorial urbana, accesible en todos los aspectos y a la disposición del desarrollador-inversor para ofrecer una unidad de vivienda competitiva pero digna.

Las autoridades municipales en este caso se ven “obligadas” a diseñar políticas territoriales en función del mercado inmobiliario, concediéndoles infraestructura, servicios y prerrogativas a las reservas de terreno del desarrollador-inversor, con el fin de reducir el rezago de vivienda —sin atender las causas—, pero que de ninguna manera resuelve los problemas de salud, seguridad, patrimonio y ocupación de la sociedad involucrada. Mientras no sea analizado el tema del hacinamiento como una consecuencia de la falta de espacio vivencial, poco o nulo avance se tendrá en el abatimiento de los problemas sociales y se perpetuará el fomento de políticas públicas emergentes, desorganizadas y temporales.

Otra consecuencia de la falta de visión en la política territorial implica la asignación de recursos del erario público a la disminución de la problemática arriba citada, y con ello se han creado espacios públicos y equipamiento que son previsibles desde la autorización del desarrollo inmobiliario, lo que ha

---

<sup>8</sup> “La realidad territorial habitacional del Municipio obliga a este H. Ayuntamiento [a] atender la problemática con establecimiento de políticas y disposiciones administrativas urbanas que conduzcan al desarrollo habitacional y procesos de producción de vivienda que permitan abatir su rezago, muestra de ello son las Disposiciones Administrativas para la Consolidación del Suelo Urbano y Fomento a la Producción Social de Vivienda para el Municipio de León, Guanajuato, publicadas en el Periódico Oficial número 148 del 14 de septiembre de 2007; así como el Programa de Regularización de Asentamientos Humanos en Zonas Urbanas y Comunidades Rurales en el Municipio de León, Guanajuato, aprobado en sesión ordinaria celebrada por el H. Ayuntamiento de fecha 23 de octubre de 2008” (H. Ayuntamiento de León, 2010).

tenido a su vez como consecuencia adquirir los predios a un alto costo de venta o verse en la necesidad de gestionar expropiaciones —o acuerdos, en el mejor de los casos—, una disciplina de acción que irremediablemente dejará estancado el desarrollo de los seres humanos al devenir de la adquisición de recursos en metálico o especie para concretar planes programados.

Además de las dependencias encargadas en cada municipio del tema urbano-territorial, es importante recalcar la intervención de los desarrolladores-inversores en las políticas públicas de estudio. Efectivamente, muchos de ellos se han posicionado como representantes ciudadanos en los organismos, foros y consejos encargados de opinar sobre temas de desarrollo territorial. No es interés de este documento hacer la exposición de la conveniencia de su presencia en ellos, pero sí es necesario expresar que deben ser copartícipes de un cambio en el diseño, construcción y gestión de políticas públicas territoriales acordes a la dignificación de la vivienda de interés social.

Este supuesto se ve reforzado por acciones efectuadas por pocos desarrolladores-inversores en el territorio regional y nacional que han planeado, ejecutado y difundido estrategias de mercado, ingeniería y diseño para amortiguar los efectos del hacinamiento, aunque es evidente que la propuesta de incremento de superficie vivencial ergonométrica no es parte de su visión resolutive.<sup>9</sup>

La coparticipación de los desarrolladores-inversores toma especial relevancia en aquellos municipios donde la pericia en temas urbano-territoriales es escasa o nula. En estas condiciones, actualmente los desarrollos inmobiliarios se hacen con una libertad prácticamente unilateral, no condicionada y presumiblemente corrupta.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Durante la investigación documental para el presente estudio, se buscó en la red las opiniones de desarrolladores e inversores sobre los productos inmobiliarios que ofertan. Es contundente afirmar que a pesar de ofrecer alternativas en diseño, procesos constructivos y estrategias de mercadeo, ninguno de ellos enfoca el crecimiento de la vivienda de interés social en metros cuadrados, y claro, menos en aumentar la superficie vivencial ergonométrica por departamento. Sus opciones son la vivienda vertical con 60 m<sup>2</sup> construidos, pero con un solo dormitorio formal y con las condiciones para “crear” otro realizando modificaciones internas. Es, por lo tanto, evidente que ninguno de ellos está dispuesto a ofertar mayor espacio en la vivienda de interés social sin el respectivo ajuste al costo de venta.

<sup>10</sup> En municipios con poco infraestructura administrativa existen desarrollos inmobiliarios efectuados al amparo de la ley, y es muy común encontrarlos en zonas de alto riesgo en contingencias naturales, lejanos a la zona urbana y por lo tanto de los servicios básicos, próximos a propiedades ejidales o como “ancla” para detonar el desarrollo de la zona, que presumiblemente es de un funcionario público u “hombre fuerte” del municipio.

## PROPUESTAS

Con el tema del hacinamiento como el eje que regula el presente estudio y con la aportación de las superficies y volúmenes vivenciales ergonómicos como parámetros dimensionales para el diseño de vivienda de interés social, se hacen las siguientes propuestas:

- Fomentar el diseño de espacios en función de las SVE y VVE, con la reintegración del usuario como único satisfactor y razón, y la modulación de los dormitorios como espacios vivencialmente humanos, dignos y salubres.
- Ofrecer alternativas de uso a los espacios abiertos: el uso de azoteas como complemento vivencial, en los casos que sea posible, disminuiría los efectos del hacinamiento y tentativamente otorgaría una nueva SVE para la integración personal y familiar.<sup>11</sup>
- Provocar una reformulación de las teorías en el tema vivienda, dejando de lado los paradigmas en el diseño en función del costo por metros cuadrados, y efectuando un estudio de costo-beneficio donde se exponga el valor real que la administración pública eroga como consecuencia de aminorar los efectos sociales del hacinamiento y los producidos por una política pública en favor de las SVE y VVE.
- Incentivar en los círculos académicos la innovación en diseño de vivienda de interés social como una política pública de alcance nacional, solidario y continuo, y permear la enseñanza al aula como un factor de cambio.
- Gestionar ante el Congreso de la Unión, por medio de las autoridades competentes en el tema, la iniciativa de normar la superficie mínima habitable en vivienda de interés social como resultado de las aportaciones objetivas de todos los actores, replanteando el derecho constitucional a una vivienda digna.

En materia de políticas públicas territoriales, competencia directa de las autoridades gubernamentales de los tres órdenes, se exponen las siguientes propuestas:

---

<sup>11</sup> "La necesidad de reivindicar al usuario de escasos recursos económicos en un proyecto de vivienda digna plantea el análisis de rescatar esquemas de diseño que son propios del habitante del Bajío, entre ellos, el patio como espacio distribuidor y de convivencia y la relación con el entorno natural. De ninguna manera estos esquemas son ajenos en proyectos de vivienda, sólo que no son aplicados para aquellos de escasos recursos; tal parece que se ha prejuiciado y desvalorizado el concepto de interés social incluyéndose al diseño mismo" (Falcón, 2007).



- En primer lugar, convocar la coparticipación de los desarrolladores e inversionistas en vivienda de interés social en la concreción de acciones de mejora al entorno edificado por ellos sin necesidad de subsidios. Diseñar los mecanismos, alcances y límites de su coparticipación.
- Adicionar en La Ley Federal de Asentamientos Humanos, o ley competente con ámbito nacional y su réplica en las leyes de fraccionamientos en cada entidad federativa, la obligatoriedad de los desarrolladores de un Plan Parcial Maestro de la Zona de desarrollo de vivienda de interés social, donde se plasme de manera clara y propositiva las estrategias a seguir para disminuir los efectos del hacinamiento en la conducta social, los equipamientos requeridos para su contención, la especificación de uso exclusivo para ellos de las donaciones territoriales por ley y la corresponsabilidad solidaria con el desarrollo edificado y social por el término de cinco años mínimo hasta su consolidación. Éste es un requisito indiscutible para la autorización de ejecución de obra y venta de unidades de vivienda.
- Promover en las instituciones municipales y en sus posibilidades de organización administrativa la capacitación del personal a cargo de las políticas territoriales en nuevas tendencias de planeación urbana, de tal manera que se produzca y mantenga el dialogo entre la autoridad y el desarrollador-inversor de vivienda de interés social en un acto bilateral.
- Plantear la función de los espacios y el equipamiento público como apoyo real y efectivo para los ciudadanos, convencido de que son complemento a la unidad de vivienda particular. Su fundamentación estará en los planes y estudios maestros de la zona a desarrollar.
- Reforzar una *planeación transversal* en la toma de decisiones en política pública urbano-territorial diseñando los modelos y sistemas de evaluación. La planeación transversal puede ser estructurada por las instituciones académicas.<sup>12</sup>

No menos importante es el usuario de la vivienda de interés social; cualquier acción de mejora tanto en el bien físico como en la política pública no tendría éxito si no va de la mano de una educación al derechohabiente. La acción de educar puede

---

<sup>12</sup> El concepto de planeación transversal se entiende como un modelo multifactorial donde pueden ser medidos y sintetizados los efectos en la dinámica urbana-territorial, social, política y económica con el fin de prever consecuencias no deseables en el equilibrio natural, con estricto apego al respeto ambiental y la asignación de recursos que permiten el desarrollo de las comunidades de manera sustentable. De manera teórica, puede predecir hasta dónde es recomendable crecer las comunidades.

estar implícita tanto en el diseño de la unidad de vivienda como en el desarrollo; efectivamente, se tienen ejemplos de ello a nivel mundial y nacional, pero no se han concretado los casos de éxito como referente para una política pública nacional que proporcione beneficios a la mayoría de los adquirentes de vivienda.

Es lógico que las propuestas no sean generales ni válidas para todo el territorio nacional, pero son las deseables; si al menos no es posible modificar patrones de conducta socioeconómica y cultural de cada población, sea la vivienda digna el patrimonio vivencialmente propio donde se pueden gestar los valores y actitudes ciudadanas que permitan la generación de nuevas oportunidades de desarrollo humano.

Convencido de que es una tarea de todos, pues pocos desarrolladores inmobiliarios han apostado a crear vivienda de interés social con respeto a estos entornos. Falta creatividad, coherencia y solidaridad.

## CONCLUSIÓN

El tema del hacinamiento ha sido abordado desde varios enfoques. Éstos pueden ser consultados, tanto en las referencias bibliográficas como en la red; esta última como recurso interactivo próximo. Cuando se comenzaron los primeros bosquejos del documento, una de las condiciones autoimpuestas fue que no sería un relación pesimista de cómo el hacinamiento ha generado de manera indirecta varios problemas sociales que actualmente padecemos. No creo que sea el lugar ni la intención.

Desde la investigación del concepto se observó que no hay una definición universal y que varía de acuerdo a la fuente y al sentido. Uno de los primeros retos, entonces, fue pensar un parámetro para dimensionarlo en términos humanos, y se deja al lector la conveniencia de su uso.

Por último, intenté guiarme en todo momento con la esencia del objetivo del Congreso Nacional de Vivienda 2013, que textualmente dice:

Realizar un análisis profundo, promover un debate nacional y elaborar propuestas sobre las formas de producción y financiamiento de la vivienda en México y de su relación con el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial, la equidad social y la sustentabilidad ambiental.

## BIBLIOGRAFÍA

- FALCÓN Vázquez, Juan Antonio. 2007. "El diseño de vivienda digna: una necesidad urbana impostergradable". Cápsula de TV para UNIVA-Canal 11. León, Guanajuato: Programa *Puntos de Vista*.

- H. AYUNTAMIENTO DE LEÓN, GUANAJUATO. 2012. "Programa de Gobierno de la Ciudad de León, Guanajuato. 2012-2015". León: Ayuntamiento de León.
- . 2010. "Reglas de Operación del Programa de Regularización de Asentamientos Humanos en Zonas Urbanas y Comunidades Rurales del Municipio de León, Guanajuato, para el Periodo 2010-2012". León: Ayuntamiento de León.
- LASTRA, Susana, y Hernán Ferro. 2004. "Un acercamiento al estudio de la demanda por suelo y vivienda en León, Gto., enfatizando la informal". *Acta Universitaria*, año/vol. 14, núm. 2. Universidad de Guanajuato, mayo-agosto, León, Guanajuato.
- OBSERVATORIO CIUDADANO DE LEÓN. 2012. "Documento Rector de la Tercera Verificación al Gobierno Municipal de León, Guanajuato". León, Guanajuato, abril de 2012. Disponible en [www.ocl.org.mx](http://www.ocl.org.mx).
- . 2012b. "Indicador Hacinamiento". León: Sistema Integral de Gobernanza Urbana.
- ODPM. 2001. "Allocation of housing capital resources". The Deputy Prime Minister. Disponible en [www.odpm.gov.uk/stellent/froups/page/odpm\\_house\\_6016\\_68-05.hcsp](http://www.odpm.gov.uk/stellent/froups/page/odpm_house_6016_68-05.hcsp).
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. 2006. "Ley de Vivienda". 2006. *Diario Oficial de la Federación*, 27 de junio de 2006. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación. Última reforma publicada: *Diario Oficial de la Federación*, 16 de junio de 2011.
- . "Ley de Vivienda del Estado de Guanajuato", abrogada el 1 de enero de 2013.



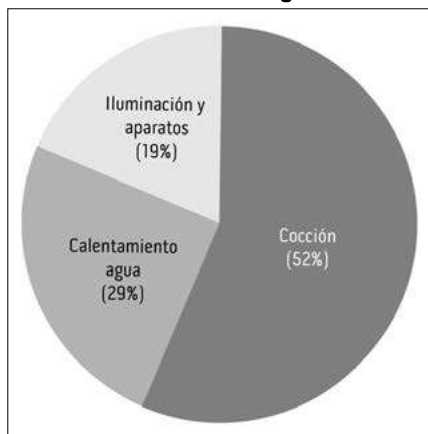
# LA VIVIENDA NET ZERO ENERGY

Francisco Javier Ceballos Ochoa\*

## INTRODUCCIÓN

En México, los sectores residencial, comercial y público son responsables de 20.0% (917 PJ) del consumo final de energía en los edificios del país, y entre ellos la vivienda participa con 83.21% (763 PJ)<sup>1</sup> del total. Este elevado porcentaje del sector residencial es atribuible en parte al enorme número de habitantes como responsables activos, pero también a los aparatos domésticos como responsables secundarios, y se estima que del total de la energía eléctrica consumida en la vivienda, los refrigeradores son los aparatos de mayor consumo de energía eléctrica con 35%, seguido de los aparatos de aire acondicionado con un 26%, los televisores con 24% y otros con 15%. La energía destinada a la cocción de alimentos corresponde a 52% y para el calentamiento de agua, a 29%, y el resto corresponde a aparatos diversos e iluminación (Rosas, 2011) (gráfica 1).

**Gráfica 1. Uso final de la energía en la vivienda**



Fuente: Elaboración propia.

\* Iniciativa privada.

<sup>1</sup> Consumo final energético por sector (Secretaría de Energía, 2010).

Por lo tanto, si se considera que la vivienda es la columna vertebral del contexto urbano, resulta evidente que en la búsqueda de la sustentabilidad energética en México una parte muy importante la constituyen el uso eficiente de la energía y la generación de energía por fuentes renovables en el sector residencial.

## ANTECEDENTES

México cuenta con herramientas metodológicas para el diseño y concepción de la vivienda sustentable, tales como el *Atlas del Bioclima de México* (Morillón, 2004) y el *Modelo para Diseño y Evaluación del Control Solar en Edificios* (Morillón, 2004) y códigos, normas y guías para el desarrollo de la vivienda sustentable, como la Norma Oficial Mexicana en Eficiencia Energética, NOM-020-ENER-2011, y la guía para el uso eficiente de la energía en la vivienda (Conavi, 2006), entre otros, se cuenta a la fecha con programas gubernamentales que incentivan el desarrollo de la vivienda sustentable, como el Programa Específico Desarrollo Habitación Sustentable ante el Cambio Climático (CONAVI, 2008) y el Programa Hipoteca Verde (Infonavit, 2008), e instituciones para la eficiencia energética como la Comisión Nacional del Uso Eficiente de la Energía (CONUEE).

Además del Modelo de Contrato de Interconexión por Fuente de Energía Solar en Pequeña Escala (2007), el cual menciona en su cláusula 5 la posibilidad de instalar un sistema fotovoltaico con una potencia máxima de 10kWp. Por ello es que el desarrollo de la vivienda Net Zero Energy es posible en México. Hoy en día, países como Estados Unidos, Inglaterra y la Unión Europea han adoptado el desarrollo de los Net Zero Energy Buildings como medio para mitigar las emisiones de CO<sub>2</sub> y lograr la sustentabilidad energética en las edificaciones. El creciente número de ejemplos construidos y el campo de investigación a nivel internacional ponen en relieve la creciente atención hacia las edificaciones de este tipo.

## CASO DE ESTUDIO

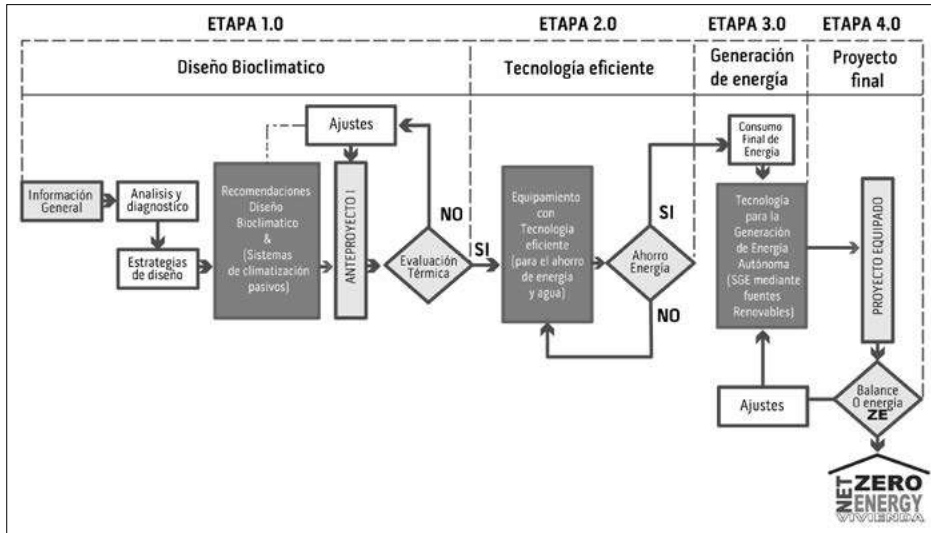
Con el fin determinar el potencial técnico de la vivienda Net Zero Energy en México, se evaluaron tres casos de estudio localizados en las ciudades con los bioclimas representativos de la República Mexicana (ver mapa 1 y cuadro 1).

## DIAGNÓSTICO DE LA VIVIENDA CONVENCIONAL

Como diagnóstico inicial, se parte de la línea base de consumo energético en la vivienda convencional y su porcentaje en el uso final de la energía, donde la

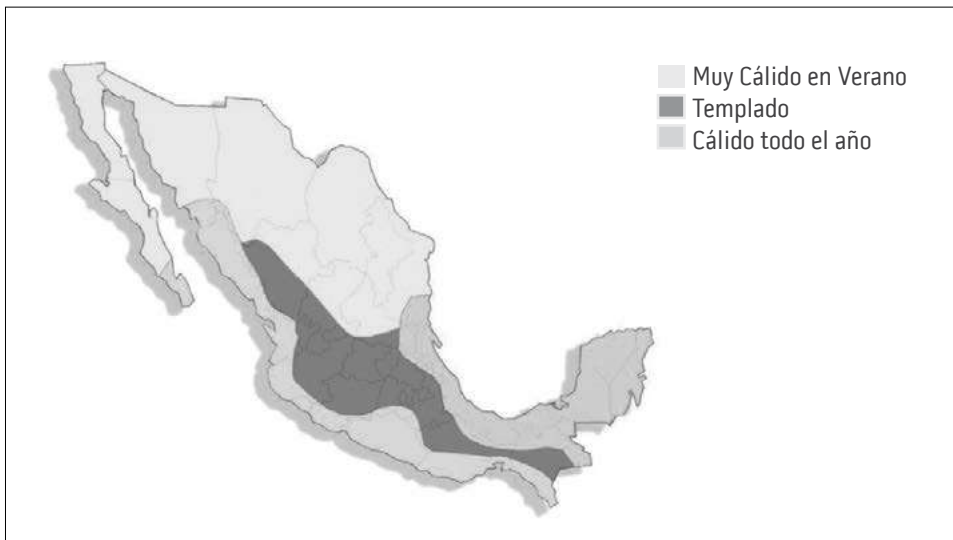
## METODOLOGÍA

**Gráfico 1. Diagrama metodológico para la vivienda Net Zero Energy**



Fuente: Ceballos y Morillón, 2011.

**Mapa 1. Zonas climáticas de la República Mexicana**



Fuente: Morillón, 2008.

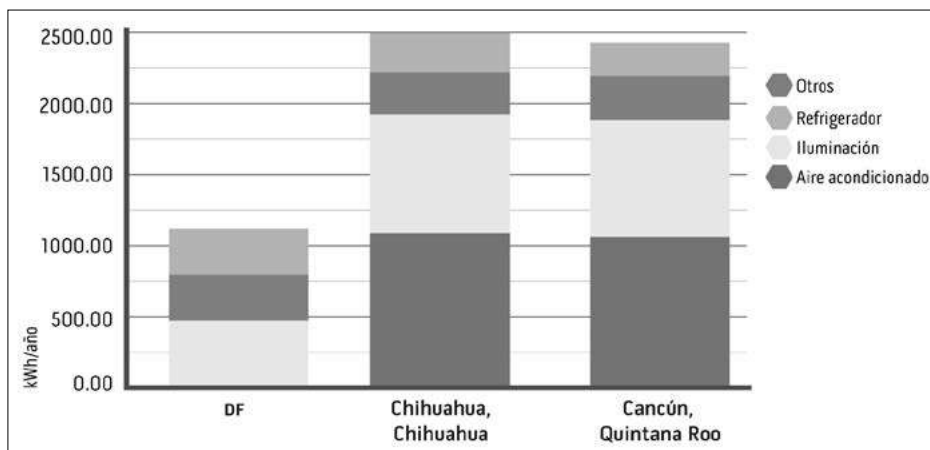
ciudad de Chihuahua es la responsable del mayor consumo de energía eléctrica con 2.29 MW/año, seguido de la ciudad de Cancún con 2.27 MW/año y por último el DF con 1.20 MW/año (Morillón, 2009). En lo que respecta al consumo de gas, el promedio nacional ronda los 3.88 kg/año (Morillón, 2008) (gráfica 2).

**Cuadro 1. Ciudades representativas de los bioclimas de México  
y sus características geográficas**

| Bioclima      | Ciudad               | Latitud   | Longitud     | Altura msnm |
|---------------|----------------------|-----------|--------------|-------------|
| Templado      | DF                   | 19°27'00' | 99°11'00' N  | 2255        |
| Cálido seco   | Chihuahua, Chihuahua | 28°38'07" | 106°05'20' N | 1433        |
| Cálido húmedo | Cancún, Quintana Roo | 21°09'38" | 86°50'51' W  | 10          |

Fuente: Morillón, 2007.

**Gráfica 2. Línea base y uso final de energía eléctrica  
en la vivienda convencional para cada localidad**



Fuente: Morillón, 2007.

## RESULTADOS

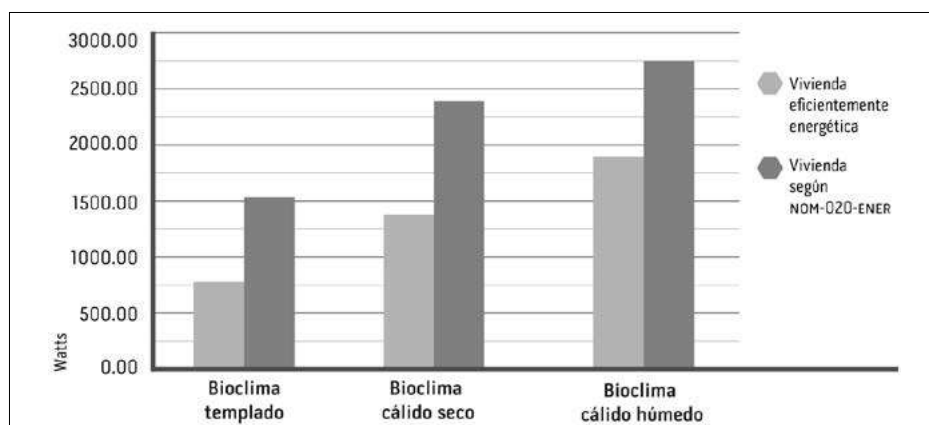
A continuación se analizan los resultados obtenidos en el desarrollo de la metodología para una vivienda Net Zero Energy. El orden en que se presentan corresponde a las tres etapas sobre las que se sustenta la metodología: diseño bioclimático, uso de tecnología eficiente y generación de energía por fuentes renovables.



### a) Diseño bioclimático

Primeramente se llevó a cabo el análisis climatológico con las herramientas de diagnóstico y diseño bioclimático descritas en la metodología. Se determinaron las estrategias y recomendaciones de diseño arquitectónico acordes a las condiciones climáticas para cada ciudad, las cuales se ocuparon para resolver espacialmente el programa arquitectónico de la vivienda. Las decisiones de diseño volcadas en el anteproyecto arquitectónico se sometieron a evaluación térmica; el resultado comprobó que gracias a las recomendaciones de diseño se logró reducir la ganancia de calor en la vivienda con diseño bioclimático en comparación a la vivienda de referencia, según la NOM-020-ENER-2011 (gráfica 3).

**Gráfica 3. Ganancia de calor por la envolvente de la vivienda con diseño bioclimático para las tres localidades**



Fuente: Morillón, 2007.

La eficiencia energética se determinó mediante la diferencia porcentual de la ganancia de calor en la vivienda con diseño bioclimático en comparación a la vivienda de referencia (cuadro 2), y la vivienda del bioclima templado fue la que obtuvo un mayor porcentaje y por tanto una mayor eficiencia energética por diseño arquitectónico.

La evaluación térmica no sólo aseguró el confort térmico del usuario al interior de la vivienda, sino la eficiencia energética en el ámbito del diseño arquitectónico, lo cual se traduce directamente en el uso nulo del aire acondicionado.

**Cuadro 2. Comparativa de ganancia de calor por la envolvente para los tres casos de estudio**

| Bioclima      | Ganancia de calor de la vivienda |                 | Eficiencia (%) |
|---------------|----------------------------------|-----------------|----------------|
|               | Con diseño bioc. (Watts)         | NOM-020 (Watts) |                |
| Templado      | 778.38                           | 1 524.95        | 49.96          |
| Cálido seco   | 1 320.59                         | 2 321.06        | 43.10          |
| Cálido húmedo | 1 808.55                         | 2 657.15        | 31.93          |

Fuente: Morillón, 2007.

### b) Uso de tecnología eficiente

Mediante las especificaciones y recomendaciones de el cuadro 3 se determinó el ahorro de energía por la sustitución de aparatos convencionales y la implementación de tecnología eficientes.

**Cuadro 3. Ahorro de energía eléctrica y gas por el uso de tecnología eficiente para las tres localidades**

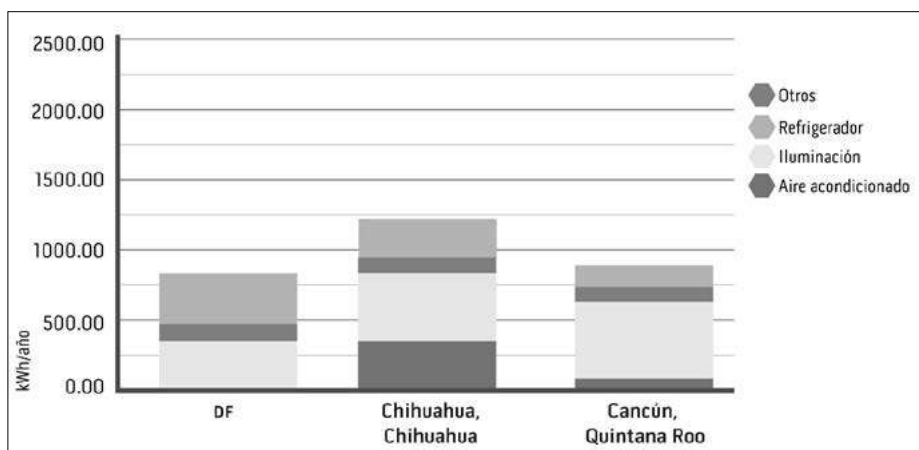
| Tecnología                                                                                    | DF            | Chihuahua     | Cancún        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Rubro electricidad</b>                                                                     |               |               |               |
| Aire acondicionado                                                                            | ---           | 53.0 kWh/mes  | 79.0 kWh/mes  |
| Lámpara fluorescente                                                                          | 10.1 kWh/mes  | 13.0 kWh/mes  | 19.26 kWh/mes |
| Refrigerador                                                                                  | 20.59 kWh/mes | 20.59 kWh/mes | 20.59 kWh/mes |
| <b>Rubro gas</b>                                                                              |               |               |               |
| Calentador de gas instalado                                                                   | 9.42 kg/mes   | 9.42 kg/mes   | 9.42 kg/mes   |
| Calentador solar                                                                              | 17.42 kg/mes  | 18.67 kg/mes  | 18.17 kg/mes  |
| * Límite de consumo de un refrigerador de 10 pies, 247.17 kW/año, según la NOM-015-ENER-2002. |               |               |               |

Fuente: Morillón, 2007.

Con base en la información del cuadro 3 se determinaron los usos finales de la energía en la vivienda eficientemente energética. En la gráfica 4 observamos la reducción del consumo energético por el uso nulo del aire acondicionado en los bioclimas cálidos, así como el ahorro por el uso de lámparas fluorescentes y de refrigerador altamente eficiente.

Como resultado se obtiene un consumo final de la energía eléctrica menor al de la línea base de consumo de la vivienda convencional, lo que es mayormente notable en las localidades ubicadas en bioclimas cálidos (cuadro 4).

**Gráfica 4. Uso final de energía eléctrica de la vivienda eficientemente energética y con diseño bioclimático para los tres casos de estudio**



Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 4. Comparativa entre el consumo de energía eléctrica en la vivienda convencional y el consumo final en la vivienda eficientemente energética**

| Localidad            | Línea base de consumo (kWh/año) | Consumo final vivienda efic. (kWh/año) | Diferencia (kWh/año) |
|----------------------|---------------------------------|----------------------------------------|----------------------|
| DF                   | 1 200                           | 831.72                                 | 368.28               |
| Chihuahua, Chihuahua | 2 290                           | 1 250.92                               | 1 039.08             |
| Cancún, Quintana Roo | 2 270                           | 843.8                                  | 1 426.20             |

Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta al consumo de gas anual, existe un ahorro en promedio de 330 kg de gas anualmente para los tres bioclimas, con lo que se obtuvo un rango de consumo entre 51.72 kg/año y 66.72 kg/año, y el de mayor consumo fue el bioclima templado, gracias a la sustitución del calentador convencional por un calentador solar.

### c) Energía generada mediante fuentes renovables de energía

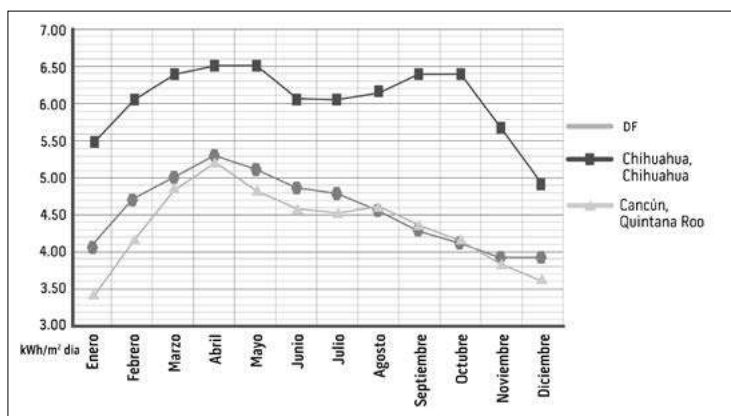
Existe una relación entre la energía generada y el bioclima de la localidad representativa; esto se puede deducir fácilmente, ya que el porcentaje de la radiación global anual varía para cada bioclima, y es mayor para la localidad de Chihuahua (cuadro 5).

**Cuadro 5. Radiación global anual para las tres localidades representativas**

| Bioclima      | Ciudad representativa | Radiación global anual (kW/m <sup>2</sup> día) |
|---------------|-----------------------|------------------------------------------------|
| Templado      | DF                    | 4.83                                           |
| Cálido seco   | Chihuahua, Chihuahua  | 6.41                                           |
| Cálido húmedo | Cancún, Quintana Roo  | 4.60                                           |

Fuente: Promedio de los mapas de radiación global mensual. Zayas y Cajigal, 1983.

Este factor climatológico propicia la generación de una mayor cantidad de energía con la misma potencia (1 050 watts) en el sistema fotovoltaico de los tres casos, con la ciudad de Chihuahua como la principal generadora de energía durante el año, al contrario del DF e incluso de Cancún (gráfica 5).

**Gráfica 5. Energía generada por un S.F.V de 1 050 Wp para las tres localidades**

Fuente: Elaboración propia.

#### d) Balance energético final

Como resultado del balance energético entre la energía exportada y la energía importada, se obtuvieron excedentes de energía en los tres casos de estudio (cuadro 6).

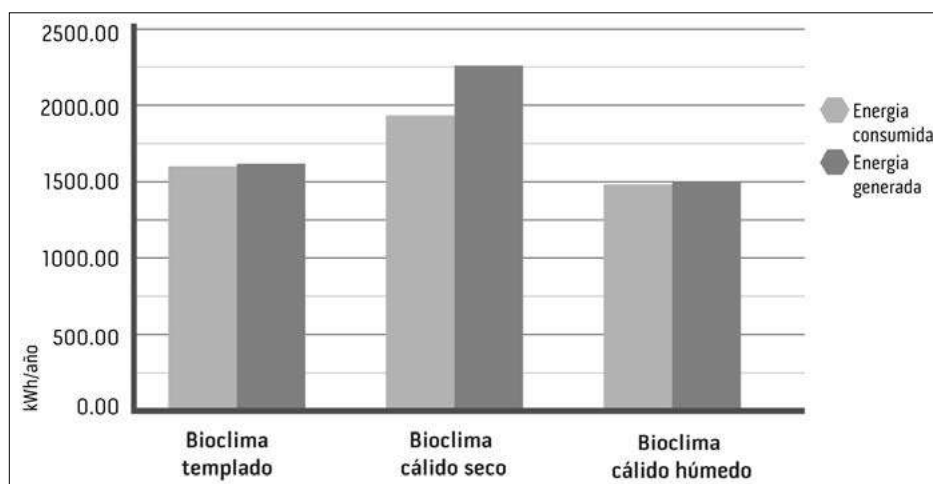
**Cuadro 6. Balance energético final entre energía consumida y energía generada en los diferentes bioclimas**

| Bioclima      | Energía consumida (kWh/año) | Energía generada (kWh/año) | Balance energético (kWh/año) |
|---------------|-----------------------------|----------------------------|------------------------------|
| Templado      | 1 647.19                    | 1 664.63                   | 17.44                        |
| Cálido seco   | 1 883.05                    | 2 209.98                   | 326.93                       |
| Cálido húmedo | 1 549.27                    | 1 586.87                   | 37.60                        |

Fuente: Elaboración propia.

Esto es representado en la gráfica 6, donde el bioclima cálido seco muestra un excedente de energía generada mucho mayor (326.93 kWh/año), al contrario de los bioclimas cálido húmedo y templado, cuyo excedente ronda entre 15.44 kWh/año y 37.60 kWh/año.

**Gráfica 6. Balance entre la energía consumida y la energía generada mediante sistema fotovoltaico en los tres casos de estudio**



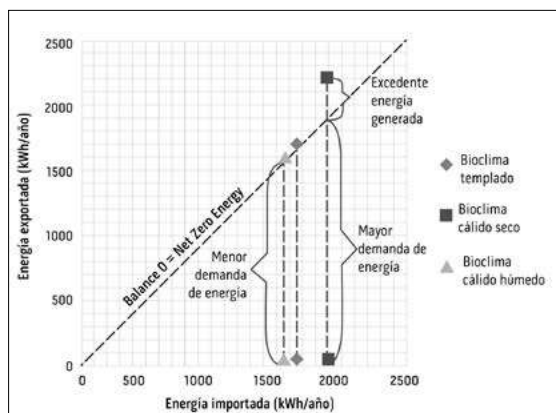
Fuente: Elaboración propia.

Por ello es posible catalogar a los tres casos de estudio como vivienda Net Plus Energy, la cual se distingue por generar más energía que la que se utiliza para su funcionamiento. Esto mismo se representa mediante la forma gráfica de un Net Zero Energy Building (ver gráfica 7), donde se observa que en el caso del bioclima cálido seco, a pesar de ser mayor la distancia sobre el eje Y hacia la línea que representa el balance 0 de energía, éste tiene un excedente mayor en comparación con los bioclimas cálido húmedo y templado, los cuales tienen una menor demanda energética y, por lo tanto, una distancia menor a la línea del balance 0.

## FACTIBILIDAD TÉCNICA DE LA VIVIENDA NET ZERO ENERGY EN MÉXICO

Un análisis más detallado se puede ejercer mediante el índice de correlación de la demanda, el cual se ocupó en este estudio como método para conocer la factibilidad técnica en relación con el consumo y la generación de energía en un periodo de tiempo.

**Gráfica 7. Representación gráfica de la vivienda Net Zero Energy en los tres casos de estudio**



Fuente: Elaboración propia.

#### **A) Bioclima templado: Vivienda Net Zero Energy en el DF**

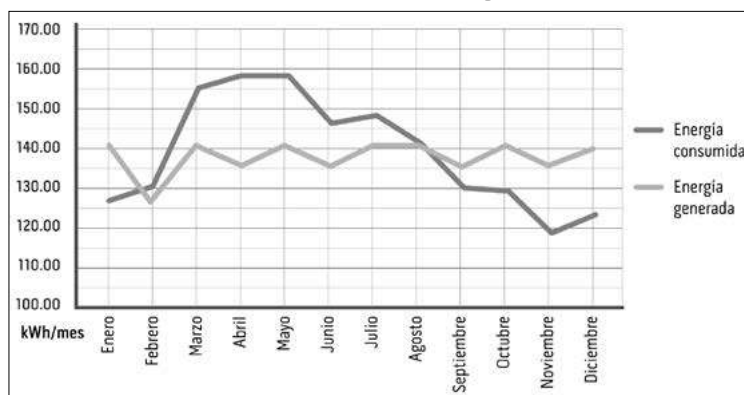
La relación entre consumo y generación de energía coincide con las estaciones del año, por lo que se afirma que en el periodo de primavera a verano la vivienda se comportó de manera autónoma, mientras que en el periodo de otoño a invierno fue dependiente de la red (gráfica 8). Estos indicadores dan como resultado un índice de correlación de la demanda anual de 101.09%, lo que indica que la vivienda en su comportamiento anual es por muy poco independiente de la red, pero lo suficiente para poder catalogarla como Net Plus Energy.

#### **B) Bioclima cálido seco: Vivienda Net Zero Energy en Chihuahua**

En este caso, la energía generada en comparación con la energía consumida fue mayor en casi todo el año, con excepción de diciembre, cuando se presenta un déficit de energía sobre energía consumida, y alcanzó su índice máximo en los meses de abril y mayo (ver gráfica 9).

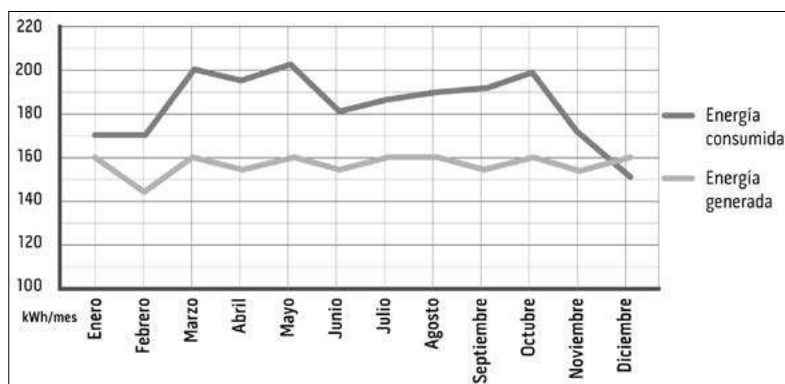
Se deduce que la vivienda Net Zero Energy en Chihuahua se comporta de manera autónoma de la red durante la mayoría del año, como se corrobora por el alto índice de correlación de la demanda anual (117.28%), lo que a su vez se traduce en mayor factibilidad técnica para su concepción.

**Gráfica 8. Energía consumida versus energía generada durante cada mes para la vivienda Net Zero Energy en el DF**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfica 9. Energía consumida versus energía generada durante cada mes para la vivienda Net Zero Energy en Chihuahua**



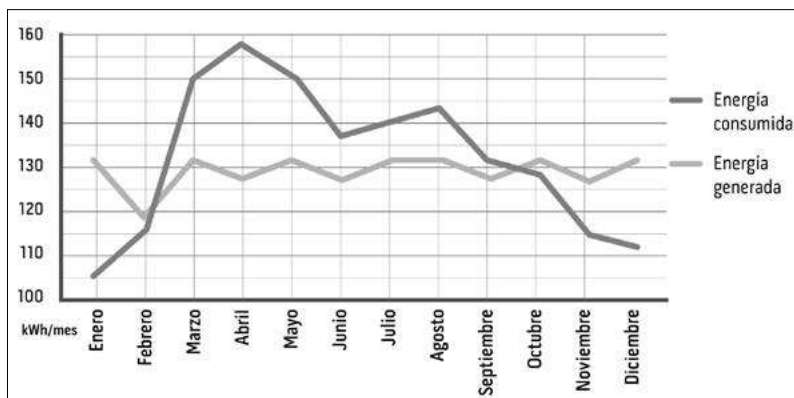
Fuente: Elaboración propia.

### C) Bioclima cálido húmedo: Vivienda Net Zero Energy en Cancún

En el caso de la ciudad de Cancún la relación que existe entre la energía consumida y la energía generada tiende a los extremos; por un lado, los índices en el periodo de marzo a septiembre se mantienen altos, en contraste con el periodo de octubre a febrero, cuando los índices mínimos se presentan en los meses de diciembre y enero (ver gráfica 10).

Al igual que en el caso de la vivienda Net Zero Energy en el DF, los indicadores tienen una relación directa con las estaciones del año. Este fenómeno se refleja en el índice de correlación de la demanda anual, dando como resultado un promedio de 102.43%, por lo que podemos afirmar que la vivienda Net Zero Energy en Cancún alcanza su autonomía de la red con mayor esfuerzo.

**Gráfica 10. Energía consumida versus energía generada durante cada mes para la vivienda Net Zero Energy en Cancún**



Fuente: Elaboración propia.

## CONCLUSIONES

Si se comparan los índices de correlación de la demanda de los tres casos de estudio, se puede afirmar que el bioclima cálido seco cuenta con una mayor factibilidad para lograr el concepto Net Zero Energy por su enorme potencial en la generación de energía mediante un sistema fotovoltaico y la baja de su consumo energético por el uso de tecnología eficiente, al contrario de los bioclimas cálido húmedo y templado. En general, el estudio demostró el enorme potencial con que cuenta la República Mexicana para la concepción de la vivienda Net Zero Energy, ya que con un sistema fotovoltaico de 1.0 kWp se logró compensar la energía consumida en un año, alcanzando así el enorme reto de la sustentabilidad energética en la vivienda.

Más importante aún son los beneficios ambientales, ya que por cada vivienda que alcance el concepto se estarían compensando 720 kg de  $\text{CO}_2$  al año en el bioclima templado, 1 374 kg en el cálido seco y 1 362 en el cálido húmedo, para un total de 3 456 kg de  $\text{CO}_2$  anuales. Por esto concluyo que el desarrollo de la vivienda Net Zero Energy Buildings es una herramienta importante para responder a la demanda



global de uso eficiente de los recursos naturales y de disminución de emisiones tóxicas a la atmósfera.

## BIBLIOGRAFÍA

- CEBALLOS, Francisco, y David Morillón. 2011. *Eficiencia energética en las edificaciones: metodología para un Net Zero Energy Building*. Memorias del xxxv Congreso Nacional de Energía Solar. ANES, Chihuahua, Chihuahua, pp. 70-76.
- COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA (CONAVI). 2009. *Programa específico Desarrollo Habitacional Sustentable ante el Cambio Climático*. Ciudad de México: CONAVI.
- . 2006. *Guía para el uso eficiente de la energía en la vivienda*. Ciudad de México: CONAVI.
- MORILLÓN G., David. 2009. "Línea base para la vivienda sustentable en México: GEI". Informe técnico. Ciudad de México: Banco Mundial.
- . 2008. *Bases para el Programa MDL de Desarrollo Habitacional Sustentable en México*. México.
- . 2007. "Bases para una hipoteca verde en México, camino a la vivienda sustentable", en Víctor A. Fuentes Freixanet. (ed.), *Estudios de Arquitectura Bioclimática*. Anuario 2007, vol. ix. Ciudad de México: Limusa.
- MORILLÓN G., David, Dionicio Rosas F., Gabriel Castañeda N. y Óscar Reséndiz P. 2011. *Materiales y sistemas constructivos usados en techos y muros de la vivienda en México*. Memorias del xxv Congreso Nacional de Energía Solar. Chihuahua: ANES.
- MORILLÓN Gálvez, David, R. Saldaña y Alberto Tejeda. 2004. "Human Bioclimatic Atlas for México". *Solar Energy Journal*, vol. 76, pp. 181-792.
- MORILLÓN Gálvez, David, y David Domínguez Mejía. 2004. *Modelo para diseño y evaluación del control solar en edificios*. SID/645. México, DF: Instituto de Ingeniería, UNAM.
- ROSAS F., Jorge, Dionicio Rosas F. y David Morillon G. 2011. "Saturation, Energy Consumption, CO<sub>2</sub> Emission and Energy Efficiency from Urban and Rural Households Appliances in Mexico", *Energy and Buildings*, vol. 43, núm. 1, pp. 10-18.
- SARTORI, Igor, Assunta Napolitano y Karsten Voss. 2012. "Net Zero Energy Buildings: A Consistent Definition Framework". *Energy and Buildings*, vol. 42, núm. 6, pp. 220-232.
- SECRETARÍA DE ENERGÍA. 2011. NOM-020-ENER-2011, *Eficiencia energética en edificaciones. Envoltante de edificios para uso habitacional*. Ciudad de México: Sener.
- . 2010. *Balance Nacional de Energía 2010*. Ciudad de México: Sener.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. 2007. "Modelo de Contrato de Interconexión para Fuente de Energía Solar en Pequeña Escala". Resolución No. RES/176/2007. Diario Oficial de la Federación, 27 de junio del 2007. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación.



# **EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA RURAL SUSTENTABLE, UN ANÁLISIS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO**

---

Montserrat García Rivera\*

Esta ponencia realiza un análisis de las distintas fases de gestión para la producción de vivienda a través de la experiencia del Programa Piloto de Mejoramiento de Vivienda Rural Sustentable. La motivación de esta intervención en el congreso es compartir y discutir conocimiento respecto a los avances y desafíos de la producción de vivienda con perspectiva de género.

## **EL PROGRAMA PILOTO DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA RURAL SUSTENTABLE**

El Programa Piloto de Mejoramiento de Vivienda Rural Sustentable (PMVRS) es el resultado de la aplicación de una de las líneas estratégicas del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la delegación Milpa Alta para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de poblados rurales en materia de vivienda. El programa presenta acciones estratégicas de intervención con una perspectiva de desarrollo sustentable. Para su ejecución se realizó un convenio tripartito entre la delegación Milpa Alta, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) y la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la Coordinación de Vinculación de la Facultad de Arquitectura, estableciendo por primera vez un esquema de colaboración entre un gobierno local y el instituto basados en un plan de desarrollo.

El PMVRS tiene como objetivo aumentar la calidad de vida de los pobladores a través de acciones como el mejoramiento de viviendas deterioradas, la conservación de viviendas patrimoniales, la ampliación o terminación de espacios en viviendas existentes y la construcción de viviendas nuevas.

---

\* Facultad de Arquitectura, UNAM.

Para la aplicación del programa se eligieron en una primera etapa cuatro pueblos que se identificaron como zonas prioritarias de atención: San Agustín Ohtenco, San Francisco Tecoxpa, San Jerónimo Miactalán y San Juan Tepenáhuac. En la segunda etapa se trabajó en Villa Milpa Alta. La inversión en el programa del Instituto fue de 65.4 millones de pesos, que beneficiaron con 495 créditos a las familias de Milpa Alta.

Además de la mejora habitacional, el programa incide favorablemente en la región al generar empleos, una derrama económica por la compra de materiales y la capacitación de arquitectos originarios de Milpa Alta en el desarrollo de la vivienda rural sustentable.

## LA IMPORTANCIA DE LA PERSPECTIVA GÉNERO

En un programa de vivienda rural resulta importante incorporar al género como un instrumento de análisis porque así se hacen evidentes las relaciones asimétricas entre hombres y mujeres. Si el hábitat se analiza con conceptos como *población*, *familia*, *hogares*, se está negando la heterogeneidad de la sociedad, perdiendo así las características particulares de hombres y mujeres, haciendo invisible el problema de inequidad de los géneros sobre la que se construyen las relaciones y las implicaciones que esto conlleva en todos los ámbitos de la vida.

Un programa de vivienda tiene más probabilidades de responder satisfactoriamente a las necesidades de las personas cuando se tienen en cuenta las funciones económicas, sociales, culturales que se asignan a las mujeres y, por ende, también a los hombres, así como a sus distintas necesidades de espacio, privacidad, seguridad y servicios básicos.

Si el objetivo de un programa es mejorar la calidad de vida de las personas, la incorporación de la perspectiva de género ayuda a caracterizar más a profundidad las condiciones y necesidades de los beneficiarios; de esta manera se pueden diseñar estrategias de acción adecuadas que resulten en respuestas con impactos más positivos en las soluciones habitacionales.

## ANÁLISIS DE LAS FASES DEL PMVR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

### 1. Difusión del programa

Una de las propuestas del programa fue incorporar activamente a los miembros de la delegación en el desarrollo del proyecto. En la etapa de difusión, la UNAM y la Dirección de Participación Ciudadana establecieron un nuevo esquema de vinculación con la ciudadanía, en el que el programa sale a la calle en búsqueda

de la población objetivo, invirtiendo así el esquema tradicional del INVI. Con la experiencia adquirida en la realización del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano respecto al territorio y su población, la UNAM acudió a las áreas en las que se identificó prioritario realizar acciones de mejoramiento de vivienda, invitando a la población a asistir a las juntas informativas del programa.

La participación en las pláticas informativas fue mayoritariamente de mujeres, lo que nos lleva a preguntarnos: ¿por qué se da mayor participación de ellas? Quizá es debido a dos ideas socialmente muy aceptadas, como la supuesta flexibilidad del horario de las amas de casa, y que son ellas a quienes competen los asuntos relacionados a la vivienda, ya que forman parte de un hogar nuclear, donde el hombre es el proveedor económico de la familia y la mujer es la encargada de las cuestiones del hogar. Ideas que es necesario analizar si se quiere desarrollar un programa equitativo en cuestión de género.

Respecto a la flexibilidad de horarios de las amas de casa, es un error suponer que ellas tienen más tiempo libre y por lo tanto están disponibles en cualquier momento para asistir a reuniones; esto desvaloriza las actividades de las encargadas del hogar al considerarse que desempeñan tareas menores. ¿A qué hora salen ellas a recoger a sus hijos o realizan el mandado? o ¿cómo asistir a una reunión si dejan pendientes como atender el paso de la pipa del agua o el servicio del gas? Éstas son actividades importantes para el desarrollo familiar que pueden impedir a las mujeres asistir a las reuniones.

La segunda es la homogeneización de las familias, porque aunque el programa considera grupos prioritarios a jefas de hogar, madres y padres solteros, al realizarse actividades de difusión en días y horarios laborales pensando que hay un miembro de la familia disponible para atenderlos, no se está considerando a los hogares monoparentales y las complicaciones que provoca descuidar sus empleos; por lo tanto, estos grupos supuestamente prioritarios tienen menos oportunidades de asistencia y, como resultado, pocas posibilidades de ingresar al programa debido al desconocimiento del mismo.

Por lo tanto, si se busca llegar a la población objetivo de los programas es fundamental analizar las actividades y los horarios de las personas a quienes van dirigidos para no restringir la asistencia a las actividades; a la par, es importante considerar diversos medios de difusión para las personas que se vean imposibilitadas para informarse a través de los medios presenciales. Si no se toman en cuenta las características particulares de la gente, el resultado es crear programas excluyentes donde se acotan sus beneficios a un sector de la población. Un logro en este tema que tuvo el PMVRS fue la implementación de las llamadas telefónicas como medio de difusión e información Participación Ciudadana y la

UNAM daban orientación a los interesados en el programa por vía telefónica, y con ello aumentaba la inserción al mismo, ya que se facilitaba el acceso a la información. La vinculación inicial que se dio por este medio se mantuvo en otras fases del programa, al ser un medio eficiente a través del cual las personas no tienen que desplazarse o dejar sus actividades para atender asuntos concernientes al programa.

La información que se le daba a la población respecto al programa en las pláticas informativas, así como mediante folletos, carteles y asistencia telefónica, era en primer lugar explicar en qué consiste el programa, cuáles eran sus objetivos, los pasos a seguir para ingresar, el modo en el que operaba y los requisitos necesarios para acceder a un crédito. A continuación se enlistan esos requisitos:

- Ser habitante del DF.
- Ser mayor de 18 años de edad y no rebasar los 64 años; en tal caso, se recurrirá a un deudor solidario.
- Ser propietario de un predio o vivienda.
- El solicitante debe tener un ingreso máximo de cinco veces el salario mínimo.
- El ingreso familiar máximo no deberá rebasar ocho veces el salario mínimo.

Si estudiamos la capacidad de cumplir estos requisitos de la población milpaltese, nos encontramos con dos problemas: en primer lugar, el documento que avale la propiedad del predio y en segundo el ingreso máximo familiar de los solicitantes. Estos problemas son producto de querer aplicar los mismos criterios en dos contextos diferentes, como lo son la delegación Milpa Alta y el resto de las delegaciones del DF, porque no se están tomando en cuenta las condiciones de ruralidad y pobreza de los habitantes. Cabe señalar que la delegación cuenta con el grado más alto de pobreza del DF, con las peores condiciones de inserción al mercado laboral, la mayor población con ingresos menores a dos salarios mínimos y con menor grado de estudios.

Cuando hablamos del ingreso máximo de las familias en Milpa Alta, es necesario considerar que la conformación de hogares es diferente a la del DF, porque la delegación tiene la tasa más alta de fecundidad, lo que representa un mayor número de hijos por mujer y, por lo tanto, una familia más grande. Además, es común la conformación de familias extendidas, en la misma vivienda habitan los padres, los abuelos, los hijos y quizá las parejas de éstos; de este modo se tiene un mayor número de habitantes en la vivienda. Al revisar los ingresos de estas familias es probable que se rebase el límite de ocho veces el salario mínimo, lo cual no habla de una mejor condición económica sino que existen dos o tres personas que aportan dinero a la familia; por lo tanto, no hay que considerar el ingreso en sí mismo sino la relación de la división entre el ingreso familiar y los dependientes económicos.

Respecto a la propiedad del predio, el problema que se presentó fue que muchos de los solicitantes no contaban con un contrato de compraventa notariado como lo solicitaba el INVI; la ausencia de dicho documento se debe a que la tenencia de la tierra es mayormente de propiedad comunal, por lo que para ser poseedor de la tierra no se necesita un papel que lo avale, porque lo que cuenta es el reconocimiento de la comunidad. La aportación de los miembros de la UNAM para resolver este problema fue gestionar que dicho documento se sustituyera con constancias de posesión de bienes comunales y/o ejidales. La aceptación de estas constancias para comprobar la propiedad de la tierra están estipuladas en las normas de operación del programa para vivienda rural, pero lo que ocasionó el problema fue el desconocimiento del personal del INVI de dicha información.

## **2. Recepción de documentos**

En las pláticas informativas se daba a conocer la ubicación, día y hora de la actividad denominada recepción de documentos, la cual se llevaba a cabo en espacios como casas de cultura, museos o gimnasios de la delegación. En esta fase los interesados en un crédito del INVI entregan sus documentos a los trabajadores del instituto; a partir de ese momento se abre un expediente y se le asigna a cada solicitante un folio único con el que se le identifica a lo largo del proceso. El siguiente paso es realizar una visita a la casa del solicitante para conocer y evaluar las condiciones de la vivienda y la familia.

## **3. Visitas de los domicilios**

El siguiente paso en el proceso de solicitud de un crédito del INVI es la visita domiciliaria que realiza un arquitecto acompañado de un trabajador social; en el esquema tradicional de trabajo del INVI, durante dicha visita se llenan dos formatos que tienen que ver con las condiciones de la vivienda. El arquitecto realiza la evaluación de la vivienda plasmando el estado de los espacios y del terreno a intervenir, mientras que el trabajador social completa una sección de la solicitud del crédito con una descripción de las condiciones de habitabilidad de la familia. Dichos formatos son la base para la toma de decisiones de la mesa del INVI respecto a la factibilidad de otorgar un crédito.

Para el equipo especialista en temas socioespaciales de la UNAM, la cedula del INVI resultaba escasa y limitante en cuanto a la descripción de habitabilidad de los solicitantes, por lo que decidieron desarrollar una cédula que permitía una caracterización más profunda de la familia así como del espacio que habitaban.

La cédula de la UNAM, además de contemplar lo que solicitaba el INVI, agregó los siguientes campos:

Un apartado donde podemos observar el índice de desarrollo humano con base en los bienes con los que cuenta la familia; aquí se registra la existencia de aparatos electrodomésticos como refrigerador, bóiler, lavadora, televisión y computadora, que hablan tanto de la confortabilidad de la vivienda como de la capacidad adquisitiva de la familia, corroborando físicamente el nivel económico de los solicitantes.

Se implementaron en la cédula dos espacios en blanco para que las personas pudieran dibujar mapas mentales de su vivienda en la actualidad y de su casa con respecto a la comunidad. En el primero de ellos las personas plasman cómo es su vivienda en la actualidad, si es que cuentan con ella, o cómo les gustaría que fuera; este dibujo sirve para interpretar cómo conciben las personas sus viviendas. En el segundo mapa mental se puede observar la relación de su casa con la comunidad; en este dibujo se entiende el imaginario colectivo de los habitantes del pueblo y los referentes urbanos de su entorno.

En otra sección se da cuenta de los deseos y necesidades de los solicitantes, con preguntas como ¿qué es lo que más les gusta de su vivienda?, ¿qué les gustaría que tuviera? y ¿qué es lo que necesitan? Estos cuestionamientos son importantes porque nos hablan de cuáles son las expectativas y deseos de las personas y se puede entender claramente la diferencia entre lo que ellos quisieran y lo que realmente necesitan.

También se vierten en la cédula los datos relacionados con el trabajo y la movilidad, como cuáles son sus lugares de trabajo, el tiempo que tardan en trasladarse a ellos y el número de viajes que realizan diariamente. Éste es un factor importante en cuanto a la calidad de vida de las personas, porque nos habla de los convenientes o inconvenientes que viven diariamente para acceder a sus lugares de trabajo, así como del tiempo y el dinero que invierten en ellos.

Por último, se describe la conformación de las familias. Como se ha explicado, hay una condición especial de las viviendas en Milpa Alta que tiene que ver con la posesión de la tierra. Al ser la tenencia de propiedad comunal, los habitantes heredan secciones de tierra, ya sea en el mismo lote de los padres o en otro terreno que pertenece a la familia. En el caso de la subdivisión del lote, tenemos que varias personas con relación familiar directa viven en un mismo lote, muchas de las veces compartiendo los espacios y servicios. Así encontramos en un mismo espacio conviviendo a tres o cuatro familias, característica particular de los hogares en Milpa Alta que tiene que ver con los usos y costumbres de los pueblos originarios.

Uno de los grandes logros respecto a la equidad en este proyecto fue la incorporación de antropólogos, sociólogos y trabajadores sociales al programa, por cuya



labor se conocieron a profundidad las características de la población y se pudieron entender así los diferentes roles y responsabilidades de los miembros de la familia, al hacer visibles las necesidades específicas tanto de los hombres como de las mujeres con respecto a su hábitat y lograr un entendimiento del medio en el que se desarrollan. También se obtuvieron resultados en cuanto a la identidad de la población milpaltense y acerca de los problemas de segregación y discriminación que viven respecto a su origen. La incorporación de la cédula ampliada del equipo socioespacial permitió dar información precisa al INVI respecto a los solicitantes, lo que hizo posible llevar a cabo un estudio más preciso de las condiciones de habitabilidad de las familias y saber con certeza quiénes eran las personas con prioridad para obtener un crédito. También se detectaban los sujetos a quienes era necesario otorgar subsidios, para así hacer llegar de manera eficiente los apoyos a la población que realmente lo necesita.

#### **4. Asignación de créditos**

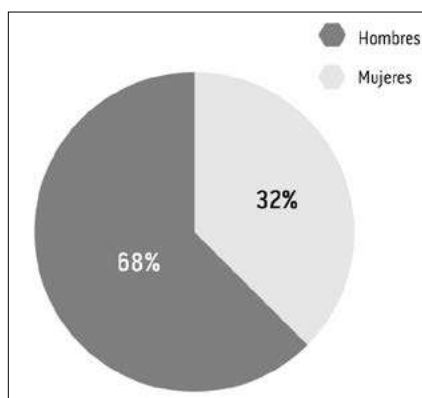
Después de la labor de compilación de documentación y las visitas domiciliarias, los expedientes eran entregados al INVI para proseguir con la aprobación de los créditos y la asignación de los montos. En este proceso la UNAM ya no participó, porque dicha aprobación está a cargo de la mesa dictaminadora del INVI. Una vez que el instituto concluía este trabajo, se hacían llegar a la UNAM los resultados de los solicitantes que fueron beneficiados con un crédito.

#### **5. Caracterización de los acreditados del PMVRS**

Para el análisis con perspectiva de género del programa de vivienda es importante identificar quiénes fueron los beneficiados con un crédito y cuáles son sus características socioeconómicas; desagregar la información por sexo nos permite tener una caracterización más precisa de los acreditados, ya que mujeres y hombres presentan diferencias en cuanto a temas como ingresos, empleos, acceso al programa, posesión de la tierra y conformación de los hogares; la comparación entre ambos grupos evidencia las condiciones desfavorables de uno respecto al otro. Si un programa busca la equidad de género, es necesario visualizar estas diferencias para entender la inequidad social de hombres y mujeres; de este modo se pueden crear modificaciones en el programa que impacten positivamente en los grupos que se encuentran en peores condiciones, con lo que se logra un avance en la equidad de género.

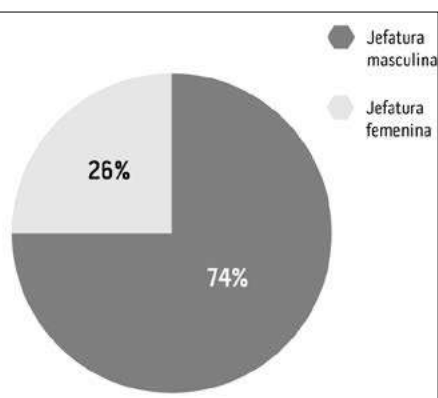
De la totalidad de las personas beneficiadas con un crédito en el programa, encontramos que 68% son mujeres. Esta mayor participación femenina tiene dos razones: por una parte, la idea de que a las mujeres corresponde naturalmente atender los temas del hogar, así como el supuesto tiempo libre de las amas de casa para involucrarse en actividades extradomésticas. La asignación de créditos se realiza indiscriminadamente a hombres y mujeres, aunque es clara la mayoría femenina en las asignaciones; hay que tomar en cuenta que un crédito no beneficia a un solo individuo sino a toda la familia. Si desagregamos la jefatura de los hogares por sexo del jefe de familia, encontramos que existe un predominio de las familias compuestas por una pareja, ya sea casados o en unión libre, con respecto a las familias con jefaturas femeninas. Hay que recordar que en la jefatura femenina encontramos a dos grupos prioritarios para el INVI, las madres solteras y las jefas de hogar con dependientes económicos; los porcentajes de éstas son 15 para las madres solteras y 11 para las jefas de hogar, entre las que se incluye a las mujeres separadas, divorciadas y viudas cuya característica es ser el sostén de la familia (gráficas 1 y 2).

**Gráfica 1. Porcentaje de acreditados por jefatura del hogar**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfica 2. Porcentaje de acreditados según sexo**

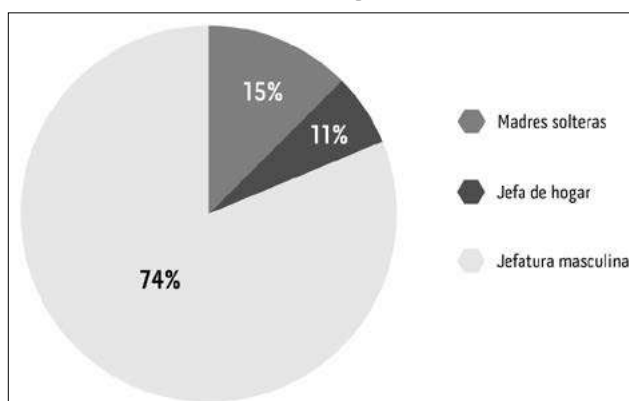


Fuente: Elaboración propia.

Debido a que la conformación de las familias del país en su mayoría son hogares con la presencia de ambos padres, esta tendencia de predominancia se repite en los hogares del programa; empero, para evaluar el acceso al programa de las madres solteras nos basaremos en las cifras de población del Consejo Nacional de Población, que indican que en México, de los 25 millones de mujeres que tienen hijos, 4.5 millones, es decir 18% de ellas, son madres solteras. Comparando el

porcentaje nacional de madres solteras del país con el del programa, encontramos que, relacionamente al total de los acreditados, las madres solteras tienen una participación que consideramos aceptable porque se encuentra levemente por debajo del promedio nacional. Quizá cabe plantearse qué acciones específicas se podrían realizar para aumentar el acceso al programa, no sólo de las madres solteras, sino de las jefas de hogar, los discapacitados y los ancianos (gráfica 3).

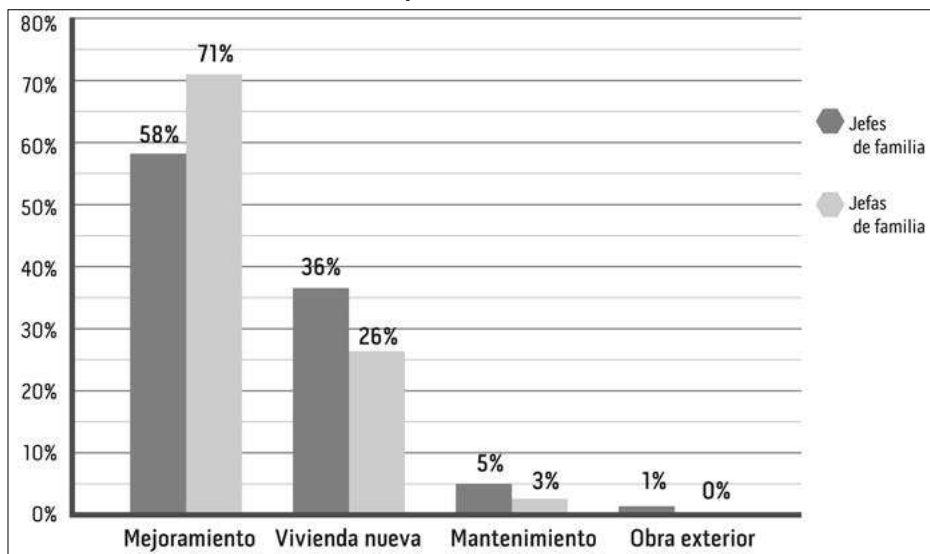
**Gráfica 3. Porcentaje de grupos prioritarios**



Fuente: Elaboración propia.

El tipo de solicitud de crédito expresa las necesidades de vivienda de los habitantes de los poblados rurales: De las líneas de crédito solicitadas al INVI, existe una concentración mayor en el mejoramiento de vivienda; en el caso de las jefas de hogar, se otorgaron 71% en esta línea, y en el de jefes de familia, 58%; el siguiente tipo de crédito más solicitado son las viviendas nuevas, con 36% de los jefes de familia y 26% de las jefas. El mantenimiento general y las obras exteriores tienen un porcentaje bajo, no superior a 6% de la demanda (gráfica 4).

El monto máximo que podían recibir los acreditados en la modalidad de mejoramiento de vivienda fue de 97 490.37 pesos, con un promedio de crédito para el caso de las jefas de familia de 79 034 pesos y para los jefes de 76 690. En las visitas domiciliarias, los arquitectos proponían los montos basados en las necesidades de mejoramiento de las viviendas; en una vivienda con condiciones precarias, peligrosas o insalubres, se sugería un monto mayor para poder realizar más acciones que mejoraran la calidad de vida de las personas. Al no existir una diferencia relativamente considerable entre los montos de ambos grupos, podemos interpretar que las necesidades habitacionales eran similares, pero para conocer realmente las condiciones de la vivienda según el sexo de los jefes de hogar sería necesario tomar

**Gráfica 4. Tipo de solicitud de crédito**

Fuente: Elaboración propia.

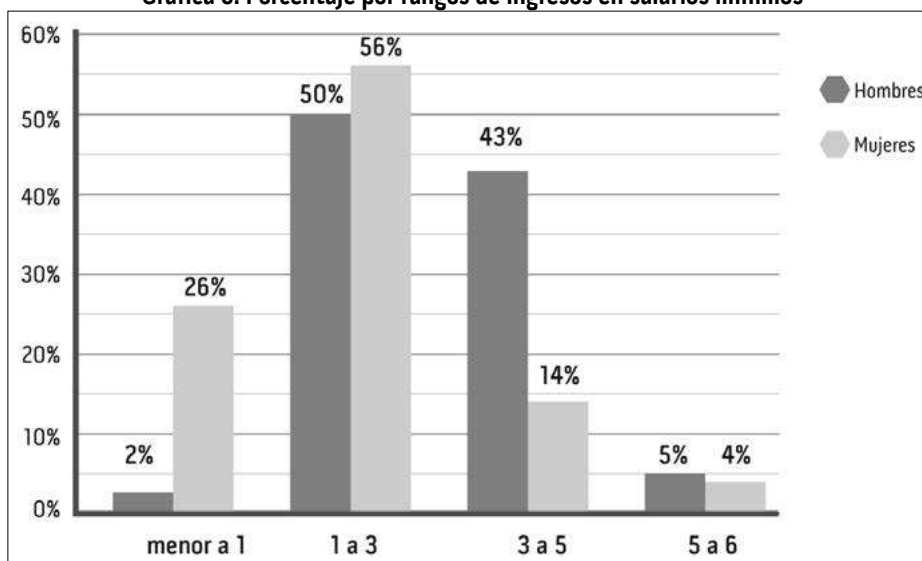
otras consideraciones, que por cuestiones de tiempo en este análisis no hemos podido desarrollar. Para tener una visión completa de las características de las viviendas habría que incorporar al análisis elementos como la dotación, calidad y frecuencia de los servicios; los materiales de la construcción y el estado de los mismos, así como también las condiciones de hacinamiento, desdoblamiento familiar y confortabilidad de la vivienda. Un estudio a profundidad de estas características podría dar pie a la discusión acerca de aumentar el crédito máximo que se puede ofrecer a los grupos con peores condiciones habitacionales, o en su caso el otorgamiento de un subsidio directo.

