

La vivienda en México

Construyendo análisis y propuestas

Legislando la agenda social



La vivienda en México:
construyendo análisis
y propuestas

Colección Legislando la agenda social

*La vivienda en México:
construyendo análisis y propuestas*

Primera edición: octubre de 2006

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Cámara de Diputados / LIX Legislatura

Coordinación de la colección
Adriana Borjas Benavente
Mónica Bucio Escobedo

Cuidado de la edición
Alejandro López Morcillo

Corrección de estilo
Fernando Cruz Benítez

Diseño y formación
Alejandro López Morcillo

Asistencia editorial
Zuleima Durán Reyes
Daniela López Peña

ISBN: 968-9097-03-2

Av. Congreso de la Unión 66
Edificio G, Piso 3,
Col. El Parque, México, D.F.
Tel. 5628-1300, exts. 4490 y 1896
Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx

Índice

Presentación	7
Ciclo Legislando la agenda social	9
Introducción	15
La articulación entre política habitacional y desarrollo urbano nacional: una necesidad no atendida	23
<i>René Coulomb Bosc</i>	
Nuevas políticas de vivienda en México. Nuevas relaciones entre sector público y privado y retos para el futuro	39
<i>Martha Schteingart y Beatriz García</i>	
Política habitacional y vivienda social en el Distrito Federal	51
<i>David Cervantes Peredo</i>	
La vivienda: componente principal de las metrópolis	57
<i>Juan Manuel Fernández García</i>	
Infonavit, hacia el financiamiento de un millón de viviendas	69
<i>Víctor Pérez Orozco</i>	
Política habitacional y calidad de vida: impacto de los nuevos desarrollos habitacionales	83
<i>María Teresa Esquivel Hernández</i>	

Vivienda en el país, tarea inconclusa <i>Salomón Chertoriuski Woldenberg</i>	105
¿Política de vivienda o política de construcción? <i>Priscilla Connolly Dietrichsen</i>	119
Las instituciones públicas de vivienda en México <i>Claudia Puebla Cadena</i>	135
Perspectivas de la vivienda en México <i>Miguel David Hernández Contreras</i>	149
Construcción de un Índice de Calidad de la Vivienda <i>Gabriela Ponce Sernicharo</i>	169
Población nacional indígena urbana y vivienda indígena en la Zona Metropolitana del Valle de México <i>René Flores Arenales, Gabriela Ponce Sernicharo y Héctor Hiram Hernández</i>	187
La importancia de los equipamientos de uso colectivo en los conjuntos habitacionales <i>Esther Maya Pérez</i>	219
Reformas de 1992 al artículo 27 constitucional: la pulverización del ejido en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, resultados al 2006 <i>Susana Medina Ciriaco</i>	233
El derecho a la ciudad <i>Alejandro Meave Gallegos</i>	259
Acerca de los autores	267

Presentación

Esta colección recoge las voces que desde distintas perspectivas se expresaron en el ciclo de foros *Legislando la agenda social*, organizado y convocado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados y celebrado con el respaldo de algunas comisiones de la LIX Legislatura.

Diputados y senadores, representantes del sector social, gubernamental y académico, convergieron y construyeron un diálogo sobre los temas sociales más relevantes, que configuran e inciden en la vida diaria de los mexicanos y, por tanto, son parte sustancial del quehacer legislativo.

En los diecisiete foros que implicó el ciclo *Legislando la agenda social*, las voces provenientes de diversos ámbitos manifestaron ideas y propuestas, expusieron balances y reflexiones, debatieron argumentos y apuntaron desafíos a enfrentar en torno a asuntos sociales, cuya importancia requiere tomar posición y asumir decisiones.

Dar espacio y resonancia a las palabras dichas por todas esas voces a través de esta colección, tiene el propósito de aportar al lector elementos que enriquezcan el conocimiento y análisis de aquellos temas, cuya importancia radica en el carácter e impacto social que revisten.

Legislando la agenda social tiene también el propósito de contribuir a profesionalizar y a optimizar el desempeño del Poder Legislativo, en la medida en que brinda a quienes lo integran sus propias reflexiones en relación con el trabajo que realizan y aquellas que desde otros espacios se pronuncian y construyen la agenda social de México.

Ciclo *Legislando la Agenda Social*

Son –en verdad– amplios, importantes y ambiciosos los objetivos que con la realización del ciclo de foros *Legislando la agenda social* se pretenden alcanzar. Este es un esfuerzo de organización notable, que felicitamos.

A lo largo de casi dos meses y de los 17 encuentros programados –con instituciones académicas, sociales y gubernamentales– diputadas y diputados desarrollamos un exhaustivo ejercicio de análisis y consulta popular, sobre temas de la mayor relevancia para el país. Este ejercicio democrático es útil para construir una agenda legislativa de consenso, que pueda constituirse en plataforma para la transformación responsable de la normatividad de todas aquellas leyes que impactan en los temas sociales.

El asunto de la agenda social es de tal relieve que incide ampliamente en la estructura de todo Estado. Sólo a través de una eficiente política social puede preservarse la gobernabilidad y la paz interior de los países. Por ello, es imperativo tener una mayor capacidad para generar bienestar y para mejorar la calidad de vida de las

personas y de sus familias. No hacerlo conduciría al colapso social. Omitir la modernización de cada uno de los instrumentos que propician el desarrollo humano sería muy grave.

El concepto de *política social* comprende aspectos como la salud, la educación, la cultura, la seguridad social, el trabajo, la vivienda, la migración o la pobreza. En todos estos asuntos es claro que tenemos grandes rezagos y debilidades.

En México se aprecia, hoy, una concentración desigual del ingreso, insuficiencia de la infraestructura, y asimetrías —que son ya intolerables— entre regiones del país y grupos sociales. Estas deficiencias no deben seguirse combatiendo mediante políticas asistenciales o coyunturales, sino con un gran programa de desarrollo social que estimule el desarrollo personal y colectivo, propicie participación social en la planeación del desarrollo y facilite el acceso de la población en el diseño y la ejecución de los programas sociales.

Aunque debemos reconocer que algunos programas gubernamentales, como Oportunidades, Seguro Popular o créditos para la vivienda, han producido resultados positivos, también debe admitirse que éstos sólo han atemperado de manera mínima y parcial las serias carencias que padece la mayoría de la población. Éstos no han sido suficientes para detener el crecimiento de la marginación ni para cerrar la brecha existente entre ricos y pobres.

Debemos, entonces, acordar con las metas del milenio de Naciones Unidas, erradicar la pobreza extrema; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre géneros; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud de las mujeres; fomentar el diseño de políticas públicas que atiendan la problemática que padece gran

parte de la niñez; promover el deporte; mejorar las condiciones de acceso a bienes de consumo duradero y a la vivienda y estimular el ahorro y el acceso a un sistema de pensiones moderno; diseñar un programa de atención a migrantes, sus familias y sus comunidades, entre otras muchas acciones.

Requerimos, asimismo, fortalecer nuestro federalismo y alcanzar una auténtica equidad en la distribución de los recursos públicos hacia las entidades federativas con mayores necesidades y rezagos sociales. Es indispensable que la población de todos los estados de la república tenga acceso integral y cierto a los beneficios de la nutrición, de la educación, de la salud, de la vivienda digna, del salario remunerador; en suma, necesitamos muchas cosas para propiciar justicia social.

Requerimos de un nuevo marco de desarrollo, porque es claro que sin justicia social el país estará condenado al estancamiento y al conflicto permanente. De allí la necesidad de estructurar una agenda social viable y participativa. De allí la importancia de este ciclo organizado por nuestro Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y de allí lo loable del interés de nuestros compañeros diputados por impulsarlo.

Luego de 17 foros, en los que participaron alrededor de 1 400 ciudadanos a título personal o como representantes de instituciones académicas, sociales y gubernamentales, las diputadas y los diputados contamos con una visión más amplia y con mejores herramientas para diseñar una agenda legislativa que de pie, en el futuro inmediato, a la transformación responsable de la normatividad que regula los grandes temas sociales de nuestro país.

Con acuciosidad y exhaustividad, han sido recogidas las opiniones y propuestas de los expertos y se ha interac-

tuado con los principales protagonistas de los sectores de la ciencia y tecnología, del deporte, de la salud, de la educación, de la seguridad social, del cooperativismo, del empleo, de la vivienda, del transporte, de la migración, de la seguridad nacional, que, entre otros, conforman los ámbitos de lo social, del desarrollo humano y del federalismo mexicanos.

Asimismo, se han evaluado –con la participación ciudadana abierta y plural– los avances, las insuficiencias y los desafíos de las políticas públicas orientadas a la atención de los fenómenos de la marginación, de la pobreza extrema, de la equidad de género, de la problemática de la juventud, del acceso a los sistemas de pensiones, de la gobernabilidad, de la reforma migratoria integral, entre otros temas.

Por eso, contamos ahora con mayor información al respecto y hemos reafirmado nuestra convicción de que debemos conformar una agenda social estructurada de manera incluyente, con visión de futuro y regida por ejes de acción en los cuales las premisas sean el combate a la exclusión y la marginación; la mejoría de la calidad de vida de jóvenes, niños, mujeres, ancianos e indígenas; así como el desarrollo equilibrado de todos los mexicanos.

En resumen, hemos confirmado nuestra convicción de que desde la actividad legislativa estamos comprometidos a impulsar la justicia social y el desarrollo regional, urbano y rural.

El ciclo *Legislando la agenda social* ha justificado su implementación, ha demostrado su importancia y ha dejado constancia de que su memoria y relatoría serán perdurables y útiles para la función legislativa. Con ello, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública cumple con sus funciones institucionales de investigar

y analizar los temas sociales y de apoyar la información que sobre el particular requerimos los integrantes de esta Cámara.

Diputado Heliodoro Díaz Escárraga
Vicepresidente de la Mesa Directiva
LIX Legislatura

Introducción

La vivienda es uno de los bienes más importantes para el ser humano, ya que en ella tienen lugar aspectos de gran relevancia como el proceso de socialización, desarrollo y desenvolvimiento individual, además de ser un espacio de seguridad y privacidad.

Cuando se habla del problema de la vivienda se hace referencia, por una parte, a la incapacidad económica de una parte considerable de la población para tener acceso a ella, ya sea en propiedad o arrendamiento; y por otra, a la gran cantidad de personas que residen en viviendas inadecuadas, deterioradas y con pésimas condiciones de habitabilidad.

La habitabilidad de una vivienda, dice René Coulomb, está entonces en función no sólo de la calidad de los materiales utilizados en su construcción, de la superficie habitable o de la disponibilidad de los servicios de agua y saneamiento. También está en relación con la proximidad o la lejanía con el empleo (tiempo y costo del traslado vivienda-trabajo), los equipamientos educativos, de salud y recreativos, de la calidad de los espa-

cios abiertos de encuentro y convivencia. De ahí que el derecho a la vivienda aparezca cada vez más como el derecho a la ciudad, y que la política habitacional tenga la tarea de aprender a hacer ciudad, es decir, viviendas en ciudades donde la gente viva, trabaje, estudie y se divierta en un mismo espacio. Las moradas que se construyen actualmente están alejadas de los centros de trabajo y de cultura. Alrededor de las zonas metropolitanas existen ciudades dormitorio y habitantes que pasan una buena parte de su vida diaria en diferentes medios de transporte de muy deficiente calidad.

En este contexto *La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas*,¹ contiene los textos de académicos especializados o interesados en la problemática de la vivienda y el desarrollo urbano, representantes de la sociedad civil y funcionarios que diseñan o implementan políticas habitacionales. La publicación se organiza en torno a tres ejes: la política de vivienda en México; las alternativas de construcción y financiamiento; y el entorno social y la calidad de vida.

En el primer tema se abordan los resultados de la actual política de vivienda, se hace énfasis en sus antecedentes y los cambios impulsados en el sexenio 2001-2006. Sobre este punto, René Coulomb, aborda los resultados de un estudio sobre la situación de la vivienda en México en el marco de una nueva ley de vivienda; uno de los objetivos del trabajo es el cuestionamiento de la política habitacional. El primer argu-

¹ Este libro integra los textos de los expositores que participaron en el foro La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas, que se llevó a cabo el 29 de marzo de 2006 dentro del ciclo Legislando la Agenda Social, convocado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), con el respaldo de la Comisión de Vivienda de la LIX Legislatura, y cuya organización estuvo a cargo de Salvador Moreno Pérez.

mento en contra lo constituye la desarticulación entre la política habitacional y el desarrollo urbano; enseguida, plantea los retos del crecimiento demográfico y el desarrollo urbano en términos de la demanda futura de vivienda; analiza los impactos negativos de la expansión periférica de las ciudades. Finalmente, ofrece algunos lineamientos estratégicos para las políticas de vivienda: la incorporación de soluciones habitacionales de bajo costo a la planeación urbana; el replanteamiento de la localización actual de los conjuntos habitacionales y la optimización del suelo urbano.

Martha Schteingart y Beatriz García, exploran las nuevas relaciones entre los organismos de vivienda, centrándose en el caso del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), y los desarrolladores privados. En su trabajo exponen los cambios en la forma de accionar y las transformaciones en instituciones especializadas de gobierno. Las autoras reconocen los aspectos positivos, pero en su trabajo destacan las deficiencias o aspectos que la política de vivienda no ha incorporado, como es el caso de los jefes de familia con ingresos que no alcanzan a cubrir los requisitos para adquirir un crédito.

Posteriormente, David Cervantes se refiere a la experiencia de la política y el programa de vivienda social del Gobierno del Distrito Federal en el periodo comprendido de 2000 a 2006; describe el contexto de las políticas de vivienda locales caracterizando el fenómeno de la reducción del parque habitacional en las delegaciones centrales. Además informa sobre las metas y los logros en materia de construcción, mejoramiento y ampliación de vivienda, analiza los programas que se llevaron a cabo y destaca la participación de la mujer en la gestión de la solución a sus necesidades de

vivienda; asimismo, explora algunas características socio-demográficas de las familias beneficiadas. Por último, destaca la cantidad de recursos destinados a la construcción de viviendas y la forma de subvención que en buena medida se debe a la recuperación de los créditos.

Desde la perspectiva de los organismos estatales de vivienda, Juan Manuel Fernández García centra su participación en la complejidad del fenómeno de la vivienda, aunque su aportación se enfoca a la normatividad. En particular, destaca la aprobación de la nueva Ley de Vivienda, de la que señala algunas de sus ventajas, por ejemplo, la incorporación de principios de no discriminación, el enfoque de la vivienda vinculada con el desarrollo urbano y regional. Resalta como logros de la nueva ley reconocer a la vivienda como pieza clave para la formación de barrios y ciudades, así como el fomento de la vivienda en renta, ambos mecanismos para transparentar las acciones en la materia. Concluye con la afirmación de que la meta de la política de vivienda debe ser que la familia disponga de una vivienda digna.

Víctor Pérez Orozco centra su exposición en las expectativas del Infonavit para financiar la construcción de un millón de viviendas en 2010 y de lograr la rentabilidad y eficiencia de la misma institución sin detrimento de su sentido social y describe los avances logrados en el sexenio 2001-2006. En ese sentido, destaca la modernización del Infonavit con base en la cooperación y colaboración con los notarios, entidades financieras, valuadoras, desarrolladoras, de cobranza y la promoción de procesos transparentes en el otorgamiento de los nuevos créditos.

La segunda línea temática se relaciona con las alternativas de construcción habitacional, el financiamiento

de vivienda y la calidad de vida. En ese sentido María Teresa Esquivel describe la actual política habitacional caracterizada por otorgar un papel protagónico al sector privado; sostiene que se ha perdido el carácter social de las políticas de vivienda y que los promotores inmobiliarios son los principales beneficiarios de las actuales políticas de vivienda. Respecto a la habitabilidad de las viviendas, comprueba que son reducidas y con carencia de equipamientos; afirma que la expansión urbana es indiscriminada y que la actual política no considera a la vivienda como un espacio de desarrollo de las familias.

Enseguida Salomón Chertorivski señala las dificultades para la adquisición de vivienda: exceso de trámites, déficit de infraestructura e inadecuada planeación, además de que la oferta de vivienda se dirige principalmente a la población con ingresos medios y altos. Ante esa situación propone como alternativa la construcción de viviendas modulares económicas aprovechando que la mayoría de la población de bajos recursos cuenta con el terreno.

Priscilla Connoly plantea que el mejoramiento de las condiciones habitacionales de la población no se logrará con una política habitacional enfocada principalmente hacia el fomento de la construcción de vivienda nueva. Analiza las deficiencias en el cálculo de las necesidades de vivienda, procedimiento actualmente empleado para justificar la construcción y propone medidas que debe contemplar una política habitacional comprometida con la dignificación de la vivienda.

Claudia Puebla lleva a cabo un análisis de las instituciones habitacionales y su evolución, destaca el cambio de su carácter social, ya que en la actualidad han perdido el control sobre los procesos de adquisición

del suelo y de producción de las viviendas (la construcción), dejando estos aspectos a los agentes privados y participando sólo en facilitar la constitución de la demanda.

Finalmente, Miguel David Hernández Contreras realiza un balance de los logros del gobierno en materia de vivienda, analiza los factores de éxito en instituciones públicas y privadas en este ámbito y señala los aspectos pendientes por resolver en esta materia.

El tercer tema de análisis es la vivienda relacionada con el entorno y la calidad de vida. En ese sentido, Gabriela Ponce presenta los resultados de un índice de calidad de vivienda aplicado a varias zonas geográficas; destaca que a escala nacional casi una tercera parte de las viviendas son de mala y muy mala calidad.

Enseguida, René Flores Arenales lleva a cabo una aplicación del índice de calidad de vivienda desarrollado por Gabriela Ponce para medir la calidad de las viviendas de los indígenas en el contexto urbano y rural; en particular, analiza este aspecto en la Zona Metropolitana del Valle de México. Destaca que los indígenas de esta zona han logrado tener acceso a las ventajas comparativas que ofrece la ciudad y han logrado mejorar sus condiciones de vida en relación con los hablantes de lenguas indígenas de otras regiones del país.

Esther Maya Pérez analiza la importancia de los equipamientos de uso colectivo en los conjuntos habitacionales y centra sus argumentos en tres aspectos básicos: localización, accesibilidad y dotación. Señala como uno de los principales problemas en tales conjuntos la sustitución de espacios de uso habitacional como espacios comerciales con variedad de servicios.

A su vez, Susana Medina aborda el tema del mercado de suelo y periferia urbana en la Zona Metropolita-

na del Valle de Toluca; analiza los cambios producidos por la reforma del artículo 27 constitucional en materia de mercado de suelo, el cual permitió que las tierras ejidales se abrieran al mercado. Afirmo que el poder colectivo ha sido desplazado por el poder del capital inmobiliario, que decide en función de intereses particulares.

Por último, Alejandro Meave hace una disertación sobre el derecho a la ciudad. Afirmo que el proceso de crecimiento anárquico ha generado ciudades fragmentadas de creciente segregación social. Para enfrentar esos procesos propone la necesidad de incorporar la participación ciudadana en la planificación del desarrollo urbano.

La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas es un esfuerzo por ampliar la discusión y ofrecer soluciones en torno a los problemas de la vivienda en México, en la medida en que presenta las reflexiones de diferentes actores sociales relacionados con el tema como investigadores y representantes del sector gubernamental y de la sociedad civil organizada.

La articulación entre política habitacional y desarrollo urbano nacional: una necesidad no atendida

René Coulomb Bosc

A continuación se exponen algunos resultados del estudio que llevó a cabo en el 2003 el colectivo de investigadores de la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco,¹ con un financiamiento de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi), a solicitud del Senado de la República. El objetivo consistió en elaborar un diagnóstico de la situación de la vivienda en México y formular algunas propuestas para mejorar los niveles de habitabilidad de la población, en el marco de la elaboración de una nueva Ley de Vivienda.²

Asimismo, las páginas siguientes se proponen cuestionar una política habitacional que, por otra parte, ha respaldado una oferta de vivienda cuantitativamente

¹ Información sobre este colectivo de investigadores puede consultarse en: www2.azc.uam.mx/posgradoscsh/mppm/convoca.htm

² La nueva Ley de Vivienda fue aprobada el 7 de marzo de 2006 por el pleno de la Cámara de Diputados y el 6 de abril del mismo año por el Senado de la República.

importante a lo largo de los últimos años. Este cuestionamiento se centra sobre una deficiencia que, de no superarse pronto, podría incluso poner en duda en el corto plazo la viabilidad del aparente éxito de la política habitacional en términos de números de viviendas construidas; se trata de la desarticulación, o de la no articulación, entre la política habitacional y la del desarrollo urbano.

El escenario demográfico y urbano

Recordemos brevemente los desafíos que el país tendrá que enfrentar de aquí al año 2030, tanto en términos de vivienda como de desarrollo urbano. México vive una transición demográfica importante en términos de fecundidad, mortalidad, migración, etcétera, que impacta fuertemente las necesidades habitacionales, actuales y futuras, de la población. Por una parte, se está concentrando cada vez más la población en las edades centrales de la pirámide de edad, y por la otra, los sectores poblacionales de edad avanzada están creciendo.

Esto significa importantes cambios, tanto cuantitativos como cualitativos en la demanda de vivienda. Cuantitativamente, la transición demográfica significa una gran diferencia entre el crecimiento de la población y el crecimiento de la demanda de nuevas viviendas. Mientras la población crecerá, de aquí a 2030, en un 26.5%, la vivienda lo hará en un 88.5%. Tenemos todavía dificultad en entender esta gran diferencia. Si bien se tiene, como lo confirmará el Censo de Población y Vivienda del 2005, una tasa de crecimiento poblacional que tiende a la baja, no será así en térmi-

nos de la formación de nuevos hogares, por lo menos durante los 25 o 30 próximos años.

El cálculo realizado por los demógrafos, en función de la constitución de importantes volúmenes de hogares durante las próximas dos décadas, concluye en que el número de viviendas del país habrá aumentado, en el año 2030, en 20.5 millones de unidades, respecto al año 2000. El desafío consiste entonces en duplicar el parque habitacional en 30 años, un promedio de 730 mil nuevas viviendas por año. Esta cifra se empata con la meta del Programa Sectorial de Vivienda de alcanzar, para el año 2006, una producción de 750 mil “acciones de vivienda”.

Pero la transición demográfica está impactando también cualitativamente las necesidades habitacionales de nuestro país. Se puede constatar, en efecto, una importancia cada vez mayor de distintos grupos poblacionales, con necesidades habitacionales específicas, que no corresponden a las de una familia tradicional: hogares unipersonales, hogares dirigidos por mujeres, hogares ancianos. La familia tradicional, papá, mamá e hijos, representa solamente 52% de los hogares mexicanos. Según el Censo de 2000, de 100 hogares, 23 eran hogares extensos (nueras, yernos, suegros, primos, etc.), nueve eran hogares monoparentales (madre o padre + hijos), ocho eran hogares nucleares sin hijos, siete eran hogares unipersonales (personas que viven solas), cuatro, hogares corresidentes (personas sin relación de parentesco) y dos, hogares compuestos (parejas con hijos de cada quien).

Frente a esta (nueva) situación de los hogares mexicanos, el precepto constitucional según el cual “toda familia” tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, deberá ser revisado. Convendría plan-

tear la posibilidad de que el artículo 4 constitucional estableciera que todo *hogar*, y ya no toda *familia*, tiene derecho a disfrutar de una vivienda. Y un hogar puede ser una sola persona en el caso de los hogares unipersonales. Esta reforma constitucional podría ser una próxima tarea de la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, en términos de desarrollo urbano, tiene que tomarse en cuenta que 78% del crecimiento del parque habitacional, de estos 20.5 millones de viviendas antes mencionados, se va a dar en las ciudades. Por lo tanto, la problemática habitacional que enfrentamos representa un enorme desafío para el futuro del desarrollo urbano del país, y para los responsables de planear la evolución del sistema urbano nacional. ¡Y el futuro ya llegó!

En las grandes aglomeraciones, en las zonas metropolitanas y en las ciudades de más de 500 mil habitantes, el crecimiento del parque habitacional será de casi 100%, mientras la población aumentará solamente 30%. Es probable que tanto la sociedad como el gobierno no estemos entendiendo a cabalidad los retos financieros, de planeación territorial y de gestión innovadora que esto significa. En todo caso, tenemos que preguntarnos si se tiene las estrategias, los programas, los recursos y los instrumentos para enfrentar un reto de ese tamaño.

El suelo para la vivienda

El breve escenario hasta aquí planteado apunta, entre otros elementos del reto, a la cuestión del suelo, en cuanto *a)* soporte imprescindible de la producción habitacional y, al mismo tiempo, *b)* recurso escaso y

caro. En el año 2000, las ciudades que integran el Sistema Urbano Nacional (SUN), del país ocupaban alrededor de 800 mil hectáreas y alojaban 18 millones de viviendas. Es decir, la densidad promedio del SUN era de alrededor de 22.5 viviendas por hectárea. Si proyectamos esta misma densidad a futuro, tenemos que para el año 2030 se necesitaría –para poder construir las 16.5 millones nuevas viviendas que se esperan en las áreas urbanas– duplicar la superficie urbana del país (769, mil hectáreas adicionales). ¿Estamos preparados para ello?

Todo parece indicar que, en realidad, tenemos que revisar en profundidad las formas de producir el espacio urbano y habitacional que hemos utilizado a lo largo de las últimas décadas. Un primer punto de partida consiste en observar, como lo estamos haciendo en el Observatorio Urbano de la Ciudad de México (OCIM), en la UAM Azcapotzaco,³ que los procesos de poblamiento se articulan con una ocupación muy desigual del suelo urbano. Esta primicia es fundamental para empezar a encontrar nuevas estrategias que empiecen a vincular la producción habitacional con el desarrollo urbano y la planeación territorial.

En efecto, los trabajos del OCIM han mostrado ampliamente que los distintos “tipos de doblamiento”, es decir, las distintas formas de producción del espacio habitacional dentro de una ciudad, generan intensidades de uso del suelo (densidades) muy dispares. Es así como, por ejemplo y para el caso de la Zona Metropolitana de la ciudad de México (ZMCM), una colonia popular de reciente creación, es decir, un asentamiento irregular de autoproducción de vivienda, tiene una den-

³ Se puede consultar los productos del OCIM en la página web www.ocim.azc.uam.mx

sidad baja de 9.5 viviendas por hectárea. Pero, como se sabe, este tipo asentamiento se va consolidando a lo largo del tiempo. Es así como las colonias populares totalmente consolidadas en la ZMCM pueden llegar a alcanzar densidades de alrededor de 50 viviendas por hectárea, una densidad muy similar a la de los grandes conjuntos habitacionales que se están construyendo en la periferia.

Mientras, la vivienda residencial medio y residencial alto en la ZMCM significa densidades de 26.0 y 9.8 viviendas por hectárea, respectivamente.⁴ Lo que queremos decir aquí es que tenemos que tomar conciencia de que las formas de producción de vivienda (los “tipos de doblamiento”, en el lenguaje del OCIM) tienen una incidencia directa sobre la intensidad de uso del espacio urbano y, por ende, sobre el requerimiento de suelo para producir vivienda.

Lo anterior es de primera importancia a la hora de considerar que los procesos de expansión continua de las periferias de nuestras ciudades tienen graves y, no pocas veces, insostenibles impactos negativos; no sólo en el plano económico (dotación de nueva infraestructura y nuevos equipamientos) sino también en el ambiental (ocupación de áreas de protección ecológica).

De hecho, es cada vez más frecuente leer documentos de planeación urbana que expresan con claridad la necesidad de lograr un uso más óptimo de un recurso tan escaso, y caro, como es el suelo urbanizado (o “servido”, como a veces se llama). Es así como se difunde cada vez más la política –enunciada pero muy pocas veces llevada a la práctica– de la densificación.

⁴ Conviene precisar aquí que la metodología utilizada consiste en calcular la densidad promedio de cada AGEB urbana, correspondiente, mayoritariamente, a determinado tipo de doblamiento.

Sin embargo, habría que externar aquí dos preocupaciones frente a este aparente consenso de la comunidad de los urbanistas y planificadores. En primer término, más que densificar se trata de buscar un uso más racional del suelo urbano, por ejemplo frente a la procesos de pérdida del uso habitacional en las áreas centrales de más antigua urbanización de las ciudades, o bien de cara al uso irresponsablemente extensivo de los fraccionamientos periféricos residenciales (“campestres”, con club de golf, etcétera).

En segundo lugar, se trata de una política urbana que implica una revisión radical de las formas de producción habitacional, por una parte, y de creación de nuevos instrumentos de planeación del desarrollo urbano, tanto a nivel del mal llamado “reciclamiento” de las áreas urbanas deterioradas, como de las técnicas, en ciertos contextos obsoletas, de la zonificación secundaria. La política de “redensificación” seguirá siendo más enunciativa que operacional de no aceptar como primicia la necesidad de profundos cambios en los marcos normativos actuales de los programas de desarrollo urbano.

Sin embargo, conviene admitir que esta renovación de la planeación territorial en México no permitirá mayores logros si no se acompaña, al mismo tiempo, de una revisión radical de las actuales formas de producción de vivienda, es decir, de la política habitacional vigente.

Las ventajas que un proceso de superación de las deficiencias anteriores puede ejemplificarse con el cálculo de lo que permitiría un éxito, relativo, de una política de optimización del suelo urbano. Si aplicáramos distintas estrategias, programas e instrumentos tendientes a producir una densificación del orden del 20%

de las áreas urbanas existentes, cambiaría sensiblemente el requerimiento de la superficie para urbanizar, de aquí al año 2030: si se incrementara la densidad promedio del Sistema Urbano Nacional de 22.5 a 27 viviendas por hectárea, las áreas de nueva urbanización podrían reducirse a 420 mil hectáreas, en vez de 769 mil.

La estrategia de uso óptimo de las áreas ya urbanizadas y de restricción a la expansión urbana periférica es un tema estratégico que cuestiona las formas actuales de producción de vivienda. No está en juego solamente la sustentabilidad ambiental y económica de las ciudades. Se trata también de enfrentar la evidente falta de habitabilidad de las “soluciones” habitacionales generadas por un modelo de urbanización que no es sostenible. Los estudios sociológicos y antropológicos sobre las carencias habitacionales de las áreas centrales deterioradas, de los asentamientos populares de autoproducción, pero también las de los conjuntos habitacionales de vivienda de interés social cada vez más alejados, así lo demuestran.

Tres lineamientos de estrategia

Producir un desarrollo urbano con un uso más económico y sustentable del suelo urbano implica un conjunto de decisiones estratégicas que mencionaremos brevemente a continuación. En primer término, es necesario incorporar a la planeación del desarrollo urbano la producción de soluciones habitacionales de bajo costo, es decir, condicionar la aprobación de los programas de desarrollo urbano. Uno de los problemas cruciales del desarrollo urbano actual es que la mitad,

y en ciertos casos las dos terceras partes de nuestras ciudades se están haciendo fuera de la regulación de los programas de desarrollo urbano.

Tenemos que lograr la incorporación al desarrollo urbano regulado de la producción del espacio habitable que está a cargo de las comunidades agrarias y de los autoprodutores de vivienda de bajos ingresos. Sabemos que 60% del suelo urbano requerido a futuro concierne justamente a los procesos de autoproducción habitacional.

¿Qué hacer? Aprender de nuestros propios éxitos, aunque hayan sido relativos. En los años ochenta teníamos una herramienta que era el Fonhapo, un organismo que apoyaba financieramente los procesos de producción social de vivienda, dentro de la normatividad urbana vigente. Desarrollos populares de vivienda progresiva que lograba, no pocas veces, optimizar el uso del suelo con densidades de 40 a 50 viviendas por hectárea. De forma incomprensible (bueno, en realidad los investigadores pensamos haber entendido el porqué y lo hemos escrito), la innovación que constituyó al momento de su creación el Fonhapo (1981) se desechó, a pesar de que, en ciertos años, el organismo logró financiar, con solamente 4% de la inversión total de los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis), 25% de las acciones de vivienda. Es urgente recuperar, adecuándola y mejorándola, esta práctica institucional exitosa pues demostró, durante algo más de una década, que la producción social de vivienda, es decir, la autoproducción planeada de desarrollos habitacionales con el apoyo del sector público, federal, estatal y municipal, permite el acceso al suelo y a la vivienda para las mayorías de escasos recursos. Asimismo, esta forma de producción habitacional posibilita también, ¿so-

bre todo?, un desarrollo urbano, económicamente sostenible y medioambientalmente más sustentable.

Un segundo lineamiento de la estrategia consiste en replantear radicalmente la actual localización de los conjuntos habitacionales de interés social que se están produciendo por parte de los desarrolladores de vivienda y que financian los Onavis. La actual periferyización creciente de la vivienda de interés social ya no se sostiene.

Si bien se entiende que gracias a los procesos de industrialización de la producción, de reducción de componentes, vinculados a la estrategia de búsqueda de economías de escala (conjuntos de tres, cinco, 10 mil viviendas, ¡o más!) se logra, efectivamente, producir medio millón de viviendas al año, este resultado cuantitativamente espectacular tiene implicaciones negativas que han sido ya abundantemente documentadas y evaluadas. Del lado de los déficits de habitabilidad que presentan estos conjuntos para sus ocupantes, los trabajos de María Teresa Esquivel y de Esther Maya incluidos en este volumen dan cuenta de ello.

Pero los impactos urbanos y ambientales no son menos preocupantes. Una evaluación, realizada en el marco del estudio mencionado en un inicio, en cuanto a la localización de la nueva producción habitacional en relación con la (in)suficiencia del recurso hídrico, arroja resultados que llevan a pensar que la cuestión del acceso al agua potable constituye ya el principal obstáculo al desarrollo habitacional. A partir de los datos de la Comisión Nacional del Agua (Conagua), referidos a la presión que el recurso hídrico está sufriendo en las distintas cuencas hidrológicas del país, se pudo observar que la gran mayoría de los nuevos conjuntos de vivienda de interés social se está produciendo en

cuenca en donde el recurso hídrico ya tiene una presión inaceptable (“fuerte” o “medianamente fuerte”).

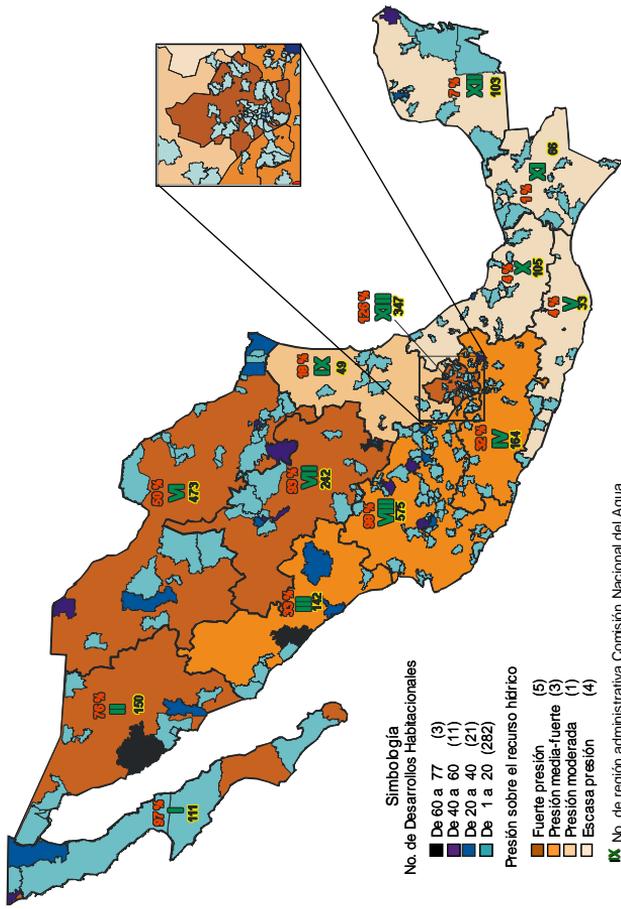
Esta problemática del acceso al agua potable, reconocida por la mayoría de los desarrolladores inmobiliarios, ha conducido ya a distintos funcionarios de la Conagua a plantear que la aprobación de nuevos conjuntos debería pasar por su previo visto bueno. Es decir, se plantea la necesidad de revisar la actual forma que tiene la planeación, tanto del desarrollo urbano como de la producción habitacional financiada por los Onavis, de territorializar sus programas, por entidad federativa y por municipio. Es cada vez más evidente que estas dos vertientes de la planeación territorial deberán en el corto plazo incorporar una nueva territorialización, la de las cuencas hidrológicas (véase Mapa 1).

Vinculado con lo anterior, un tercer lineamiento apunta a la necesidad de encontrar los mecanismos para optimizar el suelo urbano, por ende la infraestructura y los equipamientos ya existentes. Habría que encontrar un concepto diferente al de *re-densificación* pues genera fuertes resistencias por parte de la población residente, a partir de problemas de escasez de agua, de congestión de tráfico y falta de estacionamientos, de espacios verdes insuficientes, etcétera.

¿Cómo conducir un desarrollo urbano exitoso de las ciudades que equilibre los procesos de expansión con los de consolidación urbana?

Primero es relevante señalar que, al lado del caso particular del Distrito Federal, y del “Bando Dos” que habría que evaluar en profundidad, otras ciudades del país han empezado a emprender también la búsqueda de nuevas estrategias para reciclar las áreas urbanas existentes, frenar el despoblamiento de las áreas centrales y rehabilitar y mejorar viviendas. Parece impor-

Mapa 1
Agotamiento del recurso hídrico



Simbología

No. de Desarrollos Habitacionales

- De 60 a 77 (3)
- De 40 a 60 (11)
- De 20 a 40 (21)
- De 1 a 20 (282)

Presión sobre el recurso hídrico

- Fuerte presión (5)
- Presión media-fuerte (3)
- Presión moderada (1)
- Escasa presión (4)

■ No. de región administrativa Comisión Nacional del Agua
 111. No. de desarrollos habitacionales por región administrativa Comisión Nacional del Agua
 67 % Porcentaje de presión sobre el recurso hídrico

tante que las universidades y centros de investigación, como el Centro de Estudios Sociales de la Cámara de Diputados, hagan un seguimiento de estos procesos que apuntan, aunque no siempre es cierto, a una revisión del “hacer ciudad” que estamos arrastrando desde hace por lo menos cuatro décadas.

Este seguimiento y evaluación debería analizar, entre otros factores de éxito (o de fracaso), los siguientes:

- La adecuación de la normatividad urbana y constructiva.
- La fiscalidad (por ejemplo, la existencia de incentivos fiscales).
- El perfil de los promotores y constructoras.
- El perfil de los nuevos habitantes que emprenden el “regreso al centro”.
- Los procesos de resistencia y oposición vecinal.
- La protección, o destrucción, del patrimonio histórico.
- El mercado inmobiliario, la especulación y el aumento de los precios del suelo.

Es factible repoblar las ciudades centrales del país, pero no tenemos todavía las herramientas adecuadas para hacerlo. Tenemos entonces que producir nuevas herramientas de actuación.

Algunas propuestas operativas

¿La política habitacional actual es exitosa? Cuantitativamente, sí. Cualitativamente es un fracaso, porque es *viviendista*. ¿Cuál es el talón de Aquiles de la política de vivienda que se está llevando a cabo? El pensar

que la vivienda es cuatro paredes y un techo. Éste es un error del cual se derivan múltiples efectos perversos. La vivienda, y aparentemente existe un consenso en torno a ello, el cual se plasmó de alguna forma en la nueva Ley de Vivienda que aprobó el 7 de marzo la Cámara de Diputados, es también un lugar, una *localización*. La habitabilidad de una vivienda está entonces en función no sólo de la calidad de sus materiales constructivos, 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, de la calidad de los espacios abiertos de encuentro y convivencia, etcétera.

De ahí 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 hacer ciudad. La penúltima versión de la nueva Ley de Vivienda contemplaba la creación de una Comisión Nacional de Asentamientos Humanos y Vivienda en sustitución de la actual Conafovi. Se trataba de fusionar en un mismo organismo la planeación de la vivienda y la del desarrollo urbano (o lo que queda de la planeación territorial en la Sedesol). Sin embargo esta idea se abandonó. La pregunta es, ¿cuáles son los espacios institucionales y los procedimientos concretos para articular política habitacional y política de desarrollo urbano?

Tenemos que avanzar hacia una planeación territorial estratégica que incorpore la política habitacional y que vincule la urbanización y producción del espacio habitacional. Hemos sostenido en otras ocasiones que una forma de avanzar en ello es emprender un proceso de descentralización de la acción habitacional del

Estado mexicano hacia los Organismos Estatales de Vivienda (Orevis).

Por último, quisiera sugerir cinco acciones que me parecen estratégicas para responder a los retos y corregir las deficiencias de política hasta aquí expuestos:

1. Dedicar 25% de los recursos de los Onavis a soluciones habitacionales progresivas, es decir, obligarlos por ley a que dediquen la cuarta parte de sus recursos financieros a soluciones que se dirijan hacia la mayoría de la población que gana menos de tres salarios mínimos. Que esto sea una norma de sus reglas de operación.
2. Que se incremente la inversión pública, es decir, los recursos fiscales, al financiamiento habitacional.⁵ Se ha propuesto que esta inversión pública sea de un monto equivalente al 1.5% de Producto Interno Bruto para atender la población de menores recursos. En la actualidad, fuera del caso del gobierno del Distrito Federal, el gobierno federal y los gobiernos estatales invierten muy pocos recursos fiscales en vivienda.
3. Descentralizar, insistimos, la política habitacional. Si se quiere vincular vivienda y desarrollo urbano, tenemos que llevar la operación del Programa Sectorial de Vivienda a donde están los problemas, y las soluciones, reales: a nivel de las entidades federativas y de los municipios.
4. Crear promotoras públicas de vivienda a nivel local, en el seno de los Organismos Estatales de

⁵ Recordemos aquí que la mayoría de los Onavis no utilizan recursos públicos. El Infonavit y el Fovissste utilizan el ahorro de sus derechohabientes. La Sociedad Hipotecaria Federal (antes Fovi) y las Sofoles se fondean con el sector bancario privado, nacional y extranjero.

Vivienda, con gestión interinstitucional: gobierno estatal y/o municipal + comunidades agrarias + Corett + Onavis. Estas promotoras públicas deberían constituirse, a su vez, como interlocutoras de los desarrolladores privados.

Debemos de tomar en cuenta que, en la actualidad, la vinculación entre desarrolladores inmobiliarios y distintos niveles de gobierno, existe. Los actores ausentes de una gestión regulada y transparente del proceso habitacional son los dueños del suelo por urbanizar: las comunidades agrarias de ejidatarios y comuneros.

Es urgente avanzar hacia una gestión de la producción habitacional y del desarrollo urbano que involucre a desarrolladores privados o sociales, organismos estatales y los municipios, pero, sobre todo, incorporar a los que “tienen la sartén por el mango,” como diría Mafalda, que son las comunidades agrarias.

5. Condicionar la aprobación de los programas de desarrollo urbano, a nivel municipal, a la definición de áreas específicamente destinadas, prioritariamente, a la producción de asentamientos para la población de más bajos ingresos, y en segundo término a la producción de vivienda de interés social.

Nuevas políticas de vivienda en México. Nuevas relaciones entre sector público y privado y retos para el futuro

Martha Schteingart y Beatriz García

Introducción

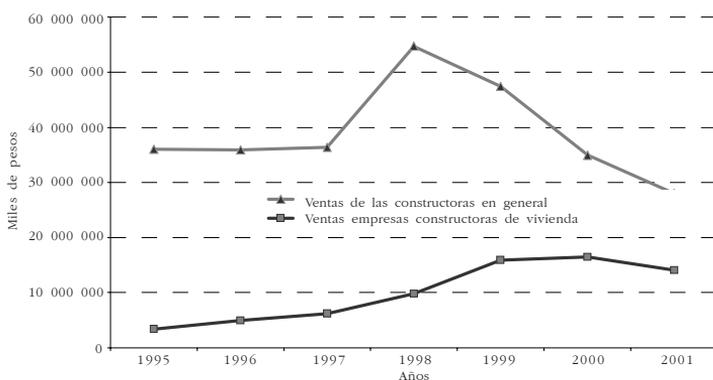
El tema central de esta presentación tiene que ver con las nuevas relaciones entre los organismos de vivienda (particularmente el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores [Infonavit], que financia aproximadamente, en la actualidad, la gran mayoría de la vivienda producida con el apoyo del sector público en México) y los desarrolladores privados, cuyo papel dentro de la producción de vivienda ha cambiado de manera notable en los últimos 15 años. Nos interesa exponer cuáles han sido los cambios que han ocurrido en su forma de accionar y cómo una importante acumulación de los mismos se ha acompañado de cambios paralelos en las instituciones especializadas de gobierno, los cuales han producido algunos resultados que vale la pena hacer notar. En general, el sector oficial ha mostrado en múltiples foros, publicaciones y distintos medios, los resultados positivos de esos cambios, pero no algunos aspectos perversos de los mismos, ni

los claros y crecientes problemas sociales que han tenido lugar como consecuencia de la más reciente política habitacional del gobierno federal de este país.

