

# HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA

ALFONSO IRACHETA\*

## INTRODUCCIÓN

El propósito de este texto es hacer una revisión de la política de vivienda social de México, utilizando información oficial (2000-2017) y datos empíricos (2014-2015) sobre una investigación en 36 conjuntos de vivienda social con los más bajos niveles de calidad en el país.<sup>1</sup> El foco está puesto en las interrelaciones entre los actores sociales, particularmente los desarrolladores inmobiliarios y el gobierno y en las razones de porqué la planeación de la vivienda ha ignorado las necesidades de los beneficiarios de esta política y las del ambiente, lo que implica una valoración crítica de la planeación urbana y de la política social de vivienda en México como consecuencia del dominio de la gobernanza espacial neoliberal.

Desde una perspectiva teórica, este capítulo confronta la política pública orientada a los mercados, en la que las necesidades de la comunidad, incluyendo el concepto de “lo público”, son rebasadas por la acumulación del capital privado causando el fracaso socioespacial de la política nacional de vivienda social.

Por lo anterior, el texto también confronta la intervención tecnocrática y las políticas orientadas al mercado sobre el desarrollo urbano y la vivienda, porque ninguna de éstas han producido “vivienda adecuada” y ciudades sustentables; y postulamos algunas ideas posneoliberales que contribuyan a repensar la política nacional de vivienda social y la gobernanza urbana.

La vivienda social urbana promovida por el Estado mexicano, apenas atiende a la población con empleo formal y con un nivel de ingreso medio

\* El Colegio Mexiquense/Centro EURE, Toluca, Estado de México.

<sup>1</sup> Esta investigación requirió del orden de diez mil encuestas (aproximadamente 250 por conjunto de viviendas) y un promedio de cinco entrevistas con informantes calificados en cada

y medio bajo; es un bien que se encarece año con año por arriba del ingreso promedio de los trabajadores; se reduce espacialmente pese a los subsidios, créditos e incentivos tributarios; y su producción exclusivamente mercantil y desligada del ordenamiento urbano, poco ha aportado a la calidad de vida de sus beneficiarios y a la sustentabilidad de las ciudades mexicanas.

De ahí que con datos de campo, mostramos evidencias de lo que se puede considerar una crisis de la vivienda social mexicana y por ello, de la política nacional de vivienda (Iracheta, 2015).

No es sólo un problema de no incluir a los grupos sociales de menor ingreso y de tener una gran responsabilidad en el actual desorden e insostenibilidad urbana, sino de carecer de un proyecto social, ya que la política nacional de vivienda, se reestructuró a partir del año 2000, transformándose en una estrategia fundamentalmente financiera y mercantil de construcción de casas —un mercado de vendedores y no de compradores— y no de creación de condiciones para generar hogares y comunidades integrales.

#### REFERENCIAS CONCEPTUALES: VIVIENDA ADECUADA

Un referente fundamental para evaluar las políticas de vivienda social, es el concepto de *vivienda adecuada*, porque representa la idea más evolucionada a nivel global para avanzar en la atención de los problemas de habitación de los grupos desposeídos en las ciudades del mundo.

Desde esta perspectiva, para la mayor parte de la población urbana de bajo ingreso, la “vivienda adecuada” representa el mayor y —en muchos casos— el único componente del patrimonio familiar, además de ofrecer mayor seguridad y oportunidades laborales y sobre todo favorecer la calidad de vida del núcleo familiar (Guevara y Arce, 2016, p. 9).

Visto desde la economía nacional, las políticas habitacionales permiten dinamizar una cantidad inmensa de sectores de la producción e impulsar el crecimiento económico. Desde la perspectiva social, cuando se entiende desde el Estado y desde los mercados, la importancia de la “vivienda adecuada” en la movilidad, en la conformación del tejido social y en la calidad de vida de las comunidades, las políticas habitacionales y de desarrollo urbano adquieren un carácter estratégico y se convierten en uno de los ejes del desarrollo.