En cuanto a las viviendas nuevas, que fue la segunda modalidad de crédito más solicitada, vemos que existe una diferencia de 10 puntos porcentuales entre los jefes y las jefas de familia a favor de los primeros. La construcción de una vivienda nueva implica que una familia que anteriormente arrendaba una vivienda o compartía espacio con otras familias, tiene la oportunidad de incrementar su patrimonio como poseedor de un lugar propio. La vivienda es un verdadero activo particularmente en los hogares a cargo de mujeres, para quienes se vuelve un espacio que les permite desempeñar al mismo tiempo su labor de madres, el cuidado del hogar y actividades productivas.

Uno de los indicadores fundamentales para medir el grado de pobreza de la población son los ingresos que percibe. En el caso de los acreditados del programa,

vemos que existe una enorme disparidad en los ingresos de hombres y mujeres. Los beneficiarios que perciben menos de un salario mínimo son 2% de hombres contra 26% de mujeres, cifra que representa más de la cuarta parte de las acreditadas. En los ingresos de uno a tres salarios mínimos encontramos 50% de hombres y 56% de mujeres, lo que hace evidente la desigualdad salarial de los géneros, porque mientras que en los rangos más bajos de ingresos se ubican 52% de los hombres, a la mayoría de las mujeres, es decir 81%, las encontramos en este rango. La población que percibe de tres a cinco salarios mínimos concentra 43% de los acreditados masculinos, mientras que de las mujeres sólo encontramos 14%. La enorme brecha que existe entre los salarios de las mujeres y los de los hombres las coloca a ellas en una situación desfavorable que es producto de la segmentación por género del mercado laboral; los empleos que se ofertan a las mujeres son de menores ingresos, menos estables y de pocas oportunidades de crecimiento, lo cual se traduce en una disminución en su calidad de vida (gráfica 5).

**Gráfica 5. Porcentaje por rangos de ingresos en salarios mínimos**



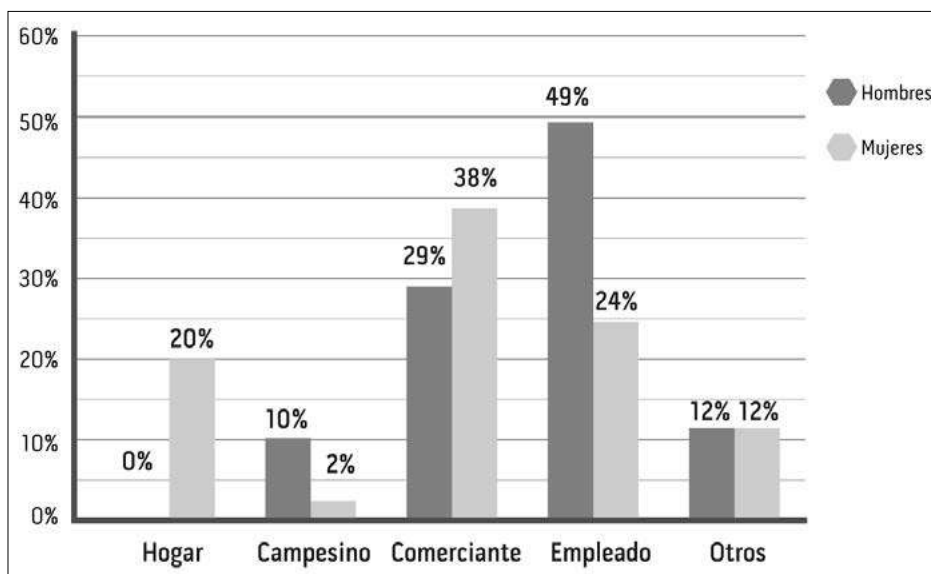
Fuente: Elaboración propia.

Las diferencias salariales tienen una relación directa con las oportunidades de las personas para insertarse en el campo laboral. En la delegación Milpa Alta las fuentes de trabajo son principalmente tres: la manufactura, el comercio y la agricultura.

Las actividades económicas en las que se desarrollan los acreditados del programa son 49% empleados, 29% comerciantes y una proporción menor, 10%, son

campesinos. La mayoría de las mujeres, 38%, obtienen sus ingresos del comercio, mientras que 24% son empleadas y solamente 2% son campesinas. Las disparidades de ingreso que tienen los hombres y las mujeres de Milpa Alta están estrechamente relacionadas con el tipo de trabajo que desempeñan, puesto que la división sexual del trabajo hace que ciertos empleos sean preponderantemente ocupados por los hombres. Cabe señalar que estos trabajos son los que presentan mejores condiciones y más oportunidades de desarrollo, mientras que las mujeres, antes de buscar empleos con altas remuneraciones y condiciones adecuadas de trabajo, tienen en su mayoría que conformarse con las condiciones de los trabajos a los que tienen acceso (Caloca, 2003).

**Gráfica 6. Actividades económicas que desarrollan los acreditados**



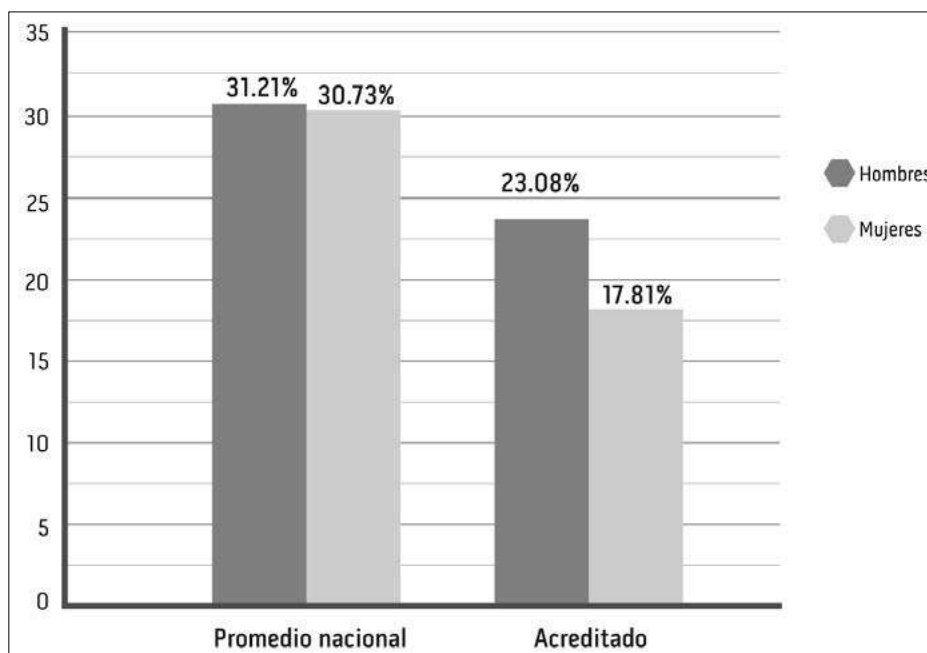
Fuente: Elaboración propia.

Las oportunidades de trabajo de las mujeres rurales se encuentran principalmente en el comercio informal, ya que son ellas mismas quienes se autoemplean. El pequeño comercio informal coloca a las mujeres en condiciones de vulnerabilidad porque presenta características como baja remuneración con relación a las horas trabajadas, ausencia de seguridad social e inestabilidad.

También hay una condición desfavorable en los empleos de las mujeres originada por la segmentación por género del mercado laboral, que las limita al desarrollo

de actividades con salarios más bajos que los masculinos y pocas posibilidades de promoción. Uno de los ejemplos es el empleo doméstico, trabajo común entre las mujeres de los sectores más pobres. Este empleo es una extensión de las actividades de cuidado de los hogares y el rol “natural” de las mujeres para desempeñar estas labores. La subvaloración de las empleadas domésticas no solamente se refleja en sus ingresos sino también en la discriminación de su trabajo porque se le considera una actividad menor. La idea profundamente arraigada en las costumbres y tradiciones de que las mujeres nacieron naturalmente para desempeñar ciertas labores que no son realmente importantes genera que individual y colectivamente, deliberada e inconscientemente se discrimine a las mujeres (gráfica 7).

**Gráfica 7. Créditos asignados**



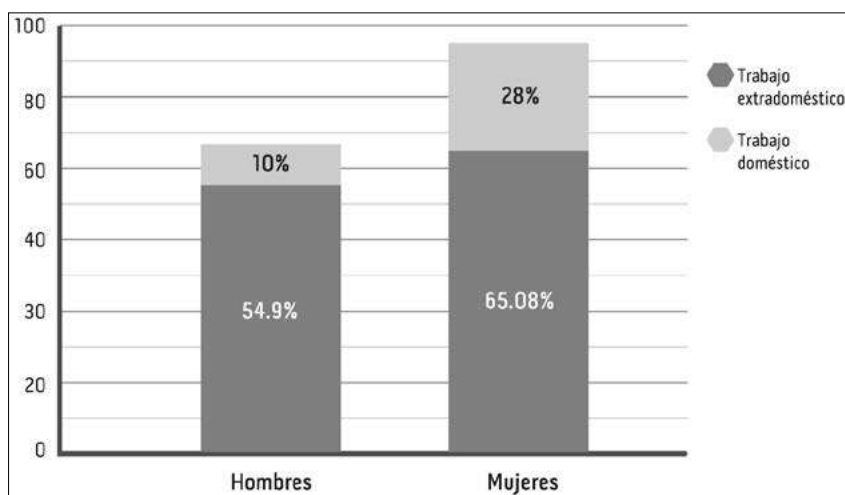
Fuente: Elaboración propia.

Uno de los resultados de esa discriminación es la diferencia salarial entre los sexos, porque un mismo empleo desarrollado por personas de diferente sexo tiene una menor remuneración para las mujeres. Comparando el promedio nacional de ingreso por hora con el de los acreditados, observamos que existe una brecha mayor entre la diferencia de salarios por género de

los acreditados del programa con respecto a la media nacional. Mientras que los datos publicados por el Instituto Nacional de las Mujeres revelan que en el país las mujeres ganan 2% menos que los hombres, es decir, 48 centavos por hora; en los acreditados del programa esta diferencia para las mujeres es de 5.27 pesos por hora menos, lo que representa un ingreso 23% más bajo y diez veces más desigual que la media nacional.

De las mujeres que trabajan, según los datos del INEGI, las madres que tienen la posibilidades de obtener otro tipo de ingresos, ya sea por manutención o alguna herencia, como las viudas, divorciadas o separadas, tienen una participación económica de 44.8%, las casadas que trabajan representan 37.5% y la madres solteras se insertan con mayor frecuencia en el mercado laboral, con una tasa de participación económica del 70.8% (Pérez-Stadelmann, 2006). Las madres solteras trabajan en promedio 18 horas más a la semana que los hombres; esta diferencia es producto de la doble jornada entre el trabajo doméstico y el trabajo remunerado, lo cual representa una carga física y emocional extra que disminuye sus posibilidades de desarrollo personal (gráfica 8).

**Gráfica 8. Horas semanales de trabajo doméstico y extradoméstico**



Fuente: Elaboración propia.

Agregamos las tareas del hogar en la gráfica de ocupaciones de los acreditados porque, pese a no tener una remuneración, es una actividad fundamental para el desarrollo económico. El trabajo doméstico no es considerado realmente como un trabajo debido a que las labores de atención y cuidado del hogar se asumen como la



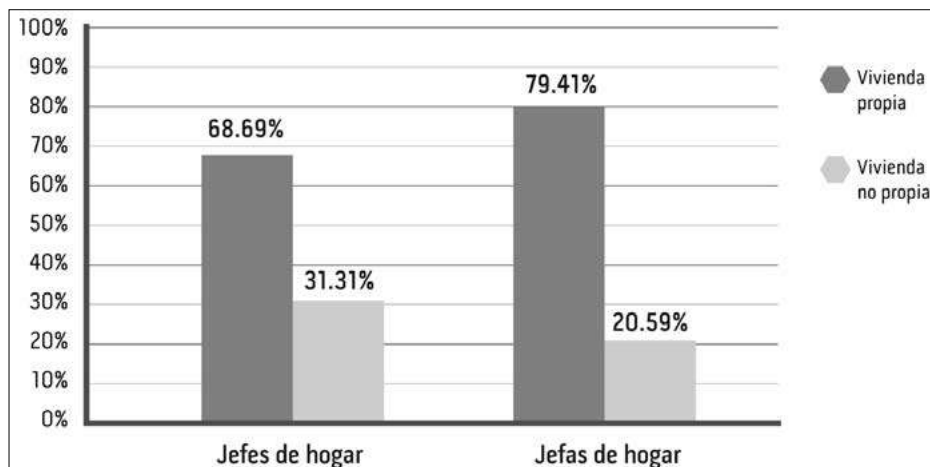
función “natural” de las mujeres. Se niega que las actividades realizadas mayoritariamente por las mujeres en el hogar: suministro de alimentos, higiene, cuidado de la ropa, atención a los niños, ancianos o discapacitados, sean indispensables para el mantenimiento de la vida, con un efecto no sólo en la esfera familiar sino en el sistema económico y social también. El trabajo doméstico es una de las realidades diferenciadas por género, derivadas de las prácticas históricas como formas de relación entre hombres y mujeres.

La constitución en su artículo cuarto establece que los hombres y mujeres son iguales ante la ley, además que todas las familias tienen derecho a una vivienda digna y decorosa. En la realidad las mujeres tienen menos oportunidades de poseer una vivienda debido a que es un bien costoso, por lo tanto son los hombres los que acceden más fácilmente por ser su salario mayor que el de las mujeres.

En este sentido las jefas de hogar de Milpa Alta tienen una posición privilegiada porque en un 79.41% ellas tienen la titularidad de la posesión de las viviendas, los hombres se encuentran casi diez puntos porcentuales más bajos, el hecho de que con los exiguos ingresos de ambos exista un alto porcentaje de titularidad de la vivienda se debe a que el tipo de tenencia de la tierra es de propiedad comunal. La propiedad comunal es un tipo de tenencia de la tierra que poseían las comunidades indígenas, se caracteriza porque la tierra no es de un individuo sino de la comunidad, de tal forma de quien la posee puede hacer uso de por vida de ella y además la puede heredar a sus descendientes. Los acreditados del programa tienen como documento que constata la propiedad de la tierra una constancia de posesión que expide la autoridad comunal en base al reconocimiento del derecho de posesión de la tierra de los habitantes de los pueblos originarios. Resulta equitativa la distribución de tierras en Milpa Alta porque los comuneros reparten los terrenos familiares entre sus hijos indistintamente si son mujeres o varones, ambos géneros tienen derecho a tal herencia (gráfica 9).

Otra característica favorable de los usos y costumbres de los pueblos de Milpa Alta en cuanto a la equidad es la presencia de las mujeres en la vida de la comunidad, donde tienen un elevado rango social porque son reconocidas como partícipes activas. A diferencia de otras delegaciones del DF, la presencia en el ámbito público de las mujeres en los pueblos de Milpa Alta es importante, aunque esta presencia social no evita que sus opiniones sean relegadas en la toma de decisiones.

La división sexual del entorno genera una estructura dicotómica pública-privada para asignar a las mujeres una pertenencia natural a los ámbitos privados, como es el hogar, y brindarle a los hombres mayor poderío en el ámbito público. Así, las mujeres resultan excluidas de las decisiones que tienen impacto en su calidad de vida.

**Gráfica 9. Vivienda propia y no propia**

Fuente: Elaboración propia.

## 6. Diseño participativo de la vivienda y seguimiento de obra

El primer paso para el diseño es la realización de un levantamiento físico y fotográfico de la vivienda; el arquitecto hace una medición de los espacios para la elaboración del plano del estado actual, y en esta visita se detectan problemas como daños estructurales, carencias de iluminación o ventilación y presencia de humedad.

Una vez que se conocen las condiciones de la vivienda, el arquitecto, el asesor social y la familia del acreditado comienzan a trabajar en un proceso de diseño participativo y proponen juntos la mejora de la vivienda según las necesidades y deseos que la familia exprese. En el diseño participativo se busca incluir a la familia del acreditado para que la opinión de las personas que habitan la vivienda se tome en cuenta y así tener una solución habitacional incluyente. El arquitecto, aplicando sus conocimientos técnicos, presenta una variedad de opciones a la familia para que se discuta la que se considera más adecuada.

Cuando se ha llegado a la solución definitiva, se capacita al acreditado para que en el proceso de la obra se puedan adquirir apropiadamente los materiales de construcción, administrar correctamente el dinero y participar en la supervisión de los trabajos. En la construcción de la vivienda se busca que los trabajadores, además de aportar su mano de obra, colaboren con su experiencia para resolver de la mejor manera los problemas que se pudieran presentar. En los meses que dura esta etapa, el arquitecto y el asesor social hacen visitas semanales para dar seguimiento a los

trabajos y revisar que se estén ejecutando conforme a lo planeado. Con la supervisión periódica, se mantiene una comunicación directa con los acreditados y los albañiles que se ve reflejada en el buen desarrollo de la obra.

En los pueblos originarios con usos y costumbres arraigados es frecuente el protagonismo masculino en la toma de decisiones; esto, aunado a la idea de que los hombres tienen un mayor conocimiento de la construcción y el diseño de los espacios, provoca la exclusión de las mujeres en las decisiones sobre la vivienda que habitan. Ellas son quienes pasan un mayor tiempo en el hogar, ya que la vivienda es para las mujeres el espacio donde desarrollan la mayoría de sus actividades; por lo tanto, es común que sean más sensibles a las necesidades de los miembros de la familia. En el proceso de construcción de la vivienda, el hecho de que socialmente se considere a las mujeres incapaces o inhábiles para resolver problemas referentes a la obra hace que ellas mismas dejen las decisiones de la obra en manos de los hombres, ya sea el albañil, el arquitecto o su marido. De este modo dejan de ser reconocidas y tomadas en cuenta las necesidades, experiencias y propuestas de las mujeres.

Es necesario, para lograr equidad en la toma de decisiones respecto a la vivienda, que se detecten los casos en los cuales se esté excluyendo a alguno de los miembros de la familia, para tomar medidas que promuevan la participación de todos los integrantes. En un esquema rígido de diseño, en el que no se escucha la voz de quienes habitarán el espacio o sólo se planea con uno de los integrantes, se plantean soluciones que impactan negativamente en la calidad de vida de la familia.

En el programa se tuvieron dos logros al respecto. Por una parte, la incorporación de asesores sociales en los procesos de diseño y obra, quienes podrían dar más adecuadamente una interpretación a las necesidades y deseos de las familias y generar un espacio equitativo para la participación. Los asesores sociales también hicieron más sencilla la relación entre los arquitectos, los acreditados y los trabajadores de la construcción cuando existía algún conflicto, porque fungían como mediadores, y de esta manera consiguieron que los problemas personales que pudieran existir entre ellos afectaran en menor medida el desarrollo de la obra. El otro logro fueron los talleres de diseño participativo que la UNAM les dio a los arquitectos y que originaron que se modificara el esquema de trabajo de los miembros del equipo y que se hicieran más sensibles para entender las diferentes necesidades y modos de habitar de la población. Aunque se tuvo un avance en materia de participación, considero que hubiera sido muy positivo trabajar con los técnicos el tema de la vivienda con perspectiva de género para hacer evidentes las formas en que los hombres y las mujeres habitan la vivienda, y sensibilizar así a los arquitectos para que se entiendan estas diferencias y se pueda promover la equidad entre el hombre y la mujer.

## CONCLUSIONES

Al hacer un análisis con perspectiva de género del programa, se hacen notorias las diferencias entre el desarrollo de la producción de una vivienda para hombres y el de una vivienda para mujeres. Pese a que en el programa se tuvieron varios logros, la evaluación nos permitió detectar las áreas en donde hace falta tomar acciones específicas. Entre ellas, se propone:

- Que ese incentive la participación de las mujeres en la toma de decisiones en la producción de su vivienda, porque esto conducirá a obtener un mayor grado de calidad de vida.
- Plantear la necesidad de otorgar subsidios directos y focalizados a las mujeres, sobre todo a las que son jefas de hogar, debido a que sus condiciones económicas y sociales se encuentran en desventaja en comparación con los hogares con jefatura masculina.
- Debatar la inclusión de las mujeres como “grupo vulnerable” en los programas de gobierno, en el sentido de las causas y naturaleza de la vulnerabilidad; ésta no es inherente al ser mujeres. Una política local que busque la equidad de género debe entender las causas de dicha desigualdad, ya que son factores sociales y no naturales los que la provocan. En lugar de tomar medidas asistencialistas, se debe promover el desarrollo económico, profesional y social de las mujeres.
- Es necesaria la aplicación de instrumentos de análisis desagregados por género que permitan visualizar la heterogeneidad de los beneficiarios, porque esto permite identificar acertadamente las diferentes necesidades y demandas de mujeres y hombres. La planificación del hábitat y la vivienda debe tomar en cuenta estas diferencias.
- Promover la desagregación de datos por sexo en indicadores demográficos, socioeconómicos y habitacionales. La insuficiencia de datos detallados entre hombres y mujeres acerca de pobreza, condiciones de hogares, condiciones urbanas y rurales de calidad de vida, entre otros, genera grandes limitantes para conocer la situación real de las mujeres y los hombres. Esto provoca la invisibilidad de las disparidades de género, y cualquier solución que se aporte desde dicho desconocimiento resultará ineficaz e inadecuada.
- Se deberá sensibilizar a los profesionales de vivienda que intervengan acerca de las funciones y necesidades distintas de la mujer y del hombre para que las tengan en cuenta en el desarrollo del programa.

## BIBLIOGRAFÍA

PÉREZ-Stadelmann, Cristina. 2006. *Madres solteras desafían estereotipos*. El Universal, 30 de agosto. Ciudad de México.



# ESPACIOS PÚBLICOS EN LAS RENTAS URBANAS Y HABITABILIDAD DE LOS CONJUNTOS HABITACIONALES

---

Pamela Ileana Castro Suárez\*

## INTRODUCCIÓN

En los conjuntos habitacionales destinados a vivienda de interés social, similares productos inmobiliarios (departamentos, número de cuartos, cajones de estacionamiento, baños, entre otros) tienen diferentes rentas urbanas y aseguran condiciones de habitabilidad contrastantes a 40 años de su creación. La investigación explora ciertos criterios para establecer causas y efectos de estas diferencias. Entre los criterios que se consideran están: localización, morfología de los espacios públicos, percepción de los habitantes, seguridad, organización vecinal, composición social, nivel de ingreso de la población, condiciones administrativas, facilidades financieras para el acceso y condiciones de diseño institucional.

## ANTECEDENTES

En la ciudad de México, uno de cada tres habitantes (28.3%) vive en conjuntos habitacionales de interés social. De acuerdo con la Procuraduría Social (PROSOC), existen aproximadamente 7 234 conjuntos habitacionales con cerca de 582 190 viviendas ocupadas por 2 503 417 residentes (PROSOC, 2012). Para la década de 2010, 64% de los conjuntos habitacionales tenían más de 20 años de construidos, y 25% más de 30 (PROSOC, 2001; SEDUVI, 2003). En el 2000, 86% de ellos se reportaban sobrepoblados, 19% en declive total y 57% en declive parcial.

Asimismo, se identifican cinco tipos de problemas de deterioro ambiental (Gómez, 2000; PROSOC, 2001; Anzures, 2003; Rivera y Durán, 2003; Archundia, 2004; Gobierno del Distrito Federal, 2004), que se presentan a continuación:

- Mantenimiento: deterioro de infraestructura, gas, energía eléctrica, edificios, entre otros;

---

\* Licenciatura en Urbanismo, UNAM.

- Desastres geológicos: colapso de edificios, derrumbes, grietas e inundaciones;
- Sociedad: fragmentación social orientada a la sobrepoblación y altos niveles de delincuencia;
- Financiamiento: problemas financieros tales como retrasos en el pago de hipotecas;
- Uso del suelo: los conjuntos son básicamente monofuncionales —uso habitacional—, con cambios irregulares de uso del suelo hacia comercial para tiendas, talleres y almacenes, faltan espacios culturales y para la recreación, abandono y ocupación ilegal de áreas comunes.

Considerando lo anterior, es evidente que estudiar los procesos de transformación en los conjuntos habitacionales es trascendente y necesario. No se trata de existencias (*stock*) habitacionales estáticas. Por el contrario, de zonas de la ciudad en constante dinamismo donde se están llevando a cabo procesos acelerados de deterioro físico, social y económico.

## **TRANSFORMACIONES Y SIGNIFICADOS EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS DE LOS CONJUNTOS HABITACIONALES**

Hanson (2000) ha argumentado que las transformaciones morfológicas, especialmente los genotipos urbanos modernistas, parecen provocar alguna clase de desequilibrio en el comportamiento individual y social. Pero sociólogos, en otro lado, han destacado que el nivel de perturbación o desequilibrio espacial va a variar dependiendo de sus patrones de socialización. Varios estudios han encontrado más evidencia de problemas sociales en conjuntos habitacionales que en otros tipos de vecindarios (Webster y Muller, 2000; Low, 2001; Hook y Vrdoljak, 2002). Sin embargo, la evidencia empírica está todavía por corroborarse.

Entre la literatura de conjuntos habitacionales, la investigación de estas relaciones es notoriamente escasa. En términos de significados para algunos agentes económicos, los conjuntos habitacionales son áreas donde los taxistas no dejan pasaje, no entregan periódico y otros servicios (Lupton y Power, 2002), o zonas inexistentes para ciertos servicios como internet o gas (Dwelly, 2002). Esto se debe a falta de seguridad, costos corrientes más altos en seguridad, robos de bienes por población local que afecta la economía de pequeños negocios y prestadores de servicios aún afuera de los conjuntos habitacionales (Page, 2000; Lupton y Power, 2002).

Bentley (1999) afirma que la configuración de las calles en conjuntos habitacionales es más difícil de dibujar en mapas cognitivos que la de trazas ortogonales. La



forma de la estructura del conjunto habitacional hace que los senderos y los centros de actividad en espacios públicos sean menos recordados.

Los cambios en el lote afectan la legibilidad del sitio. El empleo de elementos morfológicos, como la calle, el lote o la manzana, desvinculados entre con el perímetro de la manzana y la interface activa entre calle y construcciones, por decir algo, falla en lograr buen diseño. Por ejemplo, el empleo de “calles en el aire” (Bentley, 1999:229) produce menores flujos de peatones que aquellos que podrían haber sido canalizados a través de la calle tradicional. Todo esto repercute en la construcción de cogniciones, significación e identidad sobre el espacio público y la orientación en el mismo.

Hanson (2000:114) afirma que las transformaciones urbanas en conjuntos habitacionales que se han venido haciendo desde sus inicios hasta la actualidad “... tienen el efecto de destrozar y rehacer el tejido diario de las vidas de las personas ordinarias, tanto en rutinas, hábitos y prácticas que fueron alguna vez lugar común [y] ahora son una parte de la historia”. Hanson presenta un resumen de las consecuencias de las transformaciones espaciales en el comportamiento y la socialización producida desde la traza tradicional hasta el conjunto habitacional (cuadro 1).

Con base en lo anterior, se puede afirmar que el diseño formal de los conjuntos habitacionales de interés social ha implicado transformaciones profundas en el modo de vida, comparando cómo se desarrollaba en trazas ortogonales y cómo se realiza en las trazas como árbol (jerárquicas). Y con esto, el establecimiento de significados en los espacios públicos de los conjuntos habitacionales ya no es realizado únicamente por sus habitantes, sino que se lleva a cabo a través de la imposición de dominaciones institucionales poderosas hechas por los proveedores de vivienda. Esto lo realizan mediante la distribución física de los espacios públicos; los espacios son usados para ir filtrando gente, entre otras. Las opciones de encuentros en la mayoría de los conjuntos habitacionales han sido sacadas de la esfera de las decisiones de las personas y han sido asignadas por los diseñadores directamente a la forma física (Hanson, 2000).

## ENFOQUE TIPO-MORFOLÓGICO

Comúnmente, la evolución de los conjuntos habitacionales se suele explicar por sus características de financiamiento e intervención del Estado (Cervantes, Maya *et al.*, 2008). Sin embargo, esta clasificación no sirve para emprender una discusión sobre el rol del espacio público en la formación de satisfacción habitacional de sus habitantes en el ámbito de interés social. Es necesario adoptar un punto de vista morfológico para tener elementos que aporten alternativas en este sentido.

**Cuadro 1. Consecuencias de las transformaciones espaciales para el comportamiento y la socialización**

| Transformación                                      | Comportamiento afectado                          |                                                                        |
|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
|                                                     | Desde                                            | A                                                                      |
| Relación entre interiores de edificios y la calle   | Una cultura de la puerta                         | Extraños excluidos, marginados                                         |
| La ruta del sistema de calles y corredores          | Tropezando con la gente                          | Dado vueltas                                                           |
| Arreglos sociales habitacionales domésticos         | Visitas informales y espontáneas                 | Teniendo gente alrededor, entretenimiento                              |
| EL número y el alcance de conocidos de las personas | Decenas de conocidos                             | Un puñado de amigos cercanos                                           |
| La información de campo de espacio público          | Reputación en la sociedad                        | Opinión formada por los medios                                         |
| Acceso a opciones de equipamiento                   | Tienda en la esquina propiedad de una familia    | Tienda de cadena de supermercado                                       |
| La informalidad/formalidad de los arreglos sociales | Casuales, informales                             | Pre-arreglados, formales                                               |
| Juegos de niños                                     | En la puerta de la casa en la calle, supervisado | En la casa, o áreas alejadas de la casa en el conjunto, no supervisado |
| La vida social de los ancianos                      | Entrelazada e engarzada                          | Aislada                                                                |

Fuente: Hanson, 2000:115.

El enfoque tipo-morfológico permite explicar y estudiar la forma urbana y sus relaciones con las fuerzas sociales y económicas que la producen (Vernez Moudon, 1997). Butina Watson (1986:1) argumenta que este enfoque hace posible estudiar los componentes físicos y espaciales de la estructura urbana, como lotes, manzanas, calles, edificios y espacios abiertos, y la utilización del suelo y los patrones de actividad, respectivamente. Franck y Schneekloth (1994:289) destacan que este enfoque describe la forma urbana basado en clasificaciones detalladas de edificios y espacios abiertos por tipo. Gauthier y Gilliland (2006) resaltan que mediante la morfología urbana el ambiente construido puede ser entendido como un sistema de relaciones sujeto a reglas de transformaciones.

Enfocarse en las relaciones como unidades de análisis más que sólo en los elementos separados es una manera de explicar las causas de transformaciones, especialmente las negativas; porque éstas influyen las interpretaciones de los individuos en su propio contexto y memoria colectiva (Adamczyk, 1992:2, citado en Gauthier y Gilliland, 2006). Las relaciones a las que se hace referencia son como

calle-construcción o edificio, lote-construcción, calle-manzana, etcétera y otras escalas urbanas.

Bentley (1985) identifica dos interfaces entre elementos morfológicos: la primera, entre ventanas y puertas y espacios públicos, y la segunda, entre espacios abiertos y todo el vecindario. Adicionalmente, estos autores identifican otro tipo de relaciones llamadas interfaces activa y pasiva. Éstas se refieren al intercambio visual y acceso físico entre personas en espacios privados y aquéllas en la esfera pública y al movimiento de peatones en espacios públicos. Los espacios públicos están involucrados en un proceso de significación del lugar como medio de comunicación, uso y simbolismo entre los usuarios.

## **CONFLICTO DE SIGNIFICADOS Y ESPACIOS PÚBLICOS**

La imposición de significados por la forma establecida por desarrolladores de viviendas provoca un conflicto de significados en el espacio público, aunado al que naturalmente se produce por las luchas sociales entre los propios habitantes para establecer ciertos intereses y valores en determinados espacios. Algunos procesos de dominación y resistencia a la dominación toman lugar constantemente en los espacios públicos, y, de acuerdo con Healey (1996), este proceso de imposición de significados crea una visión contestataria entre los diferentes agentes sociales.

Los lugares y los significados se convierten en una amalgama de partes en vez de ser una red integrada de espacios trabajando juntos. Healey (2002) asegura que una concepción fragmentada de un vecindario es la liga inicial de la cadena causal de fallas, y la falta de significado e iniciativa para cambiar la situación de muchas áreas desfavorecidas.

## **ESFUERZOS PARA REGENERAR LOS CONJUNTOS HABITACIONALES**

La rehabilitación de los conjuntos construidos durante la segunda mitad del siglo xx y principios del xxi es un reto especial (CECODHAS, 2003). Las iniciativas provenientes de políticas públicas han incrementado la segregación habitacional, y se han enfocado principalmente en el aspecto físico, soslayando los elementos perceptuales y significativos que tiene el espacio público de los conjuntos habitacionales de interés social. Es necesario considerar una cadena más compleja de relaciones causales.

Hay tres importantes conceptos que necesitan ser tomados en cuenta: deterioro urbano, atractivo de lugar y relaciones económicas en los conjuntos. Skifter Andersen (2002) sugiere que el decaimiento físico del ambiente construido, junto con

los cambios sociales y económicos en los conjuntos habitacionales, son la fuente de procesos autopropagantes de segregación y privación. Lang (2005:3) describe el deterioro u ocaso urbano "...en términos de reducción continua de empleo así como una constante pérdida de población; ambos procesos están interrelacionados y están acompañados de crecientes problemas físicos". Él agrega que el deterioro es básicamente un problema social ligado al decaimiento físico y a los problemas económicos.

Madanipour (2001) señala que la preocupación por calidad del espacio está íntimamente relacionada con el cambio social y económico en las ciudades. El atractivo de lugar ha empezado a ser considerado como un recurso económico y social más importante en las transformaciones urbanas y generación de riqueza de lo que previamente había sido considerado (Cheshire, 1999; Roulac, 2003). Él (2001) señala que la regeneración y la gentrificación de las áreas urbanas están entre los medios para atraer visitantes, inversionistas y empleos. De esta manera, el atractivo de lugar se constituye como una herramienta para regenerar las áreas urbanas deterioradas social y económicamente, así como decaídas físicamente. Éste es un enfoque teórico que involucra la habitabilidad externa.

## **HABITABILIDAD Y CONJUNTOS HABITACIONALES**

El concepto de habitabilidad brinda una pauta para analizar los conjuntos habitacionales desde una perspectiva más amplia e integral. El gusto o agrado se considera como eje central de evaluación para la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, el concepto de habitabilidad que se maneja hoy en día difiere del de hace 20 años en el sentido en el que se reconoce que dos fuentes de agrado de la condición habitacional, una propia de la vivienda o interna, y otra que tiene que ver con el contexto urbano o externa (Landázuri y Mercado, 2004, en Moreno, 2008). La primera se define como habitabilidad interna e incluye conceptos como conectividad, privacidad, seguridad, humedad, temperatura y funcionalidad. La segunda se define como habitabilidad externa y se compone de elementos del espacio donde se identifican cualidades del espacio público, tales como permeabilidad, legibilidad, variedad, vitalidad, entre otras (Moreno, 2008).

Esta investigación se centra en la habitabilidad externa, cuyo objeto de estudio es el espacio público. Esto se debe a que las intervenciones en las viviendas se sale de la esfera profesional del urbanismo, y en específico del diseño urbano; aunque se reconoce que es necesario replantear el resultado formal de las viviendas, tratando de ir más allá de la estandarización económica a la que han sido

sometidas a lo largo de los años por un esquema de desarrollo preponderante entre los grandes desarrolladores de vivienda.

## **MÉTODO Y CASO DE ESTUDIO**

La estrategia para obtener y analizar información empírica fue mixta. Es decir, se utilizaron tanto métodos cuantitativos y cualitativos como la documentación de fuentes secundarias, observaciones directas, mapas cognitivos, entrevistas de grupo de enfoque, telefónicas e individuales, así como análisis morfológico, de sintaxis espacial, de espacio defendible, o lo que ahora se le conoce como enfoque de prevención del delito a través del diseño ambiental (CPTED, por sus siglas en inglés), estadístico, de sistema de información geográfica, de percepción semiótica y de discurso (para mayor información, referirse a Castro-Suárez, 2008.)

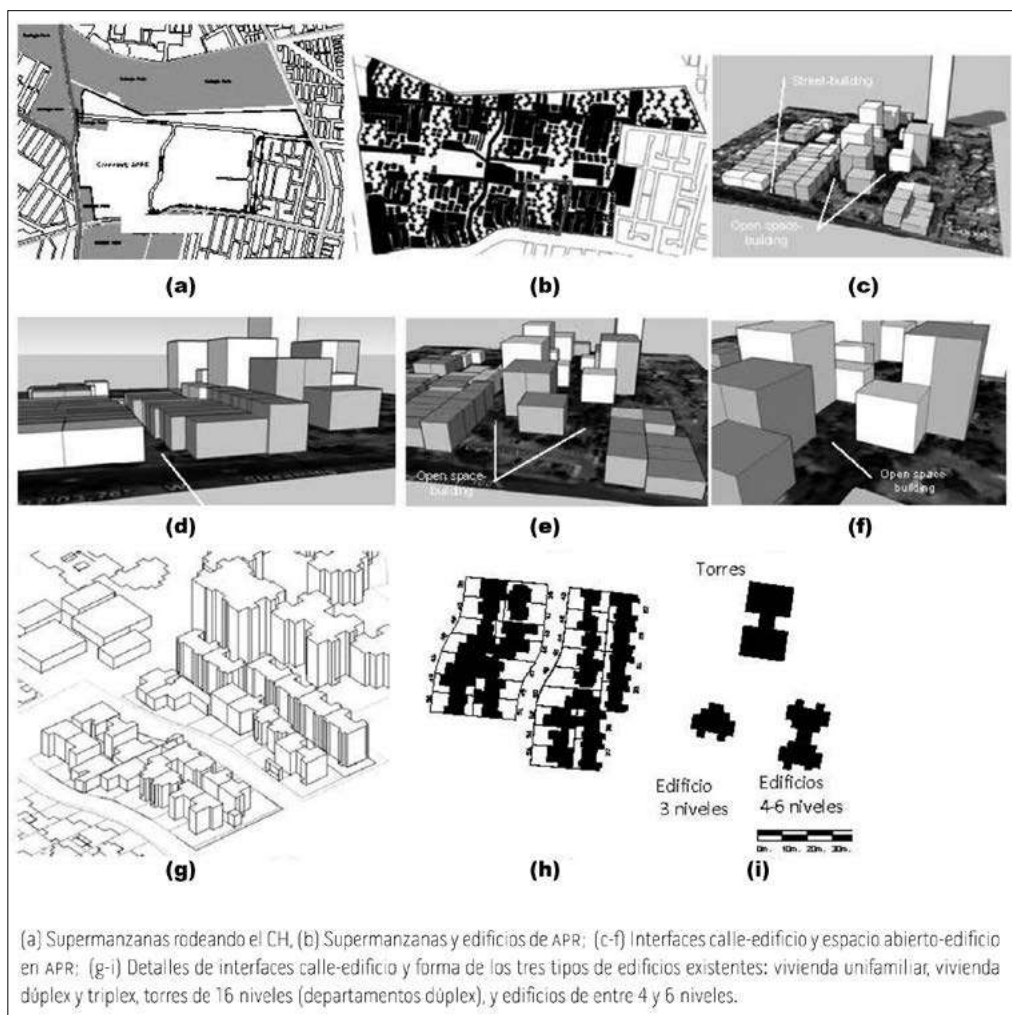
El reporte que a continuación se muestra es sobre un caso de estudio, el conjunto Alianza Popular Revolucionaria, que comúnmente se le conoce como FOVISSSTE Miramontes, en la ciudad de México. Este reporte forma parte de una investigación en donde se han analizado varios conjuntos habitacionales y una colonia de origen irregular.

## **CASO DE ESTUDIO**

El conjunto habitacional Alianza Popular Revolucionaria (de aquí en adelante APR) fue construido en 1976 por el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) de México. Se localiza en la delegación Coyoacán. La accesibilidad al conjunto es a través de una vialidad principal llamada Canal de Miramontes y otras tres calles secundarias; sin embargo, el conjunto está semiaislado de su contexto inmediato porque existen una serie de supermanzanas en cuyo interior está el parque de Los Coyotes y una zona militar.

La organización espacial del conjunto corresponde al esquema de supermanzana, caracterizada por dos bloques definidos por una calle central que corre en sentido norte-sur y otra calle en sentido oriente-poniente cargada hacia la parte norte, y un bloque perpendicular a todo lo largo de los otros dos bloques. En cada bloque del cuerpo central hay un gran espacio público.

El acceso principal está al poniente, en la parte central, y sirve para enmarcar las torres centrales que se utilizan como insignia del proyecto. Los equipamientos están distribuidos en la parte central; son canchas de basquetbol, fútbol, escuelas, módulos administrativos y mercado.

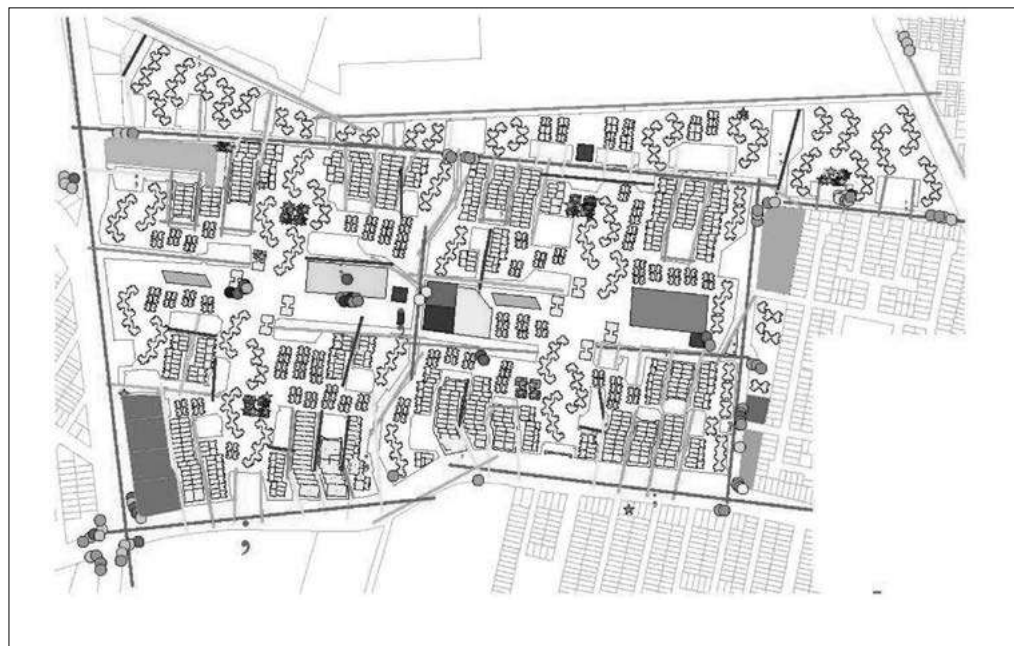
**Figura 1. Organización espacial de conjuntos**

Fuente: Visita de campo, 2005 y Catastro GDF, 1999.

El conjunto tiene 4 858 viviendas en total en 65.14 hectáreas, 12% son viviendas unifamiliares (578), 5% son vivienda dúplex (250), 15% son vivienda triplex (726), 57% son viviendas en edificios multifamiliares de tres a seis niveles y de cinco niveles (2 792) y 11% son viviendas en torres de 17 niveles (512) (mapas 1 y 2).

**Mapa 1. Conjunto habitacional Alianza Popular Revolucionaria**

Fuente: FOVISSSTE, delegación Coyoacán, topografía de la ciudad de México, núm. E14-A39 escala 1:50 000, INEGI.

**Mapa 2. Distribución de las tasas de valorización por rangos**

Fuente: Elaboración propia.



## CARACTERÍSTICAS MORFOLÓGICAS Y ESPACIALES

Se identificaron 13 tipos de espacios: calle vehicular, frente de dúplex y tríplex, plazuelas, frentes y traseros de edificios, laterales de dúplex o unifamiliares, estacionamientos, frentes a estacionamientos, frentes a calle vehicular, laterales de edificio, comercio o escuela, traseros o laterales de torres, plaza principal, acceso peatonal y espacios abiertos, como canchas. A continuación se muestran brevemente las características morfológicas y espaciales que median la vida de los habitantes en el conjunto APR.<sup>1</sup>

*Permeabilidad.* La permeabilidad global y local es baja. La conexión física entre las calles principales y las locales es abrupta. En APR, el circuito periférico conecta sólo con una quinta parte de los edificios directamente. La red de espacios públicos es muy profunda; 60% tiene acceso a los edificios y éstos soportan 33% del movimiento peatonal. Finalmente, la conexión a internet tiene 44% de las viviendas y existen unos café-internet que abren el uso a una categoría social.

*Vitalidad.* La capacidad de favorecer encuentros en APR es deficiente porque el orden de los espacios no alienta el uso simultáneo. La red de espacios públicos es fragmentada en espacios muy pequeños. En APR hay un gran número de espacios públicos y de muchos tamaños; esto resulta en la existencia de muchas rutas para ir y venir de un lugar a otro. Esto significa que la red de espacios públicos segrega y divide los flujos peatonales en muchos diferentes caminos; lo que, por lo tanto, desalienta los encuentros y reduce la vitalidad en las pequeñas plazas.

*Variedad.* Se encontraron 12 tipos de actividades que se desarrollaban en espacios públicos. La naturaleza de las actividades es recreacional, con cierta orientación al carácter de equipo, como baile, jugar fútbol o patinar. Dichas actividades se concentran alrededor de equipamientos como la clínica, canchas, iglesia, mercado, supermercado y módulo social.

*Legibilidad.* La legibilidad es muy baja; se apoya sobre todo en rasgos arquitectónicos detallados, tales como luminarias, jardineras, y sobre todo por el lugar donde se vive. La morfología y tamaño de los edificios incrementa la confusión ambiental y hace que su percepción sea casi imposible.

---

<sup>1</sup> Para mayor información sobre los análisis, consultar a Castro, 2008.

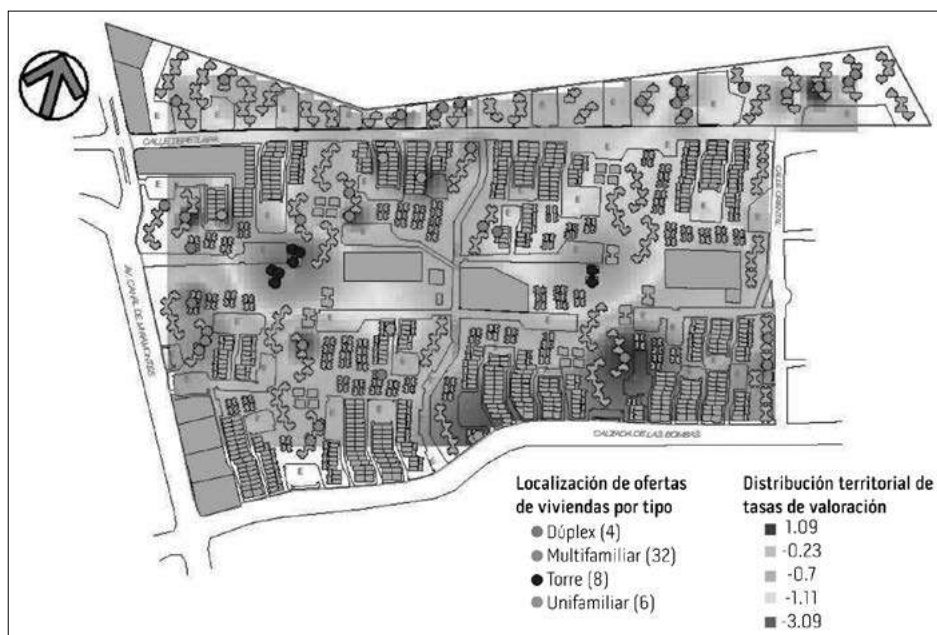


## OFERTA INMOBILIARIA

La tasa de valorización general es negativa, de -0.85% entre 1976 y 2001.<sup>2</sup> Esto quiere decir que la inversión realizada por los propietarios se devaluó 0.85% en 25 años (mapa 3). Se observan diferencias por tipo de vivienda en:<sup>3</sup>

- torres de 17 niveles la tasa fue de -2.37%;
- viviendas dúplex la tasa fue de -0.64%;
- viviendas en edificios de tres a seis niveles la tasa fue -0.44%;
- viviendas unifamiliares la tasa positiva fue de 0.08%.

**Mapa 3. Distribución territorial de las tasas de valorización por rangos**



Fuente: Elaboración propia.

<sup>2</sup> Media geométrica. Los datos corresponden al periodo de diciembre de 1999 a julio de 2001. Se detectaron 146 ofertas, de las que sólo 42 fueron útiles, 90% en venta y 10% en renta. Es necesario realizar una actualización.

<sup>3</sup> Tasa de capitalización =  $(\text{precio final} / \text{precio inicial})^{1/25-1} \times 100$ . 25 años, 1976-2001. Precios originales actualizados a precios de 2001, con base en el INPC, base 100 = 1994 (Banco de México, 2001).

## SEGURIDAD EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

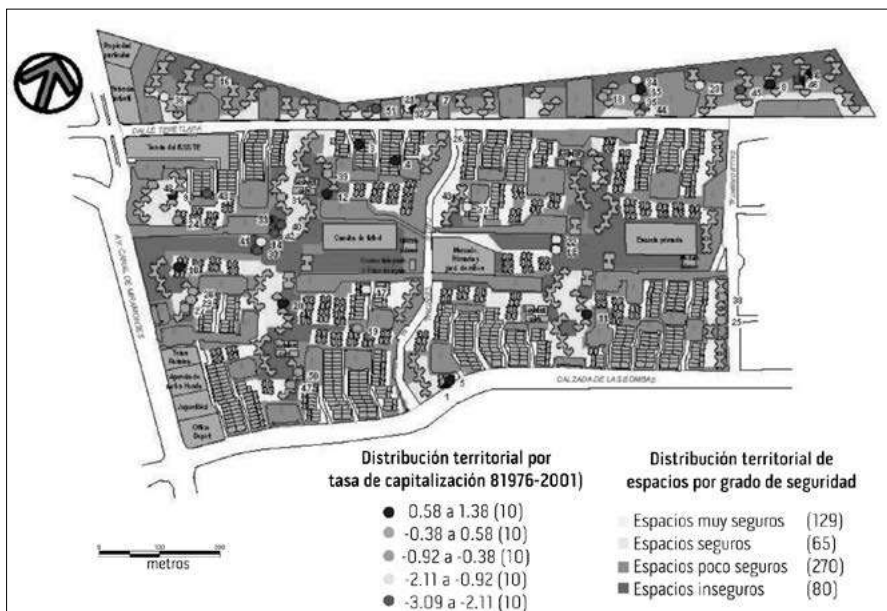
Con base en el enfoque del espacio defendible, 58.56% se consideran poco inseguros o inseguros y 41.44% son seguros o muy seguros. Esto quiere decir que las cualidades de los espacios públicos no aseguran un nivel de seguridad aceptable.

El coeficiente de correlación de tasas de valorización y seguridad es 0.383; esto quiere decir que cerca de 40% de los efectos de valor se explica por el grado de seguridad en los espacios públicos.

## PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD

La percepción de seguridad en espacios públicos se presenta de la siguiente manera. De los entrevistados, 61% no establece una relación entre la seguridad y el valor inmobiliario; así como los residentes de vivienda multifamiliar (28% triplex, 18% edificio 3- 6n, 26% torres). Mientras que 39% sí lo establece (más seguridad-mayor precio), en especial los residentes de casas unifamiliares y dúplex (45% unifamiliares y 43% dúplex) (mapa 4).

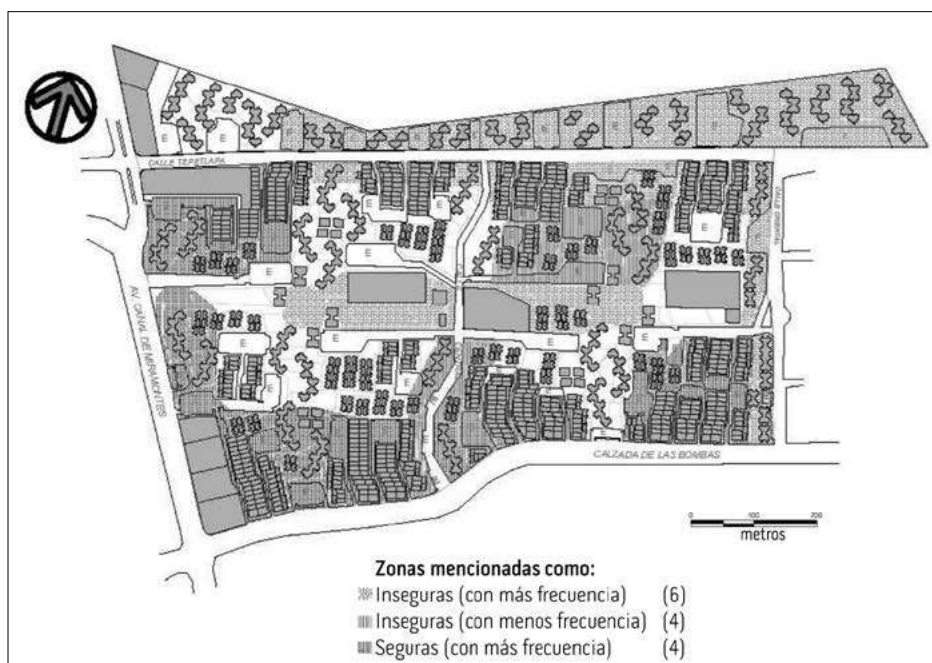
**Mapa 4. Distribución territorial de espacios públicos por grado de seguridad y de oferta por tasa de valorización**



Fuente: Elaboración propia.

En conclusión, los residentes que se sienten más afectados por espacios públicos deteriorados o inseguros no establecen una relación con tasas de desvalorización más bajas.<sup>4</sup> En cuanto a la percepción de seguridad en espacios públicos por rango de ingreso mensual, los grupos de mayores ingresos perciben más inseguridad que los de menores ingresos (mapa 5).

**Mapa 5. Percepción de los residentes sobre seguridad**



Nota: una tendencia generalizada entre los entrevistados fue que mencionaban como zonas más inseguras a aquellas que se encuentran más alejadas de sus viviendas.

Fuente: Elaboración propia.

## CONCLUSIONES

Como se puede ver, el rol que tiene el espacio público en la formación de satisfacción habitacional de sus habitantes es muy importante, sobre todo si se recuerda que el

<sup>4</sup> Se realizó una encuesta con diez reactivos sobre los principales problemas. Se aplicaron 150 cuestionarios que representan 4.17% de la población.

espacio público es el contenedor para el desarrollo del espacio social. Si no hay uno no habrá el otro. La red de espacios públicos falla sistemáticamente en crear un contenedor apropiado para el desarrollo de encuentros y actividades entre vecinos.

En términos generales, en permeabilidad se identifica una separación de elementos morfológicos desvinculados en todas las escalas, desde el conjunto en general del resto de la ciudad, las calles y los estacionamientos de los edificios, y los espacios públicos sin entradas a los edificios. Todo esto provoca que sean menos recordados; afecta la legibilidad del sitio porque crea confusión; dificulta la construcción de cogniciones, significación e identidad sobre el espacio público, y la orientación en el mismo. La falta de continuidad y vinculación entre los espacios fragmenta las actividades que se realizan públicamente en diferentes espacios y hace que éstas sean de menor duración. Esto dificulta la interacción social. Respecto a los tamaños pequeños de los espacios públicos, no permiten jugar fuera de los edificios, y se da una separación, aunque existan canchas en las partes centrales, esto provoca situaciones en las que los niños no pueden ser vigilados desde la casa.

Toda la serie de fallas morfológicas y espaciales que se han señalado hacen que el atractivo de lugar disminuya. No obstante, la función de habitar en las viviendas continúa y la función de los espacios públicos se ve muy disminuida. Al estar afectado el uso de los espacios públicos, el uso de las viviendas también se afecta, y decrece la función compensatoria de actividades que se pueden realizar afuera por el tamaño reducido de las viviendas. La reducción del atractivo de lugar tiene repercusiones en relación con el valor de uso y de cambio de las viviendas. El bajo valor de uso de los espacios públicos afecta el valor de cambio de las viviendas. No es coincidencia que las viviendas con valores inmobiliarios más bajos se encuentran en las zonas más lejanas de las calles vehiculares y que reportan las mayores características hacia la seguridad ambiental.

Por último, la percepción de delito guarda difusamente el patrón de seguridad obtenido y definitivamente coincide con el patrón de distribución de las rentas urbanas. Esto refleja en parte cómo se compone el valor inmobiliario.

Gusto o agrado se consideran como ejes centrales de evaluación para la calidad de vida de sus habitantes.

Las evidencias que se presentan aquí son concluyentes para el caso de estudio que nos ocupa, pero sólo ofrecen un indicio para la construcción de argumentos con alta replicabilidad. Es necesaria la investigación de más casos para acumular suficientes argumentos que se orienten a replantear la manera en la que actualmente se crean los conjuntos habitacionales de interés social.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANZURES, S. 2003. "Unidades habitacionales, tierra de nadie: ni donde vive López Obrador se salva". *Excélsior*, Mexico, DF.
- ARCHUNDIA, M. 2004. "Ligan a minicasas con crimen". *El Universal*. Mexico, DF.
- BENTLEY, I. 1999. *Urban Transformations: Power, People and Urban Design*. Londres/Nueva York: Routledge.
- BENTLEY, I., y A. Alcock *et al.* 1985. *Responsive Environments: A Manual for Designers*. Londres: Architectural Press.
- BUTINA Watson, G. 1986. "Research Issues in the Evolution of Urban Form". *Joint Centre for Urban Design*, Oxford Brookes University (Oxford Polytechnic, 18).
- CASTRO-Suárez, P. 2008. "The Impacts of Public Space Morphology on the Socio-Economic Performance of Mexican Housing Estates". Tesis de doctorado. Joint Centre for Urban Design, Oxford, Oxford: Brookes University.
- CECODHAS. 2003. "Report of the Workshop on Social Housing". Disponible en <http://www.unece.org/hlm/documents/2003/hbp/hbp.2003.6.e.pdf>. Consultado el 12 de septiembre de 2004.
- CERVANTES, J., y E. Maya *et al.* 2008. *Evaluación de la habitabilidad de la vivienda social producida industrialmente en México*.
- CHESHIRE, P. 1999. "Cities in Competition: Articulating the Gains from Integration". *Urban Studies*, 36(5-6), pp. 843-864.
- DWELLY, T. 2002. *Disconnected*. York, Reino Unido: York Publishing Services.
- FRANCK, K. A., y L. H. Schneekloth. 1994. *Ordering Space: Types in Architecture and Design*. Nueva York/Londres: Van Nostrand Reinhold.
- GAUTHIER, P., y J. Gilliland. 2006. "Mapping Urban Morphology: A Classification Scheme for Interpreting Contributions to the Study of Urban Form". *Urban Morphology*, 10(1), pp. 41-50.
- GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. 2004. "Más de 126 millones de pesos se invertirán durante 2004 para apoyo de unidades habitacionales: AMLO". Disponible en <http://www.comsoc.df.gob.mx/noticias/boletines.html?id=454194>. Consultado el 10 de mayo de 2004.
- GÓMEZ, L. 2000. "Expuestos a desastres, más de un millón de capitalinos". *La Jornada*. México, D. F.
- HANSON, J. 2000. "Urban Transformations: A History of Design Ideas". *Urban Design International*, 2000(5), pp. 97-122.
- HEALEY, P. 2002. "On Creating the 'City' as a Collective Resource". *Urban Studies*, 39(10), pp. 1777-1792.
- . 1996. "The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation". *Environment and Planning B: Planning and Design*, 23(2): 217-234.
- HOOK, D., y M. Vrdoljak. 2002. "Gated Communities, Heterotopia and a 'rights' of Privilege: A 'Heterotopology' of the South African Security-park". *Geoforum*, 33(2), pp. 195-219.

- LANG, T. 2005. *Insights in the British Debate about Urban Decline and Urban Regeneration*. Erkner: Leibniz-Institute for Regional Development and Structural Planning.
- LOW, S. M. 2001. "The Edge and the Center: Gated Communities and the Discourse of Urban Fear". *American Anthropologist*, 103(1), pp. 45-58.
- LUPTON, R., y A. Power. 2002. "Social Exclusion and Neighbourhoods", en J. Hills, J. Le Grand y D. Piachaud (eds.), *Understanding Social Exclusion*, Oxford: Oxford University Press.
- MADANIPOUR, A., A. Hull et al. 2001. *The Governance of Place: Space and Planning Processes*. Aldershot: Ashgate.
- MORENO, S. 2008. "La habitabilidad urbana como condición de calidad de vida". *Palapa*, III(II), pp. 47-54.
- PAGE, D. 2000. *Communities in the Balance*. York, Reino Unido: York Publishing Services Ltd.
- PROCURADURÍA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL (PROSOC). 2012. Padrón de unidades habitacionales concentrado y total. Ciudad de México: Procuraduría Social del DF.
- . 2001. "Programa para el rescate de unidades habitacionales de interés social (PRUH)". Disponible en <http://www.prosoc.df.gob.mx/Pruh/pruH.html>. Consultado el 22 de abril de 2004.
- RIVERA, F., y M. Durán. 2003. "Se niegan vecinos decir adiós a rejas". *Reforma*, México.
- ROULAC, S. 2003. "Strategic Significance of the Inner City to the Property Discipline". *Journal of Real Estate Research*, 25(4), pp. 365-394.
- SEDUVI, 2003. "Programa general de desarrollo urbano del Distrito Federal". Consultado: 14 de abril 2006, en <http://www.invi.df.gob.mx/>.
- SKIFTER Andersen, H. 2002. "Excluded Places: The Interaction between Segregation, Urban Decay and Deprived Neighbourhoods". *Housing, Theory and Society*, núm. 19, pp. 153-169.
- VERNEZ Moudon, A. 1997. "Urban morphology as an emerging interdisciplinary field". *Urban Morphology*, núm. 1, pp. 3-10.
- WEBSTER, D., y L. Muller. 2000. *Urban Competitiveness Assessment in Developing Country Urban Regions: The Road Forward*. Washington, D.C.: The World Bank.

# DEL CUARTO REDONDO A LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

---

Esther Maya Pérez\*

A través de un recorrido por la historia de la vivienda en México, este ensayo tiene como propósito conocer las diferencias existentes entre el “cuarto redondo”, que dio alojamiento a amplios sectores de la población pobre y los tipos de vivienda de interés social producida por los organismos estatales de vivienda en México.

La historia de la vivienda en México es amplia. Retrata las diferentes transformaciones que ha sufrido lo mismo la vivienda producida por los organismos estatales que la autoproducida por diferentes grupos de población de escasos ingresos económicos como alternativa para tener un espacio donde vivir, de sobra se ha mencionado que para estos grupos de población siempre ha sido difícil acceder a una vivienda, no obstante los programas habitacionales que el Estado ha generado desde hace más de cuatro décadas.

Las transformaciones que ha sufrido la vivienda producida por los organismos estatales han sido tanto en el costo como en el tamaño y la calidad de los materiales, desde los prototipos que construyó el INFONAVIT en sus primeros conjuntos habitacionales: El Rosario e Iztacalco, por mencionar algunos, durante la década de los setenta, cuando las viviendas tenían un tamaño de alrededor de los 60 m<sup>2</sup>, hasta las viviendas que en los últimos años llegan a medir menos de 40 m<sup>2</sup>. Esta situación, desde luego, queda comprendida a partir de las modificaciones que las instituciones vivendistas han sufrido como resultado de las políticas neoliberales, con las que el Estado, abandona su papel de regulador y se convierte en facilitador, precisamente, de las empresas inmobiliarias que rigen y controlan la producción de vivienda en México.

Considerando esta nueva modalidad de producir vivienda, las condiciones habitacionales de una porción importante de la población del país sigue siendo preocupante. Y hay muchas razones para así considerarlo, si bien las cifras que hacen alusión a la oferta habitacional son plausibles, el rezago habitacional se calcula en 8.9 millones de viviendas y la cantidad de vivienda abandonada es reproble.

---

\* Socióloga y Doctora en Urbanismo, Profesora titular del Posgrado de la Facultad de Arquitectura, UNAM.

Las causas son muchas. El mismo INFONAVIT las enumera en un estudio, donde señala, entre otras, el tamaño de la vivienda y la lejanía de la zona en que están localizadas.<sup>1</sup>

El tamaño de la vivienda y la lejanía se relacionan con el costo tanto del terreno como de la vivienda, lo que a su vez se correlaciona directamente con la capacidad de pago de los sectores de población que demandan una vivienda. La premisa es muy sencilla: a menor capacidad de pago, menor posibilidad de acceder a una vivienda de buen tamaño.

Por muchas décadas todos los organismos de vivienda se dedicaron a producir una diversidad de tipos de vivienda en fraccionamientos, en conjuntos habitacionales, combinando viviendas dúplex, triplex, unifamiliares, lotes urbanizados con pies de casa, dirigidos a la población asalariada, beneficiaria de un crédito hipotecario. Por otro lado, sectores importantes de la población que no obtuvieron una vivienda producida por los mecanismos formales han tenido que recurrir a procesos informales para hacerse de una casa. Nos referimos a la autoconstrucción incipiente de la vivienda, en ocasiones hecha de manera provisional con materiales de desecho, ante la inseguridad de la permanencia o un posible desalojo y la escasa disponibilidad de recursos económicos para mejorarla. En el proceso de construcción de la casa se involucra a la familia o se contrata a algún albañil, que a veces resulta ser un vecino.

En los primeros años de creación del INFONAVIT la institución tuvo una intensa participación en la formulación de programas habitacionales mediante oficinas y departamentos que permitían el acercamiento con los residentes de las primeras unidades habitacionales al inicio de la ocupación de su vivienda. Se les orientaba para un adecuado mantenimiento de la misma, el uso conveniente de las instalaciones y las áreas comunes, la importancia de la integración con los nuevos vecinos, en beneficio de una administración que devenga en el mantenimiento y conservación de la vivienda y el conjunto habitacional. El INFONAVIT estaba presente y hacía su tarea.

Tan es así, que en una publicación del propio instituto se recoge el significado que en ese entonces tuvo la vivienda entre los actores sociales, públicos y privados, responsables de la institución. Durante la inauguración de las primeras casas, el entonces líder de la CTM, Fidel Velázquez, hizo severas críticas a las dimensiones

---

<sup>1</sup> El propio INEGI desde 2008 explicaba el problema de la cantidad de viviendas deshabitadas y de uso temporal, apuntando que, en cierta forma, como sus desarrollos no satisfacían la demanda de los hogares que más las necesitaban por superar su poder adquisitivo, por estar ubicadas en lugares alejados para el desarrollo de sus actividades cotidianas o por tener características inadecuadas, las viviendas fueron adquiridas como inversión, y muchas estaban fuera del mercado inmobiliario porque constituían la segunda o tercera vivienda de los estratos socioeconómicos más altos, y por eso estaban solas o semiabandonadas (INEGI, 2008).



de las viviendas: "...ésas no son casas, éstos son lugares inadecuados, que nada tienen de cómodas o higiénicas, aquí los trabajadores casi van a sacar los pies por las ventanas..." (Poblet e Hiriart, 2002:35).

Por su parte, Julio A. Millán, representante del sector privado, menciona que cuando formaron el INFONAVIT "dijimos que se podrían construir casas, nunca dijimos créditos, porque ahora ya se habla de créditos" (Poblet e Hiriart, 2002:57). El primer director del mencionado organismo (Jesús Silva Herzog) señalaba que: "...había una preocupación social, no nada más de venta..." (Poblet e Hiriart, 2002:58).

En la misma publicación, Víctor M. Borrás Setién, que fungió como director del instituto durante las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón, manifiesta una preocupación por el valor que pierde la vivienda como patrimonio. Menciona que su acelerado proceso de deterioro obedece a que no existe una preocupación por el mantenimiento y "permitimos la autoconstrucción no controlada". Palabras que evidencian el conocimiento que tiene el propio INFONAVIT y que, en realidad, no hace nada al respecto. En este sentido, investigaciones llevadas a cabo en el Conjunto Habitacional Costitlán, en el municipio de San Vicente Chicoloapan, Estado de México, se pudo constatar que las empresas privadas (en este caso, GEO) ofrecían en la cercanía del conjunto habitacional la venta de toda clase de materiales de construcción a los residentes de la unidad.<sup>2</sup>

## EL CUARTO REDONDO

Enrique Valencia (1965), en un estudio que llevó a cabo en la zona de La Merced, investigó los tugurios y las viviendas decadentes como tipos de vivienda que prevalecían en esa zona central de la ciudad de México.<sup>3</sup> Señala que la vivienda decadente es una vecindad de una sola planta dividida en galeras que dan acceso a viviendas de tipo cuarto redondo, formado por una sola pieza en donde se cumplen todas las funciones de la habitación. En la zona de tugurios y de habitación decadente, tanto

---

<sup>2</sup> Se trata de una investigación que se llevó a cabo en 2007 como parte de un proyecto más amplio que tuvo como objeto evaluar las condiciones de habitabilidad de los residentes de megaconjuntos habitacionales promovidos por el sector privado en diferentes municipios del Estado de México.

<sup>3</sup> E. Valencia detalla la relación que en ese entonces se dio entre los tugurios y las viviendas decadentes, las segundas como condición previa de los primeros. Asimismo, explica que existen formas antiguas de los tugurios (que datan de la época colonial y se constituyeron como vecindades) y modernas (como producto de la subdivisión de las casas proletarias que alojaban a las familias en cada uno de sus cuartos y que se convirtieron en vecindades).

en La Merced como en su entorno más inmediato, era significativo la presencia del cuarto redondo.