Las empresas desarrolladoras y el Infonavit

Un aspecto importante a destacar aquí es que desde que comenzó la gran crisis económica de los años noventa se dio, sin embargo, un crecimiento apreciable de las ventas de las empresas desarrolladoras de vivienda, así como la consolidación de las mismas mientras caían, a partir de 1998, las ventas de las empresas no vivendistas (Gráfica 1). Estas empresas reconocieron, en sus historias presentadas en el Internet, que a partir de 1994 experimentaron un crecimiento sostenido en sus ventas de viviendas, fenómeno que puede explicarse por el apoyo de los recursos del Infonavit

Gráfica 1
Ventas de las empresas constructoras de vivienda
y empresas constructoras no vivendistas en México, 1995-2001
base: 2000

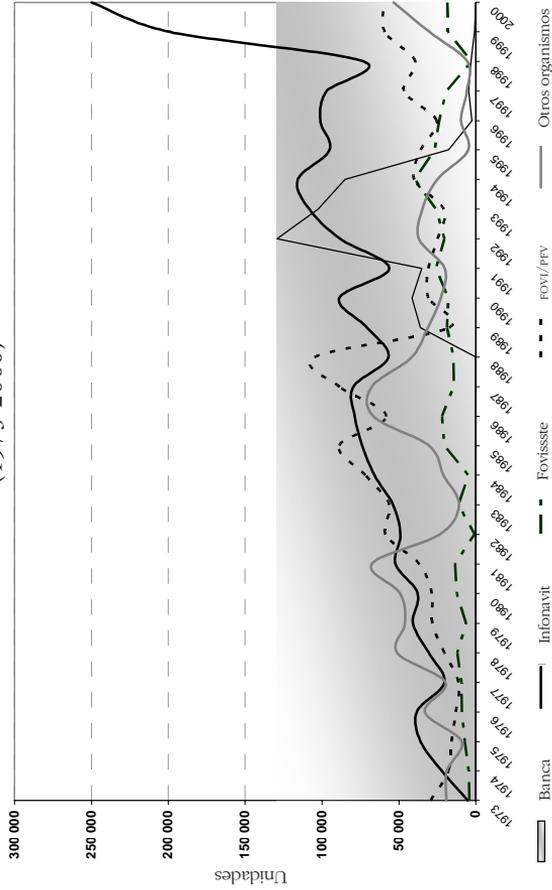


Fuente: “Las 100 empresas constructoras más importantes de México”, *Obras*, años 1995-2001.

(el cual tuvo cambios muy importantes en su marco legal y en su lógica de acción) y del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi), mientras la banca se retiró en ese momento del mercado habitacional. Esto se confirma al observar la Gráfica 2, donde puede comprobarse la tendencia creciente en los créditos del Infonavit, que se intensifica sobre todo a partir de 1999, aunque con algunos vaivenes referidos a cambios sexenales o sus programas. Por otra parte, la Gráfica 3 muestra el peso de los créditos del Infonavit hasta el año 2000, peso que ha ido en aumento en los últimos años.

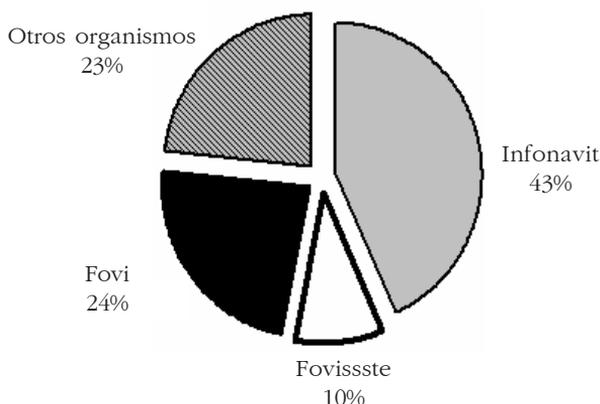
A partir del cambio de la Ley del Infonavit de 1992 se dieron algunas transformaciones en la manera de operar del Instituto, como el paso de las promociones sindicales a los llamados “paquetes de línea 2”. Por este medio los desarrolladores comenzaron a tener una relación más directa con los derechohabientes, con la intermediación de las empresas empleadoras, para integrar grupos de adquirientes de vivienda, dejando de lado a los sindicatos, aunque todavía en esta etapa éstos siguieron integrando paquetes de línea 2 pero de una manera mucho más marginal. Estas acciones fueron creciendo de manera acentuada a partir de 1992, hasta constituir casi 90% de los créditos otorgados a comienzos de la década de 2000. Sin embargo, parece que se ha producido recientemente un incremento del llamado “mercado abierto”, a través del cual los desarrolladores se relacionan directamente, desde sus múltiples oficinas, con los derechohabientes elegibles para la obtención de un crédito, lo que hace más expedito el trámite de individualización del mismo, y más destacado el papel de los desarrolladores, que actúan con una autonomía cada vez mayor.

Gráfica 2
 Vivienda nueva por organismos
 (1973-2000)



Fuente: Estadísticas básicas de vivienda 1973-1980, SAHOP, SHCP; Estadística de vivienda, Sedue, años 1981 a 1990; Estadísticas de vivienda, Sedesol, años 1991-1997, Cifras preliminares, Dirección de Fomento a la Vivienda, Sedesol, 1998; Sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo, Presidencia de la República.

Gráfica 3
Dotación de vivienda nueva por organismo en México,
1973-2000
(Porcentajes)



Fuente: Estadísticas básicas de vivienda 1973-1980, SAHOP, SHCP; Estadística de vivienda, Sedue, años 1981 a 1990; Estadísticas de vivienda, Sedesol, años 1991-1997, Cifras preliminares, Dirección de Fomento a la Vivienda, Sedesol, 1998; Sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo, Presidencia de la República.

Asimismo, se ha lanzado un nuevo tipo de crédito vinculado a la banca comercial llamado “Apoyo Infonavit”, que permite que los derechohabientes de mayores ingresos recuperen su fondo de ahorro para pagar parte del enganche en la adquisición de una vivienda. En cambio, las familias de menores ingresos, que también pueden optar por un crédito mixto con la banca o las Sofoles, no cuentan con tasas preferenciales de interés, no se les reducen pagos extras, impidiéndoseles además recibir un crédito Infonavit si alguna vez ya lo tuvieron, cosa que no ocurre con el crédito para sectores de mayores ingresos. Esto muestra una mayor pre-

ocupación por facilitar los créditos a los sectores de mayores ingresos y por ampliar el mercado para los desarrolladores, que por abrir mejores posibilidades de acceso a una vivienda a los grupos más necesitados.

¿Para quién, los créditos del Infonavit?

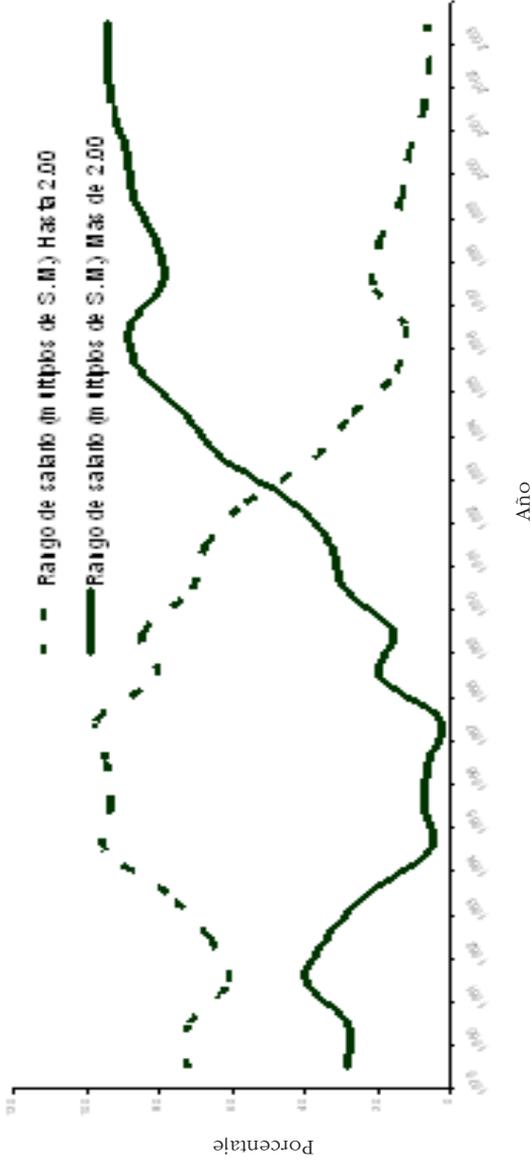
Otro aspecto que es importante destacar es el referido a las modificaciones que se han dado respecto al acceso a los créditos de los diferentes rangos salariales. Uno de los objetivos fundamentales del Infonavit en el momento de su creación fue constituirse en un Fondo Solidario mediante el cual las aportaciones de los trabajadores de mayores ingresos facilitarían el acceso al crédito a los de menores ingresos, es decir, a los grupos más necesitados.

Sin embargo, podemos observar que mientras en la década de los ochenta su atención se dirigió prioritariamente a los derechohabientes con menos de dos salarios mínimos (83% de los créditos), en la década siguiente, después de las modificaciones al instituto, sólo 23% de los mismos recibió créditos (77% restante percibía más de dos salarios mínimos; véase Gráfica 4). Esta transformación fue posible gracias a los cambios en la legislación, que formaron parte de aquellos más generales efectuados en 1992. Nos referimos aquí a la obligación establecida anteriormente en el sentido de que la mayoría de los créditos debía dirigirse a derechohabientes que ganaban hasta dos salarios mínimos, la cual fue modificada ampliando esa obligación hasta cuatro salarios mínimos.

De esta manera, el Infonavit perdió uno de sus objetivos básicos, y se fue transformando en fuente de re-

Gráfica 4

Créditos otorgados por el Infonavit hasta dos y más salarios mínimos



Fuente: Informe de Actividades, Infonavit, años 1979 a 2002.

cursos para trabajadores de ingresos medios y altos. Asimismo, si bien siempre los recursos de esta institución estimularon el desarrollo de un sector constructor y/o promotor importante, con los cambios que hemos mencionado el apoyo al sector inmobiliario creció de manera notable.

Ejemplo de los municipios conurbados del Estado de México

Creemos que es interesante tomar como ejemplo de la gran dinámica actual de producción de vivienda lo que está ocurriendo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y más específicamente en los municipios conurbados del Estado de México, donde se está concentrando el gran crecimiento poblacional de esa zona metropolitana.

El total de viviendas aprobadas en los municipios conurbados, para ser producidas por los desarrolladores con créditos de largo plazo otorgados fundamentalmente por Infonavit, fue de casi 270 mil entre 1999 y 2005, beneficiando a alrededor de un millón 214 mil habitantes (Cuadro 1). Las viviendas se han localizado preferentemente, como se observa en el Mapa 1, en Chalco, Texcoco, Tecamac, Ecatepec, Zumpango y Coacalco.

En el Cuadro 2, producto de una investigación de mercado de una empresa privada, aunque los datos se refieran sólo a la oferta de vivienda del último trimestre del 2005, es interesante notar que ésta forma parte de 290 conjuntos habitacionales que presentan un promedio de aproximadamente 400 viviendas cada uno, (mientras en el Distrito Federal se produjeron unos 980 conjuntos pero mucho más pequeños, con un pro-

Cuadro 1
Número de viviendas de interés social
y población beneficiada.
Conjuntos urbanos autorizados
en los municipios del Estado de México

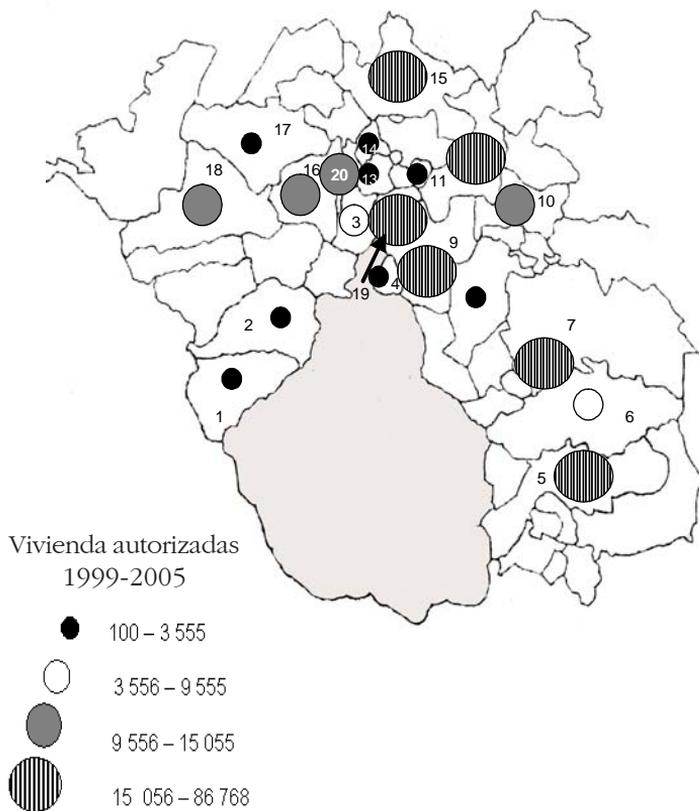
<i>Año</i>	<i>Núm. de viviendas aprobadas</i>	<i>Población beneficiada</i>
1999	2 877	12 947
2000	32 317	145 427
2001	19 549	87 972
2002	38 360	172 621
2003	49 509	222 793
2004	87 231	393 047
2005	37 475	169 464
2006*	2 199	9 896
Total	269 517	1 214 167

* Datos al mes de enero.

Fuente: elaboración propia con datos de la página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México.

medio de 30 viviendas cada uno). Además, 67% de las viviendas pertenece a la categoría de interés social; 20% a interés medio y 10% a la llamada vivienda media. Para entender qué significan estas categorías es importante hacer referencia a los precios de las viviendas y a los rangos de ingreso a los que están destinados cada una de ellas. Así, la vivienda de interés social tiene un precio de entre 240 y 320 mil pesos, y se exigen unos ingresos de entre 5.4 y 16.3 veces el salario mínimo mensual. La vivienda de interés medio fluctúa entre 320 y 550 mil pesos y los ingresos exigidos entre 7.6 y 26.2 veces salarios mínimos mensuales. La vivienda media presenta precios entre 550 mil y dos millones de pesos, con ingresos de entre 11.7 y

Mapa 1
 Conjuntos autorizados en los municipios
 conurbados del Estado de México



1. Huixquilucan; 2. Naucalpan de Juárez; 3. Tultitlán; 4. Tlalne-
 pantla de Baz; 5. Chalco; 6. Ixtapaluca; 7. Texcoco; 8. Atenco; 9.
 Ecatepec; 10. Acolman; 11. Tecámac; 12. Jaltenco; 13. Tulte-
 pec; 14. Melchor Ocampo; 15. Zumpango; 16. Cuautitlán Izcalli;
 17. Tepotzotlán; 18. Nicolás Romero; 19. Coacalco; 20. Cuau-
 titlán.

Fuente: elaboración propia con datos de la página electrónica de la
 Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México.

Cuadro 2

Desarrollos del cuarto trimestre de 2005, Estado de México. Resumen por rango de precios

	Hasta 240000		240001		320001		450001		550001		650001		850001		1050001		1350001		1650001		Total		Total E.M.		
	240000	320000	320001	450000	450001	550000	550001	650000	650001	850000	850001	1050000	1050001	1350000	1350001	1650000	1650001	Total	media	Más de 2000000					
1. Datos generales																									
Oferta total																									
Núm. de desarrollos	26	56	82	12	57	16	28	39	16	14	113	38	290	38	290	38	290	38	290	38	290	38	290	411	
viv/desarrollos	1 168	892	980	506	120	425	259	80	80	80	77	103	81	81	81	81	81	81	81	81	81	81	81	411	
2. Producto																									
Precio																									
Variación	\$ 221 568	\$ 287 758	\$ 262 735	\$ 349 825	\$ 489 645	\$ 358 116	\$ 593 051	\$ 732 360	\$ 1 074 383	\$ 1 424 396	\$ 1 922 569	\$ 948 257	\$ 3 569 829	\$ 4 341 042	\$ 4 341 042	\$ 4 341 042	\$ 4 341 042	\$ 4 341 042	\$ 4 341 042	\$ 4 341 042	\$ 4 341 042	\$ 4 341 042	\$ 4 341 042	\$ 4 341 042	\$ 4 341 042
M ²	\$ 18 518	\$ 19 454	\$ 37 177	\$ 34 686	\$ 28 652	\$ 64 467	\$ 31 732	\$ 52 929	\$ 167 179	\$ 99 935	\$ 137 235	\$ 399 093	\$ 1 092 321	\$ 1 025 418	\$ 1 025 418	\$ 1 025 418	\$ 1 025 418	\$ 1 025 418	\$ 1 025 418	\$ 1 025 418	\$ 1 025 418	\$ 1 025 418	\$ 1 025 418	\$ 1 025 418	\$ 1 025 418
Variación	8,3	7,0	10,3	12,4	21,3	14,6	13,1	16,9	23,5	13,3	34,1	32	75,3	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71
\$/m ²	5 429	5 030	5 151	5 645	6 346	5 709	7 163	7 570	10 054	10 658	12 673	9 208	13 263	6 774	6 774	6 774	6 774	6 774	6 774	6 774	6 774	6 774	6 774	6 774	6 774
Tipo casa																									
Depto.																									
R	1,37	1,90	1,70	2,10	2,18	2,10	2,40	2,49	2,73	2,93	2,76	2,59	3,00	1,90	1,90	1,90	1,90	1,90	1,90	1,90	1,90	1,90	1,90	1,90	1,90
Programa A																									
B	1,00	1,01	1,01	1,14	1,44	1,16	1,89	1,60	2,41	2,12	2,54	2,05	3,22	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
%/estacionamiento	100%	101%	100%	100%	104%	100%	106%	155%	179%	198%	208%	153%	279%	110%	110%	110%	110%	110%	110%	110%	110%	110%	110%	110%	110%
3. Comportamiento																									
Inventario																									
Meses de inventario	15 885	20 343	36 034	7 556	1 069	8 625	2 462	1 662	1 434	728	479	6 765	1 828	53 252	53 252	53 252	53 252	53 252	53 252	53 252	53 252	53 252	53 252	53 252	53 252
Absorción	3,46%	3,13%	3,25%	3,17%	3,34%	3,06%	3,77%	3,54%	2,43%	2,15%	2,10%	1,97%	8,39%	3,22%	3,22%	3,22%	3,22%	3,22%	3,22%	3,22%	3,22%	3,22%	3,22%	3,22%	3,22%
Ventas mensuales																									
Núm.	1 051	1 563	2 614	721	19	740	73	34	76	23	22	229	257	3 840	3 840	3 840	3 840	3 840	3 840	3 840	3 840	3 840	3 840	3 840	3 840
\$(millones)	233	450	687	252	9	265	43	25	81	33	43	217	918	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667
4. Enganche (sin Infonavit ni contado)																									
% enganche																									
% viv. contado	9%	11%	12%	12%	17%	14%	16%	20%	21%	30%	30%	23%	18%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%
Ingresos sin Infonavit																									
Pro.	7,23	8,95	8,09	10,56	14,18	12,37	16,87	18,14	25,83	35,06	44,69	28,12	46,55	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81
(vsmm)	5,42	5,92	7,60	10,26	10,26	10,26	13,26	16,45	16,45	25,78	30,32	46,55	46,55	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81
Max.	9,89	16,35	17,16	26,24	26,24	26,24	35,40	40,47	40,47	67,22	55,16	46,55	46,55	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81	22,81

Fuente: investigación de mercado de empresa privada.

55 veces el salario mínimo mensual. Es decir, esta investigación muestra que si bien la mayoría de las viviendas que se ofrecen en el mercado pertenecen a la categoría que llaman de interés social, los rangos de ingreso requeridos para poder tener acceso a las mismas están muy por encima de los niveles de ingreso de la mayoría de la población. Los desarrolladores se apoyan en créditos del Infonavit para vender las casas producidas, pero resulta importante aclarar que 60% de los derechohabientes gana menos de cuatro salarios mínimos.

Uno de los factores que incide de manera fundamental en la estructura de la demanda de los programas de vivienda en México es el ingreso familiar. La distribución de éste en los últimos 10 años ha sufrido escasas variaciones, como lo anotan las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1992 y 2002 del INEGI. En el último año se estimaba en 24.6 millones el número de jefes de hogar que percibía ingresos. De ellos, 34.6% ganaba hasta dos salarios mínimos; 30.9% de dos a cuatro salarios mínimos; 22.1% de cuatro a ocho salarios mínimos, y sólo 12.5% más de ocho salarios.

Considerando que los programas de vivienda de Infonavit, Fovi y Fovissste, han atendido a la población de más de cinco veces el salario mínimo en porcentajes elevados, y que los programas de subsidio son escasos, esto significa que más de la mitad de los jefes de familia mexicanos enfrenta serias limitantes económicas para poder tener acceso a un financiamiento para la adquisición de una vivienda por medio de estos organismos.

Política habitacional y vivienda social en el Distrito Federal

David Cervantes Peredo

El objetivo de este trabajo es compartir los resultados de la política y el programa de vivienda social del gobierno del Distrito Federal en el marco de lo que, desde nuestro punto de vista, sigue siendo el debate de fondo en nuestro país, es decir, cómo solucionar el problema de la vivienda. Sin embargo para esto es preciso, en primer término, definir el significado de la misma.

Se reconoce a la vivienda como un derecho humano fundamental, aunque no queda claro cuál es la responsabilidad del Estado para contribuir a la realización de ese derecho, en un contexto en donde éste no sólo implica proveer de un lugar dónde vivir sino, además, garantizar el derecho a un hábitat adecuado y el cumplimiento de determinadas condiciones de calidad de vida, y con ello el ejercicio de otros derechos como los económicos, sociales y culturales.

La experiencia del gobierno del Distrito Federal

El gobierno del Distrito Federal asumió que era precisa su directa participación para contribuir a la realización del derecho a la vivienda, sobre todo de aquellos sectores cuyos ingresos no les permiten resolver esta necesidad.

Al inicio de esta administración se observó, a partir de los datos reportados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que hacia el año 2000 se registraba una reducción del parque habitacional en 19 501 unidades de vivienda respecto del Censo de 1990 en las delegaciones centrales, siendo la más afectada por este fenómeno la delegación Cuauhtémoc, en la que la pérdida alcanzaba las 12 229 unidades; por otra parte, era claro el incremento de asentamientos humanos en las delegaciones de la periferia. Se planteó entonces que se requerían de 245 mil acciones de vivienda en el Distrito Federal: 153 mil para cubrir necesidades de vivienda nueva y 92 mil para mejoramiento.

Fue a partir de este diagnóstico que el gobierno de la ciudad se planteó como meta, a través de su Programa de Vivienda, realizar 150 mil acciones de vivienda en el sexenio.

Para llevar a cabo esta meta, el gobierno de la ciudad definió su Programa de Vivienda tomando en cuenta tres premisas fundamentales: *a)* contribuir a la realización del derecho humano básico que significa la vivienda; *b)* regular el crecimiento urbano con reglas claras y procedimientos ágiles; y *c)* contribuir al desarrollo de una actividad económica altamente generadora de empleo.

Con estas premisas el gobierno del Distrito Federal asumió la conducción y planeación de la política habitacional, y con ellas se ha trabajado hasta ahora. A la fecha, se han llevado a cabo 133 276 acciones, de las cuales 63 152 corresponden a viviendas nuevas y 70 124 a acciones de mejoramiento y ampliación de vivienda.

Para alcanzar la meta planteada, al final del sexenio se habrá alcanzado una inversión de alrededor de 12 mil millones de pesos.

El Programa de Vivienda del Distrito Federal se ha desarrollado a través de dos vertientes fundamentales: el Programa de Vivienda en Conjunto y el Programa de Mejoramiento de Vivienda, con otros dos programas complementarios, que son los de Reserva Inmobiliaria y el de Rescate de Cartera Hipotecaria.

Respecto a la vertiente de vivienda en conjuntos habitacionales, se han realizado 30 391 acciones de vivienda nueva terminada a partir de este programa, con el que se han construido conjuntos habitacionales en predios baldíos, sustituyendo vivienda precaria y vivienda en alto riesgo estructural. De estas acciones, 55% (30 391 viviendas terminadas) se ubica en las delegaciones centrales y el resto en las delegaciones llamadas periféricas, en las que fundamentalmente se han llevado a cabo acciones de sustitución de vivienda en riesgo estructural y vivienda precaria en campamentos.

En cuanto a la vertiente del Programa de Mejoramiento, a través del cual se atienden problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar y vivienda precaria o provisional en las colonias populares de la periferia, se han otorgado 102 885 créditos, mismos que se encuentran localizados en 1 128 de las 1 352 unida-

des territoriales en las que está dividido el Distrito Federal, y son aquellas unidades territoriales en donde existe un mayor grado de marginación, fundamentalmente en las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero.

Asimismo, con la convicción de desarrollar un programa integral como parte de las acciones de vivienda en conjuntos habitacionales, se han implementado programas emergentes para atender problemáticas específicas de la vivienda en la ciudad, como es el caso del Programa Emergente para Atención de Inmuebles en Alto Riesgo Estructural y el Programa Emergente para Prevención de Riesgos Hidrometeorológicos; el primero se ha desarrollado principalmente en la zona central, y ha atendido a 4 149 familias; el segundo ha atendido a 682 familias que habitaban zonas con estas características de riesgo.

Por otra parte, en este contexto también se ha atendido a grupos indígenas que habitan en el Distrito Federal, para los cuales se han desarrollado 17 proyectos en beneficio de 485 familias, además de otras 45 que se han integrado a proyectos de vivienda que no han sido exclusivos para estos grupos.

También se ha dado atención a familias que habitan en campamentos; el universo de trabajo respecto de esta problemática de vivienda al inicio de la administración ascendía a 132 campamentos por atender, los cuales se encontraban ubicados principalmente en las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Álvaro Obregón y Cuauhtémoc, en ellos habitaban 9 069 familias.

A la fecha, se ha concluido la construcción de 1 302 viviendas para la atención de estos campamentos, y están en construcción 4 965, de manera que al término

de la presente administración quedarán por atender alrededor de 1 800 familias.

Dentro del marco de estos programas o acciones especiales ha sido muy importante la atención a familias que habitan en inmuebles dentro de los perímetros A y B del Centro Histórico de la ciudad; inmuebles que, en su mayoría, han sido catalogados tanto por el Instituto Nacional de Antropología e Historia como por el Instituto Nacional de Bellas Artes; asimismo, se han llevado a cabo obras en 96 de estos predios, atendiendo con ello a 2 802 familias que han podido permanecer en el Centro Histórico. Esto ha favorecido la repoblación y revitalización de esta zona de la ciudad.

Es importante, además, destacar los alcances que en términos de impacto social ha conseguido el Programa de Vivienda del Distrito Federal, uno de los cuales tiene que ver con la participación de la mujer en la gestión de la solución a sus necesidades de vivienda.

En el caso del Programa de Vivienda en Conjunto, 61% de los créditos ha sido otorgado a mujeres, mientras que para el caso del Programa de Mejoramiento el porcentaje es de 57 por ciento.

En cuanto a los niveles de ingresos de las familias beneficiadas, en el caso del Programa de Mejoramiento 55% de los créditos otorgados se ha dirigido a familias con un ingreso de entre 1.6 y tres veces el salario mínimo; en el caso del Programa de Vivienda en Conjunto, 49% de las familias beneficiadas corresponde también a este rango de ingreso.

La experiencia de este gobierno en materia de vivienda ha sido muy importante y enriquecedora, pues ha permitido visualizar los problemas de un programa vivo, un programa que ha partido del reconocimiento de que la vivienda es un derecho. Las metas hasta

ahora alcanzadas se han logrado gracias a la participación de muy diversos actores sociales; además del Instituto de Vivienda, han colaborado en esta experiencia más de 150 empresas, constructoras, laboratoristas, supervisoras, así como organismos no gubernamentales, colegios de profesionistas, profesionistas que trabajan por su cuenta, y más de 300 organizaciones sociales.

Estos alcances se han conseguido, como ya se dijo, con una inversión de alrededor de 12 mil millones de pesos, recursos provenientes en su mayoría de las aportaciones fiscales, pero también provenientes de la recuperación de los créditos.

Para este año, el presupuesto del programa 2006 está integrado en 50% por aportaciones fiscales y 50% por la recuperación de los créditos. Esto contrasta con la manera de financiar la producción de vivienda por parte del gobierno federal, y da elementos para plantear cómo se debe trabajar para resolver el problema de la vivienda en el país.

La vivienda: componente principal de las metrópolis

Juan Manuel Fernández García

Probablemente ningún tema de desarrollo urbano sea tan complejo y sensitivo como el que se refiere a la vivienda. En él se reflejan los cambios económicos y sociales de las formas de vida de la población. La vivienda como elemento de estudio tiene muchas facetas, entre ellas su *geografía*, que corresponde al tamaño de las unidades, la densidad y tipología; sus *condiciones* en materia de tenencia, infraestructura, materiales y de antigüedad; el *mercado* en el que se estudia la demanda a partir de los cambios en la formación de hogares, las edades y los requerimientos familiares, así como el incremento en la población, los escenarios socioeconómicos, las capacidades de pago y la oferta a través del análisis de precios, es decir el financiamiento; su *diseño*, en el que se observan sus tipologías y la problemática energética y ambiental; y finalmente lo relacionado a la *legislación y normatividad*, que es el tema que nos reunió en el foro “La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas” y que se puede estudiar desde la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Vivienda, los programas sectoriales, la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley General de los Asentamientos Humanos, los programas nacionales de vivienda y desarrollo urbano, las leyes estatales y la normatividad aplicable a nivel local, como lo son los Planes de Desarrollo Urbano de los Municipios.

La vivienda representa, en cuanto a vocación de suelo urbano, aproximadamente 70% de los usos y destinos de las metrópolis y los centros de población. A escala nacional, ésta se dedica en un 70% también a la construcción de vivienda en las categorías de social (12%) y económica (60%), y el restante 30% distribuida entre las categorías de media y residencial. El 66.8% de los hogares en México reporta cifras menores a cuatro salarios mínimos mensuales.¹ De aquí que se reconozca la importancia de atender la producción social de vivienda y la generación de programas con atención preferente a la población en situación de pobreza.

Respecto a la nueva Ley de Vivienda, aprobada por la Cámara de Diputados, nos parece preciso que incorpore los principios de no discriminación, así como la consideración de que la vivienda propicie un enfoque integral que la vincule con el desarrollo urbano y regional, en una perspectiva humana y sustentable a fin de elevar la calidad de vida de sus habitantes y la relación con su contexto entre el espacio público y el entorno medio ambiental y cultural. Es apropiado tal y como se menciona en la Ley que los modelos de vivienda estén vinculados con los patrones de uso, ocupación y aprovechamiento del suelo, reconociendo además que a través de éstos se conforma el perfil de las ciudades.

¹ Censo de Población y Vivienda 2000.

Apoyamos lo citado en el dictamen de la Comisión de Vivienda respecto a la creación de un organismo público descentralizado, no sectorizado, que integre y consolide, a partir de un eje rector, las atribuciones y políticas del gobierno federal en materia de vivienda y suelo para la misma denominada Comisión Nacional de Vivienda, buscando con ello unificar y fortalecer bajo un solo mando las tareas relacionadas con la vivienda y el suelo, evitando de esta manera inconsistencias.

Estamos de acuerdo en que la creación del organismo descentralizado absorba la capacidad instalada, funciones y estructura actual de la Comisión Nacional del Fomento a la Vivienda. En el caso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares, reconocemos la sectorización del mismo. Sabemos que actualmente éste se encuentra bajo la organización de la Secretaría de Desarrollo Social, pudiendo estar en un futuro próximo sectorizado con esta nueva Comisión. El objetivo de esta propuesta radica en que se puntualizarían los esfuerzos bajo el marco general de la política nacional de vivienda. Además, es de gran importancia que para cumplir correctamente con las metas ambiciosas de este organismo (Fonhapo), su operación se realice directamente –sin triangulaciones– por medio de los Organismos Estatales de Vivienda, que son los ejecutores del programa Tu Casa y que conocen las necesidades más apremiantes de las localidades y entidades que representan y que, finalmente, de esta manera, se podrían eficientar e incrementar los apoyos a este sector a través de trámites más simplificados.

Apoyamos que se promueva que los gobiernos de las entidades federativas expidan sus respectivas leyes de vivienda, en donde se reconozca su responsabilidad y

compromiso en la solución de los problemas habitacionales de sus comunidades mediante:

- La formulación y aprobación de los respectivos programas estatales de vivienda, en congruencia con los lineamientos de la política nacional.
- La ejecución de una efectiva planeación, programación y presupuestación de las acciones del suelo y la vivienda.
- La promoción de la participación de los sectores social y privado en la instrumentación de los programas y acciones de suelo y vivienda.

Ahora bien, dentro de los *CONSIDERANDOS*, número *décimo*, se menciona:

El proyecto incorpora criterios para asegurar el destino de los subsidios para la vivienda, reconociendo los principios de atender a la población en situación de pobreza y en apoyo a la producción social de vivienda, así como que los montos de los mismos deberán diferenciarse según los niveles de ingreso de sus destinatarios, dando preferencia a las familias con los más bajos ingresos.

En este sentido, es importante comentar que estamos de acuerdo en que los subsidios se ofrezcan para atender a la población en situación de pobreza y más aún después de observar la estadística nacional; sin embargo, es importante también reconocer que hemos invertido durante años en los centros de las ciudades y metrópolis y que éstas, en la mayoría de los casos, experimentan tasas de crecimiento poblacional cero y negativas que las hacen inseguras y demeritan la inversión que hasta el momento se ha efectuado en ellas,

en materia de infraestructura de agua, gas, electricidad, mobiliario urbano, banquetas, pavimentos, arborescentes y ajardinamientos, entre otros. Es básico generar subsidios y estímulos que permitan apoyar no sólo al sector más débil de la población sino también el rescate a nivel urbano de áreas con necesidades apremiantes de desarrollo. Asimismo determinar estímulos a partir de criterios de estrategia urbana y regional en materia de vivienda para que ésta regrese a los centros metropolitanos, así como el apoyo de una verdadera descentralización urbana, no a nivel de suburbio sino de desconcentración de población y apoyo a ciudades a distancias de 150 a 250 kilómetros de las zonas metropolitanas. Estímulos que comprenden medidas de carácter jurídico, administrativo, fiscal y financiero entre los diferentes órdenes de gobierno para promover estas acciones.

Esta sugerencia deberá ser llevada a través de la redacción de la Ley y sus diferentes componentes a fin de que, si así se considera conveniente por quienes la definen, se pueda conciliar este importante tema.

Estamos de acuerdo en que se debe apoyar la generación de convenios de coordinación entre el gobierno federal y los estados a fin de establecer los mecanismos e instrumentos específicos para una política de suelo y vivienda, donde se dé una articulación y complementariedad de los programas federales, estatales y municipales en la materia.

Vemos muy positivo que se reconozca a la vivienda *como pieza clave para hacer barrio y ciudad*, así como la necesidad de que ésta eleve la calidad de vida y ayude al mejoramiento del medio ambiente, de ahí la necesidad de insistir en el tema de los centros metropolitanos que permiten estrategias de rehabilitación y

renovación urbana, de uso y reciclaje de predios y edificaciones y que de alguna manera generan procesos eficientes de desarrollo y uso del suelo. Bien se menciona en el CONSIDERANDO décimo tercero

[...] que las acciones de vivienda deberán ser congruentes con las necesidades de cada centro de población y deberán adecuarse a los planes y programas que regulan el uso y aprovechamiento del suelo, *a fin de garantizar un desarrollo urbano ordenado.*

Es importante destacar lo bien que plasma la Ley la materia de sustentabilidad y todo lo relacionado a favorecer sistemas constructivos acordes al entorno bioclimático. Como se menciona en el artículo 6º, De los Lineamientos, fracción VI: “Propiciar que las acciones de vivienda constituyan un factor de sustentabilidad, ordenación territorial y desarrollo urbano”; y VII: “Promover que los proyectos urbanos y arquitectónicos de vivienda, así como sus procesos productivos y la utilización de materiales se adecuen a los rasgos culturales y locales para procurar su identidad y diversidad”.

En este sentido, consideramos que también es importante apoyar la incorporación y el uso de materiales contemporáneos que distinguen a las estructuras modernas, como acero, cristal, concreto, aluminio y plástico, entre otros, siempre que éstos sean manejados bajo conceptos de confort térmico, ya que la flexibilidad de muchos de estos materiales y la introducción de la innovación en sus procesos de aplicación y modulación permitirán a las comunidades modernizarse y mejorar su calidad de vida. Además, es importante también que se promueva la generación de proyectos urbanos y arquitectónicos de vanguardia con reconoci-

miento a nivel nacional e internacional para el tema de vivienda en sus distintas categorías.

Es de destacarse lo mencionado en el artículo 3° sobre los “principios de equidad e inclusión social, de manera que toda persona, sin importar su origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, las opiniones, las preferencias o el estado civil pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda”. Esto es relevante ya que muchas de las ciudades planean comunidades cuya separación social genera bandas de fraccionamientos con diferentes condiciones económicas y divididos por bardas y sistemas de seguridad que evitan alcanzar cierta calidad de vida en todos los habitantes. Es importante entonces crear acciones y proyectos no sólo de usos mixtos sino de vivienda combinada que permitan armar lazos de cooperación y entendimiento entre los diferentes estratos socioeconómicos.

De ser posible todavía, incorporar en el artículo 4°, además de los conceptos ya atinadamente mencionados, el relacionado a *programas especiales* y *programas regionales*, ya que éstos se mencionan en el capítulo II de la programación, artículo 7°, mas no se definen como vocabulario técnico en el artículo 4, y es que es mediante estos programas como podríamos empezar a impulsar apoyos y estímulos para centros metropolitanos y ciudades en descentralización.

Observamos la atención a proponer acciones de vivienda de acuerdo con la legislación local correspondiente, misma que deberá ser congruente con la política nacional de vivienda.

Estamos de acuerdo con lo expuesto en el artículo 8°, de los contenidos del Programa Nacional de Vivienda, y consideramos que en la fracción IV los temas

“identificación de las fuentes de financiamiento y la estimación de los recursos necesarios” son esenciales, así como la definición de las normas de aplicación de dichos recursos a favor de un sector social, pero también hacia *una estrategia de carácter urbano*.

Apoyamos además el punto establecido en la fracción XV sobre “las estrategias y líneas de acción para fomentar el desarrollo del mercado secundario y de arrendamiento de vivienda”, tema que al menos en zonas metropolitanas crea importantes oportunidades para el desarrollo de proyectos en este sentido.

En relación con el capítulo II, De las competencias, artículo 17, estamos de acuerdo con todas y cada una de las atribuciones marcadas para los gobiernos estatales y sería conveniente, en este artículo, adicionar el ya mencionado en materia de estímulos en función de estrategias de carácter urbano. De igual forma, para el artículo 19, de las funciones de la Comisión, fracción VII, “desarrollar, ejecutar, y promover esquemas, mecanismos y programas de financiamiento, subsidio y ahorro previo para la vivienda, en sus diferentes tipos y modalidades, priorizando la atención a la población en *situación de pobreza*, coordinando su ejecución con las instancias correspondientes...”, y el artículo 35, de las funciones de la Comisión Intersecretarial, fracción II, “acordar inversiones y mecanismos de financiamiento y coordinación para ampliar la oferta habitacional, facilitar el crédito a toda la población; 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, particularmente los dirigidos a la población en situación de pobreza [...]”; y todos los artículos que de alguna forma men-

cionan subsidios dirigidos, como el caso de los artículos 40, 43, 48, 55, 62, 63 y 83, entre otros.

Consideramos de gran utilidad lo relacionado al Sistema de Información e Indicadores de Vivienda y proponemos que respecto a los indicadores de evaluación se lleve a cabo un *estudio de evaluación de suelo y de medidas de control y mecanismos para evitar la especulación del mismo*, situación que se da en gran cantidad de baldíos urbanos en zonas metropolitanas del orden de hasta 15% del suelo urbano, terrenos que gozan de la infraestructura e inversión y buscan obtener el mayor provecho económico de una tierra servida con la aportación de las administraciones públicas. Asimismo, son necesarios mecanismos de control de la especulación del suelo como: precios tope para el desarrollo, revisión de impuestos prediales u otros, etcétera.

Estamos de acuerdo con lo dispuesto en el Título cuarto, Del financiamiento para la vivienda, capítulo I, De las disposiciones generales para el financiamiento de la vivienda, y con el capítulo II, Del crédito para la vivienda. Sería conveniente incorporar mecanismos crediticios que permitan acciones de vivienda para fortalecer y promover la estrategia urbana ordenada, complementando estos instrumentos con subsidios federales (por ejemplo, cargos por electricidad), apoyos de las entidades federativas en materia de cargos de agua e impuestos sobre adquisición de inmuebles, así como con apoyos a nivel municipal mediante los impuestos locales, como el predial.

En otro orden de ideas, en este último capítulo, respecto al artículo 56 que dice: “El Gobierno Federal desarrollará y fomentará instrumentos de seguro y garantía para impulsar el acceso al crédito público y privado a todos los sectores de la población, preferentemente el

destinado a la población en situación de pobreza”, sería conveniente contar con el apoyo del gobierno federal a través de garantías en las carteras de vivienda social de los organismos estatales de vivienda u organismos dedicados a este tema. Contar con préstamos suficientes respaldados con una garantía del gobierno federal podría apoyar la realización de importantes proyectos sociales que en corto tiempo recuperarían la inversión con la captación de recursos en forma individual.

De la misma manera, en el artículo 58 que dice:

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado; el Fondo Nacional de Habitaciones Populares y la Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, *deberán emitir reglas de carácter general que permitan canalizar recursos a tasas preferenciales para la población de bajos recursos*, así como la movilidad habitacional en viviendas financiadas por ellos, mediante procedimientos para facilitar, en su caso, el arrendamiento o transmisión del uso por cualquier título de dichas viviendas.

En este sentido, sería conveniente generar reglas que permitan canalizar recursos a tasas preferenciales de créditos para aquellas familias dispuestas a adquirir viviendas en los centros metropolitanos o en aquellos centros de población que han experimentado un desarrollo escaso por su lejanía a las grandes metrópolis; y lo mismo para el artículo 59, que habla de la concurrencia de fuentes de financiamiento para generar oportunidades de desarrollo y acceso a la vivienda.

Estamos de acuerdo con lo mencionado en el capítulo IV, De los subsidios, que dice:

[...] que para la estimación de los recursos federales requeridos para cumplir con la política de subsidios, se considere el rezago habitacional, las necesidades de vivienda, la condición de pobreza de los hogares, así como el grado de marginación de la comunidad rural o urbana

y sólo se adicione cuando cualquiera de éstas se presente. De igual manera con lo que se menciona en el artículo 63, fracción VI, complementando con la misma frase.

Consideramos adecuado lo establecido también en el título quinto, Del suelo, artículos 66 al 71, pero especialmente en lo citado en el artículo 67 con relación a la implementación de “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 de la tierra y desarrolladores, para generar suelo con servicios, preferentemente”, más no exclusivamente, “para beneficio de la población en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad y de los productores sociales de vivienda, para lo cual celebrará convenios y acuerdos necesarios”. En este sentido, se sugiere trabajar con los mismos actores para rescatar y disponer de suelo ya servido y apoyar programas de desarrollo.

En relación con el título sexto, De la calidad y sustentabilidad de la vivienda, coincidimos absolutamente en lo descrito en el artículo 75:

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*

pues es lo que todos esperamos. “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”.

Y lo mencionado en el artículo 76:

Con la finalidad de promover una adecuada convivencia social, la administración y mantenimiento de conjuntos habitacionales y en general de la *vivienda multifamiliar* quedará a cargo o dirección de los usuarios, conforme a las disposiciones aplicables.

La Comisión promoverá que las autoridades locales expidan instrumentos normativos que regulen dichos conjuntos y sus diversos regímenes de propiedad, atendiendo a las distintas regiones, tipos y condiciones culturales y urbanas de la población.

En este artículo, tomando en cuenta lo anterior, sería conveniente apoyar estos modelos de vivienda multifamiliar con estímulos y herramientas financieras y fiscales diversas cuando éstos se localicen estratégicamente en lugares en los que exista un rezago habitacional, una necesidad de renovación, sustitución o creación de vivienda nueva, y un alto grado de marginación, entre otras variables a evaluar.

Por último, la vivienda es la unidad mínima en la que la familia convive de manera cotidiana, por esta razón, contar con vivienda digna para cada mexicano y responder correctamente a un desarrollo urbano ordenado y sustentable deben ser las metas de las acciones de todos.

Infonavit, hacia el financiamiento de un millón de viviendas

Víctor Pérez Orozco

Este trabajo pretende dar un breve panorama de cómo se visualiza, desde el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), el reto de proveer de recursos para la adquisición de vivienda a millones de mexicanos que hoy aún carecen de ella.

El trabajo incluye básicamente dos temas: por un lado, la evolución del Infonavit en estos últimos años y, por el otro, el futuro institucional desde nuestra perspectiva.

Se pretende mostrar la manera en que una institución pública como el Infonavit, cuya naturaleza tripartita emana de su ley, ha alcanzado niveles de rentabilidad y eficiencia inéditos, no sólo sin alejarse de su sentido social, sino retomándolo.

Como ya otros trabajos han mostrado, el Infonavit sufrió un alejamiento de su espíritu fundacional al dejar de apoyar a los trabajadores de menores ingresos para privilegiar la atención de trabajadores con mayores ingresos relativos.

Dar opciones a quienes más ganan no está mal, siempre y cuando atendamos preferentemente a los trabaja-

dores de la base de ingresos salariales de la pirámide. Y ese es parte del reto.

Hasta el año 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 tienen hoy una cartera casi tan grande como la de la banca comercial al año de 2004.

Por el lado de los créditos nuevos, a principios de esta década empezamos a observar una movilidad considerable, no sólo en la asignación de recursos en términos de número de nuevos créditos o acreditados, sino también a la participación y a una mejor composición de los participantes financieros hipotecarios en la industria.