---

uno (desarrolladores, organizaciones comunitarias, y representantes de los gobiernos locales), además de observación participante del equipo de investigadores y análisis de teledetección en Sistemas de Información Geográfica (SIG).

El problema en México y en general en América Latina, es que no se han logrado políticas integrales y con claro propósito redistributivo, de reducción de la desigualdad y la pobreza, y de ordenamiento del crecimiento de las ciudades y apoyo a la sustentabilidad ambiental. Esto se evidencia por los graves impactos espaciales y ambientales de las políticas habitacionales, a lo que se debe agregar el persistente déficit de vivienda social, la mínima oferta de suelo para vivienda a los más pobres en las ciudades y en el campo, y el uso mercantil de las políticas de vivienda social.

Por ello, cualquier análisis sobre la vivienda social en México provoca debate: por una parte, se le asocia a un derecho y a una necesidad fundamental del ser humano: *habitar*; por la otra, porque cada vez más ha predominado como objeto de mercado y por ello, sólo quienes pueden pagarlo, pueden hacer efectivo ese derecho y cubrir esa necesidad básica.

Como afirman expertos en vivienda de 13 países (Varios autores, 2014), la vivienda social no es sólo un asunto de política pública, sino de garantías de tenencia segura, de respeto a las condiciones de cada país y de cada ciudad cuando se diseñan los grandes conjuntos de viviendas y, sobre todo, del reconocimiento del derecho humano que todos deben satisfacer frente a la condición de mercancía como única opción, a la que la vivienda ha sido confinada en prácticamente todos los países latinoamericanos.

Una marcada evidencia es que en general, las ciudades latinoamericanas se han caracterizado por la presencia —cada vez más relevante por su magnitud y localización— de asentamientos informales/irregulares/ilegales, al grado que se considera que su crecimiento desde la década de 1970 ha superado al de la urbanización general, convirtiéndose en sinónimos a “urbanización” y “favelización” (Davis, 2013, p. 27, en Granero, 2017, p. 38).

Si bien estas magnitudes son diferentes en cada país y ciudad, pareciera haber coincidencia en que más de la mitad de las viviendas de bajo ingreso en las ciudades latinoamericanas, han tenido su origen en procesos de ocupación y/o compra irregular/informal/ilegal de suelo y han sido auto-construidas, alcanzando en México a seis de cada diez (CIDOC, 2011). A este déficit, se agregan las limitaciones en la inversión habitacional y el relativo abandono de los conjuntos de vivienda social, engrosando el déficit cualitativo de la vivienda en la mayor parte de las ciudades (CIDOC, 2011, p. 3).

La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluyendo una vivienda que, de acuerdo con el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se define como aquélla que debe brindar más que cuatro paredes y un techo y que debe reunir *como mínimo* los siguientes criterios para considerarse “adecuada”:

- *Seguridad de la tenencia*: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
- *Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura*: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.
- *Asequibilidad*: la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.
- *Habitabilidad*: la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.
- *Accesibilidad*: la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.
- *Ubicación*: la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.
- *Adecuación cultural*: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.

Estos criterios han sido recogidos en la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad que fue aceptada por una gran cantidad de instituciones y organizaciones sociales y asumida por diversos gobiernos, desde el Primer Foro Social Mundial. Una definición complementaria sobre “vivienda adecuada”, es la relativa al Hábitat Residencial Sustentable que proporcionan Jirón *et al.* (2004, p. 13):

[...] el hábitat residencial sustentable implica que los procesos habitacionales deberían considerar las necesidades de los habitantes, sus expectativas, sus relaciones sociales, las posibilidades de convivir y tener derecho a la ciudad. También significa que económicamente dichos procesos deberían ser alcanzables, accesibles o que otorguen las posibilidades de serlo. Por otro lado, implica que el medio ambiente tanto natural como construido sea tomado en consideración para aprovechar sus potencialidades y protegerlo. Finalmente, se refiere a considerar que estos procesos son políticos y tienen que ver con la gobernabilidad de los sistemas en el marco de una creciente participación ciudadana.