Más adelante, en una investigación que llevó a cabo Jan Bazant en diferentes colonias populares de la zona metropolitana de la ciudad de México,<sup>4</sup> se propuso conocer el proceso de construcción progresiva que tienen las viviendas construidas por la población de bajos ingresos económicos, en un proceso que, como lo señala el autor, es producto de la compleja interacción entre la evolución de la familia y su mejoramiento económico (Bazant, 2003:15). Como producto de esta investigación, detalla cinco tipos de vivienda.<sup>5</sup> En este caso solamente se hará referencia al tipo 1, que define a los tugurios como invasiones de ubicación relativamente céntrica semejantes a una vecindad que da acceso a la calle. El tamaño del tugurio llega a ser hasta de 60 m<sup>2</sup> en promedio (Bazant, 2003:37). A este tipo Bazant lo denomina “vivienda precaria”, conformada por un *cuarto redondo* de 20 a 30 m<sup>2</sup> que aloja a una familia con ingresos familiares de alrededor de dos salarios mínimos. Internamente, este tipo de vivienda es dividido por telas o cortinas que permiten separar a los padres de los hijos. La vivienda se va ampliando conforme las familias van mejorando sus ingresos, con el agregado de cuartos que sirven de cocina y, en algunos casos, como cuartos de usos múltiples (Bazant, 2003).

El análisis que hace Bazant del desarrollo de la vivienda progresiva deja claro que la misma va consolidándose en periodos largos de tiempo, dependiendo de los recursos disponibles de las familias, su dinámica de crecimiento familiar y las necesidades de espacio que resuelvan sus demandas de alojamiento. Menciona que la vivienda que inicia con uno o dos cuartos requiere cerca de 30 años para ampliarla y dotarla de acabados y servicios de calidad.

Describe el tugurio como algo semejante a una vecindad, que fue una modalidad de alojamiento de los sectores populares desde el siglo XIX. Por lo general, fueron edificios antiguos que se convirtieron en vecindades y que entraron en un estado de deterioro por el abandono de sus dueños debido a la ley de congelación de rentas (1942, 1948). Estas vecindades se caracterizan por ser cuartos redondos donde vivían familias (una familia ocupaba 14 m<sup>2</sup>) que compartían comedor, lavaderos, piletas y servicios sanitarios.

---

<sup>4</sup> Las colonias estudiadas se localizan en los siguientes municipios y delegaciones de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: Iztapalapa, Naucalpan, Álvaro Obregón, Nezahualcóyotl y Coyoacán.

<sup>5</sup> El Tipo 1 corresponde a la vivienda precaria; el Tipo 2, al asentamiento inicial; el Tipo 3, a la vivienda progresiva en etapa de expansión; el Tipo 4, a la vivienda progresiva en etapa de consolidación, y el Tipo 5, a la vivienda progresiva en etapa de acabados (para conocer a detalle la tipología, consultar Bazant, 2003).

En otro estudio, Esquivel (2003)<sup>6</sup> describe, desde una perspectiva cualitativa, el significado que tuvo para un grupo de familias cambiarse de una vivienda en renta, conformada por un solo cuarto de usos múltiples que ocupaban en una vecindad, a un edificio de departamentos en propiedad. Relata cómo, dadas las mínimas condiciones del espacio, recurrían a un sinfín de estrategias con el propósito de adecuar el poco espacio disponible. De todos modos, como lo señala la autora, la convivencia familiar resultaba conflictiva.

Sí, el cuartito era para todo, aunque había tapanco, pero no deja de ser el mismo cuartito. Había un espacio para un silloncito y todo, pero no dejaba de ser un cuartito. No puedes decir “pues ésta es la sala”, porque la sala estaba en un pedazo del cuartito... (Sra. Patricia).

El cuarto redondo en las vecindades y en otros tipos de hábitat ha primado como forma de vivir entre la población que se asienta en las periferias de las ciudades, formando lo que comúnmente se conoce como asentamientos urbanos no controlados, espontáneos o informales. Por lo general, las familias que llegan o han llegado a ocupar esta áreas inician la construcción de un cuarto redondo mediante lo que se conocía como autoconstrucción (hoy día, autoproducción).

## **DEL CUARTO REDONDO A LOS PROGRAMAS INSTITUCIONALES DE VIVIENDA PROGRESIVA**

Fue en enero de 2002 cuando se aprobó el Programa de Fomento a la Vivienda Económica, o Unidad Básica de Vivienda, el cual tiene como objetivo principal incentivar la construcción de viviendas con valor de hasta 117.0631 veces el salario mínimo mensual en el DF, con apoyo de esquemas específicos de las autoridades federales, estatales y municipales, los desarrolladores de vivienda y el propio INFONAVIT.

La *vivienda económica* está dirigida a trabajadores que tienen un ingreso de entre 1 y 3.9 salarios mínimos y son financiadas por el Programa Especial de Subsidios y Créditos a la Vivienda (PROSAVI), la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y el INFONAVIT. Se compone de una habitación de usos múltiples para preparar alimentos, una recámara y un baño completo. La superficie aproximada que puede llegar a ocupar es de 31 m<sup>2</sup>, sobre un lote mínimo de un tamaño aproximado de 90 m<sup>2</sup>, y disponer de los servicios de electricidad, agua y drenaje. La peculiaridad de este

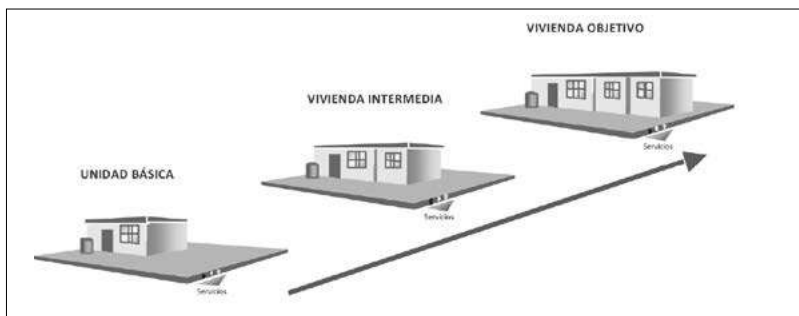
---

<sup>6</sup> Se trata de la antigua vecindad Nopaltzin, que se localizaba en la colonia Tlaxpana, DF. Contaba con 15 pequeñas viviendas de entre 12 y 18 m<sup>2</sup>.

prototipo de vivienda es que debe brindar la posibilidad de crecer progresivamente (Maycotte, 2005).

Tal y como se observa en la figura 1, al igual que la vivienda que describe Bazant, en su etapa inicial (la Unidad Básica) puede proporcionar alojamiento a cuatro miembros de una familia; en la medida en que las familias disponen de recursos económicos, le construyen una habitación adicional, para finalmente construir la Vivienda Objetivo, con dos habitaciones adicionales.

**Figura 1. Proceso de crecimiento de la vivienda tipo económico**



Fuente: Elvira Maycotte, 2005.

La reflexión es inevitable y las preguntas surgen, este prototipo de vivienda, en su etapa inicial, ¿en qué difiere del cuarto redondo que proporcionó alojamiento a los sectores de bajos recursos económicos por tantas décadas? ¿Estamos regresando legítimamente a la producción de un tipo de vivienda, tan estigmatizada desde mediados del siglo pasado, que fue una opción de alojamiento para muchos de los pobladores de los primeros asentamientos irregulares, zonas de invasión o de paracaidismo al interior de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de otras muchas ciudades del país, hoy muchas de ellas convertidas en colonias populares y municipios consolidados, como son ciudad Nezahualcóyotl, en la zona oriente del Valle de México, y los ejemplos mencionados con anterioridad?

Parece ser que es así. Con la llegada del siglo XXI la política habitacional del Estado mexicano concibió algunos programas habitacionales cuyo eje central es la autoconstrucción de la vivienda por las propias familias beneficiadas con un subsidio (crédito).

En este sentido, el Programa de Ahorro y Subsidio para Vivienda Progresiva (PROSAVI)<sup>7</sup> fue constituido como un programa complementario que mediante

<sup>7</sup> El programa forma parte del "Programa Nacional de Desarrollo Social, 2001-2006, superación de la pobreza:

subsidios proporciona a las familias beneficiadas un crédito para la adquisición y/o mejoramiento de la vivienda. Asimismo, los esquemas de financiamiento y subsidio federal para vivienda “Ésta es Tu Casa”, dirigido a la población en situación de pobreza, cuya vivienda es calificada como precaria en dos dimensiones: *a)* calidad de espacios y *b)* servicios básicos. El programa destina recursos (subsidios) para autoconstruir o autoproducir una vivienda en zonas urbanas, siempre y cuando cuenten con servicios de luz, agua y drenaje, y en zonas rurales con sistemas de disposición de residuos sólidos asequibles en el sitio y con servicios de luz y agua.<sup>8</sup>

A través del programa “Ésta es tu casa” se apoyó a más de 165 mil familias que encontraron una solución habitacional. De éstas, 62%, obtuvieron un subsidio para la adquisición de vivienda; 7%, para un pie de casa; 30% lo destinó a la ampliación o rehabilitación de su vivienda, y cerca de 2%, a la compra de lotes con servicios (CIDOC, 2011).

En un estudio a nivel nacional llevado a cabo durante 2001 se observó que el número de cuartos de las casas que habitaban 83.1% de los solicitantes del subsidio tenía como máximo dos; las casas con un solo cuarto representaban 52.6%. Respecto al nivel de ingreso, 97.4% de los solicitantes manifestaron percibir 2.5 salarios mínimos.<sup>9</sup>

Por su parte, el INEGI, según cifras del Censo General de Población y Vivienda 2000 y de los Conteos de Población y Vivienda 1995 y 2005, menciona que en el país existían 6.3 millones de viviendas de uno o dos cuartos y 2.7 millones de viviendas sobreocupadas, entendidas estas últimas como las que tienen un cuarto y tres ocupantes o más y las que tienen dos cuartos y cinco ocupantes o más (INEGI, 2008).

Estas cifras reflejan aún la presencia de una importante cantidad de viviendas conformadas por un solo cuarto que albergan un número significativo de ocupantes, que seguramente viven en condiciones de hacinamiento y cuyo nivel de ingreso e inestabilidad laboral los excluye de los programas institucionales de vivienda ya mencionados.<sup>10</sup> El mismo INEGI reporta que en promedio cada familia mexicana

---

una tarea contigo” y tiene por objetivo desarrollar oportunidades de acceso a una vivienda propia con servicios básicos a través de la aplicación de un subsidio federal con la participación corresponsable de los sectores público, privado y social.

<sup>8</sup> CONAVI, con información del programa “Ésta es Tu Casa”.

<sup>9</sup> Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Progresiva ([www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)).

<sup>10</sup> El número de trabajadores eventuales ha aumentado a un ritmo más acelerado que el de los permanentes (13.9 y 42%, respectivamente), por lo que no podrían acceder a un crédito debido a la incertidumbre de no tener un ingreso seguro. La duración media de un trabajador eventual es de 1.1 trimestres, de acuerdo a cifras del IMSS (2011).

tiene 4.3 integrantes. Este número es diferente según se trate de una familia nuclear (3.9 integrantes) o extensa (5.4 integrantes), debido a la presencia de parientes y/o personas que no mantienen una relación de parentesco con el o la jefa de familia pero que comparten la misma vivienda.

Por lo que el Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda, que establece 31 m<sup>2</sup> como superficie mínima que debe tener una vivienda, difícilmente puede dar cabida a una familia de cuatro miembros, mucho menos a familias conformadas por un número mayor de integrantes. Lo que equivale a pensar que en promedio la vivienda debe tener una superficie mínima de 70.20 m<sup>2</sup> (Fernández y Arredondo, 2010). Estos datos se convalidan con algunas normas internacionales que indican que para que una vivienda sea confortable debe tener un mínimo de 74 m<sup>2</sup> de superficie (Reynolds y Robinson, 2005:8).

## CONCLUSIONES

La inquietud por llevar a cabo un análisis de los cambios que ha sufrido la vivienda, tomando como punto de partida el cuarto redondo es consecuencia de varios años de investigación en conjuntos habitacionales, particularmente en algunos municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. De tal suerte que no nada más ha sido la revisión de investigaciones sobre el tema de la vivienda lo que ha hecho posible darnos cuenta de la disminución del tamaño que la misma ha sufrido en los últimos tiempos. Situación que en parte se debe al encarecimiento del suelo destinado como uso habitacional, pero también al abandono de la rectoría del Estado como garante de una producción de vivienda de mejor calidad, sobre todo la que demandan los sectores de población de bajos recursos económicos.

Abordar el tema del cuarto redondo y hacer un parangón con el crecimiento por etapas de la vivienda formalmente producida por el Estado hacen dudar de si la segunda está resolviendo las necesidades habitacionales de la población que se ha visto beneficiada con una vivienda económica, o progresiva; es decir, con una vivienda que crece por etapas, que, al igual que el cuarto redondo, el crecimiento depende de la disponibilidad de recursos económicos y de tiempo y, en el caso de la vivienda institucional, de acuerdos que los residentes tienen que establecer al menos con los vecinos más próximos, ya que son viviendas que forman parte un conjunto habitacional.

Es una realidad que el tamaño de la vivienda progresiva está lejos de satisfacer los requerimientos de espacio de sus ocupantes. Al respecto, debe tomarse en cuenta la composición de los hogares en la medida que afecta el uso del espacio cotidiano, que en viviendas de tamaño mínimo poco contribuye a su bienestar y desarrollo.

La política actual de vivienda, con programas que permiten la construcción de viviendas de 31 m<sup>2</sup>, y que está dirigida a población que percibe hasta tres veces el salario mínimo y alienta la vía de la autoproducción, debe considerar, además, que autofinanciar una vivienda está en relación con la solvencia económica de esas familias; por lo tanto, ampliar o mejorar la vivienda para estos sectores de población se vuelve una tarea de largo alcance.

## BIBLIOGRAFÍA

- BAZANT, Jan. 2003. *Viviendas progresivas. Construcción de viviendas por familias de bajos ingresos*. Ciudad de México: Trillas.
- ESQUIVEL, M. T. 2003. "El uso cotidiano de los espacios habitacionales: de la vecindad a la vivienda de interés social en la ciudad de México". *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. VII, núm. 146 (029), agosto de 2003, Universidad de Barcelona. Consultado el 28 de febrero de 2013.
- FERNÁNDEZ B., Ana María y Jorge Arredondo. 2010. "Toda familia tiene derecho a una vivienda digna y decorosa: análisis sensible sobre los requerimientos de espacio en las viviendas mínimas", en A. Iracheta y E. Soto (comps.), *Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano. Una mirada a la política habitacional en México*. Ciudad de México: El Colegio Mexiquense, 2010.
- FUNDACIÓN CIDOC et al. 2001. *Estado actual de la vivienda en México*. Ciudad de México: Fundación CIDOC.
- GRUPO DE ECONOMISTAS Y ASOCIADOS (GEA). 2010. "Diagnóstico de las necesidades y rezagos en materia de vivienda de la población en pobreza patrimonial". Disponible en [www.fonhapo.go\\_en\\_vivienda.pf](http://www.fonhapo.go_en_vivienda.pf). Consultado el 22 de febrero de 2013.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). 2008. "Población y vivienda en México. Situación y tendencias". Cuarto Foro Nacional de Vivienda Económica. Tabasco, 2008. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).
- INSTITUTO NACIONAL DEL FONDO PARA LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES (INFONAVIT). 2002. *Diálogos INFONAVIT 30 años*. Ciudad de México: INFONAVIT.
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS). 2011. *Estado actual de la vivienda en México*. Ciudad de México: IMSS.
- MAYA, Esther, y Elvira Maycotte. 2011. "La pérdida del valor social de la vivienda". *Revista Academia*, vol. XXII, núm. 2.
- MAYCOTTE, Elvira. 2005. "Nuevas tipologías de vivienda de interés social financiadas por programas gubernamentales". Disponible en [www.uacj.mx/ICSA/investiga/RNIU/ponencias](http://www.uacj.mx/ICSA/investiga/RNIU/ponencias). Consultado el 2 de febrero de 2013.

- POBLET, M., y P. Hiriart. 2002. *Diálogos INFONAVIT 30 años*. Ciudad de México: INFONAVIT.
- REYNOLDS, L., y N. Robinson. 2005. *Full House? How Overcrowded Housing Affects Families*. Shelter.
- VALENCIA, Enrique. 1965. *La Merced. Estudio ecológico y social de una zona de la ciudad de México*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.



# SERVICIOS PÚBLICOS Y REZAGO MUNICIPAL

---

Celia Elizabeth Caracheo Miguel\*  
Sergio Flores Peña\*

La cobertura y la calidad de los servicios en los municipios del país son deficientes, es por ello que se requiere priorizar las necesidades actuales de infraestructura en términos de proyectos y capacitación institucional con el fin de hacer crecer la cobertura, así como mejorar la calidad de los servicios ofertados. En esta ponencia se presentarán algunos indicadores que permitirán evaluar las condiciones actuales de los servicios públicos básicos a nivel municipal y señalar algunas pautas para delinear cursos de acción consecuentes relacionados con la ubicación de la vivienda, que a su vez se verá reflejado en condiciones adecuadas de habitabilidad, se busca contribuir al mismo tiempo con una política de dotación universal de los servicios públicos.

A nivel municipal la prestación de los servicios públicos presenta cuatro rasgos distintivos:

1. Deben prestarse al público de manera general;
2. La prestación debe ser regular y continua;
3. Debe existir un interés público general para su prestación, y
4. Son prestados por la administración pública o bajo su supervisión directa.

En cuanto a la prestación de los servicios, en forma simplificada, pueden identificarse dos vías: la administración directa, cuando el municipio opera la administración en todas sus fases, y la indirecta, cuando el municipio crea figuras jurídicas para confiarles la prestación del servicio a terceros o lo deja en manos de particulares (privatización).

Una rápida mirada a las formas de prestación de servicios públicos abre un conjunto de interrogantes sobre la capacidad institucional de respuesta del actual federalismo mexicano, el alcance de sus mecanismos de vinculación intergubernamental y, particularmente, las probabilidades de crear acuerdos virtuosos distintos

---

\* Licenciatura en Urbanismo, UNAM.

para mejorar la generación de equipamiento e infraestructura y el buen funcionamiento de los servicios públicos (García, 2011).

## **COBERTURA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES**

Se confirma el rezago con el índice de competitividad 2012/2013 del Foro Económico Mundial, que en materia de infraestructura situó a México en el lugar 68 de 144, dos posiciones abajo respecto de 2011 y cuatro respecto de 2006.

Para 2010 los servicios con mayor cobertura a nivel nacional fueron agua y drenaje, esto debido a las implicaciones directas en la salud de los individuos. El siguiente servicio con mayor cobertura es el de electricidad; se trata de un servicio a través del cual la población realiza la mayor parte de sus actividades cotidianas: En resumen, podemos decir que los tres servicios con mayor cobertura se encuentran en el interior de la vivienda.

El resto de los servicios públicos, como alumbrado público, pavimentación y transporte público, son servicios que se dan al exterior de la vivienda, y tienen por un lado una repercusión directa menor en el desarrollo del individuo, pero por otro son los que definen su afectiva integración al conjunto social y el acceso a las oportunidades.

En los últimos 12 años, la falta de contrapesos a los intereses de los desarrolladores produjo una expansión urbana excesivamente dispersa y alejada de las centralidades. El alejamiento de los nuevos desarrollos de vivienda de los centros de las ciudades hicieron más costosa la dotación de infraestructura urbana y de servicios básicos a la población, además de generar externalidades negativas, como los costos y los tiempos de traslado, y otros costos ambientales, como las emisiones y el abandono de la agricultura, que han afectado la habitabilidad de las ciudades.

Del cuadro 1 se destaca la notable diferencia de coberturas entre la cabecera municipal urbana y el resto del municipio. En todo México se observa para el caso de agua potable, drenaje y alcantarillado una diferencia de 33% en la cobertura, mientras que en tratamiento y disposición de aguas residuales esta diferencia aumenta a 57%; en el servicio de limpia y recolección de residuos la diferencia es de 36%, en tanto que en el tratamiento de residuos la diferencia es de 35%. A este respecto, la cobertura en esas localidades no es equiparable a la que tienen las zonas urbanas.

En agua y drenaje, 15 estados están por debajo de la media nacional; sin contar a la cabecera municipal, otros 15 estados están por debajo del promedio nacional, y aunque no son los mismos casos, 10 son coincidentes.

En tratamiento de aguas residuales, 18 estados están por debajo del promedio nacional, y si únicamente consideramos a la población del resto del municipio, sólo 15 están por debajo del promedio.

Cuadro 1. Cobertura de servicios públicos municipales por entidad

| Entidad federativa       | Población 2010  |                           | Agua potable, drenaje y/o alcantarillado |                     | Tratamiento y disposición de aguas residuales |                     | Limpia, recolección y/o traslado de residuos sólidos |                     |
|--------------------------|-----------------|---------------------------|------------------------------------------|---------------------|-----------------------------------------------|---------------------|------------------------------------------------------|---------------------|
|                          | Población total | % Pob. Cabecera municipal | Cabecera municipal                       | Resto del municipio | Cabecera municipal                            | Resto del municipio | Cabecera municipal                                   | Resto del municipio |
| Estados Unidos Mexicanos | 112 336 538     | 65.63                     | 89.28                                    | 59.75               | 79.09                                         | 34.10               | 91.60                                                | 58.97               |
| Aguascalientes           | 1 184 996       | 74.43                     | 91.63                                    | 86.50               | 77.88                                         | 41.50               | 90.20                                                | 80.20               |
| Baja California          | 3 155 070       | 76.09                     | 96.50                                    | 88.00               | 96.00                                         | NS                  | 87.20                                                | 70.00               |
| Baja California Sur      | 637 026         | 55.32                     | 100.00                                   | 70.00               | 100.00                                        | 60.00               | 95.00                                                | 80.00               |
| Campeche                 | 822 441         | 61.66                     | 86.70                                    | 57.80               | 50.40                                         | 2.50                | 90.50                                                | 26.00               |
| Coahuila de Zaragoza     | 2 748 391       | 86.02                     | 93.20                                    | 44.89               | 100.00                                        | 25.00               | 96.21                                                | 56.38               |
| Colima                   | 650 555         | 80.75                     | 94.00                                    | 64.00               | 74.50                                         | 70.00               | 97.70                                                | 88.00               |
| Chiapas                  | 4 796 580       | 42.46                     | 87.74                                    | 39.92               | 90.00                                         | 15.00               | 91.48                                                | 26.05               |
| Chihuahua                | 3 406 465       | 83.44                     | 87.42                                    | 65.26               | 84.38                                         | 49.23               | 94.71                                                | 64.88               |
| DF                       | 8 851 080       | 96.86                     | 98.00                                    | 47.79               | 99.00                                         | 54.00               | 93.88                                                | 47.75               |
| Durango                  | 1 632 934       | 65.33                     | 89.42                                    | 43.63               | 80.21                                         | 4.67                | 91.61                                                | 41.29               |
| Guanajuato               | 5 486 372       | 60.35                     | 92.76                                    | 60.10               | 66.30                                         | 11.79               | 92.50                                                | 72.08               |
| Guerrero                 | 3 388 768       | 50.55                     | 80.30                                    | 32.40               | 74.22                                         | 21.27               | 84.70                                                | 26.38               |
| Hidalgo                  | 2 665 018       | 37.19                     | 87.16                                    | 59.36               | 65.68                                         | 39.59               | 90.43                                                | 65.30               |
| Jalisco                  | 7 350 682       | 74.29                     | 93.51                                    | 73.96               | 75.68                                         | 46.49               | 94.39                                                | 77.19               |
| Estado de México         | 15 175 862      | 62.63                     | 87.12                                    | 63.16               | 73.69                                         | 49.22               | 88.84                                                | 72.68               |

**Cuadro 1. Cobertura de servicios públicos municipales por entidad (continuación)**

| Entidad federativa              | Población 2010  |                           | Agua potable, drenaje y/o alcantarillado |                     | Tratamiento y disposición de aguas residuales |                     | Limpia, recolección y/o traslado de residuos sólidos |                     |
|---------------------------------|-----------------|---------------------------|------------------------------------------|---------------------|-----------------------------------------------|---------------------|------------------------------------------------------|---------------------|
|                                 | Población total | % Pob. Cabecera municipal | Cabecera municipal                       | Resto del municipio | Cabecera municipal                            | Resto del municipio | Cabecera municipal                                   | Resto del municipio |
| Michoacán de Ocampo             | 4 351 037       | 57.11                     | 88.67                                    | 63.98               | 69.58                                         | 41.97               | 93.60                                                | 72.39               |
| Morelos                         | 1 777 227       | 62.67                     | 82.06                                    | 60.73               | 78.93                                         | 38.21               | 87.26                                                | 71.16               |
| Nayarit                         | 1 084 979       | 50.55                     | 90.32                                    | 76.16               | 84.20                                         | 48.38               | 98.00                                                | 68.53               |
| Nuevo León                      | 4 653 458       | 89.27                     | 92.78                                    | 57.95               | 92.86                                         | 51.67               | 93.16                                                | 61.44               |
| Oaxaca                          | 3 801 962       | 53.23                     | 77.26                                    | 35.85               | 62.37                                         | 11.65               | 82.14                                                | 27.56               |
| Puebla                          | 5 779 829       | 57.32                     | 83.89                                    | 58.30               | 76.49                                         | 35.78               | 88.20                                                | 65.02               |
| Querétaro                       | 1 827 937       | 52.12                     | 97.36                                    | 73.75               | 75.91                                         | 26.25               | 98.82                                                | 89.06               |
| Quintana Roo                    | 1 325 578       | 80.76                     | 87.50                                    | 42.50               | 80.00                                         | 0.00                | 96.43                                                | 48.57               |
| San Luis Potosí                 | 2 585 518       | 60.93                     | 84.65                                    | 45.87               | 74.78                                         | 23.06               | 84.18                                                | 33.80               |
| Sinaloa                         | 2 767 761       | 57.86                     | 81.79                                    | 67.92               | 77.27                                         | 33.33               | 86.79                                                | 59.09               |
| Sonora                          | 2 662 480       | 79.22                     | 93.22                                    | 71.02               | 92.78                                         | 54.54               | 95.37                                                | 70.45               |
| Tabasco                         | 2 238 603       | 33.64                     | 85.00                                    | 48.92               | 62.50                                         | 34.00               | 94.06                                                | 49.38               |
| Tamaulipas                      | 3 268 554       | 82.34                     | 90.62                                    | 58.70               | 86.67                                         | 7.50                | 91.35                                                | 36.73               |
| Tlaxcala                        | 1 169 936       | 57.64                     | 92.05                                    | 73.78               | 80.55                                         | 67.47               | 92.98                                                | 83.45               |
| Veracruz de Ignacio de la Llave | 7 643 194       | 48.55                     | 78.18                                    | 44.11               | 63.14                                         | 19.54               | 83.34                                                | 36.91               |
| Yucatán                         | 1 955 577       | 82.19                     | 92.03                                    | 65.97               | 77.00                                         | 30.00               | 88.52                                                | 50.60               |
| Zacatecas                       | 1 490 668       | 54.23                     | 94.25                                    | 69.68               | 87.83                                         | 43.45               | 97.55                                                | 68.60               |

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. Gobiernos municipales y delegacionales. Tabulados básicos.

**Cuadro 2. Cobertura de servicios públicos municipales por entidad (continuación)**

| Entidad federativa       | Tratamiento y disposición final de residuos sólidos |                     | Mantenimiento y/o equipamiento de calles y/o vialidades |                     | Alumbrado público                     |
|--------------------------|-----------------------------------------------------|---------------------|---------------------------------------------------------|---------------------|---------------------------------------|
|                          | Cabecera municipal                                  | Resto del municipio | Cabecera municipal                                      | Resto del municipio | Localidades de hasta 5 mil habitantes |
| Estados Unidos Mexicanos | 88.87                                               | 58.18               | 82.01                                                   | 50.79               | 14.50                                 |
| Aguascalientes           | 83.57                                               | 71.57               | SD                                                      | SD                  | 12.30                                 |
| Baja California          | 83.40                                               | 48.00               | 79.75                                                   | 60.38               | 4.70                                  |
| Baja California Sur      | 90.00                                               | 72.50               | 77.50                                                   | 48.25               | 2.90                                  |
| Campeche                 | 96.67                                               | 36.67               | 90.00                                                   | 65.00               | 8.80                                  |
| Coahuila de Zaragoza     | 96.71                                               | 44.14               | 85.91                                                   | 56.00               | 8.10                                  |
| Colima                   | 100.00                                              | 99.17               | 84.80                                                   | 40.96               | 7.40                                  |
| Chiapas                  | 84.94                                               | 22.77               | 81.88                                                   | 82.88               | 6.30                                  |
| Chihuahua                | 90.21                                               | 69.79               | 78.15                                                   | 20.73               | 3.60                                  |
| DF                       | 84.00                                               | 55.80               | 89.10                                                   | 74.87               | 2.90                                  |
| Durango                  | 86.83                                               | 42.64               | 83.94                                                   | 40.31               | 9.00                                  |
| Guanajuato               | 88.74                                               | 69.57               | 79.90                                                   | 34.55               | 21.00                                 |
| Guerrero                 | 77.58                                               | 25.33               | 85.20                                                   | 55.78               | 20.80                                 |
| Hidalgo                  | 89.85                                               | 66.79               | 73.41                                                   | 24.22               | 29.70                                 |
| Jalisco                  | 86.51                                               | 69.73               | 81.72                                                   | 51.82               | 8.90                                  |
| Estado de México         | 89.35                                               | 74.28               | 85.93                                                   | 62.57               | 34.30                                 |
| Michoacán de Ocampo      | 86.71                                               | 56.78               | 80.00                                                   | 62.84               | 16.30                                 |
| Morelos                  | 80.82                                               | 70.23               | 84.70                                                   | 46.42               | 19.10                                 |
| Nayarit                  | 91.06                                               | 60.94               | 74.31                                                   | 52.13               | 11.60                                 |
| Nuevo León               | 91.11                                               | 56.67               | 86.28                                                   | 56.76               | 6.90                                  |
| Oaxaca                   | 80.14                                               | 28.15               | 88.41                                                   | 54.46               | 17.00                                 |
| Puebla                   | 90.52                                               | 64.08               | 63.17                                                   | 28.64               | 26.30                                 |
| Querétaro                | 90.33                                               | 84.79               | 75.80                                                   | 47.59               | 20.70                                 |
| Quintana Roo             | 100.00                                              | 66.67               | 88.44                                                   | 74.19               | 8.50                                  |

**Cuadro 2. Cobertura de servicios públicos municipales por entidad (continuación)**

| Entidad federativa              | Tratamiento y disposición final de residuos sólidos |                     | Mantenimiento y/o equipamiento de calles y/o vialidades |                     | Alumbrado público                     |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------|---------------------|---------------------------------------------------------|---------------------|---------------------------------------|
|                                 | Cabecera municipal                                  | Resto del municipio | Cabecera municipal                                      | Resto del municipio | Localidades de hasta 5 mil habitantes |
| San Luis Potosí                 | 81.85                                               | 41.85               | 92.56                                                   | 25.00               | 17.30                                 |
| Sinaloa                         | 74.29                                               | 65.00               | 76.55                                                   | 26.33               | 15.90                                 |
| Sonora                          | 92.88                                               | 73.40               | 78.46                                                   | 46.00               | 5.90                                  |
| Tabasco                         | 90.00                                               | 47.22               | 91.83                                                   | 61.75               | 44.20                                 |
| Tamaulipas                      | 91.67                                               | 38.29               | 77.19                                                   | 47.5                | 6.80                                  |
| Tlaxcala                        | 98.46                                               | 99.17               | 82.07                                                   | 44.58               | 20.50                                 |
| Veracruz de Ignacio de la Llave | 85.38                                               | 22.69               | 82.17                                                   | 64.52               | 15.30                                 |
| Yucatán                         | 95.49                                               | 47.40               | 74.91                                                   | 37.15               | 15.30                                 |
| Zacatecas                       | 94.62                                               | 69.77               | 81.30                                                   | 57.1                | 17.10                                 |

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. Gobiernos municipales y delegacionales. Tabulados básicos.

En tratamiento y disposición final de residuos sólidos, 14 están por debajo del promedio nacional en las cabeceras municipales, y fuera de éstos, 15 entidades no alcanzan el mínimo promedio.

De lo anterior se concluye que la cobertura y la calidad de los servicios públicos en los municipios es deficiente, en particular los dependientes del desarrollo de infraestructura. La CMIC señala al respecto, en su reporte “Infraestructura del proyecto que México necesita 2012”, que el país no cuenta con la capacidad necesaria para garantizar su provisión sustentable de los servicios públicos, es decir, cubrir las necesidades básicas de la población sin un desgaste excesivo de los mismos.

Sin considerar las cabeceras municipales, el tratamiento y la disposición de aguas residuales registra una cobertura promedio de 34.1% en los municipios del país, en tanto que el mantenimiento y/o equipamiento de calles y vialidades tiene un promedio de 50.7% de cobertura. En promedio, la cobertura es de 60% en los municipios del país.

## COBERTURA DE LOS TRES SERVICIOS PRINCIPALES EN RELACIÓN CON EL CRECIMIENTO HABITACIONAL

En la República Mexicana, de 2007 a 2011, según datos de la CONAVI, se habían construido 2 889 873 viviendas nuevas en 1 530 municipios, que representan 62% del total construido en el país; 1 407 municipios concentran 57% de la vivienda nueva, con rangos promedio por municipio de 1 a 5 000 viviendas nuevas, mientras que 31 municipios concentran 27% del total de viviendas nuevas, con rangos de 25 000 a 100 000 unidades por municipio.

**Cuadro 3. Distribución por municipio y rangos de viviendas nuevas del periodo 2007-2011**

| Rangos de viviendas nuevas   | Municipios | %   |
|------------------------------|------------|-----|
| de 1-5 000                   | 1 407      | 57  |
| de 5 001-10 000              | 47         | 1.9 |
| de 10 001-25 000             | 45         | 1.8 |
| de 25 001-50 000             | 19         | 0.8 |
| de 50 001-100 000            | 12         | 0.5 |
| Municipio con vivienda nueva | 1 530      | 62  |

Fuente: Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), 2007-2011.

La concentración de la vivienda nueva se ubica en municipios como Tijuana, Mexicali, Hermosillo, Ciudad Juárez, Chihuahua, Torreón, Saltillo, Reynosa, Matamoros, Monterrey, Tampico, San Luis Potosí, Cancún, Zumpango, Querétaro, Acapulco, León, Morelia, Guadalajara, Culiacán, Ciudad Obregón, entre otros, que alcanzan una concentración entre 50 000 y 100 000 viviendas nuevas (mapa 1).

## COBERTURA DE SERVICIOS BÁSICOS EN VIVIENDAS HABITADAS

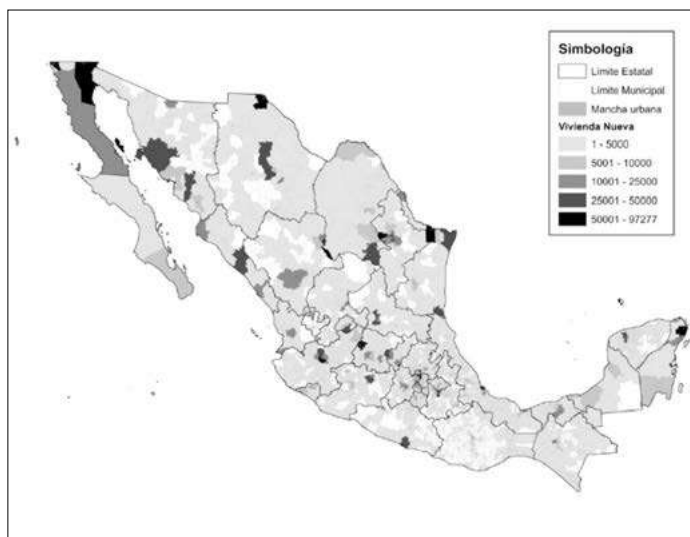
Según datos del Censo de Población y Vivienda 2010, el promedio combinado de cobertura de servicios básicos como agua, drenaje y electricidad en viviendas habitadas fue de 82%, porcentaje que representa un incremento de 12 puntos porcentuales respecto al del año 2000, cuando se registró 70% de cobertura.

En el 2000, 13 estados presentaban un porcentaje menor al promedio nacional de cobertura combinada de servicios, mientras que en 2010 el número descendió a 11.

Las entidades que concentran el mayor porcentaje de viviendas con los tres servicios son el DF y Aguascalientes, con 96%, mientras que los estados de Guerrero y Oaxaca presentan 53%, lo que representa la menor cobertura, mientras que el

estado que tiene la mejor respuesta al rezago es Yucatán, con un incremento de 20 puntos porcentuales del 2000 a 2010.

**Mapa 1. Distribución de la vivienda nueva por municipio, 2007-2011**



Fuente: CONAVI, 2012.

Dos estados (Sinaloa y Zacatecas) se colocaron en 10 años por encima del promedio nacional.

Los que realizaron los mayores esfuerzos y que no lograron rebasar el promedio nacional son:

|                   |        |
|-------------------|--------|
| ▪ Yucatán         | 20.28% |
| ▪ Hidalgo         | 17.83% |
| ▪ Campeche        | 17.80% |
| ▪ Puebla          | 17.67% |
| ▪ Oaxaca          | 16.11% |
| ▪ Chiapas         | 16.01% |
| ▪ San Luis Potosí | 14.36% |
| ▪ Michoacán       | 13.90% |
| ▪ Veracruz        | 13.71% |

Los que estando por debajo del promedio nacional realizaron esfuerzos inferiores al promedio nacional de avance fueron: Guerrero con 11.25% y Tabasco con 8.10%.



**Cuadro 4. Cobertura por estado de los servicios básicos en la vivienda, 2000-2010**

| <b>Estados</b>       | <b>Porcentaje de vivienda con todos los servicios 2000</b> | <b>Porcentaje de vivienda con todos los servicios 2010</b> | <b>Décadas para llegar a 100%</b> | <b>Diferencia porcentual 2000-2010 de vivienda con todos los servicios</b> |
|----------------------|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Nacional             | 70.00                                                      | 82.00                                                      | 1.5                               | 12.00                                                                      |
| Aguascalientes       | 92.73                                                      | 96.22                                                      | 0.38                              | 3.49                                                                       |
| Baja California      | 77.15                                                      | 89.45                                                      | 0.85                              | 12.30                                                                      |
| Baja California Sur  | 74.74                                                      | 83.54                                                      | 1.87                              | 8.80                                                                       |
| Campeche             | 56.68                                                      | 74.48                                                      | 1.43                              | 17.80                                                                      |
| Coahuila de Zaragoza | 80.70                                                      | 92.85                                                      | 0.58                              | 12.16                                                                      |
| Colima               | 88.65                                                      | 95.86                                                      | 0.57                              | 7.21                                                                       |
| Chiapas              | 48.14                                                      | 64.15                                                      | 2.23                              | 16.01                                                                      |
| Chihuahua            | 82.41                                                      | 90.46                                                      | 1.18                              | 8.05                                                                       |
| DF                   | 95.74                                                      | 96.35                                                      | 5.88                              | 0.62                                                                       |
| Durango              | 70.66                                                      | 84.78                                                      | 1.07                              | 14.12                                                                      |
| Guanajuato           | 72.09                                                      | 84.87                                                      | 1.18                              | 12.77                                                                      |
| Guerrero             | 41.76                                                      | 53.00                                                      | 4.17                              | 11.25                                                                      |
| Hidalgo              | 59.63                                                      | 77.46                                                      | 1.26                              | 17.83                                                                      |
| Jalisco              | 84.81                                                      | 92.59                                                      | 0.95                              | 7.78                                                                       |
| México               | 81.77                                                      | 88.22                                                      | 1.82                              | 6.45                                                                       |
| Michoacán de Ocampo  | 66.69                                                      | 80.59                                                      | 1.39                              | 13.90                                                                      |
| Morelos              | 76.97                                                      | 84.35                                                      | 2.12                              | 7.38                                                                       |
| Nayarit              | 71.97                                                      | 84.43                                                      | 1.24                              | 12.46                                                                      |
| Nuevo León           | 88.29                                                      | 93.54                                                      | 1.23                              | 5.24                                                                       |
| Oaxaca               | 37.85                                                      | 53.96                                                      | 2.85                              | 16.11                                                                      |
| Puebla               | 57.49                                                      | 75.16                                                      | 1.40                              | 17.67                                                                      |
| Querétaro            | 72.09                                                      | 85.38                                                      | 1.09                              | 13.30                                                                      |
| Quintana Roo         | 76.82                                                      | 85.63                                                      | 1.63                              | 8.81                                                                       |
| San Luis Potosí      | 57.79                                                      | 72.15                                                      | 1.93                              | 14.36                                                                      |
| Sinaloa              | 68.82                                                      | 84.81                                                      | 0.94                              | 15.99                                                                      |
| Sonora               | 75.79                                                      | 85.84                                                      | 1.40                              | 10.06                                                                      |

**Cuadro 4. Cobertura por estado de los servicios básicos en la vivienda, 2000-2010  
(continuación)**

| Estados                         | Porcentaje de vivienda con todos los servicios 2000 | Porcentaje de vivienda con todos los servicios 2010 | Décadas para llegar a 100% | Diferencia porcentual 2000-2010 de vivienda con todos los servicios |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Tabasco                         | 63.35                                               | 71.44                                               | 2.29                       | 8.10                                                                |
| Tamaulipas                      | 71.94                                               | 84.82                                               | 1.17                       | 12.88                                                               |
| Tlaxcala                        | 76.07                                               | 90.29                                               | 0.68                       | 14.22                                                               |
| Veracruz de Ignacio de la Llave | 54.41                                               | 68.12                                               | 2.32                       | 13.71                                                               |
| Yucatán                         | 56.46                                               | 76.73                                               | 1.14                       | 20.28                                                               |
| Zacatecas                       | 64.14                                               | 83.75                                               | 0.82                       | 19.61                                                               |

Fuente: INEGI, Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010.

**Cuadro 5. Cobertura ponderada de agua potable y/o alcantarillado**

| Cabecera municipal              |        | Resto  | Total  |
|---------------------------------|--------|--------|--------|
|                                 | 65.63% | 34.37% | 100%   |
| Agua potable y/o alcantarillado | 89.28% | 59.75% |        |
| Cobertura ponderada             | 58.59% | 2.53%  | 79.12% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos presentados.

Los que se colocaron en 10 años por encima del promedio nacional: Zacatecas con 19.61% y Sinaloa con 15.99%.

Los que estando por encima del promedio nacional realizaron esfuerzos por encima del promedio nacional de avance:

- Baja California 12.30%
- Coahuila 12.16%
- Durango 14.12%
- Guanajuato 12.77%
- Nayarit 12.46%

- Querétaro 13.30%
- Tamaulipas 12.88%

Los que están por encima del promedio nacional y avanzaron menos que la diferencia registrada para el país.

**Cuadro 6. Posición de cobertura por estados con relación al periodo 2000-2010**

| Posición | Porcentaje de cobertura | Estado              | Diferencia de 2000 a 2010 |
|----------|-------------------------|---------------------|---------------------------|
| 1        | 76.06                   | Tlaxcala            | 14.22                     |
| 2        | 75.79                   | Sonora              | 10.06                     |
| 3        | 76.82                   | Quinta Roo          | 8.81                      |
| 4        | 74.74                   | Baja California Sur | 8.80                      |
| 5        | 82.41                   | Chihuahua           | 8.05                      |
| 6        | 84.81                   | Jalisco             | 7.78                      |
| 7        | 76.97                   | Morelos             | 7.38                      |
| 8        | 88.65                   | Colima              | 7.21                      |
| 9        | 81.77                   | Estado de México    | 6.45                      |
| 10       | 88.29                   | Nuevo León          | 5.24                      |
| 11       | 92.7                    | Aguascalientes      | 3.49                      |
| 12       | 95.74                   | DF                  | 0.62                      |

Fuente: Elaboración propia con base en datos presentados.

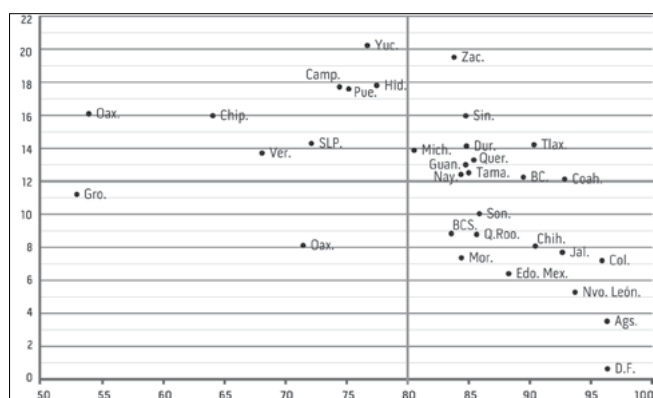
Al relacionar la información anterior con la concentración de vivienda nueva, se observa que los municipios con alta concentración de vivienda nueva presentan una buena cobertura de servicios básicos. Si se consideran sólo las ciudades con más de 50 mil habitantes en el año 2000, el índice de cobertura es de alto a muy alto, lo que indica que más de 75% de las viviendas en estas ciudades contaban con agua potable, energía eléctrica y estaban conectadas a la red pública de drenaje.

De estas ciudades, 10 corresponden a capitales de los estados del centro y norte del país. En contraste, se destaca que las ciudades turísticas tienen niveles de cobertura municipal que van de medio a bajo y muy bajo; esto es, que menos de 50% de las viviendas cuentan con los tres servicios básicos, a diferencia de las ciudades de la frontera norte, en donde se observan niveles de cobertura de medio a muy alto (ver cuadros 4 y 6).

Los municipios con muy alta concentración de vivienda nueva son el de Tlajomulco de Zúñiga, en el estado de Jalisco, uno de los que más vivienda nueva concentra

y que también cuenta con una cobertura mayor de los servicios básicos, mientras que el municipio de Benito Juárez del estado de Quintana Roo (principalmente en la ciudad de Cancún) en 2010 estaba ubicado en niveles medios de cobertura, pero con una atención al rezago y una demanda muy bajas, como en la cobertura de agua con un -8%, electricidad -3%, y drenaje -1%. Es importante que se atiendan las demandas de servicios básicos en este municipio, puesto que es el sexto municipio del país en porcentaje de vivienda nueva (ver cuadros 7 y 8).

**Gráfica 1. Posición de cobertura por estados con relación al periodo 2000-2010**



Fuente: Elaboración propia con base en datos presentados.

Las disparidades, no sólo en cobertura sino también en calidad de infraestructura y servicios, se puede explicar por factores como la incorporación de nuevos municipios a la mancha urbana, la rápida suma de terrenos ejidales (crecimiento desigual entre vivienda e infraestructura), la pauperización y segregación espacial de zonas urbanas, la emergencia de nuevos polos de actividad al interior de las ciudades más extensas, la marcada diferencia de capacidades económicas entre los actores sociales, y la descomposición social (Nieto, 1999).

## DESARROLLO DE INDICADORES

A raíz del diagnóstico surge la necesidad de determinar, a nivel municipal, mecanismos de análisis que permitan explicar la situación a la que se enfrentan los municipios en el tema de los servicios públicos, por lo que a continuación se presenta una propuesta para el cálculo de indicadores que hagan posible que los funcionarios formulen programas para así tomar decisiones frente a lo que resulta sustantivo en el desarrollo del individuo.

**Cuadro 7. Estado de los municipios con alta concentración de nuevas viviendas (más de 25 000) con respecto a los servicios en la vivienda**

| Estado               | Municipio          | Viviendas nuevas | Cobertura de agua 2010 | Cobertura de drenaje 2010 | Cobertura de electricidad 2010 | Vivienda con todos los servicios | Diferencia 2000-2010 Cob. Agua | Diferencia 2000-2010 Cob. Drenaje | Diferencia 2000-2010 Cob. Electricidad | Diferencia 2000-2010 Viv. c/todos servicios |
|----------------------|--------------------|------------------|------------------------|---------------------------|--------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------------|
| San Luis Potosí      | San Luis Potosí    | 25 045           | 96.81                  | 97.70                     | 99.10                          | 95.51                            | 0.34                           | 3.12                              | 1.00                                   | 2.92                                        |
| Guerrero             | Acapulco de Juárez | 26 075           | 75.56                  | 90.65                     | 99.07                          | 72.90                            | 4.49                           | 15.59                             | 0.75                                   | 9.65                                        |
| Jalisco              | Zapopan            | 26 723           | 95.67                  | 98.98                     | 99.53                          | 95.21                            | 3.42                           | 2.01                              | 0.58                                   | 4.27                                        |
| Sonora               | Cajeme             | 27 777           | 97.21                  | 96.46                     | 98.87                          | 94.79                            | 2.13                           | 6.81                              | 0.37                                   | 7.44                                        |
| Tamaulipas           | Matamoros          | 29 507           | 92.86                  | 89.56                     | 96.58                          | 87.72                            | 3.33                           | 11.40                             | 1.34                                   | 12.51                                       |
| Coahuila de Zaragoza | Saltillo           | 30 268           | 97.22                  | 98.08                     | 99.32                          | 95.97                            | 3.72                           | 5.19                              | 0.64                                   | 6.66                                        |
| Sinaloa              | Culiacán           | 31 115           | 95.04                  | 95.74                     | 98.98                          | 92.72                            | 6.13                           | 14.28                             | 0.94                                   | 15.47                                       |
| Michoacán de Ocampo  | Morelia            | 31 242           | 93.93                  | 96.54                     | 99.32                          | 92.21                            | 0.80                           | 4.04                              | 0.60                                   | 3.70                                        |
| México               | Huehuetoca         | 31 493           | 96.28                  | 98.59                     | 99.34                          | 95.22                            | 6.70                           | 8.83                              | 0.51                                   | 12.15                                       |
| Tamaulipas           | Altamira           | 32 486           | 95.44                  | 88.16                     | 97.69                          | 86.51                            | 13.77                          | 33.92                             | 5.82                                   | 34.92                                       |
| Puebla               | Puebla             | 32 800           | 92.81                  | 97.58                     | 99.19                          | 91.89                            | 1.95                           | 3.17                              | 0.28                                   | 3.52                                        |
| Aguascalientes       | Aguascalientes     | 34 085           | 98.23                  | 98.80                     | 99.55                          | 97.42                            | 0.37                           | 1.48                              | 0.88                                   | 1.44                                        |
| Nuevo León           | Gral. Escobedo     | 34 455           | 95.33                  | 98.00                     | 99.33                          | 94.48                            | 10.96                          | 12.58                             | 2.07                                   | 15.09                                       |
| Querétaro            | Querétaro          | 35 626           | 95.22                  | 97.34                     | 99.16                          | 93.76                            | 1.30                           | 6.03                              | 1.15                                   | 4.97                                        |
| Chihuahua            | Chihuahua          | 36 848           | 97.46                  | 98.79                     | 99.54                          | 96.88                            | 0.27                           | 2.51                              | 0.72                                   | 2.46                                        |
| Yucatán              | Mérida             | 42 008           | 96.22                  | 94.22                     | 98.29                          | 92.54                            | 1.89                           | 10.15                             | -0.11                                  | 10.39                                       |
| Nuevo León           | Apodaca            | 44 399           | 97.52                  | 97.76                     | 98.14                          | 97.18                            | -0.51                          | -0.64                             | -1.18                                  | 0.20                                        |
| Nuevo León           | Juárez             | 45 534           | 93.61                  | 97.16                     | 98.64                          | 92.99                            | 15.97                          | 32.05                             | 0.34                                   | 36.57                                       |
| Sonora               | Hermosillo         | 48 065           | 96.55                  | 95.89                     | 98.84                          | 93.66                            | 2.65                           | 8.41                              | 0.94                                   | 8.76                                        |

Fuente: CONAVI e INEGI, Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010.

**Cuadro 8. Estado de los municipios con muy alta concentración de nuevas viviendas con respecto a los servicios en la vivienda**

| Estado               | Municipio            | Viviendas nuevas | Cobertura de agua 2010 | Cobertura de drenaje 2010 | Cobertura de electricidad 2010 | Vivienda con todos los servicios | Diferencia 2000-2010 Cob. Agua | Diferencia 2000-2010 Cob. Drenaje | Diferencia 2000-2010 Cob. Electricidad | Diferencia 2000-2010 Viv. c/ todos servicios |
|----------------------|----------------------|------------------|------------------------|---------------------------|--------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------|
| México               | Tecámac              | 50 318           | 97.98                  | 98.98                     | 99.47                          | 97.33                            | 2.55                           | 4.32                              | 0.69                                   | 6.05                                         |
| Coahuila de Zaragoza | Torreón              | 53 520           | 98.18                  | 98.23                     | 99.61                          | 96.98                            | 0.67                           | 3.72                              | 0.35                                   | 3.97                                         |
| Baja California      | Mexicali             | 53 878           | 96.81                  | 92.16                     | 98.61                          | 90.82                            | 2.38                           | 11.11                             | 0.15                                   | 11.54                                        |
| Veracruz             | Veracruz             | 55 185           | 94.81                  | 97.99                     | 99.26                          | 93.30                            | 8.87                           | 9.07                              | 0.86                                   | 12.27                                        |
| México               | Zumpango             | 55 783           | 90.43                  | 97.68                     | 98.94                          | 88.78                            | -2.25                          | 7.84                              | 0.08                                   | 3.79                                         |
| Nuevo León           | García               | 56 769           | 94.50                  | 96.54                     | 97.76                          | 93.82                            | 8.39                           | 30.26                             | 2.47                                   | 30.89                                        |
| Quintana Roo         | Benito Juárez        | 59 854           | 86.47                  | 95.77                     | 95.86                          | 85.75                            | -8.55                          | -0.73                             | -2.70                                  | -6.48                                        |
| Tamaulipas           | Reynosa              | 63 895           | 94.49                  | 93.01                     | 97.29                          | 90.97                            | 0.43                           | 13.40                             | 1.75                                   | 13.46                                        |
| Guanajuato           | León                 | 66 596           | 91.38                  | 97.43                     | 98.98                          | 90.54                            | 1.55                           | 5.68                              | 0.59                                   | 3.95                                         |
| Baja California      | Tijuana              | 90 088           | 95.65                  | 96.90                     | 98.76                          | 93.71                            | 7.94                           | 12.22                             | 1.24                                   | 14.61                                        |
| Chihuahua            | Juárez               | 95 316           | 96.98                  | 97.86                     | 98.86                          | 96.12                            | 2.72                           | 4.62                              | 0.31                                   | 5.98                                         |
| Jalisco              | Tlajomulco de Zúñiga | 97 277           | 96.53                  | 98.87                     | 99.54                          | 95.87                            | 16.25                          | 5.61                              | 1.30                                   | 19.57                                        |

Fuente: CONAVI e INEGI, Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010.

Este método se origina con el desarrollo de trabajos para HÁBITAT-BID, entre ellos un manual de operación para funcionarios municipales en polígonos de pobreza hábitat.

Un indicador es una relación entre variables que sirve para dar a conocer o tratar de explicar algo.

El establecimiento y uso de indicadores implica la aplicación de diversos principios básicos, sin los cuales el resultado que se pretende obtener de la evaluación de un suceso no sería contundente. Uno de ellos es el sentido común y otro, la amplitud del conocimiento necesario para conceptualizarlos (Siedu, 2010).

Con los indicadores se medirá la cobertura y la continuidad de servicios como electrificación, alumbrado público, pavimentación y recolección de basura.

Entendemos que los servicios públicos no deben ser interrumpidos en su prestación, por lo que es obligatoria la continuidad; de este modo el Estado es responsable de garantizar la dotación de manera directa a la población. El servicio público debe responder en cantidad y calidad a las necesidades y características de cada municipio.

## EL PRINCIPIO DE LOS INDICADORES

Los criterios que más adelante se presentan se enfocan en una interpretación de las posibilidades para mejorar las condiciones de vida de la población municipal en el siguiente orden:

Propuesta:

- Erradicar las condiciones que afectan la integridad física, la salud y el patrimonio de los habitantes.
- Dotar y complementar, según sea el caso, los elementos que fortalezcan el bienestar familiar.
- Dotar y complementar, según sea el caso, los elementos que fortalezcan el bienestar comunitario, así como fortalecer y/o impulsar la organización social.
- Impulsar y promover el acceso a las oportunidades (bienes y servicios públicos y privados) que ofrece la ciudad.

Conviene en la clasificación anterior agrupar los indicadores; de esta forma se le ofrece al funcionario una herramienta que le permita decidir qué acciones son prioritarias.

El funcionario debe entender que la condición de *bueno* se refiere a un aceptable o deseable estado de bienestar, que implica la conservación y el mantenimiento de los elementos evaluados en el indicador; mientras que las condiciones de *regular* y *malo* presentan una variación del porcentaje de familias afectadas o del grado de

afectación en el municipio, por lo que las acciones cambian de amplitud y contenido desde la erradicación y reducción de dicha afectación hasta la dotación y creación de las mejores condiciones.

Con este criterio como parte del desarrollo del indicador, se debe ubicar la fuente o el origen del problema para que las acciones en su caso correspondan con la eliminación de éste.

Antes de proponer proyectos específicos, el funcionario debe tener claro cuál de todos los problemas es prioritario atender, cómo se va a atacar y quién lo debe ejecutar.

**Cuadro 9. Salud y vulnerabilidad (prioridad 1)**

| Indicador                                                                       | Bueno                                                  | Regular                                                                                                   | Malo |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Condición                                                                       |                                                        |                                                                                                           |      |
| Contaminación del aire / calidad del aire                                       | Conservar y mantener las condiciones actuales          | Erradicar fuentes y prácticas que la producen                                                             |      |
| Contaminación por residuos sólidos                                              | Conservar y mantener las condiciones actuales          | Erradicar fuentes y prácticas que la producen                                                             |      |
| Efectos nocivos en la salud por malas condiciones de elementos del medio urbano | Conservar y mantener las condiciones actuales          | Eliminar o reducir las condiciones de vulnerabilidad y riesgo                                             |      |
| Exposición a riesgos geológicos, hidrometeorológicos y fisicoquímicos           | Conservar y mantener las condiciones actuales          | Evitar inundaciones y arrastres                                                                           |      |
| Calidad del agua                                                                | Conservar y mantener las condiciones actuales          | Erradicar fuentes contaminantes del agua y aquellas prácticas que no propicien un buen manejo del recurso |      |
| Vivienda / calidad de la vivienda y exposición a riesgos en ella                | Conservar, mantener y mejorar las condiciones actuales | Programa de mejoramiento de vivienda                                                                      |      |

Fuente: CONAVI e INEGI, Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010.



**Cuadro 10. Bienestar familiar (prioridad 2)**

| Indicador                                                                      | Bueno                                                                                                                                                | Regular                                                                                                                                                                                                                   | Malo |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Condición                                                                      |                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                           |      |
| Calidad del servicio de electricidad en la vivienda                            | Mejorar las condiciones de la infraestructura eléctrica, procurando un sistema seguro, eficiente y eficaz                                            | Dotar a las viviendas que no cuentan con el servicio y conectar aquellas que no tienen el servicio de forma regular (ampliar la cobertura)                                                                                |      |
| Calidad del alumbrado público                                                  | Mantener y procurar mejoras en el servicio mediante campañas de verificación y supervisión por parte de los servicios públicos municipales           | Dotar y ampliar la cobertura del servicio en aquellas zonas del polígono donde no se presenta el servicio, así como propiciar un servicio continuo que funcione de manera eficiente y eficaz                              |      |
| Superficie pavimentada                                                         | Dar mantenimiento continuo a las calles                                                                                                              | Pavimentar aquellas vialidades que lo necesitan después de la dotación de drenaje y alcantarillado                                                                                                                        |      |
| Calidad del servicio de recolección de residuos sólidos                        | Modernización del servicio público de limpia                                                                                                         | Dotar del servicio y ampliar las rutas de recolección con la adquisición de equipo de limpia y la construcción, ampliación o rehabilitación de infraestructura para el manejo y disposición final de los residuos sólidos |      |
| Servicio de entrega de agua para el consumo doméstico. Cobertura y continuidad | Fortalecimiento institucional de las entidades responsables de su operación y administración por medio de acciones de consolidación de su eficiencia | Construcción, ampliación, rehabilitación de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento                                                                                                           |      |
| Dotación de agua potable / abastecimiento                                      |                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                           |      |
| Servicio de drenaje urbano                                                     |                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                           |      |

Fuente: CONAVI e INEGI, Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010.

**Cuadro 11. Bienestar comunitario (prioridad 3)**

| <b>Indicador</b>                                                       | <b>Bueno</b>                                                                                            | <b>Regular</b>                                                                                                                                                                               | <b>Malo</b> |
|------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Condición</b>                                                       |                                                                                                         |                                                                                                                                                                                              |             |
| Instalaciones para la atención de grupos vulnerables                   | Mejorar las condiciones de seguridad salvaguardando la integridad física de los habitantes del polígono | Reducir los riesgos de cualquier evento catastrófico, lo cual no hace necesaria la construcción de este tipo de instalaciones<br>Construcción de instalaciones de atención, de ser necesario |             |
| Saneamiento                                                            | Mantenimiento y conservación                                                                            | Construcción y ampliación de un sistema de saneamiento                                                                                                                                       |             |
| Programas de capacitación para el empleo                               | Fortalecimiento y profesionalización de este tipo de programas                                          | Generación y puesta en marcha                                                                                                                                                                |             |
| Oferta suficiente de equipamiento educativo                            | Ampliación y mejoramiento continuo                                                                      | Dotación, construcción y mantenimiento de unidades educativas que cubran la demanda; existen en aquellos puntos del polígono que no son cubiertos                                            |             |
| Oferta suficiente de equipamiento para la salud y la asistencia social | Ampliación y mejoramiento continuo de la cobertura de los servicios de salud públicos                   | Construcción de unidades de servicios médicos de alcance local y regional (hospitales, clínicas de salud), respondiendo a la demanda existente                                               |             |
| Organización social local                                              | Consolidar grupos sociales existentes que hayan contribuido al desarrollo del polígono                  | Impulsa la organización social con la implementación de foros de reunión entre vecinos para promover las formas de gestión                                                                   |             |
| Participación corresponsable                                           |                                                                                                         |                                                                                                                                                                                              |             |

Fuente: CONAVI e INEGI, Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010.

**Cuadro 12. Acceso a oportunidades (prioridad 3)**

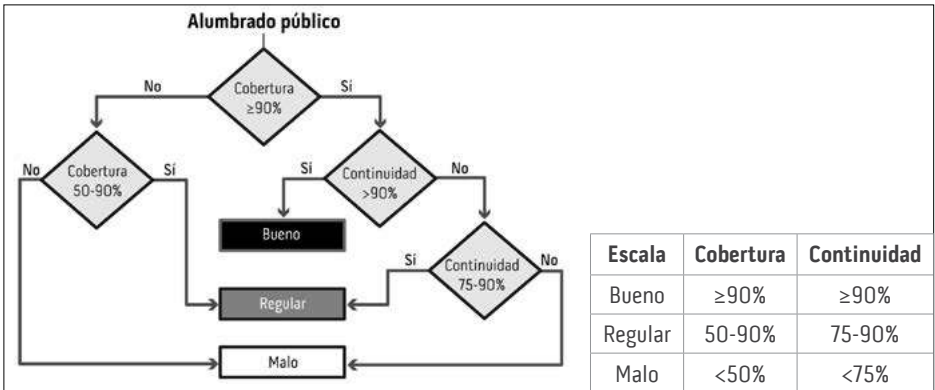
| Indicador          | Bueno                                                                                                                                                                                                               | Regular                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Malo |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Condición          |                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |      |
| Integración urbana | Fortalecer la integración de las funciones de la estructura urbana, dando mantenimiento continuo a la infraestructura de transporte y vialidad, así como consolidar la actividad económica existente en el polígono | Propiciar el acceso adecuado de la población a las principales funciones de la estructura urbana (empleo, comercio, equipamiento y servicios) por medio de la reducción de los tiempos de recorridos, el mejoramiento de vialidades, la dotación de infraestructura para ciclovías o senderos peatonales, el mejoramiento del transporte público, propiciando del mismo modo la generación de actividades económicas diversas al interior del polígono |      |
| Acceso al empleo   |                                                                                                                                                                                                                     | Generar apoyos económicos para las micro y mediana empresa para fortalecer la vocación económica del lugar Desarrollar programas de capacitación para el empleo                                                                                                                                                                                                                                                                                        |      |

Fuente: CONAVI e INEGI, Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010.

## PROPUESTA DE ANÁLISIS DE INDICADORES

### 1. Alumbrado público

**Gráfico 1. Alumbrado público**



Fuente: Elaboración propia.

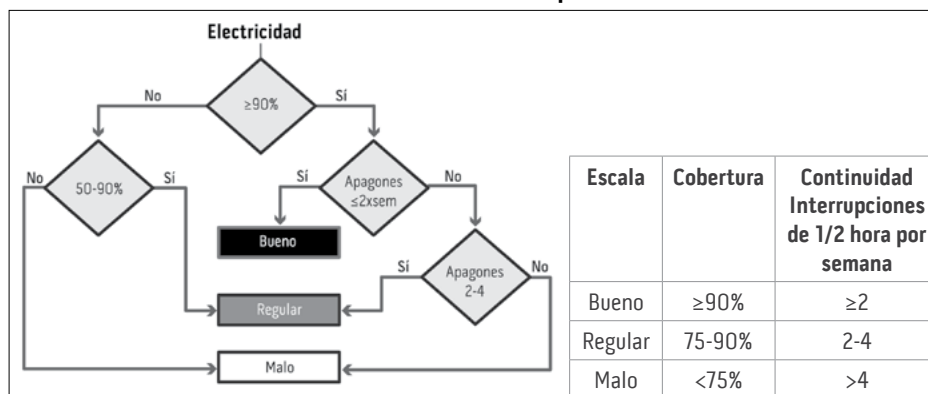
Todo lo que tiene menos de 50% de cobertura y menos de 75% de continuidad es malo.

Todo lo que tiene entre 50% y 90% de cobertura y entre 75% y 90% de continuidad es regular.

Todo lo que tiene más de 90% de cobertura y más de 90% de continuidad es bueno.

## 2. Electricidad

**Gráfico 2. Electricidad opción A**



Fuente: Elaboración propia.

### *Opción A*

Todo lo que tiene menos de 75% de cobertura y más de siete apagones por semana es malo.

Todo lo que tiene de 75% a 90% de cobertura y menos de cuatro apagones por semana es regular.

Todo lo que tiene más de 90% de cobertura y menos de dos apagones por semana es bueno.

Prioridad 1 = Cobertura total de la red.

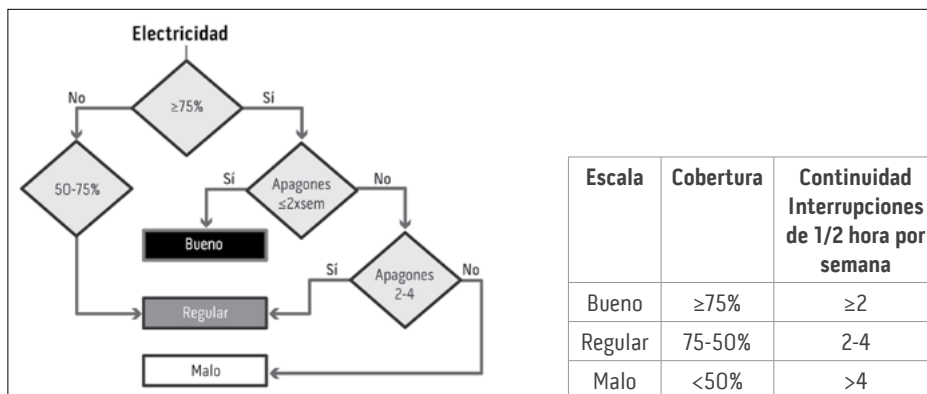
Prioridad 2 = Reducir apagones a  $\leq$  dos por semana.

### *Opción B*

Todo lo que tiene menos de 50% de cobertura y más de siete apagones por semana es malo.

Todo lo que tiene de 50% a 75% de cobertura y menos de cuatro apagones por semana es regular.

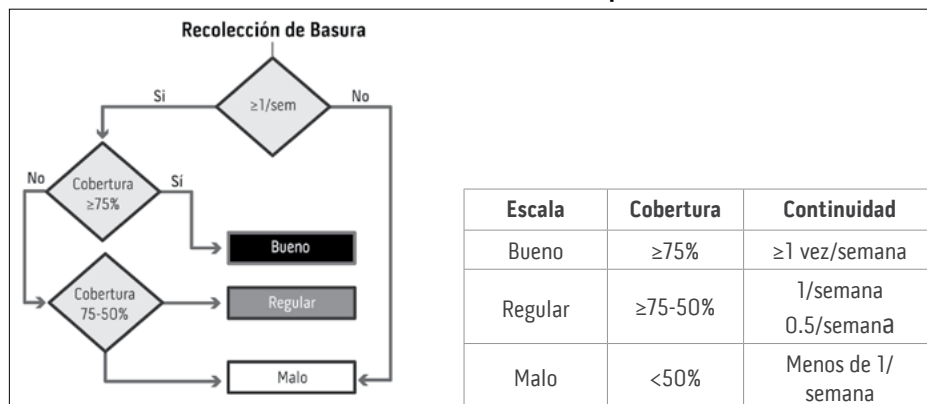
Todo lo que tiene más de 75% de cobertura y menos de dos apagones por semana es bueno.

**Gráfico 3. Electricidad opción B**

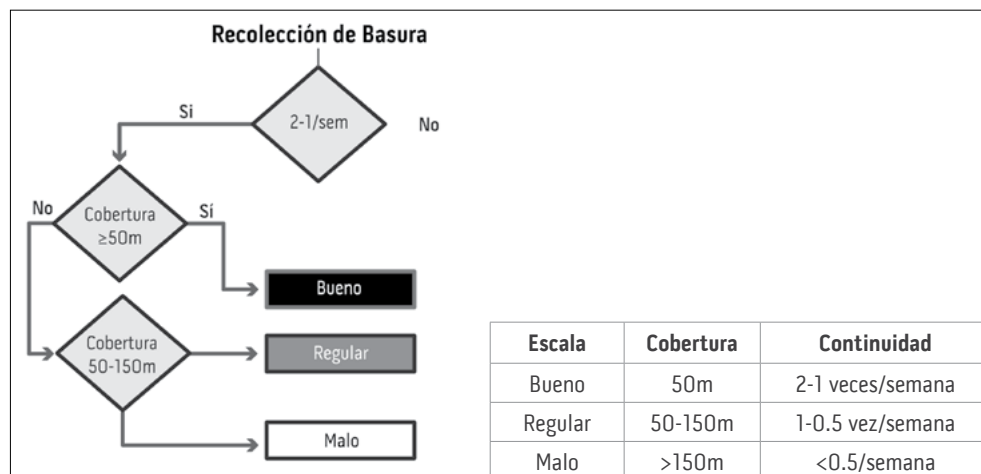
Fuente: Elaboración propia.