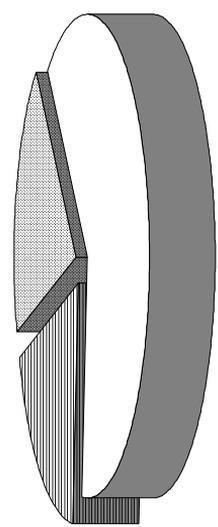
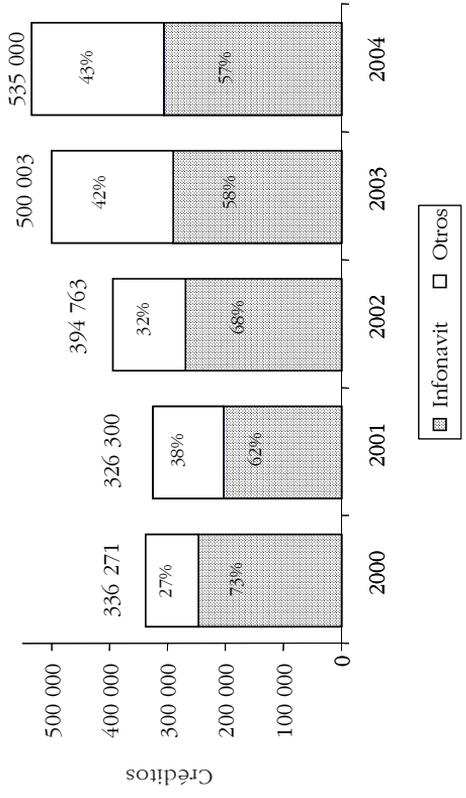
Del año 2000 al cierre de 2004, siete de cada 10 créditos eran originados por el Infonavit y sólo tres créditos por otras instituciones, léase Sofoles, banca, institutos de vivienda, fondos de pensiones en diversos estados que todavía siguen facilitando financiamiento para la adquisición de vivienda o construcción de la misma, etcétera, a un nivel mucho más balanceado ahora que en números absolutos, pues nos permite crecer para ir atendiendo la necesidad de adquisición de vivienda.

Por otro lado, el Infonavit no es nada más una hipotecaria con carácter social, sino que tiene una respon-

Gráfica 1 Papel fundamental del Infonavit en el sector vivienda

Origenación 2000-2004

Cartera hipotecaria 2004



sabilidad legal enorme que es la administración de la subcuenta de vivienda de los trabajadores afiliados.

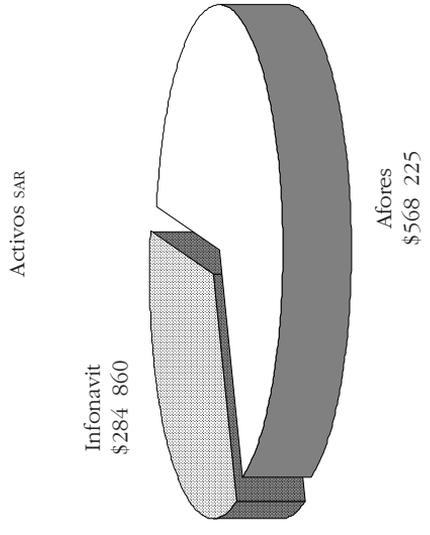
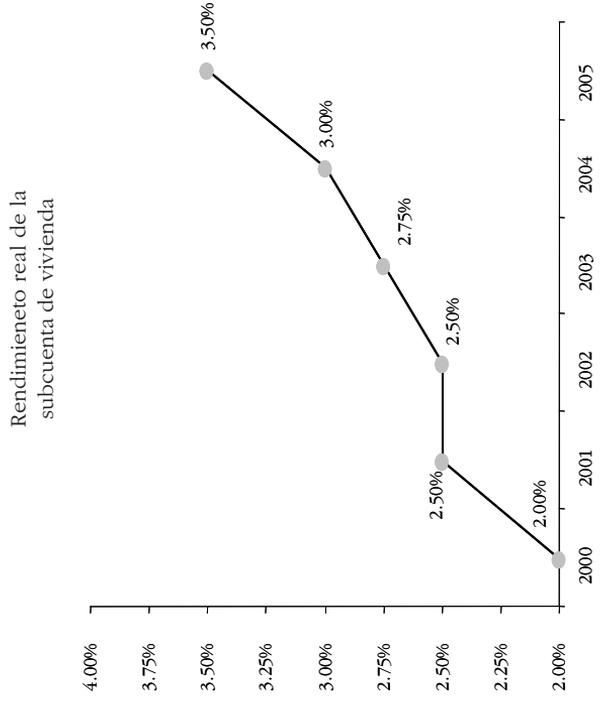
Esto nos convierte en una institución que administra alrededor de 34% del Sistema de Ahorro para el Retiro, mientras que el restante 66% es administrado por todas las Afores del sistema. Esto conlleva una responsabilidad muy seria porque debemos otorgar rendimientos a los ahorros que los trabajadores tienen en el Infonavit para que, llegado el momento de su jubilación, si no utilizan su crédito, puedan disponer de esos recursos, y que además esos recursos depositados con nosotros, con el tiempo hayan ganado plusvalía.

Lo que creemos es que si seguimos originando bien los créditos, si seguimos cobrando y administrando muy bien la cartera hipotecaria, podemos darle al trabajador acreditado o no, porque hay un número muy importante de trabajadores afiliados al Infonavit que no desearán nunca utilizar su crédito, pero sí esperan un rendimiento en su subcuenta de vivienda.

Y lo que está trabajándose de manera muy consistente es que podamos pagar a esa subcuenta de vivienda rendimientos reales que han ido desde el 2 al 3.5%, de tal manera que garantice que la subcuenta vaya ganando intereses por arriba de la inflación para que el trabajador al momento de pensionarse, jubilarse o incapacitarse, tenga una subcuenta con buenos rendimientos. Ese aspecto es fundamental en la administración del Fondo Nacional de la Vivienda.

¿Cómo lograr que se vayan pagando esos rendimientos? Bueno, primero, trabajando firmemente en la cobranza. Al cierre del año 2000, la cartera vencida del Infonavit era de 22%; una situación gravísima porque por cada 10 pesos que el Instituto prestaba, sólo se cobraban ocho. Si seguíamos por esa vía de descapi-

Gráfica 2
Papel fundamental del Infonavit en el SAR



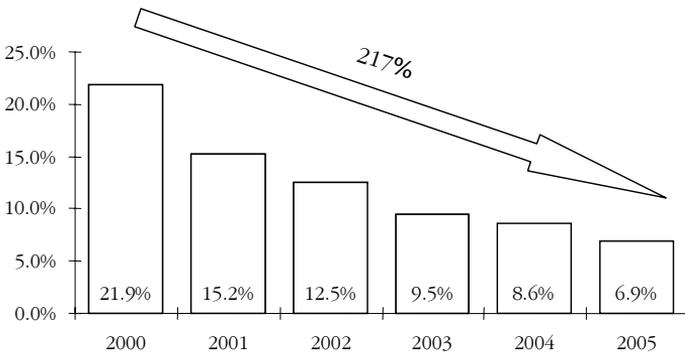
talización acelerada, hubiéramos tenido que disminuir dramáticamente el otorgamiento de créditos y pagar menos rendimientos a la subcuenta de vivienda.

Por eso trabajamos en la recuperación de la cartera, mediante productos que abrieran alternativas al acreditado. Hay una clara conciencia de que los acreditados de Infonavit muchas veces no pueden pagar, porque pierden su empleo, o pierden un empleo y encuentran uno con menor salario, y eso les impide tener el nivel de pago que tenían anteriormente.

Aquí lo importante era generar esa alternativa en las capacidades de pago de los créditos hipotecarios.

Esto se ha logrado, y es interesante ver cómo ha evolucionado esta cultura. Incluso estados que con la crisis de 1994 y 1995 traían un portafolio hipotecario muy deteriorado, ahora se han distinguido por una cultura de pago muy importante a lo largo y ancho del país. Podemos ver una evolución de casi 22 a 6.9 por ciento.

Gráfica 3
Cartera vencida

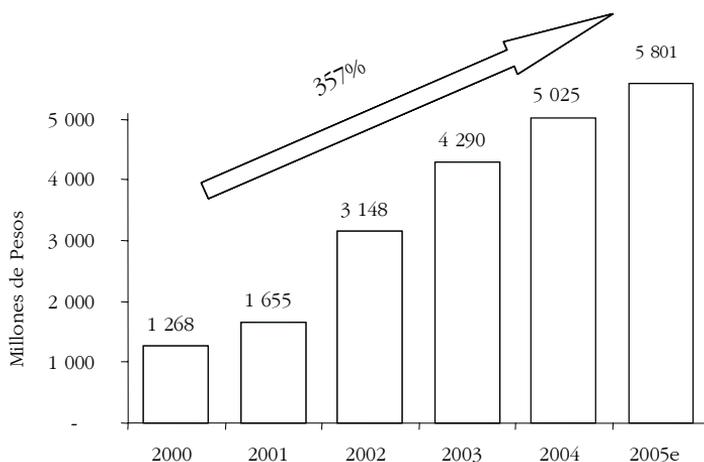


La segunda parte son los ingresos por fiscalización. Es necesario recordar que un ingreso considerable del Infonavit es 5% de aportación patronal, que representa 5% del salario de la nómina que tiene un empresario; este porcentaje se va a la subcuenta de vivienda de cada trabajador y se entera al Infonavit.

Otro punto importante son los ingresos de los empresarios o los patrones que no enteran ese 5% oportunamente. Entonces, el Instituto ha creado alternativas para que los patrones, empresarios que tienen algún tipo de problema, vayan haciendo la contribución del 5% y también el entero de las amortizaciones.

El Infonavit descuenta de la nómina el crédito, mes a mes o bimestre tras bimestre la hipoteca. Tenemos todavía algunos grupos que no enteran esa amortización y es importante seguir reforzando y recalcando la relevancia de hacerlo. Y este es el reflejo: se pasó de

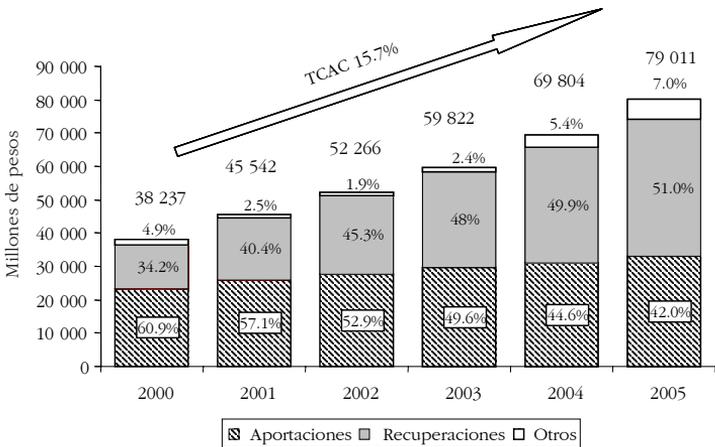
Gráfica 4
Ingresos por fiscalización



los 2 200 millones a los casi 6 mil millones de pesos el año pasado, a través de la fiscalización.

Los ingresos globales del Infonavit están compuestos hoy, mayoritariamente, por la cobranza en 51%; hace cinco años era solamente 34%, tres pesos de cada 10 que ingresaban en el Infonavit provenían de este mecanismo, hoy ya son poco más de cinco pesos de cada 10. Cuatro pesos vienen de las aportaciones patronales, y poco menos de un peso de cada 10 proviene de la emisión de certificados de vivienda, respaldados en las buenas hipotecas, en los créditos que están bien titulados, con un avalúo, donde hay una plusvalía de la garantía; en fin, son créditos valiosos que pueden generar una revolvencia muy positiva entre ahorradores e inversionistas nacionales.

Gráfica 5
Ingresos totales



TCAC: Tasa de crecimiento anual compuesta.

Si bien la derechohabiencia del Infonavit está compuesta por trabajadores que ganan desde uno hasta 25 salarios, había un reclamo también en el segmento alto de los trabajadores que cuentan con más de 10 salarios. ¿Cómo ejercer ese derecho a crédito? ¿Cómo ejercer ese derecho en Infonavit?

Este producto ha adquirido un gran apoyo por parte del Infonavit; éste es un crédito que se da a partir de una adecuación a la Ley del Instituto al artículo 43 bis en 1997 y que permite que haya un cofinanciamiento o potenciar cada peso de Infonavit con otra institución.

Este cofinanciamiento permite que la subcuenta de vivienda del derechohabiente quede en garantía y el crédito lo dé otra institución hipotecaria, con tasas y comisiones menores respecto al público en general, y así se atiende a un trabajador de ingresos más altos.

Hay una correlación importante, pues el trabajador de 10, 11 o 12 salarios no busca la vivienda por ejemplo de 117 salarios, es decir, de 170 mil o 230 mil pesos; una correlación importante en términos de buscar una vivienda también de mayor nivel en el segmento de las viviendas mostradas antes.

Y este segmento está siendo atendido por este valor. En este caso, el crédito se aplica finalmente en viviendas que van desde los 500 mil hasta el millón 800 mil pesos.

En el caso del cofinanciamiento sí hay una salida directa de recursos del Infonavit. Una parte del crédito para comprar una vivienda la da el Infonavit y otra parte la da una institución financiera hipotecaria, y con eso se complementan los recursos para que el acreditado pueda comprar la vivienda de su preferencia.

Este producto ha tenido mucho éxito en un segmento que habíamos dejado fuera durante muchos años: el

de los “propineros”. Normalmente, en la industria hotelera, gasolineros, restauranteros, los trabajadores en general están dados de alta con un salario, un salario y medio o dos salarios, y el resto de sus ingresos está compuesto por las propinas.

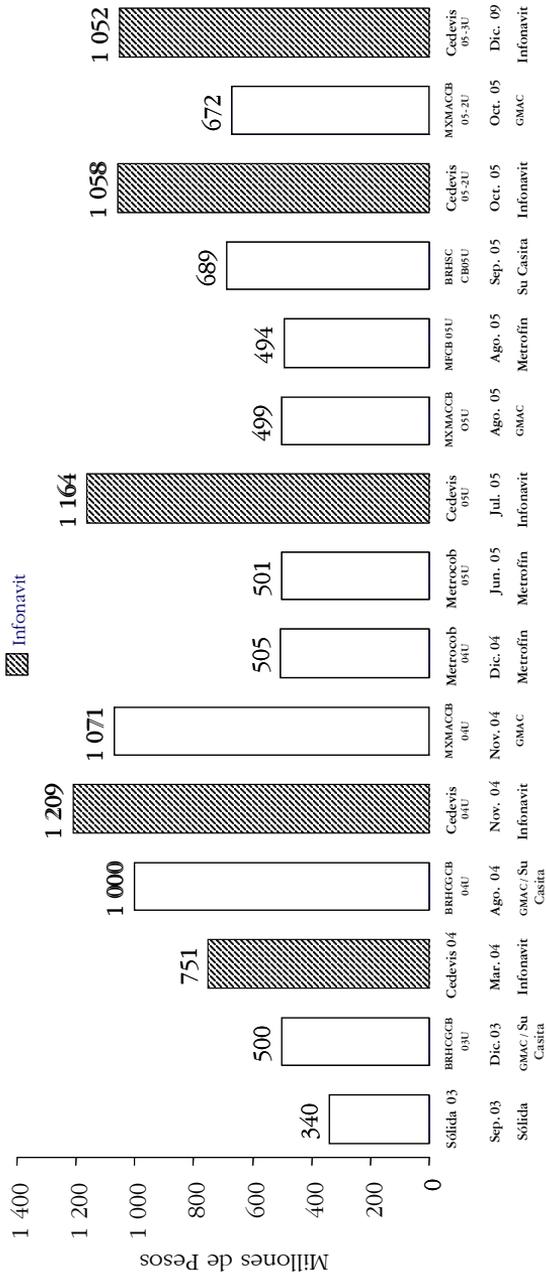
Entonces, se ha trabajado con las instituciones hipotecarias privadas para que den el crédito sobre la parte de propinas y el Infonavit el crédito sobre la parte del salario registrado. Esto permite que ayudemos a mejorar su capacidad de crédito y, por ende, de compra.

Tenemos un ejemplo muy exitoso en la Riviera Maya, zona turística, donde los trabajadores que no tenían acceso a crédito, hoy están resolviendo el problema de vivienda. Antes pagaban por un cuarto hasta mil o mil 500 pesos por persona, habitando cuatro trabajadores en un cuartito, en condiciones muy lamentables. Hoy pagan lo mismo pero por una casa que es de su propiedad.

En el tema de los Certificados de Vivienda de Interés Social (Cedevis), ¿cómo atraer más recursos al Infonavit que nos ayuden a colocar más créditos? En este sentido, han sido muy exitosas las emisiones que se han hecho estos últimos años. Aquí podemos ver cómo es un tema de confianza, porque cuando el Infonavit va al mercado, inversionistas, ahorradores, con un certificado lo promueven pagando un premio, pagando en un plazo determinado; lo que estos ahorradores o estos inversionistas nos han mostrado es una enorme confianza en la manera en que el Infonavit ha venido operando, y es la manera en la que se ha obtenido esta generación de ingresos adicionales.

Hay un foco muy claro. En el Instituto nos hemos orientado a trabajar arduamente en tres áreas: de recaudación fiscal (con el aseguramiento de los ingresos), el

Gráfica 6



crédito mismo (colocar esos recursos), y la administración de ese crédito (la cobranza de esos créditos).

Sin embargo, este trabajo tan importante no podría llevarse a cabo si no contáramos con una gran articulación, con un número muy importante de actores en la industria, como son los notarios, verificadores, despachos de cobranza, las entidades valuatorias, los desarrolladores mismos. Ante un escenario donde el recurso ya no es problema, donde el crédito ya no es un problema, necesitamos estas capacidades de institutos de vivienda, desarrolladores de vivienda, para ir creando la oferta pertinente para los diferentes segmentos de trabajadores.

Una parte importante que ha ayudado a trabajar y a incrementar este número de financiamientos ha sido la definición o reingeniería de los procesos, la transparencia, el uso de depósitos electrónicos, etcétera, lo que ha llevado además a ser más ágiles en la cuestión operativa. Antes los desarrolladores tenían que puntear todas las solicitudes, pero ahora se hace de manera más eficiente.

Así, el Instituto a lo largo de estos últimos años ha crecido en términos de los créditos otorgados y los créditos administrados. Pasamos de 44 créditos por año promedio por persona que trabaja en el Instituto, a casi 100 créditos; y de alrededor de 330 a 640 créditos administrados, como producto de toda esta reconversión de procesos, aprovechamiento de tecnología y capacidades de desplazamiento con articulación de terceros.

Sin embargo, nada tendría sentido si al final no le preguntamos a quien nos debemos, el trabajador mismo, si estos avances son importantes para él, porque la existencia del Infonavit tiene su razón de ser justamente por el trabajador que tiene ese derecho.

Y hay dos preguntas que le hacemos año con año: la primera, en relación con el servicio, y la segunda, con la libertad de elección. En términos de servicio nos hemos movido del 62 al 75% que opina que recibe un buen servicio en alguna de nuestras 83 oficinas existentes a lo largo y ancho del país. Y en cuanto a la libertad de elección, el porcentaje se ha incrementado de 39 a 80% de trabajadores que han podido elegir su vivienda con entera libertad, en términos de precio, calidad y ubicación. Y seguimos trabajando para alcanzar el cien por ciento.

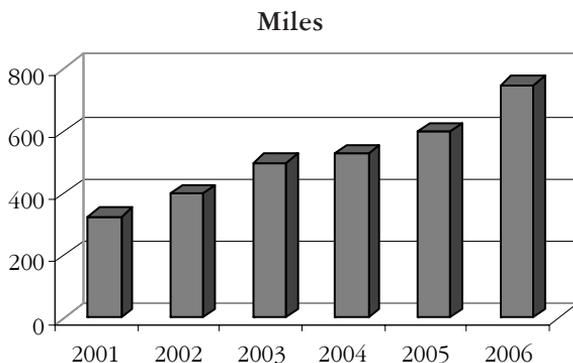
Política habitacional y calidad de vida: impacto de los nuevos desarrollos habitacionales

María Teresa Esquivel Hernández

El último sexenio ha sido calificado como el de la política de vivienda más grande en la historia de México. El presidente Fox, a unos meses de asumir el cargo, presentó el Programa Nacional de Vivienda 2001-2006 en el que establece la meta de otorgar, a lo largo de su sexenio, la cantidad de tres millones de créditos para la adquisición de vivienda con un ritmo de construcción de 750 mil viviendas por año.

La Gráfica 1 presenta el crecimiento del número de créditos otorgados durante el sexenio y se puede apreciar que, efectivamente, en los últimos años éstos han crecido de manera sostenida a un ritmo promedio de 18% anual. En diciembre de 2005 ya se tenía el récord de 2 320 créditos hipotecarios, con un beneficio estimado de 10 millones de personas, es decir, 1 246 familias diariamente. Para alcanzar la meta de tres millones de créditos, en el presente año (2006), los diferentes organismos e instituciones de vivienda tendrán que enfrentar el siguiente reto: el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)

Gráfica 1
Evolución de los créditos para la adquisición
de vivienda, 2001-2006



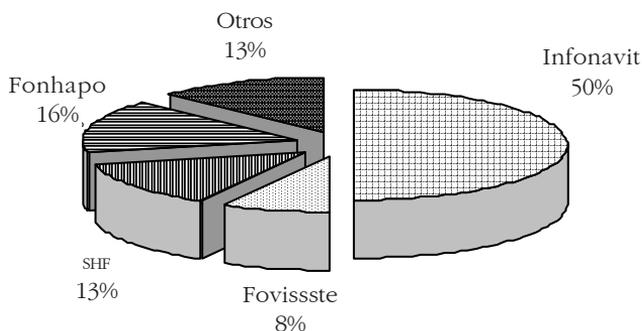
Fuente: Conafovi

continuará otorgando la mayor parte de los créditos (435 mil que representan el 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, aumentará su participación de manera significativa a 70 mil créditos, 8% de los contemplados para este año), Fonhapo tendrá una participación de 140 mil, 16% del total; la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) cubrirá 13%, es decir, 115 mil, y otro tanto lo harán la banca, las Sofoles, los organismos estatales de vivienda y otros organismos (Gráfica 2). Los que al actuar en conjunto tendrán 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 mayor financiamiento en este año será para el Distrito Federal, (73 015), el Estado de México (57 556), Jalisco (45 812), Nuevo León (42 412) y Chihuahua (38 093).

No obstante, estas impresionantes cifras pueden leerse desde ángulos muy diferentes, de ahí que planteemos las siguientes preguntas: ¿quiénes se han beneficiado con esta nueva política del Estado mexicano? ¿el haberse hecho acreedoras a un crédito hipotecario cómo ha afectado la calidad de vida de las familias?

Para el análisis, partimos de revisar el contexto internacional en el que la nueva política habitacional del gobierno mexicano enmarca su actuación; identificamos el papel que en este proceso han tenido las promotoras inmobiliarias privadas y los cambios operados en los organismos de vivienda para, finalmente, intentar reflexionar en torno al impacto que ha tenido esta política habitacional en la calidad de vida de la población beneficiaria.

Gráfica 2
Distribución porcentual de los créditos para vivienda según organismo, 2006



Fuente: Conafovi.

El contexto internacional que encuadra la política habitacional

Para Boils,¹ el inicio de las transformaciones en la política habitacional mexicana se puede ubicar desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari 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.

Los años noventa se inician 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 nuestro país 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 BM 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, se establecieron tres nuevas instancias:

- La Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi), que funge como coordinadora y articu-

¹ Guillermo Boils, habitat.aq.upm.es/boletin/n29/agboi.html - 60k

ladora 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 incorpora a los principales actores del sector en la toma de decisiones.

Particularmente, la Conafovi ha tenido como responsabilidad diseñar, promover, dirigir y coordinar la política nacional de vivienda del gobierno federal, a fin de garantizar que las familias mexicanas puedan tener acceso a una “vivienda digna” y a contribuir al desarrollo social y económico del país. Para ello establece cuatro vertientes:

- a) Incrementar el *financiamiento* de la oferta y la demanda de vivienda.
- b) Desarrollar la *productividad* del sector vivienda.
- c) Consolidar el *crecimiento* del sector vivienda.
- d) Incrementar la *oferta de suelo con infraestructura* y servicios para la vivienda.

Como puede observarse, la estrategia de la presente administración privilegia los criterios financieros y destaca 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.² 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 están construyendo.

Podemos entonces afirmar que las políticas habitacionales dictadas por organismos como el Banco Mundial han reorientado las funciones del Estado, volviéndolo más eficaz y adecuado para el logro de los fines tanto del capital local como del capital internacional.³

En este contexto, la actividad de los *desarrolladores privados* se convierte en la principal opción para que la población pueda tener acceso a una vivienda y de esta manera contribuir a superar el gran rezago habitacional que impera en nuestro país.

Actuación de los promotores inmobiliarios

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 debe crear las condiciones que faciliten el funcionamiento de las empresas privadas.

² *Idem.*

³ En la reunión del Conavi, el jefe del Ejecutivo hizo un recuento de los logros en el sector y señaló que al cubrirse la meta cuantitativa, el esfuerzo se centra ahora en la *calidad y la excelencia* de las viviendas, a fin de cumplir con una demanda muy sentida de los beneficiarios de los créditos. En septiembre del 2005, en el marco de la XVII sesión del Consejo Nacional de Vivienda, la Conafovi presentó ante el titular del Ejecutivo el *Código de Edificación de*

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.⁴ 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 empre-

Vivienda. Dicho Código permitirá contar con una normatividad integral para regular el proceso de construcción de viviendas en todo el país y en él se homologan conceptos, criterios y definiciones técnicas, jurídicas y administrativas que podrán ser aplicadas en cualquier estado o municipio.

⁴ Las empresas que han tenido mayor participación en el Estado de México, por el número de viviendas construidas y por el tamaño de los conjuntos, son Consorcio ARA, SARE Grupo Inmobiliario, Grupo SADASI y Corporación GEO. Su actuación en los años noventa se dio básicamente en los municipios de Ixtapaluca, Cuautitlán, Ecatepec, Coacalco, Atizapán de Zaragoza, entre otros. En la presente década se han incorporado a estos proyectos municipios como Chicoloapan, Tecácac, Huehuetoca, Tultitlán, etc. Véase Esther Maya y Jorge Cervantes (coords.), (2005), *La producción de vivienda del sector privado y su problemática en el municipio de Ixtapaluca*, UNAM, Plaza y Valdés.

sas 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 generándoles 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.

Nuevo papel de los organismos de vivienda: conformar una demanda solvente

Si los lineamientos de los organismos internacionales han planteado que el Estado debe dejar de lado la producción, el financiamiento y el mantenimiento de viviendas para ocuparse de mejorar la eficacia del mercado inmobiliario y crear las condiciones habitacionales para los sectores más pobres, esto ha devenido en la transformación de los organismos de vivienda, convirtiéndolos en instancias para que obtengan ganancias y operen como si fuesen empresas privadas. De esta forma, desde 1989 el presupuesto otorgado a los institutos de vivienda se reduce significativamente, y en un contexto de libre mercado y de apertura comercial y financiera, la política habitacional mexicana se libera, permitiendo, de esta manera, una mayor intervención de los agentes privados financieros, promotores y constructores.

Es decir, se trata de hacer “más eficaces” a los organismos de vivienda, y esto solamente es posible buscando la recuperación de los préstamos habitacionales, más los intereses derivados de ellos como los principales vehículos para financiar nuevos créditos. Por ello, en los últimos años los organismos de vivienda han replegado cada vez más sus ámbitos de competencia y su función se reduce a *conformar una demanda solvente* que permita el acceso de la población a las viviendas producidas por la promoción inmobiliaria privada.

Esta limitada actuación que se les otorga a los organismos de vivienda se esconde en el eslogan sobre la mayor libertad de elección de la vivienda por parte de los beneficiarios, la mayor transparencia en el proceso

de otorgamiento de créditos y la simplificación de los trámites.⁵

Antes el Infonavit y el Fovissste edificaban sus viviendas mediante la contratación de empresas constructoras y despachos privados, que eran vigiladas por las áreas técnica y social de los organismos habitacionales, sin embargo, actualmente no existe ese estricto control constructivo y las empresas tienen libre juego sobre la calidad de materiales y construcción.

La atención prioritaria que se está dando a los sectores de población que reciben más de cinco salarios mínimos como consecuencia de la manera de actuar de los promotores privados, del tipo de producto que ofrecen y de las características del financiamiento en que se lleva a cabo el proceso de producción habitacional, constituye otro indicio del cambio de orientación de la política de vivienda mexicana.

La nueva política habitacional y la calidad de vida de la población

Como señalamos antes, 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 con-

⁵ En este marco se elaboró un portal de Internet de la Bolsa de Vivienda de Interés Social, con el fin de transparentar y mostrar completa la oferta de vivienda por parte del Infonavit, el Fovissste, la Sociedad Hipotecaria Federal, Fonhapo y Sedesol. Esto significa información suficiente, transparente y ágil para que la población adquiera su casa o departamento donde más le convenga y de acuerdo con su preferencia y capacidad adquisitiva.

juntos habitacionales⁶ 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 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 m².⁷ No

⁶ Por ejemplo, en la ZMCM se encuentran conjuntos como San Buenaventura (del Consorcio ARA), localizado en el municipio de Ixtapaluca, con poco menos de 20 mil viviendas. En el mismo municipio se localiza Ciudad Cuatro Vientos con más de 15 mil. En Chicoloapan se está construyendo un conjunto de 60 mil viviendas.

⁷ En el conjunto de Chicoloapan encontramos la oferta de vivienda de 35 metros cuadrados.

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*.⁸ 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 analizar la calidad de vida de la población que ha adquirido una vivienda de interés social producida por los promotores inmobiliarios privados es importante partir del concepto *vivienda*. Tradicionalmente se le ha concebido como un espacio integrado por paredes y techo y cuya función principal es la protección y el resguardo del medio ambiente, sin embargo, esta definición es muy limitada ante la diversidad de atribuciones y funciones que toda vivienda debería cumplir. De ahí que considerar un *concepto integral de vivienda* implica no sólo tomar en cuenta las características físicas de ésta, sino también su entorno y el lugar en donde está emplazada y, principalmente, la manera en que

⁸ Lo que Daniel Hiernaux y Alicia Lindon denominan el ideario de modernidad o utopía del hábitat periférico, “Repensar la periferia: de la voz a las visiones exo y egocéntricas”, en Adrián Guillermo Aguilar (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, Instituto de Geografía, PUEC, CRIM-UNAM/Conacyt/Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, pp. 413-443.

las personas significan el espacio habitacional a través de su experiencia cotidiana.

Para intentar comprender el impacto que esta opción habitacional ha tenido en las familias, partimos de una serie de encuestas que se levantaron desde el 2002 en un total de seis grandes conjuntos de la periferia metropolitana de la ciudad de México producidos por diferentes empresas inmobiliarias. También levantamos registros fotográficos y entrevistas en profundidad.⁹ Y, tomando como base el concepto integral de vivienda, el análisis lo dividimos en los siguientes aspectos:

- Localización.
- Equipamiento.
- Vivienda: materiales, espacios y servicios.
- Valoración de la experiencia habitacional.

Localización

Como hemos señalado, 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

⁹ Las encuestas fueron levantadas por alumnos del posgrado en Arquitectura de la UNAM, en el marco del Proyecto de Investigación Laboratorio de habitabilidad de la vivienda urbana, el cual cuenta con recursos de un PAPIIT-UNAM, bajo la coordinación de la Dra. Esther Maya y el Dr. Jorge Cervantes, la autora forma parte de dicho grupo de investigación. Las entrevistas en profundidad fueron levantadas por alumnos de la licenciatura en Sociología de la UAM-Azcapotzalco bajo la coordinación de las profesoras Ana María Durán y María Teresa Esquivel.

de la ciudad. Estas distancias no sólo son físicas sino especialmente infuncionales, 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 aún más.

Justamente, para transportarse, las familias deben realizar fuertes inversiones no sólo de tiempo (dependiendo de su ubicación, pero en promedio detectamos que 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 del 22% del ingreso familiar en transporte).¹⁰ 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

¹⁰ Estos datos deben tomarse con sumo cuidado ya que varían dependiendo de la ubicación y la accesibilidad del conjunto.

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 relaciona 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; pues 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 dentro de un marco jurídico complicado, en perjuicio, una vez más, de la calidad de la vivienda construida.

Equipamiento

En el capítulo IV del Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, que entró en vigencia en marzo de 2002, se definen los requerimientos mínimos de equipamiento comunitario. En los conjuntos estudiados encontramos que la dotación del equipamiento se llevó a cabo considerando los estándares mínimos necesarios, como si se tratara de fraccionamientos y no verdaderas ciudades por la magnitud que alcanza su peso poblacional.¹¹ Cabe señalar que en su gran mayoría estos conjuntos están habitados por familias jóvenes (cuyo jefe de hogar tiene en promedio menos de 40 años), con una diná-

¹¹ Véase al respecto Maya, “La importancia de los equipamientos de uso colectivo en los conjuntos habitacionales: el equipamiento urbano en San Buenaventura”, en Maya y Cervantes (coords.), *op. cit.*

mica 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. En las encuestas se detectó que alrededor de 15% de las familias realiza actividades económicas dentro de la vivienda, en su mayoría se trata de un comercio. Generalmente 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.

Vivienda: materiales, espacios y servicios

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 m². 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 socorrida en 14% de los hogares y es resultado no sólo del reducido número de cuartos, sino del tamaño de los mismos.

Hay que añadir 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.¹² 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.

¹² Es importante apuntar que en septiembre de 2005 se firmó un convenio de concertación para promover y fomentar las condiciones para que las familias tengan acceso a la adquisición de bienes para el equipamiento de la vivienda mediante créditos preferenciales. A través de la creación del Instituto Mexicano para el Equipamiento de la Vivienda (IMEVI), se beneficiarán los trabajadores mexicanos que deseen amueblar y equipar sus viviendas.

En cuanto a los servicios de la vivienda, si bien todas ellas tienen conexión de agua entubada, existen fuertes carencias de abasto, así lo manifestó 70% de los entrevistados, quienes reciben el vital líquido sólo unas horas al día. En algunos conjuntos se detectaron 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, seis de cada 10 familias dijeron haber encontrado problemas en la construcción, particularmente humedad y defectos estructurales.

No podemos dejar 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, casi dos de cada 10 familias entrevistadas han transformado o ampliado su vivienda, a pesar de los reglamentos establecidos por las constructoras.¹³ Estas modificaciones a las viviendas gene-

¹³ Las empresas inmobiliarias hacen una normatividad muy rígida para reglamentar el uso de los diferentes espacios de los conjuntos habitacionales, así como para garantizar la conservación no sólo de sus condiciones materiales, sino también de la imagen urbana. Esta normatividad establece la prohibición de modificar las fachadas de las viviendas en cuestión de diseño, materiales, textura o color, así como de construir en el área de copropiedad. Tampoco está permitido levantar bardas y muros y realizar cualquier tipo de construcción y ampliación en el frente de las viviendas ya que se considera un espacio exclusivo para estacionamiento. El Régimen

ralmente 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 demás vecinos.

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 se buscó esta nueva vivienda es la propiedad,¹⁴ 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.

de Propiedad en Condominio establece también que las viviendas están destinadas exclusivamente al uso habitacional, por lo que prohíbe llevar a cabo cualquier modificación o cambio de uso del suelo en éstas.

¹⁴ ocho de cada 10 familias son propietarias y sólo entre 3 y 5% ya terminó de pagarla.

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.

Reflexiones finales

1. La actual política habitacional mexicana se caracteriza por el papel protagónico otorgado a la iniciativa privada para la construcción de vivienda social en un contexto de retiro y de débil participación del Estado en la supervisión de la calidad, los procesos constructivos y las dimensiones que adquieren las viviendas. Si bien no se puede negar que se han alcanzado las metas cuantitativas, es muy cuestionable que este tipo de viviendas estén proporcionando bienestar a las familias que han sido beneficiadas con un crédito.
2. La atención prioritaria que se está dando a los sectores de población de ingresos mayores a los 4.5 salarios mínimos como resultado de la manera de actuar de los promotores privados, del tipo de producto que ofrecen y de las características del financiamiento en que se lleva a cabo el proceso de producción habitacional, constituye otro indicio del cambio de orientación de la política de vivienda mexicana, orientación que ha perdido su dimensión social.
3. Podemos afirmar que son los promotores inmobiliarios privados, particularmente los de los grandes consorcios, quienes se han convertido en los

principales beneficiarios de la nueva política habitacional, al generárseles las condiciones propicias para obtener jugosas ganancias y monopolizar el mercado de vivienda de interés social.

4. Problemas de localización, accesibilidad, inversión de tiempo y dinero para vincularse con la ciudad, la falta de equipamiento, las reducidas dimensiones de la vivienda y la cuestionable calidad de los materiales y sistemas constructivos empleados en su fabricación, entre otros elementos, afectan de forma negativa la vida cotidiana de las familias. Si bien, elementos como la propiedad, el diseño de las casitas, la tranquilidad y seguridad de las periferias son factores que, por el momento, contribuyen a que las personas sientan gusto por esta opción habitacional, la propia dinámica demográfica y el cambio de ciclo familiar constituyen factores que indudablemente impactarán de manera negativa los elementos en que las familias fincan actualmente su satisfacción residencial.
5. La vertiginosa transformación de las viviendas y del conjunto, no sólo afecta el paisaje urbano, sino, fundamentalmente, trae consecuencias estructurales por el tipo de material empleado y por la carencia de supervisión constructiva, lo que desvaloriza las propiedades impactando el patrimonio de miles de familias. De esta forma, las modificaciones a las viviendas no deben tomarse como hechos aislados ni ser ignoradas por quien intente evaluar la política habitacional; antes bien, constituyen un indicio irrefutable del fracaso de este tipo de opción habitacional, al ser reflejo de las necesidades reales sentidas por

la población ante la falta de equipamiento y las reducidas dimensiones de las viviendas.

6. No podemos dejar de lado que a través de estos megaproyectos, la promoción inmobiliaria privada está generando la expansión indiscriminada de la mancha urbana y conformando una nueva modalidad no sólo de paisaje urbano, sino fundamentalmente de modo de vida, presente cada vez más en nuestra realidad mexicana.
7. Sostenemos que la política habitacional debe partir de un *concepto amplio e integral de vivienda*; es decir, no se puede seguir concibiendo a la vivienda sólo como cuatro paredes y techo, hay que incluir en su concepción la diversidad de actividades cotidianas que ésta debe permitir realizar a la familia en forma cómoda y segura. Además, en este concepto integral hay que tomar en cuenta tanto el entorno urbano que rodea a la vivienda como su localización. Se trata de *construir ciudad* y no sólo un número desmedido de viviendas. Se trata, justamente, de dotar de viviendas integradas en espacios urbanos que permitan a la población construir identidades y generar sentimientos de arraigo y pertenencia con su territorio y, sobre todo, vivir formando parte de la ciudad.

Vivienda en el país, tarea inconclusa

Salomón Chertoriwski Woldenberg

Centraré este trabajo en los retos que enfrenta la vivienda económica y esbozaré algunas directrices con base en la experiencia que como empresa dedicada a desarrollar una alternativa de vivienda de ese tipo hemos concebido.

No repetiré los datos que ya antes se han descrito, salvo, quizá que de hoy al 2020 se requerirán más de 13 millones de viviendas, por la transformación del perfil demográfico que el país vivirá en los próximos 40 años. Al ritmo actual se podrán construir –únicamente– ocho millones, y si sumamos a esto el déficit acumulado, tenemos una importante meta que atender, en particular respecto a las familias de menores ingresos (las que ganan menos de tres salarios mínimos mensuales) ya que hoy todavía no existen mecanismos –sustentables, no sólo opciones de mercado–, es decir, programas públicos que puedan perdurar a lo largo del tiempo.

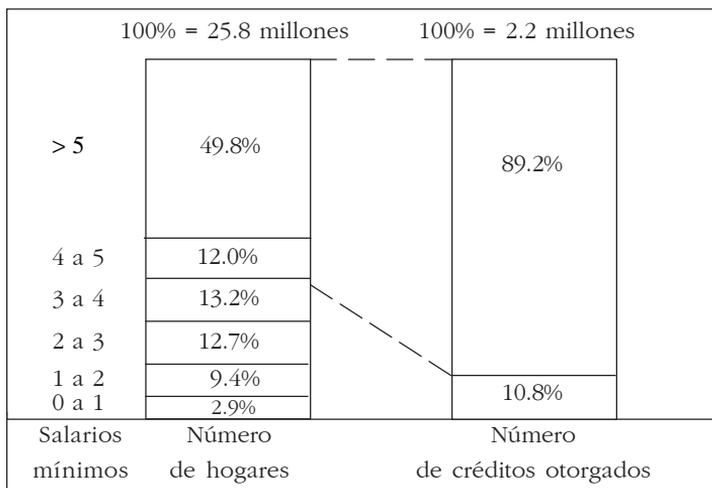
Si separamos a las familias del país por niveles de ingreso, en términos de salarios mínimos, como se pue-

de apreciar en la Gráfica 1, veremos que 50% de éstas tiene ingresos menores a los cinco salarios mínimos, pero que las familias que ganan más de cuatro salarios son las que se quedan con casi 90% de todos los créditos que se otorgan en el sistema, no nada más de las instituciones de financiamiento públicas, sino también de las privadas.

Con el esfuerzo emprendido a lo largo de esta administración, se ha impulsado de manera decidida, y es justo reconocerlo, la construcción de vivienda. Entre los puntos negativos o colaterales a este aumento en la actividad del mercado, tenemos que se ha dado un encarecimiento en el precio promedio de las viviendas, tanto en la que se construye como parte de grandes desarrollos como en la que se construye de manera privada, así como en la autoconstrucción.

¿Por qué se ha encarecido el precio promedio de la vivienda y por qué este incremento y las variables que

Gráfica 1



lo provocan alejan todavía más las posibilidades de tener vivienda económica? Revisaré las que a mi juicio son las tres cuestiones que pudieran explicar este fenómeno: *a)* derechos de propiedad ineficientes; *b)* excesivos trámites y permisos, y *c)* insuficiencia de servicios e infraestructura básica.

En lo que se refiere a los *derechos de propiedad*, existe un terreno minado para garantizar la propiedad efectiva de un terreno. Hay mucho enredo, y confusión en torno a los diferentes tipos de propiedad, como la ejidal, comunal, y privada. Simplemente la propiedad privada es un galimatías; es decir, los registros públicos de la propiedad en el país no almacenan y no censan de manera efectiva la propiedad de la gente.

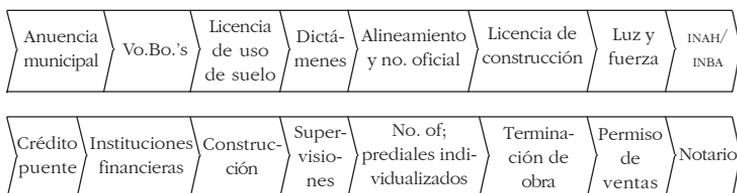
Hay errores, manejos ineficientes, fraudes, casos de dobles escrituraciones, folios duplicados, problemas de invasiones; y todo este enredo, en términos de los derechos de propiedad sobre la propiedad privada, amplía las posibilidades de corrupción.

Por otro lado, en cuanto a trámites y permisos, hay un largo camino marcado por la “tramitología” y la burocracia que inicia desde la pretensión de compra de un terreno hasta escriturar la vivienda.

Los desarrollos de vivienda es la alternativa para las empresas desarrolladoras de este ramo, sobre todo para las pequeñas iniciativas, que están tratando de hacer cosas diferentes, cosas más sociales, más humanas, que procuren la calidad y el bienestar de la gente. Así, el único camino efectivo que tienen estas empresas para desarrollar vivienda es a través de los desarrollos. Y éstos requieren de muchos trámites y permisos para ser realizados.

Un ejemplo sencillo: para desarrollar 60 viviendas —que no es un macro-conjunto, sino un conjunto que

todavía no toca los temas de impacto ambiental, en fin, un conjunto sencillo—, se empieza con las anuencias municipales, los vistos buenos del municipio, la licencia de uso de suelo, los dictámenes de factibilidad, el alineamiento y número oficial, y la licencia de construcción.



Posteriormente, negociar con la Compañía de Luz y Fuerza, y después con el INAH y con el INBA. Luego, para obtener un crédito puente con las instituciones financieras, hay que integrar carpetas (financieras, técnicas, legales) durante la construcción y la supervisión. Supervisa el municipio, supervisa el Estado, la institución que te esté otorgando el crédito puente, en fin. Después, ya para terminar, el número oficial, prediales, las individualizaciones, la terminación de obra, permisos de venta, también el notario con todo el papeleo, etcétera. Es una *vía crucis* todo lo que hay que pasar. Tiene que ser un muy buen negocio, para aventarse el reto.

Finalmente, en cuanto a servicios de infraestructura básica, los principales problemas son el déficit en infraestructura hidráulica (agua y drenaje) y los problemas respecto a la capacidad instalada y los procesos de conexión a servicios eléctricos. Por otra parte, las grandes inversiones en zonas con servicios que no han sido densificadas, es decir, las colonias urbanas y semiurbanas en el país, que tienen una buena cantidad de

sus terrenos privados todavía baldíos o en proceso de construirse pero que ya cuentan con servicios e infraestructura básica y, por otro lado, los grandes desarrollos en la periferia, los cuales requieren de nuevos servicios. Al final, se tiene que se han duplicado los costos en esta gran inversión que los municipios ya han realizado, y que en muchos nos se aprovecha.

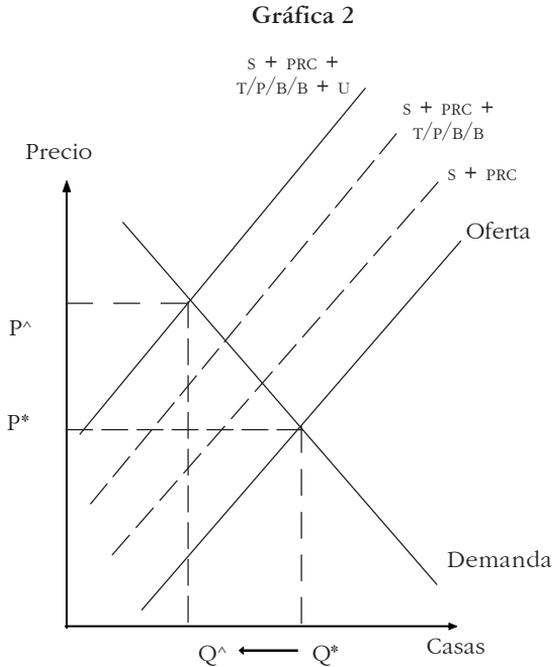
Asimismo, pagos algunas veces excesivos por cuenta de los desarrolladores, porque al construir en periferia quien lo hace tiene que asegurar los servicios; y como una *posdata*, en todo esto, también, se abre un espacio de posible corrupción.