Es decir, se reconoce que la vivienda no sólo es un objeto físico, sino que también es un sistema en donde tienen lugar diversas escalas territoriales, económicas, políticas y socioculturales que se relacionan entre sí incluyendo la unidad de vivienda, su entorno inmediato (barrio, colonia, conjunto habitacional) y el contexto urbano mayor.

En este sentido, tres son los aspectos relevantes mediante los que se puede evaluar el grado de integración de una zona habitacional y con ello, su aportación a la calidad residencial: *a*) la conectividad (física y virtual); *b*) la accesibilidad a las actividades de desarrollo económico (empleo, abasto) y social (equipamientos de educación, salud, esparcimiento, etcétera), y *c*) la calidad del espacio público y del transporte público urbano. Si bien éstos no son los únicos factores que influyen en la integración de una zona habitacional al conjunto del área urbana, pueden considerarse como el marco mínimo que (en relación con la ciudad) ofrezca cierto grado de calidad residencial a los habitantes. Como se verá más adelante, estos y otros criterios fueron convertidos en indicadores e integrados en el Índice de Deterioro Habitacional (INDH), a través del cual se realizó la valoración de los 36 conjuntos de vivienda social.

#### BASES INSTITUCIONALES DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL EN MEXICO

El sistema institucional de producción de vivienda social en México adquiere un estatus de política de Estado durante la década de 1970. Este sistema se basó en un modelo de intervención del Estado regulado en la Ley de Vivienda y se integró por un conjunto de organismos federales, estatales y en menor medida municipales.

Su legislación<sup>2</sup> y sus políticas públicas han tenido transformaciones importantes en las últimas décadas, permitiendo la consolidación de leyes y normas, planes y programas, y entidades y dependencias administrativas en los tres ámbitos de gobierno, con diversa naturaleza y jerarquía y que atienden las materias que enmarcan y regulan las políticas y el quehacer habitacional del Estado mexicano.

A partir de 1990, y muy enfáticamente desde el año 2000, la visión pública y el enfoque institucional sobre la vivienda social se transformó profundamente con el retiro del gobierno de las funciones principales de la política habitacional y la adopción de un modelo que, en lugar de conducir dicha política, se centra en operar financieramente los créditos hipotecarios y en facilitar al sector privado la realización de lo que antes ejecutaban entidades

<sup>2</sup> Este análisis se ha basado en Víctor Ramírez (2013).

gubernamentales (Centro EURE, 2013, p. 106). Con ello, el Estado delegó y cedió al sector privado las funciones de localización, diseño, distribución, gestión y venta de las viviendas sociales en el mercado.

A partir del 2000, la política nacional de vivienda de México se impulsó de manera muy relevante y se profundizó su enfoque financiero, empresarial y mercantil. Destaca su separación institucional de la política de desarrollo urbano con la creación de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), actualmente Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).

Destaca que en junio de 2006, se publicó por ambas Cámaras legislativas y sin votos en contra, la Ley de Vivienda que derogó la ley Federal de Vivienda del 7 de febrero de 1984. La temática fundamental de esta ley, es hacer efectiva la vivienda digna y decorosa para todos los mexicanos,<sup>3</sup> siendo destacable además, que se haya logrado integrar en la ley el concepto de “producción social de vivienda”, entre otros. Estas ideas progresistas fueron el resultado de la acción persistente de los miembros de las organizaciones sociales y de las instituciones académicas del Consejo Nacional de Vivienda, creado en el año 2000.<sup>4</sup>

El objetivo del Consejo fue asesorar al gobierno federal a fin de elaborar una política nacional que permitiera ofrecer vivienda social a los trabajadores de bajo ingreso. En el proceso de definición de la política social de vivienda en el Consejo, diversas tensiones surgieron entre los representantes de la academia y de las organizaciones sociales, con los representantes de los desarrolladores inmobiliarios, ya que tenían (y tienen) un entendimiento muy diferente de cómo debe ser esta política.