### 3. Recolección de basura

- Cobertura: Distancia que hay que recorrer para acudir al servicio.
- Cobertura: Porcentaje de la población que se ubica a  $\leq 50$  m de distancia del punto de recolección.
- Continuidad: Frecuencia de recolección, veces por semana.
- Criterios para caracterizar las acciones con base en la condición (bueno, regular y malo) del indicador.
- Bueno: Una vez a la semana y cobertura superior al 75%.
- Regular: Una vez a la semana y cobertura inferior al 50%-75%.
- Mala: Menos de Una vez a la semana y con problemas de salud.

**Gráfico 4. Recolección de basura opción A**

Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 5. Recolección opción B**

Fuente: Elaboración propia.

- Cobertura: Distancia que hay que recorrer para acudir al servicio.
- Cobertura: % de la población que se ubica a  $\leq 50$ m de distancia del punto de recolección.
- Continuidad: Frecuencia de recolección, veces por semana.
- Bueno: De una a dos veces por semana y cobertura menor o igual a 50 metros
- Regular: Una vez a la semana y cobertura de 50 a 150 metros
- Mala: Menos de una vez a la semana y con cobertura mayor a 150 metros.

#### 4. Acceso a las oportunidades

Se refiere a las condiciones (facilidad/dificultad) de acceso a los servicios básicos (salud), los lugares de abasto para el consumo familiar y los centros de trabajo (empleo).

El indicador se refiere al tiempo de traslado en la realización del trayecto, considerando la modalidad punto a punto, y se obtiene (calcula) con el promedio de los tiempos promedio de viaje para acceder a servicios básicos, de abasto y de trabajo.

$$T_t = V_s + V_c + V_t$$

Donde

$V_s$ : tiempo promedio para acceder a servicios básicos de salud.

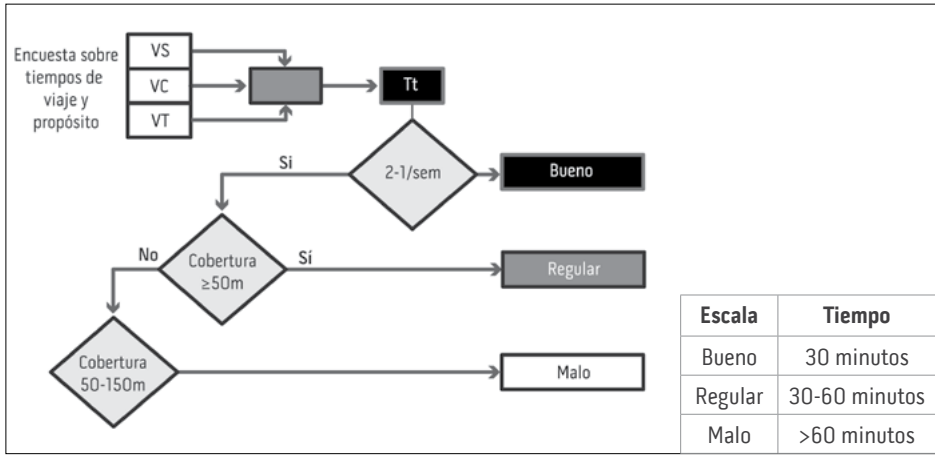
$V_c$ : tiempo promedio para acceder a centros de abasto.

$V_t$ : tiempo promedio para acceder a centros de trabajo.

Todos ellos obtenidos mediante entrevistas con los residentes.

La escala de valoración se presenta a continuación.

**Gráfico 6. Encuesta sobre tiempos de viaje y propósito**



Fuente: Elaboración propia.

Bueno: Cuando el promedio de los promedios es  $\leq 30$  minutos.

Regular: Cuando el promedio de los promedios es de 30-60 minutos.

Malo: Cuando el promedio de los promedios es  $> 60$  minutos.

## CONCLUSIONES

Respecto a los rezagos que se observan y la heterogeneidad de capacidades y ritmos de reducción de esos rezagos, lo que en buena medida refleja la ausencia de una política que contemple la diversidad de condiciones del territorio nacional. En ciudades más pequeñas y que no son cabeceras municipales, apunta hacia la necesidad de construir una política con instrumentos más accesibles que permita el acceso de esos municipios a los programas de fondeo ya existentes, y que de esta manera fortalezcan sus capacidades de atención a esos rezagos.

Se plantea que esta política lleve la cobertura de los servicios básicos en todo el país a 90% en los próximos seis años, algo que resulta factible si aplicamos las experiencias observadas en Sinaloa y Zacatecas, donde el ritmo de reducción del rezago fue de 20% en 10 años.

Sobre el diseño de indicadores, se plantea todo lo que éstos deben cumplir y que deben diseñarse y plantearse con los municipios en los que se quiere actuar, con base en proyectos concretos y reales de tal manera que sean asimilados por los propios gobiernos municipales, quienes los aplicarán por sí solos en los años siguientes.

## BIBLIOGRAFÍA

- CAF, B. d. 2011. *La infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina*. CAF, Secretaría de General Iberoamericana. Paraguay: Asunción.
- CMIC, C. M. 2012. *Infraestructura el proyecto que México necesita*. México: CMIC.
- DOMÍNGUEZ Serrano, J. 2006. *La Gobernanza del agua en México y el reto de la adaptación en zonas urbanas: el caso de la Ciudad de México*. Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, COLMEX.
- ECONÓMICO, C. 2009. Panorama censal de los organismos operadores de agua en México. México: INEGI.
- FLORES, P. S. 2012. Los efectos de la movilidad urbana en la salud de los habitantes de la Ciudad de México. En *M. d. Internacional, Los riesgos para la salud en la vida de la Megametrópolis* México: Facultad de Medicina, UNAM. p. 97-130.
- GARCÍA, D. C. 2011. La encrucijada de los servicios urbanos en las ciudades mexicanas: entre cobertura y calidad. En *M. E. Cabrero, Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto*. México DF: Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, p. 289-349.
- Landa, R. y 2005. Los recursos hídricos y la gestión de cuencas en México. En *L. Paré, & D. R. (coords.), Gestión de Cuencas y servicios ambientales*. México: INE, SEMARNAT, PNUMA. p. 21-38.
- MUSSETA, M. 2009. *Participación y gobernanza. El modelo del gobierno del agua en México*. Espacios públicos vol. 12 núm. 25, Universidad Autónoma del Estado de México.
- NIETO, M. d. 1999. *Metodología de evaluación de proyectos de viviendas sociales*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES.
- ONU-HÁBITAT. 2011. Estado de las ciudades de México 2011. México: ONU-HÁBITAT, SEDESOL.
- TAMAYO, F. R. 2006. *Financiamiento de la Infraestructura Local en México*. México: División de Economía Centro de Investigación y Docencia Económicas TEC de Monterrey.
- SEDESOL. 2011. Guía Metodológica para polígono de pobreza hábitat.



# **PROPUESTAS DE EQUIPAMIENTO EN LOTES BALDÍOS Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO HUMANO DE LOS HABITANTES DE LA ZONA SURORIENTE DE CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA**

---

Lizeth Cardona Martínez\*

## **INTRODUCCIÓN**

La presente investigación está dedicada a la elaboración de propuestas de equipamiento urbano que ayuden a elevar el desarrollo humano de los habitantes de la zona sur-oriente de Ciudad Juárez, donde hay carencias significativas en las áreas de salud y educación, principalmente. Estas propuestas han sido elaboradas en lotes baldíos que se encuentran en la zona de estudio mediante un análisis para determinar el tipo de equipamiento que es demandado y la suficiencia del equipamiento existente, además de observar si los lotes seleccionados reúnen las características necesarias para cada equipamiento de acuerdo a lo expuesto en el Sistema Normativo Sedesol y en el artículo 73 de la Ley de Vivienda y a partir de ello realizar las propuestas.

Es preciso tener en cuenta que el equipamiento urbano es de suma importancia para el desarrollo y bienestar de los habitantes. Hoy en día a esto no se le da la prioridad que debería tener. En los nuevos desarrollos, por ejemplo, las constructoras dejan un espacio destinado para cierto equipamiento, cuando lo que debería estar primero, antes de que las personas lleguen a establecerse en algún espacio, es justamente el equipamiento que se requiere para que los residentes puedan desarrollar su vida a plenitud.

La zona de estudio elegida es vulnerable ante esta situación, ya que los fraccionamientos de reciente creación (a partir del 2000, aproximadamente) carecen del equipamiento necesario para que las personas puedan tener un buen desarrollo humano; por consecuencia, las personas se ven en obligadas a trasladarse a otros puntos de la ciudad para cubrir estas necesidades de salud y educación, como el norponiente de la ciudad.

---

\* Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

La carencia de equipamiento necesario para que las personas puedan desarrollarse plenamente es evidente; en especial, el equipamiento de salud y educación. El que existe de este tipo en la zona de estudio no es suficiente para la gran cantidad de población residente, estamos hablando de un aproximado de 470 mil habitantes.

Por esta razón se pensó en los lotes baldíos y terminar con la contaminación y los focos de infección que representan, ya que están llenos de basura y de hierbas, aparte de la inseguridad en que viven los habitantes aledaños que tienen que atravesarlos para llegar a su destino, ya sea su hogar o su lugar de trabajo, o para sólo tomar el transporte público.

## ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE CONCEPTOS

Cabe mencionar en este punto que no es necesario destacar “calidad de vida”, puesto que este concepto es por demás subjetivo para lo que cada individuo considera su punto máximo de calidad, ya que se está a expensas de las costumbres y tradiciones de cada familia.

Podemos incluir en esta primera etapa cómo y de qué forma se estará trabajando con el concepto de desarrollo humano del cual tomamos los indicadores para medir comparativamente el desarrollo de los habitantes de la zona en estudio. Limas (2010) menciona que el desarrollo humano va de la mano con el crecimiento económico para mejorar el bienestar de la población. Para esto es necesario tener en cuenta las necesidades de las personas y las decisiones que los habitantes de un espacio tomen sobre éste. Esto es importante porque esta investigación parte de las necesidades que tienen en una zona para de esta forma realizar las propuestas de uso de los espacios vacíos, o sea, los lotes baldíos que se están manejando en la zona suroriente de la ciudad.

Para Amartya Sen, (2011), “el desarrollo puede concebirse [...] como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos”. Esta interpretación del desarrollo ha llevado a darle una importancia fundamental al concepto de *desarrollo humano*, como un proceso paralelo y complementario al desarrollo social. El desarrollo humano se refiere a la creación de un entorno en el que las personas pueden desplegar su pleno potencial y tener una vida productiva y creativa, de acuerdo a sus intereses y necesidades.

En los últimos años el gobierno mexicano se ha dedicado a la creación de políticas públicas que van encaminadas al desarrollo humano de los habitantes, esto debido a los altos niveles de marginación que se encuentran en todos los estados del país. Se han creado programas como el Seguro Popular, que ofrece

servicios médicos a quienes no contaban con ellos, y para ello se ubica en zonas accesibles para las personas.

Entonces, al hablar de desarrollo humano nos estamos refiriendo a las oportunidades que las personas de dichos espacios tienen de lograr un bienestar de vida adecuado, pero para esto es necesario que la zona en la que se desenvuelven tenga lo necesario, como el equipamiento urbano del que la zona suroriente de Ciudad Juárez se ha visto tan escasa.

El equipamiento urbano podemos decir que son todas aquellas edificaciones de uso público en las que se realizan actividades complementarias a las de habitación y trabajo, o bien, en las que se proporciona a la población servicios de bienestar social y de apoyo a las actividades económicas.

El término “equipamiento” ha sido asociado con el término “urbano” (Carrillo, 2004) para significar la presencia de un conjunto de bienes materiales que benefician a la sociedad urbana en general. En este sentido, el equipamiento de uso colectivo es definido como “el conjunto de elementos necesarios para la organización espontánea de la vida comunitaria”.<sup>1</sup>

Esto nos indica que es de suma importancia que en los espacios habitacionales se encuentre el mayor equipamiento posible para elevar el nivel de bienestar de las personas y asimismo lograr un desarrollo humano adecuado, como se detalla más adelante.

A esto se suman aquellos espacios que se encuentran sin uso o cuyo uso es inadecuado, por lo que en las mismas zonas habitacionales evitan que este desarrollo sea posible, ya que se encuentran ubicados en zonas que deberían ser utilizadas para el equipamiento urbano que coadyuve a elevar el desarrollo humano de los habitantes.

Los lotes baldíos, según Fausto y Rábago, son espacios remanentes de la dinámica urbana: son aquellos terrenos que permanecían vacíos o que eran subutilizados, y que todavía son reconocidos como urbanos y se localizan muy próximos a infraestructuras ya instaladas, pero que no se desarrollan en la plenitud de su potencial, contrariando el principio de la función social de la propiedad. Cabe señalar que en esta investigación no estamos hablando de terrenos donde se encuentran edificaciones en ruinas, sino de espacios que están completamente solos dentro de la mancha urbana, los que con la infraestructura necesaria podrían servir para realizar algún tipo de obra de utilidad.

---

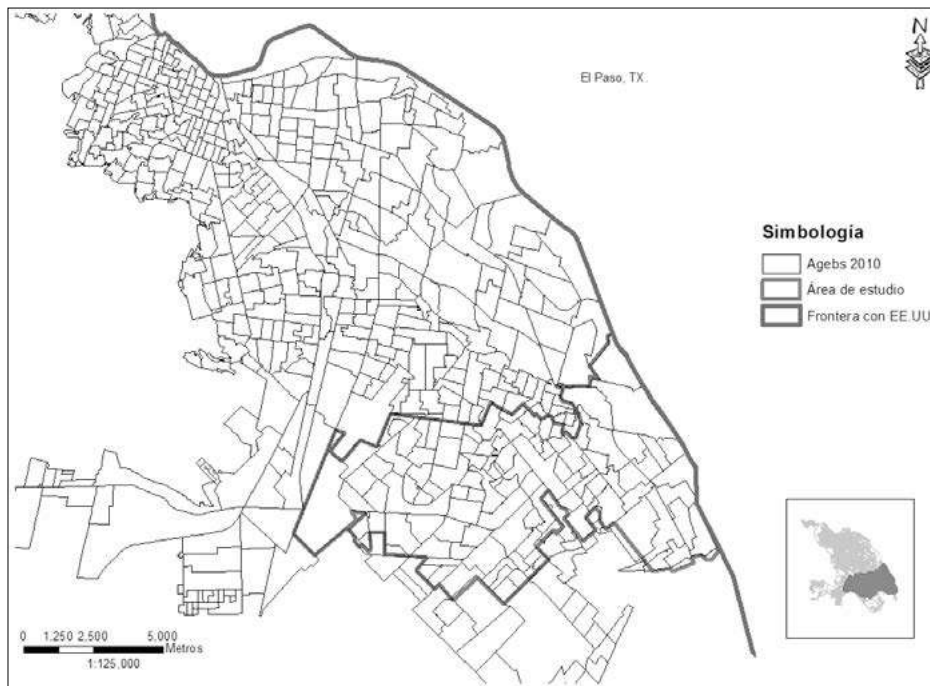
<sup>1</sup> Definición de los equipamientos residenciales colectivos propuesta en el Coloquio Internacional de Sévres (1957).

## CONTEXUALIZACIÓN DE LA ZONA DE ESTUDIO

En el mapa 1 se muestra la zona de estudio ubicada en el oriente de Ciudad Juárez; está dividida por 29 AGEBS y es habitada por un aproximado de 470 mil personas de diferentes edades. Se caracteriza por adoptar fraccionamientos de nueva creación principalmente, donde es difícil encontrar el equipamiento urbano necesario para el desarrollo de los habitantes, primordialmente en las áreas de salud y educación.

Describimos esta zona como un espacio de reciente creación, con construcciones desde el 2000, donde los fraccionamientos nuevos carecen de infraestructura (aunque en menor medida) y equipamiento urbano, y faltan suficientes hospitales, escuelas (secundarias y preparatorias) guarderías y centros comunitarios.

**Mapa 1. Ubicación de la zona de estudio en el oriente de Ciudad Juárez**



Fuente: Elaboración propia.

Un problema que afecta a los habitantes del suroriente de Ciudad Juárez son los lotes baldíos, los que funcionan como basureros, además de agudizar el problema actual de violencia que sufre esta ciudad, porque los cuerpos sin vida son tirados

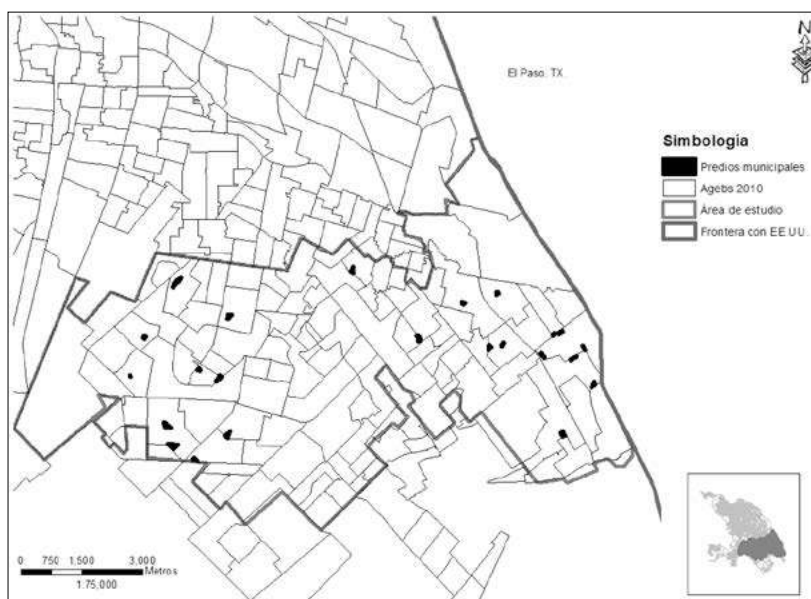
en estos espacios vacíos. Además, los habitantes de algunos fraccionamientos de esta zona tienen que recorrer grandes distancias para llegar a su hogar o para tomar alguna línea de transporte y en algunas ocasiones se puede observar un gran vacío tan sólo al cruzar la calle, siendo que las viviendas que se encuentran en ambos lados pertenecen al mismo fraccionamiento.

Kevin Lynch (2005) hace mención que los terrenos baldíos presentan una mala imagen de la ciudad, además de ser un foco de contaminación, ya que los mismos habitantes hacen de estos terrenos un tiradero de basura.

En la actualidad, Ciudad Juárez sufre una etapa de violencia que ha traído como consecuencia demasiada inseguridad en toda la ciudad, pero más en esta zona del oriente, porque en ella se encuentran un aproximado de 454 lotes baldíos de los 8 091 que están dispersos en la urbe, los cuales se convierten en el blanco de las mafias que acechan por todas partes. Sabemos por los medios de comunicación que es en estos lotes donde se tiran los cuerpos de las víctimas de ejecuciones; otros son víctimas de asaltos, porque para muchos es necesario cruzar estos espacios vacíos para llegar a su destino.

En la mapa 2 encontramos la ubicación geográfica de los lotes que serán tomados en cuenta para la elaboración de esta investigación, los cuales son lotes de donación y que a su vez están destinados para equipamiento necesario.

**Mapa 2. Ubicación geográfica de lotes baldíos de la zona de estudio**



Fuente: Elaboración propia.

En esta ubicación podemos observar las características tanto de los lotes como de la zona aledaña a éstos; es aquí donde corroboramos la carencia de equipamiento y el bajo nivel de desarrollo humano que tienen los habitantes.

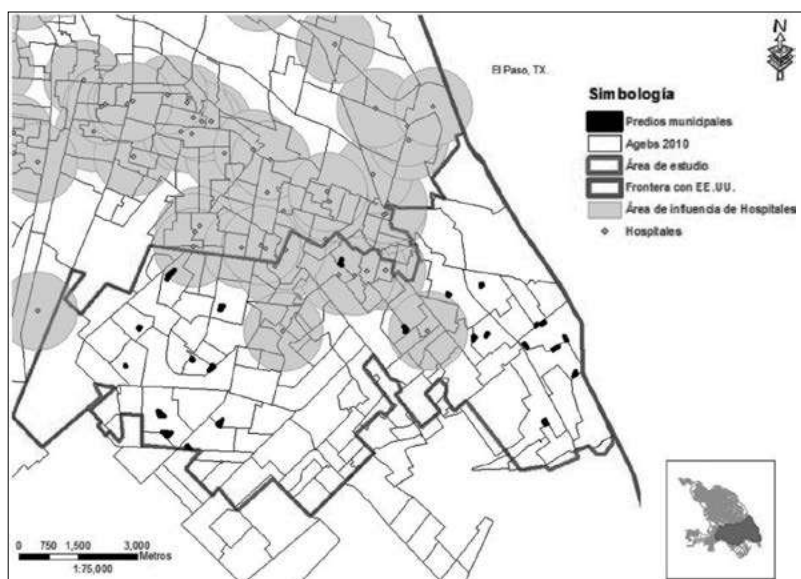
El equipamiento existente en esta zona se sabe insuficiente por lo que platican sus habitantes; un ejemplo son las pocas escuelas tanto preescolares como primarias para un sector donde existen 42 755 niños que se encuentran en esa edad escolar. Es evidente, que este tipo de equipamiento es insuficiente, a lo que se suma la razón ya expuesta de que los nuevos espacios habitacionales son construidas sin el equipamiento necesario. Las madres se ven en la necesidad de acudir a la escuela más cercana, que con frecuencia queda muy lejos, para que sus hijos no se queden sin recibir educación y con ello el problema de la saturación se ve agravado.

Señala Hugo Almada y Jusidman que la ciudad cuenta con solo 26 hospitales, 16 de los cuales (70%) se encuentran concentrados en la Ciudad Norte y 13, la mitad del total, tan sólo en la Zona Norte 1, principalmente en el perímetro entre la avenida de las Américas, el paseo Triunfo de la República, la avenida López Mateos o Plutarco Elías Calles y la avenida Hermanos Escobar. [...] En el caso del Seguro Social, que atiende a más de 90% del total de la población derechohabiente (usando una cifra conservadora), el número de asegurados y derechohabientes se duplicó entre 1990 y 2000, mientras el número de camas y de médicos siguió siendo el mismo (Almada y Jusidman, 2005).

En el mapa 3 mostramos cómo la zona de estudio queda carente de este servicio de salud, el cual es de suma importancia para promover el desarrollo humano de los habitantes de la zona, ya que forma parte fundamental para el bienestar de las personas.

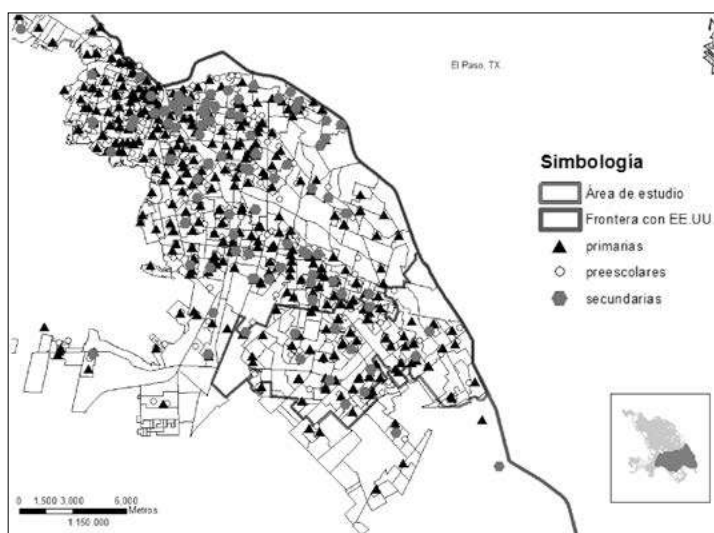
En Ciudad Juárez, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Urbano 2003 para el municipio de Juárez, el suelo ocupado para uso residencial ascendía a 70% de su superficie. Para algunos especialistas en materia urbana, este indicador significa un desequilibrio entre los diversos usos del suelo que podría implicar, precisamente, la ausencia de equipamiento y servicios. En este sentido, la carencia de espacios destinados a equipamiento y servicios viene a incidir negativa y directamente en el desarrollo integral de los individuos. Según Maya (2006), el equipamiento debe cumplir, a su vez, importantes funciones, como la facilitación de la interacción social, hecho que puede derivar, de igual forma, en la generación de la identidad comunitaria. Idóneamente, el equipamiento debe ser dotado de manera suficiente antes de que los asentamientos sean habitados; pero la realidad es que este tipo de equipamiento no es contemplado en la mayoría de los fraccionamientos de reciente creación en la ciudad, por lo que es necesario replantear esta idea para hacer ver que es de suma importancia que antes de que un espacio sea habitado debe cumplir con ciertos elementos que benefician a la población.

**Mapa 3. Ubicación de los hospitales  
en el oriente de Ciudad Juárez y su área de influencia**



Fuente: Elaboración propia.

**Mapa 4. Ubicación del equipamiento de educación básica en Ciudad Juárez**



Fuente: Elaboración propia.

En el mapa 4 mostramos la ubicación del equipamiento de educación; entre ésta la que se denomina educación básica: preescolar, primaria y secundaria. Aunque con este tipo de equipamiento no se tiene tanto problema ya que las escuelas se encuentran un poco más dispersas, en la zona de estudio existe la demanda de dicho equipamiento porque quedan AGEBS completos sin este equipamiento de educación básica para propiciar el desarrollo humano de los habitantes.

Debido a la carencia que se presenta de este equipamiento en la zona de estudio (delimitada por la línea color rojo), las personas tienen que buscar lugar para sus hijos en lugares lejanos de su vivienda, ya sea en el fraccionamiento aledaño o incluso en el poniente de la ciudad.

## POBLACIÓN

Para la realización de este apartado se contó con la información del Censo de Población y Vivienda 2010 y del Censo 2005 del INEGI, ya que era necesario llevar a cabo una proyección para que de esta manera tuvieran mayor impacto las propuestas en la zona de estudio, de tal forma que la proyección sólo se efectúa con la población que habita en ella.

Para la proyección de población se utiliza la siguiente ecuación:

$$P_b = P_f + \frac{P_f - P_i}{A_f - A_i} (A_b - A_f)$$

Donde:

$P_b$  = Población buscada

$A_b$  = Año buscado

$P_f$  = Población final

$A_f$  = Año final

$P_i$  = Población inicial

$A_i$  = Año inicial

La primera proyección se realiza a cinco años para hacer la segunda a 10.

$$pb = 111\,892 + \frac{111\,892 - 103\,024}{2010 - 2005} (2015 - 2010)$$

De este desglose de la ecuación podemos deducir lo siguiente del área de estudio:

$$pb = 111\,892 + \frac{111\,892 - 103\,024}{2010 - 2005} (2020 - 2010)$$



**Cuadro 1. Proyección de población**

| Año       | 2005    | 2010    | 2015    | 2020    |
|-----------|---------|---------|---------|---------|
| Población | 103 024 | 111 892 | 121 889 | 129 628 |

Fuente: Elaboración propia.

Esta proyección nos da la pauta para la realización de propuestas del equipamiento necesario en la zona de estudio. En ella podemos observar que la población irá en incremento y más si se trata de una zona donde los fraccionamientos de reciente creación están en auge.

## RESULTADOS

Los lotes baldíos de la zona suroriente tienen gran similitud por la gran cantidad de basura que se encuentra en ellos; los que son respetados un poco son los que están cercados, lo cual nos hace pensar que son privados y que les interesa su predio. Además, la mayoría se ubica en medio de los fraccionamientos.

Comenzaremos dando la ubicación de cada uno de ellos. En el cuadro 2 se muestra el número de lote, la colonia en donde se encuentra ubicado, la dimensión de dichos lotes y, además, el AGEB al que pertenecen. En estos lotes es donde se pretende llevar a cabo las propuestas de salud y educación, con base en el Sistema Normativo Sedesol y el artículo 73 de la Ley de Vivienda. El beneficio que estas propuestas pretenden es que los habitantes de la zona de estudio eleven considerablemente su desarrollo tanto humano como social por medio del equipamiento que hace falta en cada espacio; con esto no se pretende dar solución a todas las carencias, ya que no se cuenta con los espacios necesarios para cubrir estas necesidades, tal vez porque algunos de los lotes baldíos son propiedad privada y no están pensados para equipamiento en beneficio de las personas que habitan los alrededores de dichos espacios.

**Cuadro 2. Lotes baldíos y uso potencial**

|   | Ubicación              | Dimensión en m² | Uso potencial (propuesta)                                           | Ubicación | AGEB |
|---|------------------------|-----------------|---------------------------------------------------------------------|-----------|------|
| 1 | Quintas del Real       | 4 774           | Centro comunitario                                                  | 5 304     | 6839 |
| 2 | Quintas del Real       | 5 544           | Preescolar, primaria, secundaria, preparatoria y centro comunitario | 5 304     | 6839 |
| 3 | Praderas de los Álamos | 9140            | Preescolar                                                          | 5 224     | 6862 |
| 4 | Valle de los Olivos    | 3 350           | Centro de desarrollo comunitario DIF                                | 2 835     | 763A |

**Cuadro 2. Lotes baldíos y uso potencial (continuación)**

|    | Ubicación                | Dimensión en m <sup>2</sup> | Uso potencial (propuesta)                                                                                     | Ubicación                     | AGEB |
|----|--------------------------|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|------|
| 5  | Puente del Bravo         | 573                         | Centro de Asistencia de Desarrollo Infantil (CADI), guardería del DIF                                         | 33 957 (niños de 0 a 11 años) | 7659 |
| 6  | Hacienda de las Torres   | 2 731                       | Primaria                                                                                                      | 3 418                         | 6415 |
| 7  | Hacienda de las Torres   | 7 743                       | Clínica del IMSS y primaria                                                                                   | 3 703                         | 6400 |
| 8  | Los Arcos                | 4 969                       | Falta todo tipo de equipamiento                                                                               | 2 987                         | 7273 |
| 9  | Los Arcos                | 4 825                       | Falta todo tipo de equipamiento                                                                               | 2 987                         | 7273 |
| 10 | Los Arcos                | 15 483                      | Hospital General                                                                                              | 2 987                         | 7273 |
| 11 | Rincones de Salvárcar II | 5 712                       | Guardería y primaria                                                                                          | 7 612                         | 6576 |
| 12 | Rincones de Salvárcar    | 7 245                       | Hospital, primaria, secundaria y guardería                                                                    | 5 155                         | 6557 |
| 13 | El Fortín                | 5 648                       | Guardería y primaria                                                                                          | 3 443                         | 4440 |
| 14 | Las Montañas             | 8 035                       | Secundaria y preparatoria                                                                                     | 2 780                         | 5883 |
| 15 | La Cañada                | 3 401                       | Clínica del IMSS, secundaria y preparatoria                                                                   | 4 475                         | 5224 |
| 16 | Sin colonia              | 3 570                       | Clínica del IMSS, primaria y reparatoria                                                                      | 1 902                         | 7131 |
| 17 | Águilas de Zaragoza      | 5 294                       | Clínica del IMSS, primaria y preparatoria                                                                     | 1 902                         | 7131 |
| 18 | Riveras del Bravo        | 2 670                       | Jardín de niños                                                                                               | 3 393                         | 6665 |
| 19 | Riveras del Bravo        | 2 202                       | Queda cubierto de equipamiento de preescolar y primaria, pero carece de cualquier otro tipo de equipamiento   | 4 106                         | 6646 |
| 20 | Riveras del Bravo        | 4 208                       | Clínica del IMSS, secundaria, preparatoria, guardería y centro comunitario                                    | 4 427                         | 770A |
| 21 | Riveras del Bravo        | 4 331                       | Centro Comunitario DIF                                                                                        | 4 427                         | 770A |
| 22 | Riveras del Bravo        | 1 226                       | Este solo queda cubierto de preescolar; hace falta todo tipo de equipamiento para elevar el desarrollo humano | 4 427                         | 770A |

**Cuadro 2. Lotes baldíos y uso potencial (continuación)**

|    | Ubicación         | Dimensión en m <sup>2</sup> | Uso potencial (propuesta)            | Ubicación                   | AGEB |
|----|-------------------|-----------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|------|
| 23 | Riveras del Bravo | 5 267                       | Primaria                             | 4 427                       | 770A |
| 24 | Riveras del Bravo | 4 543                       | Hace falta todo tipo de equipamiento | 2 896                       | 7714 |
| 25 | Lomas del Valle   | 7 694                       | Secundaria general                   | 276 (niños de 12 a 14 años) | 667A |

Fuente: Elaboración propia, con base en Sisteman Normativo. SEDESOL.

## ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

La calidad de los individuos se ve mermada por la inseguridad pública, la baja escolaridad de una buena parte de la población, las malas condiciones de vida de colonias y barrios enteros por falta de servicios públicos municipales (alumbrado, pavimentación, drenaje, agua) y un sistema de salud público (en los tres niveles de gobierno) deficiente que tiende a la privatización. Es importante reconocer que en las dos últimas administraciones Servicios Médicos Municipales ha tratado de modernizar su infraestructura y la atención a los derechohabientes. El gobierno del Estado, por su parte, construyó el Hospital de la Mujer y recientemente el de Atención Infantil (Herrera, 2007).

Menciona Herrera (2007) que la precariedad en sus tres dimensiones es una extensión del abandono en las políticas públicas de todos los niveles de gobierno para garantizar el bienestar de su población. Ciudad Juárez, a pesar de ser una ciudad industrial, moderna y urbana, presenta signos de precariedad laboral, social y económica.

El eje conductor del desarrollo humano es que las personas, junto con sus capacidades y su poder para tomar decisiones, son los recursos que hacen posible satisfacer necesidades de niños, niñas, hombres y mujeres en general. De este modo, la triangulación centro de desarrollo-persona-recurso debe traducirse en la mejora de la calidad de vida. Por ello, el desarrollo humano se concentra, desde su origen, en potenciar la formación, uso y fortalecimiento de las capacidades humanas (Limas, 2010).

El entorno en donde se desenvuelven las personas se ve afectado por la posición económica y la situación familiar que viven éstas. La posición económica es de alguna manera importante para Bronfenbrenner (1987), porque habla de la facilidad de quienes tienen recursos para ubicarse en sitios donde la mezcla de usos del suelo

les favorece para cubrir sus necesidades primarias e incluso las secundarias y terciarias, cuando las personas que tienen menos poder adquisitivo deben asentarse en las periferias de Ciudad Juárez, donde la accesibilidad a este tipo de servicios es muy poca porque la mayor parte de su salario lo ocupa en el transporte urbano.

Esther Maya refiere que lo más importante antes de que una zona residencial fuese habitada es que debe estar dotada de la infraestructura necesaria para las personas: "la planeación adecuada de los equipamientos de uso colectivo, así como su dosificación y distribución adecuada, es un requisito inherente a todo espacio construido que constituya el asentamiento de un grupo de personas, independiente de su tamaño" (Maya, 2005).

Es importante destacar que, no obstante su número de aproximadamente 400 lotes, los baldíos de la zona de estudio no son suficientes para satisfacer la demanda de espacio de los equipamientos de salud y educación, ya que se reducen a 25 los lotes destinados a equipamiento, los demás son privados y otros están destinados a usos no especificados. De los 25 lotes baldíos para equipamiento, sólo cinco cumplen con las características específicas que marca la normatividad de la Sedesol; en los demás se tuvieron que realizar algunos ajustes para la elaboración de las propuestas.

Cabe mencionar que en Riveras del Bravo la escasez de equipamiento es notoria; al momento de la elaboración de las propuestas, vemos que esta zona está falta del equipamiento que se menciona en esta investigación. Es difícil descifrar el porqué de esta situación, puesto que este fraccionamiento fue creado en el 2000. Al ubicar los lotes baldíos de este conjunto habitacional, observamos que el equipamiento urbano que se requiere simplemente no existe en ellos.

Otra circunstancia que es importante destacar en cuanto a la elaboración de las propuestas es que la mayoría de los lotes expuestos no cumple con las características espaciales requeridas por la Sedesol para ubicar el equipamiento en cuestión, aun cuando estos lotes son de grandes dimensiones. A pesar de ello, entre nuestras propuestas presentamos una para aprovechar algunos lotes baldíos para tratar de localizar el equipamiento demandado aunque no cumplan los lotes con las características requeridas.

En nuestro país, frecuentemente se tiene noticia de la venta de predios municipales por parte de los Ayuntamientos con la finalidad de allegarse recursos; sin embargo, esta práctica no es ajena a los efectos sociales que trae consigo cortar la posibilidad de que esos predios alojen equipamientos que coadyuven al desarrollo de sus potenciales beneficiarios, dada su condición de haber sido donados para ello por norma y como producto de la urbanización de suelo urbano (Maycotte, Sánchez y Chávez, 2011).

En Ciudad Juárez sabemos que no estamos exentos de esta situación, ya que en cada uno de los fraccionamientos de la zona de estudio se puede observar algo muy parecido con los lotes destinados a equipamiento, los que albergan tiendas de conveniencia que no coadyuvan en nada al desarrollo óptimo de la población.

## BIBLIOGRAFÍA

- AYUNTAMIENTO DE CIUDAD JUÁREZ. 2008. "Plan Municipal de Desarrollo". Disponible en <http://www.juarez.gob.mx>. Consultado el 19 de noviembre de 2010.
- BRONFENBRENNER, Urie. 1987. *La ecología del desarrollo humano*. Barcelona, España: Paidós.
- CÁRDENAS Munguía, Francisco Javier. 2004. *Pequeños espacios abiertos de encuentro vecinal*. Colima: Universidad de Colima.
- CHÁVEZ E., Martha, Reyna Valladares A. y Miriam Aguirre F. 2008. "Terrenos baldíos y expansión territorial en la ciudad de Villa de Álvarez, Colima". *Palapa*, vol. 3, núm. 2, pp. 29-37.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2010 [1917]. "Artículo 27". Última reforma publicada: *Diario Oficial de la Federación*, 29 de julio.
- . 1995. Ciudad de México: Porrúa.
- CURRIE, Lauchlin. 1979. *Urbanización y desarrollo. Un diseño para el crecimiento urbano*. México.
- DELVAL, Juan. 2008. *El desarrollo humano*. Madrid, pp. 407-437.
- DÍAZ Arcos, Israel. 2005. "Baldíos: un problema económico en Ciudad Juárez". *Crisol. Fusión de Ideas*, vol. 1(2), pp. 25-34.
- Elgueda Farías, Víctor. 2010. "Centralidades excéntricas en el área metropolitana del Gran Santiago: Modificación de los patrones de uso del suelo y de la movilidad espacial de la población de la comuna de Maipú. Período 1990-2007". Memoria para optar al título profesional de geógrafo. Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Escuela de Geografía, Santiago de Chile.
- FIERRO Lara, Daniel Ulises. 2008. "El equipamiento urbano como factor de calidad de vida de residentes de vivienda social. Caso de estudio: fraccionamiento Ribera del Bravo en Ciudad Juárez, Chihuahua. 2006-2008". Tesis de maestría. Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- FUENTES Flores, César M. 2008. "La estructura urbana y las diferencias espaciales en el tiempo de traslado del viaje al trabajo en Ciudad Juárez, Chihuahua". *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 23, núm. 1, pp. 55-81.
- . 2001. "Los cambios en la estructura intraurbana de Ciudad Juárez, Chihuahua, de monocéntrica a multicéntrica". *Frontera Norte*, vol. 13, núm. 25, pp. 95-118. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

- GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. 2004-2010. "Chihuahua hacia la competitividad. Planeación Urbana de Vanguardia: Oriente XXI Ciudad Juárez". Disponible en <http://portaladm.chihuahua.gob.mx>. Consultado el 19 de noviembre de 2010.
- GUTIÉRREZ Casas, Luis Enrique. 1993. "Ciudad Juárez en los sesenta: la estructura urbana en transición". *Noesis*, núm. 11, pp. 13-39. Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- HERRERA Robles, Luis A. 2007. *El desgobierno de la ciudad y la política de abandono. Miradas desde la frontera norte de México*, (colección *Pensar la Ciudad*) pp. 7-140, Ciudad de Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- IBARRA, Pedro, y K. Unceta (coords.). 2001. *Ensayos sobre el desarrollo humano*. Barcelona, España: Icaria, pp. 11-428.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). 2005. *Conteo de Población y Vivienda 2005*. Tabulados básicos. Disponible en <http://www.inegi.org.mx>. Consultado el 19 de noviembre de 2010.
- JIMÉNEZ Velásquez, Francisco. 2003. "Mirada prospectiva desde la vida como la gran pauta". *Desplazamiento y ciudad: condiciones de posibilidad*. Serie Ciudad y Hábitat, núm. 10. Disponible en <http://www.barriotaller.org>.
- LECHNER, Norbert. 1999. "Desafíos de un desarrollo humano. Individualización y capital social". Contribución al Foro de Desarrollo y Cultura, París.
- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. 1995. Ciudad de México: Porrúa.
- LIMAS H., Myrna. 2010. *El índice de desarrollo humano en Chihuahua, México. Mercado laboral, población y desarrollo. Estudios sobre Ciudad Juárez*. Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, pp. 61-122.
- LYNCH, Kevin. 2005. *Echar a perder. Un análisis del deterioro*. Barcelona, pp. 91-126.
- MARCHESI, Jaime, y J. Sotelo. 2002. "El enfoque del desarrollo humano". *Ética, crecimiento económico y desarrollo humano*. Madrid: Trotta, pp. 113-189.
- MARTÍNEZ Toyas, Wilebaldo. 2009. "Situación y evolución demográfica en Ciudad Juárez". *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región norte: el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua*. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación, pp. 57-84.
- MAYA Pérez, Esther, y Jorge F. Cervantes Borja (coords.). 2005. *La producción de vivienda del sector privado y su problemática en el municipio de Ixtapaluca*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México, pp. 99-129.
- MAYCOTTE, Elvira, y E. Sánchez. 2010. "Ciudades dispersas, viviendas abandonadas: la política de vivienda y su impacto territorial y social en las ciudades mexicanas". *ACE Architecture, City and Environment*, año 5, núm. 14. Disponible en <http://upcommons.upc.edu>, <http://hdl.handle.net/2099/9342>.

- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). 2011. Informe sobre desarrollo humano México. Disponible en: [www.undp.org.mx/desarrollohumano](http://www.undp.org.mx/desarrollohumano). Consultado en agosto de 2011.
- . 2010. Disponible en <http://www.undp.org.mx>. Consultado el 18 de noviembre de 2010.
- SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS (SAHOP). 1978. *Glosario de términos sobre asentamientos humanos*, México: SAHOP.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL). 1999. "Sistema Normativo de Equipamiento Urbano". Tomo II. Material disponible en disco compacto.
- VELÁZQUEZ, Socorro, y R. Vega. 2010. "Historia del Lote Bravo". Texto electrónico. Disponible en <http://docentes2.uacj.mx>. Consultado el 2 de noviembre de 2010.





# LOS MERCADOS PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL COMO ESPACIOS PÚBLICOS, SERVICIO URBANO Y GENERADORES DE ALTO VOLUMEN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

---

Rosalba Esther Morales Pérez\*  
Laura Meraz-Cabrera\*

## INTRODUCCIÓN

En el DF existen 318 mercados públicos ubicados en 16 delegaciones que constituyen un servicio público. Los primeros mercados se construyeron en los años cincuenta del siglo pasado con el objetivo de servir como canales de abasto de productos de primera necesidad y a bajo costo para la población (Gobierno Federal, 1951). En el aspecto económico, generan empleo directo para cerca de 70 mil locatarios y sus familias, además de empleo para proveedores (Secretaría de Desarrollo Económico, 2009).

En México, tanto las ciencias sociales como las básicas han estudiado a los mercados públicos. Sin embargo, tales investigaciones están permeadas y delimitadas por la disciplina que los aborda y no se ha logrado una integración que permita explicar el problema urbano-ambiental de los mercados como servicio público. Particularmente, la perspectiva ambiental ha seguido un enfoque técnico de caracterización (generación y composición) para la adecuada planeación en el manejo de residuos sólidos urbanos (Buenrostro *et al.*, 1999) relacionado a la valorización de la fracción orgánica por métodos de composteo, digestión anaerobia y separación en la fuente (Morales, 2011) para la Central de Abasto del DF (Silva, 2007, y Veyna, 2007). Por lo tanto, no se han hecho propuestas conjuntas que lleven a plantear soluciones considerando a todos los actores que inciden en esos espacios públicos de tradición y gran riqueza histórica.

---

\* Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Instituto Politécnico Nacional.

La Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (Cámara de Diputados, 2012) y su Reglamento (Cámara de Diputados, 2006) y la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal (LRSDF) (ALDF, 2012c) y su Reglamento (Gobierno del DF, 2008) constituyen el marco legal para los planes de manejo de residuos. De acuerdo a la Ley de Residuos Sólidos, un plan de manejo de residuos es un instrumento de política ambiental cuyo objetivo es minimizar la generación y maximizar la valorización de los residuos sólidos urbanos con un manejo especial basado en separación en la fuente.

La Ley de Residuos, en su artículo 3, fracción XVII, define como generadores de alto volumen a las personas físicas o morales que generen un promedio igual o superior a 50 kilogramos al día de residuos sólidos. Y establece que estos generadores deberán de registrar un plan de manejo de residuos ante la Secretaría de Medio Ambiente. Sin embargo, la normatividad ambiental vigente para residuos sólidos no cuenta con los lineamientos para la formulación de planes de manejo de residuos en el sector de mercados que promueva el cumplimiento de la ley. Los mercados públicos realizan actividades de separación de sus residuos en la fuente, lo cual no asegura la minimización en su generación y la maximización en su valorización.

La ciudad de México genera 12 664 toneladas diarias (Secretaría del Medio Ambiente, 2011) de residuos sólidos, de las cuales 362.3 corresponden a los mercados públicos (Ramos, 2012). Esa cantidad puede tener efectos ambientales negativos de no llevarse a cabo un manejo adecuado, al aportar gran cantidad de humedad a los sitios de disposición final y contaminar al resto de los residuos debido al alto contenido de fracción orgánica.

En este sentido, la generación de residuos sólidos urbanos en los mercados públicos es el resultado de las actividades comerciales que en ellos se realizan. Asimismo, el manejo de esos residuos es uno de los aspectos presentes en la gestión urbana. De tal manera que los mercados públicos representan en sí un servicio público y al mismo tiempo requieren de servicios públicos como agua, energía eléctrica, seguridad pública, entre otros.

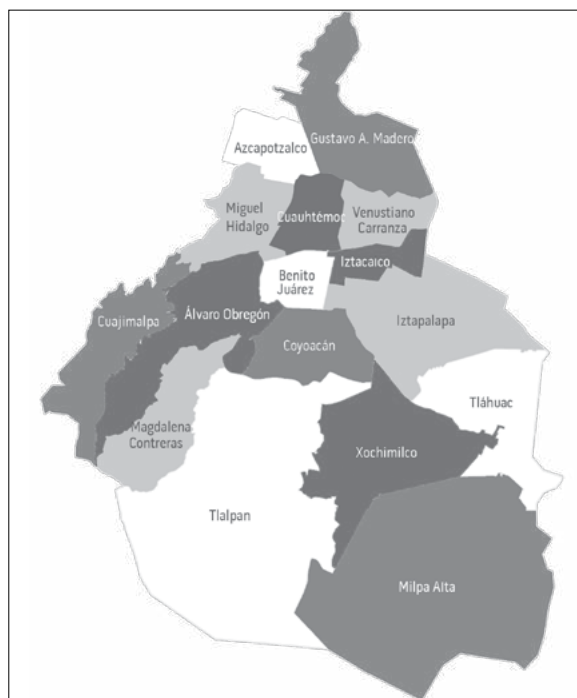
Cabe señalar que la generación de residuos no es el único problema que se identifica en los mercados públicos. En las décadas de los cincuenta y sesenta llegaron a abastecer hasta en 90% a la población, mientras que para 2003, lo hicieron únicamente en 22%, lo cual refleja una pérdida de competitividad en relación con los grandes supermercados (Torres, 2010). Otros problemas se refieren al i) deterioro de los inmuebles, ii) la vigencia de un reglamento de mercados obsoleto, iii) el cambio a giros que no son prioritarios pero que se benefician de los subsidios del gobierno del DF (agua, energía eléctrica), iv) el ambulante, y v) la participación de las mesas directivas y locatarios para solucionar los problemas existentes (Castillo, 2003).

En este contexto, el objetivo de este trabajo es señalar los vacíos que se identifican en la gestión de los residuos sólidos en el DF en el caso de los mercados públicos como generadores de alto volumen de residuos y hacer recomendaciones para una gestión integral en la materia.

## DESARROLLO

El DF tiene un área de 1 485.9 kilómetros cuadrados, en 2010 tenía una población de 8 851 080 habitantes (INEGI, 2011) y está dividido en 16 delegaciones: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco (mapa 1).

**Mapa 1. Delegaciones en el DF**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010.

De acuerdo con el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los municipios tienen a su cargo las funciones y servicios

públicos, entre otros, de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, y mercados (Cámara de Diputados, 2013). La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (ALDF, 2012a), en su artículo 3, fracción XIV, define como servicio público a “la actividad organizada que realice o concesione la Administración Pública conforme a las disposiciones jurídicas vigentes en el DF, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo”.

Los mercados públicos fueron creados por decreto presidencial en los años cincuenta y se rigen por el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal (Gobierno Federal, 1951), el cual no ha sido actualizado desde su emisión. Los actores que participan en la gestión de los mercados públicos pueden ser agrupados en administración pública, locatarios y mesas directivas en los mercados, y organizaciones no gubernamentales. De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública, en materia ambiental la Secretaría del Medio Ambiente es la encargada de regular y fomentar las actividades de minimización, recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos, y establecer los sitios destinados a la disposición final, en coordinación con la Secretaría de Obras y Servicios. La Secretaría del Medio Ambiente también tiene funciones regulatorias en cuanto al manejo de residuos, y particularmente, es la encargada de autorizar y registrar los planes de manejo de residuos de los generadores de alto volumen. La Secretaría de Obras y Servicios es operativa en cuanto a construir, rehabilitar y mantener los mercados y en retirar los residuos.

También existe una estrecha relación con las delegaciones, éstas encargadas de construir, rehabilitar, mantener y administrar los mercados públicos. En cada una de ellas existe un área específica para la atención de los mercados. La Secretaría de Desarrollo Económico tiene un papel normativo en cuanto a otorgar permisos y realizar el empadronamiento de los locatarios, así como de supervisión del funcionamiento y estado físico de los mercados.

Para 2009 la actual Secretaría de Desarrollo Económico reportó la existencia de 318 mercados públicos y un total de 69 154 locatarios (Secretaría de Desarrollo Económico, 2009). En tanto que para la Secretaría de Obras y Servicios la generación de residuos sólidos en los mercados públicos del DF en 2012 fue de 362.3 toneladas al día. Según esa información, el rango de generación varía entre 1.9 y 90 toneladas diarias. Del total, 85% corresponde a residuos orgánicos y 15% a residuos inorgánicos (Ramos, 2012). La caracterización de residuos sólidos en los mercados públicos del DF coincide con la obtenida en seis mercados municipales de la ciudad de Morelia: residuos orgánicos: 83% y residuos inorgánicos, como papel, cartón, plástico, vidrio y metales factibles de reciclar: 17% (Buenrostro *et al.*, 1999).

Por lo que corresponde al marco regulatorio en materia de residuos sólidos urbanos, la Ley de Residuos Sólidos tiene por objetivo primordial regular la gestión integral de los residuos sólidos, considerados como no peligrosos y de manejo especial, así como la prestación del servicio público de limpia, distribuyendo esta responsabilidad entre distintas secretarías del gabinete y las 16 delegaciones. Entre los instrumentos considerados por la ley para lograr los objetivos planteados, destacan los planes de manejo de residuos. Asimismo, establece la creación de la infraestructura donde se realice la clasificación y aprovechamiento de los materiales orgánicos por medio del composteo y de los materiales inorgánicos, principalmente mediante la valorización de los residuos y su reintegración a los sistemas productivos (ALDF, 2012c).

La ley (artículo 3, fracción XVII) define como generadores de alto volumen a las personas físicas o morales que generen un promedio igual o superior a 50 kilogramos diarios en peso bruto total de los residuos sólidos o su equivalente en unidades de volumen. Los planes de manejo de residuos, como instrumentos cuyo objetivo es minimizar la generación y maximizar la valorización de los residuos sólidos urbanos y los de manejo especial bajo criterios de eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social, fueron diseñados bajo los principios de responsabilidad compartida y manejo integral, consideran al conjunto de acciones, procedimientos y medios viables e involucran a productores, importadores, exportadores, distribuidores, comerciantes, consumidores, usuarios de subproductos y grandes generadores de residuos, según corresponda, así como a los tres niveles de gobierno (artículo 3, xxv).

En particular, los artículos 23 y 24 establecen que los generadores de alto volumen deben instrumentar planes de manejo; el 33, que todo generador de residuos sólidos debe separarlos en orgánicos e inorgánicos; el 38, que los generadores de alto volumen deberán pagar las tarifas correspondientes a los servicios de recolección de residuos sólidos que establece el Código Financiero del Distrito Federal y presentar su plan de manejo para autorización ante la Secretaría del Medio Ambiente, y el 55, que quien genere residuos sólidos susceptibles de valorización para reutilización o reciclaje.

El Reglamento a la Ley de Residuos Sólidos en su artículo 13 señala que los generadores de residuos obligados a presentar planes de manejo deben realizar el trámite a través de la Secretaría del Medio Ambiente para evaluación y autorización (Gobierno del DF, 2008). Finalmente, el pago de tarifas por servicios de recolección queda establecido en el artículo 243 del Código Fiscal del Distrito Federal (ALDF, 2012b).

Con base en la legislación ambiental vigente en el DF sobre residuos sólidos, los mercados públicos tienen características de los generadores de alto volumen por la cantidad de residuos generados y están sujetos a formular planes de manejo para

asegurar el manejo integral de sus residuos; sin embargo, no han dado cumplimiento a tal obligación. Por otra parte, se ha identificado que:

1. En el 2006, la Secretaría del Medio Ambiente emitió el procedimiento para la separación y recolección selectiva de residuos sólidos en mercados y concentraciones del DF, de aplicación en todos los mercados públicos o concentraciones que se encontraran bajo la administración del Gobierno del DF, con las delegaciones como las responsables de formular los planes de manejo respectivos en su demarcación (Gobierno del DF, 2006).
2. El Programa de Gestión Integral de los Residuos Sólidos para el Distrito Federal 2010 planteó dos objetivos en relación con los planes de manejo: i) incrementar el cumplimiento de esos planes por los generadores y ii) establecer entre la Secretaría del Medio Ambiente y la Secretaría de Obras y Servicios mecanismos de sistematización de transferencia de información de los planes autorizados. Particularmente, como meta para 2011, que todos los mercados, tianguis y comercios en la vía pública del DF aplicarían las medidas establecidas en sus planes de manejo (Gobierno del DF, 2010),
3. El Inventario de Residuos Sólidos del Distrito Federal 2011 (Secretaría del Medio Ambiente, 2011) no presenta información acerca de planes de manejo formulados por mercados públicos y, en su caso, sí se da seguimiento a los registrados. Únicamente aparece el registro de planes de manejo desde 2007 para fuentes fijas obligadas a presentar la Licencia Ambiental Única en el DF y trámites de impacto ambiental.
4. La página de la Comisión para la Gestión Integral de Residuos Sólidos en la ciudad de México no es clara en cuanto a quiénes están obligados a presentar planes de manejo de residuos (Secretaría de Medio Ambiente, 2013), y
5. En materia de normas de manejo de residuos sólidos, únicamente se ha emitido la Norma Ambiental para el DF (NADF-007-RNAT-2004), que establece la clasificación y las especificaciones de manejo para residuos de la construcción (Secretaría de Medio Ambiente, 2006).

## CONCLUSIONES

Las autoridades locales cumplen una función importante en el manejo integral de los residuos sólidos urbanos, la cual requiere de la colaboración de todos los actores involucrados (Zotos *et al.*, 2008). Específicamente, con una planeación que vaya más allá de los periodos administrativos de los gobiernos locales, así como con la creación de una sinergia entre los diferentes sectores de la sociedad (Wisner

y López, 2010). Esto llevará al logro de los objetivos principales del manejo de residuos sólidos, no sólo de proteger la salud humana y el ambiente, sino de transitar hacia la conservación de los recursos (Brunner y Fellner, 2007). De acuerdo a sus competencias, deben i) establecer un manejo integral de residuos eficiente y eficaz, ii) asegurar la infraestructura integral para el manejo de los residuos sólidos urbanos, iii) realizar actividades de vigilancia y monitoreo en la aplicación de la legislación ambiental, iv) emitir información clara y oportuna en el inventario de residuos sólidos, y v) cumplir con la emisión de lineamientos y normatividad requeridos para subsanar el vacío existente en la legislación. Una vez cubierto lo anterior, será posible hacer un análisis integral de los mercados públicos con la política ambiental como eje transversal.

## BIBLIOGRAFÍA

- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. 2012a. "Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal". *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 6 de julio. México: ALDF.
- . 2012b. "Código Fiscal del Distrito Federal". *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de julio. México.
- . 2012c. "Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal". *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 24 de julio. México: ALDF.
- BUENROSTRO, O., G. Bernache, S. Cram y G. Bocco. 1999. "Análisis de la generación de residuos sólidos en los mercados municipales de Morelia, México", *Revista Internacional de Contaminación Ambiental*, 15. (001), pp. 27-32. Distrito Federal: Universidad Nacional Autónoma de México.
- BRUNNER, P., y J. Fellner. 2007. "Setting Priorities for Waste Management Strategies in Developing Countries". *Waste Management and Research*, núm. 25, pp. 234-240.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. 2013. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero. México: Secretaría de Gobernación.
- . 2012. "Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos". *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo. México: Secretaría de Gobernación.
- . 2008. "Reglamento de la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal". *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de diciembre. México: ALDF.
- . 2006. "Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos". *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre. México: Secretaría de Gobernación.
- CASTILLO, H. 2003. "Los Mercados Públicos de la ciudad de México. Características, Problemas y ¿soluciones?", en G. Torres (ed.), *Políticas de abasto alimentario. Alternativas para el Distrito Federal y su zona metropolitana*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México/Juan Pablos, pp. 189-194.

- GOBIERNO FEDERAL. 2010. "Programa de Gestión Integral de los Residuos Sólidos 2009-2014". *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 925, 13 de septiembre. México: GDF.
- . 2006. "Procedimiento para la Separación y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos en Mercados Públicos y Concentraciones del Distrito Federal". Disponible en [http://www.sma.df.gob.mx/rsolidos/01/procedimientos/procedimiento\\_mercados.pdf](http://www.sma.df.gob.mx/rsolidos/01/procedimientos/procedimiento_mercados.pdf). Consultado el 20 de noviembre de 2010.
- . 1951. "Reglamento de Mercados para el Distrito Federal". *Diario Oficial de la Federación*. 1 de junio. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). 2011. "México en cifras". Disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=9>. Consultado el 18 de noviembre de 2012.
- MORALES, P. 2011. "Planes de manejo de residuos de generadores de alto volumen: El caso de la Central de Abasto del Distrito Federal, México". Tesis de Maestría en Ciencias en Estudios Ambientales y de la Sustentabilidad. Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo. México: Instituto Politécnico Nacional.
- RAMOS, C. 2012. "Inventario de residuos sólidos de mercados públicos". Comunicación personal, 12 de noviembre.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO. 2009. "Comparecencia de la C. Secretaría de Desarrollo Económico, Laura Velázquez Alzúa ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal". 14 de octubre. Disponible en <http://www.sedecodf.gob.mx/sedeco/images/stories/informes/1.pdf>. Consultado el 20 de marzo de 2012.
- SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE. 2013. Comisión para la Gestión Integral de Residuos Sólidos en la ciudad de México. Disponible en [http://residuossolidos.df.gob.mx/wb/tdf\\_rs/generadores\\_de\\_alto\\_volumen](http://residuossolidos.df.gob.mx/wb/tdf_rs/generadores_de_alto_volumen). Consultado el 2 de marzo de 2013.
- . 2011. "Inventario de residuos sólidos del Distrito Federal". Disponible en [http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/download/biblioteca/IRSDF2011\\_FINAL.pdf](http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/download/biblioteca/IRSDF2011_FINAL.pdf). Consultado el 2 de marzo de 2013.
- . 2006. "Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-007-RNAT-2004, que establece la clasificación y especificaciones de manejo para residuos de la construcción en el Distrito Federal". *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 12 de julio. SMA, México.
- SILVA, R. E. M. 2007. "Reducción de masa de residuos sólidos orgánicos por biosecado en invernadero". Tesis de Maestría en Ciencias en Bioprocesos. Unidad Profesional Interdisciplinaria de Biotecnología. México: Instituto Politécnico Nacional.
- TORRES, S. G. 2010. "Distribución de alimentos. Mercados y políticas sociales". México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México (Colección Alternativas).
- VEYNA, C. R. 2007. "Efecto de control de pH, temperatura y adición de nitrógeno sobre la digestión anaerobia de residuos hortícolas". Tesis de Maestría en Ciencias en Bioprocesos. Unidad Profesional Interdisciplinaria de Biotecnología, México: Instituto Politécnico Nacional.



- WISMER, S., y A. López de Alba. 2010. "Evaluating the Mexican Federal District's Integrated Solid Waste Management Programme". *Waste Management & Research*, en DOI: 10.1177/0734242X10380493 wme.sagepub.com.
- ZOTOS, G., A. Karagoiannidis, *et al.* 2008. "Developing a Holistic Strategy for Integrated Waste Management within Municipal Planning: Challenges, Policies, Solutions and Perspectives for Hellenic Municipalities in the Zero-Waste, Low-cost Direction". *Waste Management and Research*, núm. 29, pp. 1686-1692.



## **DERECHO A LA VIVIENDA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**



# MERCADO GLOBAL, TERRITORIO URBANO, DERECHO A LA VIVIENDA Y LOS MITOS DEL NORTE

---

Tom Angotti\*

En este ensayo nuestro objetivo es analizar el tema de la vivienda en el proceso de urbanización global dentro del cual se encuentra América Latina.<sup>1</sup> Parte de la necesidad de garantizar el derecho a la vivienda y se llega a la conclusión de que las tendencias del mercado financiero global están fragmentando el territorio urbano, con el resultado de que se están generando metrópolis de enclaves, desplazando residentes y haciendo más problemáticos el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad. El enfoque del presente escrito es que los mitos y las prácticas relacionados con la vivienda tanto privada como social que han llegado del Norte —en particular de Estados Unidos— han tenido un fuerte impacto en América Latina, sobre todo desde 1980 con la entrada en vigor de las políticas neoliberales en el marco del Consenso de Washington. Entre estos mitos sobresalen el de la propiedad privada (el “sueño americano”), el de los gobiernos pobres e incapaces, el de la necesidad de siempre construir más, el de densificar más y el de las supuestas ventajas de la ciudad vertical.

Aquí se habla del derecho a la vivienda en un mundo urbano donde predomina el derecho al movimiento del capital y donde los que trabajan no tienen derecho a moverse ni a quedarse en un sitio. ¿Qué significa el derecho a la vivienda en un mundo donde el capital requiere y comanda una fuerza de trabajo internacional flexible pero dependiente? La movilidad constante del capital requiere que las reservas laborales urbanas se mantengan bajo un mínimo estándar de vida para así pagarle lo menos posible a quienes tienen la fortuna de encontrar trabajo. Esto lleva, entonces, al círculo vicioso de que para asegurar el derecho a la vivienda se necesita tener derecho al trabajo, y para tener derecho al trabajo se necesita reclamar el derecho a la ciudad —el derecho a quedarse y no moverse, el derecho a no ser desplazado—, lo que conduce a la confrontación con la tiranía y el desorden del mercado global.

---

\* Hunter College and Graduate Center, University of New York City.

<sup>1</sup> Esta es una revisión y síntesis del artículo: “Urban Latin America: Violence, Enclaves and Struggles for Land” (2013).

El derecho a la vivienda es mucho más que el derecho al techo y a la casa: incluye el derecho a una vida sana y segura en una comunidad vivible, con servicios de agua y desagüe, transporte, educación y espacios verdes. El derecho a la vivienda requiere una sociedad que premie la libertad individual y colectiva y que busque la igualdad social más que la acumulación de riquezas personales. En este siglo de crisis climatológica, el derecho a la vivienda deberá también incluir los derechos de la naturaleza —los derechos de las otras especies, del ecosistema y del ambiente global— para que los humanos podamos sostener nuestras vidas junto con las otras vidas y elementos de los ecosistemas locales y globales. Pero hoy confrontamos una globalidad en la que el derecho a la expansión del capital es el eje sobre el que giran las políticas que rigen la naturaleza, los hábitats y las metrópolis.

El mercado global ha producido una América Latina donde hoy 80% de la población vive en ciudades con más de 750 mil habitantes. Ésta es la misma proporción que rige en América del Norte. Pero las condiciones de vida en las ciudades del norte de América y en las del sur son obviamente distintas y desiguales, lo que prueba que el tamaño de las ciudades no es el problema, como tampoco lo es la densidad poblacional, como aseveran muchos urbanistas que nos ofrecen ideas “iluminadas” para desconcentrar las poblaciones. Las ciudades en sí mismas no son problemáticas ni por su diversidad social ni por su diversidad étnica, como recalcan algunos sociólogos de la Escuela de Chicago, quienes pretenden hacernos creer que los conflictos y las divisiones sociales son fenómenos naturales inevitables de las conformaciones urbanas que no permiten la consolidación de una vida cívica y sana. Estos argumentos enfocados en el rol independiente de la ciudad en el mundo resultan en lo que llamamos la *falacia urbana* —la noción equivocada de que el problema es la ciudad y no las relaciones económicas y sociales que la rigen—. Estas relaciones también afectan al campo, a las aldeas y a los pueblos rurales. Ciudad y campo forman parte de los sistemas nacionales y globales donde la urbanidad y el cosmopolitismo del siglo XXI llegarán en pocos años a ser universales. En definitiva, si se puede afirmar que el problema no es la ciudad, también se puede decir que la solución no es la ciudad. Al contrario, las soluciones sólo se encontrarán en la transformación de las relaciones económicas y sociales (Angotti, 1993 y 2012).

## EL CAPITAL GLOBAL Y EL SUELO URBANO

El problema del derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda muchas veces se trata como una extensión de los derechos humanos establecidos como derechos legales. En muchos países de América Latina, como en todo el mundo, encontramos

constituciones y leyes que incluyen garantías de estos y otros derechos fundamentales, nacidas de reformas que seguramente constituyeron avances progresistas surgidos de luchas democráticas y movimientos sociales que tuvieron lugar en las metrópolis. Las reformas más avanzadas también han identificado la importancia del derecho al uso del suelo —urbano y rural— como la base de los derechos a la ciudad y a la vivienda. Pero si no se confrontan con el capital global y su influencia política en las administraciones urbanas, los derechos legales quedarán en el aire, como está pasando ahora en Brasil (Maricato, 2011).

La larga historia de las ciudades latinoamericanas desde la época colonial hasta nuestros días es básicamente la historia de las luchas por la tierra rural y por el suelo urbano, de las que hasta ahora, con pocas excepciones, ha salido victorioso el capital global. Durante la Colonia se crearon los nuevos núcleos urbanos como fortalezas y centros comerciales para facilitar la explotación de las tierras rurales, mineras y la exportación de sus productos. Fue el modelo de urbanización que emergió en el capitalismo dependiente, el cual ha durado hasta hoy día, aunque ahora que la mayoría de la población vive en las metrópolis se construyó el mito popular de que los conflictos urbanos-rurales y los conflictos entre centro y periferia no son importantes.

En las últimas décadas hubo cambios drásticos en las relaciones entre los centros imperiales y las periferias dependientes. El más obvio fue la formación de los centros de finanzas tanto en los centros como en las periferias de las grandes metrópolis, repitiendo más o menos el modelo del Central Business District en Wall Street. La globalización de las inversiones en el suelo urbano y el financiamiento del sector de la vivienda han aumentado la importancia tanto de los bancos y de las asociaciones internacionales de inversionistas, como de los *real estate investment trusts*, los *hedge funds* y otros especuladores, quienes han creado nuevos enclaves comerciales y residenciales como fortalezas para la protección de los miembros de la clase global y sus familiares. Según Eduardo Galeano:

Son lujosos campos de concentración, donde los poderosos sólo se encuentran con los poderosos y jamás pueden olvidar, ni por un ratito, que son poderosos. En algunas de las grandes ciudades latinoamericanas, los secuestros se han hecho costumbre, y los niños ricos crecen encerrados dentro de la burbuja del miedo. Habitan mansiones amuralladas, grandes casas o grupos de casas rodeadas de cercos electrificados y de guardias armados, y están día y noche vigilados por los guardaespaldas y por las cámaras de los circuitos cerrados de seguridad. No conocen, más que de vista, su ciudad... En plena era de la globalización los niños ya no pertenecen a ningún lugar, pero los que menos lugar tienen son los que más cosas tienen (Galeano, 1998:11-12).

## LA METRÓPOLIS Y EL URBANISMO DE ENCLAVES

Los primeros asentamientos urbanos en el mundo fueron, por definición, los enclaves —lugares de privilegio separados de la vida cotidiana del pueblo rural y de los clanes y familias que vivían solamente de la producción agropecuaria—. En la época colonial, los enclaves cobraron gran importancia en la protección y reproducción del poder y sus riquezas materiales. Después de la Independencia, los enclaves mantuvieron su integridad y crecieron como centros de la nueva burguesía nacional. Pero en la época poscolonial la producción y reproducción del enclave urbano llegó a ser un componente integral del capital global, y la fórmula para su creación respondió principalmente a las necesidades del entorno global en vez de a las condiciones locales. No me refiero a la forma física del enclave —al diseño y a la planificación urbana—, sino a sus funciones y a su integración o lejanía del ambiente local. Por ejemplo, los rascacielos de Nueva York, la ciudad de México, São Paulo y Buenos Aires —y por supuesto, entran en la lista tantos ejemplos de China, Rusia, África, India y de todos los continentes— responden a la necesidad del capital global de invertir —mejor dicho, *estacionar*— una gran parte de sus siempre crecientes ganancias en la tierra firme donde las corporaciones financieras suelen practicar sus actividades cotidianas (Harvey, 2000: 24-31). Ahora no sólo tenemos a Wall Street y a Fleet Street, porque las bolsas financieras están en las metrópolis de todos los países. La comunicación y el transporte global ahora conforman la infraestructura básica para que los centros de capital interactúen, son la base de contacto para la red internacional de enclaves. Permiten también el acceso del capital a un vasto mercado de trabajo, cuyo bajo costo se mantiene gracias a las políticas oficiales de descuido y de agresión hacia la mayoría de los residentes urbanos. Los nuevos enclaves incluyen centros comerciales autocéntricos, centros de recreación turística, mini-Disneyworlds, y sobre todo complejos residenciales alambrados, con su estacionamiento propio, que facilitan una nueva vida urbana a las clases favorecidas, quienes nunca tienen que pisar la calle, ni que encontrarse con los “otros” y mirarles la cara, y donde pueden vivir toda su vida moviéndose de un enclave a otro, en su propio país y en el mapa de los enclaves internacionales.