Todo lo anterior, sumado, hace que los tres costos para las empresas de vivienda que participan en el mercado y que acabo de mencionar, al final desplazan la curva de oferta hacia la izquierda, lo que genera que se eleve el precio y termine siendo mayor al que en el análisis previo el desarrollador había calculado para vender. Al final de la historia, los costos –posiblemente extraordinarios– en derechos de propiedad y en los trámites y permisos provocan que la empresa que entra al mercado a desarrollar vivienda por primera vez, omita el cálculo inicial de los mismo, se enfrente a variables que no había considerado presupuestalmente o, ya que todo está listo para terminar la obra, no se pueda conectar a la red de agua aunque haya tenido la anuencia municipal, el permiso y la factibilidad. En resumen, el precio al que tendría que vender si hubiera contemplado o conocido estos costos, sería más alto.

¿Qué sucede después? En los siguientes desarrollos que planifique una empresa, tras haber vivido estas situaciones que incrementan los costos, considerará presupuestos como si todo fuera a pasar *de facto*, y como no quiere volver a perder, entonces incrementará

el precio de la vivienda amortiguando esta posibilidad de pérdida.

Por lo tanto, se subestima al principio y se sobreestima después. El resultado es: precios más altos en promedio por vivienda ofertada.

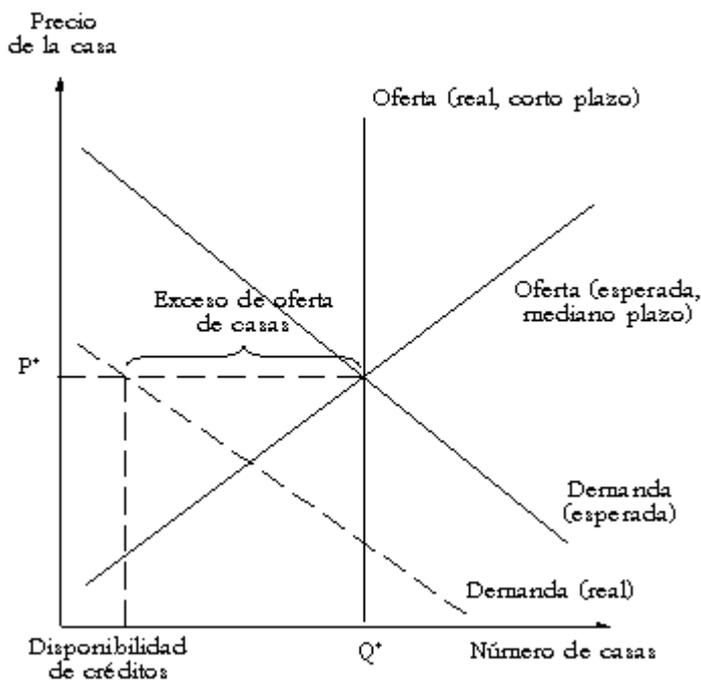


Otro de los factores que ha generado el alza en el precio promedio de la vivienda es que los desarrolladores generalmente realizan sus planes financieros considerando la demanda esperada y no la demanda real por viviendas. Esta última es la demanda que contempla los créditos que hay en el mercado. ¿Cómo es posible que en la misma semana en el periódico *Reforma* aparezca que hay una sobreoferta de 50 mil

viviendas en el Estado de México, pero por otro lado en el *El Universal* aparezca que hay una necesidad de millones de viviendas insatisfechas.

Sin embargo, las dos afirmaciones son correctas, lo que sucede es que uno se está yendo a la necesidad y el otro está contemplando la demanda efectiva, es decir, con créditos. Si los desarrolladores tomaran en cuenta cuántos créditos se van a ofrecer por región, entonces calcularían mejor cuántas viviendas van a construir. En lugares como la periferia de la Zona Metropolitana del Valle de México, el desarrollador ha tomado la decisión de hacer más casas de las que es posible financiar, porque tiene la esperanza de que el gobierno federal

Gráfica 3



apoyará el negocio. En un mercado común y corriente, lo que debería pasar con esto es que se redujera el precio de las viviendas, para desplazar el inventario, pero aquí tal pronóstico no sucede.

Es justo reconocer que, efectivamente, las instituciones de fomento a la vivienda, como Infonavit, Fovissste, la transformación de Fovi a la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), han sido muy positivas, y que el Infonavit ha trabajado de manera más eficiente; sin embargo, todos estos esfuerzos, al menos la mayor parte de ellos, han estado concentrados de lado de la demanda, lo que genera el mejoramiento en el número de créditos otorgados; es un desplazamiento de la demanda a la derecha, lo que genera que el precio se vaya para arriba.

En resumen, los tres factores antes descritos, en conjunto, tanto en lo que afecta la oferta como lo que atañe a la demanda del mercado de vivienda, empujan el precio promedio de la vivienda por encima del que debería de ser en el equilibrio de un mercado mejor comportado, alejando aún más la posibilidad de generar vivienda económica en forma sustentable.

El gobierno y la Conafovi han tratado no sólo de impulsar acciones a favor de la demanda a través de la mejora en el financiamiento, sino también acciones conducentes a mejorar la oferta, modernización de los registros públicos de la propiedad, simplificación de trámites y permisos, transparentar los procesos, mejorar la oferta de servicios de infraestructura básica, etc. Pero no ha sido suficiente.

Esfuerzos para desarrollar vivienda económica, los hay: el Infonavit otorgó el año pasado 122 mil créditos para vivienda económica, ahora enfocada a personas en el rango de los dos a los 3.9 salarios mínimos,

aunque casi todos dichos créditos están más cercanos al 3.9 que al dos.

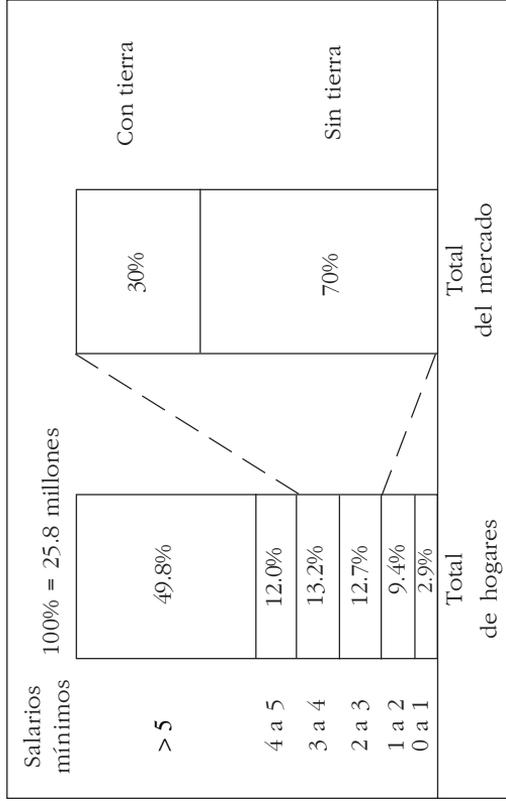
Programas como Tu Casa, de Sedesol y Fonhapo, en general representan un buen esfuerzo, un buen trabajo, pero al final de la historia dependen de subsidios importantes, que requieren de la buena voluntad de estados, municipios y la federación para coordinarse, para otorgar tierra, para agilizar permisos. Así, todavía no hay un mecanismo sustentable para asegurar vivienda a quien cotiza al Infonavit y gana poco, no hay un mecanismo que le permita tener acceso a una vivienda si no es bajo uno de estos esquemas de subsidio, que, otra vez, no son sustentables en el sentido que necesitan la venia y la colaboración de muchas entidades que los complican eventualmente.

Una posibilidad que pudiera ser interesante es la siguiente. A partir de una investigación propia, en el 2001, nos dimos cuenta de que si bien para las familias que ganaban menos de dos salarios mínimos la única solución viable era a través de programas de gobierno que subsidiaran la adquisición de la vivienda, había un segmento, entre los dos y quizá los cinco salarios mínimos, de las familias que si bien podrían tener un crédito, no podían acceder a él porque tampoco había oferta de vivienda en el mercado; es decir, había un problema sí de mecanismos de financiamiento, pero también había un problema de oferta de vivienda de bajo costo.

Una de las tareas del estudio, era conocer cuántas familias en el rango de ingreso determinado y que necesitaban una vivienda, eran dueñas de un pedazo de tierra.

Nuestra investigación arrojó que alrededor de 30% de dichas familias eran dueñas de tierra. No quiere decir que tenían papeles sobre esa propiedad, pues

Gráfica 4



muchas eran ilegales, mas no en el sentido de haber invadido el predio, sino en el sentido de que, no tenían papeles registrados, es decir, no tenía una escritura formal.

Es éste el espacio y la ventana de oportunidad que buscábamos, porque ese 30% tiene un activo; la tarea era aprovechar los terrenos de la gente, tomando en cuenta muchas cosas que creíamos que eran virtuosas en su momento: las familias dueñas de tierra no se van a desarrollos gigantescos; aunque tarden entre cinco y 15 años en construir su vivienda, no se van a otro espacio, habitarán siempre ese terreno donde han fincado sus esperanzas y sus posibilidades.

Estas familias llegan a gastar entre 9 y 30% de sus ingresos mensuales, en la vivienda que deciden construir; es decir, de millar en millar de *blocks*, de bolsa en bolsa de cemento, durante muchos años van construyendo y van ahorrando parte importantísima de sus ingresos en un activo que al final de la historia no va a tener un valor de mercado, porque si el terreno donde construyeron no tiene un título de propiedad formal y además nadie certificó el proceso constructivo y la calidad de la vivienda, en términos estrictamente de mercado legal, al final esa vivienda no se podrá hipotecar, no se podrá vender con una escritura. En resumen, muchas familias en el país invierten una gran parte de su ingreso, pero es un ahorro que queda completamente hundido, porque ese patrimonio no puede acrecentarse.

Lo que nosotros intentamos entonces fue incidir en los terrenos de la gente, con nuevos materiales, más ligeros, más accesibles, para que pudieran participar en la autoconstrucción de sus viviendas pero en terrenos aislados, lo cual minaba las posibilidades de hacer

estos desarrollos en serie, pero facilitaba la construcción y adquisición de un primer módulo, y el ingreso permitía ir construyendo en etapas otros módulos. Este esfuerzo involucraba financiamiento, ahorro en la escala que se transmitía al cliente y certificado de construcción de la vivienda; y el primer módulo, de 35 metros cuadrados –que es un módulo, no una vivienda– costaba 50 mil pesos.

Esto ya podía ser accesible para la gente que era dueña de su terreno y que ganaba dos salarios mínimos; ahora sí, su crédito podía alcanzar, al fin.

Pero bueno, la realidad es que este proyecto fracasó. Quizá lo más rico de la experiencia es que después de todo el esfuerzo, sí construimos casas, algunas incluso con el apoyo del Infonavit. Los problemas fueron sobre todo por los derechos de propiedad, porque nosotros pensábamos utilizar la tierra como hipoteca para aumentar el crédito y la posibilidad de la vivienda que de ahí se gestara. Nos metimos con los organismos estatales, en los estados donde hay organismos encargados de regularizar la tierra privada, porque no en todos los estados de la República se encuentran. Como ejemplo, en una colonia específica donde había varios terrenos diseminados, con gente que quería construir, que tenía acceso a un crédito del Infonavit o del Fovissste, no pudimos pasar la barrera de los derechos de propiedad.

Por otra parte, las instituciones federales de vivienda querían participar, y trabajamos de cerca con el Infonavit, con el Fovissste, en ese entonces con el Fovi, pero las estructuras, las reglamentaciones estaban demasiado estrictas y fue difícil moverse a esquemas más flexibles que permitieran al final un asunto como el planteado.

De las instituciones de crédito privadas, pues ni hablar, no hay nada qué decir ahí; apenas ahora están entrando otra vez a otorgar créditos, pero en ese momento había un conservadurismo absoluto y en un mecanismo de financiamiento novedoso, no probado, no se iban a arriesgar.

Por último, los materiales prefabricados que propusimos no fueron aceptados por las familias. Entraban en la casa, tocaban y decían: “esto no es una casa, es una maquetota, se la va a llevar el viento”. Sin embargo, las casas estaban absolutamente probadas en términos acústicos, de resistencia, de sismo, incendio; en conclusión, eran unas buenas construcciones, pero la gente simplemente no lo aceptaba. Nos cuestionaban la durabilidad, la flexibilidad que el material prefabricado no te permite. A pesar de que tenían ventanas en sus casas, la gente decía, “sí, pero aquí la pared también me la rompen”. Fue muy difícil trascender la barrera cultural en términos de nuevos materiales.

En conclusión, los gobiernos (federal, estatales y municipales) deben intervenir de manera más efectiva en disminuir los costos de edificación de las viviendas, y para un segmento de la población que hoy no tiene acceso a un financiamiento claro ni a un producto en el mercado, vale la pena, en estos espacios de análisis, recordar y volver a incluir en la agenda de discusión que hay cerca de dos millones de familias que necesitan una vivienda y que son dueñas de un terreno. Ese ahorro, ese activo, no lo podemos soslayar, y tenemos que buscar la forma de aprovecharlo.

¿Política de vivienda o política de construcción?

Priscilla Connolly Dietrichsen

Introducción

Este trabajo plantea que el mejoramiento de las condiciones habitacionales de la población no se logrará con una política habitacional enfocada principalmente hacia el fomento de la construcción de vivienda nueva. Partiendo de la necesidad de una definición de *vivienda digna y decorosa* que va más allá de los indicadores censales de rezago o carencias, expone algunas de las deficiencias en el cálculo de las necesidades de vivienda actualmente empleado para justificar la construcción de vivienda nueva. Estos problemas tienen que ver en parte con las limitaciones de los indicadores censales para evaluar las condiciones habitacionales. De mayor importancia son los errores en el supuesto de que la actual oferta de nueva vivienda corresponda en precio, características y ubicación con las necesidades habitacionales. Estos errores, incluso, podrían llevar a una crisis en el sector con severas repercusiones macroeconómicas. La ponencia termina proponiendo

algunas medidas que debe contemplar una política habitacional, comprometida con la dignificación de la vivienda, tanto la existente como la que se produce.

El trabajo pretende exponer los errores de una política habitacional cargada principalmente hacia el fomento de la construcción de vivienda nueva. Asimismo, propone algunas vías alternativas por donde el Estado podría incidir de manera más eficaz en el mejoramiento de las condiciones habitacionales en el país. Los planteamientos no son nuevos. Desde hace mucho tiempo hemos criticado la política habitacional concebida en términos del fomento financiero a la construcción de viviendas. La diferencia ahora es que, desde hace seis u ocho años, tal política ha tenido éxito en sus propios términos; la cantidad de viviendas construidas se ha multiplicado geoméricamente, modificando para siempre el paisaje nacional. No estoy sola al plantear dudas acerca de los riesgos acarreados por este auge constructivo; parece existir consenso amplio en torno a la crítica de los resultados de la política actual, especialmente por la calidad de los espacios habitacionales creados, por sus impactos ambientales y, últimamente, por preocupaciones de índole macroeconómica. Sin embargo, en este año de campañas electorales, las pocas propuestas que se han escuchado a propósito de la agenda habitacional siguen otorgando una importancia primordial al número de nuevas viviendas que se piensa construir anualmente. Es por ello que insistimos en el tema: una política habitacional tiene que hacer mucho más que fomentar la construcción de vivienda nueva.

Política para viviendas dignas o cálculo de rezagos: ¿dónde está el problema?

El artículo 4º, párrafo 6º, 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, 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 caso de otros preceptos constitucionales como la salud y el empleo, el Estado tiene que garantizar algo que no está definido.

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*. Por ejemplo, para la Conafovi *rezago* es el “número de viviendas que por sus características de ocupación (hacinamiento), y por los componentes y materiales utilizados en

la edificación (deterioro), no satisfacen un mínimo de bienestar para sus ocupantes”.¹ Concretamente, la vivienda rezagada es la que aloja más de 2.5 habitantes por cuarto y cuyos materiales de muros y techos han rebasado su vida útil, según criterios estimados para cada tipo de material.² Este *rezago*, así calculado, más el número estimado de viviendas necesarias para alojar al incremento demográfico, equivale a las *necesidades de vivienda*. La solución de estas necesidades requiere de dos tipos de acción: vivienda nueva y mejoramiento, ambos relacionados con la construcción. Las cifras arrojadas por este ejercicio apuntan hacia la necesidad de construir unos 1.8 millones de viviendas nuevas y emprender 4.3 millones de acciones de mejoramiento para subsanar el rezago, más aproximadamente 730 mil viviendas nuevas y 403 mil acciones de mejoramiento para alojar al incremento demográfico. Si en 2006 se construirán más de 750 mil viviendas, como se nos informa, entonces podríamos suponer que en, poco tiempo, todos los mexicanos disfrutaremos de una *vivienda digna*.

Creemos que esto no es el caso, por los supuestos erróneos que subyacen el cálculo:

REZAGO + NECESIDADES POR NUEVOS HOGARES = DEMANDA DE NUEVA VIVIENDA + ACCIONES DE MEJORAMIENTO.

¹ Conafovi, *Rezago habitacional*, Secretaría de Desarrollo Social/Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (versión en disco compacto), 2004, p. 11.

² *Ibid.*, pp. 12-24.

Errores en la estimación de demanda

La información censal no es suficiente para conocer la calidad de las viviendas

El concepto de vivienda en el censo

Para empezar, las definiciones de *vivienda* manejadas por el INEGI en el Censo y por Conafovi en su cálculo de rezagos y necesidades son distintas. Una vivienda particular ocupada en el censo se refiere a cualquier espacio donde se realizan las funciones normalmente atribuidas a la vivienda, no a una forma de construcción.³ De hecho, en reuniones con representantes del INEGI, se ha comentado que en 2000 existían aproximadamente cuatro millones de viviendas adicionales en el país, es decir, un 20% de las viviendas censadas, que no se consideran como tal, ya que están desocupadas o son segundas casas, o bien, aparentan ser viviendas pero se destinan a usos no habitacionales. En

³ De acuerdo con el glosario del XII Censo General de Población y Vivienda, vivienda se define como el “Espacio delimitado normalmente por paredes y techos de cualquier material, con entrada independiente, que se utiliza para vivir, esto es, dormir, preparar los alimentos, comer y protegerse del ambiente. (Se considera como entrada independiente al acceso que tiene la vivienda por el que las personas pueden entrar o salir de ella sin pasar por el interior de los cuartos de otra). Cabe mencionar que cualquier espacio delimitado que en el momento del Censo se utilice para alojamiento, aunque haya sido construido para un fin distinto al de habitación (faros, escuelas, cuevas, bodegas, tiendas, fábricas o talleres), se considera como vivienda; sin embargo, los locales que hayan sido construidos para habitación pero que en el momento del Censo se destinan para usos distintos no se consideran como vivienda. Para el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, las viviendas se diferencian en particulares y colectivas”. Véase www.inegi.gob.mx

otras palabras, en términos estrictamente de acervos, realmente hace falta muy poca vivienda nueva.

Los indicadores censales no reflejan la calidad en cuanto a la mayoría de las dimensiones de una vivienda digna

La Conafovi contempla sólo dos tipos de variables censales, referidos al número de cuartos en relación con el número de habitantes y los materiales de muros y techos. El censo también arroja otros datos útiles para conocer el estado de la vivienda, tales como disponibilidad de agua, drenaje y otras instalaciones. Pero el censo realmente no refleja la adecuación de una vivienda en cuanto a protección de los elementos y estabilidad estructural –los materiales más bien indican si se trata de construcción tradicional o moderna–, ni mucho menos aporta información sobre las condiciones ambientales a su interior, la funcionalidad de las instalaciones o el acceso a medios que brinda por su ubicación. Todo esto remite a la necesaria discusión del significado de *vivienda digna*, pero no es posible limitar este concepto a número de cuartos y materiales de construcción.

Un corolario de este problema es que no todas las viviendas calificadas como *no rezago* en el censo son *dignas*. Otro corolario es que tampoco todas las viviendas clasificadas como *rezago* por el modelo, deben ser consideradas como *no dignas*.

¿Son *dignas* las nuevas viviendas construidas?

Tras de la definición de las *necesidades habitacionales* como el número viviendas nuevas y de acciones de

mejoramiento necesarias para satisfacer “un mínimo de bienestar para sus ocupantes” está el supuesto de que esta nueva vivienda y las acciones de mejoramiento efectivamente produzcan *viviendas dignas*. Hay serias dudas al respecto que se han expresado en esta compilación y en otros foros de discusión. Incluso, dentro de los propios criterios de *rezago*, es posible que una parte de las nuevas viviendas no pasen la prueba del hacinamiento. De todas maneras, habrá que revisar el criterio de 2.5 ocupantes por cuarto cuando éste mide 2.7 por 2.7 metros. Pero también se han señalado serias deficiencias de orden cualitativo en algunos grandes proyectos de vivienda de interés social nueva de reciente construcción, como falta de privacidad, insuficiente aislamiento térmico y acústico, inexistencia de servicios urbanos, etc. Por último, se han documentado problemas de acceso y deficiencias de transporte, debido a la ubicación extremadamente retirada de estos grandes conjuntos urbanos.⁴

En fin, queda la duda de si la vivienda producida masivamente en los últimos años por las desarrolladoras es más digna que la vivienda producida informalmente que pretende reemplazar.

⁴ Esther Maya y Jorge Cervantes (coords.), *La producción de vivienda del sector privado y su problemática en el municipio de Ixtapaluca*, Plaza y Valdés, México, 2005.

Los desajustes entre la oferta de vivienda y las necesidades y demanda habitacionales

La ubicación de las nuevas viviendas construidas no corresponde con la ubicación de la demanda y de las necesidades

La ubicación de la oferta de nueva vivienda se determina por factores como la disponibilidad de tierra, permisos negociados con municipios y la distribución geográfica de los bloques de créditos. No responde ni a la ubicación ni a las necesidades por rezago y aumento demográfico. Ni siquiera responde a la ubicación de la demanda efectiva. El Cuadro 1 resume y compara la ubicación, en términos del Sistema Urbano Nacional, de la oferta de vivienda financiada con créditos Infonavit en 2002 con la ubicación de las necesidades, calculadas con indicadores censales, y con la demanda efectiva de este tipo de vivienda, es decir, los derechohabientes de Infonavit. Cabe señalar que la vivienda desarrollada con financiamientos del Infonavit representó 63% de la oferta total de vivienda nacional en 2004 y 53% en 2005.⁵ Habrá que actualizar las cifras y hacer la prueba por ciudades, pero la tendencia general parece indicar que ha habido una sobreoferta significativa en las zonas metropolitanas, aglomeraciones urbanas y ciudades medias, una notable sub-oferta en ciudades chicas, y prácticamente una nula oferta en localidades rurales, a pesar de que a ellas les corresponde 23% de las necesidades de vivienda y 11% de la demanda efectiva.

⁵ Conafovi, Estadística de vivienda, en www.estadistica.conafovi.gob.mx 21/03/06, 2006a y www.conafovi.gob.mx 27-03-06, 2006b.

Cuadro 1
Desajustes entre ubicación de oferta y demanda de vivienda
Infonavit, octubre 2002

<i>Sistema urbano nacional</i>	<i>Oferta Infonavit</i>		<i>Necesidades y demanda</i>	
	<i>Núm. viviendas</i>	<i>%</i>	<i>Necesidades %</i>	<i>Demanda efectiva</i>
Zonas metropolitanas	368 230	56	38	48%
Aglomeraciones urbanas	134 532	21	14	16%
Ciudades medias	130 041	20	15	17%
Ciudades pequeñas	16 383	3	10	8%
No urbano	7 532	1	23	11%
Total	656 718	100	100	100%

Fuente: Priscilla Connolly, "La demanda habitacional", en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, Miguel Ángel Porrúa/UAM-A, México, 2006.

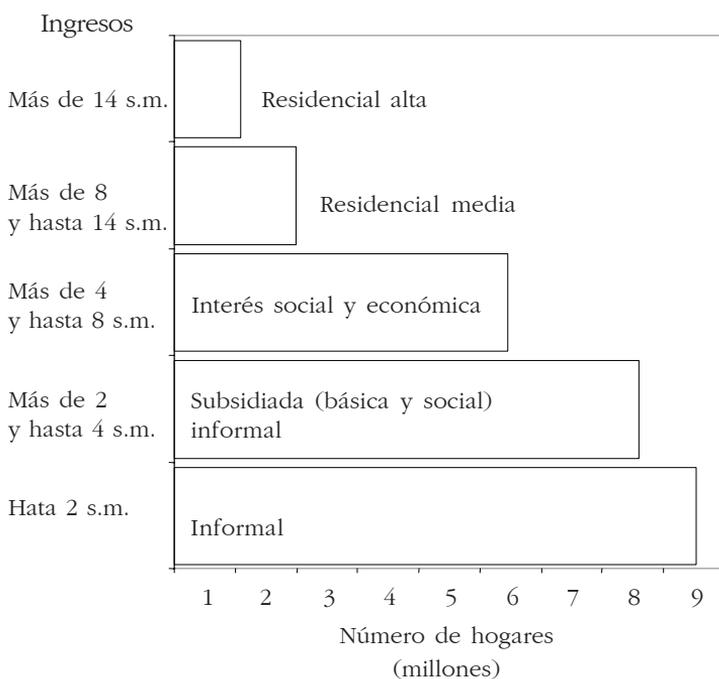
La oferta de vivienda financiada no responde ni a las necesidades ni a la demanda efectiva

Una de las críticas principales del sector académico a la política habitacional actual es la inaccesibilidad de los créditos para la población mayoritaria de bajos ingresos. Ello se debe tanto a los bajos ingresos como a su inseguridad laboral, lo que la hace no sujeto de crédito. Considerando únicamente el factor ingreso, de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2002, más de 40% la población nacional percibía ingresos menores a tres

salarios mínimos, que es el mínimo requerido formalmente para poder tener acceso a una vivienda básica, y más de 60% percibía menos de cuatro salarios mínimos, que es el nivel de ingresos requeridos en la práctica para tener acceso a la oferta de vivienda nueva actual.

En un estudio sobre la demanda habitacional,⁶ con datos censales de 2000, al combinar el factor ingresos

Gráfica 1
Distribución de la población por nivel de ingreso
y correspondencia con tipo de vivienda 2002



Fuente: ENIGH, 2002.

⁶ Priscilla Connolly, “La demanda habitacional”, en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, Miguel Ángel Porrúa/UAM-A, México, 2006.

con derechohabencia, se llegó a las siguientes conclusiones:⁷

- La tercera parte de los derechohabientes tiene ingresos familiares menores a tres salarios mínimos, lo que los excluye de la posibilidad de tener acceso a un crédito hipotecario, de acuerdo con las características actuales de la oferta.
- De los hogares pertenecientes al estrato de ingreso correspondiente a la demanda efectiva de la vivienda comercializada con créditos de Infonavit, Fovissste y similares, más de la tercera parte no es derechohabiente de dichas instituciones.
- Ello efectivamente reduce la demanda efectiva para vivienda financiada con créditos de los fondos de vivienda en aproximadamente una tercera parte.
- En cambio, la mayor parte de los derechohabientes de dichas instituciones pertenece a estratos de ingresos que, teóricamente, no buscan una vivienda de interés social.
- Las consideraciones anteriores suponen que la cantidad de derechohabientes se aumentará proporcionalmente con el incremento de hogares. A la luz del desempeño macroeconómico de los últimos años, esto es poco probable.

⁷ Estas conclusiones concuerdan a grandes rasgos con lo planteado en el estudio de Softec coordinado por Sara Topelson, *El estado de la vivienda en México, 2005*, Cidoc/Shf/Conafovi/Sedesol, México, 2006, pp. 20-21.

No hay oferta que responda a las necesidades reconocidas de “acciones de mejoramiento”

De acuerdo con las estimaciones del propio Conafovi, 58% del rezago, o 2.5 millones de viviendas, requiere acciones de mejoramiento. Al mismo tiempo, 35% de las necesidades por reposición, equivalentes a 403 mil viviendas, también debe ser solucionado de la misma manera.⁸ Sin embargo, las instituciones de vivienda, sobre todo las del gobierno federal, prestan escaso apoyo a las acciones de mejoramiento. De acuerdo con los resultados preliminares del Programa Sectorial de Vivienda para 2005, sólo 17% de los créditos otorgados era para mejoramiento. Y en 2004, 75% de los créditos correspondientes al 97% de los recursos financieros se destinó a la vivienda completa terminada.⁹ Por otra parte, sólo 12% de estos créditos se aplicó en la adquisición de vivienda usada en 2004: año en que mayores apoyos se han dado para cubrir esta necesidad.¹⁰

De lo anterior se desprende que, ni siquiera en sus propios términos, la política habitacional está respondiendo a las necesidades detectadas. Sin duda alguna, tenemos una política habitacional que prioriza, y por mucho, la construcción de vivienda nueva; esto, a pesar de que la demanda y las necesidades de vivienda nueva son limitadas, sobre todo en relación con la demanda y las necesidades de otros tipos de acción posibles. La desatención a estas necesidades, a la ubicación de las mismas, a los requerimientos de precio y términos de acceso, está conllevando en la actualidad a la

⁸ Conafovi, en www.conafovi.gob.mx 21/03/06, 2006c.

⁹ Conafovi, *op. cit.*, 2006b.

¹⁰ Topleston, *El estado de la vivienda...*, *op. cit.*, p. 23.

saturación del mercado de vivienda nueva completa. Como señala Topelson:¹¹

Para los hogares con prestaciones [...] la demanda potencial de vivienda está cubierta casi en su totalidad, exceptuando aquellos hogares con ingresos menores a dos salarios mínimos mensuales. En contraste, para los hogares sin prestaciones, se observa una fuerte desatención para las familias con ingresos menores a 2 salarios mínimos y para las que se encuentran entre 6 y 9 salarios. Asimismo, el sector rural se encuentra prácticamente desatendido por los esquemas tradicionales de financiamiento.

Algunos riesgos de la sobreproducción de vivienda terminada

Sin duda, el gran auge en la construcción de vivienda en los últimos años se debe en parte a la reorganización de los institutos de vivienda, como parte de una política habitacional encaminada a sanear sus finanzas y a atraer inversiones del sector privado. Empero, tal auge no habría sido posible sin dos condiciones adicionales: la estabilidad monetaria y la consolidación del sector de las desarrolladoras de vivienda.

Si la estabilidad monetaria es una condición necesaria y factor determinante del flujo financiero hacia el sector de la vivienda, lo inverso es menos cierto. El auge en el sector de la vivienda no garantiza la estabilidad financiera. Por el contrario, una crisis en el sector de la producción habitacional, entre otras cosas por una sobreoferta de casas nuevas, bien podría desesta-

¹¹ *Ibid.*, p. 34.

bilizar los indicadores macroeconómicos. Sin embargo, la sobreoferta temporal o geográfica de vivienda no es el único motivo de preocupación ya que, al igual que el sector inmobiliario en general, el valor de las vivienda puede repentinamente desplomarse, como suele ocurrir a lo largo de la historia en todo el planeta.

Si consideramos el otro factor de éxito del auge constructivo, el buen desempeño de las desarrolladoras de vivienda, es evidente que su éxito es sintomático de altas ganancias. Esto se explica por un lado en el flujo abundante de financiamientos otorgados y/o garantizados por los renovados institutos de vivienda. También, en algunos casos, la mayor industrialización de los procesos de construcción ha contribuido a la mayor rentabilidad de la producción habitacional. Pero no se debe olvidar un ingrediente muy importante de las ganancias inmobiliarias, en general, y de las desarrolladoras de vivienda en particular, a saber: la renta del suelo. Ganancias extraordinarias generadas no por los procesos económicos específicos, sino por la economía en general, la renta del suelo y su concretización en la forma de los valores inmobiliarios, pueden esfumarse rápidamente, tal como ocurrió en México en la década de los ochenta y después de diciembre de 1994. Pero en esos casos, el rompimiento de la burbuja inmobiliaria fue resultado de la crisis financiera en otros ámbitos. Puedo suceder, tal como ocurrió a principios de los años setenta en Europa, que el derrumbe de los valores inmobiliarios sea preludio de la crisis financiera generalizada. Y el detonador de tal preludio es la sobreproducción.

¿Qué sucedería en caso de un derrumbe en los valores habitacionales? Además de los inmediatamente afectados –los Sofoles, los bancos, los desarrolladores con

cartera sin vender— habrá muchos otros afectados. Estarán en riesgo los ahorros de los mexicanos, por el dinero de los Afores y de los bancos comprometidos con la vivienda. También se desplomarían las acciones de las desarrolladoras, cuyas ventas hoy en las bolsas internacionales se apoyan con datos alegres sobre el aumento futuro de las necesidades de vivienda en México. Con ello, se anularán ahorros en el extranjero. Los adquirientes de vivienda, por su parte, se cargarían con deudas cuyo monto superaría el valor de su propiedad: una situación conocida como *equidad* (o patrimonio) negativa. Nadie compraría sus viviendas, ni siquiera a precios devaluados, porque no se ha consolidado el sistema financiero para vivienda usada.

Los riesgos económicos de la política habitacional excesivamente orientada hacia el fomento a la producción de vivienda completa nueva son reales. No he tocado aquí los otros riesgos del tipo social y ambiental, ya que son temas de otros trabajos.

Hacia una política de la vivienda digna: algunos pasos necesarios

1. Impulsar el debate

- Abrir el debate acerca de las condiciones habitacionales deseables y posibles (no las mínimas necesarias e imposibles).
- Evaluar la vivienda existente, por sus virtudes y deficiencias (no sólo por los indicadores censales).
- ¿Cómo dignificar la vivienda en las colonias, en los conjuntos habitacionales, en los fraccionamientos y en los nuevos conjuntos urbanos?

2. Dignificar la vivienda rural y en ciudades chicas
 - Multiplicar recursos destinados a programas existentes (subsidios federales).
 - Reconocer impacto de remesas para planificar el desarrollo urbano de localidades rurales.
 - Ingeniería financiera para créditos al sector rural.
 - Planeación y previsión de desarrollos sostenibles.
3. Dignificar los asentamientos urbanos irregulares
 - Más créditos para mejoramiento y ampliaciones.
 - Capacitación en diseño para mejoramiento de vivienda y urbanismo populares.
 - Programas de mejoramiento infraestructural y de servicios.
 - Erradicación de asentamientos en riesgo mediante procesos aceptables.
4. Dignificar la vivienda social formal (existente y por construir)
 - Institucionalizar de manera permanente los programas de rescate, reparación y mantenimiento de conjuntos habitacionales en todo el país.
 - Revisar la normatividad de la construcción de vivienda nueva.
 - Apoyar a los municipios para que exijan el cumplimiento de la normatividad urbana.

Las instituciones públicas de vivienda en México

Claudia Puebla Cadena

Sobre el papel del Estado a través de sus instituciones habitacionales

Las distintas formas de producción de la vivienda han sido analizadas por varios autores,¹ quienes centrándose en los agentes que intervienen en el proceso y las funciones que desempeñan, han distinguido cinco grandes tipos: la autoconstrucción; la producción por encargo; la producción promocional privada; la producción promocional del Estado; y la producción social de vivienda. Desde luego, se reconoce que difícilmente alguna de estas formas de producción se encuentra en

¹ Samuel Jaramillo, "Las formas de producción del espacio construido en Bogotá", en Emilio Pradilla (comp.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM-Xochimilco, México, 1982; Martha Scheingart, *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1989; René Coulomb (coord.) y Cristina Sánchez Mejorada, *Pobreza urbana, autogestión y política*, Cenvi, México, 1992; y Enrique Ortiz, *Notas sobre la producción social de vivienda*, HIC, Casa y Ciudad, México, 1998.

estado puro y que en la práctica todas ellas se manifiestan en forma combinada, no obstante, esta tipología continúa resultando útil para los estudios sobre vivienda.

En el presente trabajo, para poder situar el análisis de las instituciones habitacionales y de su evolución, comenzaremos por ocuparnos de la forma de producción promocional del Estado y de su combinación con la producción promocional privada y con la producción social de vivienda. Al respecto señalamos que precisamente el término *producción promocional* para el caso del Estado es el que debiera repensarse a la luz de los grandes cambios que se presentaron desde 1990, los cuales configuran un esquema tipológico distinto para la actualidad. Partimos de que las grandes fases de la producción de vivienda son: la adquisición del suelo; la obtención del financiamiento; la construcción; y el uso, asignación (vía crédito) o venta de la misma.

Para el caso de la llamada “producción promocional del Estado”, autores como Jaramillo² y Schteingart³ han caracterizado a esta forma de producción como aquella en la cual el Estado, a través de sus instituciones, asume el papel de promotor, ya que actúa como agente financiero que aporta un capital desvalorizado (para el constructor y para el adquirente de la vivienda), ejerce el control económico, organizando la producción sobre suelo de su propiedad y contratando a los constructores privados, y finalmente, asigna las viviendas a los beneficiarios por medio del otorgamiento de un crédito blando. Es decir, en este esquema, el Estado dispone del capital, obtiene el suelo, organiza la demanda y solamente contrata a los agentes privados para la fase

² Jaramillo, “Las formas de producción...”, *op. cit.*

³ Schteingart, *Los productores del espacio...*, *op. cit.*

de la construcción, por lo cual el papel de éstos se limita al ejercicio del control técnico de la producción. Estos autores también señalan que en esta forma de producción habitacional el elemento rector no es la acumulación del capital, sino un elemento social que se refiere a la necesidad de hacer más accesible la vivienda para los sectores populares.

Este esquema ha sufrido grandes transformaciones, de modo que en la actualidad las instituciones habitacionales del Estado han limitado sus funciones casi exclusivamente a proporcionar el financiamiento, y éste particularmente para los beneficiarios de los créditos que se otorgan a manera de que permitan el acceso a la oferta que existe en el mercado, la cual se constituye en su mayoría por la vivienda producida por los promotores privados. Así, las instituciones habitacionales han perdido el control sobre los procesos de adquisición del suelo y de producción de las viviendas (la construcción), dejando estos aspectos a los agentes privados y participando sólo en la facilitación de la constitución de la demanda (clientes) para sus productos habitacionales. Por esta razón, nosotros sostenemos que el Estado ha dejado el papel de promotor para convertirse únicamente en un eslabón de la cadena de la producción promocional privada; quizá el más importante, porque es el que finalmente financia la compra de los productos. De este modo, pensamos que el término *producción promocional del Estado* debería repensarse, debido a que en la actualidad la promoción pública de vivienda se encuentra en vías de extinción.

Cabe reconocer que en la acción de las instituciones públicas continúa existiendo el elemento social de hacer accesible la vivienda a la población; no obstante,

no debemos perder de vista que los beneficios de esta acción también contribuyen al negocio de los promotores privados. Así, el abandono por parte del Estado de su papel de promotor habitacional ha estimulado el crecimiento de la producción privada, incidiendo en un aumento impresionante del número de viviendas en los últimos años; sin embargo, esto conlleva riesgos en cuanto a la calidad de éstas y a que no sea precisamente la población más necesitada la que está teniendo acceso a los beneficios de las instituciones públicas.

En este sentido, pensamos que se debería reflexionar acerca de lo que sucede hoy con el modelo chileno, que ha sido fuente de inspiración para la política habitacional mexicana, y donde actualmente la problemática de los “sin techo” ha sido desplazada por la de los “con techo”, debido a la pésima calidad de las viviendas producidas y a su localización desfavorable en el entorno urbano.⁴

El sistema institucional de vivienda

La intervención del Estado mexicano en materia habitacional data de los años cuarenta del siglo pasado, pero es hasta principios de la década de los setenta cuando cobra mayor importancia y se consolida con la constitución de lo que podemos denominar “Sistema Institucional de Vivienda”. Este sistema está integrado por tres tipos de instituciones: *a)* las que destinan sus programas hacia los sectores de clase media (Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda [Fovi],

⁴ Esta problemática se aborda en el libro de Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes (coords.), *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Ediciones SUR, Santiago de Chile, 2005.

ahora Sociedad Hipotecaria Federal, SHF); *b*) las que atienden a los trabajadores asalariados (fondos de vivienda: Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores [Infonavit], Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado [Fovissste], Fondo de la Vivienda Militar-Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas [Fovimiissfam]); y *c*) las que dirigen sus programas hacia la población de menores recursos, principalmente no asalariada (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular [Indeco], Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares [Fonhapo], organismos estatales).

Podemos distinguir dos grandes etapas en el desarrollo del Sistema Institucional de Vivienda, marcadas por las diferentes tendencias en la forma de intervención gubernamental en la política social. La primera abarca las décadas de 1970 y 1980 y se caracterizó por una importante regulación del gobierno en la instrumentación de programas habitacionales y en la producción y distribución de las viviendas.⁵ La segunda etapa comprende desde la década de los noventa hasta la actualidad y se distingue por la desregulación del sector habitacional y una mayor intervención de los agentes privados financieros, promotores y constructores, en el marco de una influencia decisiva de las llamadas “estrategias facilitadoras” promovidas por las agencias internacionales de ayuda, especialmente el Banco Mundial.⁶

⁵ Debemos subrayar que las instituciones públicas de vivienda tenían un control importante en el proceso de producción de las viviendas, pero nunca fungieron como productoras directas o como constructoras, como se suele mencionar en los documentos gubernamentales que hacen mención a la anterior política habitacional.

⁶ Cabe señalar que dicha influencia se refiere a los lineamientos

Si bien la tipología de instituciones de vivienda no varió entre las dos etapas señaladas en cuanto a su población objetivo, sí se presentaron cambios importantes en los organismos habitacionales en su forma de funcionamiento, sus aspectos financieros y su nivel de operación en el territorio nacional.

Uno de los primeros cambios generales que debemos señalar en el Sistema Institucional de Vivienda es que en la primera etapa se contaba con organismos de carácter federal para los tres tipos de población objetivo, y que sólo para el caso de los sectores de menores recursos operaban simultáneamente los organismos locales. Al principio de la segunda etapa, en cambio, se canceló en la práctica el principal organismo federal abocado a la atención de la población más pobre (Fonhapo), descentralizándose hacia los organismos locales, y sólo en los años recientes se ha retomado la atención federal hacia este sector de manera puntualizada en forma de subsidios. Por su parte, los programas destinados a los sectores medios y a los trabajadores asalariados, que garantizan en mayor medida la recuperabilidad financiera, continúan siendo de carácter federal.

Lo anterior tiene que ver con las fuentes de financiamiento de los distintos organismos de vivienda y con el nivel de subsidio que incluyen los diferentes programas desarrollados, de acuerdo con su población objetivo. Las instituciones que atienden a los sectores medios y a los trabajadores asalariados siempre se han financiado principalmente con recursos provenientes del sector privado (“encaje legal” a la banca, créditos privados, aportaciones patronales). En el caso de las

de política y no a los apoyos económicos de esta agencia, ya que éstos han sido escasos.

primeras, incluyen bajos niveles de subsidio, que son absorbidos con recursos fiscales, mientras los fondos de vivienda solventan los subsidios (mucho mayores) con su misma fuente de recursos. Es decir, el gobierno federal destina un mínimo de recursos fiscales para la operación de los organismos que atienden a los sectores medios, y en cuanto a los fondos de vivienda, no le representan erogación alguna. Esto resulta relevante, en particular para el caso del Infonavit, que es el organismo más importante.

Por el contrario, los organismos dedicados a la atención de la población pobre, siempre han operado con recursos fiscales (federales o locales), lo cual les ha representado un importante problema, ya que éstos siempre han sido escasos. En el caso del Fonhapo, durante la segunda mitad de los ochenta y principios de los noventa, recibió financiamiento externo, que rápidamente se constituyó en su principal fuente de ingresos, pero después se canceló dicho crédito, lo que constituyó, entre otros factores, una razón para su cuasi extinción. De esta manera, hacia la segunda etapa de la política de vivienda que hemos mencionado, prácticamente desapareció el apoyo federal hacia los programas destinados a la población de menores recursos y la responsabilidad de su financiamiento se transfirió casi en su totalidad hacia los organismos locales. Estos programas incluyen un importante nivel de subsidio y, por lo tanto, tienen un bajo nivel de recuperabilidad. Sólo en los años recientes se han retomado los apoyos financieros federales para este tipo de programas, en forma de subsidios y compartidos con las instituciones locales a razón de mitades.

Con esto queremos señalar que los organismos que no ocupan importantes erogaciones fiscales (no le cues-

tan al gobierno) se mantienen operando a nivel federal, mientras que aquellos que sí las requieren (las que sí cuestan) se han descentralizado y sólo hasta los últimos años se ha reconsiderado el financiamiento federal, condicionándolo. Por otra parte, debemos mencionar que las transferencias presupuestarias que el gobierno federal ha destinado a los programas habitacionales siempre han sido mínimas. En un estudio anterior, se calculó que, en promedio, éstas representaron sólo 2.3% de la inversión ejercida por el total de los organismos habitacionales entre 1973 y 1992;⁷ desafortunadamente, no contamos con información más reciente.

De este modo, vemos que el presupuesto que se invierte en el sector de la vivienda, en su inmensa mayoría no proviene del erario público, lo cual constituye una razón importante que dificulta la organización institucional.