Lamentablemente, las ideas defendidas por estos últimos orientaron la definición de la política, lo que posteriormente llevó a una etapa de suspensión del Consejo desde la mitad de la década de 2000. Para enfrentar estos retos, un grupo relevante de activistas y académicos presionaron por la apro-

<sup>3</sup> ARTÍCULO 2.- Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos. ARTÍCULO 3.- Las disposiciones de esta Ley deberán aplicarse bajo principios de equidad e inclusión social de manera que toda persona, sin importar su origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias o el estado civil pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda.

<sup>4</sup> Este Consejo se integró por el gobierno federal, incluyendo representantes de los institutona nacionales y estatales de vivienda, los desarrolladores de vivienda, otros representantes del sector inmobiliario, así como representantes de la academia y de organizaciones sociales.

bación de una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que finalmente fue aprobada por el Congreso mexicano en 2016.

En la práctica y al margen de la participación del Consejo Nacional de Vivienda, la Presidencia de la República determinó tomar directamente las decisiones de política para que fueran ejecutadas por la CONAVI y por los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS), evidenciando la importancia otorgada al sector por el gobierno federal. Esto se tradujo en el incremento sostenido de otorgamiento de créditos hipotecarios, crecimiento de la producción de vivienda nueva y la realización de acciones de mejoramiento habitacional (CONAVI, 2017, p. 114) (véase cuadro 1).

Igualmente se profundizó su enfoque mercantil al concentrarse los esfuerzos federales en la modernización del sistema de crédito hipotecario: su apertura a la mayor parte de los trabajadores formales —del sector privado y del gobierno—, la producción fordista de viviendas de mano de desarrolladores privados, y la desregulación y apoyo generalizado de los tres ámbitos de gobierno a las empresas de vivienda como incentivo para alcanzar las metas establecidas. En síntesis, a pesar que el Consejo Nacional de Vivienda fue creado como un espacio de interlocución entre los actores sociales y el gobierno, en la realidad, salvo sus primeros siete años, los únicos actores con influencia en las decisiones públicas de política habitacional han sido los desarrolladores de vivienda —a través de sus cámaras empresariales—, la banca hipotecaria, el sector de la construcción y los organismos nacionales de vivienda.

#### CIFRAS RELEVANTES DE PRODUCCIÓN HABITACIONAL

La política de vivienda social mexicana se consolidó a partir de la primera década del nuevo siglo y se concentró en la construcción de vivienda nueva en conjuntos cerrados para los trabajadores asalariados de ingreso medio del sector formal, lo que ha representado entre 2000 y 2017 un poco más de 10.65 millones de financiamientos hipotecarios equivalentes a igual número de casas (50.4% del total de acciones de vivienda durante el periodo), a lo que debemos agregar créditos para vivienda usada que alcanzaron en el periodo 1.42 millones (6.72% del total de acciones de vivienda).

Destaca también el apoyo para ampliación/rehabilitación de viviendas que en el periodo fue de casi 8.74 millones de acciones, equivalentes a 41.35% del total de acciones habitacionales.

Esta oferta de financiamiento y construcción de vivienda social, ha sido la más alta en los más de 40 años de política habitacional en México, ya que si

se agregan otros apoyos, el gran total de acciones de vivienda promovidos por el gobierno federal durante el periodo fue de 21.13 millones, con un promedio de 1.17 millones cada año (cuadro 1).

Como ya se mencionó, este esfuerzo habitacional se concentró en la producción de vivienda nueva para ser adquirida en propiedad a los desarrolladores privados por parte de los beneficiarios,<sup>5</sup> no existiendo otras opciones, más allá de la vivienda usada, cuya demanda creció conforme se apreciaron las limitaciones de las viviendas nuevas y de los conjuntos habitacionales en buena parte de las ciudades del país.