El financiamiento del mercado inmobiliario está promoviendo la integración del capital global y local, de la propiedad financiera y de la propiedad del suelo urbano. De esta integración provienen nuevos problemas urbanos, como por ejemplo fuertes divisiones sociales, segregación y un nuevo *apartheid*. Un territorio dividido y fragmentado garantiza el derecho a la vivienda sólo para la minoría. En la medida en que la tierra de los *barrios* y las *favelas* se valora en dólares, el suelo urbano entra en el mercado internacional, y los bancos reemplazan a los pobladores como maestros del destino urbano.



## EL MITO DE LA NECESIDAD DE CONSTRUIR MÁS

Para los capitales global y locales la solución preferida para asegurar una vivienda digna es construir más viviendas. Para sobrevivir, el capital necesita crecer siempre, aumentando la cantidad de artículos de consumo. Pero ésta no sólo es prerrogativa del capital; también lo es de muchos sectores populares. En Estados Unidos existe una fuerte “máquina de crecimiento” (*the growth machine*) (Molotch, 1976) que propone resolver los problemas de vivienda promoviendo la nueva construcción con capital privado —relativamente libre de restricciones— y con capital público. En realidad, la máquina del mercado inmobiliario siempre construye viviendas para el mercado de lujo y sólo con subsidios masivos construye para satisfacer las necesidades de la mayoría. La prioridad que recibe la nueva construcción contrasta con la falta de inversiones en la vivienda social, la vivienda construida y los barrios consolidados, donde las mismas inversiones podrían extenderse a numerosos beneficiarios, muchísimos más de los que se benefician de los departamentos nuevos, y en muchos centros urbanos, incluyendo São Paulo, Nueva York, Dubai y la ciudad de México, hay vivienda nueva que queda vacía porque su uso principal es la especulación.

## EL MITO DE LA DENSIFICACIÓN Y LA VERTICALIDAD

Una nueva ficción ha venido ganando terreno en el campo de la planificación urbana. Es la idea de que los nuevos centros urbanos, más densos, construidos por el capital financiero y inmobiliario, son por definición más eficientes en el uso de energía, son más “verdes” y serán la solución a la crisis del calentamiento del planeta. El alcalde de Nueva York, Michael Bloomberg, uno de los hombres más ricos del mundo, ha creado la impresión de que su intensa promoción durante la última década de la construcción de miles de condominios de lujo es necesaria para la sustentabilidad ambiental de la ciudad y el planeta. Su Plan NYC2030 propone la construcción de viviendas para más de un millón de nuevos habitantes y el mejoramiento del ambiente urbano en los centros más densos (con nuevos espacios públicos, ciclovías y parques); pero el Plan NYC2030 no es un plan sino un proyecto de especulación inmobiliaria vestido de verde (Angotti, s/a; ver Brash, 2011 y Angotti, 2008). En los días que corren varios estudiosos han mencionado a la ciudad de Nueva York bajo Bloomberg, donde cada noche más de 50 mil personas duermen en refugios y más de un millón reciben ayuda para alimentarse, como el modelo que deben seguir otras ciudades (Glaeser, 2011 y Owen, 2009).

## EL MITO DE LA CASA EN PROPIEDAD: EL SUEÑO DE NORTEAMÉRICA

En Estados Unidos la política nacional de vivienda en los últimos 60 años se ha basado en la promoción de construcciones nuevas y en la difusión de casas en propiedad. Inspirado en el mito de la frontera, en la leyenda del oeste norteamericano y en la expansión del imperio durante los siglos XIX y XX, el mito de la casa unifamiliar en propiedad como el “sueño americano” ha dominado la política de vivienda de los dos grandes partidos políticos, el Republicano y el Demócrata. Mediante sus programas de ayuda económica en América Latina, el gobierno estadounidense promueve la ficción de que la solución a los problemas urbanos reside en la transformación de la vivienda social en propiedad privada, lo que generaría un mercado de compraventa del suelo que debería funcionar de manera mágica para estimular la acumulación de capital en beneficio de los residentes humildes de los barrios de todas las ciudades. Sin embargo, la paradoja es que después de décadas de promoción de la propiedad privada en Estados Unidos y de los grandes beneficios fiscales para favorecer a los propietarios, tras la última crisis financiera de 2008, más de 10 millones de personas perdieron sus casas, y hasta hoy el privilegio de ser propietario ha sido negado a una gran parte de los afroestadunidenses porque la discriminación racial es otra institución histórica que no se da por vencida. A pesar de esto, el gobierno estadounidense sigue promoviendo el mito de que la solución a la crisis de la vivienda en América Latina es la división del suelo urbano en propiedades privadas.

## EL MITO DEL GOBIERNO POBRE Y SIN CAPACIDAD

Si el sueño liberal se basa en la primacía de la propiedad privada, también requiere la convicción de que el Estado siempre carece de la capacidad de actuar en el campo de la vivienda y nunca posee los recursos suficientes. Según este mito, la solución es una *public-private partnership* en la cual el sector privado predomina. Estas creencias promovidas por el Consenso de Washington no incluyen el dato más relevante, que el gobierno de Estados Unidos ha intervenido masivamente en los mercados del suelo urbano y de la vivienda. Dos grandes intervenciones de Estado —el establecimiento de subsidios públicos a las hipotecas privadas y la construcción del sistema nacional de carreteras— hicieron posible la gran onda de crecimiento urbano después de la Segunda Guerra Mundial. Y el subsidio habitacional más generoso del gobierno nacional no es el subsidio al programa de viviendas públicas —que se reduce cada año, por lo que en la última década más de 100 mil unidades de viviendas públicas tuvieron que ser demolidas—, sino el beneficio fiscal a favor de los propietarios de casas.

## EL MITO DE LA VIVIENDA SOCIAL SIN PLANIFICACIÓN

Si en la historia del siglo XIX y primera mitad del XX en América Latina predominaron las grandes luchas revolucionarias por las tierras campesinas, desde mediados del siglo pasado ha prevalecido la lucha por el suelo urbano. La resistencia a la invasión del capital en los medios rurales no fue suficiente para detener el monopolio del capital sobre la producción agrícola en cada país y en el mercado internacional. Siguiendo el modelo del capitalismo industrial que llegó a dominar en Europa en el siglo XIX, la industrialización de la agricultura rural ha facilitado la formación de una gran reserva laboral en los centros urbanos.

Pero a pesar del rol dominante del capital, no fueron los propietarios urbanos, grandes y pequeños, ni sus arquitectos y urbanistas, quienes tuvieron mayor injerencia en el desarrollo de las ciudades latinoamericanas. Una parte de la infraestructura urbana fue construida por los Estados siguiendo modelos importados del norte y de Europa, en pocas instancias integradas con las tradiciones locales; pero las grandes ciudades crecieron con infraestructura y casas diseñadas y construidas por los mismos habitantes en terrenos ajenos y públicos. Las *favelas*, *barriadas*, y *barrios* constituyen la mayor parte de las construcciones y ocupan una porción considerable del espacio urbano regional.

La gran mentira es que estos asentamientos no fueron planificados. Si la planificación urbana es la aplicación del conocimiento humano a la formación de un ambiente en el que se pueda vivir, entonces fueron planificados, pero no en la manera dictada por la economía y la cultura dominantes, ni como reflejo de las ideas iluminadas de las clases dominantes, pero sí obedecieron a las necesidades de la sobrevivencia y representaron el ajuste práctico de los habitantes a la realidad. En respuesta a estos acontecimientos, los gobiernos y los profesionistas urbanos adoptaron políticas de permisividad ante los hechos o, en el peor de los casos, promovieron una represión abierta.

Las luchas en defensa del suelo urbano —mediante ocupaciones, protestas, huelgas y la formación de movimientos políticos— son fundamentales en la pugna por el derecho a la ciudad, aunque, como todos los movimientos sociales, no duran mucho tiempo y nunca persisten en la misma forma. Lo que sí es importante subrayar es que en el fondo el problema principal no es el derecho legal y constitucional sino la lucha por el poder en el acceso, control y uso del suelo urbano. En este sentido, el desarrollo urbano y la planificación urbana son básicamente procesos políticos en los que está presente la lucha milenaria por la tierra.

## EL ORIENTALISMO URBANO: A LA RAÍZ DE LOS MITOS

Un brillante análisis de Edward Said (1979) nos puede ayudar a entender la profunda división en la teoría y la práctica del urbanismo. Said reconoció el *orientalismo* como la apropiación de las culturas de las colonias por los intelectuales del Imperio Británico. Creo que también podemos reconocer que hay un *orientalismo urbano*, nacido en los centros imperiales de la época “poscolonial”, manejado por los grandes expertos del urbanismo y de planificación urbana; asimilado y adaptado por los profesionales y expertos nacionales entrenados en el norte o en las universidades nacionales que han copiado los esquemas orientalistas.

Una parte de la ideología orientalista es la *falacia urbana*, la idea de que el problema está en la estructura física de la ciudad y que la solución es cambiarla con la creación de nuevos enclaves, más modernos y perfectos, más densos, más limpios (y más occidentales), y la eliminación de los asentamientos supuestamente “caóticos” que, dicen, hacen inoperante todo tipo de planificación, racionalidad y armonía. Es la noción dualista de la ciudad y la metrópolis formal e informal, el barrio formal e informal, y la vivienda formal y moderna *versus* la vivienda informal, insalubre y peligrosa. Con el orientalismo también se maneja el tema de la violencia en el continente. Las grandes metrópolis nacieron en el mar de violencia que, desde la Colonia hasta la actualidad, ha sido de suma utilidad para conservar el poder. La violencia es tal vez el problema social más grave en todas las Américas, pero el orientalismo urbano maneja el tema para justificar más segregación, más inequidad. En este mundo dual, el derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda son reservados sólo para los que tienen el privilegio de vivir en una ciudad formal y planificada.

## LAS ALTERNATIVAS

Anticipando la urbanización total del siglo XXI, y también los trastornos debidos al cambio climatológico y a la contaminación ambiental en el mundo, hay pocas esperanzas de que las soluciones puedan originarse en los países que controlan, consumen y desgastan más recursos, en los que utilizan la violencia organizada para mantener supremacía y en los que están imbuidos de la cultura orientalista. Creo que hay muchas esperanzas todavía para cambiar de ruta; pero las alternativas más factibles están hoy en las periferias y no en los centros, en los márgenes del orientalismo y del capitalismo global, y en las tierras urbanas y rurales que permanecen fuera del mercado global.

Creo que las esperanzas están en las comunidades indígenas donde la noción de la tierra como mercancía sigue siendo ajena; en una Bolivia posiblemente refundada bajo principios que respetan no solamente el derecho a la ciudad sino también el derecho de la naturaleza y de otras especies vivientes; en los zapatistas y sus antiguas y nuevas formas de democracia vinculada a la tierra; en el Movimiento de los Sin Tierra de Brasil, donde millones de habitantes de las ciudades y del campo tratan de cambiar el régimen del suelo, tanto urbano como rural, a un modelo más justo, y en los habitantes de la vivienda social en las metrópolis que siguen luchando por un futuro más promisorio. Pero éstas son corrientes todavía minoritarias en un mar siempre lleno de explotación, enclaves, desplazamientos e injusticias, donde los derechos del capital anulan las declaraciones y reformas que buscan hacer efectivo el derecho a la vivienda.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANGOTTI, Thomas. 2013. "Urban Latin America: Violence, Enclaves and Struggles for Land". *Latin American Perspectives*, vol. 40:2, núm. 189, marzo, pp. 5-20.
- . 2012. *The New Century of the Metropolis: Urban Enclaves and Orientalism*. Nueva York: Routledge.
- . 2008. *New York for Sale: Community Planning Confronts Global Real Estate*. Cambridge: MIT Press.
- . 1993. *Metropolis 2000: Planning, Poverty and Politics*. Nueva York: Routledge.
- . s.f. "Is New York's Sustainability Plan Sustainable?". *Sustainability Watch Working Paper* Disponible en [www.hunter.cuny.edu/ccpd/sustainability-watch](http://www.hunter.cuny.edu/ccpd/sustainability-watch).
- BRASH, Julian. 2011. *Bloomberg's New York: Class and Governance in the Luxury City*. University of Georgia Press.
- GALEANO, Eduardo. 1998. *Patatas arriba: La escuela del mundo al revés*. México: Siglo XXI.
- GLAESER, Edward. 2011. *Triumph of the City*. Nueva York: Penguin.
- HARVEY, David. 2000. *Spaces of Hope*. Berkeley: University of California Press.
- MARICATO, Erminia. 2011. *O Impasse da Política Urbana no Brasil*. Petrópolis: Editora Vozes.
- MOLOTCH, Harvey. 1976. "The City as Growth Machine: Toward a Political Economy of Place", en *The American Journal of Sociology*, vol. 82, núm. 2, pp. 309-332.
- OWEN, David. 2009. *Green Metropolis: Why Living Smaller, Living Closer, and Driving Less are the Keys to Sustainability*. Nueva York: Riverhead Books.
- SAID, Edward. 1979. *Orientalism*. Nueva York: Vintage.



# LA COOPERATIVA PARA LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN MÉXICO

---

Brenda Merlos González\*  
Rosalía López Paniagua\*\*

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo de vivienda constituye en la actualidad un pilar fundamental de la política gubernamental mexicana; su impulso ha sido un tema central en la agenda pública, sobre todo en los últimos dos sexenios de la administración pública federal; pero más que por su importancia y alcances en el ámbito social, la política habitacional ha cobrado importancia por los factores económicos implícitos en el desarrollo residencial.

Es por la relevancia de la multiplicidad de factores y ámbitos que involucra el hábitat que la intervención del Estado resulta indispensable, lo que debería redundar en el diseño de políticas públicas que fomentaran el desarrollo de vivienda adecuada, en concordancia con las necesidades sociales; en otras palabras, se requiere de la creación de políticas capaces de mejorar las condiciones de vida de la población.

En este sentido, la política pública en materia de vivienda debería proveer instrumentos congruentes para la solución de la problemática habitacional prevaleciente en el país, garantizando en un primer momento el acceso a una vivienda digna, es decir, en condiciones de habitabilidad, situada en un entorno que permita el desarrollo del individuo y que propicie una mejor calidad de vida (Bobadilla, 2005).

Sin embargo, en México, como en la mayoría de los países latinoamericanos, la transición entre el Estado benefactor proveedor directo de bienes y el Estado promotor de la iniciativa privada ha dejado de lado bienes, como la vivienda, al libre juego del mercado (Samuelson, 1954), y como consecuencia de ello se puede observar el inminente cambio en la política gubernamental para la vivienda, y como ésta ha sido definida por el peso económico de la industria de la construcción y de la producción de vivienda, que ha dejado en manos de las grandes constructoras de vivienda su producción mediante grandes conjuntos habitacionales, que resultan

---

\* Maestra en Ciencias en Desarrollo Local por la Facultad de Economía de la Universidad Michoacana.

\*\* Doctora en sociología, investigadora titular en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM.

favorables a los intereses económicos de las empresas constructoras pero que no se traducen en espacios habitables para quienes las adquieren.

De acuerdo con el INEGI, para 2010 la industria de la construcción en México tuvo un peso de 6.4% del PIB. Específicamente, en el rubro de vivienda de interés social<sup>1</sup> fueron edificadas 1 004 942 viviendas, de las cuales 66% fueron construidas por empresas desarrolladoras y para las cuales fueron otorgados 628 mil financiamientos directos provenientes de los institutos de los fondos de vivienda para los trabajadores (INFONAVIT, FOVISSSTE y SHF) y 425 mil cofinanciamientos en diferentes modalidades. Sin embargo, y pese al incremento observado en la producción residencial en el país en los últimos años, y sin importar los recursos invertidos en el otorgamiento de créditos para su obtención, para el mismo año el rezago habitacional fue de 8.9 millones de viviendas, según datos de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).

Derivado del sentido economicista, la concepción de la vivienda de interés social se ha venido modificando para producir un alto volumen de vivienda a un relativo bajo costo, sin que medie la regulación del Estado a fin de garantizar mínimos aceptables para una vivienda, ni una reglamentación específica en cuanto al entorno y las condiciones en que se edifica. Este problema es el que se aborda en esta ponencia, donde se explora además, tomando como referencia la experiencia que al respecto se tiene en España, la alternativa de la cooperativa como una forma de acción colectiva para mejorar el acceso y el hábitat de las viviendas comprendidas en la categoría de vivienda de interés social, que en México se han construido mediante grandes conjuntos habitacionales.

## MERCANTILIZACIÓN DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN MÉXICO

La adopción en México del modelo económico neoliberal, a partir de 1980, implicó la transformación del Estado, lo que a su vez modificó las formas de intervención gubernamental en los ámbitos económico y social, dando como resultado un notorio incremento en los índices de pobreza, así como en el deterioro general del bienestar social. Las políticas de ajuste estructural puestas en marcha en la década de 1980 generaron que los presupuestos más amplios del gasto público se destinaran a rubros eminentemente económicos, tales como el pago de la deuda externa, en tanto que los presupuestos en gasto social se vieron disminuidos considerablemente,

---

<sup>1</sup> Según la Ley de Vivienda, deberá entenderse por vivienda de interés social aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona de que se trate.



lo que demostraba la prioridad que se le daba a los intereses del mercado muy por encima del bienestar social, y un ejemplo de ello ha sido la política de vivienda (López, 2004).

La reconversión del Estado al rol de promotor de la participación de los capitales privados en los diversos sectores productivos del país propiciaron que sectores como el de la vivienda quedaran abiertos al libre juego del mercado y que institutos como el FOVISSSTE y el INFONAVIT, antes orientados a proveer y garantizar el acceso a la vivienda para los sectores más desprotegidos, aunque nunca cumplieron cabalmente este objetivo, fueron transformados en meras instituciones financieras, concretando en ellos instrumentos que en la actualidad favorecen el desarrollo de vivienda masiva, bajo una lógica mercantil, lo que generó que la vivienda social sea en la actualidad uno de los negocios más lucrativos del país, se estima hasta en 40% los márgenes de utilidad para las empresas desarrolladoras de vivienda.<sup>2</sup>

Hoy en día es posible observar en todo el territorio mexicano la construcción de un sinnúmero de conjuntos habitacionales, que a simple vista se caracterizan por su homogeneidad, la mayoría de los cuales se edifican en condiciones muy por debajo de los estándares mínimos de habitabilidad establecidos en consensos internacionales, Habitat International Coalition, por ejemplo, señala 60 metros cuadrados como espacio mínimo para el establecimiento de un entorno social, familiar y biológico adecuado. Partiendo de esta premisa, encontramos que en México más de 60% de la vivienda ofertada por desarrolladoras se sitúa muy por debajo de ese criterio.

Bajo esta lógica, es posible observar tendencias generales en la producción habitacional, como la reducción de las dimensiones físicas de la vivienda y el aumento en el volumen de viviendas por conjunto habitacional, lo que redundó en el aumento de la densidad, el hacinamiento y la precariedad habitacional. La dimensión urbana de la vivienda también se ha visto afectada por esta forma de producción de vivienda en aspectos territoriales, cada vez es más común encontrar conjuntos urbanos de interés social en las periferias de las ciudades, lo que modifica significativamente las dinámicas urbanas de movilidad, equipamiento y acceso a los servicios.

La producción de vivienda de interés social, bajo estos parámetros, no sólo no ha representado una solución a los complejos problemas del hábitat<sup>3</sup> en nuestro país, sino que, por el contrario, ha traído consigo nuevas problemáticas, como la

---

<sup>2</sup> Son empresas que integran los servicios de construcción, comercialización y administración de conjuntos habitacionales, principalmente de vivienda de interés social.

<sup>3</sup> Entendido como el espacio que reúne las condiciones adecuadas para que la especie pueda residir y reproducirse, perpetuando su presencia.

insustentabilidad a largo plazo de los conjuntos habitacionales, el abandono de vivienda, el endeudamiento familiar y la consecuente pérdida del patrimonio.

Sin embargo, la complejidad del problema del hábitat social no sólo se remite a sus condiciones de producción; los mecanismos y la garantía de acceso también son temas álgidos de la política gubernamental en materia de vivienda. En este sentido, los esfuerzos gubernamentales se han enfocado hasta ahora en el financiamiento, que a su vez se subordina a otros factores, también de orden económico, como el acceso a la seguridad social y el cumplimiento de ciertas condiciones laborales y salariales.

La conjunción de todos estos factores, en combinación con las dificultades de acceso al suelo, por su elevado costo, y la escasa capacidad de ahorro derivada de las limitaciones del ingreso per cápita, han consolidado, casi como única alternativa para los trabajadores, la de adquirir una vivienda con alguna de las seis desarrolladoras que actualmente operan en el territorio nacional. Bajo estas circunstancias, una decisión tan compleja como es la adquisición de una vivienda y el hábitat que implica queda supeditada a las capacidades económicas para la obtención de un financiamiento, y no a la satisfacción de las necesidades biológicas, culturales y sociales.

## LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN MÉXICO

En México, el problema de la vivienda es un claro reflejo de la desigualdad económica y de las asimetrías sociales, al subordinarse el acceso a la vivienda a la capacidad adquisitiva se ha venido gestando un modelo muy excluyente (Boils, 2007).

Un factor fundamental, y que define en gran medida la situación actual de la vivienda, es el modo de producción; en función de los cambios tecnológicos, hoy en día es posible apreciar una producción de vivienda en gran volumen, que si bien podría hacer frente en número al rezago habitacional que prevalece, también conlleva aspectos muy negativos, como la precarización física de la vivienda, la disminución de la calidad de la edificación y las malas condiciones de habitabilidad. Esta situación también es un reflejo de la enorme libertad con que se desempeñan las grandes desarrolladoras en la ejecución de las estrategias públicas de vivienda (Coulomb, 2007).

En México, un volumen importante de la vivienda social es producida por empresas privadas que integran los servicios de construcción, comercialización y adjudicación; estas empresas son comúnmente llamadas *desarrolladoras de vivienda*, que se han convertido en actores privilegiados de la actividad productiva del país en el ramo, puesto que la política gubernamental y las acciones en materia de vivienda

han conducido a la creación de un vasto mercado de vivienda monopolizado por unas cuantas compañías.

Para valorar el peso de la industria de la construcción y de la edificación residencial es conveniente repasar algunas cifras. Se estima que Corporación GEO, Desarrolladora HOMEX, URBI, Consorcio ARA, Sare Holding y Consorcio Hogar (las que, además, conforman el Índice Hábitat de la Bolsa Mexicana de Valores), con su volumen de ventas, en el segundo trimestre de 2011 representaron 1.4% del PIB de la edificación de casas solas, condominios y departamentos (CIDOC-EVAM, 2011).

La forma predominante en el desarrollo de vivienda de interés social ha sido el *gran conjunto habitacional*. Esta forma de producción se presenta en casi todas las ciudades del país, obviando no sólo las especificidades de la región en donde se emplaza, sino igualmente las del país, por lo que es posible observar que esta tipología de vivienda aparece en todo México, pero también en Latinoamérica, en Estados Unidos y en Europa, por lo que puede decirse que se trata de un fenómeno global (Maycotte, 2009).

Este modelo ha sido adoptado por la mayoría de los desarrolladores, puesto que permite obtener las máximas ganancias con la optimización de los recursos productivos y tecnológicos. Como consecuencia de esta homologación en la producción habitacional, encontramos que la gran mayoría de esas viviendas son unifamiliares y están asentadas de manera expansiva en las periferias de las grandes ciudades en grandes bolsones residenciales con muy pocos lotes para actividades económicas y de servicios (Maycotte, 2009).

Sin duda, la vivienda de interés social es una manifestación de las necesidades sociales, familiares, y el desarrollo habitacional en teoría está concebido para garantizar el acceso a la vivienda a los sectores de la clase trabajadora de más bajos ingresos (Villavicencio, 2000). Sin embargo, en la mayoría de los desarrollos de vivienda el sentido social de la vivienda se diluye en el peso económico de los aspectos financieros, lo que provoca que el bienestar social se deseche o minimice. De esta manera, la vivienda queda reducida a su función de mercancía, a la que la población accede obligadamente ante la falta de alternativas más acordes con sus necesidades, "...lo que los convierte en espacios de conflicto, focos de malestar social que se expresa en transformaciones del diseño original de la vivienda, inseguridad, violencia y rechazo de las ordenanzas mínimas de convivencia" (Cervantes, Maya y Borja, s/a).

Esta marcada tendencia a privilegiar el objetivo económico por encima del social ha derivado en la creación de un vasto mercado de vivienda cuyo valor y condiciones de financiamiento excluyen a un amplio sector de la población, originando marcados procesos de exclusión y segregación de la población en relación con la renta percibida.

## **LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN EL DESARROLLO DE COOPERATIVAS DE VIVIENDA**

Al observar un sistema económico centrado en el mercado y donde las empresas de capital privado son actores privilegiados, resulta necesario pensar en la reorganización de las actividades económicas para superar la exclusión estructural, pero también para posibilitar la construcción de sistemas orgánicos de producción y reproducción con base territorial (Coraggio, 2009).

Una forma alternativa para la reorganización de la actividad económica ha sido el cooperativismo, que al asumirse como una fórmula asociativa y participativa ha resultado ser una vía adecuada para la activación de procesos de transformación socioeconómicos en los ámbitos locales. En el caso específico de la vivienda, el cooperativismo ha resultado ser en muchos países, particularmente en España, una vía alterna para el logro del objetivo de proveer de vivienda digna y adecuada, además de que contribuye a la democratización de los procesos productivos y de promoción de la participación social, incluso en contextos donde predomina la economía de mercado.

En España, así como en México, la sobreproducción de vivienda, en combinación con sus elevados costos y las limitaciones que suponen los niveles de renta de algunos sectores de población para acceder a ella, han propiciado un número cada vez mayor de viviendas en abandono, lo que ha derivado en la constitución de un parque de viviendas sobredimensionado, infrautilizado y sobrevalorado (Rodríguez, 2010).

Frente a este modelo economicista, prevaleciente no sólo en el desarrollo de vivienda sino en la política y en la empresa, está el cooperativismo. Éste permite integrar los intereses sociales, comunitarios y particulares de quienes participan en él. El cooperativismo permite la democratización económica al legitimar y permitir la creación de mecanismos efectivos de participación social (Divar y Gadea, 2007).

La promoción de cooperativas de vivienda ha constituido un mecanismo eficiente para resolver el grave problema habitacional existente en muchos países tanto en Europa como en América Latina, tal como puede observarse en Italia, Portugal, Suecia, Alemania y Uruguay, por mencionar algunos, ya que permite abonar el complejo problema del hábitat, que comprende el contexto de sus especificidades históricas, culturales y económicas, y no sólo el de la vivienda. Es un mecanismo que ha posibilitado la articulación de procesos para la producción social del hábitat a través de la integración social y participación de los diferentes actores gubernamentales y de la sociedad civil.

Particularmente en España, las cooperativas de vivienda durante décadas han constituido una alternativa al problema del acceso a la vivienda en diferentes

épocas y situaciones económicas y sociales. Dichas cooperativas observaron un crecimiento significativo en los años sesenta, ligadas directamente a la legislación protectora de la vivienda social y a la producción de vivienda protegida; durante 1980 presentaron un proceso de fuerte expansión, impulsado por las políticas de vivienda de gobiernos municipales y autonómicos que apoyaron explícitamente este modelo de promoción inmobiliaria (Gómez, 2004).

Se estima que en la actualidad las cooperativas contribuyen significativamente a la promoción de vivienda con una participación aproximada de 10% en el sector inmobiliario (Concovi, 2011), lo que permite afirmar que se han constituido como un mecanismo adecuado para resolver problemas de vivienda, además de colaborar con el desarrollo de los planes y programas de vivienda en las diferentes regiones del territorio español. Se pueden considerar también como un instrumento para las administraciones públicas, en la medida en que propician la organización eficaz de los mercados, como agentes correctores y dinamizadores en el mercado inmobiliario.

Asimismo, cabe destacar su contribución a regular los precios y las condiciones de las zonas en donde actúan. Cuando las sociedades cooperativas funcionan adecuadamente, aportan ventajas de orden económico, financiero, técnico y social en la promoción de vivienda, creando una competencia significativa frente a las formas de promoción convencionales, sean cuales sean los tipos de vivienda, pudiendo incluir a cualquier sector de la población en sus procesos (Gómez, 2004).

Así, el desarrollo cuantitativo de dichas cooperativas arroja una media de unas 30 mil viviendas por año, según datos de la Concovi, lo que representa aproximadamente 10% de la oferta de vivienda de dicho país.

Aunado a las cifras de producción de vivienda, la conformación de sujetos colectivos permite fortalecer las estructuras sociales al mismo tiempo que redundan en su capacidad para incidir en múltiples campos, de forma que es posible potenciar los alcances en la solución de problemáticas en diversos ámbitos, tales como los económicos y sociales, como es el caso del desarrollo de vivienda.

El desarrollo del cooperativismo, particularmente de vivienda, presenta una tendencia de continuidad en la organización social, lo que posibilita que al término del objetivo de provisión de vivienda puedan incursionar en la gestión y fortalecimiento comunitario mediante mantenimientos de espacios accesorios a las viviendas, en la promoción de actividades culturales y de servicios de comercio comunitario, incluyendo en algunos casos iniciativas educativas y de protección social para poblaciones vulnerables (Carreira, 2002).

En este orden de ideas, el cooperativismo en el desarrollo de vivienda, especialmente en los grandes conjuntos habitacionales, conlleva ventajas en el orden

económico, social y productivo, las cuales es conveniente considerar como una alternativa para mejorar el hábitat de una amplísima población.

### **LA COOPERATIVA COMO FORMA DE PRODUCCIÓN Y ACCESO A LA VIVIENDA SOCIAL**

Al reemplazar a la empresa privada en la construcción y comercialización de vivienda es posible la reducción del costo de la vivienda, la eliminación del margen de utilidad sobre el costo del suelo, la edificación y la comercialización. Así, la vivienda producida bajo el modelo del cooperativismo incide directamente como un elemento capaz de regular tanto el costo del suelo como el de la vivienda.

En este mismo sentido la constitución de un capital social permite absorber directamente los costos parciales o totales del suelo, de la gestión legal o de la edificación, haciendo posible así que disminuyan los montos del financiamiento. Al reducirse los montos del financiamiento hipotecario, se reducen automáticamente el nivel de endeudamiento de los trabajadores y la vida del crédito.

En relación con los aspectos de la edificación de la vivienda, la cooperativa implica la participación de sus socios en la determinación de las dimensiones físicas de una vivienda, es decir, de las superficies de terreno y metros construidos, los materiales de construcción y los procedimientos constructivos, es decir, las dimensiones de las promociones habitacionales; de esta forma se posibilita el acceso a una vivienda en función de las necesidades de las personas y no del margen de ganancia esperado por una empresa. La vivienda desarrollada bajo el modelo cooperativo implica, además, la consideración de la sustentabilidad social y ambiental.

Las cooperativas de vivienda, como forma de acceso a la vivienda, también han logrado constituirse en una alternativa que permite hacer frente a las grandes fallas que presenta el mercado en la garantía de acceso a la vivienda. En este sentido, el cooperativismo supone un modelo incluyente, democrático y participativo, lo que posibilita la incorporación de cualquier persona con necesidades de vivienda, incluso de los sectores de la población excluidos por las condiciones socioeconómicas (salariales, laborales, migratorias, etcétera) que supone el acceso a la vivienda en la lógica del libre mercado.

### **LA COOPERATIVA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO**

En este sentido, las organizaciones cooperativas juegan un rol fundamental en los procesos de desarrollo local. Da Silva y Salanek (2009:59) afirman que “las cooperativas actúan en regiones delimitadas y crean un fuerte vínculo con la comunidad

local; sus contribuciones con el desarrollo local son oriundas de la propia cultura e ideología de las cooperativas, puesto que esas organizaciones se forman por la gente que busca en la cooperación solidaria y conjunta obtener mejores resultados para su actividad individual". En tal sentido, el modelo cooperativista constituye una forma de organización participativa que permite potenciar el capital social por encima del financiero, posibilitando el planteamiento de iniciativas de carácter colectivo que en suma resulten productivamente eficientes, útiles socialmente y fundados sobre una gestión solidaria dirigida al desarrollo de la comunidad local (Fernández, Narváez y Senior, 2010).

De acuerdo con García Gutiérrez (2007), las cooperativas favorecen el desarrollo local al ser asociaciones que se encuentran particularmente ligadas al territorio, ya que están vinculadas directamente a las personas que las integran y éstas lo están al territorio, es decir, que existe un alto grado de pertenencia entre los socios y el tejido local, además de que en ellas se conjuntan las potencialidades personales, que al coordinar recursos en forma colectiva contribuyen al bienestar de su entorno (Cuñat y Coll, 2007).

En suma, la vivienda desarrollada bajo procesos de participación y democratización es un elemento que promueve condiciones de equidad social y contribuye a la solución del problema del hábitat a través del acceso a una vivienda adecuada, ya que incide directamente en el mercado habitacional, así como en los factores sociales y culturales que implica el hábitat.

## CONCLUSIONES

En México, la reconversión del rol del Estado al de promotor de la participación de los capitales privados en los diversos sectores productivos del país propició que sectores como el de la vivienda quedaran abiertos al libre juego del mercado, ocasionando que la vivienda de interés social sea en la actualidad uno de los negocios más lucrativos del país, se estiman hasta en 40% los márgenes de utilidad para las empresas desarrolladoras de vivienda.

La oferta de vivienda que predomina, de grandes conjuntos habitacionales, se concentra en seis empresas desarrolladoras y su producción en más de 60% se sitúa muy por debajo de los estándares internacionales de habitabilidad para la satisfacción de las necesidades biológicas, culturales y sociales.

Bajo esta lógica, es posible observar tendencias generales en la producción habitacional, como la reducción de las dimensiones físicas de la vivienda y el aumento en el volumen de viviendas por conjunto habitacional, lo que redundará en aumento de la densidad, el hacinamiento y la precariedad habitacional.

La producción de vivienda de interés social, bajo estos parámetros, no sólo no ha representado una solución a los complejos problemas del hábitat en nuestro país, sino que, por el contrario, ha generado nuevas problemáticas, como la insustentabilidad, el abandono de vivienda, el endeudamiento familiar y la consecuente pérdida del patrimonio, además de la ruptura del tejido social, violencia, etcétera.

Frente a este modelo economicista, el cooperativismo permite integrar los intereses sociales, comunitarios y particulares de quienes participan de él. Además, permite la democratización económica, legitimando y permitiendo la creación de mecanismos efectivos de participación social.

Las cooperativas de vivienda han constituido un mecanismo eficiente para resolver el grave problema habitacional existente en muchos países tanto en Europa como en América Latina. Ha posibilitado la articulación de procesos para la producción social del hábitat a través de la integración social y participación de los diferentes actores gubernamentales y de la sociedad civil.

Particularmente en España, las cooperativas de vivienda durante décadas han constituido una alternativa al problema del acceso a la vivienda en diferentes épocas y situaciones económicas y sociales, impulsadas por las políticas de vivienda de gobiernos municipales y autonómicos en una perspectiva integral.

La experiencia cooperativa en España constituye un referente importante para formular una alternativa a la problemática, no sólo de la vivienda de interés social en México, sino también para avanzar hacia una visión de hábitat que se hace urgente frente al difícil contexto habitacional y de conflicto social en que nos encontramos.

## BIBLIOGRAFÍA

- BOBADILLA Bolívar, Leonel F. 2005. "La política de vivienda en México: una reflexión sobre su aplicabilidad". *Hitos de Ciencias Económico Administrativas*, núm. 30, mayo-agosto. México: Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.
- BOILS, Guillermo. 2007. "Balance y perspectivas de la vivienda en México", en José Luis Calva (coord.). *Agenda para el desarrollo*. Ciudad de México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados.
- CARREIRA, Gonçalo. 2002. "Las sociedades cooperativas de vivienda y construcción. El caso portugués". *Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 76. Escuela de Estudios Cooperativos, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- CERVANTES Borja, Jorge, Esther Maya y J. Guadalupe Martínez. s/f. *Evaluación de la habitabilidad de la vivienda social producida industrialmente en México*. Mérida: Facultad de Arquitectura, Universidad Autónoma de Yucatán.



- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN DE LA CASA A. C. 2011. *Estado actual de la vivienda en México 2011*. Ciudad de México: CIDOC-SHF.
- CORAGGIO, José Luis. 2009. "Los caminos de la economía social y solidaria". *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 33, enero. Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de Ecuador.
- COULOMB, René. 2007. "El derecho a la vivienda en México: el desafío de la universalidad y la inclusión social", en José Luis Calva (coord.), *Derechos sociales y desarrollo incluyente*. Colección Análisis Estratégico para el Desarrollo. Ciudad de México: Juan Pablo Editores.
- CUÑAT, Rubén, y Vicente Coll. 2007. "¿Contribuyen las cooperativas de reciente creación al desarrollo local? Una visión desde los principios cooperativos". *Revista Venezolana de Economía Social*, año 7, núm. 13, pp. 8-29. Caracas, Venezuela.
- DIVAR Garteiz-Aurrecoa, Javier, y Enrique Gadea Soler. 2007. "Desarrollo territorial, participación y cooperativismo". *Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 92. Escuela de Estudios Cooperativos, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- FERNÁNDEZ, Gladys, Mercy Narváez y Alexa Senior. 2010. "Organizaciones cooperativas en el contexto del desarrollo local: una aproximación para su estudio". *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 15, núm. 49, pp. 87-102. Venezuela: Universidad del Zulia.
- GÓMEZ Aparicio, Antonia Pilar. 2004. "Las sociedades cooperativas de vivienda. Especial referencia al País Vasco". *Cuadernos de Gestión*, vol. 4, núm. 2. Madrid: Escuela de Estudios Cooperativos-Universidad Complutense de Madrid.
- LÓPEZ Paniagua, Rosalía. 2004. *Pobreza urbana y neoliberalismo en México. Formas de acceso a la vivienda y alternativas de política social*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM.
- MAYCOTTE Pansza, Elvira. 2009. *Espacios abiertos y calidad de vida en conjuntos habitacionales organizados en condominio: el caso de la vivienda de tipo económico en Ciudad Juárez, Chihuahua*. Ciudad de México: INFONAVIT, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- RODRÍGUEZ López, Julio. 2010. "Mercado y política de vivienda en España". *Ciudad y Territorio: Estudios territoriales*, núm. 167. Ministerio de Vivienda, España.
- ROMERO de García, Eunice. 2002. "Claves para entender el desarrollo endógeno en la globalización", *Revista Opción*, año 18, núm. 37, pp. 139-165. Maracaibo: Facultad Experimental de Ciencias, Universidad del Zulia.
- SAMUELSON, P. A. 1954. "The Pure Theory of Public Expenditure". *The Review of Economics and Statistics*, 36. Massachusetts: Harvard University's Kennedy School of Government, Cambridge.
- VILLAVICENCIO Blanco, Judith (coord.). 2000. *Condiciones de vida y vivienda de interés social en la Ciudad de México*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa/UAM Azcapotzalco.



# **EL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA. RESULTADOS DE DOS ADMINISTRACIONES 2000-2012. INDICADORES DE LA VIVIENDA ADECUADA; AVANCE EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL MILENIO Y DE LA POLÍTICA HABITACIONAL**

---

Georgina Sandoval\*

## **INTRODUCCIÓN**

Los acuerdos internacionales como la Declaración del Milenio, y con ella sus Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y sus metas, no deben ser sólo una declaración política; su compromiso incluye para 189 gobiernos, en este caso para el gobierno mexicano, la generación de un sistema de indicadores que basados en resultados, constata cumplimiento y ejercicios de transparencia y, lo más importante, que sirvan para el diseño o el rediseño de las políticas públicas de la población pobre del país.

Por otro lado, es importante no olvidar la referencia del concepto e indicadores del Derecho a la Vivienda Adecuada generado por la ONU y que es la base de la que parten los Objetivos del Milenio. En este trabajo pretendemos encontrar y reconocer la coherencia entre lo que se ha escrito como compromisos-metas y los resultados cuantitativos entre el 2000 y 2012 con base en los informes del propio gobierno mexicano, que pretende ser verificado por los indicadores de la relación vivienda-agua según los resultados que muestran los Censos y Conteos de Población y Vivienda de los años 2000, 2005 y 2010.

Solo así se podrá comenzar a validar si los acuerdos internacionales tienen impactos nacionales. Si estos acuerdos pueden ser identificables y constatables en su pertinencia a escala nacional, si será posible visualizarlos en la escala estatal y municipal, aunque hasta el momento la sociedad en su conjunto desconozca mucho de estos acuerdos internacionales, sólo así podremos constatar si el derecho humano a la vivienda es un derecho aplicable en México.

---

\* Doctora en Urbanismo, profesora-investigadora del Departamento de Investigación y Conocimiento para el Diseño de la División de Ciencias y Artes para el Diseño de la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco y presidenta del Consejo Directivo de Casa y Ciudad A.C.

Se parte de que el Estado mexicano ha rendido informes sobre los avances y resultados de los Objetivos del Milenio en el país para cumplir con su compromiso internacional, pero ¿cumple con sus obligaciones para que el derecho humano a la vivienda adecuada avance gradualmente en su realización? ¿Las políticas públicas —en este caso, la política de subsidio habitacional— son eficientes y atienden a la población en pobreza patrimonial del país? En términos de una metodología de evaluación, los indicadores cuantitativos tendrían que dar respuesta contundente y objetiva.

## ENTRE CONCEPTOS E INDICADORES

La elaboración de las Declaraciones de los Derechos Humanos, como los Derechos Económicos Sociales y Culturales, están a cargo de las Naciones Unidas, y entre los múltiples documentos que apoyan su labor se encuentran los “Observaciones Generales”, también elaborados en la ONU.

Así, el documento que precisa el concepto de vivienda adecuada es la Observación General número 4 (Naciones Unidas, 1991), cuya función es dar interpretación y contenido a los señalamientos del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En el soporte de este pacto participan las consideraciones hechas para la Estrategia Mundial de Vivienda para el año 2000 (Naciones Unidas, 1987) y otras elaboraciones que sobre el derecho a la vivienda se han realizado.

La Observación General número 4 considera que:

El derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare; por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad [...] Así pues, el concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si una vivienda se puede considerar “adecuada”. Se identifican y precisan siete cualidades: a) Seguridad jurídica de la tenencia. b) Disponibilidad de servicios de infraestructura. c) Gastos soportables. d) Habitabilidad. e) Asequibilidad. f) Localización. g) Adecuación cultural.

Estos elementos, además de identificados, son desarrollados, precisados y convertidos en indicadores. El trabajo más preciso se encuentra en el Report Expert Group Meeting on Housing Rights Monitoring (ONU, 2003), sesión celebrada en

noviembre de 2003 con el objeto de discutir el desarrollo y aplicación de los indicadores<sup>1</sup> del derecho a la vivienda (cuadro 1).

**Cuadro 1. Indicadores relacionados con la Observación General número 4**

| Elemento                 | Indicador                                                                                                                                    |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Habitabilidad            | Suficiente área para vivir (personas por cuarto)                                                                                             |
|                          | Durabilidad (porcentaje de viviendas con estructuras permanentes en concordancia con códigos de construcción y leyes)                        |
| Acceso a servicios       | Proporción de hogares en asentamientos precarios ( <i>households</i> ) con acceso a agua potable                                             |
|                          | Proporción de hogares en asentamientos precarios ( <i>households</i> ) con acceso a servicio de saneamiento                                  |
| Proporcionar vivienda    | Proporción del gasto medio mensual de los hogares en tugurio para la propia vivienda                                                         |
| Seguridad de la tenencia | Proporción de hogares en asentamientos precarios en donde aplica la protección contractual                                                   |
| Población sin casa       | Personas sin casa por cada 100 mil habitantes durante un periodo de cinco años                                                               |
| Población en tugurios    | Proporción de población urbana que vive en asentamientos precarios <i>slum</i> durante un periodo de cinco años                              |
| Desalojos forzosos       | Personas sujetas a desalojo forzado por cada 100 mil habitantes durante un periodo de cinco años                                             |
| Estructura legal         | Las normas y estándares sobre el derecho a la vivienda adecuada son involucrados en la Corte                                                 |
|                          | Hay una titulación libre o subsidiada en caso de violación al derecho a la vivienda adecuada                                                 |
|                          | Promedio de tiempo que toma una disputa legal relacionada con el derecho a una vivienda adecuada en la Corte o los tribunales                |
| Política institucional   | Cuál es la proporción de personas que viven debajo de la línea de pobreza que reciben asistencia relacionada con la vivienda                 |
|                          | Los individuos tienen acceso a la información o son consultados acerca de las decisiones que pueden violar su derecho a la vivienda adecuada |
|                          | Hay mecanismos públicos, accesibles localmente, que proveen información y asistencia referida al derecho a la vivienda                       |

Fuente: Elaboración propia.

<sup>1</sup> Elaborado por grupo de expertos.

## LA DECLARACIÓN DEL MILENIO

Por otro lado, la Declaración del Milenio (Naciones Unidas, 2000) se firma con representantes de 189 países miembros de las Naciones Unidas que, teniendo como preocupación la pobreza, los derechos humanos y el buen gobierno, al mismo tiempo que aprueban, se obligan a la rendición de cuentas periódica, fijan metas que deben cumplir en 2015 y en 2020 e identifican indicadores.

**Cuadro 2. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente**

| Objetivo                                        | Metas                                                                                                                                                      | Indicadores*                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7. Garantizar sostenibilidad del medio ambiente | 9. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente    | 25. Proporción de la superficie cubierta por bosques                                                                           |
|                                                 |                                                                                                                                                            | 26. Relación entre zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total                                |
|                                                 |                                                                                                                                                            | 27. Uso de energía (equivalente en kilogramos de petróleo) por 1 dólar del producto interno bruto (ppa)                        |
|                                                 |                                                                                                                                                            | 28. Emisiones de dióxido de carbono per cápita y consumo de clorofluorocarburos que agotan la capa de ozono (toneladas de pao) |
|                                                 |                                                                                                                                                            | 29. Proporción de la población que utiliza combustibles sólidos                                                                |
|                                                 | 10. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento | 30. Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales |
|                                                 |                                                                                                                                                            | 31. Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, en zonas urbanas y rurales                     |
|                                                 | 11. Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios                                     | 32. Proporción de hogares con acceso a tenencia segura                                                                         |

\* El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos acordó incluir otras 4 dimensiones: i) Acceso de agua potable en tugurios; ii) Acceso al saneamiento básico en tugurios; iii) Durabilidad de la vivienda; iv) Área suficiente para vivir.

Fuente: Tomado de CEPAL, objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y El Caribe; 2005.

Para dar cuenta del avance y cumplimiento de los Objetivos del Milenio se ha considerado que “En el cálculo de los indicadores se siguió una metodología común, para poder comparar, dentro de lo posible, los datos resultantes no sólo entre áreas urbanas del mismo país, sino que también entre áreas urbanas en diferentes naciones” (CEPAL, 2006).

Los Objetivos del Milenio no se refieren propiamente a la vivienda, menos al Derecho Humano a la Vivienda Adecuada; sin embargo, la Meta 10 (y sus indicadores 30 y 31) y la Meta 11 (y su indicador 32) se refieren a tres elementos fundamentales de ella: sus servicios y su situación de tenencia.

Particularmente, la redacción de metas e indicadores de los Objetivos del Milenio amerita un conjunto de señalamientos que van desde la interpretación (por ejemplo, ¿qué es un tugurio?) hasta el cuestionamiento de por qué excluir a la población y los asentamientos rurales; no sin dejar de señalar que en los informes de México no están identificadas las metas y de mostrar que los resultados efectivamente se encuentran referidos a los asentamientos humanos precarios; sin embargo, no es el tema de este trabajo.

## LA EVOLUCIÓN DE LAS METAS DEL MILENIO EN MÉXICO

A partir de la Declaración del Milenio (Naciones Unidas, 2000), con el transcurso del tiempo se han precisado los indicadores (Naciones Unidas, 2002) para medir el avance de las Metas se reconoce las condiciones de registro-medición-monitoreo en América Latina (CEPAL, 2006) y para ese mismo tiempo, se llega a los primeros informes por país; en el caso mexicano (Presidencia de la República, 2005), con sus respectivas interpretaciones, reconocimiento y ausencias, por ejemplo, inicialmente no son Informes públicos.

El Informe de Avances 2005 sostiene que “La estrategia de desarrollo humano y social Contigo es el eje de la política social de México y testimonio de la coincidencia de visiones entre el PND 2001-2006 y la Declaración del Milenio”.

El Informe México 2006 (Presidencia de la República, 2006) da cuenta del proceso institucional y el resultado de “mitad de periodo” que han conseguido los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Uno de los ocho propósitos es el Objetivo 7: “Garantizar la Sostenibilidad del Medio Ambiente”, en el que se consideran tres indicadores cuantitativos (acceso a agua, acceso a saneamiento y tenencia segura) claramente vinculados al concepto de la vivienda adecuada.

Hoy día existe una página de internet<sup>2</sup> en donde se encuentran los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Informe de Avance 2010, elaborado durante la administración 2007-2012.

---

<sup>2</sup> <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/ODM/doctos/Inf2010.pdf>

## LA DANZA DE LOS NÚMEROS

Si tomamos los indicadores 30 y 31, que se refieren al agua y al saneamiento, de los informes 2006 y 2010 y comparamos los resultados, la evidencia es que no son coincidentes en las tablas a pesar de que dicen tener la misma fuente: los datos Censales elaborados por el INEGI (cuadro 3). Por otro lado, tampoco usan la nomenclatura oficial de los Objetivos del Milenio.

Esto puede ser considerado un error metodológico grave, en tanto que no ofrecerá datos contundentes respecto a resultados.

**Cuadro 3. Meta 10. Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable y a servicios básicos de saneamiento para 2015**

| Indicador                                                                                                 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | Meta |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| 30. Proporción de ocupantes en viviendas particulares con agua entubada en el predio o la vivienda.       | 75.4 | 83.0 | 83.3 | 87.1 | —    |
| 31. Proporción de ocupantes en viviendas particulares con drenaje conectado a red pública o fosa séptica. | 58.6 | 69.2 | 72.8 | 83.4 | —    |

Fuente: Tomado de *Gabinete de Desarrollo Humano y Social, Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social*, Presidencia de la República: "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2006", México, 2006.

**Cuadro 4. Meta 7.C. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento**

| Indicador                                                                                                                        | Línea base 1990* | 1995 | 2000 | 2005 | 2010* | Meta 2015 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------|------|------|-------|-----------|
| 7.8 Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales** | 78.4             | 84.6 | 87.8 | 89.2 | 90.9  | 89.2      |
| 7.9 Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, en zonas urbanas y rurales**                     | 61.5             | 72.4 | 76.2 | 85.6 | 89.6  | 80.8      |
| * La línea de base y el dato más reciente, son las que se indican en el título, a reserva que se especifique lo contrario.       |                  |      |      |      |       |           |
| ** Este indicador reformula el de la Lista Oficial de Naciones Unidas, a fin de adaptarlo a la información disponible en México. |                  |      |      |      |       |           |

Fuente INEGI. *Censo General de Población y Vivienda* (varios años) y *Conteo de Población y Vivienda* (varios años).



Ante esta situación, es obligada una elaboración propia partiendo de la consideración hecha por la CEPAL: “Los objetivos fueron establecidos con la mayor claridad posible y se acordaron; asimismo, son metas cuantificables, en las que se indica el nivel que deben alcanzar en 2015 las principales variables económicas y sociales que reflejan los objetivos aprobados” (CEPAL, 2005).

## **EL INDICADOR ACCESO AL AGUA. UNA LECTURA COMPARADA ENTRE LOS RESULTADOS DEL CENSO 2000 Y EL CONTEO 2010**

Se ha hecho una comparación con detalle entre el Censo 2000, el Censo de Población 2005 y el Censo 2010. En este artículo analizamos los indicadores relativos al tema del agua, y para hacerlo consideramos las variables que ofrecen los propios datos censales y del conteo.

En este sentido y con el fin de establecer un punto inicial de análisis cuantitativo, se consideran las variables de disponibilidad de agua potable, con indicadores retomados del INEGI. Son variables consideradas importantes como elementos que permiten evaluar la relación agua-vivienda, así como el avance con respecto al Derecho Humano a una Vivienda Adecuada y a la Meta 10.

### **Acceso adecuado a agua potable**

En relación con el acceso adecuado al agua potable, es importante mencionar que las variables que maneja el INEGI clasifican la disposición de agua entubada en tres categorías generales, que a su vez contienen otras dos específicas cada una:

Disponen de agua entubada en el ámbito de la vivienda:

- Dentro de vivienda.
- Fuera de la vivienda pero dentro del terreno.

Disponen de agua entubada por acarreo:

- De llave pública e hidrante.
- De otra vivienda.

No disponen de agua entubada:

- Usan agua de pipa.
- Usan agua de pozo, río, lago, arroyo, etcétera.

Los informes oficiales sólo hacen referencia a los datos de las categorías generales que, como se puede apreciar, únicamente señalan la disposición de agua, sin

considerar las subcategorías que muestran más específicamente el tipo de acceso y que, como se verá, la diferencia se manifiesta de manera importante.

En realidad, los informes están sumando dos variables para reportar las viviendas y su disposición de agua. Nótese que para 2010 la suma arrojada no coincide con el dato oficial, que es de 90.9% (cuadro 5).

**Cuadro 5. Viviendas particulares con agua entubada dentro/fuera del predio o la vivienda**

| Disposición de servicio de agua entubada                      | Viviendas 2000 | %  | Viviendas 2005 | %  | Viviendas 2010 | %      |
|---------------------------------------------------------------|----------------|----|----------------|----|----------------|--------|
| Dentro de la vivienda (disponen de servicio de agua entubada) | 12 427 656     | 84 | 16 168 452     | 88 | 19 546 416     | 88.17* |
| Fuera de la vivienda pero dentro del terreno                  | 5 712 187      |    | 4 918 526      |    | 5 262 004      |        |

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI, Consulta interactiva. El dato del Informe 2010 es de 90.9%.

Es importante mencionar que este artículo se refiere a la disposición del servicio público de agua potable entubada, lo que se considera como el compromiso social que el gobierno debe asumir; es decir, la meta debe establecerse en función de que todas las viviendas del país cuenten con agua entubada dentro de la vivienda, y no sumar con los datos de “fuera de la vivienda pero dentro del terreno”, que inflarían la meta. Sin embargo, en el caso de las localidades rurales podría considerarse un criterio diferente; en este caso resultaría adecuada también la disposición de agua fuera de la vivienda pero dentro del terreno. Los resultados obtenidos son:

## RESULTADOS GENERALES

Con el criterio general, el usado por los responsables de los informes ODM, que se ha usado para reportar el indicador 30, en el 2000, 84% de las viviendas en México contaban con agua entubada en el ámbito de la vivienda y sólo 15% no disponía de ella,<sup>3</sup> lo que correspondió a 3 156 996 viviendas y 14 891 978 ocupantes que no contaban con el servicio. Con este mismo criterio, para 2005, 88% de las viviendas en México tenían agua entubada en el ámbito de la vivienda y sólo 11% no contaba con este servicio, lo que correspondió a 2 729 344 viviendas y 12 145 956 ocupantes. Para 2010 el dato oficial es que 90.9% de las viviendas disponían de agua

<sup>3</sup> No se suma a éste 1% del indicador no especificado; la diferencia de 1% entre 14% y 15% es debido al redondeo que realiza el programa.

entubada (aunque no coincidamos en la cifra) en el ámbito de la vivienda y solo 9.1% no contaba con este servicio. Con las cifras obtenidas en el Censo 2010, los datos corresponden a 3 391 375 viviendas y 13 226 363 ocupantes. Así, el resultado oficial es que tienen avances no sólo en números porcentuales sino también en números absolutos (cuadro 6).

**Cuadro 6. Proporción de ocupantes en viviendas particulares con agua entubada dentro de la vivienda y viviendas/ocupantes que no disponen de un servicio adecuado**

| Disposición de servicio de agua entubada                      | Viviendas 2000    | %  | Viviendas 2005    | %  | Viviendas 2010    | %  |
|---------------------------------------------------------------|-------------------|----|-------------------|----|-------------------|----|
| Dentro de la vivienda (disponen de servicio de agua entubada) | 18 139 843        | 84 | 21 086 978        | 88 | 24 808 420        | 88 |
| Viviendas que no cuentan con un servicio adecuado             | 3 156 996         | 15 | 2 729 344         | 11 | 3 391 375         | 12 |
| Ocupantes de viviendas que no tienen un servicio adecuado     | 14 891 978        |    | 12 145 956        |    | 13 226 363        |    |
| <b>Total</b>                                                  | <b>21 513 235</b> |    | <b>24 006 357</b> |    | <b>28 138 556</b> |    |

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI. Consulta interactiva.

## RESULTADOS PARTICULARES

Con el criterio aplicado en este trabajo (cuadro 7), en el 2000, 58% de las viviendas tenían servicio de agua entubada dentro de su vivienda y 41% no contaban con acceso adecuado de agua potable, lo que correspondía a 8 869 183 viviendas y 41 361 690 ocupantes.

Para 2005, 67% de las viviendas disponían de agua entubada dentro de la vivienda y 32% no tenían el servicio adecuado, es decir, 7 647 870 viviendas con 33 952 389 ocupantes. Respecto al 2000 la diferencia es de nueve puntos porcentuales menos.

Para 2010, poco más de 69% de las viviendas disponen de agua entubada dentro de la vivienda y 30% no tienen un servicio adecuado, es decir, 8 436 983 de viviendas con 32 904 233 ocupantes.

Así, entre el 2000 y 2010 hay una diferencia de dos puntos porcentuales; aunque en números absolutos, y con un comportamiento que no es constante, hoy día, como en el 2000, hay más de ocho millones de viviendas sin un servicio adecuado de agua (cuadro 8).

**Cuadro 7. Disposición de servicio de agua potable entubada  
a nivel nacional por disposición de servicio**

| Disposición de servicio de agua entubada                               | Viviendas 2000    | Viviendas 2005    | Diferencia       | Crecimiento % |
|------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|------------------|---------------|
| Dentro de la vivienda (disponen de servicio de agua entubada)          | 12 427 656        | 16 168 452        | 3 740 796        | 30%           |
| Fuera de la vivienda pero dentro del terreno (no disponen de servicio) | 5 712 187         | 4 918 526         | -793 661         | -14%          |
| De llave pública e hidrante (no disponen de servicio)                  | 567 616           | 189 502           | -378 114         | -67%          |
| De otra vivienda (no disponen de servicio)                             | 387 997           | 319 959           | 68 038           | -18%          |
| Usan agua de pipa (no disponen de servicio)                            | 350 210           | 398 401           | 48 191           | 14%           |
| Usan agua de pozo, río, lago, arroyo y otra                            | 1 851 173         | 1 821 482         | -29 691          | -2%           |
| No disponen de servicio adecuado de agua                               | 8 869 183         | 7 647 870         | -1 221 313       | -14%          |
| No especificado                                                        | 216 396           | 190 035           | -26 361          | -12%          |
| <b>Total</b>                                                           | <b>21 513 235</b> | <b>24 006 357</b> | <b>2 493 122</b> | <b>12%</b>    |

Fuente: Elaboración propia con base INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2000* y *Conteo de Población y Vivienda 2005*.

## OTRA LECTURA (ENTRE 2000 Y 2005)

La pretensión es monitorear el avance hacia la meta con el establecimiento de un comparativo entre los resultados censales del 2000, los del Conteo 2005 (cuadro 7) y el Censo 2010 (cuadro 3).

- El crecimiento entre el 2000 y 2005 en la disponibilidad de agua dentro de la vivienda fue de 30%, con 3 740 796 viviendas; a manera de consideración, si se establece que lo anterior está sesgado por el aumento global de 2 493 122 viviendas, el incremento real de 10% podría ser de tan sólo 1 247 674 de viviendas aproximadamente.
- La disminución de las viviendas que no disponen adecuadamente de servicio público de agua fue de 14%, es decir, 1 221 313 viviendas, y queda un rezago de 7 647 870 viviendas.
- Llama la atención el incremento de 14% en el caso del uso de pipa, cuando en las demás categorías hubo disminución.

**Cuadro 8. Disposición de servicio de agua potable entubada a nivel nacional por tipo de característica entre el 2000 y 2010**

| Disposición de servicio de agua entubada                               | Viviendas 2000    | Viviendas 2005    | Viviendas 2010    | Diferencia 2000-2010 | Crecimiento porcentual |
|------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|----------------------|------------------------|
| Dentro de la vivienda (disponen de servicio de agua entubada)          | 12 427 656        | 16 168 452        | 19 546 416        | 7 118 760            | 57.28                  |
| Fuera de la vivienda pero dentro del terreno (no disponen de servicio) | 5 712 187         | 4 918 526         | 5 262 004         | -450 183             | -7.88                  |
| De llave pública e hidrante (no disponen de servicio)                  | 567 616           | 189 502           | 597 230           | 29 614               | 5.22                   |
| De otra vivienda (no disponen de servicio)                             | 387 997           | 319 959           | 341 282           | -46 715              | -12.04                 |
| Usan agua de pipa (no disponen de servicio)                            | 350 210           | 398 401           | 509 952           | 159 742              | 45.61                  |
| Usan agua de pozo, río, lago, arroyo y otra                            | 1 851 173         | 1 821 482         | 1 726 515         | -124 658             | -6.73                  |
| No disponen de servicio adecuado de agua                               | 8 869 183         | 7 647 870         | 8 436 983         | -432 200             | -4.87                  |
| No especificado                                                        | 216 396           | 190 035           | 155 157           | 61 239               |                        |
| <b>Total</b>                                                           | <b>21 513 235</b> | <b>24 006 357</b> | <b>28 138 556</b> | <b>6 625 321</b>     | <b>30.80</b>           |

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2000, Conteo de Población y Vivienda 2005 y Censo de Población y Vivienda 2010*.

### *Una lectura de resultados (entre el 2000 y 2010)*

Con base en los resultados censales (cuadro 6) además de ayudar a monitorear los resultados, nos permite identificar el comportamiento de la relación vivienda-agua.

- El crecimiento porcentual, entre el 2000 y 2010, de la disponibilidad de agua dentro de la vivienda fue de 57.28, con 7 118 760 viviendas, aunque el aumento global de unidades de vivienda es de 6 625 321.
- La disminución porcentual de las viviendas que no disponen adecuadamente de servicio público de agua registra fue de -4.87, pero en números absolutos la situación sigue igual que en el 2000, cuando más de ocho millones de viviendas siguen sin un servicio adecuado.

- Llama la atención el incremento en el uso de pipas, de más de 45%, cuando el resto de las categorías mostraron alguna disminución.
- Por otro lado, el uso de agua de pozo, río, lago, etcétera, si bien presenta una disminución real, en términos porcentuales representa -6.73%.

## UNA INTERPRETACIÓN DE ESTOS RESULTADOS

Es probable que el porcentaje de incremento de viviendas que disponían de agua entubada se deba a la conformación del nuevo parque habitacional. Considérese que las administraciones 2000-2006 y 2007-2012 reportan, juntas, el otorgamiento de más de ocho millones de créditos habitacionales. Aunque, por otro lado, se encuentran las viviendas que el INEGI reporta como deshabitadas y que para 2010 son casi cinco millones de viviendas.

Los problemas de desabasto del líquido deben corresponder al incremento del dato creciente de viviendas que usan agua de pipa.

Las viviendas y sus pobladores que usan agua de pozo, río, lago, arroyo, deben corresponder al ambiente rural. Llama la atención que su situación prácticamente no ha cambiado en números absolutos.

Luego entonces, el verdadero indicador, es decir, los pobladores y sus viviendas, que deberían ver modificar su situación, son los que están en el rango de “no disponen de un servicio adecuado de agua”, y que en realidad no reporta avance, es un número estancado.

### *Aportes mexicanos*

Es importante reconocer que el Informe 2006 hace consideraciones a los impactos generados por el suministro, consumo y descarga de agua, situación que como tal no reconoce el Objetivo 7 —es decir, no establece vínculos entre sus propios indicadores—:

En el año 2000 los centros urbanos generaron 250 m<sup>3</sup>/s de aguas residuales, de los cuales 80% se colectó en el alcantarillado y de este porcentaje sólo 23% recibió algún tipo de tratamiento en alguno de los 1 018 sistemas municipales para el tratamiento de aguas. Para el año 2002 estas cantidades cambiaron a 252 m<sup>3</sup>/s de aguas residuales generados, 80.5% colectado por el alcantarillado y, de éste, 27.6 recibió algún tipo de tratamiento en alguno de los 1 077 sistemas municipales. Para el 2003 la proporción de agua residual tratada aumentó 28.8%, y para el 2004 se estima alcanzar a tratar un caudal que representaría 29.7% del total de aguas residuales recolectado. En el año 2000, a escala nacional sólo 18.3% del agua residual municipal generada era tratada

antes de ser vertida a los cuerpos de agua; esta proporción aumentó al 22.3 para el 2002

El texto señala que “En los últimos cinco años (2000-2005) se incorporaron a este servicio (de agua) alrededor de 7.6 millones de habitantes. La cobertura de alcantarillado y drenaje se incrementó sustancialmente en los últimos cinco años pasando de 72.8% en el año 2000 a 83.4% en el 2005”

### *Sustentabilidad*

Estos avances, sin embargo, no significan un manejo sustentable del agua. Muchas zonas del país sufren problemas de sobreexplotación de acuíferos debido a la intensa extracción de este recurso para satisfacer necesidades agrícolas, urbanas e industriales, y la mayor parte de los ríos y lagos del país presentan problemas de contaminación como consecuencia de las descargas de aguas residuales urbanas e industriales, del arrastre de sedimentos fomentados por la deforestación, la degradación de los suelos y por la incorporación de fertilizantes y agroquímicos derivados de las actividades agrícolas y pecuarias. De no detenerse el deterioro de los cuerpos de agua, el desarrollo del país se verá afectado en el futuro cercano.

### **La habitabilidad, el derecho humano a la vivienda adecuada y el indicador “suficiente área para vivir (personas por cuarto)”**

En la identificación del indicador relativo al hacinamiento, la CEPAL es precisa: hay hacinamiento cuando más de dos personas ocupan un cuarto dormitorio. Sin embargo, en México la Conapo define que hay hacinamiento cuando 2.5 personas ocupan un cuarto dormitorio. El INEGI ofrece cifras ponderadas que llama “hacinamiento” pero que aquí no han sido consideradas, y se recurre a la base estadística del propio INEGI.

Para no entrar en debate, se revisa el comportamiento y la condición de hacinamiento de las viviendas en el país considerando únicamente las viviendas que sólo tienen un cuarto dormitorio.

Por otro lado, es importante señalar que este dato también es una referencia que se debe considerar para cualquier cálculo de rezago habitacional (cuadros 9 y 10).

**Cuadro 9. Total de viviendas en el país con algún grado de hacinamiento (rezago cualitativo)**

|                                         | 2000       | 2005       | 2010       |
|-----------------------------------------|------------|------------|------------|
| Viviendas particulares habitadas        | 21 512 236 | 24 006 357 | 28 138 556 |
| Con un cuarto dormitorio (hacinamiento) | 7 786 208  | 8 510 487  | 9 929 668  |

Fuente: INEGI. Consulta interactiva.

**Cuadro 10. Proporción de viviendas con algún grado de hacinamiento**

|                                         | 2000       | %     | 2005       | %     | 2010       | %     |
|-----------------------------------------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|
| Viviendas particulares habitadas        | 21 512 236 |       | 24 006 357 |       | 28 138 556 |       |
| Con un cuarto dormitorio (hacinamiento) | 7 786 208  | 36.19 | 8 510 487  | 35.45 | 9 929 668  | 35.29 |

Fuente: INEGI. Consulta interactiva.

### *Consideraciones*

Como se observa, la habitabilidad con hacinamiento es una condición que no sólo no se ha modificado sino que presenta un crecimiento sostenido en números absoluto; ello, a pesar de que en un sentido de proporción registre una baja.

### **Política pública habitacional**

En estas pocas líneas se han utilizado dos indicadores para valorar el acceso al derecho a la vivienda: el servicio de agua y el hacinamiento. Sus resultados no son alentadores y contrastan, seguramente, con la conformación de un parque habitacional ofrecido por el mercado. Entonces, ¿se avanza en la realización de este derecho humano?

¿Dónde se encuentra la población que vive en condición de hacinamiento o con carencias de agua? Es como lo piensa la ONU, es decir, la ¿población se encuentra segregada?

Existe un dato inquietante, reconocido en los informes ODM 2005/06, al señalar que no se tiene información para identificar a la población que vive en condición de “tugurio”; seguramente, en México un sinónimo de esta condición es el habitar en situación sin tenencia segura, sin servicios, en hacinamiento y sin condiciones para acceder a un crédito. El problema es su identificación y registro para poder actuar en este “foco” de población y ver si su condición se modifica en el tiempo.



Es decir, la política habitacional, la política de subsidio, ¿ofrece alguna alternativa? No en balde el Comité DESC ya ha solicitado información al gobierno mexicano: “El Comité pide al Estado le comunique la información estadística sobre la amplitud de la falta de vivienda. Que afine los indicadores y referencias para supervisar los progresos cumplidos en la lucha contra la pobreza” (ONU, 2006).

Las evaluaciones practicadas a los distintos programas diseñados para atender a la población de bajos recursos coinciden en señalar que no se llega a ésta. Por ello, la propuesta evidente es que la política pública necesita identificar y precisar a su población objetivo.

### **El contexto del “éxito” de la política habitacional**

Afirmar que el Estado mexicano está cumpliendo con este derecho humano y con el acuerdo internacional en materia de vivienda requiere dar contenido a la frase “derecho a la vivienda” y construir un sistema de instrumentos de medición, monitoreo y evaluación que muestre resultados. Y más aún en el caso mexicano, que cuenta con un marco legislativo habitacional actualizado en 2006; con un sistema financiero y de crédito vinculado a la dinámica económica de la producción habitacional; con una diversidad de instituciones “paraestatales” que, vinculadas a los promotores privados, han atendido a la población sujeta de crédito, así como han abierto modalidades para los no asalariados; con un recurso público federal que, en concordancia con el modelo financiero, ofrece el subsidio como complemento para “la colocación” de la producción habitacional en grandes conjuntos, sin que con esto se establezca relación con las ciudades.