En cuanto a la forma de funcionamiento de los organismos habitacionales de carácter federal, todos ellos se transformaron en entidades financieras. Los fondos de vivienda se abocan exclusivamente al otorgamiento de créditos hipotecarios a su población objetivo para que adquiriera en el mercado la vivienda producida por los agentes privados. El Fovi en el año 2000 se transformó en la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), que funciona como banca de segundo piso y concede créditos individuales a la población de ingresos medios; sin embargo, la tendencia actual es a convertirse en una institución que otorgue garantías a los promotores privados. Por su parte, el Fonhapo también se transformó en banca de segundo piso, aunque con un presu-

⁷ Claudia Puebla, *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*, El Colegio de México, México, 2002.

puesto mínimo, y actualmente se está modificando para convertirse en Fonaevi, una institución que concentra todos los subsidios federales que se destinan a los programas habitacionales.⁸

De esta forma, se desmantelan las instituciones federales que apoyan los procesos habitacionales de la población de menores recursos, mayoritaria en el país, y sus funciones se descentralizan hacia los organismos locales (Orevis), que tienen una actuación muy heterogénea. Estos organismos desarrollan, en su mayoría, los programas de vivienda no terminada y otorgan créditos individuales a sus beneficiarios. Es decir, son los únicos que, dadas las características de sus acciones, todavía mantienen cierta intervención en el proceso de producción de las viviendas.

Así, consideramos que se trata de una transferencia de las responsabilidades del gobierno federal en materia de la vivienda para los sectores sociales más necesitados, hacia los gobiernos locales, pero con un escaso apoyo financiero. Se descentraliza lo que implica pérdidas financieras y mayor necesidad de intervención directa y no se brindan recursos suficientes. “El problema es del otro”.

En cuanto a los fondos de vivienda, al haber asumido la función de bancos hipotecarios que otorgan créditos y, de acuerdo con los preceptos de las agencias internacionales, haber adoptado el criterio de eliminación de subsidios (recuperabilidad financiera), han terminado por priorizar el nivel salarial para el otorgamiento crediticio. En estas condiciones se ha producido un corrimiento hacia arriba en el nivel de ingresos de su población beneficiaria, de modo que sólo tienen acce-

⁸ Un análisis extenso sobre estos aspectos se presenta en el trabajo de Coulomb y Scheingart (coords.), *Entre el Estado...*, *op. cit.*

so a los créditos aquellos que cuentan con suficiente poder adquisitivo. En el año 2004, el Infonavit reconoció que el promedio de ingresos de sus acreditados era de 6 veces salario mínimo (vsm), siendo que cerca de 60% de sus derechohabientes perciben menos de 3 vsm, lo que implica que no están siendo atendidos.

Así, vemos que la desregulación de la política habitacional y la adopción del criterio de libre mercado han desfavorecido a la población de menores recursos, que es la mayoritaria en nuestro país. Por un lado, se dismantelan las instituciones y se reducen los apoyos federales hacia los programas de vivienda no terminada (la producción social de vivienda), y por otro, los programas dirigidos hacia los trabajadores asalariados se hacen selectivos, excluyendo a las mayorías. Esta situación resulta sumamente grave, ya que implica que el Estado mexicano no está atendiendo a los sectores más necesitados, con lo cual se ha venido perdiendo el carácter social de la política habitacional y se limita el ejercicio del derecho a la vivienda.

Además, en este contexto de desregulación, el Estado ha perdido su capacidad de conducción de la política habitacional y se dificulta la organización del Sistema Institucional de Vivienda, ya que éste se conforma por una multiplicidad de organismos que actúan sin una línea articulada.⁹ Estos organismos mantienen su autonomía, dado que están asignados a distintos sectores del presupuesto gubernamental: la SHF está regulada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Fovissste, por el sector salud; Fonhapo, por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol); mientras el Infonavit

⁹ Elena Solís (coord.), “La situación de vivienda en la perspectiva de una reforma legislativa en la materia”, documento de trabajo, Cámara de Diputados, UIA, México, 2005.

no se asigna a sector alguno, dado que su patrimonio pertenece a los trabajadores.

Paradójicamente, si bien el gobierno federal no ha logrado coordinar la actuación de los organismos habitacionales para que se cumplan cabalmente los objetivos planteados tanto en la LFV como en el Programa Sectorial correspondiente, por el contrario, los agentes privados sí han logrado la actuación coordinada de las principales instituciones habitacionales, ahora entes financieros. Se puede considerar que, en gran medida, estas instituciones están organizadas de manera tal que conducen a la inmensa mayoría de su oferta crediticia hacia un tipo específico de vivienda desarrollada por los promotores/constructores privados, con la intermediación de los nuevos agentes financieros (Sofoles), que han resultado un gran negocio surgido a partir del abandono de las funciones de regulación y financiamiento del proceso de producción por parte de los organismos.

Así, los organismos se han convertido en auténticos “facilitadores”, pero selectivos, es decir, favoreciendo principalmente a ciertos grupos específicos, constituidos por las grandes corporaciones del sector inmobiliario habitacional y los nuevos agentes que fungen como intermediarios financieros. Con los créditos de las instituciones públicas, estos agentes han desarrollado un mercado muy específico de la vivienda de interés social a lo largo y ancho de todo el país.

En este sentido, se puede decir que en la política habitacional federal, el sector privado se encuentra sobre representado –aclarando que no todo este sector, ya que los pequeños productores tienen muchas dificultades para tener acceso a los apoyos crediticios de las instituciones y financieros de los intermediarios– mientras el sector social popular ha sido ignorado.

En los programas destinados a los sectores pobres, tampoco ha sido posible la coordinación institucional, ya que, como hemos señalado, éstos se han descentralizado y dependen de una multiplicidad de organismos autónomos en su funcionamiento, pero no en los aspectos financieros; y los apoyos federales que reciben han tendido a convertirse solamente en subsidios limitados.

Otra gran problemática que presenta la política habitacional actual, debido a la dificultad de la organización institucional, se relaciona con su falta total de vinculación con las políticas de desarrollo urbano, federal, estatales y municipales, que también se encuentran en gran medida desarticuladas. Para el desarrollo de los programas de vivienda, se compra principalmente suelo barato en las periferias urbanas y, aunque se obtienen las factibilidades de servicios de infraestructura y uso de suelo (que son de carácter municipal), no se contemplan, más allá de los conjuntos habitacionales, los aspectos de vialidades, transporte y, sobre todo, la cercanía a las fuentes de empleo; es decir, no se planean con una visión integral del sistema urbano regional y nacional. Esto ocasiona, desde nuestro punto de vista, la continuación de la expansión urbana sin una lógica integral, aunque ahora con el mercado inmobiliario formal, de modo tal, que los gobiernos locales tendrán la obligación de dotar de servicios a los pobladores y, muchos de ellos, se encontrarán en graves dificultades.

La desvinculación entre las políticas de vivienda y de desarrollo urbano implica que no se pueda tener una visión integral del hábitat. El derecho a la vivienda digna no se refiere sólo a la casa y, en su caso, al conjunto habitacional; éste se relaciona con todo el en-

torno urbano circundante y con las condiciones de habitabilidad dignas y decorosas. Por esta razón, la articulación entre ambas políticas es de fundamental importancia y para ello resulta indispensable la rectoría del Estado y la coordinación entre los tres niveles de gobierno.

Conclusiones

El sistema institucional de vivienda ha cambiado su carácter social para convertirse en un agente facilitador que apoya la producción del sector privado, la cual sólo resulta accesible para la población con alguna solvencia económica. En este sentido, el papel de las instituciones habitacionales públicas se limita a proporcionar las garantías para los proyectos de los agentes privados y el dinero (vía crédito) para que se compren sus productos.

Con esto se dejan al mercado las decisiones sobre la adquisición de suelo y la calidad de las viviendas. Esta situación genera un riesgo en cuanto a la expansión urbana desordenada en zonas carentes de agua y servicios urbanos, cuya responsabilidad de dotación recaerá en los gobiernos locales, que en su mayoría no disponen de suficientes recursos.

Además, el gobierno federal ha transferido su responsabilidad de atender a los sectores más necesitados hacia los gobiernos locales y actualmente retoma algo de esta responsabilidad, pero sólo en forma de subsidios. Esto implica que no existe una línea guía para los procesos habitacionales y, por lo tanto, el control está en manos de los organismos locales, que actúan de manera heterogénea y descoordinada.

Consideramos que es necesario formular un proyecto integral en materia de desarrollo urbano y vivienda que guíe la actuación de los gobiernos locales. El apoyo a la producción social de vivienda debe ser un aspecto fundamental para la política habitacional en nuestro país, si, como se declara, su objetivo principal es garantizar el derecho de los mexicanos a una vivienda digna y decorosa.

En materia de vivienda, algunos sectores del mercado habitacional pueden ser desregulados, hasta cierto grado; pero el sector de los más pobres (asalariados o no), el más necesitado y el mayoritario, es el que principalmente requiere tanto de la regulación del gobierno en cuanto a las formas de producción y a la organización institucional, como de apoyos financieros importantes de carácter federal, lo cual, consideramos que debe estar plasmado en la legislación habitacional. Si se pretende continuar con el objetivo social de la política de vivienda, no todo se puede desregular.

Perspectivas de la vivienda en México

Miguel David Hernández Contreras

En el tema de perspectivas de vivienda, siempre tenemos que considerar dos enfoques: uno que definitivamente es la parte social de la vivienda, y otro que es la parte económica.

Hablar de la perspectiva social no tiene sentido, en vista de que el satisfactor que representa la vivienda no cambia en el tiempo: es un satisfactor social hoy y lo será dentro de cinco, 20 o 30 años.

Entonces, ¿cuál es la perspectiva de la vivienda? Tendríamos que enfocarla a una parte esencialmente económica. ¿Por qué? Porque es el patrimonio que forman las familias y por el valor intrínseco que tiene la misma; no importando el método de producción, la vivienda posee un cierto valor que tiene que ser cubierto por las familias y, en su caso, por el Estado, en sus tres órdenes de gobierno, así como por las propias personas mediante la construcción o adquisición de la misma.

Para la explicación de la perspectiva económica es necesario considerar que el producto interno bruto (PIB) está decreciendo ligeramente, la inversión se mantie-

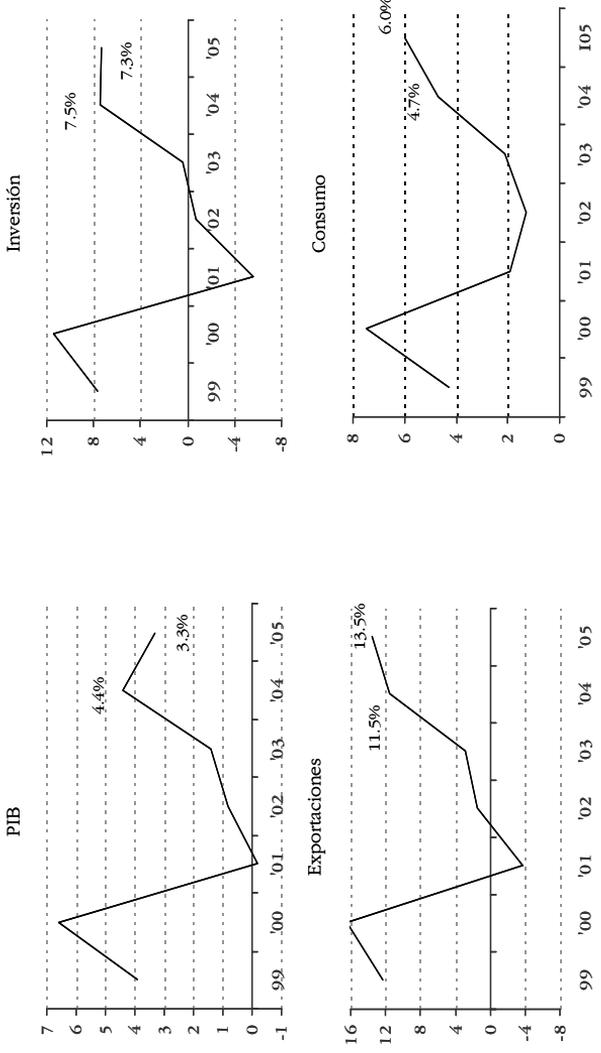
ne y las exportaciones y el consumo aumentan (véase Gráfica 1).

Esto quiere decir que la economía mexicana está en una suave desaceleración. El crecimiento interno es moderado y la demanda externa en desaceleración. Tenemos un PIB estimado en 3.6% para este año, evidentemente el crecimiento del PIB es inferior al potencial que tiene México y al que nosotros queremos. Que no crezca el PIB, significa que el país no está generando la riqueza que necesita y los empleos que se requieren y, a su vez, que esa riqueza y esos empleos son los que determinarán la posibilidad de acceso a la vivienda de la parte crítica de la población, que es la gente que gana menos de tres salarios. Lo cierto es que la gente que gana menos de tres salarios en México no tiene la oportunidad real de un crédito, simple y llanamente porque no lo puede pagar; entonces necesita ser apoyado, y sin un crecimiento por arriba del 3.6% y que genere el empleo, es difícil facilitar ese apoyo.

El otro factor a considerar es que nuestro principal socio comercial tiene serios problemas, tales que si esa nación fuera un país en desarrollo, el Fondo Monetario, el Banco Mundial o el Banco Interamericano ya le hubieran solicitado a su gobierno cambios en sus políticas y le hubieran presionado para hacer toda una serie de reformas. Es una bomba de tiempo, realmente no se trata de la burbuja de vivienda ni del sector inmobiliario como algunos dicen: la bomba de tiempo es nuestro socio comercial, su déficit público es impresionante, es la suma de todo lo que es América Latina.

Eso quiere decir que solamente va a crecer al 3.3%, menos de lo que vamos a crecer nosotros, y por pri-

Gráfica 1
La economía mexicana en “suave” desaceleración



El PIB decrece ligeramente, la inversión se mantiene y las exportaciones y el consumo aumentan.

mera vez en muchos años tiene una inflación mucho más alta que nosotros y que Canadá. Ése es el riesgo real (véase Gráfica 2).

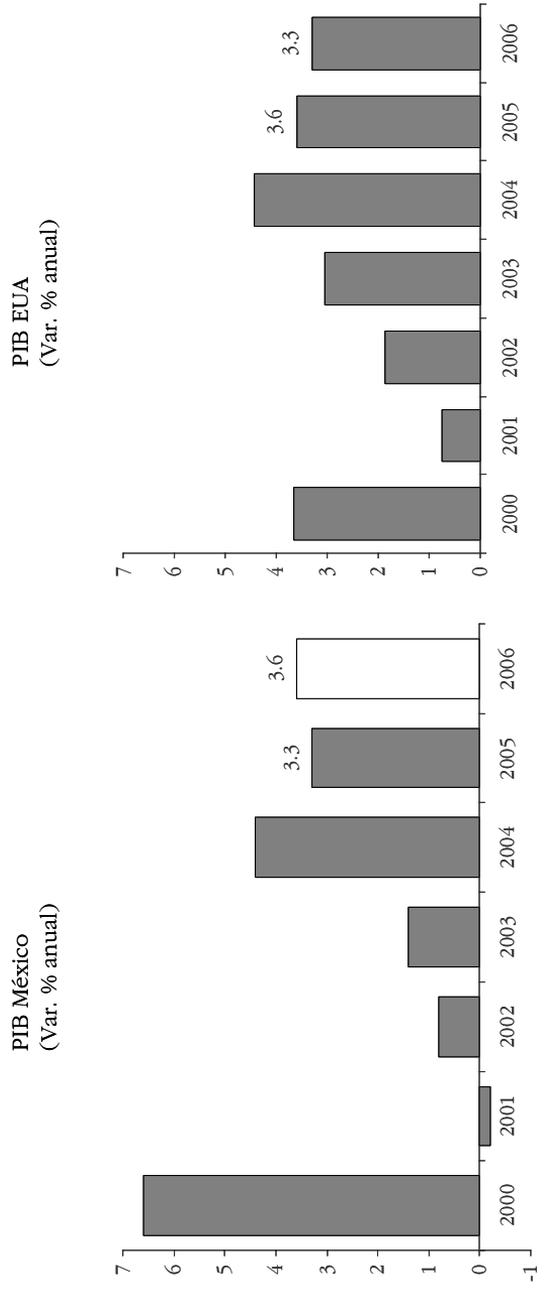
Para el caso de México, se presentan avances sustanciales en la reducción de la inflación, pues tenemos la más baja, incluso por debajo de nuestro principal socio comercial, lo cual simplemente denota a través de estos indicadores macroeconómicos, que tal vez la gente no siente el impacto directo en el bolsillo, en tanto sí hay un impacto positivo en la adquisición de vivienda (véase Gráfica 3).

El peso ha adquirido fortaleza por diferentes razones, como pueden ser una liquidez internacional y una baja aversión al riesgo que tienen los países para invertir aquí, una elevada rentabilidad de bonos domésticos y una abundancia relativa de otras fuentes de divisas, remesas, petróleo, valores privados que han empezado a fluir más en México y han permitido una posición del peso bastante estable; de hecho, probablemente el tipo de cambio cerrará alrededor de 11.3 pesos al final del año y esto indica que en el mediano plazo si se siguen cuidando las finanzas públicas y el riesgo país, se mantendrían la posición y la fortaleza del peso (véase Gráfica 4).

La fortaleza del peso impacta en un poder real de adquisición y, por lo tanto, en la posibilidad de comprar una vivienda de acuerdo con nuestra preferencia y posición económica.

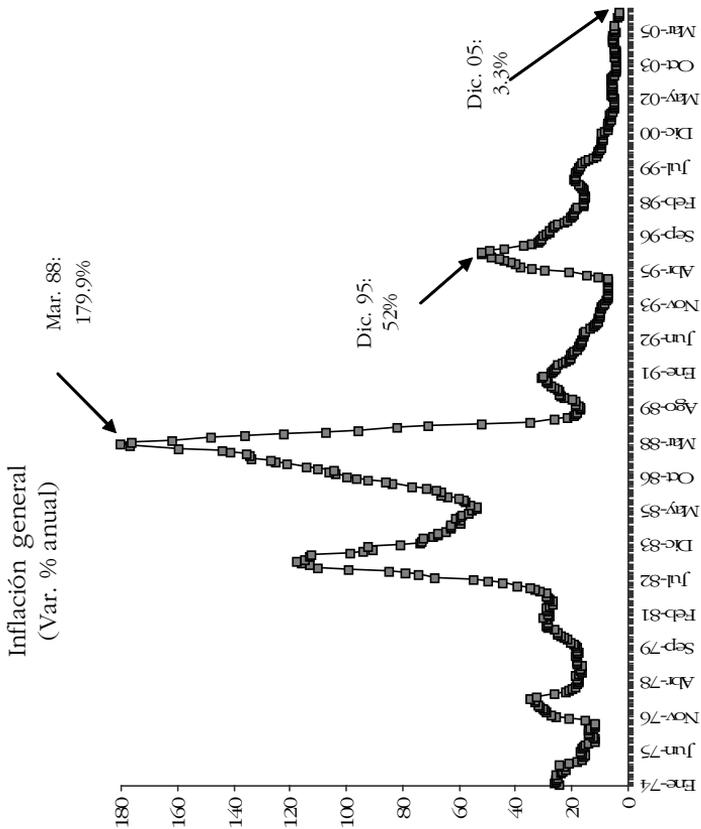
La relación entre los hogares y la vivienda es una parte que nos parece sumamente interesante, y la Gráfica 5 refleja cuál ha sido el comportamiento de la tasa de crecimiento en vivienda en los diferentes decenios y cuál es el comportamiento de la tasa de crecimiento de los hogares.

Gráfica 2
Crecimiento interno moderado y demanda externa en desaceleración

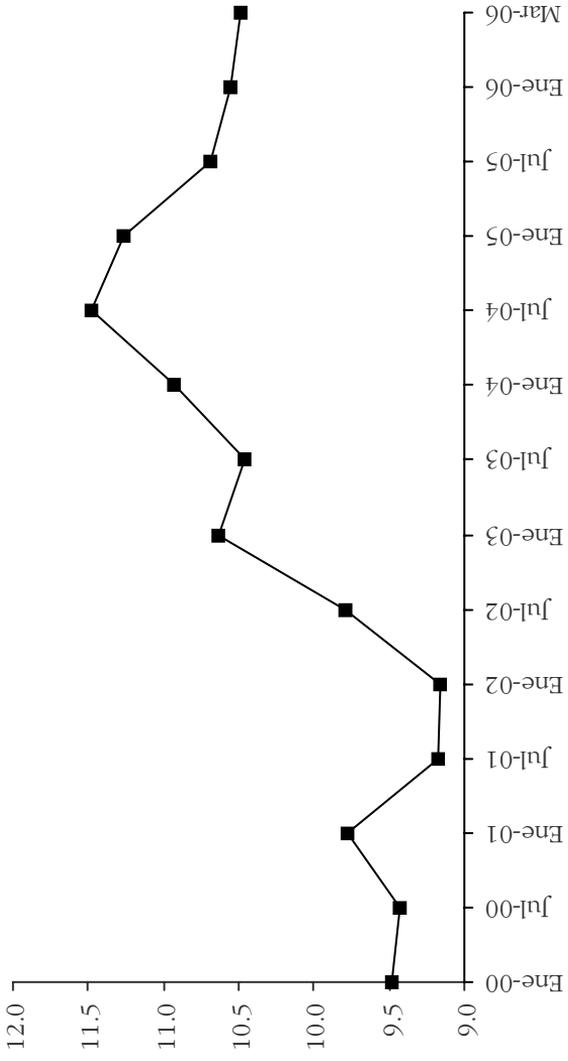


El crecimiento del PIB, inferior al potencial.

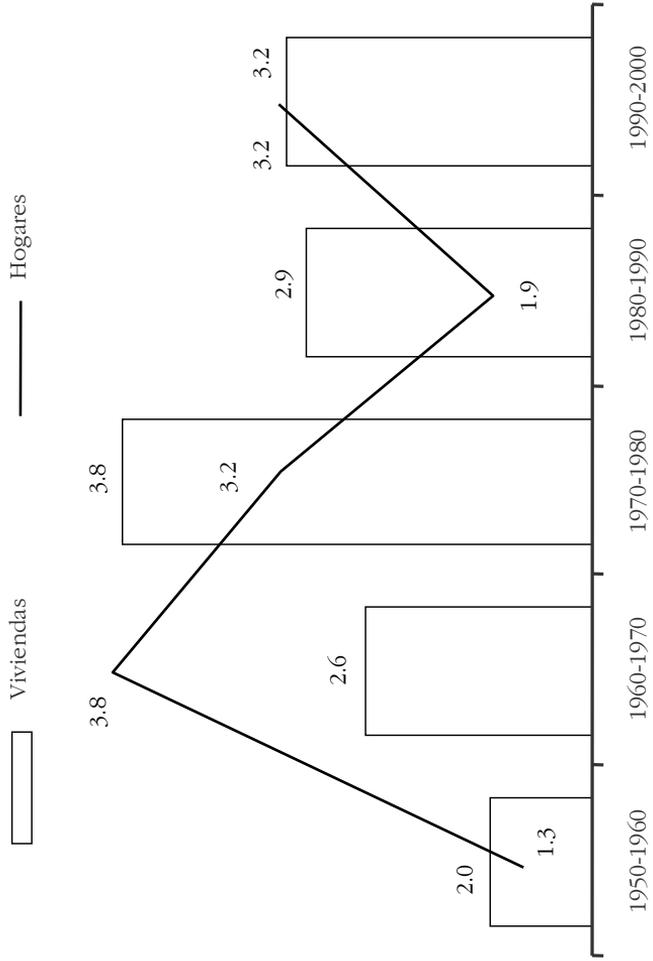
Gráfica 3
Avances sustanciales en la reducción de la inflación



Gráfica 4
Estabilidad del peso durante el último año



Gráfica 5
Formación de hogares y viviendas en el país (tasa media anual, %)



De cualquier manera, el comportamiento ha sido sumamente errático, y no van aparejados los crecimientos, pero es cierto que los hogares se están formando cada vez con menos personas, hay más hogares unipersonales, la tendencia de acuerdo con el último conteo es de 4.1 personas por hogar. Esto quiere decir que ya no necesitamos tampoco las viviendas de 100 o 150 metros cuadrados. El estándar internacional, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para no considerar que exista hacinamiento, son nueve metros cuadrados por persona, entonces estaríamos hablando de que una vivienda para una familia promedio de cuatro personas podría ser una vivienda de 40 o 45 metros cuadrados. Ésas son las tendencias internacionales y se están convirtiendo también en las tendencias nacionales.

Antes de discutir la dimensión o tamaño de la vivienda, tendríamos que hablar de la familia que la va a ocupar, y en función de ello ver la calidad. Entonces, más allá de la cantidad de vivienda en construcción, si son 600 mil o 750 mil, hay que poner el énfasis en la calidad.

Así, antes de determinar si en una vivienda de 40 metros cuadrados son poco o 60 metros cuadrados mucho, habría que esclarecer qué familias son las que se van a establecer ahí. Definitivamente, una familia de diez miembros caería automáticamente en hacinamiento y sería una vivienda deficitaria, aun cuando ésta fuera recién construida.

En cuanto a dinámica demográfica, están cambiando las pirámides poblacionales, mismas que nos sirvieron de base para hacer el programa de esta administración y calcular el número de 750 mil viviendas que se necesitaban para este año.

De acuerdo con el último conteo, la población está creciendo al 0.9%, lo cual es bastante halagüeño, sin embargo la formación de hogares sigue creciendo a tasas de 3.4%, por los patrones culturales o por procesos como la formación o deformación de los hogares, por el desdoblamiento de los mismos. De igual forma, tenemos muchos más hogares de una o dos personas que no necesariamente tienen lazos consanguíneos.

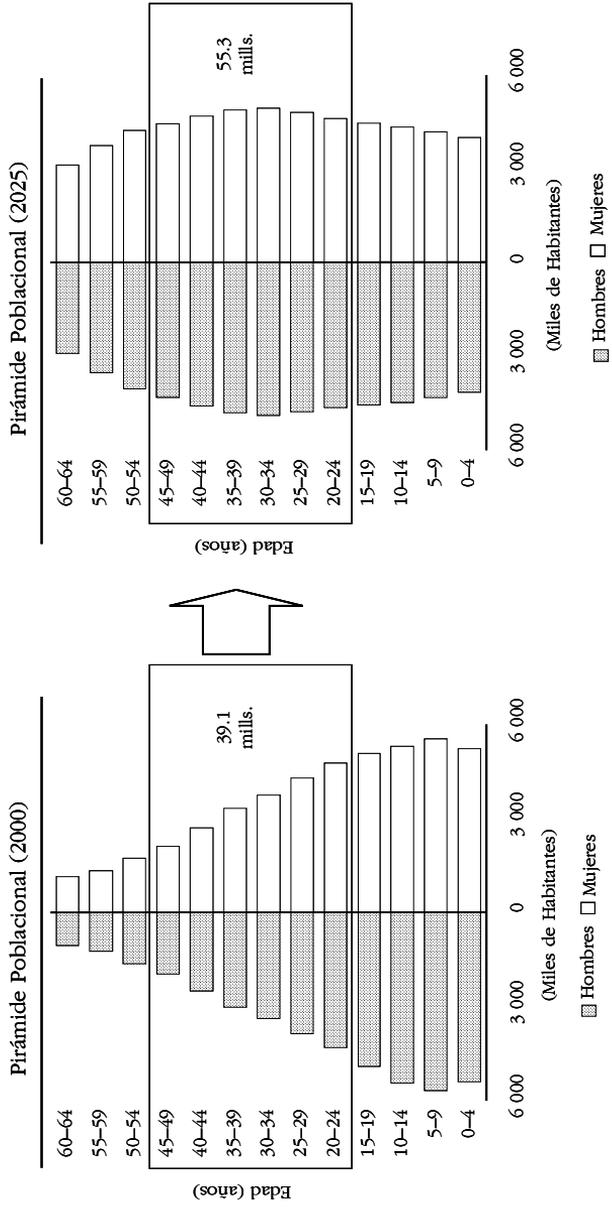
De manera similar, en cuanto a que se esperaría una relación directa entre hogares y vivienda, en la Gráfica 6 resalta que si bien hemos hablado de los beneficios de una macroeconomía sana, no existe una correlación directa, cuando menos aparente entre los tipos de crecimiento del PIB, que es la línea, y las barras que son la cantidad de créditos otorgados por los diferentes participantes de la vivienda desde 1993 hasta el 2005; no obstante, hay un fenómeno observable de repercusión con desplazamiento anual.

Ahora bien, ¿cuáles han sido los factores de éxito de la política de vivienda de la administración del presidente Vicente Fox? Definitivamente todo lo anterior no significa que hoy seamos mejores que antaño, o que antes no sabían hacer las cosas.

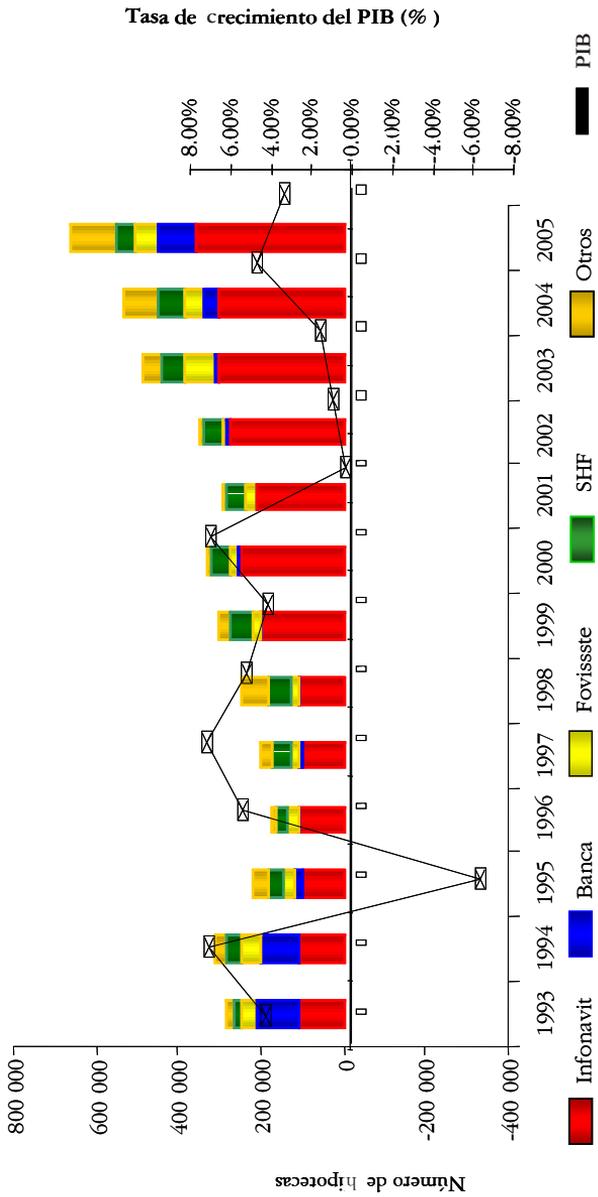
Los factores de éxito han sido reconocer la ventana de oportunidad que se nos presentó, aprovecharla y explotarla, conociendo nuestras fortalezas y debilidades.

Una razón de éxito también fue la creación de instituciones nuevas: se creó la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, como la institución rectora de la política nacional de vivienda; el Consejo Nacional de Vivienda, como el foro de expresión y consulta del Ejecutivo federal; el Fondo Nacional de Apoyo Económico a la Vivienda, como la única instancia del gobierno federal para coordinar y otorgar subsidios a la vivienda.

Gráfica 6
Grupos con edad de adquirir una vivienda



Gráfica 7
 Histórico de hipotecas frente a crecimiento del PIB



Fuente: Conafovi, Banco de México.

Paradójicamente, en México no había una banca hipotecaria. Nuestro país era el único país latinoamericano que no tenía una banca de este tipo. La tuvo tiempo atrás, pero desapareció y hubo necesidad de volverla a crear, por lo que se transformó al Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi) en la Sociedad Hipotecaria Federal, como responsable de transformar al mercado hipotecario del país.

También podemos mencionar entre las nuevas instituciones al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), que si bien pertenece al sector financiero, como banca de desarrollo está relacionada con la vivienda a partir del ahorro popular.

Otra razón de éxito fue el fortalecimiento de las instituciones existentes: Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (Fovissste) y Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), creando nuevas reglas y procedimientos, modificando y simplificando los existentes; es decir, entramos en todo un proceso de reingeniería de estas instituciones, de tal suerte que se fueron modificando en el camino y logramos cambios importantes. Por mencionar algunos, el Infonavit dejó atrás el proceso de las convocatorias y entró en un proceso de inscripción permanente, donde cualquier persona que cotice en el Instituto puede entrar a su portal y saber si tiene el puntaje necesario, cuánto crédito alcanza y en qué fecha lo podría tener. Es decir, entró en una dinámica inmediata de atención.

En el Fovissste tuvimos que romper con una serie de problemas y compromisos atávicos que se tenían en la institución y logramos dar el primer paso hacia la

convocatoria. El siguiente paso será precisamente pasar a una inscripción permanente como en el Infonavit, en la cual se puedan registrar automáticamente y conocer cuál es el monto de su crédito y cuándo lo pueden obtener.

En el caso del Fonhapo, lo transformamos en entidad de segundo piso, con los organismos estatales como ventanillas de atención, separando con esto el concepto de atención clientelar que utilizaba en el pasado y que lo llevó a tener la gran cartera vencida que actualmente posee. ¿Por qué segundo piso? Porque queremos seguir teniendo revolvencia con los recursos del Fonhapo, y definitivamente el problema es que se sigue con el concepto y la cultura de que si es dinero del gobierno no se paga, y era necesario romper ese círculo. Esto no implica que no existan, o no nos interesen, organizaciones sociales o institutos estatales que estén haciendo bien las cosas; al contrario, reconocemos a las organizaciones que están desarrollando una labor correcta y sana en pro de la vivienda y creemos que pueden seguir trabajando con el Fonhapo en segundo piso.

Lo cierto es que si no se pagan los créditos, entonces se están cerrando las puertas de acceso a la vivienda para otras familias de menores recursos que también requieren un apoyo.

Cabe destacar que se menciona comúnmente que no se estaba atendiendo a familias por debajo de 3.9 veces el salario mínimo. Sin embargo, de los 2.3 millones de créditos que se han otorgado para adquirir una vivienda, de enero de 2001 a diciembre de 2005, 45% se ha otorgado a gente que gana menos de cuatro salarios;¹ evidentemente, hay que seguir trabajando en la

¹ www.conafovi.gob.mx

cobertura de la población cuyos ingresos sólo alcanzan entre uno y dos salarios.

Se puede constatar que a pesar de las críticas en torno a que la actual no es una política de vivienda sino una política de financiamiento, o que no es una política de vivienda sino una política de construcción, se logró hacer un corrimiento hacia la parte baja de los ingresos, para atender estos segmentos con la aplicación de diversos programas y esquemas de atención.

Entre otros, se creó el cofinanciamiento de Infonavit para bajos ingresos, el concepto de vivienda tradicional de bajos ingresos, el concepto de vivienda económica, se continúa con el programa de crédito y subsidio Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda (Prosavi); es decir, se abrió el abanico para los sectores de menos ingresos, aun así nos quedamos cortos.

Otro factor de éxito es la mejor regulación. Aquí basta con citar dos casos como ejemplo, uno de ellos es la Miscelánea de Garantías, que es un conjunto de leyes que fortalece a los intermediarios financieros para darle una mayor seguridad en la recuperación de los bienes inmuebles en garantía; el otro es la Ley de Transparencia y Fomento a la Competencia del Crédito Garantizado, con la cual se logró un rápido retorno de la banca comercial y la sana competencia con las Sofoles, con lo que se incrementó el otorgamiento de créditos.

Sin estos cambios en la mejora regulatoria, hoy en día no se hubiera alcanzado la cantidad de créditos que se han otorgado por parte de los intermediarios financieros.

Y, para finalizar con los factores de éxito, hoy existen más mecanismos de financiamiento, como las bursatilizaciones y el mercado de dinero y de capitales, que han traído la capacidad de otorgar más créditos con el

mismo dinero. En ese sentido, éstos son factores de éxito que nosotros podemos considerar de parte de la actual política de vivienda.

Respecto al otorgamiento de crédito para el mediano plazo, se espera que los organismos financieros incrementen su cobertura de atención; por ejemplo, que el Fonhapo, organismo que atiende a la población de menores ingresos, otorgue un promedio de 140 mil subsidios anuales. Cabe destacar que la disminución de la Sociedad Hipotecaria Federal obedece a que por ley, a partir de 2009, dejará de otorgar créditos y se dedicará a otorgar garantías.

La razón es muy sencilla: la institución ha tenido el éxito suficiente como para que se creen los intermediarios financieros necesarios y puedan participar en el mercado, sin la necesidad de que ellos otorguen créditos.

Definitivamente consideramos, en la perspectiva de la vivienda, que ésta pueda seguir manteniendo un rol estratégico, que pueda seguir generando las relaciones que se dan a través del crédito hipotecario, del ahorro para el enganche, de aportar ingresos locales, de la generación de empleo, de los insumos en las diferentes ramas de actividad, en la comercialización de predios, en el crecimiento de la infraestructura y el equipamiento urbano, etcétera. En síntesis, es una fuente de ingresos y un círculo virtuoso, que nos da una fuente de oportunidad y crecimiento.

Si bien tenemos muchos factores de éxito, tenemos que reconocer las partes en que nos quedamos cortos o las partes en que nos hizo falta redondear las aristas. Tenemos que empezar con la vivienda como política de Estado. En México la vivienda no es una política de Estado, políticas de Estado son salud, educación, defen-

sa nacional, mas no existe una secretaría de Estado para vivienda, luego entonces, no es política de Estado.

Asimismo, falta una coordinación real con asentamientos humanos, los ejemplos ya son bastante vívidos, esto tiene que modificarse. Nos quedamos en el camino con la Ley de Vivienda: nos preocupamos más por aspectos específicos en lugar de sacar adelante la Ley de Vivienda, aunque está en proceso la aprobación de la ley.

Los planes de desarrollo urbano, si bien en muchas entidades y municipios se hicieron y se cuenta con ellos, no se están aplicando. Parte de la crítica al hablar de los planes de desarrollo urbano y del registro público de la propiedad, y su nula aplicación o relación con la vivienda, las acepto pero tengo que aclarar que ese tipo de circunstancias son atribuciones eminentemente locales. Si se cumple o no con el plan de desarrollo urbano, es una atribución local; si cumple o no con el reglamento de construcción, es una responsabilidad local; si se construye una vivienda con materiales adecuados o no, es una situación local; si la vivienda se registra o no, es una función local. No son facultades federales, y no es que se esté evadiendo el problema, sólo es un deslinde de atribuciones y responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno.

Preocupan los hechos mencionados, tanto que, por ejemplo, tenemos un programa de modernización de los registros públicos de la propiedad con las entidades federativas, así como un código tipo de edificación que esperamos se pueda asumir con carácter nacional, o al menos como recomendación para modificar el que está vigente en estados o municipios.

Falta también desarrollar reservas territoriales y, dentro de éstas, generar suelo apto con servicios mínimos,

que posean la infraestructura y el equipamiento urbano necesario y adecuado. Si bien es cierto, insisto, que estos temas son de carácter local, es decir, atribuciones estatales y municipales, también es necesario que la federación influya en ellas, por eso es preocupante que se haya quedado en el tintero la Ley de Vivienda.

Otro tema por resolver es la orientación y el apoyo a la producción social, que actualmente representa menos del 40% de la producción total de vivienda. Tenemos que reorientar los flujos a la vivienda de menor valor también a través de la vivienda de mayor valor. Asimismo, debemos generar movilidad habitacional ya que poseemos un parque de 25 millones de viviendas por mover, pues cuesta demasiado tenerlo parado y que no haya una compraventa de ese tipo de vivienda porque no existe un mercado apropiado para ellas; además la gente gasta mucho en comprar una vivienda nueva: aparte del enganche, se emplea a veces un 10, 15 o hasta 20% del valor total de la vivienda para costos asociados a la transacción que debemos reducir.

Tenemos que crear los actores que hacen falta en el mercado, como empresas de avalúos fuertes y confiables y empresas de seguros y garantías en aplicación de la nueva Ley de Garantías que se acaba de aprobar. Crear actores como los corredores *-brokers-* hipotecarios y los corredores inmobiliarios que nos ayuden a mover precisamente ese parque habitacional de 25 millones de unidades.

Para terminar con los temas por resolver, si bien creamos el Bansefi y también diferentes convenios entre esa institución y organismos como el Infonavit, el Fonhapo y la Sociedad Hipotecaria Federal para impulsar el ahorro, falta impulsar con más determinación

los programas de ahorro con objeto. Si bien se esperaba una explosión masiva, debemos confesar que faltó la promoción y el estímulo necesarios sobre este punto para que la gente pueda tener acceso a la vivienda.

Los bancos van a empezar a tener, de acuerdo con su cartera hipotecaria, un problema de cartera y contabilidad, entonces se debe impulsar que bursatilicen y utilicen esa cartera para generar más créditos para vivienda. Y que el sector social y privado generen más información sobre vivienda; desafortunadamente, el sector público, a través de la Federación, es el único generador de información, por lo que hace falta un tratamiento diferente en este tema por parte de las cámaras nacionales, asociaciones y organizaciones como la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (Canadevi), Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), Asociación de Bancos de México (ABM), Asociación Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado (AMSFOL), Federación de Colegios de Arquitectos de la República Mexicana, A.C. (FCARM), etc., que generen los números, las cifras y los datos que nos hacen falta a todos para conocer qué es la vivienda y sus perspectivas.

Para finalizar, creemos que más que hablar de *problemas* habitacionales, tenemos que hablar de *procesos* habitacionales, una continuidad en el camino.

Construcción de un Índice de Calidad de la Vivienda

Gabriela Ponce Sernicharo

Introducción

Este trabajo se suscribe más al área metodológica y técnica de la calidad de la vivienda que a la de la política o los estudios de caso que se incluyen en este volumen.

El objetivo aquí es proponer una metodología que permita, primero, definir la dimensión *calidad de la vivienda* y, segundo, clasificar las viviendas existentes en el país según su calidad física, de servicios y de uso del espacio.¹

El objetivo general de ese estudio fue la elaboración de un diagnóstico de la calidad de la vivienda a nivel nacional y por áreas geoeconómicas clasificadas según su jerarquía de urbanización en el Sistema Urbano Nacional para el año 2000. Para llevar a cabo este propó-

¹ Es importante señalar que una versión anterior de este trabajo se realizó para un estudio que coordinó el doctor René Coulomb, el cual lleva por nombre *La evolución de la vivienda en México y los cambios que se requieren para mejorar su calidad y habitabilidad*.

sito, se consideró pertinente la elaboración de una escala de medida que facilitara la comparación de la calidad de la vivienda para distintos espacios geográficos y en diferentes dimensiones de análisis.

Con esta idea, mediante el método de componentes principales se elaboró un *índice sintético* o *resumen* que agrupa las variables índice de calidad física e instalaciones, calidad en el uso del espacio, y calidad de los servicios con que cuenta la vivienda; además, integra los componentes obtenidos en el análisis teórico de una forma legítima, obteniendo de esta manera un solo indicador que permite la clasificación, el ordenamiento y la estimación de diferencias hipotéticas entre las distintas dimensiones analizadas a partir del concepto *calidad de la vivienda*.

En los apartados siguientes se explicará la construcción (estadística) de los indicadores y los resultados del análisis del modelo.

Fuente de información y construcción de los indicadores o dimensiones

La fuente de información utilizada fue el *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, tomándose *la muestra del 10% a nivel nacional*. Una vez que se tuvo definido y operacionalizado teóricamente el concepto de *calidad de la vivienda*, se seleccionaron las variables que se introducirían en el análisis. En este trabajo, las mismas se construyeron a partir de la suma de indicadores simples, que nos hablaban de cada una de las dimensiones que consideramos pertinentes para evaluar la calidad de las viviendas a nivel nacional.

Construcción de las tres dimensiones de análisis

a) Calidad física e instalaciones de la vivienda (indcm)

Se incluyeron las variables: materiales de las paredes, techos, pisos, servicio sanitario, conexión de agua y tipo de combustible para cocinar. La selección de las tres primeras es un tanto obvia; en cuanto a las tres últimas, se agregaron pensando que como parte de una calidad física aceptable de la vivienda estos indicadores nos hablan de cierto tipo de infraestructura que requiere el hogar para su bienestar, además de ser un gasto en que la familia debe incurrir sin el apoyo directo de los servicios públicos. En ese sentido, para clasificar a la vivienda en esta dimensión se realizaron combinaciones entre los materiales que son considerados como aceptables y los que no, así como con el tipo de instalación sanitaria y el tipo de combustible que se usa en ella.

Tenemos entonces que las viviendas más sólidas y de mejor calidad (*buenas*) se definieron en función de estar construidas de los materiales más resistentes, cuentan con sanitario con conexión de agua y usan gas o electricidad para cocinar.

La viviendas consideradas como *regulares* son aquellas en las que alguno de los materiales de construcción no es bueno o no tienen sanitario con conexión de agua y sí usan electricidad o gas para cocinar.

Las viviendas con sólo un elemento bueno en los materiales y sin sanitario con conexión de agua pero que usan electricidad o gas para cocinar son consideradas como de *mala calidad*.

Las viviendas son de *muy mala calidad* cuando ninguno de los materiales estructurales considerados como buenos está presente en ellas y no cuentan con la

infraestructura mínima aquí referida. Son viviendas construidas con los materiales más precarios y de “carácter perecedero”.

b) Calidad sobre uso del espacio y hacinamiento
(índice)

En esta dimensión se incluyen los indicadores: número de personas por cuarto-dormitorio, cocina exclusiva y sanitario exclusivo. Como ya se ha señalado en otros estudios, esta variable desempeña un papel central en la calidad de vida de los habitantes de la vivienda. Aun cumpliendo con los estándares de construcción e infraestructura, la falta de espacio, o en este caso de cocina o excusado exclusivos, así como el exceso de personas por dormitorio (más de 2.5 personas) puede ocasionar tanto problemas de convivencia como de salud física y mental de sus habitantes.