Las acciones de mejoramiento habitacional representaron más de cuatro de cada diez acciones de vivienda durante el periodo. Sin embargo, aunque se ha difundido en el discurso gubernamental que 73% de la oferta pública de financiamiento a la vivienda social, el hecho es que se otorgaron numerosos apoyos de bajo monto para mejoramiento de las viviendas. Igualmente, del total de las acciones federales de financiamiento habitacional, 52% correspondieron a subsidios a familias de bajo ingreso, pero sólo representaron 5% del monto total de los recursos destinados al financiamiento de vivienda (Centro EURE, 2013, p. 115).

Antes las evidencias de falta de apoyos para los grupos sociales de menor ingreso y con las presiones sociales y académicas canalizadas en el Consejo Nacional de Vivienda y en los medios de comunicación, el gobierno federal promovió, bajo el mismo modelo mercantil del resto de la política habitacional, la construcción de vivienda nueva (llamada vivienda económica), para atender las necesidades de los trabajadores formales con ingresos menores a tres salarios mínimos.

Esta estrategia se caracterizó por la producción “fordista” de pequeñas casas (32 m<sup>2</sup> que posteriormente se incrementó a 38 m<sup>2</sup>) para los trabajadores más pobres, en cantidades muy pequeñas con relación a la producción dominante de vivienda nueva orientada a los estratos medio y medio bajo y, al igual que ésta, carente de buena parte de los equipamientos sociales que requiere la población asentada.

Una reflexión que deriva de esta distribución de los recursos para vivienda para los diferentes grupos sociales, es que los trabajadores menos pobres de los pobres, han sido subsidiados por los de menor ingreso (uno a tres sala-

<sup>5</sup> Debe tomarse en cuenta que los beneficiarios, son trabajadores formales de empresas privadas y de oficinas gubernamentales que a lo largo de su vida laboral aportan una parte de su salario a los ONAVIS, entre los que destacan dos: el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), sólo para el sector privado y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), sólo para empleados gubernamentales. Dichas aportaciones les dan derecho a acceder a un crédito hipotecario para adquirir una vivienda o para mejorar la existente.

CUADRO 1  
FINANCIAMIENTO FEDERAL DE VIVIENDA SOCIAL  
2000-2017

PROGRAMA/ SUBPROGRAMA	2000-2005		2006-2011		2012-2017		TOTAL 2000-2017 <sup>1</sup>	
	Vivienda financiada	%	Vivienda financiada	%	Vivienda financiada	%	Vivienda financiada	%
VIVIENDA COMPLETA	2,771,574	68.93	5,163,813	54.22	4,131,368	54.46	12,066,755	57.1
Nueva	2,771,293	68.92	4,802,220	50.42	3,073,864	40.52	10,647,377	50.39
Usada	281	0.01	361,593	3.80	1,057,504	13.94	1,419,378	6.72
VIVIENDA INICIAL (pie de casa y autoconstrucción)	—	—	—	—	—	—	—	—
MEJORAMIENTO FÍSICO (ampliación/rehabilitación)	1,178,828	29.32	4,290,936	45.05	3,268,478	43.08	8,738,242	41.35
OTROS	70,337	1.75	69,743	0.73	186,366	2.46	326,446	1.54
TOTAL	4,020,739	100	9,524,492	100	7,586,212	100	21,131,443	100
PROMEDIO ANUAL	670,123	—	1,587,415	—	1,264,369	—	1,173,969	—

NOTA: <sup>1</sup> las cifras del año 2017 son preliminares ya que corresponde al segundo trimestre.