Para la administración de Fox, colocar tres millones de créditos en seis años fue un éxito; no importa que ello no haya sido una solución habitacional. Fue tal el efecto que, en su momento, los diversos candidatos a la presidencia propusieron, como parte de sus planes de gobierno, mantener el “tren de vivienda”. Al arribo del gobierno de Calderón se señaló que, no sólo seguirían con esta idea de política, sino que duplicarían el número de acciones de crédito desarrolladas por su antecesor. Hoy día, Peña Nieto ha lanzado un producto que da “seguridad a la intervención” de los desarrolladores habitacionales con un monto de 15 mil millones de pesos.

### **Un diagnóstico certero**

El documento “Necesidad de vivienda”, elaborado por las dos administraciones pasadas, parece un programa hecho por y para los desarrolladores de vivienda; además de no dar cuenta de la metodología usada, “olvida” incorporar sus propios resultados.

Si se compara el dato 2000-2006 de rezago frente el resultado del mismo periodo, se llegaría a la conclusión de que el rezago ya se ha abatido; sin embargo, para el siguiente periodo se hace el mismo ejercicio. Obviamente, se trata de un ejercicio con una perspectiva de mercado.

**Cuadro 11. Resultados por tipo de intervención ante el rezago habitacional**

|                       | 2000-2006* | Resultado 2006 | % de cobertura frente al rezago 2000 | 2007-2012* | Resultado 2012** | % de cobertura frente al rezago | Resultado 2000-2012 |
|-----------------------|------------|----------------|--------------------------------------|------------|------------------|---------------------------------|---------------------|
| Rezago nacional       | 4 291 000  |                |                                      | 7 357 948  |                  |                                 |                     |
| Rezago vivienda nueva | 1 811 000  | 3 071 331      | 169.59                               | 4 427 754  | 5 582 224        | 126.07                          | 8 653 555           |
| Rezago mejoramiento   | 2 480 000  | 1 010 693      | 40.75                                | 2 930 194  | 4 555 146        | 155.46                          | 6 420 928           |

\*Presidencia de la República. Anexo Estadístico. *Sexto Informe de Gobierno*. Número de financiamientos para viviendas por tipo de programas y principales entidades, p. 258.

\*\*Las cifras de 2012 corresponden a agosto de 2012. Tomadas de <http://www.conavi.gob.mx/meta-anual-seguimiento-tren-vivienda/seguimiento-tren-vivienda>.

Fuente: CONAVI, 2012.

## RECOMENDACIONES

1. Para obtener valores para una evaluación de este derecho es necesario que las bases de datos de información regional, nacional e internacional sean coincidentes. Ello quiere decir que el INEGI debió haber levantado la misma información en el Censo 2010. También es recomendable, a efectos de establecer comparativas de distintas escalas, usar los mismos indicadores.
2. Sería óptimo usar estos mismos indicadores en ejercicios de escala estatal y municipal; así se convertirían en insumo de revisión de los resultados de las políticas públicas.

## CONCLUSIONES

Los informes cumplen con la fórmula de entregar resultados. Como hemos visto, la generalidad ofrecida permite la interpretación positiva de resultados del gobierno mexicano. Según esta interpretación, existe un avance en el cumplimiento de las

Metas del Milenio; pero lo cierto es que los promedios nacionales esconden más de lo que dicen.

Bajo la perspectiva del derecho humano a una vivienda adecuada, que significa tener una mirada indivisible del conjunto de cualidades de la vivienda, debe ser inaceptable dar cuenta —como lo solicitan los Objetivos del Milenio— de la situación de la vivienda sólo según las condiciones de los servicios y una tenencia segura.

Al trabajar con mayor detalle se evidencian las contradicciones, los que estaban en la pobreza continúan en ella y la mejora sólo es para quienes tienen acceso al mercado. La pregunta de si estamos frente a políticas públicas habitacionales de focalización en el subsidio tiene que ser reformulada como pregunta, en tanto que el ejercicio ha mostrado que lo que está focalizado no es la atención a la población pobre sino las acciones de viviendas nuevas que incluyen los servicios. Hablar de la eficiencia urbana y social de los grandes conjuntos habitacionales es otro tema y de tal complejidad que los Objetivos del Milenio no alcanzan a considerar, pero que es parte del contexto económico y político de las ciudades latinoamericanas.

El otro elemento que no se visualiza en esta revisión es el uso de estos informes: ¿acaso sirven para tomar decisiones de políticas públicas? Los resultados de la evaluación y de los indicadores tendrían que dar la pauta acerca de las prioridades en política pública.

## BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL. 2006. "La medición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio". *Serie Estudios Estadísticos y prospectivos*, núm. 43. Santiago: CEPAL.
- . 2005. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- HÁBITAT ONU. 2003. "Guía para el Monitoreo de la Meta 11. Progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio". Nairobi: Naciones Unidas.
- INEGI. 2000. *Censo de Población y Vivienda 2000*. Aguascalientes: INEGI.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). 2006. E/C México/4. Ginebra, ONU 9 de junio.
- . 2003. *Report Expert Group Meeting on Housing Rights Monitoring*. Ginebra, ONU, noviembre. Disponible en [www.un.org](http://www.un.org). UN-Habitat, Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR).
- . 2002. *Aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas*. Doc A/57/150. Ginebra: ONU.
- . 2000. *La Declaración del Milenio*. Doc (A/55/L.2). Ginebra: ONU.
- . 1991. *Observación General Número 4*. Doc E/ 1991/ 23 (1991), Párrafo 7. Ginebra: ONU.
- . 1987. *Estrategia Mundial de Vivienda*. Resolución 42/191 (diciembre de 1987). Ginebra: ONU.

- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2010. *Objetivos de Desarrollo del Milenio en México*. Informe de avance 2010. Ciudad de México: Gobierno Federal.
- . 2006. *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México*. Informe de avance 2006. Ciudad de México: Gobierno Federal.
  - . 2005. *Objetivos de Desarrollo del Milenio en México*. Informe de avance 2005. Ciudad de México: Gobierno Federal.

# PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA: UNA OPCIÓN PARA POBLACIÓN DE INGRESOS MEDIOS Y BAJOS

---

Noemí Stolarski Rosenthal\*

Claudia Acuña Fernández\*\*

## 1. ANTECEDENTE

Las reflexiones que se presentan son parte de los resultados obtenidos en un ejercicio de sistematización de información y de entrevistas realizadas para documentar la evolución, logros y retos del Comité de Producción Social de Vivienda.<sup>1</sup> El análisis se centró en la relación que estableció el Comité con la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) para la construcción de la política de producción social de vivienda y la instrumentación de una estrategia de producción social de vivienda asistida. El trabajo se realizó a petición del Comité durante el segundo semestre de 2012 (Fivase Consultores, 2012) y no necesariamente refleja la perspectiva de la CONAVI.

Cuando, como en el caso de México, la demanda habitacional es masiva y diferenciada en su origen y tipos, para poder hacer efectivo el derecho a la vivienda es necesario contar con una gama de alternativas accesibles y asequibles para atender, entre otros aspectos, la diversidad en:

- Ámbitos (rural y urbano).
- Condiciones de la vivienda de origen.
- Posición del usuario en el mercado laboral (asalariado o no).
- Capacidades de ahorro y endeudamiento.
- Disponibilidad y acceso a suelo apto para usos habitacionales.
- Participación en la producción de la vivienda.

---

\* Consultor privado. Programa de Estudios Metropolitanos de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

\*\* Consultor privado. Programa de Estudios Metropolitanos de la UAM-Xochimilco.

<sup>1</sup> De acuerdo con los lineamientos del Consejo Nacional de Vivienda (artículo 29, fracción VIII de la Ley de Vivienda), se formó el Comité de Producción Social de Vivienda, como parte integral del citado Consejo, con objeto de asesorar al Ejecutivo Federal y a la CONAVI en el tema específico de la producción social de vivienda.

Respondiendo a este contexto, en la Ley de Vivienda se establece que:

Las políticas y los programas públicos de vivienda, así como los instrumentos y apoyos a la vivienda, deberán considerar distintos tipos y modalidades de producción habitacional; entre otras: la promovida empresarialmente y la autoproducida o autoconstruida; en propiedad, arrendamiento o en otras formas legítimas de tenencia; así como para las diversas necesidades habitacionales: adquisición o habilitación de suelo; lotes con servicios mínimos; parques de materiales; mejoramiento de vivienda; sustitución de vivienda y vivienda nueva y, capacitación, asistencia integral e investigación de vivienda y suelo, propiciando que la oferta de vivienda digna refleje los costos de suelo, de infraestructura, servicios, edificación, financiamiento y titulación más bajos de los mercados respectivos[...]<sup>2</sup>

En este contexto, entre 2006 y 2012 se sentaron las bases para la construcción de una plataforma diversificada de atención, en la que han contribuido organismos públicos, privados y sociales con propuestas de instrumentos para ampliar las opciones habitacionales e incrementar la cobertura de atención a población no asalariada.

En el ámbito específico de la autoproducción y la autoconstrucción, además de los esfuerzos de la CONAVI que se detallan más adelante, destacan las siguientes acciones:

- La Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) desarrolló dos programas que se operan a través de una red de entidades financieras del sector de finanzas populares: el primero consiste en el otorgamiento de microcréditos para mejorar, ampliar o remodelar una vivienda. El segundo, denominado “Autoproducción de Vivienda Asistida”, consiste en el otorgamiento de créditos para que las familias puedan financiar una vivienda completa en lotes propios, con proyectos elaborados por una agencia productora de vivienda acreditada.
- Trabajando de manera conjunta la CONAVI, el SHF, el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), la Secretaría de Hacienda (SHCP) y el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES), desarrollaron el Fondo Nacional de Garantías para la Vivienda Popular (FONAGAVIT), administrado por el FONHAPO, que tiene por objeto mitigar el riesgo de incumplimiento de pago para los intermediarios financieros que participen otorgando crédito a la población de bajos recursos que realiza acciones de mejoramiento o ampliación de sus viviendas mediante procesos de auto-

---

<sup>2</sup> Ley de Vivienda, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de junio de 2006, Artículo 5.

producción. Para asegurarse que los recursos se utilicen en beneficio de la población objetivo, los intermediarios financieros que pueden participar del Fondo son sólo aquellos reconocidos como entidades ejecutoras del programa de subsidio “Ésta es Tu Casa” y que cuenten con líneas de fondeo de la banca de desarrollo.

- Desde el sector privado se constituyó el Consejo Nacional de Vivienda Verde Sustentable (CONVIVES), que representa a un conjunto de empresas que ofrecen tecnologías y materiales constructivos alternativos y que tienen la capacidad instalada para atender situaciones de desastre, producir y llevar un gran número de viviendas de alta calidad a zonas remotas y comunidades dispersas.

## 2. ¿QUÉ ES LA PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA?

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH 2010), los procesos de autoproducción de vivienda han sido la vía por la cual se ha producido 68.5% del parque habitacional del país. Independientemente del nivel de ingresos, pero en particular las familias con menores percepciones han utilizado este mecanismo para generar soluciones habitacionales a partir de sus capacidades económicas, condiciones sociales y culturales, frecuentemente supliendo la insuficiencia de recursos monetarios con el aprovechamiento de otro tipo de recursos, como el ahorro y el trabajo solidario. A través de procesos progresivos de construcción, que suelen prolongarse por largos periodos de tiempo, se producen soluciones flexibles que permiten adecuar las viviendas a cambios en las condiciones familiares de los hogares.

A diferencia de la producción comercial que se centra en el producto-casa para su venta en el mercado, con la producción social de vivienda el usuario controla el proceso de producción de su vivienda y toma decisiones que van desde la selección de la ubicación y de la solución habitacional (mejoramiento, ampliación o vivienda terminada) hasta la organización de la obra, los metros cuadrados y materiales a utilizar en la construcción, y en algunos casos incluso participa en la edificación.

Entre la población de menores recursos la autoproducción suele presentar problemas tanto en su proceso como en sus resultados. Frecuentemente utilizan materiales en exceso, y al no contar con acceso a recursos suficientes reportan largos tiempos de consolidación, lo que a su vez se traduce en elevados costos de producción y un alto desgaste para las familias que las producen. Las viviendas suelen presentar problemas de seguridad estructural, habitabilidad y funcionamiento, asociados también a la falta de una adecuada asistencia técnica.

Al trabajar conjuntamente con los usuarios, brindándoles un acompañamiento técnico y social especializado sin relevarlos de la responsabilidad del control de la producción de sus viviendas, no sólo se logran abatir las deficiencias de diseño y constructivas descritas y optimizar los recursos financieros y humanos requeridos en las obras, sino que se propicia que las familias se apropien del proceso.

En los procesos de producción social de vivienda asistida los usuarios finales están a cargo de los procesos de producción, mientras que el papel del especialista o desarrollador social de vivienda<sup>3</sup> es introducirlos a formas nuevas de producción y motivarlos a imaginar alternativas diferentes para resolver sus necesidades. De esta manera, los desarrolladores sociales de vivienda actúan como facilitadores y promueven mejores soluciones habitacionales, cuidando de manera particular la seguridad estructural y funcionalidad de los espacios, para lograr mayor comodidad y calidad en sus viviendas. De acuerdo con una evaluación de los efectos de la asistencia técnica en la producción social de vivienda, elaborado por Elena Tamés (2012)<sup>4</sup> en una muestra de 10 organizaciones sociales, cinco de las cuales ofrecían asistencia técnica y cinco más que no la otorgaban, 75% de las familias autoproductoras que no recibieron asesoría aseveraron que les hubiera gustado recibirla.

Los desarrolladores sociales de vivienda aportan a los autoproductores elementos técnicos que facilitan a los usuarios la toma de decisiones y la racionalización de la inversión en las distintas etapas constructivas.<sup>5</sup> En este sentido, de acuerdo a los datos del estudio de la arquitecta Tamés, las viviendas realizadas sin asistencia técnica presentan mayores superficies iniciales; sin embargo, aquellas en las que se contó con asistencia técnica tienen mejores diseños, calidad constructiva y seguridad estructural.

Desde el Estado, institucionalizar el apoyo a los procesos de producción social de vivienda es la mejor manera de ayudar a quienes no pueden o no quieren resolver sus necesidades habitacionales a través de la oferta de créditos hipotecarios y

---

<sup>3</sup> Los desarrolladores sociales de vivienda son aquellas entidades o empresas sociales que gestionan, realizan, asesoran y/o financian programas, proyectos o acciones mediante la producción social de vivienda en forma organizada, planificada y permanente, acompañada siempre de asistencia técnica calificada, para generar la participación social de los involucrados (Glosario, CONAVI).

<sup>4</sup> Estudio realizado a petición de 10 instituciones sociales que brindan asistencia técnica y/o financiamiento para la producción de vivienda para dar respuesta a la pregunta: ¿Hasta qué punto es necesaria la asistencia técnica para producir viviendas adecuadas en condiciones de habitabilidad y seguridad?

<sup>5</sup> De acuerdo con una evaluación de los efectos de la asistencia técnica en la producción social de vivienda, elaborado por la arquitecta Tamés, y cuyos resultados no han sido todavía publicados, las familias que tienen este acompañamiento producen soluciones habitacionales con mejor iluminación, ventilación y funcionamiento.



viviendas terminadas. Además, con el apoyo a la producción social de vivienda se optimizan los recursos invertidos, ya que:

- La inversión en producción social de vivienda difícilmente se traduce en viviendas deshabitadas;
- Se focalizan los recursos gubernamentales en las familias más necesitadas y se canalizan de manera directa a los usuarios, a diferencia de los recursos invertidos en vivienda nueva que son administrados por los promotores.
- Moviliza el ahorro monetario y en especie de las familias autoproductoras.
- La inversión en acciones de mejoramiento actúa como medida preventiva que, en el mediano o largo plazos, puede reducir el gasto gubernamental en acciones de reconstrucción de vivienda.

### **3. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE LA PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA**

La participación del Estado en el fomento de la producción social de vivienda en México ha transitado por diversas etapas, aunque sus alcances han sido siempre marginales, sobre todo cuando se le compara con el desarrollo de los instrumentos y el número de acciones logradas por la producción comercial.

Como resultado de la labor coordinada de posicionamiento y cabildeo de instituciones académicas y organizaciones sociales, que se dieron a la tarea de difundir experiencias demostrativas de los procesos, la gestión territorial y el impacto social de esta forma de producción, en años recientes las autoridades federales y el Poder Legislativo reconocieron la importancia social, económica y territorial de este proceso al proporcionarle un sustento legal.

En 2006 se aprobó por unanimidad la Ley de Vivienda que institucionalizó la atención a la producción social de vivienda al reconocerla como una forma de producción distinta, que requiere de un sistema de instrumentos propios por tener objetivos, estrategias y prácticas operacionales esencialmente diferentes a los de la producción comercial. La ley establece la obligatoriedad del Ejecutivo Federal de apoyar los diversos tipos y modalidades de producción social de vivienda mediante el desarrollo de instrumentos jurídicos, programáticos, financieros, administrativos y de fomento adecuados y específicos para su desarrollo (artículo 85).

Esta ley prevé también el establecimiento de un Sistema Nacional de Vivienda conformado por instancias con atribuciones, funciones y acciones complementarias que han permitido sentar las bases para que la producción social de vivienda sea atendida por cada una de ellas (artículo 14), como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1. Instancias integrantes del Sistema Nacional de Vivienda y su incidencia en la producción social de vivienda**

| Instancias integrantes del Sistema Nacional de Vivienda | Incidencia en la producción social de vivienda                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Consejo Nacional de Vivienda                            | Crea el Comité de Producción Social de Vivienda, que tiene como objetivo asesorar al Ejecutivo Federal en el desarrollo de instrumentos para apoyar la producción social de vivienda en sus diversos tipos y modalidades                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Comisión Intersecretarial de Vivienda                   | Entre sus funciones prevé: "...consolidar la producción social de vivienda y lograr una mayor transparencia y equidad en la asignación de los apoyos, estímulos y subsidios federales para la adquisición, construcción y mejoramiento de viviendas..." (artículo 34, fracción II)                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO y SHF                     | Como miembros permanentes del Comité de Producción Social de Vivienda                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Comisión Nacional de Vivienda                           | <p>Entre sus funciones prevé:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoyar programas de producción social de vivienda, particularmente aquellos de autoproducción, autoconstrucción y mejoramiento de vivienda para familias en situación de pobreza (artículo 82, fracción II)</li> <li>▪ Desarrollar programas dirigidos a autoproductores y autoconstructores, individuales o colectivos, para los distintos tipos, modalidades y necesidades de vivienda, y a otros agentes técnicos especializados que operan sin fines de lucro (artículo 86, fracciones I y II)</li> </ul> |
| Gobiernos estatales y municipales                       | <p>Incorporar gradualmente la producción social de vivienda</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En leyes estatales de vivienda</li> <li>▪ En programas locales de vivienda</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Sectores social y privado                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aportar experiencia y conocimientos para la construcción de la estrategia de producción social de vivienda asistida</li> <li>▪ Brindar asistencia técnica y social a los productores sociales de vivienda</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

Fuente: Elaborado por Fivase con información de la Ley de Vivienda, 2006.

Con este diseño se establecieron los cimientos para la institucionalización de la atención a los procesos de producción social de vivienda: horizontalmente, en la administración pública federal, y de manera vertical, en los tres órdenes de gobierno y en la diversidad de actores que en ella intervienen.

En esta estructura, la Comisión Intersecretarial de Vivienda cobra un papel de particular importancia, ya que en ella participan los titulares de todas las secretarías

de Estado que pueden impulsar la producción social de vivienda y su consolidación como parte integral de la Política Nacional de Vivienda. Asimismo, la participación de los Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS) resulta fundamental para concretar la instrumentación de esta política, como coordinadores de la política de vivienda en los estados, cuentan con las atribuciones para promover y facilitar los procesos de producción social de vivienda.

El Consejo Nacional de Vivienda (CNV) sirve como asesor del Ejecutivo Federal para la elaboración de propuestas para la planeación, formulación, instrumentación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Vivienda. Su trabajo se apoya en cinco comités: de Articulación, de Suelo, de Vivienda y Sustentabilidad, de Producción Social de Vivienda y de Financiamiento.

A diferencia de los restantes comités, el de Producción Social de Vivienda es presidido por un representante de la sociedad civil. La composición es plural e interdisciplinaria en sus integrantes, en conocimiento, voluntad política y capacidad de trabajar en sinergia con la coordinación, y ha contribuido en estructurar las bases de una política que incorpora distintas visiones y no refleja intereses particulares de un grupo, organización o instancia de gobierno.

Si bien corresponde a la CONAVI el fomento, coordinación, promoción e instrumentación de la política de vivienda del Gobierno Federal, actuando como órgano de consulta y asesoría para la toma de decisiones, el Comité de Producción Social de Vivienda ha sido una pieza fundamental en la construcción de esta política de vivienda.

En el marco de las disposiciones de la ley, la CONAVI creó la Coordinación de Producción Social de Vivienda como contraparte institucional para impulsar la política de producción social de vivienda con la instrumentación de una estrategia de operación que, de manera gradual, fuera dando respuesta al carácter diverso, progresivo, flexible, participativo y multiactoral que distingue al proceso de ese tipo de producción.

Con la formalización del comité y la constitución de la coordinación se inició una nueva etapa en la construcción de esta política estratégica de atención a las familias autoproductoras. En el periodo que comprende de 2007 a 2012, los trabajos se orientaron al desarrollo de instrumentos para promover la producción social de vivienda asistida,<sup>6</sup> es decir, aquella que cuenta con asistencia técnica profesional

---

<sup>6</sup> Producción Social de Vivienda Asistida (PSVA): acciones de producción social de vivienda realizadas con apoyo de asesoría calificada de profesionistas, constructores, desarrolladores sociales y privados; comprende aspectos técnicos, financieros, organizativos, de capacitación y gestión adecuadas a las características del proceso y de los usuarios. La asistencia es parcial cuando sólo atiende alguno(s) aspectos e integral cuando los atiende todos (CONAVI).

tanto en los aspectos técnicos y sociales como en financieros, legales, administrativos y contables. Se destacaron, entre otras, las siguientes acciones:

- I. Identificar actores que asisten a la producción social de vivienda y establecer mecanismos para su capacitación y profesionalización.
- II. Acreditar mediante una metodología que distinga el trabajo de las organizaciones que ofrecen asistencia técnica calificada a partir de la definición de los servicios básicos y los elementos del perfil organizativo y legal que deben de cumplir para ser reconocidos como desarrolladores sociales de vivienda. La acreditación impulsa la profesionalización de las instituciones al incentivar el cumplimiento de los parámetros establecidos y los posiciona frente a sus usuarios, potenciales aliados y organismos gubernamentales como actores con las capacidades necesarias para orientar procesos de producción social de vivienda asistida.<sup>7</sup> Al mes de octubre de 2012, 11 organizaciones habían sido acreditadas por el Comité de Producción Social de Vivienda como desarrolladores sociales de vivienda.
- III. Capacitar mediante talleres y cursos periódicos para fortalecer los procesos administrativos, financieros y operativos de las organizaciones y empresas sociales que apoyan la producción social de vivienda. Reconociendo las diferencias en el grado de desarrollo institucional, el nivel de profesionalización del personal y la especialización de los servicios que ofrecen las distintas organizaciones, la capacitación se ofrece en dos niveles: inicial y básica. Además, se desarrolló con la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X), un Diplomado en Producción Social de Vivienda, orientado a la especialización y profesionalización de desarrolladores sociales de vivienda y otras organizaciones involucradas en estos procesos.
- IV. Fomentar la construcción de alianzas entre organizaciones e instituciones que participan en procesos de producción social de vivienda para aprovechar sus ventajas comparativas y potenciar sus capacidades.
- V. Buscar fuentes de financiamiento adecuadas que faciliten el acceso a créditos y a subsidios del programa “Ésta es Tu Casa”. En este aspecto destacan dos logros:

v.1 Se incorporaron la producción social de vivienda normal y la asistida a las reglas de operación del Programa “Ésta es Tu Casa”, reconociéndolas como partes del sistema de producción de todo tipo de soluciones

---

<sup>7</sup> Para conocer el detalle de la metodología, ver el “Manual para la Acreditación como Desarrollador Social de Vivienda”, en <http://www.conavi.gob.mx/documentos/psv/manual-de-acreditacion-2012.pdf>.

habitacionales (vivienda nueva, mejoramiento y lotes con servicios), pero caracterizadas por el control del proceso por el usuario final y por su desarrollo progresivo. Con el propósito de incrementar el volumen de acciones de producción social de vivienda asistida, de disminuir los tiempos de producción mediante el acceso a recursos,<sup>8</sup> y de mejorar la calidad de la asistencia y el acompañamiento que ofrecen las organizaciones, se estableció una partida específica para apoyar esas acciones con criterios para la asignación de subsidios y para brindar certidumbre y continuidad a la operación de los ejecutores sociales de vivienda, quienes al inicio de cada ejercicio fiscal conocen el monto de los subsidios con que podrán trabajar.

v.2 El FONAES impulsó la incorporación de las cajas solidarias<sup>9</sup> como mecanismo para ampliar el financiamiento para la producción social de vivienda. Estas cajas operan en el sector de ahorro y crédito popular y se caracterizan por conocer el perfil socioeconómico de las personas de bajos recursos a las que atienden, y en particular las formas en las que administran sus ingresos y gastos.

Por mediación del Comité de Producción Social de Vivienda se logró que la CONAVI reconociera a las cajas como ejecutores sociales de vivienda, para así poder dispensar los subsidios del Programa “Ésta es Tu Casa”. Paralelamente, la CONAVI promovió alianzas entre las cajas y diversas organizaciones sociales especializadas en brindar asistencia técnica y social a fin de generar proyectos integrales para ampliar la cobertura de acciones de producción social de vivienda asistida.

Con las acciones descritas se construyó un andamiaje de instancias y funciones articuladas que promovieron el alineamiento de los distintos actores en el diseño de una política de producción social de vivienda. En este proceso se fortaleció el vínculo del Comité con la CONAVI, que trabajaron de manera conjunta en el diseño de la estrategia de producción social de vivienda asistida. Lo anterior ha permitido potenciar la producción social de vivienda en términos de:

---

<sup>8</sup> De acuerdo con una evaluación de los efectos de la asistencia técnica en la producción social de vivienda, elaborado por Elena Tamés, y cuyos resultados no han sido todavía publicados, 85% de la gente que cuenta con acceso al subsidio autoproduce y realiza sus soluciones en menos de seis meses, mientras que 69% que no tiene acceso a recursos lo hace en entre uno y más de 10 años.

<sup>9</sup> Estos intermediarios financieros forman parte del Padrón Oficial de Cajas Solidarias del Fonaes, lo cual implica que son entidades sólidas, que cumplen con la regulación y que tienen vocación social.

- *El número y tipo de actores que participan, directamente o a través de terceros, asistiendo procesos de producción social de vivienda.* Se pasó de 11 ejecutores sociales en 2007 a 88 en octubre de 2012, entre los que se encuentran desarrolladores sociales de vivienda, empresas sociales y cajas solidarias. También participan de estos recursos Orevis y organizaciones sociales diversas a través de la formalización de alianzas con estos ejecutores.
- *El número de soluciones habitacionales realizadas mediante procesos de producción social de vivienda,* lo que significará pasar de cerca de 300 acciones de producción social de vivienda asistida en 2007 a alrededor de 27 mil en 2012.<sup>10</sup>
- *La cobertura nacional con acciones de producción social de vivienda.* Actualmente en todos los estados se realizan acciones de este tipo. Mientras que en 2007 sólo se reportaban acciones en dos entidades, en 2008 ya había presencia en 11 estados, que se incrementaron a 27 en 2009 y a las 32 entidades en 2010.<sup>11</sup>

#### **4. FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES, AMENAZAS Y RETOS DE LA PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA**

Los modelos de producción social de vivienda, que reconocen e incorporan los procesos desarrollados por la población para financiar y producir progresivamente sus viviendas, son una vía de atención viable para responder, particularmente, a las necesidades habitacionales de la población no asalariada y de menores ingresos. Por la progresividad y flexibilidad de sus procesos y productos, la producción social de vivienda es también una opción efectiva para abatir las necesidades de mejoramiento y ampliación de vivienda, que constituyen la mayor parte del rezago habitacional. Al ser acciones promovidas por sus usuarios para responder a necesidades específicas, son soluciones habitacionales en las que es mínimo el riesgo de que no sean ocupadas.

En este contexto, la producción social de vivienda asistida es una estrategia de alto contenido social, que permite hacer efectivo el derecho a la vivienda de las familias de bajos recursos, mitiga condiciones de pobreza y genera importantes impactos en la economía familiar y de las comunidades.

Desde la perspectiva del Estado, la producción social de vivienda asistida representa una alternativa probada para atender las necesidades de la población más

---

<sup>10</sup> Información proporcionada por la Coordinación de Producción Social de Vivienda (CONAVI).

<sup>11</sup> Coordinación de Producción Social de Vivienda (CONAVI), con cifras a septiembre de 2012.

necesitada y que menos respuestas institucionales ha tenido. Es una opción que le permite hacer un uso más eficiente de los recursos públicos facilitando el desarrollo de un mayor número de soluciones habitacionales de calidad y adecuadas a las necesidades de sus usuarios. El mejoramiento de la vivienda con calidad actúa, a su vez, como medida preventiva que, en el largo plazo, podrá reducir la inversión estatal en acciones emergentes de vivienda como respuesta a fenómenos naturales.

De ahí la importancia de promover la generalización de la estrategia entre las instancias del Sistema Nacional de Vivienda, y en particular de las integrantes de la Comisión Intersecretarial de Vivienda que pueden contribuir a la consolidación de la política de producción social de vivienda. El trabajo conjunto del Comité y de la CONAVI facilitó el establecimiento de una visión común de la producción social de vivienda y la definición de una agenda consensuada que les permitió orientar su trabajo al interior de la Comisión y en el posicionamiento de la producción social de vivienda en otros sectores.

En el cuadro 2 se sintetizan las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas identificadas por los miembros del Comité de Producción Social de Vivienda en relación con la construcción de la política de producción social de vivienda.

## REFLEXIONES FINALES

De acuerdo a los lineamientos propuestos para la Política de Vivienda, a partir de 2013 se impulsará “un modelo enfocado a promover el desarrollo ordenado y sustentable del sector para mejorar y regularizar la vivienda urbana”.

El modelo propuesto y la incorporación de la vivienda entre las competencias de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) plantean, entre otros retos, el de fortalecer y darle continuidad a lo logrado manteniendo el apoyo a los procesos de producción social de vivienda. Independientemente de la estructura institucional que se proponga, será necesario involucrar a los distintos actores, en particular a los organismos estatales de vivienda, con atribuciones y funciones específicas y complementarias. Asimismo se abre una ventana de oportunidad para integrar la producción social de vivienda a la agenda territorial y urbana del país que encabeza la SEDATU.

Entre las estrategias proyectadas destaca la de una mayor y mejor coordinación interinstitucional, que se propone lograr mediante la alineación de programas y acciones en materia de tierra, financiamiento y vivienda. Estos temas deberán abordarse con una perspectiva diferente a fin de atender a las distintas formas de producción, y con ello ofrecer una gama de procesos y productos para responder de manera efectiva a la diversidad de condiciones habitacionales, necesidades y posibilidades de la población por atender.

**Cuadro 2. Política de Producción Social de Vivienda:  
sus fortalezas y oportunidades**

| Fortalezas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Oportunidades                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cuenta con el respaldo jurídico de la Ley de Vivienda.</li> <li>▪ La producción social de vivienda está formalmente integrada al andamiaje de instancias y funciones del Sistema Nacional de Vivienda.</li> <li>▪ El Comité de Producción Social de Vivienda ha desempeñado un activo papel como asesor de la Conavi y como interlocutor válido para el posicionamiento de la producción social de vivienda en otros sectores.</li> <li>▪ Integración programática de la producción social de vivienda en la estructura y operación programática de la CONAVI.</li> <li>▪ Definición de una estrategia de producción social de vivienda asistida consensuada con la diversidad de actores involucrados.</li> <li>▪ Partida específica de subsidios ejercida directamente por los beneficiarios, en contraste con su aplicación por los desarrolladores en los esquemas de vivienda progresiva del Fonhapo, de autoproducción de la SHF y de vivienda nueva a cargo de los Fondos Solidarios de Vivienda (INFONAVIT y FOVISSSTE).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consolidar la Política de Producción Social de Vivienda.</li> <li>▪ Sistematizar procesos comunes a los distintos modelos de producción social de vivienda.</li> <li>▪ Desarrollar un sistema único de información (registro de ejecutores y desarrolladores sociales, seguimiento del ejercicio de los subsidios, tipos de productos, etcétera).</li> <li>▪ Afianzar la estrategia de producción social de vivienda asistida local mediante:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a. La consolidación de los Orevis como ejecutores sociales.</li> <li>b. La participación de los gobiernos estatales y municipales en la identificación de desarrolladores y ejecutores sociales y la gestión de proyectos de producción social de vivienda asistida.</li> <li>c. La promoción de alianzas entre ejecutores y desarrolladores sociales de vivienda.</li> </ul> </li> <li>▪ Fortalecer capacidades y profesionalizar a los desarrolladores y ejecutores sociales de vivienda.</li> <li>▪ Aumentar el volumen de acciones, la escala de los programas y la cobertura territorial de la producción social de vivienda.</li> <li>▪ Incrementar el número de subsidios de manera proporcional a las necesidades por nivel de ingresos, dando prioridad a las acciones de mejoramiento y la ampliación de la vivienda existente, para abatir el déficit en la materia.</li> <li>▪ Desarrollar y replicar programas de capacitación y profesionalización en el nivel local.</li> <li>▪ Homologar, hasta donde sea viable, los criterios utilizados en la acreditación de desarrolladores sociales de vivienda asistida y para la elegibilidad de entidades ejecutoras, incluyendo Orevis, entidades municipales, ejecutores y banca sociales.</li> <li>▪ Instrumentar un proceso sistemático de evaluación de la gestión, proceso y productos de la producción social de vivienda asistida a cargo de profesionales externos a la CONAVI.</li> </ul> |



**Cuadro 2. Política de Producción Social de Vivienda:  
sus debilidades y amenazas (continuación)**

| Debilidades                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Amenazas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Modelos de atención limitados por la falta de capacidades técnicas, financieras y sociales de los desarrolladores y ejecutores sociales de vivienda.</li> <li>Falta de precisión en los alcances del acompañamiento y la asistencia técnica.</li> <li>Falta de claridad respecto de los elementos distintivos de la producción social de vivienda.</li> <li>Sistema aún incipiente de instrumentos técnicos, financieros, sociales y administrativos para la producción social de vivienda.</li> <li>Inadecuada previsión de recursos para la instrumentación de actividades de fomento a la producción social de vivienda que comprenden, entre otras, convenios con instancias especializadas para el diseño y desarrollo de actividades diversas de capacitación y profesionalización de desarrolladores y ejecutores sociales de vivienda; cursos de inducción y talleres de capacitación propios; mecanismos para la incubación de desarrolladores sociales de vivienda.</li> <li>Falta de una visión integral de la producción social de vivienda como proceso para la construcción del hábitat, que parte desde la gestión del suelo, provisión progresiva de servicios y acciones de mantenimiento y conservación de la vivienda.</li> <li>Insuficientes desarrolladores y ejecutores sociales para escalar los procesos de producción social de vivienda.</li> <li>Falta de indicadores para evaluar los impactos de los procesos de producción social de vivienda asistida en los ámbitos social, económico, de calidad de la vivienda y de desarrollo territorial.</li> <li>Ausencia de lineamientos para la operación del Comité de Producción Social de Vivienda.</li> <li>Ausencia de mecanismos de difusión.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Que la política de vivienda mantenga su orientación de motor de la economía nacional sin reconocer su contribución al desarrollo social de la familia y las comunidades.</li> <li>Que la producción social de vivienda no se consolide como parte integral de la política de vivienda.</li> <li>Que no se logre institucionalizar la producción social de vivienda en la operación de la Conavi.</li> <li>Tratar la producción social de vivienda como una herramienta del Estado y no como una estrategia de la sociedad que debe ser apoyada y facilitada a través de una política pública.</li> <li>Que no se logre posicionar la producción social de vivienda en las agendas de actores públicos, sociales y privados afines en su quehacer.</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia.

En este contexto se planteó impulsar más de un millón de acciones de lotificación, construcción, ampliación y mejora en hogares, tanto en el campo como en las ciudades. Y se precisó que para reducir el rezago de vivienda se promoverá la edificación de 500 mil viviendas nuevas, el desarrollo de 320 mil acciones de mejoramiento y ampliación y 97 mil acciones para la atención de las necesidades habitacionales en el ámbito rural. Estas dos últimas acciones, articuladas territorialmente a la instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre

En este contexto, los desarrolladores sociales cuentan con experiencia probada en el diseño de procesos y productos asequibles que han permitido atender a sectores de la población que tradicionalmente han sido lo más desprotegidos en términos institucionales: comunidades rurales y asentamientos dispersos; y población urbana no asalariada o con ingresos menores a cinco salarios mínimos.

A diferencia de las desarrolladoras y promotoras comerciales que concentran su quehacer en la producción de viviendas terminadas en el ámbito urbano, los desarrolladores y ejecutores sociales de vivienda que trabajan con los solicitantes-usuarios están interviniendo indistintamente en los ámbitos rural y urbano, con procesos progresivos de producción tanto de vivienda nueva como de mejoramiento y ampliación de la existente, y se han logrado soluciones flexibles que efectivamente responden a las necesidades habitacionales de las familias.

Independientemente de la variedad en los modelos de atención con los que trabajan los desarrolladores y ejecutores sociales de vivienda, un denominador común entre ellos es su orientación social, que les permite promover procesos de autoproducción en los que los usuarios toman las decisiones y asumen el pleno control del desarrollo de sus soluciones habitacionales. A su vez, al generar saldos pedagógicos, estas experiencias les permiten a los participantes, por un lado, darle continuidad a los procesos, y por otro, contribuir al fortalecimiento de las redes sociales desde el núcleo familiar, cuando las intervenciones son individuales, y desde la comunidad, cuando se desarrollan como acciones colectivas.

## BIBLIOGRAFÍA

- COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA (CONAVI). 2005. "Dimensión e impactos macro y Microeconómicos de la producción social de vivienda en México". Ciudad de México: Programa Universitario de Estudios Metropolitanos. UAM Xochimilco, Fondo Sectorial CONAFOVI, CONACYT.
- . s.f. "Lineamientos generales para la operación del Consejo Nacional de Vivienda". Documento interno. Ciudad de México: CONAVI. [www.conavi.gob.mx](http://www.conavi.gob.mx).

- COMITÉ TÉCNICO ESPECIALIZADO EN VIVIENDA. 2010. "Evolución de las necesidades de vivienda en México". Documento interno. Ciudad de México: Comité Técnico Especializado en Vivienda.
- CONSEJO NACIONAL DE VIVIENDA (CNV). s.f. "Lineamientos vigentes y propuestos de la operación del CNV". Documento interno. Ciudad de México: CNV.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 2012. "Reglas de operación del Programa de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (*Ésta es Tu Casa*)". 2002 y 2012. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación.
- . 2001. "Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda y el Consejo Nacional de Vivienda". Ciudad de México: Secretaría de Gobernación, 26 de julio.
- FIVASE CONSULTORES. 2012. "Participación del Comité de Producción Social de Vivienda en la construcción de la política de producción social de vivienda", noviembre.
- LEY DE VIVIENDA. 27 de junio de 2006.
- MANUAL PARA LA ACREDITACIÓN COMO DESARROLLADORES SOCIALES DE VIVIENDA. 2012.
- MEMORIA DE LA SEGUNDA REUNIÓN DE EJECUTORES SOCIALES EN CUERNAVACA, agosto 2007.
- MINUTAS DE LAS SESIONES DE LA MESA DE ATENCIÓN A LA VIVIENDA SOCIAL (2001-2006).
- MINUTAS DE LAS SESIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS DEL COMITÉ DE PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA (2007-2012).
- ORTIZ Flores, Enrique. 2004. "Notas sobre la producción social de la vivienda: elementos básicos para su conceptualización e impulso". *Documento para discusión*. Ciudad de México: Casa y Ciudad, febrero.
- PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 2007-2012. *Hacia un Desarrollo Habitacional Sustentable*, versión ejecutiva, enero 2008, México.
- TAMÉS, Elena. 2012. *Efectos de la asistencia técnica en la producción social de vivienda*, noviembre.
- TORRES Baños, Rino Enzo, y Roberto Eibenschutz Hartman. 2006. *La producción social de la vivienda en México*. Ciudad de México: UAM-Xochimilco, CONACYT, CONAFOVI, SEDESOL.



# LA VIVIENDA Y LA MUJER COMO JEFA DE FAMILIA EN EL DISTRITO FEDERAL, CIUDAD JUÁREZ Y LA CIUDAD DE OAXACA. ESTUDIO COMPARATIVO Y PROPUESTA

---

Laura Itzel Castillo Juárez\*  
Beatriz Eugenia Cervantes Tzintzun\*\*

## PRÓLOGO

### Mujer y vivienda

El presente trabajo forma parte de una investigación sobre el papel que juegan las mujeres como jefas de familia frente a la problemática de la vivienda en México. Cuáles son sus necesidades, sus carencias, su vulnerabilidad y sus alternativas frente a la propiedad en que habitan. El enfoque está orientado a analizar la situación de quienes viven en Unidades Habitacionales de interés social. Viviendas que han sido obtenidas mediante algún crédito otorgado por los organismos nacionales de vivienda (ONEVIS). En especial se considera el caso del INFONAVIT.

En México la mayoría de las mujeres no son directamente las derechohabientes acreditadas; sin embargo, ante la ausencia de la pareja, son quienes asumen la responsabilidad de buscar cómo pagar las mensualidades, pero sin tener la garantía de adquirir los derechos de propiedad. Por ello, muchas de ellas se convierten en mujeres mexicanas que al paso de los años llegan a perder su patrimonio, ya que la titularidad del inmueble está a nombre del varón, quienes, a pesar de no haber asumido el compromiso económico para el finiquito de la deuda, son originalmente los acreditados y, por tanto, jurídicamente los propietarios de la vivienda.

Esta situación se ve agravada frente a la violencia que se experimenta en nuestro país, la cual no tiene precedente en tiempos recientes de nuestra historia. Esta violencia afecta a todos los sectores sociales. No obstante, las mujeres se ven

---

\* Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional Autónoma de México. Fundación Heberto Castillo Martínez A.C.

\*\* Trabajadora Social. Fundación Heberto Castillo Martínez A.C.

particularmente afectadas frente a estos lamentables acontecimientos. Es un hecho que las desapariciones forzadas, la migración, la inseguridad y el desempleo lacerante ocasionan un incremento en la ausencia del varón en la familia. Lo que, además de provocar un gran dolor ante la pérdida, genera una mayor incertidumbre frente a las necesidades económicas, entre las que se encuentran los derechos sobre la propiedad de la vivienda y la deuda originada mediante el crédito para su adquisición.

Cuando por desgracia ocurre el fallecimiento del cónyuge, legalmente puede y debe aplicarse el denominado “seguro por muerte”, siempre y cuando se realicen los trámites de liberación del crédito hipotecario para obtener los derechos sucesorios. Cuando se da el abandono, la separación concertada o el divorcio, por lo general la mujer se queda al frente de la familia, ejerciendo simultáneamente el papel de padre y madre; no obstante, la vivienda legalmente sigue estando a nombre del acreditado directo, quien al ausentarse del hogar generalmente abandona la responsabilidad económica del pago de la deuda.

## **PROPUESTAS PARA MEJORAR LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES JEFAS DE FAMILIA**

La experiencia en la defensa de los derechohabientes acreditados del Infonavit permite afirmar que la feminización de la pobreza tiene uno de sus rostros más claros cuando una mujer se hace cargo del hogar, de los hijos e hijas y del crédito de la vivienda, cuando su pareja se “va del otro lado”, o simplemente se ausenta. La migración en unos casos y la irresponsabilidad paternal en otros son las principales causas de que el titular del crédito abandone el hogar y la pareja sigue cubriendo las mensualidades sin poder escriturar a su nombre.

Así, en primer lugar es indispensable el reconocimiento del problema a fin de generar instrumentos para la aplicación de políticas públicas dirigidas al mejoramiento de las condiciones de las mujeres mexicanas. En la actualidad existen instrumentos jurídicos a los cuales se puede acceder cuando se tiene el conocimiento suficiente o la asesoría legal. Sin embargo, el derecho a contar con una vivienda debe ser garantizado y facilitado en su gestión y tramitología, sobre todo cuando la situación de la mujer es más vulnerable. Tal es el caso que se presenta con la ausencia de la pareja sujeta de crédito hipotecario.

Ante tal panorama, se requieren implementar propuestas legislativas que garanticen este derecho. Por ello se ha propuesto en la LXI Legislatura una iniciativa de reforma a la Ley del INFONAVIT que busca otorgar plena seguridad jurídica a las mujeres cuando por diversas razones se quedan al frente de la familia y de la deuda económica.

De los instrumentos jurídicos con los que contamos en la actualidad, resulta relevante el de la figura de “ausente,” contemplada en el Código Civil Federal, el cual puede ser de utilidad cuando no se localiza a la persona que ha abandonado el hogar o ha desaparecido.

La figura de “Declaración de ausencia” de personas permitiría implementar un procedimiento de carácter legal que puede ser utilizado como referencia en el caso particular de la traslación del crédito que brinda el Infonavit, incluyendo la sucesión del bien. Este tipo de proyectos debiera plantearse también en los casos de los demás organismos nacionales de vivienda, como el FOVISSSTE y la Sociedad Hipotecaria Federal, o incluso explorar en el caso de los créditos bancarios. Así, la pareja que se haga cargo del crédito podrá acceder a la propiedad del bien como si se tratase de un fruto de la persona ausente cuando se presuma su acaecimiento.

En este sentido, la iniciativa plantea establecer en la Ley del INFONAVIT, mediante la reforma al artículo 49, la posibilidad de que la mujer se convierta en la legítima propietaria en el caso de que el acreditado haya dejado de cubrir sus obligaciones por motivo de su ausencia.

La legislación de seguridad social actualmente contempla algunas figuras propias del Derecho Civil, tales como la sucesión o el concubinato. Por lo que jurídicamente es viable establecer una figura legal de dicho derecho en la Ley del Infonavit, así como también resultaría factible establecer un procedimiento que se adaptara a la naturaleza del interés social.

La propuesta consiste en que el o la cónyuge o concubina del derechohabiente acreditado que se ausente del hogar, y por tanto abandone sus obligaciones por más de 12 meses posteriores al término de las prórrogas que se le hubieren concedido, o posteriores al incumplimiento del pago del crédito, podrá hacerse cargo del mismo y acceder a la propiedad de la vivienda, de acuerdo al procedimiento que consiste en informarle al Infonavit al momento en que se aseguren de la ausencia. Inmediatamente el instituto dará vista a la Procuraduría Federal del Trabajo para que ésta publique un exhorto de búsqueda. Dicha publicación marcará el inicio del plazo de 12 meses. A partir de dicho plazo la pareja contará con todas las facultades de administración, pleitos y cobranzas en relación con el crédito. Contados seis meses posteriores deberá realizarse otra publicación, a partir de la cual habrá otros 12 meses para presumir la muerte del ausente.

De esta manera el instituto celebrará un convenio con el o la cónyuge o concubina, para la escrituración y la transferencia de las obligaciones correspondientes. De tal forma que la probable aparición del ausente no le confiere el derecho de recuperar la vivienda ni el crédito, salvo que demuestre un acuerdo previo con quien hubiese obtenido la propiedad.

Ahora bien, la importancia de atender la problemática descrita, tanto a través de la iniciativa como de otras más que es necesario impulsar, se refleja en los datos que arroja la presente investigación en unidades habitacionales del DF, Ciudad Juárez y la capital del estado de Oaxaca. La situación de incertidumbre e inseguridad en la tenencia de la vivienda de muchas mujeres jefas de familia reclama una acción urgente y efectiva para otorgarles una solución justa a ellas y muchas más en todo el país, acorde con los postulados de equidad e igualdad de género establecidos en nuestra normatividad nacional. Avancemos en ese sentido.

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

¿Qué pasa entonces con estas mujeres jefas de familia que se quedan en situación semejante? ¿A qué tipo de problemática se enfrentan? ¿De qué manera el propio Estado le garantiza su derecho a quedarse como titulares de los créditos otorgados? ¿Cómo resuelven este tipo de situaciones y cómo las manejan desde su posición, como jefas de familia? ¿Qué significa ser derechohabiente sin ser titular de crédito?

En este contexto es que la arquitecta Laura Itzel Castillo propuso realizar un estudio comparativo mediante un sondeo para tener datos más precisos sobre el número de jefas de familia que viven en las unidades habitacionales CTM-INFONAVIT Culhuacán, sección piloto, en el DF; en el fraccionamiento Riveras del Bravo en Ciudad Juárez, Chihuahua, y en el fraccionamiento El Rosario en San Sebastián Tutla, Oaxaca.

## **PROCEDIMIENTO GENERAL**

En el caso de la presente investigación se concluyó con una sistematización de información, lo que permitió delimitar la problemática que en cuanto a vivienda enfrentan las mujeres jefas de familia que viven en las unidades habitacionales CTM-INFONAVIT Culhuacán, Sección Piloto, Coyoacán, DF; en el fraccionamiento Riveras del Bravo en Ciudad Juárez, Chihuahua, y en el fraccionamiento El Rosario en San Sebastián Tutla, Oaxaca.

Para ello fue necesario, en primer lugar, llevar a cabo un trabajo documental relacionado con las mujeres jefas de familia y las políticas vinculadas al Infonavit y sus disposiciones, así como cifras identificadas en el INEGI en torno a los hogares del país y los diferentes estados en los que se llevó a cabo el trabajo de campo.

De manera específica, se trabajó con las mujeres jefas de familia en los siguientes temas:

- Los principales problemas que sobre vivienda tienen estas mujeres.
- El porcentaje de ellas que son propietarias de la vivienda.



- Saber cómo enfrentan este tipo de problemas.
- Indagar sobre si el Estado o alguna otra instancia les proporciona ayuda al respecto.

A partir de estos elementos se procedió a realizar el trabajo de campo en las tres entidades de la República, implicando además la sistematización de los siguientes elementos:

- Datos que sirvieron para caracterizar el contexto.
- Mapeo general de las zonas de investigación.
- Revisión de documentos sobre las características de las mujeres jefas de familia en las tres entidades: Ciudad Juárez, Chihuahua; San Sebastián Tuxtla, Oaxaca, y Coyoacán, DF.
- Edad.
- Personas que viven en los domicilios.
- Dependencia económica.

Se aplicaron 316 encuestas sobre “La vivienda y la mujer como jefa de familia”; este instrumento se conformó con 21 preguntas:

- ¿Cuántas personas conforman a la familia?
- ¿Todos dependen económicamente de usted?
- ¿Tiene algún apoyo adicional que le ayude con los gastos de la casa?
- ¿Cuáles son los problemas más comunes que enfrenta en su vida cotidiana?
- ¿Cuáles le preocupan más?
- ¿Tiene algún tipo de problema con el crédito de su vivienda?
- ¿Cuál?
- ¿Es usted titular del crédito de esta casa?
- ¿Tiene alguna garantía de quedarse como titular del crédito de su casa?
- ¿Dispone de alguna ayuda por parte de otra instancia para enfrentar este problema?
- ¿Cómo enfrenta este problema?
- ¿Qué tan difícil es enfrentar este problema como jefa de familia?
- ¿Actualmente está pagando el crédito de la casa?
- ¿Cuántos años lleva pagando?
- ¿Usted escogió su vivienda?
- ¿Proporcionó sus datos o los de su pareja al Infonavit o la desarrolladora?
- ¿Está a nombre de usted la vivienda?
- ¿Las escrituras de la vivienda están a su nombre?
- ¿Cuenta con algún poder notarial?

- ¿Cuál es el documento de propiedad o posesión que tiene?
- ¿Las autoridades le reconocen su derecho de realizar gestiones con relación a su vivienda?

## RESULTADOS GENERALES

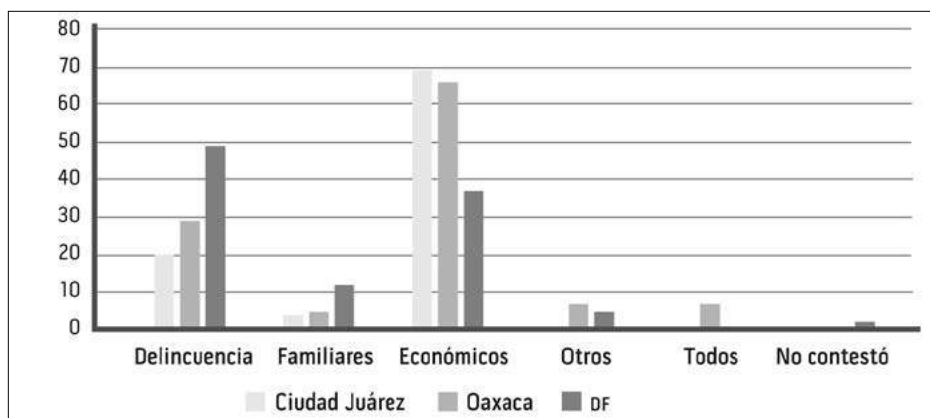
1. Si bien es cierto que la mujer enfrenta una serie de problemáticas determinadas de alguna manera por su condición de género, en las respuestas a los cuestionarios encontramos que en su cotidianidad permean algunas otras preocupaciones, como se muestra a continuación:

**Cuadro 1. ¿Cuáles son los problemas más comunes que enfrenta en su vida cotidiana?**

|              | Ciudad Juárez | Oaxaca     | DF         |
|--------------|---------------|------------|------------|
| Problemas    | Frecuencia    |            |            |
| Delincuencia | 20            | 29         | 49         |
| Familiares   | 4             | 5          | 12         |
| Económicos   | 69            | 66         | 37         |
| Otros        | 0             | 7          | 5          |
| No contestó  | 0             |            | 2          |
| Todos        | 0             | 7          | 0          |
| <b>Total</b> | <b>103</b>    | <b>108</b> | <b>105</b> |

Fuente: Elaboración propia.

**Gráfica 1. ¿Cuáles son los problemas más comunes que enfrenta?**



Fuente: Elaboración propia.

Existe una diferenciación de datos obtenidos en las regiones del país, determinadas por las mismas condiciones sociales económicas y políticas de las distintas entidades; así, mientras que para la zona del DF figura la delincuencia como principal problema, para Ciudad Juárez y Oaxaca los problemas económicos adquieren mayor relevancia.

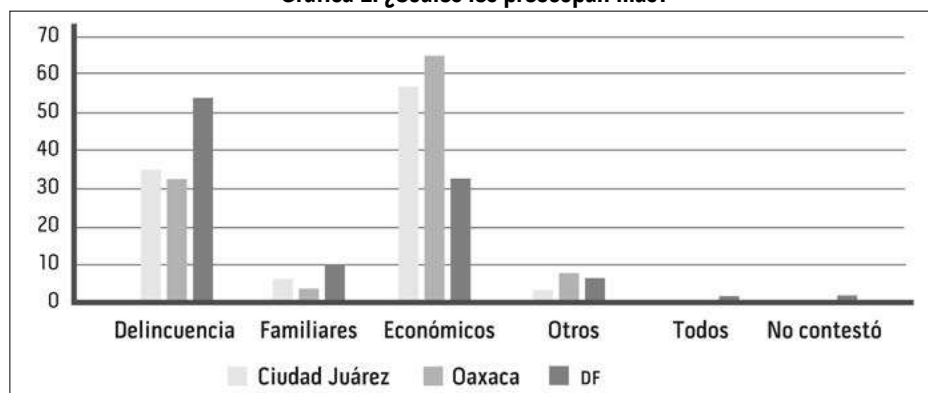
2. El conocimiento de cada uno de los problemas es importante; sin embargo al hacerlos propios y ubicarlos en su contexto inmediato se modifican: algunos de ellos continúan y otros más se mantienen en relación con la respuesta anterior.

**Cuadro 2. ¿Cuáles le preocupan más?**

|              | Ciudad Juárez | Oaxaca     | DF         |
|--------------|---------------|------------|------------|
| Problemas    | Frecuencia    |            |            |
| Delincuencia | 36            | 33         | 54         |
| Familiares   | 8             | 4          | 10         |
| Económicos   | 55            | 63         | 32         |
| Todos        | 4             | 8          | 7          |
| Otros        | 0             | 0          | 1          |
| No contestó  | 0             | 0          | 1          |
| <b>Total</b> | <b>103</b>    | <b>108</b> | <b>105</b> |

Fuente: Elaboración propia.

**Gráfica 2. ¿Cuáles les preocupan más?**



Fuente: Elaboración propia.

De manera marcada, los datos en cuanto a la delincuencia en la zona de los Culhuacanes, en Coyoacán, DF, aumentan como una preocupación de las mujeres jefas

de familia entrevistadas. Lo mismo pasa con lo que respecta a la cuestión económica en las regiones de Ciudad Juárez y Oaxaca, lo que trae consigo una serie de inconvenientes en relación con el pago de la vivienda de aquellas que son propietarias.

De manera particular, es importante recalcar como dato significativo el señalamiento manifestado por los coordinadores que aplicaron la encuesta en Ciudad Juárez, que es el de que existe una disminución importante en las maquiladoras de región, lo que ha provocado el despido de mujeres jefas de familia.

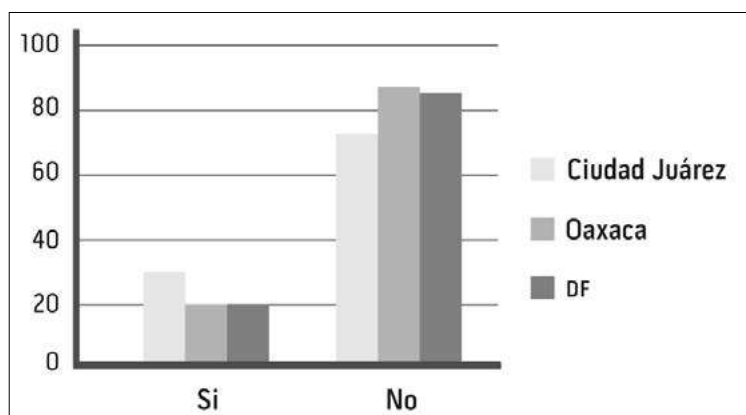
3. Por lo que respecta a las posibles problemáticas que pudieran enfrentar las mujeres jefas de familia por el hecho de tener un crédito, se refiere que entre 20 y 30% manifiesta su existencia, que es mayor en Ciudad Juárez.

**Cuadro 3. ¿Tiene algún problema con el crédito de su casa?**

|              | Ciudad Juárez | Oaxaca     | DF         |
|--------------|---------------|------------|------------|
| Respuestas   | Frecuencia    |            |            |
| Sí           | 30            | 20         | 19         |
| No           | 73            | 88         | 86         |
| <b>Total</b> | <b>103</b>    | <b>108</b> | <b>105</b> |

Fuente: Elaboración propia.

**Gráfica 3. ¿Tiene algún problema con el crédito?**



Fuente: Elaboración propia.

Por lo que respecta a las mujeres que señalaron tener problema, es importante apuntar los siguientes aspectos relacionados:

- Abona y no baja la cuenta.
- Retraso en los pagos.
- Falta de pago por no tener empleo.
- Solicitó que le bajen la mensualidad y no se lo autorizaron.
- Se atrasó y le quieren quitar la casa.

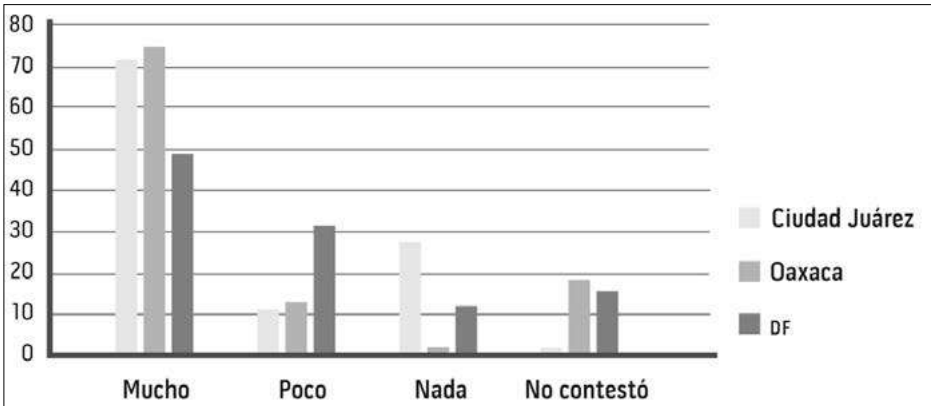
Podemos mencionar hasta este momento algunos datos que recogen elementos para dar pie a la siguiente pregunta, la cual nos parece puede ser de significación importante.

Para los tres lugares en los que se aplicó el cuestionario sobre el tema de si las mujeres jefas de familia presentan problemas con el crédito de su casa, tenemos que casi una tercera parte sí los tiene; en cuanto a la titularidad de ésta, se comparte con otro integrante de la familia, ya que en los resultados obtenidos señalamos que en promedio 50% son las titulares, aunque existen perspectivas de que 37% en promedio pudieran conseguir ser las titulares en los tres casos.

**Cuadro 4. ¿Qué tan difícil es enfrentar este problema?**

| Ciudad Juárez |            | Oaxaca     | DF         |
|---------------|------------|------------|------------|
| Respuestas    | Frecuencia |            |            |
| Mucho         | 72         | 75         | 48         |
| Poco          | 12         | 13         | 32         |
| Nada          | 17         | 2          | 11         |
| No contestó   | 2          | 18         | 14         |
| <b>Total</b>  | <b>103</b> | <b>108</b> | <b>105</b> |

**Gráfica 4. ¿Qué tan difícil es enfrentar este problema?**



Fuente: Elaboración propia.

Considerando los datos anteriores respecto a la cuestión de la dificultad para enfrentar las problemáticas anteriores, las respuestas son similares en Ciudad Juárez y Oaxaca, donde existe un alto grado de dificultad. En cambio, en el DF, aunque sí se presentan dificultades, éstas se reducen considerablemente en relación a las dos primeras entidades.

No obstante, podemos inferir que en general es significativo el porcentaje de mujeres que consideran tener problemas económicos y administrativos en cuanto a la posesión de su propiedad.

## CONCLUSIONES

La realización de la presente investigación nos ha permitido tener una aproximación a uno de los tantos aspectos que involucran y envuelven el complejo problema de la atención a la vivienda o del derecho a tener una vivienda digna. En este trabajo nos enfocamos en el caso de las mujeres jefas de familia como titulares de un crédito para vivienda y algunas de las implicaciones que esta situación conlleva. Los datos obtenidos en la investigación demuestran que existen una serie de problemáticas que las mujeres jefas de familia entrevistadas tienen que vivir.

La falta de recursos económicos, la titularidad o no de la propiedad, el otorgamiento de apoyos por parte del gobierno o alguna otra institución, o de manera general los posibles problemas que se presentan en la adquisición de un crédito para vivienda, son elementos señalados que se presentan, de manera general, de una forma similar en las tres ciudades en las que se aplicó el instrumento para la obtención de datos. Sin embargo, cada una de estas ciudades representa zonas habitacionales con antecedentes históricos, sociales y económicos en las que se ubican rasgos peculiares, que hasta cierto punto pueden ser representativas de un México de contrastes dramáticos. El caso de Ciudad Juárez es ilustrativo, aparece como la región con mayores problemáticas traducidas en desventajas para quienes habitan en ella, y en especial para las mujeres. De ahí la frase que nos resurge en la mente: *Todas y todos somos Juárez*.

La investigación evidencia apreciaciones adicionales derivadas de la participación en diferentes foros y medios de comunicación de quienes se preocupan y ocupan por este tema y sus implicaciones: es posible afirmar que la política en materia de vivienda dio un viraje de 180 grados a partir de 1990. Actualmente, en lugar de buscar incidir en el objetivo de que las familias mexicanas puedan contar con una vivienda, el Estado mexicano con la realización de diversas reformas busca garantizar las condiciones más favorables para las desarrolladoras inmobiliarias, incluso destinando recursos públicos para favorecer al sector privado. Esto se

vuelve a evidenciar en Ciudad Juárez, en donde, a pesar de las múltiples demandas por los defectos y fallas de construcción, los denominados “vicios ocultos”, que en dicha zona —al igual que en muchas más— no son tan ocultos, y se permite que la misma constructora continúe con edificaciones, pero dejando atrás un fenómeno que, aunado a la inseguridad y a la penuria económica, se amalgama en una serie de irregularidades, insatisfacciones e impunidades pendientes de resolver.

Una característica común de los tres últimos sexenios a nivel federal ha sido la tendencia a que los recursos públicos destinados a atender el rezago y necesidades habitacionales se orienten básicamente a la producción de vivienda terminada. Dicha producción se canaliza al mercado inmobiliario para atender a sectores medios y medios altos y a ofrecer soluciones cada vez más precarias a los sectores sociales con más bajos ingresos.

De esta manera, el Estado Mexicano ha relegado su responsabilidad social en materia de vivienda, salud, educación, alimentación, trabajo y salario, dejando al libre mercado la potencialidad de proveer a los ciudadanos estos servicios, claro, ahora bajo la condición de adquirirlos siempre y cuando se tenga el recurso para pagarlos (fenómeno que no siempre se presenta, de acuerdo a la investigación realizada).

Las modificaciones a los marcos jurídicos constitucionales transcurridos durante los últimos 25 años, en realidad, han modificado la posibilidad de acceder al derecho a una vivienda digna. Así, como resultado de las reformas implementadas, las nuevas políticas habitacionales han quedado definidas por objetivos económico-financieros y no por las necesidades de la población.

Ante este contexto, nos parece imprescindible poner en el centro de la reflexión el concepto de *hogar* como espacio en el que puede habitar una familia. El hogar considerado como espacio de realización social, afectiva, económica, etcétera, y la vivienda como espacio de interrelaciones, de actos cotidianos de vida y de realización como seres humanos. El “tener mi propia casa” es el sueño de miles de mexicanos que sólo queda como aspiración, como deseo y anhelo, porque —como ya lo citamos— lamentablemente la dinámica socioeconómica en nuestro país se lo niega, porque privilegia los intereses de un pequeño grupo, pero muy poderoso, sin importar la gran mayoría de la población y de la gran significación que se le otorga al hecho de poseer un bien inmueble, una casa pero en condiciones dignas.

Finalmente, ponemos en el centro de las conclusiones de esta investigación la necesidad de que la vivienda sea una prioridad en la política pública, a fin de que busque favorecer y atender las necesidades básicas de la población en su conjunto, empezando por los que menos tienen.

## BIBLIOGRAFÍA

- EMANUELLI, María Silvia. 2004. *Vivienda con rostro de mujeres, Mujeres y derecho a una vivienda adecuada*; Social Watch, Red Mujer y Hábitat América Latina LAC, Habitat International Coalition América Latina, México, DF.
- EL DERECHO A LA VIVIENDA EN MÉXICO, *Balance de la instrumentación de las Recomendaciones del Relator de la ONU sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada 2000-2008*, Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina de Coordinación Regional para América Latina (HIC-AL), México, DF.
- FEDERACIÓN URUGUAYA DE COOPERATIVAS DE VIVIENDA POR AYUDA MUTUA. 2008. Montevideo: Uruguay.
- GASTO ETIQUETADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES. 2011. LXII Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, México, DF.
- INFORME LATINOAMERICANO SOBRE MONOCULTIVOS Y VIOLACIONES AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y A LA VIVIENDA ADECUADAS, AL AGUA, A LA TIERRA Y EL TERRITORIO. 1997. HIC-AL, FIAN, Solidaridad Suecia-América Latina.
- NACIONES UNIDAS. 2009. *Derechos humanos proyectos de desarrollo y desalojo*. Una guía práctica. México, DF: Naciones Unidas Derecho Humanos Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos México, Coalición Internacional para el HÁBITAT HIC-AL, México, DF.
- VIOLENCIA DE GÉNERO EN MÉXICO. 2011. *Estadística, Marco jurídico, Presupuesto, Políticas públicas*, LXI Legislatura Cámara de Diputados, Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, México, DF.
- VIVIENDA MEXICANA. 2009. *Desarrollo urbano, Crédito, Vivienda sustentable*, México, DF: CANADEVI.



# LA VIVIENDA Y CIUDAD DEL SIGLO XXI. DIEZ AÑOS DE PRODUCCIÓN DE VIVIENDA EN CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA

---

Elvira Maycotte Pansza\*

## INTRODUCCIÓN

Entre la Ciudad Juárez del 2000 y la de 2010 hay una diferencia. Si nos situáramos en dos puntos en el tiempo tendríamos perspectivas opuestas: por un lado veríamos una ciudad progresista, polo económico nacional y hasta internacional, y un pujante crecimiento poblacional. Transcurridos los primeros diez años del siglo XXI, el panorama es sombrío y el paisaje luce desolador; una suerte de reclamo ante el abandono que las crisis económicas y de inseguridad motivaron, y la sobreoferta de vivienda que las políticas de corte habitacional le cargaron a costas.

Hacia 1990 Ciudad Juárez, cabecera del municipio de Juárez, contaba con 789 522 habitantes y para el 2000 alcanzó 1 187 275; es decir, en esa década el incremento poblacional fue de 397 753 personas, casi 40 mil habitantes en promedio por año. Durante los primeros cinco años del siglo XXI el crecimiento disminuyó a un ritmo de 22 850 habitantes por año, y esta tendencia a la baja tuvo su máxima expresión en el periodo 2005 a 2010 ya que, en esos cinco años, la población sólo aumentó en 19 552 personas, unas 3 900 en promedio anual. Lo anterior nos habla de una drástica contracción en el crecimiento de la población que mucho tuvo que ver con las crisis económicas de los años 2001 y 2008, así como con el incremento de la inseguridad que experimentó también a partir de 2008. En el cuadro 1 se puede apreciar el comportamiento demográfico de Ciudad Juárez en el periodo 1990 a 2010, incluyendo el porcentaje que representó la población del municipio de Juárez respecto a la total del estado de Chihuahua.

---

\* Profesora investigadora adscrita al Departamento de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

**Cuadro 1. Población por quinquenios de Ciudad Juárez para el periodo 1990 a 2010**

| Año  | Población | Incremento de población | Incremento de población % | % respecto a la población total del estado de Chihuahua |
|------|-----------|-------------------------|---------------------------|---------------------------------------------------------|
| 1990 | 789 522   | ---                     | ---                       | 32.70                                                   |
| 1995 | 995 770   | 206 248                 | 26.12                     | 36.22                                                   |
| 2000 | 1 187 275 | 191 505                 | 19.23                     | 39.92                                                   |
| 2005 | 1 301 452 | 114 177                 | 11.63                     | 40.52                                                   |
| 2010 | 1 321 004 | 19 552                  | 1.5                       | 39.11                                                   |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

El cambio en el aspecto laboral también fue significativo: en el 2000 sólo 0.9% de la población masculina y 0.6% de la femenina económicamente activa, PEA, estaba desocupada. Sin embargo, si bien se vivía una situación prácticamente de pleno empleo, 77.5% de la PEA percibía menos de cinco salarios mínimos, y es preciso destacar también que 39.8% apenas tenía ingresos de hasta dos salarios mínimos:<sup>1</sup> había trabajo, y ello, aun cuando no hubiera una distribución equitativa de la riqueza, colocó a Juárez como un polo de atracción no sólo a nivel estatal o nacional sino también internacional.