Aquí se registró como de *buena calidad* la vivienda que no tiene hacinamiento, que cuenta con cocina exclusiva y sanitario exclusivo. Como *regulares* se clasificaron aquellas viviendas que no contaban con alguna de estas características. Como de *mala calidad* se consideró a las viviendas que sólo contaban con una de éstas, y de *muy mala* las que no tenían ninguna cualidad positiva.

c) Calidad de los servicios con que cuenta
la vivienda (índcs)

En esta dimensión se considera la disponibilidad y acceso a servicios públicos de los habitantes de las vi-

viendas. Para su elaboración se tomaron las variables: disponibilidad de agua, dotación de agua, drenaje, electricidad y eliminación de basura.

Como calidad *buen*a se definió a las viviendas que contaban con todos los servicios en forma conjunta. *Regular*, las que no contaban con una o dos de las características. *Mala*, las que no contaban con tres o cuatro de los servicios, y de *muy mala* se calificaron a las que no tenían ningún servicio público.

Criterios de interpretación

Los índices resultantes de las tres dimensiones se pueden manejar por separado, sea con las categorías que se señalaron o con puntajes que van de 0 a 1; en donde 0 es la peor calidad y 1 la mejor. Para insertarlas en el análisis factorial (componentes principales) se utilizaron los valores numéricos (0-1) por vivienda y se creó un índice resumen que combina todas las categorías y arroja una clasificación de la calidad de la vivienda que tiene integradas las 14 variables originales.

Con estos indicadores se construyó una base de datos en Excel. En ella, a los montos totales se les restaron los *no especificados* para tener una mejor precisión de los indicadores en el análisis. Como segundo paso básico, la mencionada base se exportó al paquete Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) para correr el modelo.

La construcción del modelo de análisis factorial:² construcción del índice resumen

Para la aplicación del método se estandarizaron las variables originales y se calculó la *matriz de correlaciones*. Para el caso que nos ocupa, se observa que entre los indicadores se encontraron asociaciones lineales altas, y como puede constatarse en la Tabla 1, el indicador 2 (calidad de uso del espacio en la vivienda) es el único en el que se presentan coeficientes de correlación bajos. La correlación más alta se hizo presente entre el indicador 1 (calidad física y de instalaciones) y el indicador 2 (calidad de los servicios).

Tabla 1
Matriz de correlaciones

		Índice calidad física e instalaciones	Índice uso del espacio	Índice calidad de los servicios
Correlación	Índice calidad física e instalaciones	1.000	.498	.740
	Índice uso del espacio	.498	1.000	.478
	Índice calidad de los servicios	.740	.478	1.000

² Según Juan Camacho Rosales los métodos de análisis factorial y análisis de componentes principales se pueden usar indistintamente, ya que dan resultados similares, sin embargo, el mismo autor señala que existen diferencias entre ellos: “el análisis factorial supone que son los factores los que causan la correlación entre las variables originales tratando de determinar la estructura de los datos, mientras que el de componentes principales no efectúa supuesto alguno al respecto”. Aquí se utilizará este último, sin embargo, para fines de exposición no se establecerán diferencias (*Análisis multivariado con SPSS/PC+*, EUB, Barcelona, 1995).

Así, los valores de esta matriz nos indican que puede ser posible recurrir al análisis de componentes principales para proyectar el espacio conformado por los tres indicadores en uno de menor dimensión. Para reforzar lo anterior se estimó, en la Tabla 2, la medida Keiser-Meyer Olkin (KMO) y el coeficiente de esfericidad de Bartlett. El KMO resultante de nuestro ejercicio fue 0.759, lo que quiere decir que es adecuado.

Por su parte, la prueba de esfericidad de Bartlett muestra que el valor del chi cuadrada, en este caso, es lo suficientemente grande y permite rechazar la H_0 , lo que nos dice que vale la pena hacer el análisis factorial.

Tabla 2
KMO y prueba de Bartlett

Medida de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin		.759
Prueba de esfericidad de Bartlett	Chi cuadrada aproximada	25 215 425
	Gl	3
	Sig.	.000

En la *matriz de comunalidades* puede verse que las variables mejor explicadas son: calidad física e instalaciones y calidad de los servicios; en ellas la varianza explicada es mayor a 78%. La menor proporción de varianza explicada por los factores la ofrece el indicador calidad en el uso del espacio y hacinamiento.

Tabla 3
Matriz de comunalidades

	<i>Inicial</i>	<i>Extracción</i>
Índice calidad física e instalaciones	1.000	.800
Índice uso del espacio	1.000	.568
Índice calidad de los servicios	1.000	.785

Método de extracción: análisis de componentes principales.

La *tabla de varianza total explicada y retención del factor*. En la Tabla 4 se muestran los valores propios asociados a la matriz de correlación. El valor propio asociado a la primera componente principal es de 2.153, muy superior al resto, lo que implica que esta componente debe resumir el mayor porcentaje de la varianza explicada, esto es, 71.76% del total de la varianza, retenándose entonces un solo factor como resultado de la aplicación del modelo.

Tabla 4
Varianza total explicada

	<i>Autovalores iniciales</i>			<i>Suma de las saturaciones al cuadrado de la extracción</i>		
	<i>Total</i>	<i>% de la varianza</i>	<i>% acumulado</i>	<i>Total</i>	<i>% de la varianza</i>	<i>% acumulado</i>
	Componente	1 2.153	71.765	71.765	2.153	71.765
	2 .587	19.583	91.347			
	3 .260	8.635	100.00			

Método de extracción: análisis de componentes principales.

La *matriz de componentes* (Tabla 5) señala que los indicadores con mayor coeficiente de correlación con el índice de calidad de la vivienda son: calidad física e instalaciones de la vivienda (89%) y calidad de los

Tabla 5
Matriz de componentes^a

	<i>Componente</i>
	1
Índice calidad física e instalaciones	0.894
Índice uso del espacio	0.754
Índice calidad de los servicios	0.886

Método de extracción: análisis de componentes principales.

1 componente extraído.

servicios (88%); siendo el indicador 2, calidad en el uso del espacio, el que tiene el menor coeficiente de correlación con el índice (75%).

Después de obtener la matriz de componentes estamos en condiciones de extraer los *coeficientes de los componentes* (Tabla 6); es decir, el peso concreto en que cada variable introducida en el ACP determina la puntuación adoptada por el componente. Los valores del vector de ponderadores o puntajes (a), que permiten calcular el valor que el índice de calidad de la vivienda adopta en cada uno de los casos, son:

Tabla 6
Coeficientes de los componentes

$a_1 = .416$
$a_2 = .348$
$a_3 = .413$

También aquí podemos observar que los dos indicadores más importantes para la determinación del índice son: calidad física e instalaciones y calidad de los servicios, aunque el rango en que se distribuyen los tres coeficientes es pequeño.

Como ya se mencionó, con estos coeficientes se obtiene el índice para cada vivienda como una combinación lineal de los indicadores estandarizados. Ahora tenemos que concentrarnos en la construcción de la escala de calidad de la vivienda; aquí se realizó con el *análisis de conglomerados de K medias* que sigue el criterio de distancia entre los puntos (medida de distancia euclidiana³ para datos de intervalo). Buscamos que las

³ El SPSS la define como: medida de distancia euclidiana (datos de intervalo). Medida de disimilaridad para datos continuos. La dife-

categorías sean lo más homogéneas posibles al interior de cada una (intracategoría) y que presenten la mayor diferenciación posible entre ellas (intercategorías).

Finalmente se obtienen los puntos de corte para cada valor de la escala de calidad de la vivienda y se establecen las categorías o grados de calidad como se observa en la Tabla 7 sobre los centros de los conglomerados.

Tabla 7
Centros de los conglomerados finales

	<i>Conglomerados</i>			
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
REGR factor variables				
métricas resumidas	-0.05167	-2.04470	-1.02198	.83299
Rangos de calidad				
de la vivienda	Regular	Muy mala	Mala	Buena

Para establecer la validez interna del modelo se revisó la correlación entre el índice y las variables originales obteniéndose que existe correspondencia entre los resultado (o una correlación directa positiva entre el índice y las variables originales, que van de 0 a 1, donde 0 es la peor calidad y 1 la mejor), como puede verse en la Tabla 8 del Informe Media.

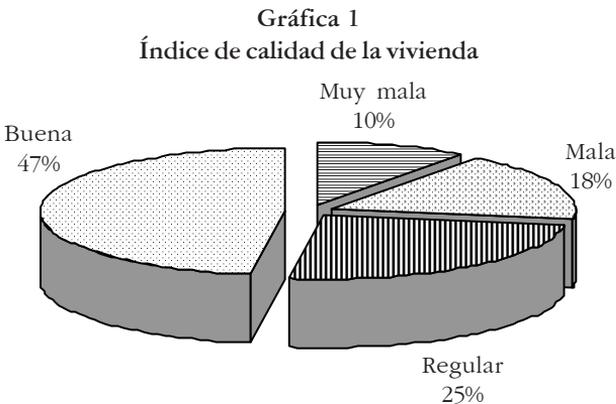
rencia entre dos elementos es la raíz cuadrada de la suma de los cuadrados de las diferencias entre los valores en cada variable.

Tabla 8
Informe media

		<i>Índice calidad física e instalaciones</i>	<i>Índice uso del espacio</i>	<i>Índice calidad de los servicios</i>
<i>Calidad de la vivienda</i>	Muy mala	.0466	.2395	.0922
	Mala	.1931	.3254	.2302
	Regular	.3433	.3817	.3810
	Buena	.4814	.4681	.4760

Algunos resultados de la aplicación del índice resumen⁴

El índice resumen nos muestra que a nivel nacional, 47% de las viviendas se pueden considerar de buena calidad mientras que las de mala y muy mala calidad alcanzan el 28%; este porcentaje hace referencia a más de seis millones de viviendas y aproximadamente afecta a 27 millones de personas a nivel nacional, como se puede apreciar en la Gráfica 1 y Tabla 9:



⁴ Como ya se señaló este índice contempla las tres dimensiones de análisis (calidad física e instalaciones, servicios y usos del espacio).

Tabla 9
México: índice de calidad de la vivienda (2000)

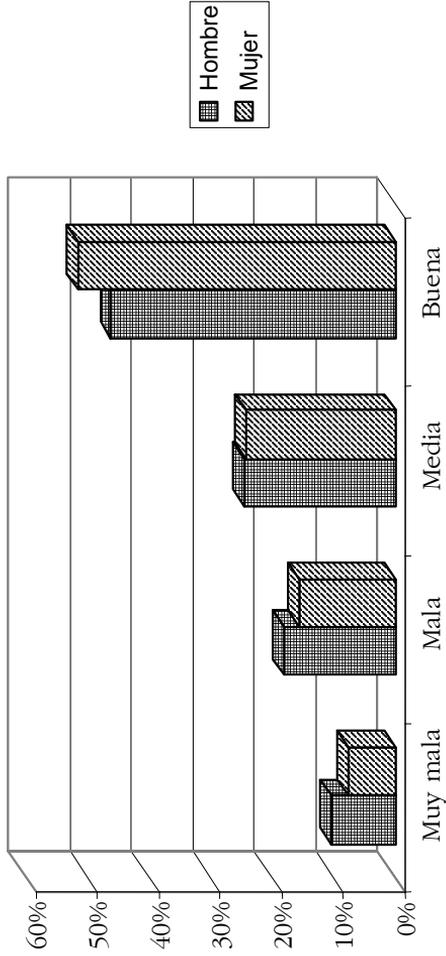
<i>Calidad de la vivienda</i>	<i>Viviendas afectadas</i>	<i>Personas afectadas</i>
Muy mala	2 248 250	10 117 125
Mala	4 007 814	18 035 163
Regular	5 600 546	25 202 457
Buena	10 783 198	48 524 391
Total	22 639 808	101 879 136

Es importante destacar que 25% de las viviendas fueron clasificadas como regulares, es decir, que carecen de algunos servicios y que alguno de los materiales estructurales son de calidad precaria o tienen algún nivel de hacinamiento. Las viviendas y personas afectadas alcanzan las cifras de 5 600 546 y 25 202 457, respectivamente.

En cuanto a la calidad general de la vivienda considerando el sexo del jefe de hogar, en la Gráfica 2 es notoria la diferencia a favor de las mujeres; éstas presentan casi 52% de viviendas clasificadas como buenas en comparación con 46% de las jefaturadas por varones. Igualmente, se debe hacer notar que en el caso de las viviendas malas y muy malas, también son las casas habitación de los jefes las que muestran un mayor peso relativo. Lo anterior es importante porque la mayoría de los hogares que existen en el país son dirigidos por hombres, por lo que en términos absolutos son cuatro veces más que los dirigidos por mujeres.

En relación con el grupo de edad de los jefes de hogar, el índice también reporta algunas diferencias: los hogares con jefe joven parecen mostrar las peores condiciones respecto a la calidad de la vivienda, solo 35% de ellos vive en viviendas de buena calidad frente a

Gráfica 2
Calidad general de la vivienda según sexo del jefe del hogar



aproximadamente 50% de los jefaturados por jefes en edades más avanzadas, como se aprecia en la Gráfica 3.

Los hogares encabezados por personas de 30 a 64 años de edad son los que muestran mejores condiciones de habitabilidad, menos de una cuarta parte de ellos presentan mala o muy mala calidad de la vivienda; mientras que la de los ancianos y los jóvenes es prácticamente uno de cada tres los que presentan este tipo de calidad habitacional.

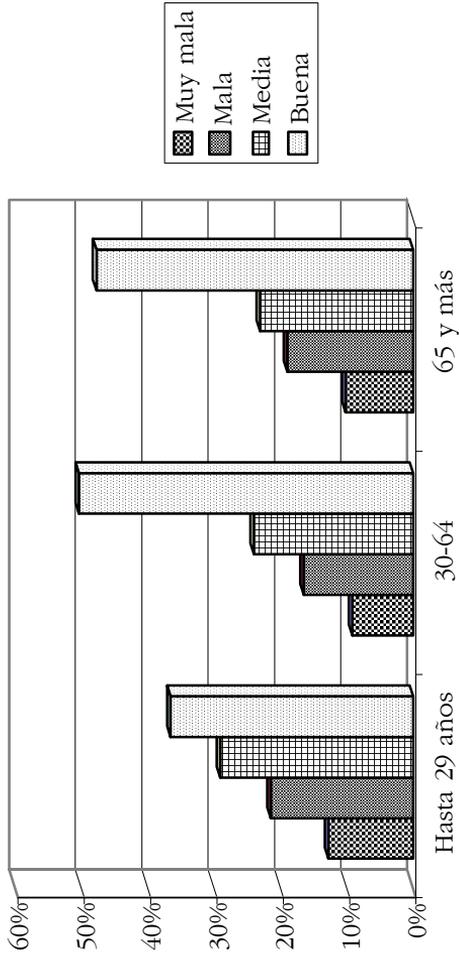
Frente al nivel de urbanización, el índice muestra claramente que mientras mayor es el grado de urbanización más alto es el porcentaje de viviendas de buena calidad y menor el de muy mala y mala.

Al analizar cada uno de los subíndices por separado, es decir, *a*) la calidad física e instalaciones; *b*) calidad en el uso del espacio; y *c*) calidad de los servicios, estas diferencias se mantienen pero son más notorias en los subíndices “a” y “c”. Por ejemplo, en las zonas metropolitanas casi 70% de las viviendas cuenta con todos los servicios, mientras que en las ciudades pequeñas apenas 35% aproximadamente presenta buena calidad en este rubro. Por cuestiones de tiempo y espacio únicamente se presentan aquí las gráficas de la calidad general y la mencionada sobre servicios (gráficas 4 y 5).

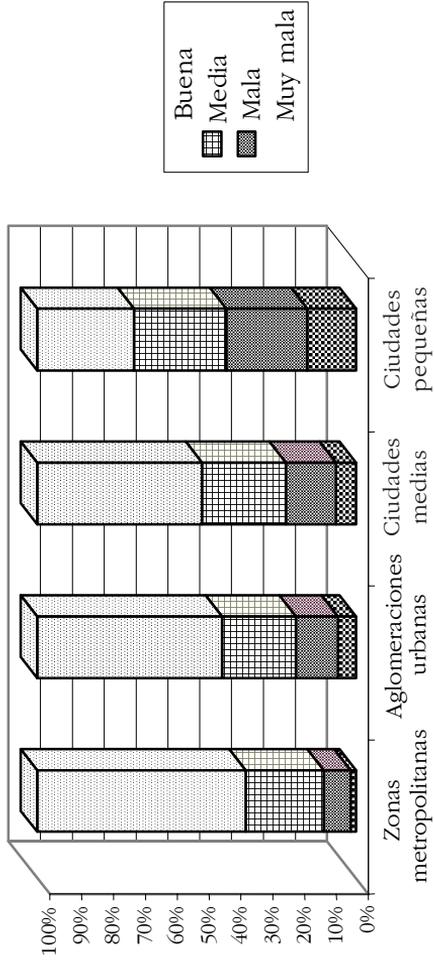
Finalmente, y quizá como conclusión, puede decirse que este índice o indicador es aplicable a cualquier grupo de población que habite áreas urbanas, como jefes de hogar por sexo, ancianos, hogares unipersonales, etcétera, o por espacios geográficos como el estatal, municipal o localidad.

Es importante destacar que no se consideraron ni las viviendas ni la población que reside en áreas “no urbanas”, porque los criterios para definir la calidad de esas viviendas son muy diferentes. Para ese ejercicio

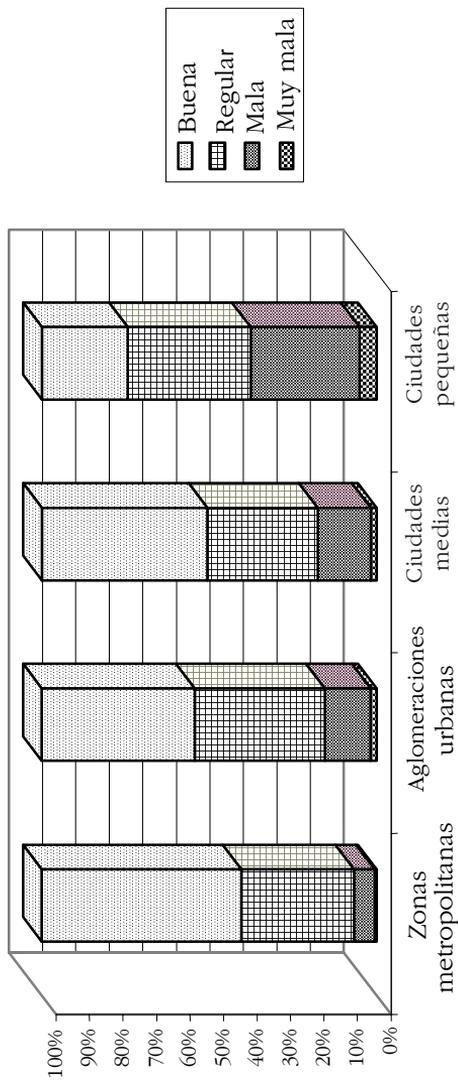
Gráfica 3
 Calidad general de la vivienda según el grupo de edad del jefe del hogar



Gráfica 4
 Calidad general de la vivienda según nivel de urbanización (SUN)



Gráfica 5
Calidad de los servicios según nivel de urbanización (SUN)



se tendrían que tomar en cuenta características específicas de cada zona y que no necesariamente implican menor calidad en su contexto.

Ésta es una tarea pendiente tanto en política social como dentro de la investigación académica; se hace necesario conocer cómo es la vivienda rural, quiénes la habitan, cuáles son las características de habitabilidad y, sobre todo, cuáles son sus carencias y las posibilidades de desarrollo en esa área tan poco estudiada de la vivienda, ya que estamos hablando de casi cinco millones de viviendas y de aproximadamente 22 millones de personas.

Población nacional indígena urbana y vivienda indígena en la Zona Metropolitana del Valle de México

*René Flores Arenales, Gabriela Ponce Sernicharo
y Héctor Hiram Hernández*

Introducción

Los indígenas mexicanos han sido, dentro de la visión que se tiene de ellos, preferentemente rurales hasta ahora y se considera casi una anomalía por una parte de la población no indígena el verlos en nuestras ciudades. Sin embargo, según el Censo de 2000, un número cercano al 40% de las personas aquí consideradas como indígenas, vive en alguna zona urbana.

En muchos casos se puede suponer que estos indígenas urbanos lo son no por elección sino porque, simplemente, sus comunidades quedaron englobadas dentro del crecimiento de algún pueblo o ciudad y sus comunidades fueron conurbadas a alguna de las zonas urbanas aquí contempladas. Y, además, como se verá más adelante, en las ciudades más grandes son realmente una minoría, cosa que no sucede en las ciudades pequeñas y las zonas no urbanas.

A partir de lo anterior, la idea que moldea todo el trabajo y la pregunta a la que se pretende dar respues-

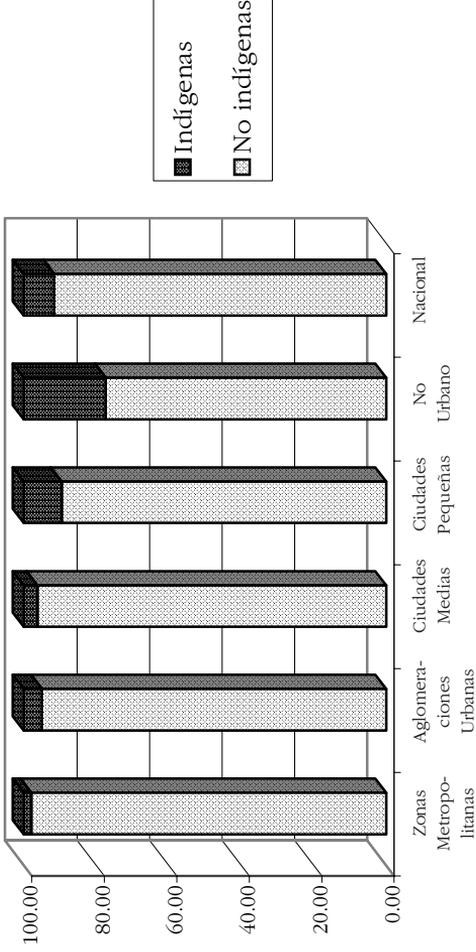
ta a lo largo de las siguientes páginas es relativamente simple. Por un lado, se trata de determinar los porcentajes de la población indígena a los que se podría considerar urbanos en los diferentes tamaños de urbanización del país (para lo cual se tomó la categorización propuesta en el Sistema Urbano Nacional [SUN] por el Consejo Nacional de Población [Conapo] en un primer momento y más tarde por la Secretaría de Desarrollo Social [Sedesol]) y, por otro, tratar de determinar la calidad de sus viviendas y hacer una comparación con las viviendas que habitan los no indígenas en la Zona Metropolitana del Valle de México.

Tamaño y distribución de la población indígena según tipos de urbanización

Dentro de la distribución elaborada para este trabajo, la población indígena (sin incluir a los menores de cinco años) a nivel nacional ascendería a 7.2 millones de personas. Estimando a los menores de cinco años a partir de la población total menor de esa edad, se tiene que habría aproximadamente 850 mil menores de cinco años que se podrían considerar indígenas, con lo que los indígenas representarían alrededor de 8.4% de la población mexicana.

En cuanto a su distribución dentro del Sistema Urbano Nacional, y en relación con la población total mayor de cinco años, mientras que la población no indígena es mayoritariamente urbana (cerca de 81% vive en alguna zona urbana), la población indígena sigue mayoritariamente habitando en localidades de menos de 15 mil habitantes y, por tanto, dentro de la definición dada por el SUN, siguen siendo no urbanos (61.68%). Sin em-

Gráfica 1
 SUN: distribución no indígenas e indígenas
 por tipo de urbanización, 2000



Fuente: muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

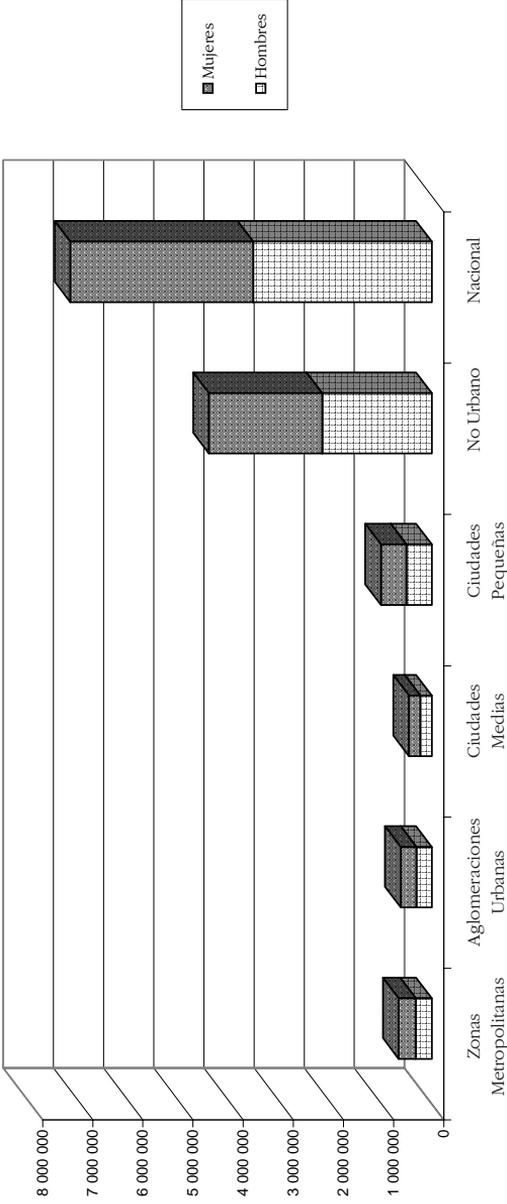
bargo, por contraparte, el porcentaje de indígenas que vive en conjunto dentro de las diferentes categorías de ciudades del Sistema Urbano Nacional es muy importante (38.22%). Así, tenemos que en la categoría Ciudades Pequeñas es, después de lo No Urbano, donde viven un mayor número de indígenas (14.10% de esta población), mientras que en las Zonas Metropolitanas, las Aglomeraciones Urbanas y las Ciudades Medias viven entre 6 y 9% de los indígenas del país.

En cualquier caso, en lo No Urbano hay casi tres indígenas por cada siete no indígenas y un indígena por cada diez no indígenas en las Ciudades Pequeñas. En los otros tipos de urbanización más grandes aunque con diferencias, hay solamente entre 0.2 y 0.5 indígenas por cada diez no indígenas, una proporción bastante menor que en los dos primeros casos, como se puede observar.

Las viviendas de los hogares indígenas y no indígenas según tamaño de urbanización

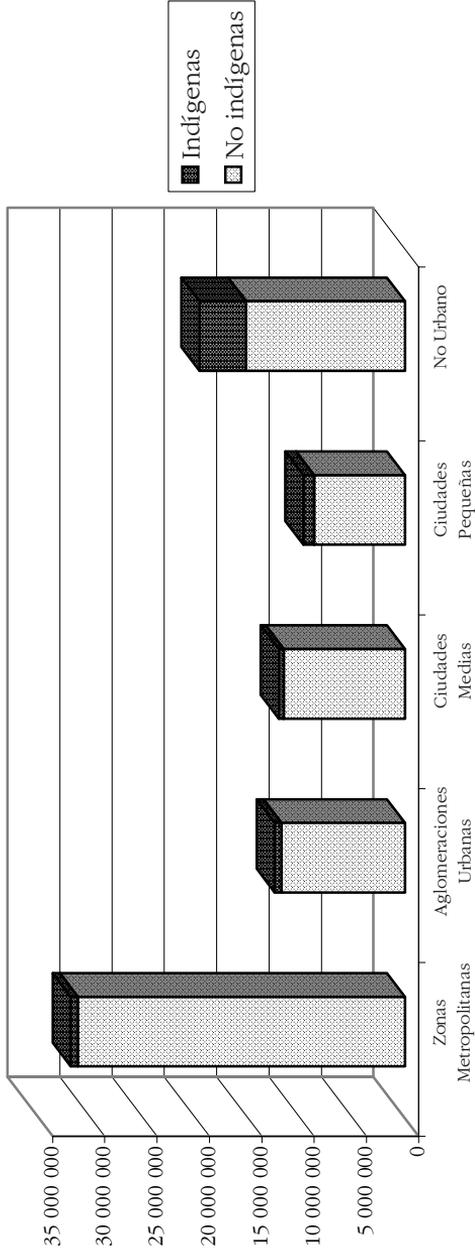
A nivel nacional, los hogares indígenas son propietarios de su vivienda (78.5%) en un porcentaje mayor al de los no indígenas (65.3%), y un número prácticamente del doble de éstos últimos se encuentra en el proceso de pagar su vivienda (10.3% de los no indígenas contra solamente 5.03% de los jefes de hogar indígenas). Pero cuando se analiza la información por tamaño de urbanización, es posible observar que en las Zonas Metropolitanas esa cifra disminuye hasta 53.9% para los hogares indígenas. En las Aglomeraciones Urbanas los indígenas (con 53.9%) son propietarios de su vivienda. Las Ciudades Medias es el tipo de urbaniza-

Gráfica 2
 SUN: distribución de la población indígena mayor de cinco años según tipo de urbanización, 2000



Fuente: muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Gráfica 3
 SUN: población no indígena e indígena según tipo
 de urbanización, 2000 (absolutos)



Fuente: muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

ción donde menor es el porcentaje de la población que ya es dueña completamente de su vivienda. Sin embargo, conforme es más pequeña la ciudad, aumenta el porcentaje de jefes de hogar (no indígenas e indígenas) que son propietarios.

Por tamaño de urbanización, en términos generales lo que se puede observar es que en las Zonas Metropolitanas es en donde un mayor número de hogares con jefe indígena habitan en viviendas rentadas (25.73%) y son también las que tienen el menor porcentaje de viviendas en propiedad del jefe (con solamente 53.92%). En términos generales, hay un número importante de jefes de hogar indígenas en el proceso de pago de su vivienda (10.04%), quizás porque es más difícil tener acceso a ella y toma más tiempo hacerse de una vivienda en las zonas urbanas. Por su parte, en las Aglomeraciones Urbanas, aunque un número mayor de jefes indígenas que en las Zonas Metropolitanas son propietarios de su vivienda (61.35%), también es más alto el porcentaje de los que la están pagando (con 14.67%). Los no indígenas también presentan altos porcentajes de jefes en el proceso de pagar su vivienda (13.66%). En este caso quizás lo que influye para este alto porcentaje son las políticas de vivienda de esas zonas urbanas en específico.

Por su parte, en las Ciudades Pequeñas y en lo No Urbano, la mayor parte de los jefes de hogar son dueños de su vivienda (con 81.08% y 88.49%, respectivamente), muy pocos están en el proceso de pagarla (3.70% y 1.83% en cada caso) y apenas 1.87% en lo No Urbano la tiene en renta (y 5.85% en las Ciudades Pequeñas). Por su parte, hogares no indígenas muestran una situación similar aunque en niveles más bajos en estos dos últimos tipos de urbanización.

El tamaño de la urbanización parece estar directamente relacionado con el nivel de acceso a servicios y con que una vivienda tenga o no piso de tierra entre otros aspectos. Así, mientras en las Zonas Metropolitanas 27.57% de las viviendas cuyo jefe es indígena cuenta con todos los servicios en el otro extremo, en las zonas No Urbanas apenas 3.11% está en esa situación. En ese mismo sentido, hasta 58.29% de las viviendas tiene piso de tierra en lo No Urbano contra solamente 8.87% en las Zonas Metropolitanas. Si recordamos que poco más de 61% de los indígenas habita en las zonas No Urbanas, lo anterior es indicativo de que la inmensa mayoría de los integrantes de este grupo de población padece malas condiciones de acceso a servicios en sus viviendas. Los hogares de los no indígenas, por su parte, aunque siguen un patrón similar relacionado con el nivel de urbanización, tienen mejores condiciones de acceso a servicios y menos viviendas con pisos de tierra en todas las categorías de urbanización propuestas por el SUN.

Otro aspecto a mencionar es que en todos los casos, con excepción de lo No Urbano en que las diferencias por género son mínimas, en todas las zonas urbanas los hogares dirigidos por mujeres (no indígenas e indígenas) tienen mejores servicios en sus viviendas que los que tienen un jefe masculino.

Por supuesto, como se verá más adelante, la propiedad no significa que las viviendas sean de calidad y con todos los servicios. Probablemente en los lugares donde viven la mayoría de los indígenas la tierra es más barata o es propiedad ejidal y/o comunal lo que les permite tener mayor acceso a ella; además muchas de sus viviendas pueden considerarse como construcciones básicas.

Hacinamiento en la vivienda

Un aspecto que influye de manera importante en la calidad de vida dentro de una vivienda es el del nivel de hacinamiento. Así, aunque empeora el nivel de esta variable conforme disminuye el tamaño de la urbanización, en todos los casos existen altos índices de hacinamiento en las viviendas indígenas (del 52.7% en las Aglomeraciones Urbanas –el más bajo– hasta 68% en lo No Urbano), mucho mayores que los existentes en los hogares no indígenas. Así, viven en condiciones de hacinamiento de 50 a 65% de todos los hogares indígenas mientras que sufren esta condición de 39 a 54% de los no indígenas. En donde notoriamente hay mayores diferencias entre no indígenas e indígenas es en las Ciudades Pequeñas y en lo No Urbano.

Por su parte, los hogares dirigidos por mujeres (no indígenas e indígenas), mostraron menores niveles de hacinamiento que los dirigidos por hombres aunque ello muy probablemente se pueda deber a que los hogares con jefa mujer suelen ser un miembro más pequeños que los hogares con jefatura masculina.

Calidad de las viviendas según pertenencia étnica del jefe del hogar¹

Para medir la calidad de la vivienda en la que habitan los hogares dirigidos por jefes no indígenas e indíge-

¹ Para medir la calidad de las viviendas indígenas y no indígenas dentro del Sistema Urbano Nacional y más adelante en la Zona Metropolitana del Valle de México, se utilizó el Índice de Calidad de la Vivienda construido por Gabriela Ponce Sernicharo inicialmente para el estudio coordinado por René Coulomb Bosc, *La evolución de la vivienda en México y los cambios que se requieren para mejorar*

nas, se utilizó un índice de calidad de la vivienda que contempló tres dimensiones consideradas fundamentales para el análisis de la vivienda. En la primera, a través de un subíndice, se midió la calidad de los materiales e infraestructura con que contaba la vivienda. En segundo lugar, con otro subíndice se midió el estado de los servicios que tenía la vivienda, y con un tercer subíndice se midió la calidad del espacio dentro de la vivienda, es decir, el grado de hacinamiento y si tenían uso exclusivo de cocina y servicio sanitario.

Por último, con los tres subíndices mencionados, se estimó propiamente un índice resumen con el cual se propusieron cuatro niveles de calidad de las viviendas: Muy Malo, Malo, Medio y Bueno. A continuación se hace un breve recuento de lo expresado por el índice resumen ya mencionado.

Índice Resumen de la calidad de las viviendas habitadas por indígenas²

A nivel nacional dos tercios de las viviendas con jefatura indígena son de Muy Mala y Mala calidad (34.72 y

su calidad y habitabilidad, México, en prensa. Se utilizó el método de componentes principales. Las 14 variables utilizadas fueron: 1. Material de las paredes, 2. Material de techos, 3. Material de pisos, 4. Si cuenta o no con servicio sanitario, 5. Con conexión de agua, 6. El tipo de combustible utilizado para cocinar, 7. El número de personas por cuarto dormitorio, 8. Si cuenta con cocina exclusiva, 9. Si cuentan con sanitario exclusivo, 10. Si tienen o no disponibilidad de agua, 11. Si tienen dotación de agua, 12. Si tienen drenaje, 13. Electricidad, 14. Cómo eliminan su basura.

² Buenas son las viviendas que contaban con todos los servicios en forma conjunta (últimas cinco variables de las 14 mencionadas en el pie de página anterior. Media son las que no contaban con una o dos de los servicios. Malas las que no contaban con tres o cuatro

32.78%, respectivamente) contra solamente el 7.38% de Muy Malas y el 16.15% de Malas viviendas de los no indígenas (casi cinco veces menos). Para los no indígenas poco más de la mitad de sus viviendas son de Buena calidad mientras que en el caso de los indígenas solamente entran en esta categoría un exiguo 14.53%.

Por tamaño de urbanización, como en todas las variables ya revisadas anteriormente, también la calidad de las viviendas de la población indígena es notablemente mejor conforme más grande es la urbanización. Y nuevamente, en las Ciudades Pequeñas y lo No Urbano es donde la calidad de la vivienda es mayoritariamente Muy Mala y Mala. En estos dos últimos, respectivamente entre 70 y 85% de las viviendas cae en la categoría de Muy Malas y Malas y solamente entre 30 y 15% puede considerarse Medias y Buenas. Es decir, la total y absoluta mayoría. Con todo, pese a presentar, como ya se dijo, cifras mejores en las zonas urbanas más grandes, de todos modos solamente en las Zonas Metropolitanas las viviendas de indígenas son Buenas y Medias en cerca de 75% y Malas y Muy Malas en 25%. En las Aglomeraciones Urbanas y las Ciudades Medias, alrededor de 40% son viviendas Malas y Muy Malas y cerca de 60% son Buenas y Medias. Esto contrasta con la situación de los no indígenas en todos los casos, con la única excepción de lo No Urbano (en que hay una mayoría de 54% de viviendas Malas y Muy Malas), tienen porcentajes de viviendas Buenas y Medias mayores a 62% y hasta de 90% (en las Zonas Metropolitanas). Aunque presentes en todo

servicios. Y de Muy Mala calidad se calificaron las que no tenían ningún servicio público.

el sistema urbano nacional, las diferencias entre ambos grupos de población se acentúan conforme disminuye el tamaño de la urbanización, pero los mayores contrastes se producen en lo No Urbano.

Por último, nuevamente es de llamar la atención que en todos los casos cuando la jefe de hogar es mujer, sin importar si es no indígena o indígena (y conservando las diferencias interétnicas), las viviendas de estas mujeres presentan mejores niveles de calidad que las de sus contrapartes masculinos.

La población indígena en la Zona Metropolitana del Valle de México

Hasta 1995 la única forma en que, censalmente, se podía tener una estimación del número de indígenas del país o bien, para nuestro caso, de la ZMVM, era a través de la pregunta de si eran hablantes o no de una lengua indígena y, para los menores de cinco años, si el jefe de hogar o su cónyuge eran hablantes de una lengua indígena. A partir del Censo de 2000, en la muestra del 10% con un cuestionario ampliado, el INEGI incluyó una pregunta referente a la auto-adscripción o no de los encuestados como parte de la población indígena. Cuando se analizó la información para la ZMVM, aunque se podría haber esperado que los montos de hablantes y de los que se autodesignaban como indígenas fueran muy similares, esto no sucedió. Se dio el caso de que montos significativos de población hablante de alguna lengua indígena no se consideraran indígenas, al mismo tiempo que otros montos igualmente importantes de personas que declararon no hablar una lengua sí se consideraron como indígenas (véase Cua-

dro 1). De tomarse como correcta esta situación, tendríamos como resultado que de los hablantes poco más de 75% no se considera indígena. Y, por otro lado, 38.02% de los que se reconocen como indígenas no habla ninguna lengua indígena.

Cuadro 1
ZMVM: población indígena por adscripción
y por hablar una lengua, 2000

<i>Habla algún dialecto o lengua indígena</i>	<i>Sí pertenece a un grupo indígena</i>	<i>No pertenece a un grupo indígena</i>	<i>Total</i>
Sí	88 453	272 238	360 691
No	54 332	15 751 143	15 805 475
Total	142 785	16 023 381	16 166 166

Fuente: INEGI, muestra del XII Censo General de población y Vivienda de 2000.

Se decidió entonces tomar a todos los hablantes de lengua indígena mayores de cinco años de edad como indígenas (aunque dijeran que no lo eran) y sumarles el grupo de población que dijo que era indígena aunque no hablara una lengua indígena.

Con ello se obtuvo que la suma de los hablantes (360 691 personas) más los que se reconocían como indígenas, aunque no hablaran alguna lengua (54 342 personas), ascendía a 415 023 personas para el conjunto de la ZMVM, todas ellas mayores de cinco años de edad, mismas que representarían 2.27% de la población metropolitana. Si a las cifras anteriores se les sumaban los menores de cinco años habitando en los hogares de un jefe o un cónyuge hablante o autorreconocido como indígena, la población indígena se estima que sumaría en total más de 520 mil personas

(2.84% de la población metropolitana). Sin embargo, cuando se utilizó la muestra censal y para los fines de este estudio, se tomó solamente a los mayores de cinco años de acuerdo con las especificaciones ya mencionadas: hablantes de lengua indígena más no hablantes autoadscritos como indígenas.

En general, la información que se utilizó para la mayor parte de esta investigación fue la proporcionada por la mencionada muestra censal del 10%. Pero con fines de análisis, se revisó también la información sobre la población indígena de los tabulados básicos del Censo de 2000, misma que se presenta a continuación. De acuerdo con esta última, la población indígena mayor de cinco años ascendía para el conjunto de la ZMVM a 312 917 personas en el año 2000 (según el XII Censo de Población y Vivienda de ese año). Si a éstas se les sumaba la población menor de cinco años habitante de hogares donde el jefe o el cónyuge hablaban una lengua, a la cifra anterior debería sumársele otras 81 239 personas, con lo que el monto de la población indígena censal ascendería a un total de 394 156 personas. Esta cifra, como se ve, es más baja que la que proporciona la muestra censal aunque, claro, en ella no se incluye personas que se consideran a sí mismas indígenas, por no haberse realizado esa pregunta para los tabulados básicos. Es de llamar la atención que, en conjunto y como entidades completas, el Distrito Federal, el Estado de México y el estado de Hidalgo, conjuntan 1 041 610 indígenas pero los que habitan la ZMVM solamente son 37.84% de todos los indígenas de las tres entidades.

Ello nos indicaría que en su inmensa mayoría, casi dos tercios de estos indígenas prefieren continuar viviendo en municipios rurales, relativamente cercanos

Cuadro 2
 ZMVM: población hablante de una lengua indígena y menores
 de cinco años que habitan en un hogar donde el jefe o el cónyuge
 del jefe hablaba una lengua indígena, 2000

<i>Entidad</i>	<i>Hablantes mayores de cinco años</i>	<i>Menores de cinco años</i>	<i>Total ZMVM</i>
Distrito Federal	141 710	30 848	172 558
Conurbados Edomex	170 362	50 131	220 493
Conurbado Hidalgo	845	260	1 105
Total ZMVM	312 917	81 239	394 156
Distrito Federal	82.12	17.88	100.00
Conurbados Edomex	77.26	22.74	100.00
Conurbado Hidalgo	76.47	23.53	100.00
Total ZMVM	79.39	20.61	100.00

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.
 Tabulados Básicos.

a la ZMVM o a otras ciudades (Pachuca, Querétaro, Puebla, Toluca, Cuernavaca, Tlaxcala etc.). Las grandes metrópolis, pues, no parecen ser lo suficientemente atractivas para estos hablantes de lengua indígena, aunque seguramente interactúan con ellas en busca de ciertos servicios (por ejemplo médicos o educativos). Por supuesto, esta situación es diferente entre las entidades federativas consideradas: en el caso de Hidalgo solamente se considera a uno de sus municipios como conurbado con un monto poblacional reducido; en el caso del Distrito Federal, sus 16 delegaciones con toda su población, se incluyen en la ZMVM, y en consecuencia todos los indígenas que lo habitan. Y del Estado de México, 74.4% de su población total es parte de la ZMVM, aunque solamente 53% de los indígenas de esa entidad vive en alguno de los municipios conurbados.³

Respecto del total de la población de cada entidad y de la ZMVM en su conjunto, los indígenas son relativamente pocos, ya que representan apenas 2.14% de la población metropolitana, 2.01% de la población del Distrito Federal, 2.26% de la población de los municipios conurbados mexiquenses y 2.38% de la población de Tizayuca, Hidalgo.⁴

La mayor parte de los indígenas metropolitanos (el 80.58%) se concentra en solamente 20 de las 75 dele-

³ Aquí es interesante anotar, solamente con propósitos ilustrativos, que tampoco en la capital del Estado de México, Toluca, y sus cuatro municipios conurbados, hay un número importante de indígenas. Se puede decir entonces que casi la mitad de los indígenas de esa entidad habita en municipios que no pertenecen a alguna de las dos principales conurbaciones estatales, por lo que permanece más bien en las comunidades rurales del estado.

⁴ Pero en el estado de Hidalgo, hasta 18.02% de su población es indígena, un monto importante sobre todo comparado con el de las otras dos entidades consideradas como un todo (véase Cuadro 3).

Cuadro 3

ZMVM: población total estatal y de la ZMVM indígenas y no indígenas y porcentaje de los indígenas respecto a la población total y de los hablantes de la ZMVM respecto a la población indígena estatal, 2000

	<i>Población total</i>	<i>Menores 5 años de bogares donde el jefe o conyugue habla lengua indígena Tres entidades</i>	<i>Hablantes leng. ind. mayores 5 años Tres entidades</i>	<i>Total indígenas Tres entidades</i>	<i>Porcentaje pob. ind. respecto de la pob. total</i>	<i>Porcentaje de la pob. ind. en relación con la pob. ind. de cada entidad</i>
Pob. total DF	8 605 239	30 848	141 710	172 558	2.01	
Pob. total Edomex	13 096 686	104 140	361 972	466 112	3.56	
Pob. total Hgo.	2 235 591	63 074	339 866	402 940	18.02	
Pob. total tres entidades	23 937 516	198 062	843 548	1 041 610	4.35	
ZMVM						
Pob. total DF	8 605 239	30 848	141 710	172 558	2.01	100.00
Pob. total 58 mun. conurbados Edomex	9 745 094	50 131	170 362	220 493	2.26	47.30
Pob. total Tizayuca, Hgo.	46 344	260	845	1 105	2.38	0.27
Pob. total ZMVM	18 396 677	81 239	312 917	394 156	2.14	37.84

Fuente: INEGI; XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, Tabulados Básicos, México.

