

Habitabilidad y política de vivienda en México

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

Prólogo ✦ Marcos Mazari y Leonardo Lomelí

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

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

HABITABILIDAD Y POLÍTICA DE VIVIENDA EN MÉXICO

Alicia Ziccardi y Arsenio González
coordinadores

Prólogo Marcos Mazari y Leonardo Lomelí

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



Universidad Nacional Autónoma de México
México 2015

Habitabilidad y política de vivienda

Coordinadores: Alicia Ziccardi y Arsenio González

Primera edición: 30 de abril de 2015

ISBN: 978 607 02 6571 6

D.R. © 2015 Universidad Nacional Autónoma de México

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

Coordinación de Humanidades

www.humanidades.unam.mx

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad

www.puec.unam.mx

Facultad de Arquitectura

www.arquitectura.unam.mx

Facultad de Economía

www.herzog.economia.unam.mx

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

Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio

sin autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

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

ÍNDICE

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

2. MECANISMOS Y FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA

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

Peter Ward 233

Condiciones habitacionales y pobreza en Yucatán.

Un acercamiento etnográfico en contextos urbanos

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

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

Paola Bagnera, Sabrina Ponce y Justo Rojas 263

La urbanización en la periferia de la ciudad de México

Ana Lourdes Vega Jiménez de la Cuesta 275

La pérdida de uso habitacional en los Centros Históricos.

El caso de los centros históricos de Campeche, Guanajuato y Zacatecas

Luis Armando Soto Martínez 295

Suelo urbano apto para el uso sostenible del territorio

Alonso Navarrete Armando 315

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

Guadalupe Margarita González Hernández 327

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

Juana Isabel Vera López y Armando González González 341

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

José Ignacio Guzmán Huitrón 359

Los subsidios a la vivienda en México

Ricardo Lerín Rueda 381

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

Eduardo Ramírez Favela 399

Elementos financieros para el desarrollo urbano

Alberto Ramos y Bolaños 411

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

Los servicios urbanos en la urbanización de América Latina

Pedro Pérez 433

El mejoramiento de la vivienda como política pública.

Lecciones del programa de mejoramiento de vivienda del GDF, 1998-2006

Arturo Mier y Terán 443

Condiciones de habitabilidad y mejoramiento de la vivienda en zonas inundables de Yucatán	
Briseida Corzo Rivera y Carmen García Gómez	455
El hacinamiento en viviendas de interés social y su impacto en las políticas públicas territoriales	
Juan Antonio Falcón Vázquez	465
La Vivienda Net Zero Energy	
Francisco Javier Ceballos Ochoa	477
El programa de mejoramiento de vivienda rural sustentable, un análisis con perspectiva de género	
Montserrat García Rivera	491
Espacios públicos en las rentas urbanas y habitabilidad de los conjuntos habitacionales	
Pamela Ileana Castro Suárez	511
Del cuarto redondo a la vivienda de interés social	
Esther Maya Péreze	527
Servicios públicos y rezago municipal	
Celia Elizabeth Caracheo Miguel y Sergio Flores Peña Sergio	537
Propuestas de equipamiento en lotes baldíos y su impacto en el desarrollo humano de los habitantes de la zona sur-oriente de Ciudad Juárez, Chihuahua	
Lizeth Cardona Martínez	561
Los mercados públicos en el Distrito Federal como espacios públicos, servicio urbano y generadores de alto volumen de residuos sólidos urbanos	
Rosalba Esther Morales Pérez y Laura Meraz-Cabrera	577
4. DERECHO A LA VIVIENDA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
Mercado global, territorio urbano, derecho a la vivienda y los mitos del norte	
Tom Angotti	589
La cooperativa para la vivienda de interés social en México	
Brenda Merlos González y Rosalía López Paniagua	599
El derecho a la vivienda adecuada. Resultados de dos administraciones 2000-2012. Indicadores de la vivienda adecuada; avance en el cumplimiento de las metas del milenio y política habitacional	
Georgina Sandoval	611
Producción social de vivienda: una opción para población de ingresos medios y bajos	
Noemí Stolarski Rosenthal y Claudia Acuña Fernández	629
La vivienda y la mujer como jefa de familia en el DF, Ciudad Juárez y Oaxaca. Estudio comparativo y propuesta	
Laura Itzel Castillo Juárez y Beatriz Cervantes Tzintzun	645
La vivienda y ciudad del siglo XXI. Diez años de producción de vivienda en Ciudad Juárez, Chihuahua	
Elvira Maycotte Pansza	657

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

POLÍTICA DE VIVIENDA Y MUNICIPIOS EN MÉXICO

Alicia Ziccardi*
Arsenio González Reynoso**

INTRODUCCIÓN

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

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

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

Un balance de la política habitacional desde la perspectiva local

a) El sistema de producción de vivienda social

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

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

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

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

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

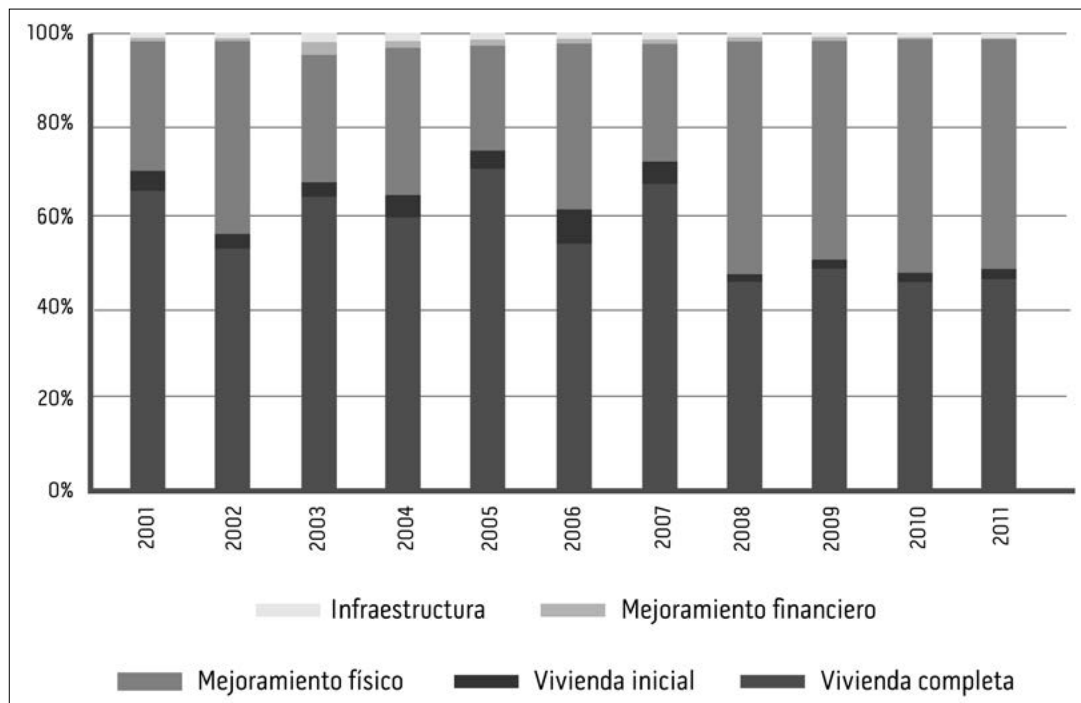
b) La evaluación de la política habitacional 2000-2013

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

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

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

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



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

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

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

Competencias y planeación municipal

a) El papel de los municipios en el desarrollo urbano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

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

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