Los siguientes diez años significaron un cambio permanente en lo económico y también en lo social. En 2001, como un efecto de la crisis económica que vivió Estados Unidos, se perdieron 64 275 empleos y la tendencia en ese mismo sentido de los siguientes años motivó que para el censo económico de 2004 dejara fuera los datos de Ciudad Juárez para no afectar negativamente los indicadores de la economía nacional. En ese mismo año inició una recuperación y para 2008, cuando pareciera que al fin se lograría recuperar los empleos perdidos en relación con el 2000, la nueva crisis económica de Estados Unidos provocó que repuntara la pérdida de numerosos empleos —principalmente en la industria de la transformación—, a grado tal que en 2009 Juárez experimentó su más aguda crisis al registrar 91 650 empleos perdidos respecto al 2000 (IMIP, 2009). En el cuadro 2 se puede apreciar a detalle la información anterior; para dimensionar esta crisis cabe mencionar que los empleos perdidos en Juárez entre 2000 y 2009 representaron 91.42% del total en el estado de Chihuahua en ese periodo.

Mas 2008 es un punto de inflexión para Ciudad Juárez no sólo en términos económicos; durante ese año se registraron cerca de 1 200 actos delictivos y para 2010 llegaron a 3 500. Esta situación de inseguridad se sumó a la ya crítica y casi

<sup>1</sup> De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

permanente crisis económica que sus habitantes sobrellevaban y que dio como resultado una ciudad desolada, fragmentada y con un crecimiento disperso que se caracteriza por una elocuente presencia de viviendas cuyo abandono se adjudica al regreso de migrantes a su lugar de origen, al alto índice de delincuencia, a la crisis económica que se agudizó hacia los últimos años de la década, a la movilidad residencial intraurbana que la nueva oferta de vivienda propició dejando abandonadas zonas antes consolidadas de la ciudad, a los espacios que circundan a las viviendas, a la falta de accesibilidad de equipamiento y servicios de los nuevos fraccionamientos, pero también, como veremos más adelante, a la sobreoferta de vivienda de interés social producidas en el marco de las políticas habitacionales de nuestro país.

**Cuadro 2. Pérdida acumulada de empleos en Ciudad Juárez respecto al 2000**

| Año              | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   |
|------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Empleos perdidos | 64 275 | 81 250 | 83 074 | 69 679 | 43 580 | 23 211 | 12 029 | 67 605 | 91 650 |

Fuente: Instituto Municipal de Investigación y Planeación, con base en datos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

## LA POLÍTICA DE VIVIENDA Y LA CIUDAD JUÁREZ DEL SIGLO XXI

La visión neoliberal de las políticas de vivienda actuales la podemos anclar en 1992 con la modificación del artículo 123 constitucional y cuando los organismos nacionales de vivienda dejaron de supervisar directamente los programas y crear su propia bolsa de suelo para tornarse en instituciones eminentemente financieras que dieron la pauta hacia la incursión de la vivienda social en el mercado inmobiliario.

El Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 (psv), como toda política pública, consignaba acciones que estaban dirigidas a mejorar las condiciones de una situación específica; en este caso, para incidir en materia habitacional. Estableció como objetivo atender a quienes desearan adquirir, construir, rentar o mejorar su vivienda y coordinar la participación de los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil, así como consolidar el mercado habitacional para hacer del sector vivienda un agente para el desarrollo del país. Las líneas de acción serían: elevar la producción de vivienda y ofrecer mayor calidad a menor precio; estimular la movilidad habitacional de las familias a través de la compra, venta y mejoramiento de su vivienda, y finalmente, consolidar la demanda real de vivienda con el incremento de la capacidad de compra y de la facilidad para obtener créditos.

Cuando establecía atender necesidades para construir, rentar o mejorar vivienda, se caracterizó por introducir la vivienda económica, favorecer predominantemente la adquisición de vivienda nueva e incentivar y privilegiar la participación del sector privado en la producción de vivienda social. En este marco se crea la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), organismo que se atribuye al logro de las metas en materia habitacional y que impulsó, entre otras acciones, el fortalecimiento del sector de la construcción de vivienda al promover el nacimiento en 2002 de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de la Vivienda (CANADEVI). Este organismo, que se ha convertido en un órgano de consulta de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) —institución que en el marco de la Ley de Vivienda de 2006 substituyó a la CONAFOVI—, se constituyó como miembro del Consejo de Administración del INFONAVIT, órgano de consulta de la Sociedad Hipotecaria Federal y del FOVISSSTE y que representa la participación del sector privado en la generación de vivienda en el país.

La puesta en marcha del PSV en 2001 encontró en Ciudad Juárez tierra fértil gracias a seis factores que favorecieron la producción de vivienda:

**Déficit histórico de vivienda**, acumulado tanto por el crecimiento natural, como por la ganancia de población por los importantes movimientos migratorios<sup>2</sup> y los efectos de las políticas habitacionales anteriores a 2001 que atendieron mayoritariamente a la población con ingresos iguales o superiores a cinco salarios mínimos.

**Nuevas políticas y programas de vivienda**, que introdujeron novedosas propuestas, como la vivienda dirigida a segmentos de población no atendidos —vivienda económica— y programas subsidiarios. La introducción de la vivienda social al mercado inmobiliario también puede considerarse como un efecto de las políticas aplicables que promovieron y apoyaron la adquisición de una segunda vivienda que pudiera incorporarse al mercado de la vivienda en renta.

**Perfil sociodemográfico de la población.** En 2005 la población de Juárez era eminentemente obrera: 82% de los trabajadores eran empleados —obreros o peones— y 56% percibía de uno a tres salarios mínimos, aunque es preciso apuntar que los ingresos de la mayor parte de este grupo oscilaba entre uno y dos salarios mínimos, lo cual los colocaba como potenciales destinatarios de créditos para adquirir vivienda económica otorgados bajo el esquema del PSV.

---

<sup>2</sup> Esta situación trajo consigo que el perfil demográfico de la ciudad esté constituido por un amplio porcentaje de población migrante procedente del resto del país —y hasta de Centro y Sudamérica— que arriba con la expectativa de mejorar sus condiciones de vida.

**Normatividad aplicable**, que por sus vacíos, obsolescencia y ambigüedad invitaba a quebrantarla, y además de obstaculizar la administración urbana, propiciaba el déficit de equipamiento y de servicios urbanos.

**Especulación de suelo urbano**, a través de reservas de suelo de propiedad privada previstas para ser incorporadas al uso urbano.

**Prácticas neoliberales**, como política adoptada por las instancias gubernamentales, que privilegiaba la inversión privada sobre el espacio y los bienes comunes, de modo que pareciera perderse la línea entre una aparente pasividad y una real y decidida intervención a favor de los actores privados.

Esta política y su prolongación en el Programa Nacional de Vivienda (PNV) 2007-2012 sentaron la plataforma para que en sólo diez años, durante el periodo 2001 a 2010, se construyeran 175 145 viviendas,<sup>3</sup> 37.47% de las 467 151 registradas en el censo 2010 para el municipio de Juárez.

## LAS VIVIENDAS DEL SIGLO XXI EN CIUDAD JUÁREZ

De acuerdo a la CONAFOVI, el rezago de vivienda nueva en Chihuahua para el 2000 era de 44 851 viviendas y reconocía que la mayor parte del déficit correspondía a Juárez. Sin embargo, estas proyecciones fueron plenamente superadas por las que se autorizaron para su construcción sólo en Juárez en el periodo 2001-2010, aun considerando las que se requerirían por el crecimiento de la población en esos diez años.

Por su parte, la política de vivienda del Gobierno del Estado de Chihuahua se basó en la proyección que elaboró respecto a necesidades específicas para nuestra ciudad hacia el periodo 2005-2010: estimó 129 557 acciones de vivienda nueva y 39 963 para mejoramiento, proyecciones que resultaban muy distorsionadas de acuerdo a los indicadores demográficos y económicos que prevalecieron y que con el paso del tiempo derivaron en una sobreoferta de vivienda, origen del numeroso parque habitacional abandonado.

La euforia por la construcción de vivienda nueva llevó a que de 2001 a 2010 se autorizaran las 175 145 viviendas que representaron 37.49% de las 467 151 viviendas particulares registradas en el censo de 2010 en Juárez. Para dimensionar este crecimiento insostenible basta decir que en sólo diez años la ciudad creció la tercera parte de lo que le llevó crecer durante tres siglos y medio: la ciudad se desbordó.

Del total de las acciones aprobadas por el Cabildo en la primera década del siglo xxi, 86.80% respondieron directamente a vivienda social; sin embargo, no se debe

---

<sup>3</sup> Número de viviendas que integran los fraccionamientos autorizados para su edificación por el H. Cabildo del Municipio de Juárez para el periodo 2001 a 2010.

pasar por alto que 10.98% de la vivienda media edificada fue, al igual que la social, financiada bajo esquemas crediticios emanados del PSV bajo programas como COFINAVIT<sup>4</sup> y Apoyo INFONAVIT,<sup>5</sup> promovidos por el propio instituto. Sólo 2.22% de las acciones de vivienda respondieron a vivienda residencial (cuadro 3).

**Cuadro 3. Número y porcentaje de acciones de vivienda aprobadas por el Cabildo y ocupación de suelo urbano por año y por tipo de vivienda para el periodo 2001-2010**

| Año                             | Vivienda social     |                         | Vivienda media      |                        | Vivienda residencial |                         | Total             |                                 |
|---------------------------------|---------------------|-------------------------|---------------------|------------------------|----------------------|-------------------------|-------------------|---------------------------------|
|                                 | Viviendas aprobadas | Suelo (m <sup>2</sup> ) | Viviendas aprobadas | Suelo(m <sup>2</sup> ) | Viviendas aprobadas  | Suelo (m <sup>2</sup> ) | Vivienda aprobada | Suelo ocupado (m <sup>2</sup> ) |
| 2001                            | 10 412              | 3 020 050.61            | 3 037               | 906 868.43             | 339                  | 304 500.57              | 13 788            | 4 231 419.61                    |
| 2002                            | 15 012              | 4 644 917.44            | 577                 | 187 322.58             | 240                  | 71 854.33               | 15 829            | 4 904 094.35                    |
| 2003                            | 19 667              | 4 388 407.40            | 3 435               | 900 638.28             | 437                  | 176 358.48              | 23 539            | 5 465 404.15                    |
| 2004                            | 20 664              | 3 203 063.04            | 1 062               | 455 570.13             | 406                  | 63 523.48               | 22 132            | 3 722 156.65                    |
| 2005                            | 16 257              | 4 220 042.25            | 2 921               | 1 112 993.23           | 615                  | 262 135.97              | 19 793            | 5 595 171.45                    |
| 2006                            | 15 422              | 5 709 639.68            | 1 296               | 426 112.13             | 1 000                | 415 807.79              | 17 718            | 6 551 559.60                    |
| 2007                            | 31 486              | 10 873 819.17           | 4 917               | 1 258 325.02           | 600                  | 308 777.56              | 37 003            | 12 440 921.75                   |
| 2008                            | 8 392               | 1 754 630.80            | 1 240               | 337 839.47             | 161                  | 65 553.25               | 9 793             | 2 158 023.52                    |
| 2009                            | 9 598               | 2 265 377.99            | 382                 | 93 060.09              | 16                   | 4 343.84                | 9 996             | 2 362 781.93                    |
| 2010                            | 5 122               | 1 346 918.04            | 366                 | 83 162.23              | 66                   | 29 889.80               | 5 554             | 1 459 970.07                    |
| Total para 2001-2010            | 152 032             | 41 426 866.41           | 19 233              | 5 761 891.60           | 3 880                | 1 702 745.06            | 175 145           | 48 891 503.07                   |
| % respecto al total del periodo | 86.80%              | 84.73%                  | 10.98%              | 11.79%                 | 2.22%                | 3.48%                   | 100%              | 100%                            |

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Municipio de Juárez.

En el mapa 1 podemos apreciar la ubicación de los desarrollos habitacionales producidos en el periodo analizado por parte de los sectores público y privado.

<sup>4</sup> Esquema de financiamiento que consiste en un crédito otorgado por el INFONAVIT de forma conjunta con un banco, o bien por las sociedades financieras de objeto limitado (SOFOL). Ambos créditos están amparados por un solo contrato cuya garantía es un solo inmueble.

<sup>5</sup> Programa para la adquisición de vivienda nueva o usada al amparo de la subcuenta del INFONAVIT y de créditos SOFOLES. Las aportaciones patronales se utilizan en el pago del adeudo.

Aquellos promovidos por el sector público se emplazaron en la periferia para propiciar la valorización de los predios ubicados en el intersticio entre los límites de la mancha urbana y los fraccionamientos habitacionales promovidos por el Instituto de la Vivienda, tales como El Mezquital, Águilas de Zaragoza y Riberas del Bravo, entre otros (Maycotte y Maya, 2009). La promoción de estos desarrollos motivó ampliaciones en el fondo legal del municipio y la elaboración de nuevos planes parciales, entre ellos el Plan Parcial San Isidro Zaragoza y el Oriente XXI, para insertar estos emprendimientos en el marco legal.

**Mapa 1. Ubicación de desarrollos habitacionales promovidos por los sectores público y privado durante el periodo 2001 a 2010**



Fuente: Elaborado por Gabriel García Moreno con base en información proporcionada por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Municipio de Juárez.

En cuanto al patrón de uso del suelo que resultó de la ubicación de los fraccionamientos respecto a su tipo: vivienda social, media y residencial, la vivienda social se ubicó eminentemente hacia el sur y suroriente, donde el precio del suelo es menor y la propiedad de los predios es de unos cuantos particulares (Velázquez y Vega, 1993).

Mientras tanto, la vivienda media y residencial se edificó en las áreas mejor servidas de la ciudad, en suelo de precio alto que esperó décadas hasta alcanzar el mayor usufructo. En estas zonas se realizaron varias gestiones para cambiar el uso del suelo de una amplia superficie, ya que los planes de desarrollo la consignaban como reserva ecológica. Las gestiones tenían como finalidad promover y desarrollar vivienda media en predios con una superficie mucho menor a la establecida e insertarse, de esta forma, a los programas de financiamiento que el INFONAVIT ofrecía, en este caso, a través del programa COFINAVIT. En el mapa 2 se puede observar la segregación socioespacial de Ciudad Juárez, que presenta diferencias de fondo con los patrones de otras ciudades del país (Maycotte y Lara, 2010) y que resultó también en una franca fragmentación territorial y polarización social.

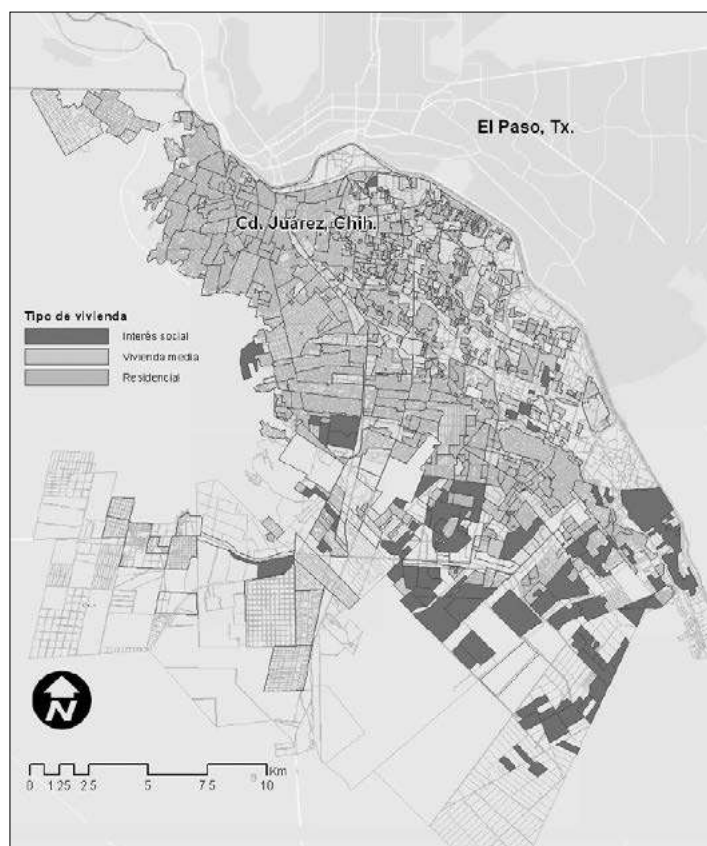
Respecto a los planes de desarrollo, la actualización publicada en 2003 funcionó muy poco tiempo como el marco legal que dirigiría el ordenamiento territorial de Juárez. En 2004 fue declarado obsoleto por las autoridades municipales, que se negaron a respetarlo y procuraron con su anuencia un crecimiento anárquico y fuera de la legalidad. En esa temporalidad se sitúa la invasión inducida de El Mezquital y su posterior autorización para legalizarla e introducir la infraestructura necesaria, que inevitablemente debía atravesar predios de propiedad particular, que vieron con esta maniobra elevar el precio de sus terrenos sin arriesgar inversión alguna.

En el mapa 3 se observa la temporalidad de la edificación de los fraccionamientos que fueron autorizados por el Cabildo durante los años 2001 a 2010 y podemos cotejar también la correspondencia entre la ubicación de los desarrollos promovidos por el sector público y la edificación de fraccionamientos de empresas privadas, que obtuvieron para ello suelo legal a bajo costo. Por otra parte y sobre el tema de la injerencia de los planes de desarrollo en la morfología de la ciudad, tenemos que la forma como ha definido los usos de suelo y su densidad habitacional ha sido un factor sustancial para “acomodar” territorialmente a los diferentes grupos sociales en áreas específicas, donde el acceso a los servicios o facilidades que brinda la ciudad no es igual para un grupo que para el otro.

Estudios realizados en torno a este tema muestran la clara diferencia entre las diferentes zonas de la ciudad, con marcados contrastes en su interior (Jusidman y Almada, 2008; Sánchez *et al.*, 2009; Maycotte y Chávez, 2012). Observamos, la dispersión que caracteriza a Ciudad Juárez, pese a que a la letra los planes de desarrollo manifiestan la necesidad de favorecer el crecimiento compacto.



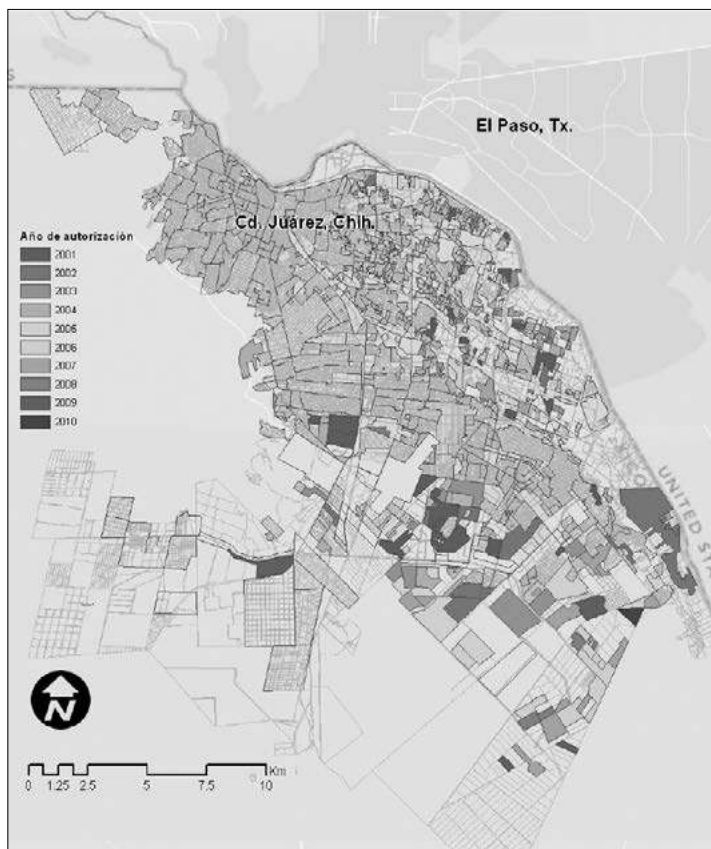
**Mapa 2. Ubicación respecto al área urbana de fraccionamientos, por tipo de vivienda, aprobados por el H. Cabildo durante el periodo 2001 a 2010**



Fuente: Elaborado por Gabriel García Moreno con base en información proporcionada por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Municipio de Juárez.

Además del crecimiento disperso, la densidad habitacional promedio que resultó en términos reales del modelo de edificación estuvo por debajo de los estipulados en el propio plan de desarrollo, excepto en los fraccionamientos conformados por viviendas de tipo económico (Maycotte y Maya, 2009), donde el suelo ocupado para uso habitacional alcanza 80.6%, cifra que hace evidente la carencia de equipamiento y servicios accesibles a sus habitantes (Sánchez *et al.*, 2009). En el cuadro 4 se muestra la densidad promedio que prevaleció en los fraccionamientos edificados en el periodo 2001 a 2006.

**Mapa 3. Ubicación de desarrollos habitacionales autorizados por el H. Cabildo por año durante el periodo 2001 a 2010**



Fuente: Elaborado por Gabriel García Moreno con base en información proporcionada por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Municipio de Juárez.

**Cuadro 4. Rangos de densidad (viv/ha) de desarrollos habitacionales por tipo de vivienda para el periodo 2001 a 2006**

| Tipo de vivienda      | 2001    | 2002     | 2003     | 2004    | 2005    | 2006    |
|-----------------------|---------|----------|----------|---------|---------|---------|
| Residencial           | 10 a 15 | 26 a 32  | 18 a 30  | 17      | 18 a 35 | 15 a 37 |
| Media                 | 20 a 36 | 28 a 30  | 15 a 37  | 16 a 34 | 15 a 49 | 24 a 39 |
| Social tradicional    | 41 a 44 | 27 a 45  | 38 a 59  | 31 a 98 | 33 a 43 | 41 a 47 |
| Social tipo económica | 61 a 81 | 66 a 107 | 33 a 118 | 37 a 94 | 36 a 39 | 50 a 60 |

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Juárez.

Las imágenes de la foto 1 dan cuenta del crecimiento disperso y poco denso de la ciudad hacia el sur y suroriente de la ciudad; también muestra parte de los fraccionamientos que quedaron inconclusos ante la crisis de 2008.

**Foto 1. Imágenes aéreas hacia el sur de Ciudad Juárez**



Fuente: Elaboración propia.

Todo lo anterior derivó, obviamente, en indicadores de urbanización en torno al tema de la vivienda. Al analizar la información oficial que nos ofrece el INEGI como resultado de los censos generales de población y vivienda, destaca la falta de continuidad de información sobre ciertos indicadores, además de la forma de medir algunos otros de un ejercicio a otro. Uno de ellos, de vital importancia, es precisamente la carencia de información en 2010 respecto al estatus de propiedad de la vivienda, lo cual nos impide evaluar la pertinencia de las políticas de vivienda respecto a este rubro para el periodo analizado. Con base en el número de viviendas autorizadas y la prioridad que guardaron las instituciones gubernamentales para apoyar la adquisición de vivienda nueva —como segunda propiedad—, podemos suponer que se incrementó notablemente, recordemos que 86.80% de las viviendas que se autorizaron fueron de interés social financiadas en el marco del psv.

En el cuadro 5 se consignan los indicadores que muestran los censos para los diferentes años, incluyendo el correspondiente a 1990 para ayudar a construir una perspectiva histórica. Podemos ver que el auge en el crecimiento de la población durante la década de 1990 al 2000 trajo consigo que el porcentaje de viviendas con servicio de agua potable y energía eléctrica bajara al final del periodo; tras estos números se pudiera dilucidar el aumento en los asentamientos irregulares que la migración motivó, ya que en este periodo el número de viviendas particulares habitadas aumentó 72.04%. Éste es un indicador muy importante que cobra importancia cuando se contrasta con el que corresponde al periodo 2000 a 2010, porque, pese al gran número de viviendas producidas en la primera década del siglo XXI, el porcentaje de viviendas particulares habitadas en este periodo sólo aumentó 32.63%. Ello es congruente con el gran número de viviendas abandonadas que Juárez

posee y con la premisa que sostiene a la sobreoferta de viviendas como el problema estructural que lo produjo, tema que se abordará más adelante.

**Cuadro 5. Evolución de indicadores de vivienda y urbanización respecto al número de viviendas particulares habitadas en Ciudad Juárez para el periodo 2001-2010**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 1990  |        | 2000  |        | 2010    |        | Diferencia para el periodo 1990-2000 (puntos porcentuales) | Diferencia para el periodo 2000-2010 (puntos porcentuales) |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|--------|-------|--------|---------|--------|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Viviendas particulares habitadas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 170.6 |        | 293.5 |        | 364.6   |        | +123.2 (72.04%)                                            | + 89.7 (32.63%)                                            |
| Vivienda propia*                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 73.5  |        | 73.0  |        | ND*     |        | -0.50                                                      | ND*                                                        |
| Con piso de cemento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 79.2  | 46.43% | 201.4 | 68.62% | 332.5** | 91.20% | + 22.19                                                    | + 22.58**                                                  |
| Muros de tabique, ladrillo, block, cemento y concreto                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 61.4  | 35.99% | 215.2 | 73.32% | ND      | ---    | + 37.33                                                    | ND                                                         |
| Losa de concreto, tabique, ladrillo y terrado con vigería                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 27.8  | 16.29% | 127.1 | 43.30% | ND      | ---    | +27.01                                                     | ND                                                         |
| Disponen de agua entubada en el ámbito de la vivienda                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 159.4 | 93.46% | 259.1 | 88.28% | 332.6   | 91.23% | - 5.18                                                     | + 2.95                                                     |
| Disponen de drenaje                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 132.4 | 77.60% | 256.3 | 87.33% | 335.6   | 92.05% | + 14.45                                                    | + 4.72                                                     |
| Disponen de energía eléctrica                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 163.0 | 95.56% | 270.9 | 82.01% | 339.0   | 92.99% | - 2.57                                                     | + 10.99                                                    |
| <p>Número de viviendas expresado en miles.</p> <p>* En el censo de 2010 no se publicó el rubro de "vivienda propia".</p> <p>** A diferencia de los censos de 1990 y 2000, en el censo de 2010 se establece "viviendas particulares" habitadas con piso diferente a tierra" y no existe el rubro "viviendas particulares habitadas con piso de cemento".</p> |       |        |       |        |         |        |                                                            |                                                            |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

De forma general, podemos aseverar que la evolución de los indicadores de vivienda y urbanización es tímida y de poco impacto en el desarrollo respecto a la

gran producción de vivienda que tuvo lugar, el modelo de crecimiento que impulsó y el suelo que consumió, toda vez que la calidad de vida que procuró a los residentes de las nuevas áreas de crecimiento es más baja que en el resto de la ciudad (Maycotte, 2010).

## EL ABANDONO Y LA CIUDAD DEVALUADA

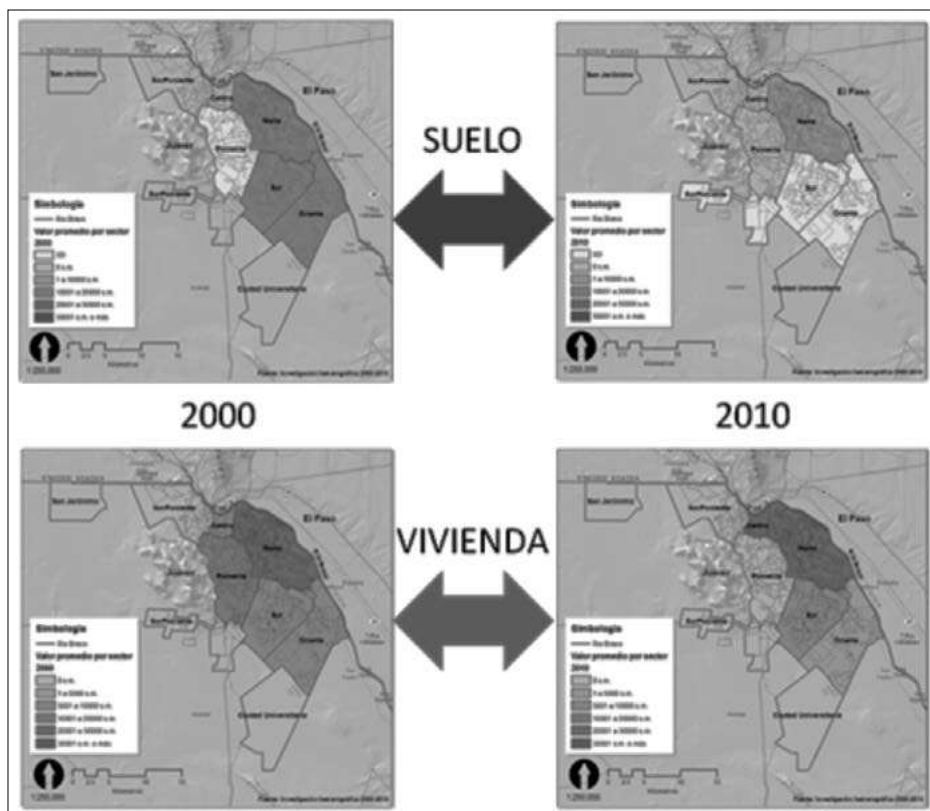
El auge en la construcción de vivienda significó el abandono, no sólo de las áreas de nuevo crecimiento, sino también el de aquellas históricamente consolidadas. Todo aquél que deseaba acceder a una vivienda en propiedad no tuvo otra opción que adquirir una vivienda nueva ubicada en zonas alejadas de los bienes y servicios que la ciudad ofrece.

La contracción en el crecimiento de la población a la que se hizo alusión en los primeros apartados de este trabajo se vio reflejada en los espacios donde tal población debiera habitar. El conteo de población realizado por el INEGI en 2005 registró 314 156 viviendas particulares, y de éstas 69 609, 16%, estaban deshabitadas. Cinco años después el parque habitacional ascendió a 467 151 unidades y el número de viviendas deshabitadas alcanzó una cifra inusitada: 111 103, que representaron 24% del total. El abandono de la vivienda, si bien se observa a lo largo de toda la ciudad, es en las áreas de reciente creación donde se observa con mayor fuerza. Las imágenes mostradas en el mapa 4 son frecuentes en los fraccionamientos ubicados al sur y suroeste de la ciudad, la mayor parte de vivienda social.

Si bien en diez años la ciudad creció en cuanto a vivienda una tercera parte de lo que había hecho en toda su historia, en ese mismo periodo una cuarta parte de ella lucía un sombrío abandono, que algunos adjudican a la falta de accesibilidad de las zonas de nueva creación a equipamiento y servicios, a la baja calidad y habitabilidad de los espacios que circundan a las viviendas, al alto índice de delincuencia y al regreso de los migrantes a su lugar natal; sin embargo, sostenemos que los principales factores que produjeron el abandono que hoy vive la ciudad son la crisis económica del 2008 y, de forma por demás importante, la sobreoferta de vivienda.

El efecto del abandono de la ciudad trajo consigo una baja en los precios del suelo y la vivienda en el mercado inmobiliario. Los resultados de una investigación hemerográfica realizada a lo largo del periodo en estudio muestran que el precio promedio del suelo y la vivienda, transformado a su equivalencia en veces el salario mínimo mensual para cada año, decreció particularmente hacia el suroeste de la ciudad, donde se emplazan los fraccionamientos de reciente creación. La sectorización de la ciudad en los mapas corresponde a la propuesta por el Plan de Desarrollo de Juárez 2010.

**Mapa 4 . Valorización del suelo y vivienda en el mercado inmobiliario en veces el salario mínimo mensual durante el periodo 2000 a 2010 en Ciudad Juárez**



ubica la vivienda media y residencial, fue el que tuvo mayor plusvalía, principalmente en el tema de la vivienda, mientras que el sector norponiente fue el menos afortunado (Maycotte y Chávez, 2012). Sin embargo, la zona más afectada en cuanto a la pérdida del valor patrimonial de las viviendas fue la denominada “oriente”, donde también se ubican los fraccionamientos de reciente creación y el caso de estudio que a continuación se abordará: Riberas del Bravo.

**Cuadro 6. Indicadores de la valorización de Ciudad Juárez por sectores para el periodo 2000 a 2010**

|                                                  | Suelo              | Año     | Vivienda       | Año     |
|--------------------------------------------------|--------------------|---------|----------------|---------|
| <b>Valorización del para el periodo</b>          | <b>4.8%</b>        |         | <b>-4.29%</b>  |         |
| Sector con valorización positiva para el periodo | Sector Norte       | 40.2%   | Sector Norte   | 151.69% |
| Sector con valorización negativa para el periodo | Sector Norponiente | - 27.9% | Sector Oriente | -57.38% |

Fuente: Elaboración propia con base en investigación hemerográfica para el periodo 2000-2001.

## EL ESTIGMA DE RIBERAS DEL BRAVO

En julio de 2002 se aprobó el fraccionamiento Riberas del Bravo, promovido por el Instituto de la Vivienda del estado de Chihuahua, y que fue desarrollado en nueve etapas por varias empresas del sector privado desde ese año y hasta 2005. Se ubica al suroriente de la ciudad y ocupa un predio antes ejidal de 372.86 hectáreas en el que se edificaron 12 062 viviendas, suficientes para alojar poco más de 45 mil personas. Los registros en la Dirección de Desarrollo Urbano consignan un área de donación de 59.97 hectáreas, lo cual representa 14.76% del predio desarrollado.<sup>6</sup>

En su momento, Riberas del Bravo fue presentado por el gobierno estatal como un modelo único en el país; sin embargo, tiene algunas características que han atraído la mirada. Una de ellas es que, paradójicamente, en encuestas realizadas en 2007 y 2009 los residentes manifiestan vivir tranquilos, aunque, por otro lado, sus elevados índices delictivos y de abandono de vivienda parecen decir lo contrario.

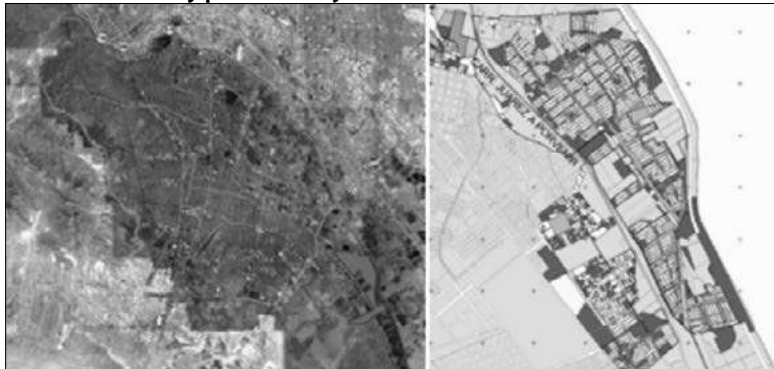
---

<sup>6</sup> El reglamento de construcción determina que el área de donación para fraccionamientos de vivienda social será 14% del total de la superficie del predio a desarrollar, por lo que Riberas del Bravo cumple apenas suficientemente con esa norma; sin embargo, es importante cuestionar el tratamiento como fraccionamiento que se le dio a este desarrollo, que potencialmente puede alojar un número de ciudadanos que correspondería a una ciudad media.



Ya desde 2006, a la vez que se presumía como un desarrollo modelo y un logro gubernamental, los vecinos aludían al abandono que padecían por parte de las autoridades, como lo muestra la foto 3. De hecho, la novena y última etapa no se promocionó bajo el nombre de Riberas del Bravo, puesto que había antecedentes de los problemas sociales que se vivían allí.

**Foto 2. Ubicación y plano de conjunto del fraccionamiento Riberas del Bravo**



Fuente: Instituto Municipal de Investigación y Planeación, *Plan de Desarrollo Urbano 2020*.

**Foto 3. Gobierno y residentes: visiones contrastantes sobre el fraccionamiento Riberas del Bravo**



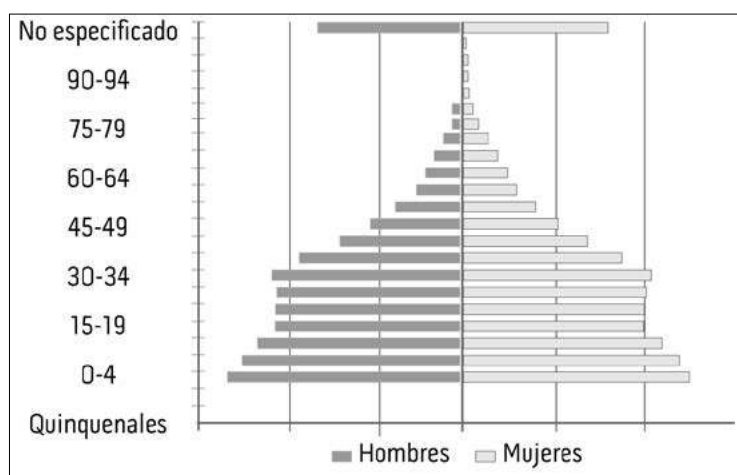
Fuente: Elaboración propia con base en investigación hemerográfica.

Sus residentes son eminentemente migrantes, sólo 40% de ellos son originarios de Juárez; adicionalmente, su pirámide poblacional es muy diferente a



la que se puede construir para la población de Juárez con los datos brindados por el INEGI para 2005 (Fierro, 2008), ya que, de acuerdo con estudios realizados en 2007 en la Etapa IV, está compuesta por familias jóvenes y un grupo muy amplio de población infantil (gráficas 1 y 2). Los resultados del ejercicio en campo realizado en 2007 se corresponden con los que obtuvieron en el ejercicio que se efectuó en 2009 en el marco del proyecto de rescate del fraccionamiento implementado por los tres niveles de gobierno, en el cual se indica que la población de 18 años y menores representa 46.02%.

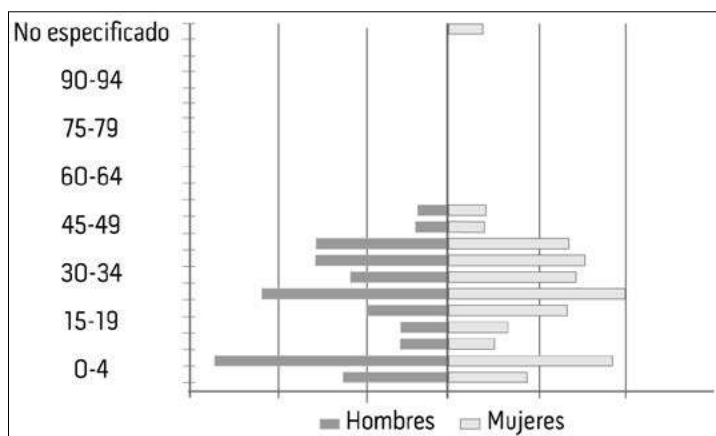
**Gráfica 1. Pirámide poblacional de Ciudad Juárez en 2005 según el INEGI**



Fuente: Daniel Ulises Fierro Lara, "El equipamiento como factor de calidad de vida para residentes de vivienda social. Caso de estudio: Riberas del Bravo en Ciudad Juárez, Chihuahua, 2006-2008", 2008.

Se trata, entonces, de atender las necesidades actuales y de corto plazo de familias jóvenes, con hijos pequeños que, además de espacios para educación, requieren servicios como guarderías y acceso a servicios médicos. Al mismo tiempo, podemos pensar desde ahora en la necesidad de planteles de educación media y media superior. Por otra parte, los padres que ahora son jóvenes en algunos años requerirán de equipamiento y servicios para población adulta. Un ejemplo crucial respecto al rezago social que actualmente viven los residentes del fraccionamiento es que sólo 54.2% de los jóvenes de 16 a 18 años asisten a la escuela preparatoria, un porcentaje muy superior al promedio en la ciudad.

**Gráfica 2. Pirámide poblacional de Ciudad Juárez en 2005 correspondiente a la Etapa IV del fraccionamiento Riberas del Bravo en 2007**



Fuente: Daniel Ulises Fierro Lara, "El equipamiento como factor de calidad de vida para residentes de vivienda social. Caso de estudio: Riberas del Bravo en Ciudad Juárez, Chihuahua, 2006-2008", 2008.

En 2009, 82.3% de la población manifestó su agrado hacia la colonia y 89% respondió que piensa quedarse a residir en ella. Sin embargo, en 2010 el INEGI sólo registró 1 500 viviendas habitadas, lo cual nos habla de una grave situación de abandono y despoblamiento, que se comprueba al recorrerla, proceso que ya se veía venir si consideramos que en 2005 sólo había 7 052 viviendas habitadas (58%). Lo anterior lleva a pensar que los pocos habitantes que aún permanecen y que participaron en la encuesta ciertamente encontraron mejores condiciones de vida en comparación a su lugar de residencia anterior, habremos de recordar, una buena parte de ellos son migrantes que fueron expulsados de su lugar natal por las condiciones precarias en las que vivían.

Respecto al ámbito urbano, tenemos que se elaboró un plan parcial expreso para este desarrollo; sin embargo, al cotejarlo con la realidad encontramos que las áreas de donación marcadas en él frecuentemente aparecen sin utilizar, ocupadas por franquicias de tiendas de conveniencia o con usos distintos a los previstos. Una característica del proyecto urbano es que destina una buena parte de los predios para áreas verdes y deja de lado la consideración de escuelas de nivel medio superior, clínicas, guarderías y otros elementos básicos que podrían evitar la dependencia de los residentes de Riberas del Bravo de equipamiento y servicios que se ubican lejos de su lugar de residencia, y que, a su vez, también son deficitarios.

Sin embargo no debemos pensar que el tema de los espacios destinados a áreas verdes es un punto resuelto: quienes realizaron el proyecto urbano consi-

deraron en este rubro el trayecto del canal abierto de aguas negras y un parque lineal contiguo llamado “Corredor Ecológico” —nombrado así en los planos del Instituto de la Vivienda—, cuya superficie toma buena parte de la total asignada a este fin. El resto de los espacios destinados a áreas verdes guarda un aspecto de descuido y es evidencia de la mala calidad de los materiales utilizados para su construcción. En la foto 4 se pueden apreciar, a la izquierda, el estado ruinoso de los parques; las fotografías del centro y a la derecha corresponden al canal abierto de aguas negras y los espacios adyacentes a su curso, considerados como áreas verdes por el plan maestro.

**Foto 4. Imágenes del estado de los espacios destinados a áreas verdes y el canal abierto de aguas negras**



Fuente: Elaboración propia.

La mayor problemática que enfrentan, según 34% de la población, es la presencia de los "cholos"; en segundo término está la falta de vigilancia en el fraccionamiento de acuerdo a 18% de los encuestados. Los residentes mencionaron la falta de un centro de policía y el mal olor del canal. Entre los problemas más recurrentes están la invasión de espacios para estacionarse y tener más de dos carros por vivienda. Una carencia muy sentida que también enfrentan, aun cuando los residentes tienen cobertura médica, es la falta de acceso a clínicas.

Sólo 14% mencionó la falta de limpieza en parques y un porcentaje similar refirió la falta de guarderías dotadas por el Estado; las existentes son particulares y el servicio resulta caro para los habitantes, que en su mayoría trabajan en la industria maquiladora. Un problema que cada día toma mayor relevancia entre los vecinos es la presencia de viviendas abandonadas, ya que no solamente afectan la imagen del fraccionamiento, sino que también son focos de insalubridad, objetos de vandalismo y fuentes de inseguridad. Las imágenes del tianguis que funciona los fines de semana pero que ocupa permanentemente con sus estructuras el espacio destinado a la plaza cívica, del estado lamentable de los parques y de una de las muchas series de viviendas abandonadas se muestran en la foto 5.

**Foto 5. Problemas que aquejan a residentes del fraccionamiento Riberas del Bravo**

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al servicio de transporte, 55% expresó que la calidad es buena, mientras que 45% manifestó lo contrario. Desean que las corridas sean más rápidas y un número mayor de unidades. La prestación del servicio de transporte se da con camiones en mal estado, con más de 10 años de antigüedad. Adicionalmente, un amplio grupo de la población refirió la necesidad de un servicio más eficiente y económico. Se observó también que la terminal de unidades de servicio del transporte público se ubica en un área destinada a parque urbano; además, las paradas para abordar y descender de los camiones no tienen una ubicación y diseño expreso para ello. De entre los residentes se recogió el comentario de que no conocían el centro de la ciudad, ya que temían utilizar el transporte público porque, ante la irregularidad del servicio y de los horarios, podrían quedarse sin regresar a casa.

En cuanto a la satisfacción de su vivienda y el fraccionamiento, 57% de los encuestados manifestaron estar de acuerdo con su vivienda y fraccionamiento y que por esta misma razón sí los recomendaría, mientras que 40% no lo está y no los recomendaría. Se encontró también que en 32.5% de las viviendas residen más de cuatro personas —la viviendas sólo tienen una recámara— y hubo casos hasta con 13 habitantes. El promedio de habitantes por vivienda es de 4.18, mientras que 3.7 es el promedio en la ciudad. Por último, se cuestionó a los vecinos de Riberas del Bravo acerca de su percepción en cuanto a la atención brindada y al cumplimiento de las expectativas generadas por la empresa que les construyó su casa y por la dependencia (Instituto de la Vivienda) que la promovió: sólo 25% manifestó que se cumplió con lo que les prometieron y 17% está satisfecho con la atención recibida.

Esta problemática alcanzó su clímax también en 2008 y en 2011 en el marco del programa “Todos somos Juárez” del INFONAVIT —que había otorgado financiamiento para la adquisición de las viviendas—, que contrató a la consultora colombiana Unión de Normalización Evaluación y Seguimiento (UNES) para

generar una estrategia encaminada a la recuperación social. Esta empresa creó el Plan Estratégico Vecinal para Riberas del Bravo 2011-2015 y un manual de convivencia.

Por su parte, el gobierno municipal propuso un programa de regeneración urbana en el que consideró una clínica, una biblioteca, un plantel para educación media superior, la construcción de espacios deportivos y de un centro de atención a adicciones; cabal dotación de servicios públicos como limpieza, alumbrado público y mantenimiento de pozos de absorción; repavimentación, edificación y operación de centros de desarrollo comunitario; intervención de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal, y la intervención continua de dependencias de los gobiernos municipal y estatal, tales como el Instituto Chihuahuense de la Cultura y la Dirección de Educación y Cultura.

Hasta la fecha se ha rehabilitado un parque, se construyó una guardería y se habilitó una biblioteca utilizando dos casas abandonadas; bajo la misma práctica, se tiene previsto reutilizar propiedades no ocupadas y recuperadas por procedimientos controversiales para habilitar otros equipamientos, como centros comunitarios y guarderías, entre otros. En la foto 6 se muestran imágenes de la ceremonia de inauguración de la biblioteca, a la que asistieron algunos vecinos, autoridades de los gobiernos estatal y municipal y del INFONAVIT; la fotografía a la derecha muestra la biblioteca habilitada, la cual permanece cerrada por falta de presupuesto para su operación.

**Foto 6. Ceremonia de inauguración de la Biblioteca Municipal en Riberas del Bravo y fachada de las instalaciones habilitadas a partir de dos viviendas abandonadas**



Fuente: Elaboración propia.

## TRAS 12 AÑOS DE RECORRIDO

Todo lo anterior expuesto suscita reflexiones en torno a la pertinencia de las políticas públicas y el rol que tuvieron en el crecimiento de las ciudades en nuestro país a

partir de los primeros años del siglo XXI. También cuestiona los estilos y condiciones de vida que los residentes de los fraccionamientos producidos en este periodo han tenido que adoptar a causa del tamaño de las viviendas, de su ubicación y de los espacios adyacentes a ella.

De lo general a lo particular, es decir, de la política y aspectos generales que aplican a todo el país a las reflexiones puntuales que aplican a Ciudad Juárez, tenemos lo siguiente.

De lo general:

- Es necesario abordar la problemática de vivienda desde sus causas: las políticas y el marco legal que se desprende de ellas. De lo contrario, se tendrá una posición reduccionista y no se estará en condiciones de proponer soluciones.
- Es lamentable que ahora se deban invertir recursos públicos para arreglar lo que el sector privado junto con el público produjeron: ¿Cuál es la responsabilidad que ambas partes deberán asumir?
- Se anuncia que habrá grandes esfuerzos para recuperar el tejido social; mas no se trata de un problema que haya devenido por sí mismo, sino de una realidad provocada.
- El sector gubernamental sólo debe hacer lo que se debe —dotar de espacios y equipamiento— para evitar situaciones similares en el futuro.
- Una cuestionable participación del sector público: ¿Realmente su posición puede calificarse como neoliberal, cuando realmente actuó no de una forma gris y desdibujada, sino a la par del sector privado?
- La normatividad como letra muerta; un ejemplo: el artículo 73 de la Ley de vivienda.
- Ante la perspectiva de procurar la densificación, evaluar factibilidad y actores para prevenir impactos no esperados ni deseados.
- Los organismos públicos de financiamiento de viviendas han dejado a los municipios la facultad plena de administración, acorde al artículo 115 constitucional. Sin embargo, y ante la evidencia de que las políticas públicas han construido las ciudades en los últimos diez años, es necesario que fijen parámetros dirigidos a la mejora; con ello, seguramente motivarán cambios en las normatividades locales.
- Diversificación de programas y esquemas de financiamiento, no toda la población puede acceder a los productos y modelos actuales.
- Necesidad de acompañar la política de vivienda con su correspondiente política de suelo.
- Es evidente la pérdida del valor de uso y patrimonial de las viviendas, con su consecuente impacto en la desvalorización de las ciudades.

En cuanto a lo particular

- Ciudad Juárez: su condición de frontera la hace vulnerable al ser sensible a las crisis globales y nacionales.
- Poca o nula necesidad de vivienda nueva, pero sí de otros esquemas para acceder a vivienda social y popular.
- Recursos públicos subutilizados: infraestructura en zonas donde predomina la vivienda abandonada.
- Alto costo social y económico para recuperar los espacios y comunidades producidas en el marco de las políticas de vivienda.
- Las áreas a recuperar son residuales por la mala calidad de la vivienda, la carencia de equipamiento, la inaccesibilidad a los servicios y una imagen urbana deteriorada: ¿Quién quisiera ir a vivir en ellas?
- Planeación e instrumentos normativos sin elementos que favorezcan el desarrollo urbano y la calidad de vida.
- Suelo urbano: recurso insustituible y no renovable cuyo uso, en conjunción con la forma de producir vivienda, ha mermado el valor de la ciudad.
- La movilidad residencial intraurbana afectó áreas consolidadas, por lo que ahora hay crecimiento disperso y viviendas abandonadas a lo largo de toda la ciudad.
- La situación actual de las zonas habitacionales de interés social se convirtieron en un pasivo que hipoteca el desarrollo de la ciudad.
- Las soluciones aportadas sólo son paliativos: resultados cuestionables, no tienen la fuerza requerida para generar un cambio.
- Lo más importante: la historia de Ciudad Juárez muestra lo que sucedió —y puede suceder— a las ciudades mexicanas.

## BIBLIOGRAFÍA

- FIERRO, Daniel Ulises. 2008. "El equipamiento como factor de calidad de vida para residentes de vivienda social. Caso de estudio: Riberas del Bravo en Ciudad Juárez, Chihuahua. 2006-2008". Tesis de Maestría en Planificación y Desarrollo Urbano. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Ciudad Juárez.
- JUSIDMAN, Clara, y Hugo Almada. 2008. *La realidad social de Ciudad Juárez*. Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Ciudad Juárez.
- MAYCOTTE, Elvira. 2010. *Espacios abiertos y calidad de vida en conjuntos habitacionales organizados en condominio. El caso de la vivienda económica en Ciudad Juárez, Chihuahua*. México: INFONAVIT/REDALYC.

- MAYCOTTE, Elvira y Javier Chávez. 2012. "Efectos de la especulación del suelo y sobreoferta de vivienda en la valorización de Ciudad Juárez y la movilidad social de sus habitantes durante el periodo 2000-2010". Ponencia presentada en el marco del Primer Congreso Iberoamericano de Suelo Urbano. Buenos Aires.
- MAYCOTTE, Elvira, e Ileana Lara, 2010. "Imaginarios, utopías y ciudades reales: las urbanizaciones cerradas en Ciudad Juárez y Mérida". *Ponencia presentada en el marco del IV Foro Internacional de Investigación en Arquitectura*. Aguascalientes.
- MAYCOTTE, Elvira, y Esther Maya, 2009. "El rol del sector público y la política de vivienda en la expansión y especulación de suelo urbano en las ciudades mexicanas. Caso de estudio: Ciudad Juárez, Chihuahua", en Alfonso Iracheta Cenecorta y Enrique Soto, *Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano*. El Colegio Mexiquense, 2009.
- SÁNCHEZ, Erick, Elvira Maycotte, Javier Chávez y Miguel A. Argomedo. 2009. "Análisis espacial de la ocupación unifuncional del suelo urbano en Ciudad Juárez, Chihuahua", en Alfonso Iracheta Cenecorta y Enrique Soto, *Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano*, El Colegio Mexiquense, 2009.
- VELÁZQUEZ, María del Socorro, y Rosalba Vega. 1993. *La guerra de las hectáreas. Historia del Lote Bravo*. Ciudad Juárez: Unidad de Estudios Regionales, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.



# CAPITAL SOCIAL VECINAL EN CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA AL 2012

---

Marcela Carolina Orrantia Ojeda\*

## INTRODUCCIÓN

El capital social y el espacio público presentan una relación estrecha que ha sido estudiada desde diferentes perspectivas: los usos por género, edad, estrato socioeconómico, y la contribución del espacio público hacia la construcción de confianza, identidad y otros atributos sociales (Fuentes, 2010; Segovia y Neira, 2005; Segovia y Jordán, 2005); sin embargo poco se escribe de la regeneración y conservación de esos espacios en manos de la sociedad que los utiliza, esta diligencia generalmente le compete a la administración municipal.

Parte del espacio público es el espacio verde. Según Grau, es bien sabido el impacto de estos espacios respecto al clima, la disponibilidad del agua, la vegetación existente, su distribución en el territorio, su área de influencia (Ballester y Morata, 2001); por ello es importante retomar las acciones de los usuarios que sustenten el aumento de estos espacios y que esa inversión —generalmente pública— sea factible en el largo plazo.

El espacio público en Ciudad Juárez es percibido como peligroso, y así genera poco uso; además, es de suma importancia considerar que la fragmentación social incide en la pérdida de cohesión social por la desaparición de la vida vecinal, de modo que urge la integración física y funcional de las centralidades y de la reorganización de la red visible de espacios públicos que permitan su uso y consolidación. Entre esas acciones está la mejora de los parques de colonia como núcleos de vida comunitaria (Fuentes, 2011).

Para entender la pertinencia de estudiar los parques de las colonias o fraccionamientos de Ciudad Juárez es importante describir el escenario general de esta localidad.

Ciudad Juárez presenta un rompimiento con aspectos relativos a la dotación y distribución de áreas verdes en su territorio, ya que existe una mayor cobertura en

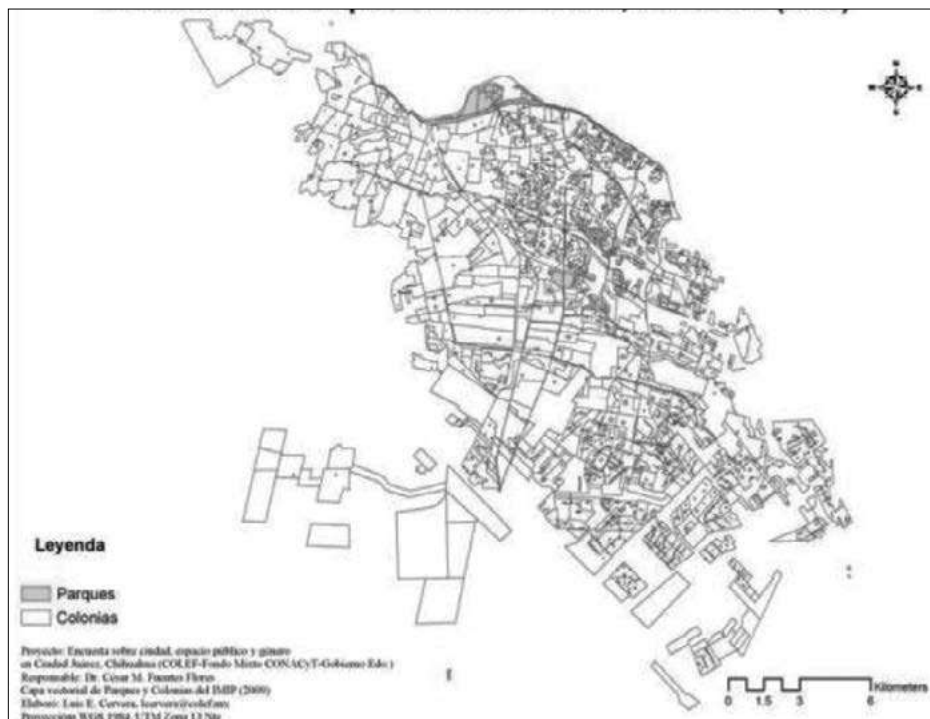
---

\* Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

las zonas donde residen grupos con mayores recursos económicos, que los perciben sin utilidad pública; mientras que en la zona poniente de la ciudad, donde se aloja más de 43% de la población, son casi inexistentes, y para los habitantes de esta zona son de suma importancia para el desarrollo de sus hijos (Romo, 2008) (mapas 1 y 2).

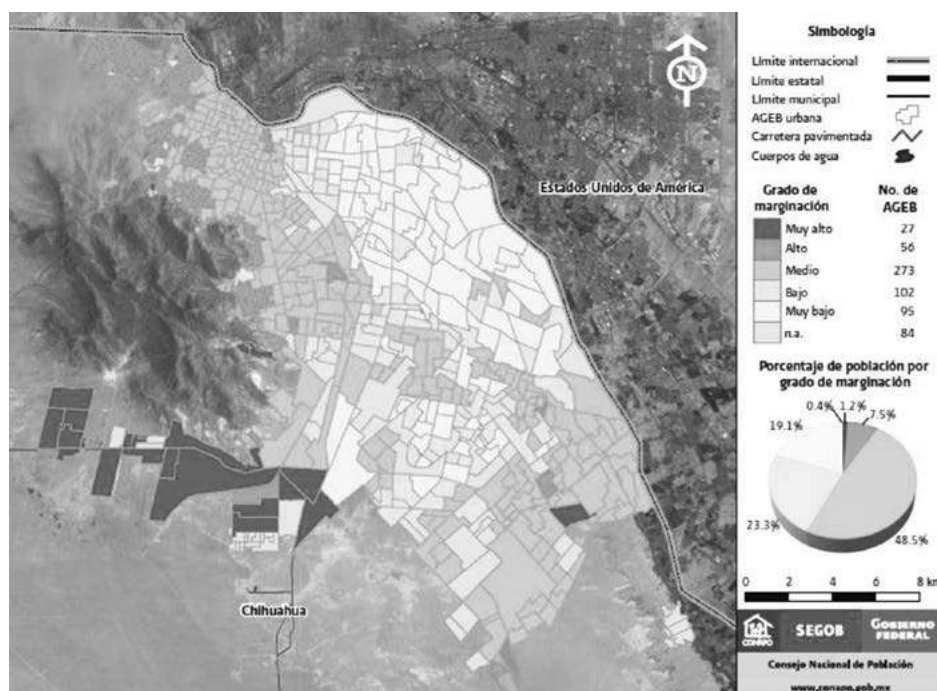
La carencia de estos espacios en la zona poniente radica principalmente en la falta de planeación de esa área, ya que los asentamientos se establecieron de forma ilegal; con el paso del tiempo esta situación ha cambiado pero la dotación de espacios verdes, no. Así que en términos de Romo (2008) se desvanece la justicia social —relacionada con la equidad y la dignidad humana— de esta zona al no acceder a estos espacios.

**Mapa 1. Localización de parques en Ciudad Juárez, Chihuahua, 2009**



Fuente: Fuentes, 2011 b.

Ahora, no sólo es la escasez la que caracteriza el espacio verde en la ciudad, también son las condiciones físicas las que generan esa falta de uso y de justicia social que menciona Romo (2008).

**Mapa 2. Zona Metropolitana de Juárez: grado de marginación por AGEB urbana, 2010**

Fuente: CONAPO, 2010.

Los casos de estudio pertenecen a la zona en donde estos espacios están presentando transformaciones a raíz de la organización de los vecinos para el cierre de calles, el propósito de esta investigación es interpretar los arreglos entre los vecinos para llevar a cabo actividades en beneficio de una conservación de estos pequeños pulmones de la ciudad. Es aquí donde el capital social se materializa en beneficio de una comunidad.

El capital social, desde la perspectiva de Elinor Ostrom, es el atributo de las personas que les permite establecer relaciones para resolver problemas de acción colectiva. Este atributo se expresa en los arreglos de las instituciones que se forman entre las personas, como el comité de vecinos. Sin embargo, no es necesaria una formalidad en el establecimiento de esta institución para que funcione adecuadamente.

Para lo anterior se hizo un acercamiento a tres casos de estudio, por medio de entrevistas y de observación, cuyo parámetro teórico fue la aportación de Elinor Ostrom referente a los arreglos institucionales de una comunidad autogestiva. Esta metodología se empleó para responder a lo siguiente:

*El supuesto de investigación:* Las labores de regeneración y conservación de los parques de colonia en Ciudad Juárez pueden estar a cargo de sus vecinos y ampliar la cobertura de los servicios del departamento de parques y jardines de la administración municipal. Emplear el capital social existente en las relaciones vecinales puede generar que esas actividades a cargo de la administración municipal se sostengan a través del tiempo, porque las inversiones en el mobiliario y arbolado en estos espacios serán vigilados por ellos mediante el sistema de organización vecinal que ya presentan.

*Pregunta central:* ¿En qué grado el capital social entre vecinos contribuye a la regeneración y conservación de los parques vecinales en Ciudad Juárez?

*Objetivo general:* ¿En qué medida se debe interpretar el uso de capital social para regenerar y conservar los parques vecinales en Ciudad Juárez?

Los espacios verdes tienen gran relevancia debido a sus beneficios sobre la población y el ambiente, así que generalmente el trabajo de conservación de la administración municipal se dirige hacia los parques de mayor extensión territorial; esto es lógico, ya que el impacto es mayor debido a su radio de influencia. Por ello, preguntarnos por la conservación de los espacios verdes más pequeños nos trae a la mente la responsabilidad de los usuarios directos; a este respecto, Romo (2008) sostiene, con base en los resultados de una encuesta, que regularmente los usuarios eluden su responsabilidad y se la adjudican al gobierno.

Así que la investigación se dirigió a conocer los arreglos institucionales<sup>1</sup> de colonias o fraccionamientos que actualmente estén organizados para esta labor. Para la presente ponencia se tomaron tres fraccionamientos que para resolver una “emergencia de seguridad” gestionaron el permiso de cierre de calles por medio de rejas, y con ello han implementado mejoras en su espacio público inmediato.

## **I. Espacios verdes y su relevancia**

Los espacios verdes (parques, jardines, andadores y plazas) toman importancia con la revolución industrial debido a las externalidades negativas de ésta en lo social y en lo ambiental. A partir de la publicación de la Carta de Atenas en 1843, que les otorga el papel decisivo en el contexto urbano, las áreas verdes reciben el carácter de elementos integrantes del equipamiento urbano y actualmente son indispensables por sus funciones y efectos benéficos y variados (Ballester y Morata, 2001),

---

<sup>1</sup> Concepto referido por Elinor Ostrom como aquellas reglas que usa una comunidad, sean éstas reconocidas legalmente o no, siempre y cuando se encuentren en práctica.

ya que facilitan la convivencia social, el contacto con la naturaleza, la realización de actividades deportivas y lúdicas, y el fomento del capital social.

En nuestros días, como han manifestado diversos académicos (Romo, 2008; Flores y González, 2010), alrededor del mundo las áreas verdes evidencian problemas comunes (déficit de superficie, inseguridad y exclusión social) que ponen a las ciudades que las poseen en dificultades. Esta situación de las áreas verdes en el medio urbano ha despertado el interés en el contexto de la planificación urbana, y para facilitar esta cuestión estos espacios presentan una clasificación en el sistema de áreas verdes respecto a su tamaño y al equipamiento que poseen, que ha resultado en diferentes percepciones, goces y costos de mantenimiento (Ballester y Morata, 2001).

En cuanto a las condiciones urbanas de Ciudad Juárez, cabe decir que su estructura espacial ha cambiado por el rápido crecimiento de la mancha urbana, lo que ha generado un desplazamiento de la población y una descentralización del comercio y los servicios hacia su extremo sur (Fuentes, 2009), y a pesar de ello sólo cuenta con cuatro parques: el Chamizal, el Borunda, el Central Oriente y el Central Poniente, que son de difícil acceso para la mayoría de los ciudadanos debido al costo y al tiempo de transportación.

En este crecimiento se presenta una segregación muy marcada de la población de tipo centro-periferia: mientras la población con mayores recursos está localizada en el norte-centro de la ciudad, la de bajos recursos lo están en el perímetro de esta, particularmente en el área poniente (norte y sur) (García, 2011).

## **II. La valoración y necesidad de las áreas verdes en Ciudad Juárez**

Romo (2008) investiga y sostiene que:

del total de áreas verdes 32.3% son menores a 1 000 metros cuadrados, o sea espacios muy pequeños, mismas que representan 3.49% de la superficie total de áreas verdes en la ciudad. La siguiente escala pertenece a los espacios de entre 1 001 y 2 500 metros cuadrados que representan 13.17%, cuestión que genera tropiezos en su mantenimiento y atención ya que en su mayoría son superficies muy pequeñas, distribuidas principalmente en la parte oriente de la ciudad y el personal destinado a su mantenimiento y cuidado por parte de gobierno municipal es muy poco, de tal manera que la atención no es homogénea.

Además, identifica que hay espacios considerados como áreas verdes que son prácticamente baldíos o espacios áridos con algunos juegos infantiles y bancas,

en contraste con aquellas áreas verdes en buenas condiciones (ver fotografías 1, 2 y 3). Este concepto de buenas condiciones alude a la cantidad y calidad del mobiliario y al arbolado que estos espacios verdes deben tener.

**Foto 1. Área verde en buenas condiciones**



Fuente: Tomada de Romo, 2008:17.

**Foto 2. Área verde en condiciones regulares**



Fuente: Tomada de Romo, 2008:16.

Para conocer la opinión sobre las áreas verdes y las necesidades de éstas, se aplicó una encuesta a los jefes de hogar diferenciando las respuestas según nivel de rezago social. El sector de menor rezago opina que las áreas verdes tienen buena calidad, opinión contraria a la población con mayor rezago (ver cuadro 1).

**Foto 3. Área verde en malas condiciones**

Fuente: Tomada de Romo, 2008:16.

**Cuadro 1. Necesidades de equipamiento de parques en la colonia según los jefes de hogar**

| Necesidades          | % que lo requiere | % por nivel de rezago |       |      |
|----------------------|-------------------|-----------------------|-------|------|
|                      |                   | bajo                  | medio | alto |
| Árboles              | 55.9              | 58.5                  | 54.4  | 54.5 |
| Juegos infantiles    | 46.7              | 45.2                  | 40.9  | 52.8 |
| Bancas               | 18.9              | 39.6                  | 19.0  | 43.4 |
| Canchas deportivas   | 23.6              | 26.4                  | 23.8  | 50.9 |
| Cerrado por la noche | 20.9              | 28.3                  | 11.9  | 41.5 |
| Malla ciclónica      | 31.8              | 18.9                  | 13.6  | 40.7 |

Fuente: Tomada de Romo, 2008:16.

El cuadro nos muestra que las necesidades de los jefes de hogar de alto nivel de rezago se refieren mayormente a satisfacer a los niños y a la seguridad, mientras que el nivel bajo requiere equipamiento para el ocio personal. Esto tal vez se explique debido a que las personas con menor nivel de rezago también es gente que vive al nororiente de la ciudad, concordando con el perfil social de adultos mayores de la zona. Además, la mayoría de los encuestados manifiesta una buena disposición a pagar por el servicio de parques (Romo, 2008).

Es aquí donde se alinean varias observaciones: 1) por una parte, está la fuerte necesidad de los usuarios y posibles usuarios de tener áreas verdes cerca de las viviendas (Romo, 2008); 2) existe una reflexión teórica y empírica sobre la importancia de los parques y jardines en la ciudad; 3) hay una omisión generalizada de la responsabilidad de los usuarios de mantener y apoyar las labores de la administración municipal en pro de la conservación de estos espacios (Romo, 2008; IMIP, 2010).







En términos de Ostrom (1992), se puede sostener que la creación de instituciones es un proceso progresivo que debe implicar directamente a los usuarios y a los suministradores (en este caso el ayuntamiento) a través de todo el proceso de diseño. El término “diseño” hace énfasis en el aspecto artesanal que implica la formación cuidadosa de instituciones que conjuguen las especiales combinaciones de variables presentes en cualquier sistema y que también se puedan adaptar a los cambios de estas variables a través del tiempo. Dar participación directa en este proceso a los usuarios y proveedores contribuye a mantener las instituciones adecuadas al ambiente físico, económico y cultural particular de cada colonia.

En la investigación se rescata el hecho de que las necesidades de mantenimiento general y vigilancia de los parques colindantes con su vivienda son solventadas de una forma autogestiva. El siguiente mapa presenta la localización de tres casos de estudio que se organizaron para gestionar ante el gobierno municipal el cierre de calles para mejorar las condiciones del parque del vecindario y con ello las relaciones vecinales.

Los casos son: Fraccionamiento Pradera Dorada, Fraccionamiento Villa Alegre y Fraccionamiento San Ángel 1. Los tres casos presentan un índice de marginación bajo y muy bajo en la clasificación del CONAPO (2010), esto con el fin de homogeneizar la variable control de este y otros casos de estudio de la investigación (que no se incluyen en esta ponencia).

En busca de responder las preguntas de investigación, nos acercamos a los fraccionamientos, asistimos a sus juntas, entrevistamos a los miembros del comité vecinal y llevamos un diario de campo con el fin de analizar los arreglos institucionales que practican y la forma en que resuelven los conflictos que se pueden generar de la administración de su espacio.