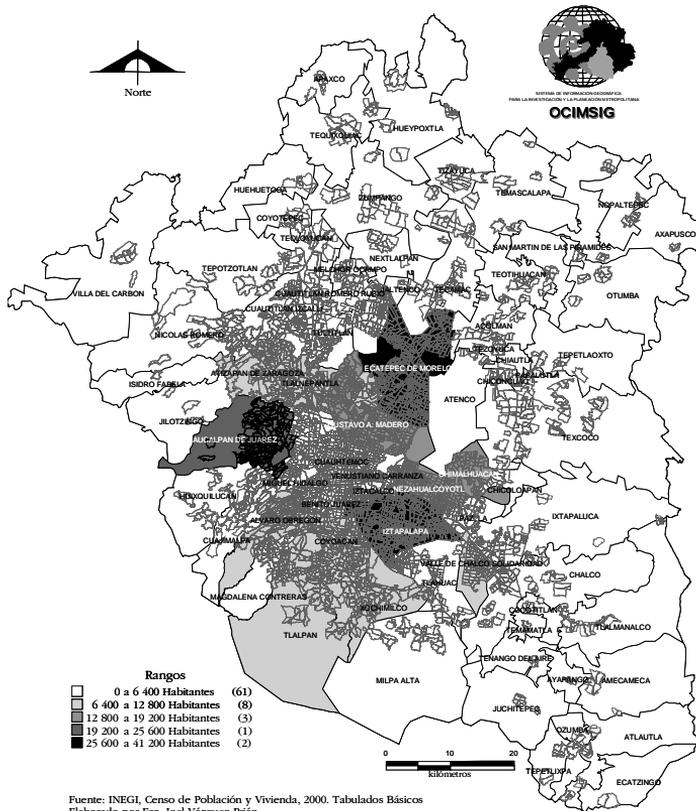
gaciones y municipios de la ZMVM, mismas que también concentran 76.4% de la población total de la metrópoli. En general, todas estas entidades federativas son las de más antiguo poblamiento y están relativamente cercanas entre sí y al centro de la ciudad (véase Mapa 1). Entre éstas, 11 de las 16 delegaciones del Distrito Federal y nueve municipios conurbados (de 59). La más alta concentración de población indígena se puede encontrar en la delegación de Iztapalapa (10.48%), seguida por cuatro municipios mexiquenses y otra delegación del Distrito Federal, estos últimos casos albergan entre 5 y 9% de los indígenas de la ciudad. En casi todos los casos, los municipios y las delegaciones con mayor población indígena se corresponden con aquellos que tienen los mayores montos de población general total. La delegación Milpa Alta, que no está dentro de las primeras 20 en cuanto a número de indígenas, es, sin embargo, la que tiene el mayor número de indígenas en relación con su población total; le siguen municipios como Valle de Chalco Solidaridad y Chimalhuacán además de Naucalpan, Chalco y Xochimilco.

Calidad de las viviendas habitadas por la población indígena

Para medir la calidad de la vivienda en la que habitan los hogares dirigidos por jefes indígenas, se utilizó un índice de calidad de la vivienda que contempló tres dimensiones consideradas fundamentales para el análisis de la vivienda. En la primera, a través de un subíndice, se midió la calidad de los materiales e infraestructura con que contaba la vivienda. En segundo lugar, se midió el estado de los servicios que tenía la vivien-

Mapa 1

ZMVM: distribución de la población indígena, 2000



da. En tercer lugar, se construyó un subíndice que medía la calidad del espacio dentro de la vivienda, es decir, el grado de hacinamiento y si tenían uso exclusivo de cocina y servicio sanitario. Como contrapartida a este último subíndice, se estimó el nivel que tenía por sí mismo el hacinamiento de las viviendas jefaturadas por indígenas. Asimismo, se hizo una categorización de las viviendas de acuerdo con su infraestructura y, por último, se estimó propiamente el índice de calidad que vendría siendo el resumen de los tres subíndices descritos. Con cada subíndice y el índice de calidad, se propusieron cuatro niveles de calidad de las viviendas: Muy Malo, Malo, Regular y Bueno. A continuación se hace un breve recuento de lo encontrado al aplicar los subíndices y el índice ya mencionados.

Subíndice de calidad de los materiales de las viviendas habitadas por la población indígena

La mayoría de las viviendas de los hogares indígenas, casi 70%, tiene una calidad de sus materiales de construcción que entra dentro de la categoría de Buenas, es decir, son construcciones que se pueden considerar consolidadas. Un 23% entra dentro de Regular y solamente 7.65% en conjunto son Muy Malas y Malas o deficientes en cuanto a las funciones que debe cubrir una vivienda “digna”.⁵ No obstante, las cifras para la población no indígena son bastante mejores ya que entra dentro de la categoría de Buenas poco más del 82% y en Regulares casi 14%, mientras que solamente

⁵ Para una aproximación al concepto de vivienda digna ver el texto de Priscilla Connolly dentro del trabajo citado de la UAM-A-Conafovi (2004).

son Muy Malas y Malas 3.8% de sus viviendas, prácticamente la mitad de los indígenas. Los no indígenas cuentan entonces con viviendas de mejor calidad en sus materiales que los indígenas. En términos generales, los hogares dirigidos por mujeres de ambos grupos tienen en conjunto un pequeño mejor nivel de calidad que las de los hogares dirigidos por hombres aunque las diferencias de género intragrupos no son demasiado amplias.

Índice de calidad de los servicios en las viviendas indígenas

En el caso de los servicios en la vivienda, este aspecto presenta aún más carencias y problemas que en la situación ya descrita respecto a los materiales. El grueso de las viviendas de hogares indígenas entra en la categoría de Regular (52.4%) y sólo 45.9% en la de Buena. Por su parte, en el caso de los hogares no indígenas, la mayoría de sus viviendas entra en la categoría de Buenas y poco menos de un tercio en la de Regular. Tanto para los indígenas como para los no indígenas las viviendas con malos servicios son relativamente pocas. En la categoría de Muy Malas apenas se encuentra 0.5% de las viviendas de ambos grupos. Y en la de Malas, aunque sube a 1.17% para los indígenas, realmente es un porcentaje muy bajo. Con todo, este último valor es del doble del que presentan los no indígenas. Y, al igual que en el caso anterior, las viviendas de hogares dirigidos por mujeres presentan un margen mayor de calidad en sus servicios que las dirigidas por hombres: entre 4 y 5% más viviendas de mujeres son Buenas.

Cuadro 4
 ZMVM: distribución de los jefes de hogar según pertenencia étnica y sexo
 por calidad de los materiales de la vivienda, 2000

Índice de calidad de materiales de la vivienda	Jefe no indígena			Jefe indígena		
	Hombre %	Mujer %	Total %	Hombre %	Mujer %	Total %
Muy malo	1.50	1.44	1.49	2.60	3.07	2.69
Malo	2.30	2.33	2.31	5.04	4.62	4.96
Regular	14.20	13.20	13.98	22.95	21.09	22.58
Bueno	81.99	83.04	82.23	69.41	71.23	69.77
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: INEGI, muestra del XII Censo General de Población y Vivienda de 2000.

Es importante hacer notar que este rubro de calidad depende más de los servicios proveídos por el sector público que de los propios ingresos de los hogares. Lo que quizá nos está hablando de que los hogares dirigidos por indígenas están ubicados en zonas menos urbanizadas o de mayor marginación en la propia ZMVM.

Cuadro 5

ZMVM: distribución de los jefes de hogar según pertenencia étnica y sexo por calidad de los servicios en la vivienda, 2000

<i>Índice de calidad de los servicios</i>	<i>Jefe no indígena</i>			<i>Jefe indígena</i>		
	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>	<i>Total</i>	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>	<i>Total</i>
	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>
Muy malo	0.45	0.46	0.45	0.59	0.34	0.54
Malo	0.66	0.63	0.65	1.24	0.91	1.17
Regular	32.12	27.35	31.05	53.55	47.70	52.39
Bueno	66.77	71.57	67.84	44.63	51.06	45.90
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: INEGI, muestra del XII Censo General de Población y Vivienda de 2000.

Como complemento del subíndice anterior, se analizó el porcentaje de viviendas según su infraestructura considerando el tipo de piso y si tenían agua o si contaban con todos los servicios. Aquí nuevamente los hogares indígenas mostraron fuertes rezagos en relación con los no indígenas. Así, un número importante de viviendas de jefes indígenas, casi 6%, tenía piso de tierra mientras que hasta 47% contaba con piso de un material diferente a la tierra (y por lo mismo sería esperar que de mejor calidad), sin embargo no contaban con agua en el domicilio. Las viviendas que con-

taban con todos los servicios eran solamente 37%, lo que contrasta con las viviendas de los no indígenas que contaban con todos los servicios en un porcentaje cercano al 60%. Aquí nuevamente es de llamar la atención que las viviendas de las mujeres jefas de hogar, tanto indígenas como no indígenas, tienen mejor infraestructura que las de los jefes hombres de sus respectivos grupos étnicos.

Índice de calidad del espacio en las viviendas indígenas⁶

El índice de calidad del espacio en la vivienda de los jefes indígenas presenta una distribución que nos habla de condiciones ya no sólo materiales de vida sino sociales y de convivencia familiar más difíciles para los hogares indígenas que para los hogares no indígenas. En el caso de este grupo de población cuya principal característica es ser dirigidos por un jefe indígena,

⁶ Para este subíndice se tomaron las variables 7, 8 y 9 de las 14 mencionadas en la referencia 5. Se ha estudiado, y ya se ha hecho referencia en muchas investigaciones sobre el tema, que la cuestión del espacio tiene una importancia fundamental y desempeña un papel central en la determinación de la calidad de vida de los habitantes de una vivienda. Aun con una construcción de buena calidad, la falta de espacio, cocina o sanitario exclusivo o bien el exceso de personas por cuarto (más de 2.5 personas por habitación) pueden ocasionar tanto problemas de convivencia como de salud física y mental de los habitantes. En este caso se consideró Buena una vivienda que no tiene hacinamiento, que cuenta con cocina y sanitario exclusivos. Como Regulares se consideró a las viviendas que no contaban con alguna de estas características. Como Malas fueron clasificadas las viviendas que sólo contaban con una de las mencionadas características. Y Muy malas fueron las viviendas que no tenían ninguna de estas características consideradas positivas.

Cuadro 6
 ZMVM: distribución de los jefes de hogar según pertenencia étnica
 y sexo por categorías de vivienda, 2000

<i>Categorías de viviendas según infraestructura</i>	<i>Jefe no indígena</i>			<i>Jefe indígena</i>		
	<i>Hombre %</i>	<i>Mujer %</i>	<i>Total %</i>	<i>Hombre %</i>	<i>Mujer %</i>	<i>Total</i>
Piso de tierra	2.32	2.15	2.28	6.07	5.44	5.95
Piso no de tierra sin agua	29.71	25.23	28.70	47.94	42.67	46.90
Piso no de tierra con agua	9.09	10.66	9.44	9.85	11.88	10.25
Todos los servicios	58.89	61.95	59.58	36.14	40.01	36.91
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: INEGI, muestra del XII Censo General de Población y Vivienda de 2000.

la mayor parte de sus viviendas no entra dentro de lo que el índice califica como Bueno. Si 9% son Muy Malas, con la categoría de Malas ya se tiene que están 22.2% de sus viviendas, con lo que prácticamente un tercio son Muy Malas o Malas. Algo más de un tercio entra dentro de la siguiente categoría de Regular y solamente menos del tercio restante son Buenas.

En cambio, para los jefes no indígenas, poco más de 50% de sus viviendas son Buenas, 33% Regulares y solamente 12% entran en la categoría de Malas y 3.47% en la de Muy Malas. También en este caso, pese a que las viviendas de las mujeres jefas de hogar indígenas presentan baja calidad del espacio, tienen sin embargo mejores índices que las de los jefes hombres tanto en el caso de los no indígenas como de los indígenas.

Como complemento de este subíndice, el Cuadro 8 muestra el nivel de hacinamiento de las viviendas. En él, 45.9% de las viviendas indígenas muestra hacinamiento contra solamente 29.3% de las no indígenas. Las viviendas de hogares jefaturados por mujeres tienen niveles de hacinamiento de entre 9 y 10% menores que los dirigidos por hombres. Aquí habría que recordar que esto en parte podría deberse a que, como se ha reportado por muchos investigadores, los hogares dirigidos por mujeres suelen ser un miembro menores que los dirigidos por hombres, por la falta del cónyuge en la mayoría de los casos.

Cuadro 7
ZMVM: distribución de los jefes de hogar según pertenencia étnica y sexo
por calidad del uso del espacio en la vivienda, 2000

<i>Índice de calidad del espacio en la vivienda</i>	<i>Jefe no indígena</i>			<i>Jefe indígena</i>		
	<i>Hombre %</i>	<i>Mujer %</i>	<i>Total %</i>	<i>Hombre %</i>	<i>Mujer %</i>	<i>Total %</i>
Muy malo	3.70	2.67	3.47	9.50	6.95	8.99
Malo	12.46	9.86	11.88	22.87	19.80	22.26
Regular	34.18	28.20	32.84	36.89	34.55	36.43
Bueno	49.66	59.27	51.82	30.74	38.69	32.31
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: INEGI, muestra del XII Censo General de Población y Vivienda de 2000.

Cuadro 8
ZMVM: distribución de los hogares según pertenencia étnica
y sexo del jefe de hogar por nivel de hacinamiento, 2000

<i>Nivel de hacinamiento</i>	<i>Jefe no indígena</i>			<i>Jefe indígena</i>		
	<i>Hombre</i> %	<i>Mujer</i> %	<i>Total</i> %	<i>Hombre</i> %	<i>Mujer</i> %	<i>Total</i> %
Sin hacinamiento	68.62	77.87	70.70	52.03	62.69	54.14
Con hacinamiento	31.38	22.13	29.30	47.97	37.31	45.86
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: INEGI, muestra del XII Censo General de Población y Vivienda de 2000.

Cuadro 9
ZVM: distribución de los jefes de hogar según pertenencia étnica
y sexo por calidad general de la vivienda, 2000

<i>Índice de calidad de la vivienda- resumen</i>	<i>Jefe no indígena</i>			<i>Jefe indígena</i>		
	<i>Hombre</i> %	<i>Mujer</i> %	<i>Total</i> %	<i>Hombre</i> %	<i>Mujer</i> %	<i>Total</i> %
Muy malo	1.41	1.25	1.37	3.35	3.11	3.30
Malo	9.00	7.29	8.61	19.41	16.32	18.80
Regular	42.11	36.43	41.61	49.36	46.93	48.88
Bueno	46.48	55.03	48.40	27.88	33.63	29.02
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: INEGI, muestra del XII Censo General de Población y Vivienda de 2000.

Índice resumen de la calidad de las viviendas habitadas por indígenas

Como resultado de la combinación de los tres subíndices anteriores se obtuvo un índice resumen. En éste, como es obvio, se mantienen las diferencias entre los dos grupos de población que hemos venido comparando. Y se podría decir que la mala calidad de las viviendas indígenas es más aguda que para los no indígenas. Dentro de la categoría de Buenas solamente entra 29% de las viviendas indígenas contra 48.4% de las no indígenas. La mayor parte de las viviendas indígenas entra dentro de la categoría de Regulares pero un monto importante (casi 19%) son Malas, cerca del doble que las de los no indígenas. Y un no despreciable 3.3% cae en la categoría de Muy Malas, casi el triple que las de los no indígenas.

Y, como en todos los casos anteriores, se puede observar que hay una mayor y mejor calidad general de las viviendas cuando los hogares que las habitan son dirigidos por jefas mujeres, independientemente de su origen étnico.

Conclusiones

1. A mayor nivel de urbanización, mejores condiciones de la vivienda indígena pero siempre en peores condiciones que la no indígena.
2. A nivel nacional, la mayor parte de la población indígena mexicana (61.68%) sigue viviendo en las zonas No Urbanas del país. Sin embargo, los indígenas “urbanos” representarían un monto importante (38.32%) de este grupo de población

pero serían totalmente minoritarios en relación a los no indígenas. En términos absolutos la población indígena en lo No Urbano representaría que hay casi tres indígenas por cada siete no indígenas y un indígena por cada diez no indígenas en las Ciudades Pequeñas. En los otros tipos de urbanización más grandes aunque con diferencias, hay solamente entre 0.2 y 0.5 indígenas por cada diez no indígenas.

3. Aunque la mayoría de los hogares indígenas son propietarios de sus viviendas en las Ciudades Pequeñas y en lo No Urbano (que es donde viven la mayoría de ellos) y relativamente muy pocos pagan renta o están en el proceso de pagarla, la calidad de éstas y su acceso los servicios es bastante menor conforme es menor el tamaño de la urbanización. Igualmente, aumenta el hacinamiento conforme es más pequeña la zona urbana aunque, en cualquier caso, éste es mayor al 52% en todos los tipos de ciudad (pero llega hasta 68.37% en lo No Urbano).
4. La calidad de la mayoría de las viviendas de indígenas es Muy Mala y Mala. Solamente en las Zonas Metropolitanas y, en menor medida, en las Aglomeraciones Urbanas y en las Ciudades Medias hay una mayoría apreciable de viviendas de calidad Buena y Media. Sin embargo, siempre sus porcentajes son menores a los que presentan las viviendas de los no indígenas. Con todo, las que presentan las peores condiciones, las viviendas de las Ciudades Pequeñas y lo No Urbano, presentan tan malas condiciones que debería dárseles especial prioridad.

5. Las viviendas de la ZMVM y de las ciudades grandes en general presentan mejores condiciones que las de las ciudades pequeñas y lo no urbano. Estas últimas son las que presentan las peores condiciones por lo que debería dárseles especial prioridad.
6. Los indígenas de la ZMVM han logrado tener acceso a las ventajas comparativas que ofrece la ciudad y se han insertado dentro de ella, logrando mejorar sus condiciones de vida y la calidad de sus viviendas en relación con los hablantes de lenguas indígenas de otras regiones del país. Sin embargo, se mantienen importantes diferencias respecto a los no indígenas, aunque no tan marcadas como en otras entidades federativas. Con todo, los indígenas capitalinos siguen siendo marginados y excluidos en buena medida de las posibilidades que les brinda a sus habitantes la capital del país.
7. Las diferencias que se encuentran entre población no indígena e indígena son indicativas de que el Estado (federal y/o local) no cumple cabalmente con sus obligaciones puesto que, independientemente del tamaño de la urbanización, el acceso a servicios como el agua potable es diferencial según el origen étnico. Si se supone que ciertos servicios, como el agua potable o el drenaje, por mencionar algunos, son proporcionados en igualdad de condiciones para todos los habitantes de una localidad, es llamativo que en el caso de los indígenas siempre presenten mayores rezagos que en los no indígenas.

La importancia de los equipamientos de uso colectivo en los conjuntos habitacionales

Esther Maya Pérez

Planteamiento del problema

En México existen numerosos estudios acerca del déficit de vivienda que existe en el país, haciendo cálculos estadísticos que hablan del rezago habitacional y la necesidad de satisfacer la demanda potencial de vivienda que se debe cubrir en el futuro. Sin embargo, rara vez se hace mención de la carencia que en materia de equipamiento urbano presenta la mayoría de las unidades habitacionales construidas. Al mismo tiempo, se dice que “hacer vivienda es hacer ciudad”, lo cual, en la realidad, resulta un contrasentido, porque la lógica de localización de los conjuntos habitacionales no obedece ni ha obedecido a una clara planeación urbana de los mismos al ser construidos en las periferias de las ciudades, municipios o localidades, ajenos a los programas de desarrollo urbano municipales o estatales, conformándose como espacios con una marcada segregación urbana.

En numerosos foros se discuten temas como el de la expansión urbana, el deterioro de la calidad de vida en las ciudades, la pobreza urbana, los problemas ambientales, la inadecuada planeación de los servicios de transporte urbano, la escasez de agua, temas que han estado vigentes en el contexto de la globalización, proceso iniciado, en nuestro país, en la década de los noventa. No obstante, el tema de la previsión y dotación adecuada de equipamiento comunitario como un componente vital de la estructura urbana, no ha cobrado relevancia a pesar de constituir parte del bienestar de una comunidad y del desarrollo productivo de los recursos humanos en general.¹

La planeación adecuada de los equipamientos de uso colectivo, así como su dosificación y distribución equilibrada, es un requisito inherente a todo espacio construido que constituya el asentamiento de un grupo de personas independientemente de su tamaño. Por tanto, debe de poseer un conjunto de satisfactores básicos que resuelvan sus necesidades mínimas, puesto que constituyen una parte complementaria de la vivienda; una extensión que proporciona bienestar a la familia garantizándole el abasto de ciertos bienes de consumo cotidiano.

El término *equipamiento* ha sido asociado con el término *urbano*,² y refiere a la presencia de un conjunto de bienes materiales que deben servir a la sociedad urbana en general.

¹ Zulma Carrillo, "Impacto del crecimiento en el Municipio de Ixtapaluca sobre la dotación de su equipamiento de salud y educación, 1992-2010", en Esther Maya y Jorge Cervantes (coords.), *La producción de vivienda del sector privado y su problemática en el municipio de Ixtapaluca*, 2005.

² *Ibid.*

El *equipamiento de uso colectivo* es definido como “el conjunto de elementos necesarios para la organización espontánea de la vida comunitaria”;³ sin embargo, Landa lo define como *equipamiento comunitario*, relativo al “conjunto de edificios y espacios, predominantemente de uso público, en los que se proporciona a la población de servicios especializados, o bien, como en los que la población realiza actividades de carácter colectivo, generalmente con la concurrencia diversificada y masiva de personas”.⁴ Ambas definiciones destacan la función colectiva de los equipamientos, que relacionada con la vida social que transcurre al interior de los conjuntos habitacionales, debe cumplir, a su vez, importantes funciones como la de interacción social y la de generación de identidades sociales.

El vertiginoso desarrollo inmobiliario de conjuntos habitacionales llevado a cabo durante los últimos años en nuestro país, plantea serios retos relativos a la localización, dotación y accesibilidad de infraestructura y equipamientos y a su justa distribución espacial en las ciudades que, particularmente, se han visto afectadas por la construcción de enormes unidades habitacionales tanto por su tamaño como por la cantidad de población que albergarán en un futuro cercano. Se trata de conjuntos urbanos con un promedio aproximado de 20 mil viviendas. Según cálculos conservadores, y considerando un promedio de cuatro habitantes por vivienda, son conjuntos que concentrarán cerca de 108 mil habitantes. Situación que los equipara con el tamaño y la dimensión de cualquier ciudad.

³ Definición de los equipamientos residenciales colectivos propuesta en el Coloquio Internacional de Sévres (1957). *Cfr.* René Kaës, *Vivir en los grandes conjuntos*, Euroamérica, Madrid, 1963, p. 232.

⁴ Horacio Landa, “El equipamiento urbano como factor de desa-

Actualmente, en muchas ciudades mexicanas el problema que se plantea es la polarización espacial de los servicios de infraestructura y equipamiento urbano: en ciertas zonas la dotación se proporciona para satisfacer una demanda prevista, mientras que en otras es escaso.

En algunas ciudades del país, particularmente en varios municipios del Estado de México, por la cantidad de población que concentra éste, las políticas oficiales de vivienda se han encaminado a mitigar el déficit de vivienda. Según datos obtenidos de la Dirección Técnica para Autorizaciones Urbanas del Estado de México, hasta enero de 2003 fueron autorizados 48 conjuntos urbanos de vivienda popular, clasificados como de interés social, social progresivo, popular, medio y residencial. Municipios como Chalco, Tecamac, Ixtapaluca, Nicolás Romero, Tultitlán, Chicoloapan, entre otros, se han visto recientemente afectados por la gran cantidad de desarrollos habitacionales que se han construido, contribuyendo con ello a incrementar su población residente y desequilibrando el de por sí escaso equipamiento urbano con el que cuentan estos municipios al verse duplicado y en muchos casos triplicado la demanda del mismo.

El equipamiento urbano es el espacio de uso público y soporte de los servicios de consumo colectivo. De ahí que su lógica de localización plantee exigencias que van más allá de los servicios que proporciona a la población potencialmente usuaria de los mismos. Esto tiene que ver con la distancia y el recorrido que desde la vivienda los usuarios tienen que efectuar para

rollo”, tesis de maestría en Urbanismo, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Arquitectura, UNAM, México, 1982.

encontrar el servicio que necesitan satisfacer. Por lo que es necesario definir su función y sus prioridades.

Para muchos urbanistas,⁵ el límite a partir del cual un gran conjunto puede estar equipado de manera que goce de cierta autonomía en la satisfacción de todas sus necesidades, es de alrededor de 10 mil viviendas.

En este sentido, al sembrado de los lotes para las viviendas, es decir, las zonas habitacionales, se les debe dotar de una adecuada dosificación de equipamiento en lo que se refiere a cantidad, tipo y ubicación, que satisfaga las necesidades primarias y posibilite un mayor contacto entre los residentes. Aquí el equipamiento, a nivel de barrio o de unidad vecinal, tiene un papel importante si lo entendemos como un comercio local que tiene la facultad de provocar encuentros entre los habitantes mejorando la convivencia, tan necesaria porque repercute, entre otras cosas, en la organización de los vecinos para una mejor conservación y mantenimiento de la unidad habitacional.

Sin embargo, la dotación de equipamiento urbano de un conjunto habitacional, independientemente de su tamaño, depende de numerosos factores, y no nada más de un conjunto de normas “que son más fruto de un empirismo que de una investigación”, como sucede con las normas utilizadas por diversos organismos (públicos y privados) en sus proyectos habitacionales.⁶

Si bien desde la legislación se han realizado esfuerzos, los mismos no han sido suficientes para garantizar a los residentes de estas unidades habitacionales los satisfactores mínimos inherentes al desarrollo humano de cualquier comunidad.

⁵ Kaës, *Vivir en los grandes...*, *op. cit.*

⁶ Jean Bazan, *Manual de criterios de diseño urbano*, Trillas, México, 1991.

Cálculos como los realizados con el Sistema Normativo de Equipamiento Urbano (SNE), tanto la versión de 1984 como la de 1999, a pesar de no tener el carácter de ley, plantean algunas normas específicas para evaluar las demandas y necesidades de equipamiento de los habitantes mediante una distribución adecuada de éste dentro del territorio, en lo que se refiere a su planeación, dotación, operación y normatividad de diferentes equipamientos.⁷

La función de los equipamientos es la de satisfacer las necesidades sociales por medio de una determinada dotación de servicios que ocupan un espacio. Las necesidades pueden ser múltiples y variadas y su concreción, generalmente, se determina mediante la homogenización de servicios que la satisfacen. Entonces, lo que se plantea es calcular esas necesidades expresadas también en forma estandarizada por un grupo de personas. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que las necesidades sociales son cambiantes, lo mismo que los equipamientos que soportan esos servicios.

Lo anterior se relaciona con el tamaño del conjunto y la cantidad de población que albergará en lo inmediato, pero también en el futuro. Por lo que equipamientos básicos como pueden ser el pequeño comercio, las escuelas, guarderías, farmacias, centros de salud, etcétera, deben incluirse al inicio de la construcción del conjunto habitacional. Posteriormente, se dotarán los equipamientos necesarios en función de la dinámica demográfica de la población, que tiene que ver con la evolución y transformación de sus necesidades. Para esto, es necesario prever las áreas de futuro crecimiento para la dotación de equipamiento.

⁷ Sistema Normativo de Equipamiento Urbano, 1999.

En un sentido sociológico, los conjuntos habitacionales son una forma particular de comunidades locales por la cantidad de habitantes y la densidad de su población, así como por ciertas reglas internas que deben establecer los habitantes entre sí para lograr una mejor convivencia. Reglas que serán fruto de sus propias formas de relacionarse socialmente, dando a cada conjunto su propia particularidad que los va a diferenciar de los demás.

Por eso es necesario conocer las formas de relación social que repercuten tanto en la organización del espacio urbano al interior de los conjuntos habitacionales, en el cuidado y mantenimiento, así como en la gestión de ciertos equipamientos urbanos, que si bien en los primeros años de ocupación del conjunto no se presentan como necesarios, en un futuro cercano podrían volverse indispensables por la propia dinámica familiar y demográfica que necesariamente va a transformar los requerimientos cotidianos de estas familias.

Por esta razón debe acentuarse la importancia de conocer las necesidades colectivas que, traducidas en funciones urbanas, sean capaces de orientar la satisfacción de agrupamientos de población tan densamente poblados.

La escala y la densidad, así como la tipología de las viviendas y el diseño urbano al que responden los conjuntos urbanos, determinan, a su vez, una clasificación del equipamiento y los servicios urbanos. Entonces, tenemos equipamientos de:

- Infraestructura: redes de vialidad, calles, comunicaciones, alumbrado público, áreas verdes, espacios abiertos, aceras.
- Servicio público: escuelas, guarderías, clínicas, estación de bomberos.

- Equipamientos recreativos sociales y culturales (que se vuelven necesarios desde que en el conjunto viven entre 4 mil y 5 mil personas). El centro social, como elemento importante que permite el desarrollo de la vida comunitaria.
- Equipamiento comercial.

Resalta la importancia que muchos autores le dan al centro social. Incluso, organismos promotores de vivienda, como el Infonavit, en sus primeros conjuntos habitacionales producidos durante la década los años setenta, incluyeron, dentro de sus unidades habitacionales, el concepto de *centro social* como un espacio destinado a la convivencia de los habitantes, a través de la organización de actividades culturales, sociales y educativas.⁸

Pero cuál debe ser la función de un centro social como parte del equipamiento urbano de una unidad habitacional.

Kaes sostiene que un centro social es una

[...] organización que, con la colaboración de los usuarios, se esfuerza por resolver los problemas propios de la población de un barrio o de un sector geográfico, poniendo a su libre disposición, en un local apropiado, un conjunto de servicios y de realizaciones colectivas de carácter educativo, social o sanitario, animado por una asistente social, responsable de la marcha general de los centros, que debe asegurarle permanencias regulares y de ser posible, residir allí.⁹

⁸ Ixtacalco es una unidad habitacional construida por el Infonavit a inicios de la década de los años setenta, incluyó un centro social como parte de su equipamiento urbano de tipo comunitario.

⁹ "Informe francés sobre los Centros Sociales", Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1952. *Cfr.* Kaës, *Vivir en los grandes...*, *op. cit.*, p. 238.

Añade que el Centro Social tiene una vocación polivalente que incluye actividades educativas, sociales y culturales.

De la misma forma, los conjuntos habitacionales deben incluir equipamientos recreativos como espacios que permitan la recreación y convivencia de niños y jóvenes. Ejemplo de esto último son las áreas de juego infantil y lugares de esparcimiento como cafeterías para jóvenes (hoy día los famosos cafés con internet). De ahí la importancia de asignar desde el inicio (en el momento de decidir la construcción de un conjunto habitacional) locales comerciales con diferentes usos.

Un aspecto importante a considerar es la localización de los equipamientos de consumo cotidiano. Puesto que los propios usuarios son los que deben desplazarse, la localización de ciertos equipamientos debe obedecer a una ubicación espacial estratégica que posibilite el acceso a los mismos. Nos referimos a los equipamientos comerciales de “primera mano”, que satisfacen las necesidades inmediatas de consumo de los habitantes que residen en un conjunto habitacional.

Conocidos como *equipamientos inmediatamente complementarios a las viviendas*, generalmente responden a las necesidades propias de las familias, y deben incluirse desde 50 alojamientos, máxime cuando los conjuntos habitacionales se localizan alejados del tejido urbano.

Al respecto, la respuesta ha sido el establecimiento de grandes cadenas comerciales que expenden una multiplicidad de productos y servicios. Sin embargo, no hay que olvidar que el pequeño comercio (el comercio de barrio) satisface una importante función social: el encuentro, el intercambio y la convivencia entre los habitantes. Por esto, es recomendable que todo

habitante encuentre un comercio de uso corriente en un radio de 300 metros alrededor de su domicilio.¹⁰

Uno de los errores más frecuentes en que caen este tipo de conjuntos es la falta de planeación adecuada de equipamientos comerciales. En consecuencia, en muchas viviendas ocupadas parte de su uso habitacional ha sido sustituido como espacio comercial ofreciendo una variedad enorme de servicios como farmacias, guarderías privadas, salones de belleza, papelerías, misceláneas, etcétera, con el consenso y aquiescencia de los residentes que, desde luego, no lo objetan, pues “en la medida en que la sustitución habitacional responde a necesidades de acceso inmediato para el abasto de ciertos bienes y servicios no suelen ser motivo de queja vecinal”.¹¹

Sin embargo, además de las viviendas que han sido transformadas para dar paso a la instalación de comercios modificando su diseño original, las familias tienen que aceptar el elevado costo de algunos productos de consumo primario por parte de comerciantes monopolistas, afectando la economía de los residentes de este conjunto.

¹⁰ Se refiere a los pequeños locales comerciales que abastecen un sinnúmero de servicios cubriendo necesidades cotidianas de la población y no a la instalación de supermercados o de centros comerciales. Si bien éstos son importantes en conjunto urbano de gran tamaño, no sustituyen la importante función social que genera el equipamiento de barrio.

¹¹ Emilio Duhau, Norma Mogrovejo y Clara Salazar, “Bienes colectivos y gestión vecinal en los conjuntos habitacionales del Infonavit”, en Martha Schteingart y Boris Graizbord, *Vivienda y vida urbana en la ciudad de México: la acción del Infonavit*, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, México, 1998.

Algunos resultados preliminares

El análisis del equipamiento de algunas unidades habitacionales localizadas en el Estado de México se hizo considerando los estándares mínimos que satisfacen las necesidades en relación con un volumen determinado de personas, o bien, por la demanda futura de servicios concretos. De esta forma, se analizó el equipamiento urbano (redes, vialidades y servicios urbanos, escuelas, centros de salud y comercios de abasto) tomando en cuenta los estándares mínimos que fueron proporcionados; haciendo también el cálculo de estos equipamientos derivado de las futuras necesidades sociales. Vale la pena recordar que los residentes de estos conjuntos en su mayoría son parejas jóvenes con una dinámica demográfica en evolución, que repercute en la rápida transformación de sus necesidades.

De los trabajos de investigación realizados, algunos resultados preliminares indican que para una parte importante de los habitantes de estas unidades, los modos y tiempos de desplazamiento desde su vivienda hacia su lugar de trabajo representan tiempos de recorridos largos y costos. Pues en promedio emplean casi tres horas de ida y las mismas tres de regreso. Entre las razones que aducen, sobresale la inadecuada ubicación de las bases del transporte (*peseras, micros*) en el interior de los conjuntos y, como emplean más de un medio de transporte, sostienen que las rutas son inconexas y deficientes. A lo anterior se agrega el excesivo gasto que destinan para transportarse ya que, por lo general, en sus desplazamientos utilizan más de dos medios de transportes diferentes.

En lo referente a servicios como comercios (tiendas de abasto cotidiano), casetas telefónicas, centros salud,

jardín de niños, guarderías, las viviendas manifiestan su transformación para la instalación de estos comercios y servicios desde el inicio del proceso de ocupación de las mismas. A lo que cabe añadir los problemas de inseguridad, que para los habitantes de las unidades es producto del diseño urbano y la localización tan alejada en la que se encuentra la mayoría de estos conjuntos habitacionales.

En varias entrevistas realizadas a mujeres amas de casa residentes de diferentes unidades habitacionales en el Estado de México, cuando se les preguntó acerca de los servicios, esto fue lo que contestaron:

Pues es poco lo que hay en la zona comercial del conjunto, falta una iglesia y una clínica [...] eso sí es muy necesario pues no tenemos servicios médicos institucionales [...] es problemática la luz que a cada rato nos la quitan [...] y no hay luz y pos no hay agua [...]

Además del vandalismo y los problemas derivados de los constantes cortes a la energía eléctrica, la ubicación periférica del conjunto es lo que más me disgusta [...]

[...] el fraccionamiento me lo llevaría al Distrito Federal [...] mi esposo trabaja en Taxqueña y hace dos horas en carro particular, cuatro en total y eso si no llueve [...] cómo voy a creer que me hayan mandado a vivir aquí cuando él trabaja en Taxqueña y mis hijas estudiaban, en ese entonces, por el sur del Distrito Federal [...] es algo que está muy mal planeado [...] la gente que trabaja en el sur vamos a acondicionarla en el sur [...] la que trabaja en el oriente pues ahí [...] es mucho tiempo perdido y mucho estrés[...]

[...] yo puedo perdonar todo, menos que nos hayan engañado diciéndonos que no nos faltaría el agua, y mire usted: la tenemos dos o tres veces por semana y al día sólo unas cuantas horas [...]

Ixtapaluca es uno de los municipios que investigamos con mayor detenimiento, por la enorme cantidad de conjuntos ahí construidos. Como lo asienta el Plan de Desarrollo Urbano del propio municipio (julio, 2003), entre los años de 1990-2000, la población se incrementó notablemente, producto de su crecimiento natural, pero también como resultado del proceso de inmigración de población tan intenso ocurrido en las dos últimas décadas. Población que llegó a ocupar los nuevos desarrollos de vivienda, convirtiendo al municipio en una “ciudad dormitorio”, debido a que la mayor parte de sus habitantes se desplaza a otros lugares de la zona metropolitana en busca de un empleo formal. Solamente, durante los últimos cinco años se autorizó la construcción de 50 mil viviendas, sin integración con el área urbana existente y sin la dotación de suficiente infraestructura y equipamiento urbano.

Conclusiones

La falta de oferta de suelo barato por parte del Estado ha privilegiado la presencia del desarrollador inmobiliario privado que ha sabido aprovechar las ventajas de localización que, en muchos municipios, tienen las áreas de reserva habitacional para la construcción de unidades habitacionales, los cuales se siguen proyectando como simples fraccionamientos. Esto ha dado como resultado que los conjuntos se construyan como islas

independientes que no se articulan entre sí y mucho menos con el resto de la estructura urbana de las ciudades o bien de los municipios.

Por otro lado, el crecimiento desmedido de la población, particularmente en aquellas zonas geográficas en donde se ha intensificado la construcción de vivienda, está ocasionando importantes rezagos en materia de suministro de suficientes servicios de infraestructura y de equipamiento urbano. Pues las exigencias se limitan de una normatividad caduca que sólo obliga a los promotores a proporcionar los equipamientos básicos que, desde luego, resultan insuficientes tanto para los habitantes de los conjuntos habitacionales como para los propios residentes del resto de la ciudad o municipio.

Si bien ha sido el sector privado de la construcción el encargado de dotar estos equipamientos, es el Estado el que debe garantizar que todos los habitantes de estos conjuntos tengan resuelto el acceso y la correcta dotación de estos equipamientos comunitarios como parte de una concepción más clara y precisa de lo que se define como vivienda de interés social.

Reformas de 1992 al artículo 27 constitucional: la pulverización del ejido en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, resultados al 2006

Susana Medina Ciriaco

**La Zona Metropolitana del Valle de Toluca:
características y principales problemas de su crecimiento**

Definiciones

Para evitar confusiones, es importante no perder de vista las diferencias entre tres conceptos importantes en nuestro análisis: *área* metropolitana, *zona* metropolitana y *región* metropolitana.

La conurbación física de dos o más municipios es lo que conforma el área metropolitana (unión física). La conurbación funcional directa de varios municipios constituye una zona metropolitana y la conurbación funcional indirecta de municipios pasa a formar una región metropolitana tomando en cuenta la magnitud de la población, las relaciones económico

sociales y los diversos flujos (de personas, bienes, servicios, información, etc.) entre el núcleo metropolitano (ciudad central) y los centros de población conurbados o dependientes.¹

Una *zona metropolitana* tiene las siguientes características: cuenta con más de un millón de habitantes, considera una metrópoli como punto principal de atracción, los municipios que la integran están ligados funcionalmente a la metrópoli y está integrada por municipios que no necesariamente son conurbados.

Una *metrópoli* es una ciudad que ha alcanzado un altísimo volumen de población, así como una gran diversificación de los servicios que presta y de los trabajos que ofrece. La palabra proviene del griego *mater*, “madre” y *polis*, “ciudad” y significa la *ciudad principal* de un país, estado o región; la metrópoli generalmente coincide con la capital del país, aunque no necesariamente.²

Características

El Estado de México es la entidad más poblada del país, con más de 14.4 millones de habitantes. Cuenta con dos grandes zonas metropolitanas: la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT). La primera de ellas ocupa el segundo lugar de población en el mundo, con más de 18 millones de habitantes, después de la Zona Metropolitana de Tokio, Japón. En los municipios

¹ Alfonso Iracheta, “Coordinación Metropolitana”, Toluca, Estado de México, 2005.

² María Elena Ducci, “Introducción al urbanismo, conceptos básicos”, Trillas, México, 1989, p. 87.

metropolitanos del Valle de México, se asienta más de 50% de los habitantes de la Zona Metropolitana de este valle (ZMVCT, 59 municipios).³

En 2000, la población de los municipios conurbados de la ZMVM representó 70.5% de la población total estatal (35 municipios). Para ese mismo año, la ZMVT aglutinó 10.7% de la población estatal. Entre las dos zonas metropolitanas se concentra alrededor de 80% de la población del estado.⁴

La ZMVT ha sido estudiada desde diferentes perspectivas. Su delimitación, es decir, cuántos municipios la conforman, también ha sido sujeto de múltiples interpretaciones.

Según el Sistema Urbano Nacional (SUN), la ZMVT forma parte de la Megalópolis del Centro junto con las zonas metropolitanas del Valle de México y Puebla-Tlaxcala, así como las aglomeraciones Cuernavaca-Jiutepec, Cuautla, Pachuca y Tlaxcala. Desde esta perspectiva, en la ZMVT se consideran los municipios de Lerma, Metepec, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec; en total siete municipios.⁵

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) le da un nombre diferente a esta zona, la llama Zona Metropolitana de Toluca (ZMT) y considera seis municipios: Almoloya de Juárez, Lerma, Metepec,

³ Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Metropolitano, "La gobernancia metropolitana en el Estado de México", *Metrópolis*, Reunión de la Comisión 1, Gobernancia Metropolitana, Ixtapan de la Sal, Estado de México, marzo-abril, 2004, p. 31.

⁴ PRI, Fundación Colosio Estado de México, A.C., "Plataforma electoral 2005-2011, gobierno sensible, eficaz y moderno", www.primex.org/fundación_colosio, 2005, p. 235.

⁵ Secretaría de Desarrollo Social, "Sistema Urbano Nacional, SUN, clasificación, integración territorial y población 2000", México, 2000, mimeo.

San Mateo Atenco, Toluca y Zinacantepec.⁶ Comparándola con la delimitación anterior, no considera al municipio de Ocoyoacac y lo sustituye por el de Almoloya de Juárez. Bajo esta perspectiva, la población total de la ZMT es de 1 253 017 habitantes.⁷

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México, aprobado en junio de 2003, señala que existe una región en el Valle de Toluca conformada por 22 municipios. En esta región se encuentra la ZMVT. Esta zona constituye

la segunda mayor concentración económica y poblacional de la entidad. Su expansión física se ha producido, primero en forma lineal, hacia el Valle Cuautitlán-Texcoco y posteriormente en forma radial, en torno a los demás ejes carreteros que tienen como destino Toluca [...] El proceso de metropolización inicia en 1970, al conurbarse los municipios de Toluca y Metepec, albergando entonces alrededor de 271 mil habitantes. Diez años más tarde, se incorporó el municipio de Zinacantepec; sin embargo la mayor dinámica de crecimiento poblacional de la zona ocurrió entre 1980 y 1990, cuando su población alcanzó los 886 mil habitantes en 7 municipios conurbados [...] En el año 2000, los municipios conurbados eran Toluca, Metepec, Zinacantepec, Lerma, San Mateo Atenco, Ocoyoacac, Almoloya de Juárez, Otzolotepec y Xonacatlán, con una población de 1.4 millones de habitantes y una superficie de 1,336.50 km², la cual representa el 50.06% del territorio del Valle de Toluca [...] Hoy en día [la ZMVT] es la séptima metrópoli del país. Su concentración de fuentes de empleo y servicios, así como las relaciones de intercambio comercial, especialmente con los municipios del

⁶ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Síntesis de resultados, ZMT: XV.

⁷ *Ibid.*, p. 84.

poniente y sur del Estado, se han traducido en la conformación de una amplia área de influencia [...] La ZMVT no se extenderá físicamente más allá de los límites de la región, que representa el 11.9% del territorio estatal. A pesar de que la población se seguirá concentrando en los municipios de Toluca y Metepec y a lo largo del Paseo Tollocan, se estima que el área urbana absorberá, en el mediano plazo, las cabeceras municipales de Mexicalcingo, Chapultepec, Calimaya y San Antonio la Isla [...] Los trece municipios restantes del Valle de Toluca, que representan el 2.53% de la población estatal, conforman una zona en proceso de metropolización, en los que ya destaca la conurbación Tianguistenco-Capulhuac-Jalatlaco. Su crecimiento se ha caracterizado por estructurarse alrededor de las grandes vialidades e infraestructuras, por el crecimiento de los poblados (particularmente las cabeceras municipales) y por las bajas densidades de población.⁸

Según Guadalupe Hoyos,⁹ la Zona Metropolitana del Valle de Toluca está conformada por 10 municipios: Almoloya de Juárez, Lerma, Metepec, Mexicalcingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, San Mateo Atenco, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec, es decir, agrega el municipio de Mexicalcingo.

Con base en el estudio realizado en 2004 por la Sedesol, el Conapo y el INEGI, denominado *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, en el país existen 55 zonas metropolitanas. A la correspondiente de Toluca le llama Zona Metropolitana de Toluca (ZMT), con un total de 12 municipios (Almoloya de Juárez,

⁸ Gobierno del Estado de México, *Plan Estatal de Desarrollo Urbano*, núm. 110, 11 de junio, Toluca de Lerdo, México, 2003, p. 66.

⁹ Guadalupe Hoyos, "Ciudad de Toluca, estructura urbana contemporánea y patrones de uso comercial del suelo", tesis doctoral, Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.

Calimaya, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, San Mateo Atenco, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec).¹⁰

De los 12 municipios que conforman la ZMT, siete son municipios centrales (corresponden a los municipios donde se localiza la ciudad principal que da origen a la zona metropolitana) y cinco municipios exteriores delimitados por distancia, integración funcional y carácter urbano. En esta definición las tres instancias que intervinieron en el estudio llegan a la conclusión de que son municipios centrales (con conurbación física) los siguientes: Almoloya de Juárez, Calimaya, Lerma, Metepec, San Mateo Atenco, Toluca y Zinacantepec. Los restantes cinco municipios (Chapultepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Otzolotepec y Xonacatlán) son considerados por el criterio tridimensional de la distancia, integración funcional y carácter urbano.¹¹

En el trabajo de campo se constató, y no obstante lo anterior, que hay conurbaciones entre municipios, pero no necesariamente con la ciudad central; esas conexiones entre municipios son en cadena, unidas por las vialidades, por ejemplo, Ocoyoacac está conectado físicamente con Lerma y Lerma a su vez con Toluca y Toluca con Otzolotepec y Otzolotepec con Xonacatlán. Son más urbanos Ocoyoacac, Otzolotepec y Xonacatlán que Calimaya, por ejemplo.

En este mismo estudio, “dentro del grupo de grandes metrópolis las zonas más dinámicas fueron Tijuana (5.5%), Juárez (4.4%) y Toluca (3.4%), con tasas de crecimiento superiores al tres por ciento anual, el pro-

¹⁰ Consejo Nacional de Población/Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática/Secretaría de Desarrollo Social, “Delimitación de las zonas metropolitanas de México”, México, 2004, p. 82.

¹¹ *Ibid.*, p. 31.

medio de la tasa de crecimiento media anual para las 55 zonas metropolitanas fue de 2.3%, en el periodo 1990-2000".¹²

La superficie de la ZMT es de 1 991 km², con 67.1 habitantes por hectárea. El municipio con mayor superficie territorial es Almoloya de Juárez con 489 km², debido a esta extensión territorial reporta la más baja densidad media urbana de 23.5 habitantes por hectárea. Por su parte, Chapultepec, junto con Lerma, tiene la más alta tasa de crecimiento media anual para la década de 1990-2000, con 4.1% y, sin embargo, al 2000 es el municipio con menor población de la región con tan sólo 5 735 habitantes y 14 km² de extensión territorial. Por su parte, Metepec es el municipio con mayor densidad media urbana, superior incluso a la media de la zona metropolitana (67.1 habitantes por hectárea) con 97.0 (hab./ha.). De los 12 municipios, Toluca, como la ciudad central, es el municipio más poblado con 666 596 habitantes al 2000.¹³

Para la presente investigación, la Zona Metropolitana del Valle de Toluca está conformada por nueve municipios: Almoloya de Juárez, Lerma, Metepec, Ocoyoacac, Oztolotepec, San Mateo Atenco, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec. La población por municipio está representada en el Cuadro 1.

En resumen, la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT) está constituida por nueve municipios, con una población de un poco más de 1 400 000 habitantes,¹⁴

¹² *Ibid.*, pp. 30 y 31.

¹³ *Ibid.*, p. 31.

¹⁴ Dependiendo del número de municipios que se consideren son los cálculos de la población de la ZMVT. Otras fuentes recientes (Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Metropolitano, "La gobernancia metropolitana...", *op. cit.*, p. 8) señalan que la población asciende a 1 millón 700 mil habitantes con 22 municipios.

Cuadro 1
Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT),
población 1990 y 2000 por municipio

<i>Municipio</i>	<i>Población total</i>	
	<i>1990</i>	<i>2000</i>
1. Almoloya de Juárez	84 147	110 591
2. Lerma	66 912	99 870
3. Metepec	140 268	194 463
4. Ocoyoacac	37 395	49 643
5. Otzolotepec	40 407	57 583
6. San Mateo Atenco	41 926	59 647
7. Toluca	487 612	666 596
8. Xonacatlán	28 837	41 402
9. Zinacantepec	83 197	121 850
Total	1 010 701	1 401 645

Fuente: INEGI, XI y XII Censo General de Población y Vivienda.

considerada la quinta metrópoli más importante de México,¹⁵ ubicada en la región centro del país, en la gran megalópolis del centro¹⁶ y la segunda mayor concentración económica y poblacional del Estado de México.¹⁷

¹⁵ Los cuatro primeros lugares los ocupan las Zonas Metropolitanas del Valle de México, de Guadalajara, de Monterrey y Puebla-Tlaxcala (*ibid.*, pp. 6 y 7).

¹⁶ Junto con las zonas metropolitanas del Valle de México y Puebla-Tlaxcala, así como las aglomeraciones Cuernavaca-Jiutepec, Cautla, Pachuca y Tlaxcala (Secretaría de Desarrollo Social, "Sistema Urbano Nacional...", *op. cit.*).

¹⁷ La primera es la Zona Metropolitana del Valle de México (Gobierno del Estado de México, *Plan Estatal de Desarrollo...*, *op. cit.*, p. 66).

Principales problemas de su crecimiento

La cercanía con el Distrito Federal

Xonacatlán tiene fuertes vínculos con Naucalpan (en la década de los noventa aumenta la demanda de mano de obra para la industria de la construcción) y Ocoyocac a su vez con la ZMVM; además éste era uno de los municipios destinados a amortiguar el doblamiento de la ZMVM y la ZMT.

El proceso de industrialización

Desde mediados de los sesenta, la incorporación de fuerza de trabajo a la industria (fuerza de trabajo campesina que se incorporó como obreros no calificados) provenía de la ZMVM y de la ZM de Monterrey; eran obreros calificados y empleados que buscaron acomodo sobre todo en Metepec, en fraccionamientos residenciales, para clase media y unidades habitacionales para obreros.

La urbanización extendida al medio rural

Paralelamente a la industrialización, las localidades aledañas a las grandes empresas se convirtieron en suburbios, que no son ya ni campo ni ciudad, sino expresión de la urbanización que se extiende al medio rural, degradándolo y que en lugar de una absorción y reabsorción del campo por la ciudad [...] se presentó un deterioro recíproco en el que la ciudad “estalla” en periferias y la localidad se descompone, con lo que el tejido urbano pierde su configuración, resul-

tando en barriadas carentes de infraestructura y servicios básicos.¹⁸

Migración

En relación con el lugar de nacimiento de la población radicada en la ZMT en 1990, se registraron 120 de cada mil residentes que nacieron en otra entidad, de los cuales el 43 por ciento provenía del D.F.¹⁹

El mercado de suelo en la periferia urbana

Razonamiento

El presupuesto del que se parte es que la reforma al artículo 27 constitucional efectuada en 1992 cambió la estructura y la dinámica del mercado de suelo en la periferia urbana de la ZMVT.

Entre más potencial de desarrollo, mayores ventas; los ejidatarios, en la medida en que tienen posibilidad de vender formalmente, retiran lo que estaba en los segmentos de la informalidad; el volumen de venta en la formal debe aumentar; se restringe la oferta del mercado irregular y se habilita tierra más periférica. Si la promesa de plusvalía es mayor y los ejidatarios cuentan con más información, el potencial de plusvalía del terreno se incrementa; esto es un efecto en cadena que

¹⁸ José María Aranda, “Conformación de la Zona Metropolitana de Toluca 1960-1990”, tesis para obtener el grado de Doctor en Urbanismo, Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

¹⁹ *Ibid.*, p. 167.

tiene dos características: se reduce la oferta irregular de suelo y se concentra la demanda en el peor.

Las reformas al artículo 27 constitucional de 1992

Las reformas al artículo 27 constitucional de 1992, en materia de mercado de suelo, incidieron directamente en el tema de legislar sobre la capacidad para adquirir el dominio de las tierras de la nación. Se modificó el inciso VII, el cual consistía en: “Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren”.²⁰

Fue sustituido por:

Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano, como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respecto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les conven-

²⁰ Emilio Rabasa y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Cámara de Diputados/Instituto de Investigaciones Legislativas/Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, pp. 105-106.

gan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV [quedan prohibidos los latifundios].

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria.²¹

La ley reglamentaria de este artículo es la Ley Agraria. En 1971, en lo que se denominó la “nueva ley de Reforma Agraria”, expedida en el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de abril de 1971,²² en el título se-

²¹ Grupo ISEF, “Artículo 27 Constitucional”, *Agenda Agraria 2005*, México, 2005, pp. 1-8.

²² Partido Revolucionario Institucional, “Nueva Ley de Reforma

gundo, que aborda el “*Régimen de propiedad de los bienes ejidales y comunales*”, capítulo primero dedicado a la “*Propiedad de los núcleos de población ejidales y comunales*”, asentó lo siguiente:

Artículo 52. Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y, por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.²³

Carlos Salinas de Gortari, presidente de la república en ese entonces, decretó una nueva Ley Agraria (vigente hasta nuestros días), la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 1992.

En el título tercero, “De los ejidos y comunidades”, capítulo I, “De los ejidos”, sección primera, “Disposiciones generales”, en el artículo noveno se asienta que: “Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título”.²⁴

En la sección segunda, “De los ejidatarios y avocados”, el artículo 14 dice: “Corresponde a los ejidatarios el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas,

Agraria”, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de abril de 1971, en Luis Echeverría, *Legislación Agraria*, Comisión Nacional Editorial, México, 1976.

²³ *Ibid.*, p. 33.

²⁴ Procuraduría Agraria, “Marco legal agrario”, Dirección General de Comunicación Social, México, 2000, p. 47.

los derechos que el reglamento interno de cada ejido les otorgue sobre las demás tierras ejidales y los demás que legalmente les correspondan”.²⁵

En el Capítulo II, “De las tierras ejidales”, sección primera, “Disposiciones generales”, el artículo 43 estipula que: “Son tierras ejidales y por tanto están sujetas a las disposiciones relativas de esta ley las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal”.²⁶

El artículo 44 dice que: “Para efectos de esta ley, las tierras ejidales, por su destino, se dividen en:

- I. Tierras para el asentamiento humano;
- II. Tierras de uso común; y
- III. Tierras parceladas”.²⁷

En su artículo 45, asienta que:

Las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal, o por los ejidatarios titulares, según se trate de tierras de uso común o parceladas, respectivamente. Los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo.

En el debate sobre las reformas al artículo 27 constitucional, realizado entre 1991 y 1992, una de las posiciones que más prevaleció por parte de académicos y organizaciones de campesinos fue la oposición a dichos cambios, con el argumento de que los cambios a dicho artículo habían sido encaminados a

²⁵ *Ibid.*, p. 48.

²⁶ *Ibid.*, p. 57.

²⁷ *Idem.*

la modificación profunda de la forma de propiedad, organización y funcionamiento del ejido y la comunidad indígena [...] sus objetivos, fueron:

- a) Dar por concluido el reparto agrario.
- b) Abrir las puertas a la propiedad privada individual y al arrendamiento de la tierra en ejidos y comunidades indígenas.
- c) Permitir el acceso a la propiedad de la tierra agraria, directo o mediante *asociación* con los ejidatarios, al capital empresarial nacional y extranjero
- d) Poner en marcha un proceso de reconcentración de la propiedad...²⁸

El contexto y el mercado de suelo antes de 1992

Antes y después de las reformas, la relación entre el partido gobernante, el Estado y la sociedad sufrieron transformaciones. Antes de 1992, el ejido representó para el Estado y el partido gobernante (PRI) un capital político para mantener la coerción hacia los pobladores pobres, en donde en épocas de elecciones la regularización de la tenencia de la tierra y la entrega de títulos de propiedad aumentaba considerablemente.

Antes de 1992, tanto el porcentaje como el segmento del mercado, el origen de la propiedad y las clases sociales que accedían a los distintos mercados (formal e informal) tenían un comportamiento determinado. El mercado de suelo mayoritario era el informal con un 60% de sus ventas, desarrollado en tierras ejidales, co-

²⁸ Emilio Pradilla, "Campo y ciudad en la nueva política agraria", *Ciudades*, núm. 15, julio-septiembre, Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU), México, 1992, p. 9.

municipales y privadas, para la población de menores recursos. En tanto el 40% restante correspondía al segmento formal, con suelo de origen privado y público, dirigido a las clases medias, altas y desarrolladores.

La necesidad de tierra para alojar los asentamientos humanos de los migrantes pobres se resolvió mediante el fraccionamiento irregular de ejidos, comunidades o bienes públicos, en el que se mezclaban la necesidad de los colonos y ejidatarios pobres, la voracidad de los fraccionadores ejidales, la corrupción de los fraccionadores ejidales y urbanos, y la presión de los políticos del partido en el poder o la oposición. Los mismos métodos, con distintos medios, fueron aplicados por los empresarios, las inmobiliarias y los constructores, para acceder a la tierra urbana, monopolizada por los terratenientes, o congelada por las formas legales de tenencia ejidal, comunal o pública [...]

Así se [produjo] una parte muy importante del crecimiento urbano de las grandes ciudades, a un alto costo social e individual, y con resultados muy poco racionales desde el punto de vista urbano e insatisfactorios para los pobladores individuales.²⁹ De todos modos, la propiedad social agraria actuó, a la vez, como límite relativo al crecimiento urbano, y como una alternativa, la única quizás, para obtener tierra para los asentamientos irregulares de los sectores populares.³⁰

²⁹ Emilio Duhau, "La sociología y la ciudad. Panorama y perspectivas de los estudios urbanos en los años ochenta", *Revista Sociológica*, núm. 6, enero, 1991; Martha Schteingart, "Los productores del espacio habitable", en *Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1989; Alfonso Iracheta (coord.), "El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano", Gobierno del Estado de México/Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1984.

³⁰ Pradilla, "Campo y ciudad...", *op. cit.*, p. 9.

El contexto y el mercado de suelo después de 1992

Después de 1992, esta condición suponemos que cambió. Ahora el segmento formal ocupa el puesto mayoritario de venta de suelo periférico, con 70% y el informal con el resto, 30%. Esto es lo que se demuestra en este texto: los nuevos arreglos. Uno de los puntos más importantes es discutir si hay nuevos mecanismos de incorporación hoy día, cuáles son los mecanismos de apropiación del suelo, ¿son nuevos?, ¿tradicionales? ¿Se está mercantilizando el acceso por parte de los más pobres? ¿Cuál es la especificidad?

Los ocupantes irregulares actuales se enfrentarán a una difícil situación: tendrán que comprar sus tierras, por lo general ya pagadas, a sus propietarios legales a precios más elevados que los de antes en la medida que ahora se trata de una mercancía plena en el libre mercado del suelo, y cubrir todos los costos de la titulación formal. Seguramente ahora la dotación de servicios e infraestructuras se desplazará del carácter de acción redistributiva del Estado, frente a una demanda popular de justicia social, al estatuto de relación mercantil. Pero puede ocurrir que los propietarios decidan no vender a los ocupantes pobres, sino a empresarios, constructores, inmobiliarias o clientes adinerados, y los colonos serán desalojados por las frías leyes del mercado[...] Los colonos pobres que antes optaban por la ilegalidad y corrían sus riesgos por la falta de recursos, tendrán ahora que competir abiertamente por la tierra con el capital inmobiliario y constructor, en condiciones de absoluta desigualdad e indefensión, en medio de un proceso acelerado de urbanización, enfrentarse a un mercado capitalista al cual no pueden acceder.³¹

³¹ *Ibid.*, p. 13.

Resultados de la investigación, tendencias del mercado de suelo en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT)

Según las tendencias que se encontraron en los nueve municipios que conforman la ZMVT, todo parece indicar que las reformas al artículo 27 constitucional de 1992 están teniendo como resultado la pulverización del ejido. Existe una paulatina transformación del tipo de tenencia de la tierra, de propiedad social (ejidal y/o comunal) a propiedad privada, con una significativa reducción de la propiedad social sobre el suelo (véase Cuadro 2).

De una revisión y análisis de los nueve *Planes Municipales de Desarrollo Urbano* de Metepec, San Mateo Atenco, Toluca, Oztolotepec, Lerma, Zinacantepec, Almoloya de Juárez, Xonacatlán y Ocoyoacac, publicados en 2003 y 2004, se encontró que en los municipios de Metepec, San Mateo Atenco, Toluca y Xonacatlán, prevalece la propiedad privada sobre la social con 83.17, 74.84, 61.21 y 73.28 por ciento respectivamente (véase Cuadro 2).

Los municipios que conservan aún porcentajes elevados de tenencia social son Lerma con el 60.5% de propiedad social, Oztolotepec con el 92.61% y Zinacantepec con 71.38%. Por su parte, el municipio de Almoloya de Juárez se encuentra a punto de igualar su tenencia de la tierra entre propiedad ejidal (56.73%) y privada (43.27%).

Prácticamente no se registran datos sobre la propiedad pública y/o federal, en los dos municipios que la manifiestan ocupan extensiones menores, Lerma con 1.68% de la extensión territorial del municipio y Xonacatlán con 6.12% (véase Cuadro 2). El municipio

Cuadro 2
Distribución de la tenencia de la tierra en la Zona
Metropolitana del Valle de Toluca, 2003, porcentajes

<i>Municipio</i>	<i>Tenencia (%)</i>			<i>Total</i>
	<i>Social (Ejidal/ comunal)</i>	<i>Privada</i>	<i>Pública/ Federal</i>	
Almoloya de Juárez	56.73	43.27	s/d	100.00
Lerma	60.50	37.82	1.68	100.00
Metepec	16.83	83.17	s/d	100.00
Ocoyoacac	s/d	s/d	s/d	—
Otzolotepec	92.61	7.39	s/d	100.00
San Mateo Atenco	25.16	74.84	s/d	100.00
Toluca	38.79	61.21	s/d	100.00
Xonacatlán	20.00	73.88	6.12	100.00
Zinacantepec	71.38	28.62	s/d	100.00

Fuente: elaboración propia con base en: Gobierno del Estado de México, “Planes Municipales de Desarrollo Urbano de Metepec, San Mateo Atenco, Toluca, Otzolotepec, Lerma, Zinacantepec y Almoloya de Juárez”, *Gacetas del Gobierno*, núms. 64 (p. 156), 84 (p. 140), 85 (p. 360), 90 (p. 290), 93 (dos Gacetas, pp. 188 y 180) y 116 (p. 324), de los días lunes 29 de septiembre, lunes 27 de octubre, martes 28 de octubre, martes 4 de noviembre, viernes 7 de noviembre y jueves 11 de diciembre, respectivamente, Toluca de Lerdo, Estado de México, 2003.

Gobierno del Estado de México, “Planes Municipales de Desarrollo Urbano de Xonacatlán y Ocoyoacac”, *Gaceta del Gobierno*, núms. 60 (p. 190) y 130 (p. 144) de los días 29 de marzo y viernes 31 de diciembre, respectivamente, Toluca de Lerdo, Estado de México, 2004.

de Ocoyoacac no señala datos sobre los tipos de propiedad en su Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

Un ejemplo de esta pulverización del ejido lo podemos encontrar en el caso de Ocoyoacac, en donde

la mayor parte del suelo que se utiliza para la construcción de viviendas es de origen ejidal y comunal. Las parcelas se subdividen sin ninguna autorización para que los hijos cons-

truyan sus casas o bien, para ceder derechos a terceras personas de la comunidad [...] En las zonas de propiedad privada se presenta también un proceso de subdivisión, aunque también se están dando ventas a personas de fuera de la comunidad que tienen expectativas de negocios inmobiliarios [...] Cabe mencionar que dicha oferta está encaminada a población de altos ingresos, ya que el tipo de vivienda (residencial campestre) que se ofrece solo puede ser adquirida por este tipo de población [...] Por otra parte, las viviendas del municipio se han construido por autoproducción, con la intervención de maestros de obra en la mayor parte de los casos, por etapas, sin licencia, sin financiamiento y al margen de los programas públicos.³²

Observaciones de campo

1. A excepción de Toluca, Metepec, Lerma y Zinacantepec, con sus áreas comerciales, el resto de los municipios cuenta con una avenida principal que concentra pequeños y medianos establecimientos comerciales, la más llamativa es la que permite tener acceso al centro de Xonacatlán.
2. Todos los municipios tienen ríos que los atraviesan y otros pasan cerca de su cabecera municipal. En general no existe cuidado sobre ellos. Solamente en Oztolotepec existe una leyenda que avisa a los visitantes o a quienes viven en ese lugar que ellos vigilan el cuidado de su afluente. Deprimente es el caso del Río Lerma, infestado de aguas negras, malolientes y estáticas.

³² Plan Municipal de Desarrollo Urbano, Ocoyoacac, 2003, p. 36.

3. El tipo de comercio que se desarrolla en algunos municipios, salvo Toluca y Metepec, es la venta de ropa, aparatos electrónicos, frutas, material eléctrico y plomería, ferreterías, muebles, zapatos, pintura, discos, películas, entre otros.
4. La urbanización de Oztolotepec se descubre por la vía que une a este municipio con Toluca (llamada Avenida Toluca), en donde se encuentran las fábricas del parque industrial Toluca 2000.
5. Frente a las fábricas o a sus lados, se aprecian grandes extensiones de tierra, donde pastan animales (vacas o borregos); estas tierras en algunos casos se encuentran delimitadas por árboles.
6. Todos los municipios conurbados cuentan con un servicio urbano de transporte que los une con la capital de la entidad, Toluca.
7. En el caso de Lerma, Zinacantepec y Toluca, algunas fábricas están integradas a su centro urbano.

Conclusiones

1. La pulverización del ejido y la ruptura social colectiva:
 - Uno de los objetivos de las reformas al artículo 27 constitucional fue terminar con la capacidad de los ejidatarios de hacer con la propiedad colectiva lo que ellos determinaran, es decir, la extinción del carácter inalienable, inembargable e intransferible de la propiedad ejidal.
 - Arrojar las parcelas campesinas al libre comercio de tierras, donde impera el poder del

dinero, tendrá enormes costos sociales, que se cargarán a la deuda social acumulada.³³

- En primer lugar, se [provocará] la expulsión de millones de familias del campo. Muchos ejidatarios empobrecidos terminarán vendiendo sus parcelas.³⁴
- En segundo lugar, los ejidatarios van a ser presionados para vender en términos de mercado.³⁵
- En el ámbito social ocurre una ruptura de la estructura social colectiva, transitando de una situación en donde el núcleo agrario tenía en sus manos el poder fundamental de decidir sobre las tierras, a un poder colectivo desplazado por el poder del capital inmobiliario que decide en función de intereses particulares. Los ejidatarios y su poder son pulverizados. Ésa es la lógica, aunque habrá que ver si en algunos lugares hay resistencia ante estos cambios.

2. Cambio en la relación entre la propiedad ejidal y la privada

- Al 2003, la relación entre la propiedad ejidal y la propiedad privada se está modificando, y ganando extensión territorial esta última, lo cual significa que el modelo neoliberal ha ido consolidándose en las áreas urbanas en donde existe una importante cantidad de tierra ejidal, modificando las relaciones económicas pero sobre todo las relaciones sociales; los ejidos

³³ José Luis Calva, “La crisis agrícola de México: ¿es culpable el ejido?”, *Unomásuno*, Suplemento, 11 de noviembre, México, 1991, p. 12.

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

poco a poco van desapareciendo y su lugar es ocupado por el mercado inmobiliario.

3. Un desarrollo urbano que propicie el desarrollo humano
 - Para que el desarrollo urbano del Valle de Toluca se lleve a cabo con un sentido humano, es necesario, en primer lugar, modificar la percepción que acerca de este tema tienen quienes han gobernado y actualmente definen las políticas para este sector.
 - Hasta el momento las políticas de desarrollo urbano se han quedado a la zaga respecto a los verdaderos factores que han determinado el crecimiento urbano de los nueve municipios que constituyen la Zona Metropolitana del Valle de Toluca.
 - A este valle siguen llegando pobladores de otras entidades, del Distrito Federal así como del Valle de México, en busca de mejores oportunidades, pues la crisis económica que ha padecido el país no ha permitido arraigarlos en sus lugares de origen.
 - Lo anterior vinculado al crecimiento de la población local, expulsada por el capital inmobiliario hacia la periferia del área conurbada, poco a poco pero de manera firme empieza a dibujar un rostro urbano cuyos rasgos se asemejan al que tiene el Valle de México.
 - Toluca, Zinacantepec, Almoloya de Juárez, Metepec, Lerma, San Mateo Atenco, Ocoyoacac, Xonacatlán y Otzolotepec están siendo sometidos a una fuerte presión que lentamente se ha orientado a la modificación del uso del suelo, en el pasado utilizado con fines agrícolas.

- Si la autoridad municipal de estas demarcaciones no coloca como una de sus prioridades a largo plazo el desarrollo urbano, lo más seguro es que en unos cuantos años tendremos, como ya ocurre ahora, espacios abonados para que se establezcan vínculos de todo tipo, menos humanos.
- Inducido o no, el crecimiento urbano de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT) apunta hacia el Distrito Federal y el Valle de México, colocando signos de alerta para la autoridad que lo quiera ver: peligra uno de los pulmones naturales más importantes, La Marquesa.
- Los nuevos espacios urbanos carecen de suficientes áreas verdes y deportivas; centros educativos y de salud; recreativos y culturales, pero sobre todo de una población que haya sentido en sus bolsillos el desarrollo que solamente se aprecia en los discursos de la autoridad.
- Los ingresos de los pobladores de la periferia urbana no solamente son insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas, sino también para sustituir la falta de previsión de la autoridad municipal.
- En 1976, en libro *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, Jorge Montaña decía que

El Estado no ha asumido un papel regulador, dejando en manos de los traficantes de la miseria el destino de las mayorías desprotegidas. La queja constante de los sectores acomodados por el congestionamiento de tráfico, la contaminación del aire o la escasez de zonas verdes son temas que

se contraponen a la preocupación del 60 por ciento de la población para obtener techo, empleo, comida, salud, agua y educación. Corresponde al lector juzgar si la creciente violencia urbana tiene relación con el orden de prioridades de las autoridades y está en consonancia con las necesidades y exigencia que de lo básico tienen los pobres de la ciudad.

El derecho a la ciudad

Alejandro Meave Gallegos

Quisiera partir del tema del *Derecho de la ciudad* como un problema muy serio. Hemos escuchado muchas estadísticas, números, recursos, es decir, infinidad de cosas, pero, curiosamente, dentro de todo el análisis de la vivienda, de lo que menos se habla es de los más pobres. ¿Será porque en última instancia no tienen vivienda ni acceso a ella?

Yo me había propuesto no enojarme ni hablar mal del gobierno, pues “hay que ser muy respetuosos en este escenario”, pero realmente, con el cinismo con el que a veces se habla, por parte del gobierno, cuesta trabajo abstenerse de hacer algunas observaciones o aclaraciones.

Se habla de dos millones de créditos para vivienda por parte del gobierno federal y, curiosamente, al mismo tiempo dicen que no hay inversión federal para vivienda, porque además, si revisamos los presupuestos federales para los últimos cinco años, justamente para lo que menos se ha destinado recursos a nivel federal es para la vivienda.

Entonces, no entendemos de dónde han sacado para otorgar dos millones de créditos de vivienda. Lo que han otorgado han sido subsidios, que generalmente eso es lo que han invertido, y muchos de ellos los han destinado a hacer pisos firmes, que es lo que ellos llaman créditos de vivienda. Entonces habría que empezar a aclarar efectivamente de qué estamos hablando.

Segundo: otra parte de esos financiamientos se han dado para subsidiar a la iniciativa privada; no es verdad que no se subsidia a las grandes inmobiliarias. A través de Infonavit y Fovissste el gobierno federal ha estado canalizando recursos federales de subsidio para las viviendas que está produciendo la iniciativa privada.

Sí hay financiamiento federal, que queda oculto bajo esta idea del subsidio. Esto nada más para aclarar algunos aspectos de lo que se mencionaba por parte de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi).

Por otra parte, es necesario señalar que el crecimiento en las ciudades o el nacimiento de las ciudades modernas en nuestro país ha sido fundamentalmente, como en casi todo el mundo, un elemento dirigido por el capital industrial y el capital inmobiliario. Éste ha sido el elemento central que ha propiciado el desarrollo de las ciudades y que ha dirigido hacia dónde crecen las ciudades.

Obviamente, esto ha llevado también a que las clases populares se vayan arrinconando siempre a las orillas de las ciudades, es decir, van siendo desplazadas y expulsadas hacia la periferia.

Esto no ha sido una de las preocupaciones de los gobiernos federales ni estatales, pues ha sido más bien el interés o la presión del capital lo que ha determinado las políticas de desarrollo urbano. No ha sido la necesidad de vivienda.

Y este es un aspecto medular, un aspecto fundamental porque lo que se ha generado en las ciudades ha sido un desprecio enorme por los seres humanos y, obviamente, si al ser humano no se le respeta, mucho menos se respeta al resto de la naturaleza; es decir, las ciudades van acabando con el entorno ecológico y el medio ambiente cada día más.

Digamos que éste ha sido un proceso acelerado en el desarrollo de las ciudades, aun más con la remodelación de los centros históricos en las ciudades. Es decir, estos centros históricos están siendo acaparados por las grandes empresas financieras o incluso por algunas inmobiliarias que precisamente lo que quieren es impulsar zonas donde se va a desarrollar alguna cuestión económica o financiera en el país, sobre todo en la ciudad de México.

Ahora bien, ante las grandes inversiones que se están haciendo en estas zonas, el plusvalor de éstas se ha incrementado y con él, la presión inmobiliaria sobre los sectores sociales que cohabitan en los centros históricos empieza a ser importante y termina por desalojarlos finalmente de los centros de las ciudades.

O sea que las políticas que pretendían acelerar los procesos de crecimiento de los centros históricos van a ser revertidas por estos procesos de crecimiento del capital inmobiliario en estos lugares; obviamente, con el consiguiente desplazamiento de la población pobre.

Es importante señalar también, hablando de números, que de acuerdo con el Censo de 2000, había en el país cuatro millones de familias sin vivienda. De éstas, 75% era población de ingresos menores a cinco salarios mínimos, es decir, que esos tres millones y fracción carecían de todo acceso al crédito, y esto obviamente conlleva al hecho de que es población que no

va a poder tener acceso a la vivienda por ningún medio, ya que el gobierno federal no otorga créditos para vivienda.

En general, la población más pobre resuelve dónde vivir por sus propios medios. Evidentemente, como no son muchos, se ven sujetos a la especulación fraudulenta de suelo o al exceso que cometen con ellos los caseros. Así, se ven presionados a vivir generalmente en condiciones muy precarias, en vecindades en pésimas condiciones, muchas veces hasta en alto riesgo. Así es como tiene que vivir este sector de la población. Otras veces, se tienen que arrimar con la familia, con el vecino, con el amigo para poder sobrevivir porque de no ser así, se la pasarían en la calle.

Este proceso y el desplazamiento cotidiano ha propiciado que se haya incrementado la ocupación de zonas irregulares. Se habla de que la política habitacional de este país se ha desarrollado mucho, pero, curiosamente, los asentamientos irregulares, en todo el país, también se han incrementado.

Parece contradictorio que una exitosa política de vivienda esté teniendo como resultado que los asentamientos irregulares estén desarrollándose de manera muy importante.

La ciudad de México, nada más en 10 años, de 1990 al 2000, expulsó a un millón 300 mil habitantes. Curiosamente en algunas delegaciones hasta decreció la población.

Esto se tradujo en que esta población, fundamentalmente pobre, se asentara en el área metropolitana de la ciudad de México, en las zonas irregulares. Y, lamentablemente no hay planeación en este sentido.

Esto para poder perfilar hacia dónde van las cosas. Tanto el gobierno federal como el de los estados han

favorecido a unas cuantas de las grandes inmobiliarias a nivel nacional, que son las que han desarrollado una serie de megaproyectos, grandes desarrollos, ordenaditos, “bien bonitos”, que no tienen ni áreas verdes ni zonas de esparcimiento, mucho menos centros culturales, nada. O sea, la población pobre, o medio pobre porque no es la más pobre, solamente tiene derecho a un espacio donde estar, mientras no salga el sol, porque cuando sale el sol se tienen que salir para que éste entre a las casas, ¿por qué? Pues con “nueve metros por persona es suficiente” para que estén ahí, aunque los hijos se estén matando dentro. Eso no importa, y mucho menos importa que tengan que salir a las calles a un espacio que no es propicio para ellos, pues se van a enfrentar a otra serie de problemas porque no tienen otras alternativas.

Y eso es justamente lo que están haciendo los procesos inmobiliarios privados, no están resolviendo efectivamente el problema habitacional. En este mismo volumen, uno de los artículos menciona una experiencia de la iniciativa privada para tratar de resolver el problema de los pobres, que no resultó. Nos parece interesante que ahora el gobierno federal pretenda que las grandes inmobiliarias, produzcan vivienda para los pobres.

No sabemos de qué tamaño las vayan a hacer, porque si a la población media le están dando 32 m², a los pobres les darán 10. Además, los más pobres son las familias más numerosas.

Entonces, en 10, en 15 o en 20 o 21 m², porque al parecer se están construyendo viviendas de 21 m², vivirán familias que tienen seis o siete miembros, y se espera que vivan muy cómodamente y satisfagan su problemática.

En realidad, este proceso de crecimiento anárquico de la urbanización del país ha generado ciudades hechas a pedazos, sin ningún orden, con un impresionante incremento de la pobreza, asentamientos populares ubicados en zonas vulnerables y expuestos a los desastres naturales, ciudades donde proliferan los desalojos masivos como resultado de la implementación de políticas contrarias a las dinámicas de poblamiento popular, con una creciente segregación social y el nulo reconocimiento de la contribución de los sectores populares a la construcción de ciudad y de ciudadanía.

En consecuencia, cada día se ve más lejano el cumplimiento de los derechos humanos; el derecho a la vivienda no es más que un derecho humano. No podemos ver a la vivienda como una mercancía, y el Movimiento Urbano seguirá insistiendo en que el derecho a la vivienda es un derecho humano.

Mientras el gran capital determine el desarrollo y crecimiento de las ciudades, para los pobres de México y del mundo no va a haber futuro. Las ciudades son antidemocráticas, excluyentes, opresoras del ser humano, generadoras de miseria y destructoras del entorno ecológico y del medio ambiente.

Nosotros, a pesar de que nos sigan diciendo soñadores, utópicos y demás, creemos que las cosas pueden ser diferentes. No creemos que mediante la iniciativa privada y el capital se tengan que resolver las cosas.

Por eso, el Movimiento Urbano plantea como una cuestión fundamental la reforma urbana, una reforma urbana integral y popular. Esta reforma urbana, debe considerar varios aspectos.

Necesitamos planos reguladores para el crecimiento de cada una de las ciudades, que garanticen que los trabajadores vivan cerca de sus centros de trabajo, del

hospital, del mercado, de los centros educativos, de los centros deportivos y lugares de esparcimiento, y cuenten con un transporte ágil y rápido que los lleve a estos espacios.

Debe considerarse la intervención directa del pueblo y sus organizaciones en la planificación de la vida urbana (pues nunca se les toma en cuenta), con el derecho a decidir sobre la distribución del uso del suelo y sobre la expropiación de predios ociosos y vecindades, lo mismo sobre un sistema de abasto bajo la dirección y administración de las organizaciones populares.

El establecimiento de precios diferenciales de suelo es un problema sumamente importante, y mientras el Estado no asuma efectivamente su papel rector y como propietario original del suelo, no regularice y regule el problema del precio de suelo, la especulación va a continuar y los pobres no tendrán acceso a él.

Es necesario garantizar el pleno desarrollo de quienes habitan las ciudades, preservando el entorno ecológico y el medio ambiente. Asimismo se deben generar los mecanismos para que todos los habitantes de las ciudades gocen de la infraestructura y los servicios necesarios. Los más pobres son los que no cuentan con estos servicios elementales.

Otro aspecto importante es la atención integral de los problemas urbanos de las grandes ciudades para garantizar su crecimiento ordenado. Es necesario reforzar los instrumentos para conservar y rehabilitar las reservas ecológicas del país, impidiendo la expansión de la mancha urbana hacia ellas.

Se habla mucho de que las familias pobres invaden esas zonas; cuando en realidad son los grandes desarrollos habitacionales de los más ricos los que se ubican en las áreas ecológicas y reservas de este país.

Un ejemplo, Santa Fe, donde se puede ver el desmonte de bosque que se está haciendo en esta ciudad de México; curiosamente ahí los ecologistas no dicen absolutamente nada.

Para terminar quisiera subrayar las siguientes prioridades: evitar los asentamientos irregulares en zonas de alto riesgo y en zonas de reserva ecológica y reubicar a las ya existentes mediante la planeación de los asentamientos humanos del país, considerando el desarrollo integral de los mexicanos y las tendencias demográficas a largo plazo, reconociendo el derecho al suelo, al agua, la vivienda, la ciudad y el hábitat como derechos humanos, así como prohibir los desalojos forzosos de acuerdo a lo planteado por el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, que curiosamente el gobierno mexicano no quiere reconocer en este país, a pesar de que firmó este pacto.

Acerca de los autores

René Coulomb Bosc. Sociólogo y doctor en urbanismo por el Instituto de Urbanismo de París. Ha sido director general del Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México de 1998 a 2002, año en que fundó Grupo Ciudad y Patrimonio, asociación civil dedicada al desarrollo de proyectos de revalorización del patrimonio cultural urbano en México. Sus investigaciones y publicaciones se refieren sobre todo a los temas del desarrollo urbano de las grandes ciudades. Actualmente es profesor-investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y coordina la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la misma universidad.

Martha Schteingart Garfunkel. Maestra en Estudios Urbanos por la Universidad de París. Consejera Ciudadana de la Procuraduría Ambiental del Gobierno de la Ciudad de México y coordinadora por El Colegio de México del estudio sobre las

Nuevas Políticas Habitacionales del Gobierno en México, por encargo del Senado de la República y Conafovi. Autora de unos 200 artículos en revistas y libros colectivos de México y otros países americanos y de Europa y autora o coordinadora de 22 libros publicados en México, Francia y Argentina. Actualmente se desempeña como profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

Beatriz García Peralta Nieto. Doctora en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra en Desarrollo Urbano en el Centro de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de México. Sus investigaciones han incluido temas como: incorporación de suelo ejidal a usos habitacionales, mercado inmobiliario habitacional, política de vivienda y sector constructor. Ha publicado diversos artículos sobre vivienda en revistas especializadas. Se ha desempeñado como docente en la Facultad de Arquitectura y desde 1981 es investigadora de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Sociales, ambos de la UNAM.

David Cervantes Peredo. Es arquitecto. Fue director de Casa y Ciudad de 1991 a 1993. Asambleísta en la Primera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, fue diputado federal en la LVII Legislatura, donde participó de manera muy activa en las comisiones de Vivienda y de Asentamientos Humanos. Actualmente es Director General del Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

Juan Manuel Fernández García. Licenciado en Administración de Empresas en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Cuenta con 34 años de experiencia en el área de vivienda, así como en el área administrativa y de operaciones. En el sector público ha sido director de Asignación de Vivienda de Provilleón. En el sector privado ha sido director de FG Promociones y Edificaciones, S.A., director de Prolaga, S.A., y director general de Constructora Hemisferio, S.A. Actualmente es Coordinador Nacional del Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda (Conorevi).

Víctor Pérez Orozco. Maestro en Administración, es ingeniero egresado del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, en donde ha sido profesor en las áreas de ingeniería. Se ha desempeñado como funcionario en la banca hipotecaria. En el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) ha sido subdirector de asignación de crédito, así como coordinador regional de la zona norte del país y subdirector general técnico y de delegaciones; actualmente es el Subdirector General de delegaciones.

María Teresa Esquivel Hernández. Doctora en Diseño por la Universidad Autónoma Metropolitana y maestra en Arquitectura y Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con un posgrado en Planificación y Gestión Urbana por el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España, y diploma de Técnico Urba-

nista por la misma institución. Sus temas de investigación son: vivienda, vida cotidiana, género y familia. Actualmente es profesora-investigadora en el Área de Sociología Urbana en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.

Salomón Chertorivski Woldenberg. Maestro en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), tiene un posgrado en política pública por la Universidad de Harvard. Su tema de investigación ha sido la política social, en particular educación, vivienda y combate a la pobreza, temas sobre los que ha escrito diversos trabajos. Es profesor de economía en el ITAM. Asesor en materia de política social del gobierno del estado de Michoacán, dentro del cual es responsable de la coordinación estratégica del gabinete de desarrollo social. En la actualidad es socio fundador y presidente del consejo de Grupo Módulo.

Priscilla Connoly Dietrichsen. Doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de Michoacán, estudió un posgrado en arquitectura en la Universidad de Cambridge, Reino Unido. Ha realizado numerosas investigaciones sobre los problemas urbanos de este país, incluyendo la coordinación de estudios de planeación y evaluación de políticas públicas. Recientemente sus investigaciones han versado sobre la agenda política de transporte, vivienda y medio ambiente, así como el impacto de la revolución informática sobre la manera de pensar y actuar en la ciudad. Autora de numerosos trabajos, actualmente es profesora distinguida de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.

Claudia Puebla Cadena. Maestra en desarrollo en el Colegio de México y arquitecta por la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México; es candidata a doctora en Ciencias Sociales, con especialidad en el área de sociedad y territorio por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Como docente se ha desempeñado en diversas áreas y como investigadora ha desarrollado diversos proyectos en el Colegio de México, la UNAM, el Colegio Mexiquense y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Entre sus publicaciones está un libro sobre los cambios en la política de vivienda en México. Actualmente, es profesora investigadora de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Miguel David Hernández Contreras. Ingeniero por la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México. En el sector privado ha desempeñado puestos como consultor, asesor y supervisor en diferentes áreas de la ingeniería. En la faceta académica ha sido profesor de la UNAM. Su experiencia en el sector público, dentro del área de vivienda, se centra en la elaboración e implementación de políticas, estrategias, programas y proyectos en la materia, así como en la planeación, la estadística, el financiamiento y los indicadores habitacionales. Es autor de diversas publicaciones y representante de México ante el Comité de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de

la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y El Caribe. Actualmente desempeña el puesto de Director General de Política y Fomento al Financiamiento de la Vivienda en la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi).

Gabriela Ponce Sernicharo. Socióloga, maestra en Demografía y candidata a doctora en Ciencias Sociales por El Colegio de México. Ha trabajado en la administración pública federal y en varias universidades, en las que ha participado en diversos proyectos con financiamiento federal y de organismos de Naciones Unidas. Los temas que ha abordado se relacionan en general con aspectos socioeconómicos de México. Ha participado en la elaboración de varios artículos e investigaciones sobre dinámica sociodemográfica, fecundidad, vivienda, indígenas, hogares, pobreza, y fuerza de trabajo.

René Flores Arenales. Antropólogo físico y demógrafo, ha sido funcionario público federal y del gobierno del Distrito Federal. Ha participado en diversos proyectos de investigación sobre aspectos sociodemográficos de la ciudad de México y a nivel nacional dentro de algunas de las principales universidades del país, entre ellos destacan: La vivienda en México y Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana del Valle de México. Ha participado en la elaboración de diversos artículos sobre los temas de dinámica demográfica, vivienda, hogares, indígenas, las metas del milenio y la fuerza de trabajo en México.

Héctor Hiram Hernández Bringas. Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios de Población. Ha sido presidente de la Sociedad Mexicana de Demografía y del Consejo Consultivo Ciudadano para la Política de Población; es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, de la Academia Mexicana de Ciencias y del Foro Consultivo Científico y Tecnológico del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Fue director del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es autor de varios libros y de más de 40 artículos y capítulos de libros sobre diversos temas. Desde 1986 se integró como parte de la planta académica de la UNAM, donde actualmente funge como Coordinador de Vinculación en el Consejo Universitario.

Esther Maya Pérez. Socióloga y doctora en urbanismo con especialidad en vivienda por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha participado en diversas publicaciones nacionales e internacionales en vivienda y urbanismo. Ha dirigido tesis de maestría y doctorado en urbanismo. Actualmente es coordinadora del Seminario Permanente de Vivienda y profesora de tiempo completo en la Facultad de Arquitectura de la UNAM.

Susana Medina Ciriaco. Socióloga egresada de la Universidad Autónoma Metropolitana, realizó la maestría en Estudios Urbanos y Regionales en la Universidad Autónoma del Estado de México y es candidata a doctora en urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México. Laboró en la

Comisión para la Regulación del Suelo en el Estado de México (Cresem), realizando investigaciones sobre la regularización y la irregularidad del suelo urbano, así como en gestión gubernamental, irregularidad y regularización de la tenencia de la tierra y políticas e instrumentos en la materia. Es miembro del Comité de Suelo de la Comisión Nacional de Fomento para la Vivienda (Conafovi).

Alejandro Meave Gallegos. Representante del Movimiento Urbano Popular (MUP), en el cual confluyen colonos, inquilinos, posesionarios, solicitantes de vivienda y trabajadores en busca de mejores condiciones de vida y de consumo. También reivindica el derecho de los pobladores urbanos por decidir democráticamente sobre los distintos aspectos de su vida. A través de su proceso de conformación se ha constituido como un frente de organizaciones sociales que pugna por convertirse en protagonista de la transformación de la ciudad y de la sociedad en general.

*La vivienda en México: construyendo
análisis y propuestas* se terminó de imprimir
en la Cámara de Diputados en octubre de 2006.
El tiraje consta de mil ejemplares.