Los casos mencionados confirman un trabajo en equipo que ellos mismos no imaginaban tener. Los fraccionamientos tienen una antigüedad de más de 15 años, y hasta que “tuvieron que organizarse” resultó que sí podían hacer algo benéfico para sus familias. Se han estado enfrentando a situaciones tales como:

- El cobro comercial (precio que dispara el costo mensual del cierre) de la energía eléctrica de la caseta que se les solicitó como requisito para ese permiso; por ello están en tratos con la Red de Vecinos de Juárez<sup>2</sup> para presentar sus inconformidades de manera conjunta.
- La venta o renta de las casas que se encuentran en estos fraccionamientos presentan una idea de plusvalor como si fueran casas de fraccionamiento cerrado de origen.

---

<sup>2</sup> Programa administrado por el Plan Estratégico de Juárez A.C.

- El año anterior habían iniciado la cancelación de los permisos para cerrar las calles; con ello, los vecinos temen perder lo que han ganado en resolución de conflictos entre vecinos y en seguridad para sus hijos o nietos.

Es importante ahora considerar que la institucionalización forzada por la autoridad municipal no es un proceso sostenible, puesto que sólo cumplen con el requisito; sin embargo, en el interior de su organización llevan una mecánica diferente, porque el trabajo voluntario de los vecinos hace que el sistema y la gestión con la autoridad rinda frutos.

## CONCLUSIONES

Con base en los objetivos planteados, la metodología seguida y los resultados, se obtienen las siguientes conclusiones: el cierre de calles está coadyuvando a la recuperación de espacios verdes que presentaban malas condiciones o eran un punto de acontecimientos delictivos. Estos espacios recreativos, que generan un espacio para el esparcimiento saludable y la convivencia familiar y vecinal, retoman fuerza en este proceso de autogestión vecinal.

Además, es importante resaltar que el análisis que hizo Elinor Ostrom de las instituciones autogestivas tiene aplicación en el contexto local. Los agentes externos como la administración municipal pueden tener éxito en implementar una intervención comunitaria siempre y cuando respeten los arreglos institucionales que la comunidad practique para poder mejorar las expectativas de una intervención sostenible en el tiempo.

De esta manera, el concepto de capital social entendido como el atributo de las personas y sus relaciones para resolver conflictos de acción colectiva se está fortaleciendo en estos casos de estudio. Se retoma de Ostrom, quien considera que, si se permite a los participantes crear sus propias reglas y se les estimula a aprender de la forma en que otros han superado los problemas del diseño institucional, se puede esperar que motivados encuentren soluciones a sus propios problemas, y se puede aumentar la proporción de buenas prácticas si los gobiernos invierten en instalaciones institucionales que amplíen las capacidades de los que intervienen para aprender nuevas formas de gobernar y administrar sus sistemas, crear reglas y castigar el comportamiento contrario. Para elevar la eficiencia en un sistema autoorganizado es necesario que el agente externo tenga conocimiento de las instituciones ya existentes antes de una asistencia técnica o de la intervención de mejora física (Ostrom, 1992).

Este concepto se está aplicando en al menos estos tres casos. Por ello se sostiene que de esta situación de trance han emergido parámetros que apuntan hacia el fortalecimiento del capital social en las colonias de Ciudad Juárez.

## BIBLIOGRAFÍA

- FLORES, R., y M. González. 2010. "Planificación de sistemas de áreas verdes y parques públicos". *Revista Mexicana de Ciencia Forestal*, vol. 1, núm. 1. México: INIPAF.
- FUENTES, César. 2009. "La estructura espacial urbana y accesibilidad diferenciada a centros de empleo en Ciudad Juárez, Chihuahua". *Región y Sociedad*, vol. 21, núm. 44, México, abril de 2009.
- FUENTES, César et al. 2011a. *Espacio público y género en Ciudad Juárez, Chihuahua. Accesibilidad, sociabilidad, participación y seguridad*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- . 2011b. "Planificación urbana y equidad de género en Ciudad Juárez". [Informe técnico]. Ciudad Juárez: El Colegio de la Frontera Norte.
- GARCÍA, Jaime. 2011. "Análisis exploratorio de datos espaciales de la segregación urbana en Ciudad Juárez". México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- INSTITUTO MUNICIPAL DE INVESTIGACIÓN Y PLANEACIÓN DE CIUDAD JUÁREZ. 2010. "Plan de Desarrollo Urbano 2010". Ciudad Juárez: IMIP.
- OSTROM, Elinor. 1992. *Diseño de instituciones para sistemas de riego autogestionarios*. Traducción de Adriano Miguel Tejeda. Estados Unidos: Institute for Contemporary Studies.
- ROMO, María de Lourdes. 2008. "Áreas verdes y justicia social en Ciudad Juárez, Chihuahua". *Crisol. Fusión de Ideas*, vol. 3, núm. 1. México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- SEGOVIA, O., y H. Neira. 2005. "Espacios públicos urbanos. Una contribución a la identidad y confianza social y privada". *Revista INVI*, núm. 20, septiembre, México.



# LO INACABADO COMO TIPOLOGÍA Y EL PROGRESO COMO IDEAL EN LA HABITACIÓN AUTOPRODUCIDA EN EL SIGLO XXI

---

Mauricio Velasco Ávalos\*

## INTRODUCCIÓN

En las ciudades contemporáneas de México existe una tipología arquitectónica que es fácilmente identificable, que se encuentra tanto en ciudades históricas como en los nuevos asentamientos y que nos remite a una de las consideraciones elementales del concepto de ciudad: la calidad de objeto histórico. Es decir, de un objeto en constante evolución, permanente cambio y, para decirlo más precisamente, en continua construcción.

El fenómeno que nos ocupa atañe a la habitación popular, construida desde mediados del siglo XX a la fecha en ciudades de países en desarrollo, y se caracteriza por que se produce en largos periodos y es utilizada como vivienda familiar cuando aún no ha sido terminada. La ocupación permanente con fines de habitación de edificaciones que han dejado suspendido el proceso de construcción involucra a cientos de viviendas en contextos urbanos, particularmente aquellos en los que la autoproducción es el método comúnmente utilizado para formarse el espacio de habitación.

Esta situación lleva a tratar de explicar el hecho de la habitación de espacios inacabados como producto de factores económicos, principalmente; sin embargo, es posible considerar las implicaciones que el uso del espacio usado como vivienda tiene desde la perspectiva del significado que se da al espacio habitado. No es desconocido que en amplios contextos sociales se ha fundado e impuesto la idea de que los bienes que se poseen, y en particular los inmuebles, constituyen un patrimonio familiar, más ligado a la idea de heredarlo que de gozarlo.

Las tipologías pueden identificarse por tres componentes de la arquitectura que tradicionalmente se han estimado como inherentes a cualquier objeto arquitectónico: los materiales y sistemas constructivos, la concepción espacial y su partido

---

\* Universidad de Guanajuato.

arquitectónico y la expresión formal que resulta de la materialización del espacio pensado. Identificada la tipología, ésta se enuncia recurriendo al destino o utilidad que se ha planeado para la edificación y al lugar geográfico en que se genera, lo que nos explica al mismo tiempo las condiciones del territorio y del contexto urbano en que se ha edificado, el cual debe ser precisamente definido, pues es una variable que puede producir un cambio tipológico con el desplazamiento sobre el territorio de apenas unos metros; y se especificará el momento histórico en que se ha construido, de modo que se complete con esto la información de las condiciones sociales y físicas que han servido de marco a la aparición de la expresión arquitectónica de que se trate.

La tipología que abordamos en esta ocasión se enuncia por su uso como vivienda popular, es decir, la que es ocupada como habitación principal por familias cuyos ingresos no son constantes o que, siéndolo, son insuficientes para tener disponibilidad de un remanente, lo que provoca una baja capacidad de ahorro y de recursos para destinarlos a la producción constante de la vivienda, por lo que este proceso es autogestionado, muchas veces autoejecutado, progresivo y discontinuo. En el perfil del habitante de esta tipología no se descarta a quienes pueden tener acceso a formas de financiamiento para adquisición de vivienda debido a la naturaleza de su ocupación (empleados, pequeños comerciantes, etcétera), pero se incluye particularmente a quienes, a pesar de ello, prefieren autoproducir la vivienda que habitan, ya sea por consideración a lo que se ha invertido en ella históricamente, por apego al bien y al contexto en que se encuentra, o simplemente por el hábito de una forma de ocupación de la vivienda.

Las ciudades medias de la parte central de México son un campo adecuado para este estudio, por considerar que los procesos de crecimiento y desarrollo urbano hacen coincidir el comportamiento de amplios sectores sociales que autoproducen progresivamente su vivienda. La ejemplificación tenderá hacia las colonias situadas al suroriente del Centro Histórico de la ciudad de Guanajuato, en donde el asentamiento está consolidado desde hace varias décadas y la vivienda se caracteriza por pertenecer en una amplia mayoría a la tipología propuesta y los habitantes cumplen el perfil descrito. El momento considerado es el actual, con la anotación de que se trata de un fenómeno que comenzó a mediados del siglo xx y cuya permanencia puede ser prevista para las décadas siguientes por tratarse de un fenómeno contemporáneo en proceso.

Al explorar algunas persistencias sobre la lectura que puede hacerse de la ocupación de viviendas inacabadas, las conclusiones nos hacen creer que, al menos en algunos aspectos, y con códigos precisos, lo inacabado implica una idea de progreso, y por lo mismo de esperanza fundada en un futuro que será mejor que el presente,

que representará los trabajos del momento actual y que será perpetuado por el agradecimiento que las generaciones jóvenes de hoy tendrán por el esfuerzo de los mayores al trabajar por la construcción del patrimonio.

## A. El problema

### *1. Los materiales para construcción en la vivienda popular durante el siglo XX*

La arquitectura habitacional en barrios populares está muy fuertemente influenciada por los materiales de construcción característicos de la arquitectura moderna, es decir, los que tienen relación o están fabricados con cemento y que tuvieron un enorme desarrollo y difusión durante la mayor parte del siglo XX. Ya sea en estructuras, como concreto armado, en mamposterías que usan el cemento como base de las argamasas, en acabados, como los pisos de concreto, los aplanados y hasta los pavimentos de mosaico de pasta hechos a base de cemento. Otros materiales utilizados en la arquitectura moderna, como el acero, no es considerado como una posibilidad para la solución de la estructura principal de la vivienda popular autoproducida, a causa de la fuerte inversión que se necesita y del diseño, que puede parecer especializado aún en pequeñas estructuras. Las ventanas y puertas resueltas en acero estructural complementan, sin embargo, la corta lista de materiales utilizados en la vivienda y tienen la ventaja de que, si se retiran, pueden reciclarse. El concreto armado, en combinación con los muros de tabique o tabicón, permite además la adquisición progresiva de materiales que pueden almacenarse por largo tiempo (salvo el cemento) y que, por lo mismo, no exigen una utilización inmediata.

La transferencia de estos materiales hacia la vivienda popular tuvo lugar durante la parte media del siglo XX, en un momento en que la vivienda popular escaseaba en las ciudades, principalmente en las que tenían un alto índice de crecimiento de la población por efecto de la atracción que éstas ejercían sobre los habitantes del medio rural. Cientos de colonias populares aparecieron en las periferias urbanas, y en ellas la vivienda precaria, como la llama Bazant, que pronto inició su transformación haciéndose vivienda progresiva (Bazant, 2003).

A la capacitación en el uso del concreto armado y de las mamposterías de tabique o tabicón a base de cemento, que una parte de esa población obtuvo en las ciudades, debemos sumar la connotación positiva que tenía el uso de materiales que se asociaban a la arquitectura moderna y la facilidad de adquisición de los materiales en un mercado creciente. Así, estos sistemas constructivos se convirtieron rápidamente en los sistemas empleados en la autoproducción de vivienda.

## *2. La transformación del partido arquitectónico de la vivienda popular*

En paralelo con el cambio de hábitos que implica la migración hacia centros urbanos, la vivienda popular transformó la distribución de sus espacios y los hábitos de convivencia, al introducir espacios novedosos como la “estancia”, la cocina y principalmente la distribución en varios niveles, lo que se deriva también de la restricción del espacio disponible para la edificación.

Esta transformación es resultado de una influencia, al menos parcial, de las ideas de habitación para clases trabajadoras que aporta la arquitectura moderna y para las cuales habían hecho propuestas y obras Juan Legarreta y Enrique Yáñez desde la década de 1930 (González Gortázar, 1994), a los que siguieron muchos otros proyectos durante largos periodos. Estas viviendas tenían, además, un partido que eliminaba cualquier referencia a un patio interior y proponía un bloque constructivo geométrico que recibía aire y luz desde su periferia a través de vanos rectangulares, en los que la proporción apaisada, facilitada por el sistema estructural, era frecuente.

La aceptación de un nuevo partido incluye la pérdida de un esquema de muros y cuartos seguidos que separan cada actividad y la existencia de espacios de uso múltiple que aceptan una variedad de actividades. La estancia, formada comúnmente por la “sala-comedor”, es un espacio más amplio que otros en la vivienda y se supondría recinto principal de la casa, usado en horarios vespertinos principalmente, tanto para ver la televisión como para comer y hacer las tareas escolares. Como en otras tipologías históricas, este espacio de uso múltiple suma la función de distribuidor de circulaciones. La construcción suele lanzarse hacia el límite frontal del terreno, incluyendo un espacio de cochera en el volumen general.

## *3. La transformación de la forma y la nueva tipología*

En cuanto a las formas, las propuestas del movimiento moderno se integraron rápidamente a la vivienda autoproducida, reinterpretando las delgadas losas de concreto que formaban marquesinas sobre los accesos y aprovechando la facilidad de producción de cancelas de acero para puertas y ventanas. La disposición de espacios habitables en secuencias de figuras rectilíneas resueltas en ángulos rectos dio origen a una volumetría muy rígida en su disposición, pero que permite cierta flexibilidad por la disposición de muros en diferentes planos, sobre todo en etapas de crecimiento.

La forma en estas construcciones es más un resultado de otras decisiones que una intención desde la planeación del espacio. En el caso de etapas o avances que se consideran terminados, es principalmente en las puertas y ventanas, ya sea



en su diseño integral o en “protecciones” sobrepuestas a estos elementos donde se advierte una intención de simultaneidad de diseño.

Otros aspectos expresivos se “solucionan” a posteriori, añadiendo elementos que aparecen más como decorativos que como inherentes al objeto que se construye. Así, a la inspiración del movimiento moderno se agrega la selección de los colores, la inclusión de decoraciones y el uso de elementos sobrepuestos a la estructura del inmueble. Esto genera también una característica de esta tipología, en la que estos elementos “ornamentales” son temporales; es decir, que no se ve a la volumetría de la edificación como condicionante para cambiar la expresión formal de la vivienda. Es de señalarse la existencia muy frecuente de plantas, cuya colocación en macetas o en el suelo obedece a una intención de ornato, y que se encuentran en la vivienda desde las etapas previas a su terminación.

#### *4. La vivienda en progreso y lo inacabado como tipología habitacional*

La influencia que tienen desde el siglo XX esta tipología y las nuevas formas constructivas en la arquitectura popular es muy notoria, pues la edificación del sector oficial no ha alcanzado una cifra en que supere a la cantidad de viviendas que son autoproducidas, en las que el habitante es el gestor de la construcción, y frecuentemente el ejecutor de la obra, o de parte de ella. Al menos 63% de la vivienda actual está en ese caso,<sup>1</sup> y un alto porcentaje se localiza en asentamientos irregulares,<sup>2</sup> por lo que la mayoría se han construido ilegalmente, sin apoyos institucionales y fuera del mercado formal de vivienda (Andrade: 2011:198). Aunque la construcción en fraccionamientos irregulares es una condición que lleva a practicar la autoproducción de la vivienda, no es el único factor que la determina, pues esta modalidad también se puede observar en colonias que se han regularizado o incluso en algunas que fueron regulares desde antes de iniciar la edificación.

La combinación de estos principios genera esta tipología de muy amplia difusión en asentamientos populares, es decir, en los que son mayoría en México, cuyo nivel de consolidación no tiene una correlación directa con la tipología, sino con la evolución de las familias que los ocupan, lo que ocasiona que la vivienda habitada aparezca en un continuo proceso de edificación, en etapas no bien definidas y que no precisan la terminación de la etapa precedente para abordar la subsecuente.

---

<sup>1</sup> Según Enrique Ortiz Flores, presidente del Comité de Producción Social de Vivienda del Consejo Nacional de Vivienda, publicado en Informador.com.mx el 7 de mayo de 2010, Sección ciudad de México.

<sup>2</sup> [http://seip.guanajuato.gob.mx/seip/files/documentos/Innovacion\\_para\\_el\\_Futuro\\_Urbano.pdf](http://seip.guanajuato.gob.mx/seip/files/documentos/Innovacion_para_el_Futuro_Urbano.pdf), consultado el 15 de febrero de 2013.

Los sistemas constructivos y la distribución espacial se evidencian en estas obras, porque en ellas son comunes los espacios sin techumbre, los muros sin recubrimiento, la falta de acabados, las “preparaciones” para las etapas sucesivas y, por lo mismo, el aparente desperdicio de recursos que se aplican sin poder capitalizarlos de inmediato, pues el crecimiento o las adiciones a la estructura no siempre terminan en la producción de un espacio nuevo y útil, al menos en el sentido en el que el “plan final” lo habría previsto.

**Foto 1. Autoproducción progresiva de vivienda. Crecimiento sobre etapas inconclusas**



Fuente: Elaboración propia.

La autoproducción de viviendas en el marco de esta tipología es un fenómeno que tiene ya varias décadas. En su libro *Antropología de la pobreza*, Oscar Lewis (1959:191) reporta como característico de la vivienda de la familia Sánchez la intención de tener preparada la edificación para un inminente crecimiento que no se sabe cuándo ocurrirá: “Por fuera era un bloque gris, rectangular, especie de fortaleza. Sus cuatro paredes presentaban el mismo despliegue de cemento ininterrumpido, excepto en el angosto frente donde quedaba la puerta. El plan original de la casa incluía ventanas hacia el exterior, pero Jesús Sánchez decidió colocarlas sólo en las paredes interiores que daban a un patio. Quizá algún día, pensó, podría aumentar un segundo piso a la casa. Con esta idea dejó un refuerzo de vigas de acero en sus paredes, cuyos ángulos sobresalían dando un aspecto inacabado al edificio”. Esta forma constructiva estaba ya presente en el Valle de México desde la década de 1950, y quizá desde la década anterior.

Como los propietarios y usuarios de esta tipología de inmuebles cuentan con recursos limitados, es imperativo planear la construcción de su vivienda con una

perspectiva de largo plazo, para lo que es necesario disponer de los recursos conforme vayan teniéndose. Esta situación explica por qué no se piensa en la contratación de un profesional para la ejecución del proyecto o de la obra. Otros ahorros que se tienen a la vista con esta forma de producir la vivienda son los referentes a las licencias y derechos de construcción, al seguro social de los trabajadores, y muchas veces hasta al salario. En la misma lógica de aprovechamiento de los recursos disponibles, la ocupación de la vivienda se hace en cuanto es capaz de contener actividades privadas, pues esto supone que no se pague un arrendamiento por un espacio aparte para habitar, lo que aparece ilógico si se tiene ya un bien inmueble.

Por otro lado, la autoproducción de la vivienda habitada permite pensar que se tiene el control de la construcción, en la que el sistema constructivo y los materiales dan la posibilidad de avanzar en la obra lentamente, dejando inconclusas las etapas si es necesario, pero sin comprometer la seguridad de los habitantes ni la habitabilidad, y a pesar de las incomodidades que se generen, las que siempre tienen carácter de provisionales.

### *5. La vivienda progresiva y las condiciones familiares y urbanas*

Puesto que la principal característica de esta tipología es la posibilidad de albergar a una familia durante el largo periodo de su construcción, deben considerarse los cambios que sufren las familias en esos plazos. Como es natural, las familias crecen, las actividades se diversifican, los intereses cambian y las aspiraciones se modifican, y en el lapso se transforman las necesidades reales de espacio. La familia crece en número de hijos y su desarrollo propone que las actividades se hagan variadas y puedan aparecer necesidades particulares, como lugares de estudio, de trabajo o de almacenamiento. La casa familiar se contempla incluso como una opción al problema de habitación para familias recién formadas por los hijos, y entonces se requiere espacios para ellas.

Esta situación se presenta frecuentemente cuando las nuevas familias tienen un acceso restringido al mercado inmobiliario por falta de recursos o por falta de calificación para los organismos de financiamiento; sin embargo, aún cuando se tenga acceso a ese mercado, es posible que las opciones que se ponen a disposición de la nueva familia no satisfagan las aspiraciones, particularmente en cuanto a localización, distancia —en tiempo— de la casa paterna, ambiente propicio para las relaciones sociales habituales y otras características que existen en la casa familiar y que no podrían encontrarse en una nueva ubicación. Aunque la idea de una casa propia en donde habite la familia es una de las aspiraciones más comunes y persistentes entre la población mexicana, las otras condicionantes pueden superar

esta pretensión, y en esos casos la vivienda se agranda y se dispone para recibir a los nuevos ocupantes.

**Foto 2. Paisaje resultante de la autoproducción de vivienda.  
Cerro de los Leones, Guanajuato, Guanajuato**



Fuente: Elaboración propia.

A lo anterior contribuye la pertenencia a un grupo social más o menos compacto, y de vínculos que facilitan el desarrollo de actividades comunitarias y la mejora progresiva de la vivienda. No es raro, entonces, que se busque y obtenga la colaboración entre familiares y otros habitantes cercanos para aplicarse a algunas etapas constructivas, en particular las que implican una fuerte inversión de recursos humanos.

Otra importante consideración al respecto de lo inacabado como tipología es el resultado formal que se produce en los asentamientos. El aspecto de las edificaciones inacabadas da al conjunto una cierta uniformidad, pues los materiales de construcción expuestos son homogéneos y los volúmenes resultantes guardan una disposición que, con su lógica, se repite continuamente. Sin embargo, debido a que cada vivienda tiene una solución particular, la imagen que ofrece el asentamiento es muy irregular, pues las diferentes etapas de las viviendas se reflejan en diferencias de alturas, y ello complica el perfil urbano y la textura del conjunto. El hecho de estar habitada incorpora en cada caso elementos expresivos diferentes, que provienen de una intención de distinguirse en el conjunto y que contribuyen a la discordancia.

## B. La interpretación

### 1. La casa

Pocos objetos tienen en el ser humano una interrelación tan íntima y continua con él como el objeto que se habita. En México, la vivienda es vista como un objeto cuyos beneficios se reciben continuamente. A partir de que requiere una inversión amplia de recursos, se prevé que su duración en el tiempo será muy larga, de modo que trascenderá a la generación que la ha construido o adquirido. A diferencia de la concepción de otras sociedades la consideran a la vivienda como el lugar que se ha de disfrutar en la vejez, en México se le considera un patrimonio que ha de heredarse, que de hecho pertenece desde su fabricación a la generación siguiente de la que la ha producido.

Esto genera que, en el caso de la vivienda familiar, las decisiones se tomen en relación con las expectativas que se tiene de la habitación para los hijos, pues “es para ellos” que se construye y que se hace crecer, condicionando el resultado progresivo de la vivienda.

La producción progresiva de la vivienda genera simultáneamente tanto la satisfacción de solucionar una necesidad como la conciencia de que lo creado es todavía inacabado. Las decisiones en cuanto a lo que ha de construirse y cómo se ha de construir tienen relación con los recursos disponibles y las aspiraciones alcanzables, de modo que se avanza en la obra siempre cuidando de dejar preparada la siguiente etapa de crecimiento.

Esta dualidad entre lo necesario y lo realizado se supera frecuentemente con la idea de que, si se ha podido en algún momento agrandar la vivienda, en el futuro habrá nuevamente la oportunidad de hacerlo. “Estar construyendo”, aunque las etapas no sean sucesivas y el resultado no sea terminar una obra, tiene una connotación de expectativa de que en el futuro la vivienda estará concluida y de que se avanza en ese sentido. “Estar fincando” se propone como sinónimo de estar en marcha hacia algo deseado, no detenido, sino en transformación.

Participan también para paliar cualquier sentimiento de impotencia o de frustración por no poseer desde el presente la vivienda ideal, las ideas a propósito del “progreso” que se estima como deseable y casi inherente al ideal de vida familiar, en donde uno de los objetivos, mencionado así, es “salir adelante”, es decir, seguir produciendo las condiciones que permitan la mejora de condiciones en el futuro, o al menos la conservación de las condiciones presentes.

**Foto 3. Tipología inacabada. Cerro de los Leones, Guanajuato, Guanajuato**



Fuente: Elaboración propia.

Entre los incentivos para la autoproducción de vivienda también está la posibilidad de tomar decisiones sobre la forma y disposición de la casa. “Hacer mi casa como yo quiero” es un estímulo que opera efectivamente para evitar la adquisición de otro tipo de vivienda, además de la posibilidad de controlar “la calidad” de la obra, de la que sólo se está seguro si uno la decidió y la supervisó, o incluso la fabricó. Por esto, otros tipos de vivienda popular que se adquieren terminadas no son convincentes, pues la calidad de las obras no asegura la duración que se requiere en un inmueble para poder legarlo.

El presente de los habitantes de una vivienda progresiva autoproducida se asume como un tiempo de evolución, como un momento histórico que prepara el porvenir. Se resuelve para hoy pero se trabaja para el futuro, percibido éste como un proceso, no como una meta. Con esta visión, es entendible que la vivienda permanezca en construcción por largos periodos (“ésta es la casa de mis nietos”, suele oírse decir).

## *2. El aspecto*

Lo inacabado es una tipología urbana ligada a formas de vivir urbanas y adaptada a la vida dentro de la ciudad. En asentamientos populares, en los que la vivienda progresiva es mayoría, la imagen urbana está dominada por los muros de tabique y las puntas metálicas de los armados de castillos o de marquesinas que esperan el momento del colado o de su elongación. La vivienda no tiene un color intencional, sino que el material constructivo aporta el tono predominante y continuo.

Las viviendas, sin embargo, no aparecen como un cascarón de obra negra, pues

su ocupación implica que en los vanos se vislumbren cortinas u otros objetos que impiden la vista al interior; por la noche hay luz en ellas y de día se advierten ahí objetos de uso cotidiano. No es raro que los espacios semiconstruidos sean utilizados de forma no convencional y que sean advertidos los tendederos de ropa a través de ventanas de lo que será un día una recámara, o que una futura cochera, inutilizada como tal por la acumulación de materiales de construcción, sea por lo mismo una propicia área de juego infantil.

El resultado formal de la vivienda progresiva, expuesto a la vía pública, puede ser motivo de reconocimiento para la comunidad (cuando menos para el círculo cercano), pues la forma inconclusa se lee como parte del progreso familiar manifiesto en el avance de la obra.

### *3. Los materiales*

Cuando se trata de una vivienda que debe durar muchos años, los materiales de construcción tienen un papel predominante en la percepción de lo que debe usarse. El concreto y los muros de tabique (o acaso tabicón de cemento) son indispensables, sobre todo porque pueden asegurar la permanencia. No es raro oír decir que la vivienda está “hecha de material” cuando estas tecnologías constructivas forman parte de ella.

Producir el crecimiento de la vivienda con piedra, tabique y concreto asegura a los ojos del habitante que la obra es “maciza”, es decir, que garantiza una larga subsistencia y que será a su vez un buen soporte para las futuras etapas de crecimiento. Existe la apreciación de que una obra ejecutada con los materiales descritos requiere un bajo mantenimiento y que, aun cuando sufra algún deterioro, puede recuperar sus condiciones de estabilidad rápidamente y sin menoscabo de la calidad originalmente buscada. Por otro lado, estos materiales son en cierta forma una garantía de que la vivienda no tendrá una depreciación en un lapso largo de tiempo.

En otro rubro, los materiales de construcción actúan como un contrapeso en caso de querer incorporar la vivienda al mercado y aportan al comprador una seguridad frente al inconveniente de adquirir una casa atípica. El adquiriente de una vivienda inacabada sabe que para ocuparla deberá ejecutar reformas y que éstas pueden realizarse también a largo plazo.

### *4. Las relaciones familiares y sociales*

Si se da el caso de subdividir la casa familiar para dar cabida a la nueva familia de algún hijo, el hecho de “apoyar a los hijos” dándoles facilidades temporales para

que ocupen una parte de la vivienda familiar es visto casi como un deber y como un acto que se espera que realicen los padres.

La convivencia que esto genera, con todos sus matices, hace que los lazos familiares se estrechen, sobre todo cuando aparece la tercera generación y es necesario el cuidado de menores mientras los padres trabajan, tarea que se encarga a los abuelos. Sean buenas o malas en lo general las relaciones, la necesidad de mantener los lazos familiares por conveniencia o por apego lleva a las familias a mantener la convivencia y la compartición de la vivienda. En algunos casos, si las relaciones familiares no son armónicas, se llega al extremo de separar la parte de la vivienda que se ocupa, para lo cual es necesaria una nueva inversión de recursos y una obra que puede terminarse o dejarse en un estado de funcionalidad aunque inacabada. Aún con el rompimiento de lazos con la familia, no puede pensarse fácilmente en renunciar a lo que por derecho corresponde a los hijos, que es una parte de la casa familiar. Sin embargo, cuando existe la posibilidad de obtener en propiedad un nuevo terreno, una vivienda iniciada o algún otro inmueble urbano, puede la nueva familia mudarse y reiniciar el ciclo.

Los ciclos tan largos de producción de la vivienda y las condiciones familiares en que esa producción ocurre causan que haya generaciones que habitan una gran parte de su vida en este tipo de habitación, de modo que para ellos su lugar está continuamente en proceso. No es despreciable el hecho de que desde el siglo xx haya familias cuyas generaciones han ocupado constante y permanentemente esta tipología.

## CONCLUSIÓN

Si nos acogemos a la idea de que la tipología ocupada y las aspiraciones que se tienen conforman la identidad de los habitantes en relación con su espacio, llegaremos a la conclusión de que al cabo de una o de un par de generaciones los habitantes se habrán identificado con la tipología inacabada, con los materiales constructivos expuestos, con sus partidos arquitectónicos resueltos incompletamente. El habitante se apropia de lo inacabado como tipología cuando sus recuerdos están ligados a este tipo de vivienda, cuando se le ha repetido que al “ir saliendo adelante” se puede ir construyendo y agrandando la vivienda, cuando se ha ligado la idea de “progreso” con nuevas etapas constructivas. Las aspiraciones se cumplen al ocupar esta tipología. Puesto que la aspiración es un proceso, la tipología que la satisface es una obra en proceso.

La obra progresiva es muestra fehaciente de que los beneficios se obtendrán a largo plazo, y para ello se requiere paciencia, trabajo y ahorro que se traducen en



nuevos espacios, terminados u otros elementos añadidos a la vivienda. Esta verdad, que puede confirmar el habitante, se enseña también a los hijos a fin de que sepan apreciar el trabajo de los padres y valorar lo que se hace por ellos.

A pesar de que los efectos en la forma urbana suelen describirse como negativos, como si esta tipología fuera un desastre en cuanto a la imagen urbana y signo de la nula participación de los profesionales de la construcción, el habitante puede ignorar los efectos actuales pues la vivienda tiene una resolución en el futuro.

Es obvio que la subjetividad no es posible abordarla, pero es una evidencia de que en el discurso popular lo concerniente a la vivienda está lleno de referencias a lo que ha de venir y no a lo que ahora hay. Como en toda obra en proceso, debemos esperar el futuro para poder dar nuestro parecer, aunque ese futuro sea una continuidad, un proceso y seguramente una etapa mejor que ésta en la que podremos, posiblemente, construir algo más.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE Narváez, Jorge. 2011. "Viviendas en proceso", en Jorge Andrade Narváez y Everardo Carballo Cruz (coord.), *La vivienda popular en México. Retos para el siglo XXI. Pensar el futuro de México*, ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana (Colección Conmemorativa de las Revoluciones Centenarias).
- BAZANT S., Jan. 2003. *Viviendas progresivas. Construcción de vivienda por familias de bajos ingresos*. Ciudad de México: Trillas.
- GONZÁLEZ Gortázar, Fernando (coord.). 1996. *La arquitectura mexicana del siglo XX*. Ciudad de México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Lecturas Mexicanas).
- LEWIS, Oscar. [1961] 1972. *Antropología de la pobreza*. Reimpresión. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Informador.com.mx, 7 de mayo de 2010, Sección ciudad de México, en [http://seip.guanajuato.gob.mx/seip/files/documentos/Innovacion\\_para\\_el\\_Futuro\\_Urbano.pdf](http://seip.guanajuato.gob.mx/seip/files/documentos/Innovacion_para_el_Futuro_Urbano.pdf).



# DOS EXPERIENCIAS DE DISEÑO URBANO-ARQUITECTÓNICO PARTICIPATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

---

Norma Mejía Morales\*

## INTRODUCCIÓN

En este documento se aborda la forma en que la participación social incide en la conformación del espacio. Nuestro interés sobre el tema surge de identificar que en la discusión sobre el fenómeno se hace énfasis en la caracterización de los procesos participativos, en las metodologías empleadas, en los esquemas de organización y en las conquistas e impactos de la participación social en las políticas públicas en materia de vivienda; sin embargo, consideramos que el análisis de los atributos del espacio construido mediante la participación social debe llevarnos a considerar la trascendencia de la participación en la conformación del espacio y en la construcción de significación y apropiación del mismo. Aquí sólo se aborda el primer aspecto de nuestro enfoque de estudio.

Los parámetros de selección de los casos de estudio tuvieron como primera condición que hubiera manifestaciones de participación social en materia urbana (Guzmán, 2009) que involucraran un grado de participación de al menos tercer nivel: decisión, control y gestión (Chávez, 2003). La segunda condición fue que los espacios proyectados mediante la participación se hubieran construido para identificar el impacto de ésta en las características del espacio producido (una de las preguntas centrales del estudio).

Así, y a partir de los datos sacados de los antecedentes (Ortiz y Zarate, 2005), de entrevistas preliminares con especialistas en diseño participativo y de visitas a los asentamientos que cumplieran con los requisitos descritos en el párrafo anterior, se determinó que los dos casos de estudio se localizaban en la ciudad de México: uno en la zona suroriente, el predio de El Molino, y el otro en la zona poniente, el predio de Santa Lucía 810.

---

\* Maestra en planeamiento urbano regional y doctora en arquitectura por la Universidad de Guanajuato. Profesora de tiempo parcial del Departamento de Arquitectura de la Universidad de Guanajuato.

El primero se seleccionó con base en el énfasis que nuestras fuentes hicieron en la trascendencia de su proceso de participación social, de sus niveles y de sus alcances participativos en materia de gestión urbana (Álvarez, 2004; Suárez, 2010a; Moctezuma, 1990; Ramírez, 2005; Ferniza, 2010; García, 2009).

Lo vasto de la experiencia participativa en el predio El Molino lo ha hecho sujeto de estudio de diversas investigaciones además de la nuestra (con enfoques distintos, pero sobre la misma temática de los procesos participativos y la gestión urbana). No obstante, ninguna de ellas ha abordado como aspecto fundamental de su enfoque las características del espacio generadas en la participación social; más bien han tenido —principalmente— una orientación sociológica y han documentado la experiencia dando cuenta del papel que jugaron aspectos como la ideología y la política. Por ello se consideró que al analizar las características espaciales de este predio se complementaba el estudio de esta importante experiencia participativa.

Por la magnitud de su extensión territorial, de las organizaciones sociales involucradas, de los alcances tanto del proceso de producción del espacio como el de la participación social y de los recursos con los que se contó para el desarrollo de la investigación, se recurrió en El Molino a la selección de una muestra, las tres secciones que integran el conjunto: Cananea y el área central de equipamiento del predio.

La línea roja delimita la superficie total del predio; los triángulos amarillos identifican las tres secciones del conjunto Cananea que integran la muestra del estudio.

Nuestro otro caso de estudio fue el desarrollo habitacional localizado en el predio de Santa Lucía 810. En su elección se usaron los mismos criterios que para El Molino (niveles máximos de participación y de alcances del proceso de gestión urbana); pero, a diferencia del primer caso, se encontró que éste no había sido sujeto de estudios previos, por lo que se consideró que, además de lograr los objetivos de nuestra investigación, se podría documentar el proceso participativo y de gestión de esta experiencia.

## **CARACTERÍSTICAS DE ORGANIZACIÓN SOCIAL Y DEL PROCESO DE PRODUCCIÓN DEL ESPACIO**

### **Predio El Molino**

Este asentamiento fue organizado fundamental e inicialmente por tres agrupaciones sociales caracterizadas ideológicamente como de izquierda, que se constituyeron hace más de 20 años en cooperativas de vivienda o en asociaciones civiles para gestionar el terreno y los recursos económicos para la construcción de vivienda y equipamiento urbano.

La Coordinadora del Molino (integrada por siete organizaciones)<sup>1</sup> surgió en 1984, y su primera acción conjunta fue la obtención del terreno. Con la posesión de éste, en septiembre de 1985 inició el proceso de producción del espacio.

Hasta ahora, las organizaciones que integran la Coordinadora del Molino han logrado —mediante un proceso colectivo de autoproducción de vivienda y del hábitat— la construcción de más de 4 550 viviendas para familias de bajos recursos y la introducción de los servicios urbanos básicos y de equipamiento, así como la planeación y el desarrollo ordenado del territorio con la iniciativa y bajo el control de sus pobladores (Ferniza, 2007).

El proceso de producción del espacio de este predio se divide en dos: a) la construcción de viviendas en cinco etapas paulatinas, con 14 desarrollos habitacionales entre 1987 y 2007, y b) la creación de espacios públicos y colectivos que se ha ejecutado en dos etapas. La primera se centró en pavimentación, escuelas, mercados, iglesia, espacios deportivos y culturales, etcétera, y la segunda incluyó equipamiento cultural, deportivo, productivo y el destinado al empleo. Desde 2006 se reactivó la gestión de las organizaciones en torno al “Cinturón Verde”<sup>2</sup> (Ferniza, 2007).

### *Predio Santa Lucía 810*

El origen de este desarrollo data de 1987. La organización social Unión Popular Emiliano Zapata, A.C. se constituyó como asociación civil en junio de 1988 con alrededor de mil integrantes, cuyo motivo para aglutinarse fue la necesidad de vivienda. Entre las primeras acciones que realizaron fue la compra de un terreno.

En 1989 terminaron de pagar el terreno e iniciaron la construcción de viviendas provisionales. Entre 1990 y 1992, mediante asesoría técnica, gestionan el cambio de uso del suelo ante las autoridades y trabajan sobre el mejoramiento del terreno, y en 1994 comienzan la construcción de las viviendas definitivas con financiamiento del FONHAPO.

---

<sup>1</sup> UCISV, Libertad, AC Cananea, Frente Popular Francisco Villa, Solidaridad Patrimonial El Molino, USCovi- Pueblo Unido SCL, Ce Cualli Ohtli SCL y Tlanezi Calli AC.

<sup>2</sup> Tanto las organizaciones sociales, como los vecinos, técnicos, autoridades e investigadores que han realizado estudios en el predio El Molino, identifican como “Cinturón Verde” a la fracción del terreno que se ubica en la parte central del predio, en la que las autoridades tenían proyectado el paso de la continuación del eje vial 10 sur. Este proyecto, como consecuencia de las acciones de gestión urbana de la coordinadora de El Molino, fue cancelado, se modificó su uso y se declaró Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC) el 6 de julio de 1993, por acuerdo con el Departamento del Distrito Federal (DDF) mediante la Dirección General de Reordenación Urbana y Preservación Ecológica, y la Dirección del Programa de Desarrollo Urbano.

El proceso de construcción del espacio ha tenido las siguientes etapas: 1) compra de terreno, 2) protección del terreno, 3) mejoramiento del terreno, 4) construcción de vivienda provisional, 5) construcción de vivienda definitiva, 6) proceso de urbanización y construcción de infraestructura y de áreas comunes y 7) escrituración (fase actual) (Mondragón, 2010).

## **LA CONFORMACIÓN ESPACIAL A PARTIR DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL**

El análisis de las características físicas de los casos de estudio se llevó a cabo considerando cinco elementos urbanos: el emplazamiento, la estructura urbana, la traza, la manzana y la tipología edificatoria. Sin embargo, por la naturaleza de este trabajo y para ofrecer un panorama general de las particularidades espaciales de estos dos desarrollos habitacionales (consecuencia de los procesos participativos), en este documento sólo se describen los dos primeros elementos.

### **Predio El Molino**

#### *Emplazamiento*

El Molino se localiza en la parte oriente de la ciudad de México, en la región suro-riente de la delegación Iztapalapa. Los referentes para localizarlo son: al norte, la colonia Jardines de San Lorenzo; al oriente, la colonia La Planta; al surponiente, el Vivero Nezahualcóyotl, al suroriente, la colonia Del Mar. Su ubicación tiene colindancias directas con las delegaciones de Xochimilco y Tláhuac y cercanía con las de Tlalpan y Coyoacán.

Las características físicas del entorno urbano de este predio se distinguen por el predominio de asentamientos irregulares, altas densidades de construcción y población y por la existencia de una importante superficie de terreno no apto para el desarrollo urbano en la colindancia sur (debido a la presencia de canales, chinampas y humedales) (mapa 2).

El predio El Molino se integra por 14 conjuntos habitacionales y cuatro campamentos en los que viven 22 694 habitantes, agrupados en 4 955 familias. Las organizaciones sociales que participaron en la gestión de este predio conforman cinco cooperativas y nueve asociaciones civiles (Ferniza, 2007).

Los nombres de cada conjunto y su localización dentro del predio se detallan en el mapa 2. Los que más número de viviendas tienen son, en primer lugar, Cananea, considerando sus tres supermanzanas: 2, 4 y 18 (UCISV, Libertad, A.C.), seguido de Tlanezi Calli y Nueva Generación 103; mientras que los que menor magnitud tienen

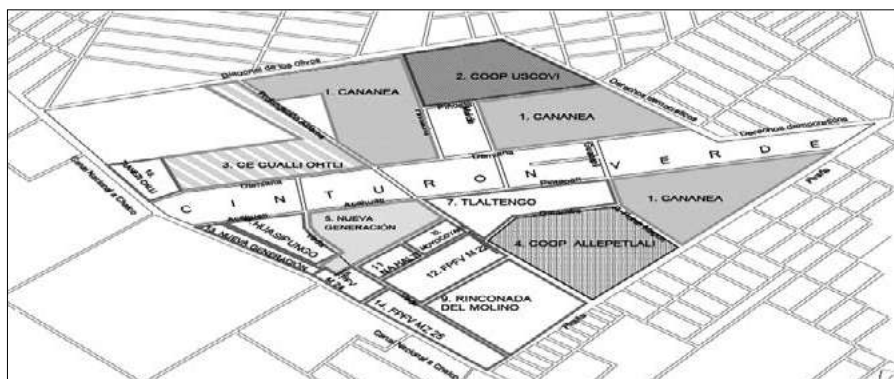
por la cantidad de población y viviendas son: la manzana 22 del Frente Popular Francisco Villa (FPFV), Tlaltenco (FPFV) y los campamentos (FPFV).

**Mapa 1. Ubicación del predio El Molino**



Fuente: Elaboración propia con datos de *Google Earth*. En esta imagen de las características del entorno urbano, en la parte inferior de la imagen se aprecian los canales y humedales que existen en esta zona.

**Mapa 2. Ubicación de conjuntos habitacionales y distribución de las organizaciones sociales del predio El Molino**



Fuente: Elaboración propia con datos de Ferniza, 2007, y Lara, 2010.

La lógica de emplazamiento de cada desarrollo se determinó durante jornadas de negociación, por un lado, entre las autoridades y las organizaciones sociales y, por otro, entre las organizaciones mismas. UCISV, Libertad, A.C. fue la única organización social que solicitó, aduciendo sus objetivos políticos, que las manzanas que les asignaron estuvieran separadas entre sí; el resto aceptó la asignación planteada por las autoridades.

Tal distribución apunta a que la organización que mayor territorio tiene en el predio El Molino es el FPFV (mapa 2), dato que al contrastarlo con el número de habitantes y viviendas se confirma, pues la suma de los 11 desarrollos habitacionales gestionados por el FPFV representa 56.7% de las viviendas y el número de habitantes, 34.7% más que UCISV, Libertad, A.C. (cuadro 1).

**Cuadro 1. Conjuntos habitacionales del predio El Molino**

| Núm. | Conjunto Habitacional                               | Número de viviendas | Número de habitantes | %           |
|------|-----------------------------------------------------|---------------------|----------------------|-------------|
| 1    | Cananea.<br>Supermanzanas 2, 4 y 18                 | 1 086               | 4 974                | 22%         |
| 2    | Tlanezi Calli                                       | 536                 | 2 455                | 11%         |
| 3    | Nueva Generación 103                                | 504                 | 2 308                | 10%         |
| 4    | Moyocoyani                                          | 400                 | 1 830                | 8%          |
| 5    | Na Halti                                            | 384                 | 1 759                | 8%          |
| 6    | Huasipungo                                          | 360                 | 1 649                | 7%          |
| 7    | Frente Popular Francisco<br>Villa (FPFV) Manzana 25 | 296                 | 1 356                | 6%          |
| 8    | Ce Cualli Othli                                     | 274                 | 1 255                | 6%          |
| 9    | USCOVI                                              | 250                 | 1 145                | 5%          |
| 10   | Rinconada el Molino                                 | 246                 | 1 127                | 5%          |
| 11   | Nueva Generación                                    | 176                 | 806                  | 4%          |
| 12   | Allepetlalli                                        | 160                 | 733                  | 3%          |
| 13   | Campamentos*                                        | 120                 | 550                  | 2%          |
| 14   | Tlaltenco                                           | 103                 | 472                  | 2%          |
| 15   | Frente Popular Francisco<br>Villa (FPFV) Manzana 22 | 60                  | 275                  | 1%          |
|      | <b>TOTAL</b>                                        | <b>4 955</b>        | <b>15 890</b>        | <b>100%</b> |

\*Dato estimado.

Fuente: Elaboración propia con datos de Ferniza, 2007.

Contrastando esta división territorial con los proyectos de equipamiento gestionados por UCISV, Libertad, A.C., USCOVI y Ce Cualli Othli, encontramos que más de



90% del equipamiento existente en el Cinturón Verde y sus áreas limítrofes fueron gestionados primordialmente por estas organizaciones y en ese orden de participación (cuadro 3). Lo que reflejan estos datos, además de los objetivos e intereses propios de cada organización, son los medios de control territorial que asumió cada organización. El FPFV lo hizo con la vivienda y el resto de las organizaciones a través de los medios de consumo colectivo.

Esta dinámica de poder de las organizaciones sociales manifestada en el espacio permite identificar a las organizaciones de mayor fuerza en el El Molino: UCISV, Libertad, A.C. y FPFV. Con estos datos, al complementarse con los periodos de construcción de los diferentes desarrollos habitacionales de cada organización social, es posible aseverar que desde el inicio del proceso de producción del espacio en El Molino, UCISV, Libertad, A.C. manifestó su predominancia tanto en el ámbito espacial como en el de gestión, mientras que el FPFV en cada fase del proceso fue conquistando paulatinamente la supremacía que hoy se expresa territorialmente.

En esta revisión de la expresión espacial del poder de las organizaciones sociales en este caso, encontramos un ejemplo real de esa “reapropiación” a la que Lefebvre (1978) hizo referencia y en la que se identifica un tercer agente que expresa su poder en el espacio las organizaciones sociales.

## **ESTRUCTURA URBANA**

### *Vialidades*

El esquema vial se conforma por vialidades primarias que conectan al predio El Molino con el resto de la ciudad; las secundarias permiten la movilidad al interior del predio, además de que sirven como “bordes” o límites físicos de cada desarrollo; el tercer nivel vial, integrado por los andadores o circulaciones peatonales, constituye la esencia que determina la dinámica de uso y apropiación del espacio, por su predominancia, por sus características físicas y por el uso que tienen en las prácticas cotidianas.

### *Usos del suelo*

En El Molino existen básicamente dos tipos de uso de suelo, el habitacional y el de equipamiento especializado. El habitacional es de dos variedades: unifamiliar (viviendas unifamiliares) en la parte norte y oriente del predio y multifamiliar (edificios de departamento) en la parte sur. El uso del suelo dedicado al equipamiento se

concentra en la parte central del predio (Cinturón Verde) y en áreas de los desarrollos de Cananea.

La densidad habitacional que se expresa en este caso de estudio estuvo determinada por los objetivos e intereses políticos de cada organización social; por ello, el patrón de comportamiento de este rubro está directamente relacionado con lo analizado respecto al poder territorial de cada organización.

### *Infraestructura*

El Molino tiene en todo el predio agua, drenaje, luz, teléfono, internet, excepto en las zonas de campamento. En el caso de la red sanitaria, en el proyecto y al inicio de su construcción se planeaba hacer (como se mencionó en el apartado anterior) un Sistema Integral de Reciclamiento de Desechos Orgánicos (SIRDO);<sup>3</sup> sin embargo, lo que terminaron construyendo fue un drenaje tradicional, por lo que la infraestructura fue un elemento urbano en el que no hubo impacto o aportación de la participación social, excepto al inicio del proceso y únicamente para gestionar y obtener la autorización de construcción necesaria.

### *Equipamiento*

El proceso de gestión del equipamiento que se ha implementado en este caso de estudio —y el papel que este mismo ha tenido en el proceso de apropiación del espacio— es fundamental. Lo que nos recuerda que la simbólica urbana proviene del uso del espacio a través de las prácticas sociales y utiliza un discurso ideológico con códigos de manifestaciones espaciales que al compartirse generan un sentido de pertenencia. Esto se puede observar con el análisis de la apropiación social del espacio partiendo de las prácticas ideológicas-espaciales para descubrir el lenguaje de las formas espaciales (Lezama, 2002). Por ello su caracterización es básica.

Iniciaremos su descripción con su ubicación en el predio El Molino. El equipamiento tiene un emplazamiento centralizado y aparentemente “neutro” con relación a los territorios de cada organización social. Existen cuatro áreas de ubicación: el Cinturón Verde, las manzanas 2 y 4 de Cananea, Ce Cualli Othli y fuera del predio El Molino. La mayoría se localiza en el Cinturón Verde (50%); en el territorio de Cananea se ubica 35%; fuera del predio, 10%, y en el desarrollo de Ce Cualli Othli, 5% (mapa 3).

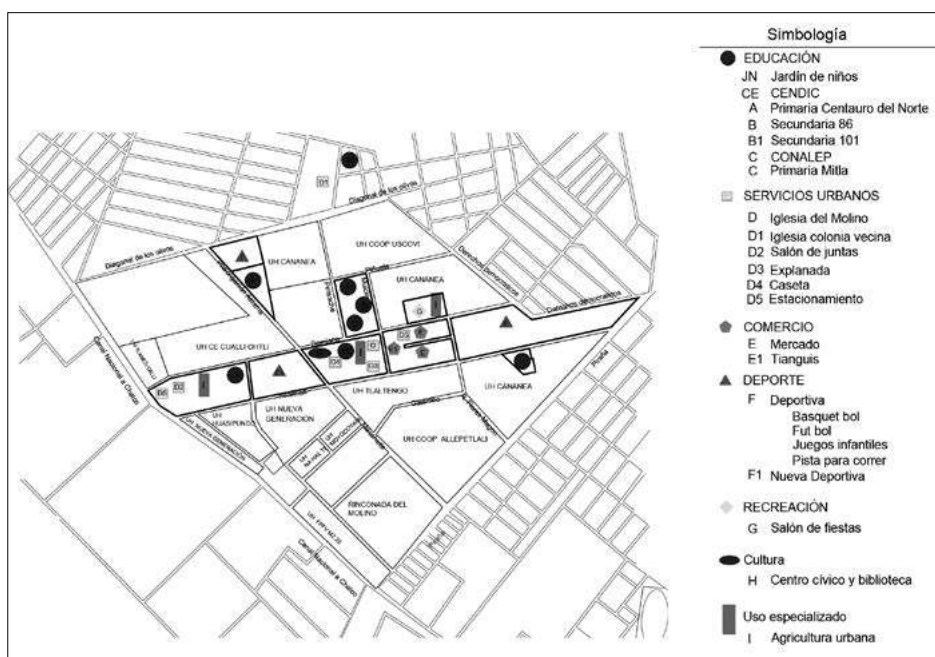
Estos datos permiten confirmar la percepción de los integrantes de UCISV, Libertad, A.C., respecto al papel que tuvo su organización para gestionar el equipamiento,

---

<sup>3</sup> Con lo que obtuvieron la factibilidad y licencia de construcción de las autoridades delegacionales.

al mismo tiempo que ayuda a precisar que el segundo lugar en importancia en el emplazamiento del equipamiento es Cananea, pues poco más de la tercera parte (35%) está en su territorio. Esto es relevante porque la mayoría de los habitantes del predio El Molino perciben que el área donde predomina el equipamiento es la del Cinturón Verde.

**Mapa 3. Ubicación y tipo de equipamiento actual del predio El Molino**



Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 2. Ubicación de elementos de equipamiento en el predio El Molino**

|   | Ubicación                    | Número de elementos | Pocentaje  |
|---|------------------------------|---------------------|------------|
| 1 | Cinturón verde               | 10                  | 50%        |
| 2 | Cananea Supermanzana 4       | 5                   | 25         |
|   | Cananea Supermanzana 2       | 1                   | 5          |
|   | Cananea Supermanzana 18      | 1                   | 5          |
| 3 | Ce Caulli Othli              | 1                   | 5          |
| 4 | Fuera del Predio "El Molino" | 2                   | 10         |
|   | <b>Total</b>                 | <b>20</b>           | <b>100</b> |

Fuente: Elaboración propia.

De aquí se resaltan dos aspectos importantes del análisis del equipamiento: por un lado, el papel simbólico que tiene el área de Cinturón Verde, no sólo por constituir el espacio “apropiado” que se previó durante el proceso de gestión urbana, sino también porque en él se localiza la mayor parte del equipamiento del predio, el cual, mediante las prácticas sociales de uso del espacio, se ha constituido en “una manifestación espacial” simbólica, que al compartirse genera un sentido de pertenencia y unidad entre todas las organizaciones sociales del predio El Molino.

Por otro, que el equipamiento existente incluye, además de la cobertura y dotación de actividades básicas (educación, comercio y abasto, recreación, cultura y deporte), la cobertura y dotación de prácticas sociales más sofisticadas, como la religión y la agricultura urbana (se asume como equipamiento porque de ella se proveen los vecinos de alimentos para su consumo diario). El equipamiento educativo existente abarca desde estancias infantiles (CENDIC), jardín de niños (2), primaria (1) secundaria (1) CONALEP (1). Además, tiene una biblioteca y un centro cultural, cuya cobertura es local y regional. Las necesidades de abasto quedan cubiertas con la existencia de dos mercados (Mercado El Molino y Mercado Cananea) y un tianguis de fin de semana.

Los elementos de equipamiento que se han gestionado recientemente (después de haber cubierto las necesidades básicas) están orientados al aspecto de la “sustentabilidad”, como la introducción e implementación del proyecto de agricultura urbana, combinado con un proyecto de rescate de la cultura tradicional en la que se incluyen la siembra de plantas medicinales y el uso del temascal.

Mención especial merecen el centro cultural y biblioteca La Hacienda y el salón de fiestas La Tabiguera, ambos con alta significación entre los habitantes del predio El Molino y que dan cohesión a la dinámica cotidiana del uso del espacio. Además de que La Hacienda constituye el primer espacio del que se “apropiaron” las organizaciones fundadoras del predio, por lo que se evitó su demolición y se modificó su uso. Tal circunstancia determinó la conformación de la traza urbana en ese tramo del Cinturón Verde.

Por su parte, La Tabiguera es importante por haber sido el lugar donde colectivamente se produjeron los tabiques con que se construyeron las viviendas provisionales y las definitivas. Adicionalmente, en estos dos elementos del equipamiento actual se expresa la lucha por el control territorial de las dos organizaciones hegemónicas: USCIVI, Libertad, A.C. controla el centro cultural y biblioteca La Hacienda, mientras que el PPFV administra La Tabiguera.

Los espacios para la recreación y deporte incluyen la deportiva que tiene canchas de básquetbol, de fútbol, de fútbol rápido, juegos infantiles, pista para correr; un centro cívico donde se realizan cursos, talleres, eventos cívicos y culturales.

Recientemente construyendo una nueva zona deportiva que incluye juegos infantiles y pista para correr.

Para cerrar la descripción del equipamiento nos remitimos a Castells, quien refirió que “la lucha urbana” es la lucha contra la centralidad y el medio de una reapropiación del espacio a través de la autogestión, esa reapropiación sería la reapropiación de los medios de consumo colectivo (equipamiento y servicios) a través de la gestión (Lezama, 2002, y Castells, 1980) (mapa 4). Nuevamente encontramos en el análisis del equipamiento existente en este caso de estudio la expresión del proceso de reapropiación de los medios de consumo colectivo al que Castells hizo referencia, del cual UCISV, Libertad, A.C. participó en la gestión del 92% del equipamiento que se localiza dentro del Cinturón Verde, las organizaciones simpatizantes con ella (USCOVI y Ce Cualli Othli) participaron en el 27% y el PPFV en otro 27% (cuadro 3).

**Cuadro 3. Equipamiento en el Cinturón Verde.  
Elementos gestionados por cada organización social**

| Total de equipamiento | Organización social gestora        | Gestor único | Con otra organización | Mediante la coordinadora | Total |     |
|-----------------------|------------------------------------|--------------|-----------------------|--------------------------|-------|-----|
| 12                    | UCISV Libertad, A.C.-UPREZ-Cananea | 8            | 2                     | 1                        | 11    | 92% |
|                       | Frente Popular Francisco Villa     | 2            | 0                     | 1                        | 3     | 27% |
|                       | ONPP                               | 1            | 1                     | 1                        | 3     | 27% |

Fuente: Elaboración propia con datos de Lara, 2010.

Este punto es relevante porque, de acuerdo con Castells (1986), la autogestión de los medios de consumo colectivo es el único camino para la reapropiación del espacio; por lo que justo aquí los datos empíricos confrontados con la teoría aportan elementos para identificar de entre las organizaciones hegemónicas (UCISV, Libertad, A.C. y PPFV) la que proporcionó mayores elementos para la “lucha urbana” (Castells, 1986). Se concluyó que fue la primera la que utilizó los caminos “adecuados” para tal lucha, porque en su proceso de reapropiación, en concordancia con sus planteamientos ideológicos de origen, dotaron a los habitantes de El Molino del equipamiento básico en materia de educación, abasto, recreación y cultura.

Por otro lado, y desde otra perspectiva teórica de análisis de la morfología urbana, resultan relevantes en la interpretación del espacio dos datos: el primero, que da cuenta de la importancia que tiene el equipamiento localizado en el Cinturón Verde porque le imprime el carácter de “monumento” a toda esta área, que también

alberga un monumento propiamente dicho como lo concibió Aldo Rossi (1999), diseñador de La Hacienda; el segundo, la lucha por el control territorial expresada en el equipamiento localizado en el Cinturón Verde y específicamente en los de alta significación (La Hacienda, los mercados Cananea y El Molino) y en las calles próximas (La Tabiguera) nos remite al concepto de tensión que el mismo Rossi (1999) estableció para los análisis morfotipológicos de las ciudades, en el que, de acuerdo a la dinámica cotidiana, se genera la cohesión social y espacial.

## Santa Lucía 810

### Emplazamiento

Se localiza en la ciudad de México, en la zona nororiente, en la delegación Álvaro Obregón, está próxima al Periférico Sur. En el entorno urbano de Santa Lucía prevalecen las colonias populares de autoproducción y autoconstrucción, mezcladas con conjuntos habitacionales unifamiliares y multifamiliares construidos en serie, así como la mezcla de densidades de construcción y usos del suelo (habitacional, comercial, de oficinas y para industria ligera).

En el predio existe una barranca que divide en dos partes al conjunto habitacional. La superficie total del desarrollo habitacional es de 9.18 hectáreas (mapa 4). Este lote, al inicio del proceso, era propiedad privada y por sus características físicas (barranca) se usaba como “tiradero de escombros”.

**Mapa 4. Ubicación Santa Lucía 810**



Fuente: Elaboración propia con datos de *Google Earth*. La línea, es el perímetro del predio de Santa Lucía 810; las líneas dentro y fuera del predio representan las barrancas que existen en el sitio.

## Estructura urbana

### *Vialidades*

En este desarrollo habitacional sólo existen dos tipos de jerarquía vial: la vehicular y la peatonal; esta última se privilegió en el diseño del conjunto. La primera funciona como colectora y distribuidora de la circulación hasta la llegada a los andadores por los que se accede a las viviendas unifamiliares.

El diseño de las circulaciones vehiculares incluye área destinada para el estacionamiento. Todas las vialidades tienen concreto como pavimento y sus banquetas están hechas con material producto de demolición (pedacería de concreto) amalgamado con cemento

### *Usos del suelo*

En este desarrollo habitacional prácticamente sólo existe el uso del suelo habitacional tanto unifamiliar como multifamiliar (departamentos); los usos del suelo diferentes son la cancha de fútbol rápido, el invernadero (de ahí son los árboles y plantas que se usan en el desarrollo) y algunos locales que se adaptaron en las viviendas (oficinas de la organización, salones de clases de guitarra, inglés y danza, además de un consultorio). En la distribución general de las áreas predominan las verdes seguidas de las habitacionales (mapa 5).

**Mapa 5. Usos del suelo y traza urbana de Santa Lucía**



Fuente: Elaboración propia.

### *Infraestructura*

El predio cuenta a la fecha con redes de drenaje, agua, telefonía y gas natural, es decir, con la infraestructura básica. Toda se construyó con sistemas y materiales tradicionales y mediante la participación directa de los habitantes durante el proceso de construcción; inclusive, algunos de ellos elaboraron propuestas de soluciones para reducir los costos de construcción con el uso de material reciclado (diseño de canaletas de escurrimiento del talud).

### *Equipamiento*

Aunque el uso del suelo está directamente relacionado con el equipamiento existente y ya se hizo referencia a éste en el apartado anterior, aquí se abordan otros aspectos específicos de la caracterización del equipamiento que se ubica en el predio.

Existen tres zonas de equipamiento: 1) en la avenida Santa Lucía, fuera del conjunto habitacional; ahí se localiza básicamente equipamiento del sistema de abasto y comercio en dos modalidades, fijo (fondas) y semifijo (cerrajería, venta de películas, etcétera); 2) el equipamiento que en esta zona se ubica fue “adaptado” en las casas que están sobre la cerrada Emiliano Zapata (consultorio dental, gimnasio, centro de administración de la organización); 3) sobre la calle Ejército Libertador del Sur se localiza el equipamiento recreativo (canchas de fútbol rápido y de basquetbol, juegos infantiles, y aunque en el proyecto se ubica en esta misma zona un espacio para un CENDI y para otro tipo de equipamiento, actualmente tales espacios son usados como invernaderos y como bodega de la organización (mapa 6).

Las características de emplazamiento del equipamiento manifiestan dispersión y eventualidad, mientras que en los giros del mismo se hay improvisación. El único equipamiento con mayor solidez en su diseño y ubicación es el de recreación, que se localiza en la zona 3, por lo que para resolver las necesidades de abasto, educación y cultura los habitantes de este caso de estudio tienen que recurrir al equipamiento de la colonia. En el equipamiento también se percibe cierta centralidad, al concentrarse en la parte norte del desarrollo. A diferencia de El Molino, la gestión urbana de los usuarios no se enfocó en las necesidades de equipamiento, por lo que este rubro no resulta determinante para la cohesión social y, por el contrario, refleja dispersión.

## **CONCLUSIONES**

Las características morfológicas del espacio urbano se distinguen por un emplazamiento del desarrollo habitacional que es de riesgo o no apto para el desarrollo



**Mapa 6. Ubicación del equipamiento en Santa Lucía**

Fuente: Elaboración propia.

urbano; los criterios de ubicación del equipamiento urbano y la vivienda son consecuencia de un proceso de negociación y gestión al interior de las organizaciones y con las autoridades involucradas, en el que las decisiones, más que en fundamentos técnicos, se basan en intereses políticos, ideológicos y organizativos.

Los usos del suelo, la determinación de densidades habitacionales y el tipo de equipamiento que se localiza en dichos espacios comparten la misma circunstancia que los parámetros del emplazamiento: se antepone los intereses políticos sobre los técnicos, por lo que estos elementos urbanos constituyen expresiones de poder en el espacio.

Por su parte, la jerarquía y el diseño vial, la existencia o no de espacios públicos abiertos y comunes y el diseño de traza son elementos urbanos que, aunque intentan apegarse a lineamientos normativos y funcionales, reflejan aspectos ideológicos e intereses políticos de cada organización social, lo que redundo en diversidad, fuertes contrastes o anarquía en el diseño de sus trazas, cuando hay más de una organización social —caso de El Molino—, o en una intensa homogeneidad, cuando existe una sola organización —caso de Santa Lucía—.

Consideramos que, de los elementos urbanos analizados, la infraestructura no se ve impactada por los procesos participativos, pero el grado y ritmo de consolidación urbana sí, pues encontramos que a mayor solidez organizativa y de objetivos es

mayor su consolidación, tornándose en un proceso continuo que rebasa los aspectos básicos en materia urbana para incluir desde elementos de desarrollo social y económico hasta elementos más avanzados de esquemas integrales (caso de El Molino, específicamente USCISVI, Libertad, A.C., y USCOVI). Lo contrario, a menor solidez organizacional y de objetivos, los alcances son más básicos y en ocasiones no se llegan a cubrir al 100%, como sucede en Santa Lucía, pues a la fecha sólo se ha logrado la construcción parcial del equipamiento planeado.

Queda clara la incidencia de los diferentes actores en las características de los espacios producidos mediante la participación social durante la gestión urbana: las organizaciones sociales conciliaron con las autoridades el emplazamiento, los usos del suelo y las particularidades de los elementos urbanos que se debían considerar en el diseño del espacio.

Así, de las características morfotipológicas se concluye que el efecto de los procesos participativos en la construcción del espacio ocurre fundamentalmente en su dimensión urbana y que de los componentes de la participación social que influyen en los atributos espaciales los niveles, los motivos y objetivos de participación son los que verdaderamente afectan las características físicas del lugar que se construye.

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Lucía. 2004. *La sociedad civil en la Ciudad de México: actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*. Ciudad de México: UNAM/Plaza y Valdés.
- BETTIN, Gianfranco. 1982. *Los sociólogos de la ciudad*. Barcelona, España: Gustavo Gili.
- CASTELLS, Manuel. 1986. *La ciudad y las masas*. Madrid: Alianza Editorial.
- . 1980. *La cuestión urbana*. España: Siglo XXI Editores.
- CHÁVEZ, Julia del Carmen (coord.). 2003. *Participación social: retos y perspectivas*. Ciudad de México: Plaza y Valdés.
- FERNIZA, Magdalena. 2010. Integrante de USCOVI, Pueblo Unido, A.C. e investigadora de la UAM Xochimilco. Entrevista realizada por Norma Mejía Morales el 7 de mayo de 2010.
- . 2007. *Predio "El Molino"*. CD-ROM. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana, Encuentro Nacional para la Producción y Gestión Social del Hábitat, Mesa 5. "La Gestión Social y Territorial de la Vivienda en las Nuevas Áreas de Expansión Urbana", 29 y 30 de noviembre.
- GARCÍA, María de Lourdes. 2009. Profesora-investigadora de la Facultad de Arquitectura de la UNAM. Entrevista realizada por Norma Mejía Morales el 16 de febrero de 2009 en Ciudad Universitaria, México.
- GUZMÁN, Alejandro. 2009. *La participación social y los ejercicios de poder*, en [http://www.orservatorioleon.org/Fi6s/Alejandro % guzmán. pdf](http://www.orservatorioleon.org/Fi6s/Alejandro%20guzmán.pdf). Consultado el 12 de agosto de 2009.

- LARA, José Luis. 2010. Vecino y ex representante legal de USICVI, Libertad, A.C. Cananea, predio "El Molino". Ciudad de México. Entrevista realizada por Norma Mejía Morales el 10 de octubre.
- LEFEBVRE, Henri. 1991. *The Production of Space*. Traducción de Donald Nicholson Smith. Gran Bretaña: Blackwell.
- . 1978. *El derecho a la ciudad*. Trad. de J. González Pueyo. Barcelona, España: Península.
- LEZAMA, José Luis. 2002. *Teoría social, espacio y ciudad*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- MOCTEZUMA, Pedro (coord.). 1990. *Cananea: un estudio de caso en el Área Metropolitana de la Ciudad de México*. Ciudad de México, s/e.
- MONDRAGÓN, María de Jesús. 2010. Vecina e integrante de la organización Unión Popular Emiliano Zapata (UPEZ), predio "Sta. Lucía 810". Ciudad de México. Entrevista realizada por Norma Mejía Morales el 9 de octubre de 2010.
- ORTIZ, Enrique y María Lorena Zárate (comps.). 2005. *De la marginación a la ciudadanía: 38 casos de producción y gestión social del hábitat*. Ciudad de México: HIC-AL.
- RAMÍREZ, Juan Manuel. 2005. "Organizaciones urbano-populares, producción habitacional y desarrollo urbano en la Ciudad de México, 1980-2000". CD-ROM. DESACATOS, núm. 19, pp. 113-156. México: Centro de Estudios Superiores en Antropología Social, septiembre-diciembre de 2005.
- ROSSI, Aldo. 1999. *La arquitectura de la ciudad*. Barcelona, España: Gustavo Gili.
- SUÁREZ, Alejandro. 2010. *Las mejores prácticas de la sociedad en la autogestión y la producción habitacional: lecciones aportadas por el análisis de algunos casos en México y América Latina*. Primer Encuentro Académico del Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico para el Fomento de la Producción y Financiamiento de Vivienda y el Crecimiento del Sector Habitacional, Ciudad de México. Comisión Nacional de Vivienda/Conacyt/CENVI, 2 y 3 de febrero. Disponible en <http://www.conacyt.gob.mx/fondos/FondosSectoriales/CONAVI/Documents/20-SuarezPareyon.pdf>. Consultado el 8 de noviembre de 2010.





### **HABITABILIDAD Y POLÍTICA DE VIVIENDA EN MÉXICO**

Editado por el Departamento de Publicaciones del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Coordinación de Humanidades, UNAM, se terminó de imprimir el 7 de abril de 2015 en los talleres Editores e Impresores FOC S.A. de C.V.

Los Reyes, núm. 26, col. Jardines de Churubusco, 09410, México DF  
El tiro consta de 500 ejemplares impresos en offset sobre papel bond blanco de 75 grs. con forros en couché de 300 grs.

Para su composición se utilizó la fuente tipográfica Pill Gothic 300mg en sus diferentes modalidades.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de Hilda Jiménez,  
Asdriel Téllez y Ayrton Balderas.  
Diseño de la portada Andrea Roldán.