FUENTE: CONAVI, 2017: Reporte general de financiamientos, disponible en <[http://sniiv.conavi.gob.mx/Financiamientos/reportes\\_bas.aspx](http://sniiv.conavi.gob.mx/Financiamientos/reportes_bas.aspx)>, consultado el 7 de agosto 2017.

rios mínimos), ya que no obstante que han aportado por años al instituto de vivienda que les corresponde, no existe oferta para ellos, ya que ésta se ha concentrado en los grupos de ingreso medio bajo y medio.

#### LOS CONJUNTOS DE VIVIENDA SOCIAL: CASOS RELEVANTES

Prácticamente la totalidad de vivienda social nueva, producida en México con los auspicios de la Política Nacional de Vivienda, corresponde al modelo de producción masiva —“fordista”— en conjuntos cerrados y ubicada en las periferias de las ciudades del país. Un acercamiento a casos concretos de proyectos habitacionales emanados de esta política, permite analizar sus enfoques y contrastarla con los conceptos de “vivienda adecuada” que en la teoría la han orientado.

El análisis a nivel local durante 2014-2015, de 36 conjuntos de vivienda social distribuidos en todo el país,<sup>6</sup> permite dimensionar los impactos de la política nacional, no sólo porque dichos conjuntos fueron seleccionados por el principal organismo nacional de vivienda (INFONAVIT) por representar las limitaciones más evidentes de esta política pública, sino porque fueron analizados con gran detalle desde tres dimensiones: habitabilidad de la vivienda; condiciones del conjunto habitacional y de su entorno urbano y; relaciones sociales dentro del conjunto de viviendas.

Como se aprecia en el mapa 1 y en el cuadro 2, los conjuntos analizados se localizan en 14 estados de la República y en 25 ciudades de diverso tamaño. Fueron construidos entre 2002 y 2010 y cuentan con condiciones muy diferentes en cuanto a la superficie total, el número de viviendas y el de habitantes; mientras que el mayor ocupa 500 hectáreas con 22 mil 621 viviendas, el más pequeño tiene cerca de 15 hectáreas y 1 322 viviendas.

La densidad promedio de estos conjuntos es de 115.74 hab/ha, muy por encima de la media nacional que es de 57 hab/ha; visto por viviendas, su densidad promedio es de 54.26 viv/ha (con extremos de hasta 88 viv/ha), mientras que la densidad promedio nacional en las ciudades es de 23 viv/ha, con extremos de 36 viv/ha en ciudades mayores a un millón de habitantes y de 19 viv/ha en ciudades de 50 mil a 100 mil habitantes (CIDOC, 2008, 2010).

Como se ha argumentado en este texto, una característica fundamental de los conjuntos de vivienda social en México es su localización con relación al centro urbano de mayor influencia; es decir, aquel que le provee de los

<sup>6</sup> Proyecto elaborado por Centro EURE SC bajo la coordinación de Alfonso Iracheta para el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit).

MAPA 1  
LOCALIZACIÓN DE LOS CONJUNTOS DE VIVIENDA EN EL PAÍS



FUENTE: Iracheta, 2015.

servicios sociales fundamentales para el desarrollo comunitario y personal (educación superior, salud especializada, cultura, servicios terciarios, entre otros). Las distancias de los conjuntos de vivienda son muy variadas y van de 1.4 hasta casi 45 km (gráfica 1).

Destaca que en la medición de los conjuntos de vivienda (Iracheta, 2015), más de 38% de los habitantes requería de 1 hora o más para trasladarse del hogar al trabajo y, en promedio, destinan 18.7% de su ingreso mensual personal a transportarse fuera del conjunto habitacional. Si bien, se podría asumir que este parámetro se ubica dentro del máximo considerado por el Banco Mundial de 30% del ingreso personal dedicado mensualmente al transporte (Carruthers, Dick y Saukar, 2005), si se agrega el costo del resto de los miembros del hogar, considerando el promedio de tres miembros/hogar en los conjuntos de vivienda analizados (3.9 es el promedio nacional), esta proporción llegaría a triplicarse representando más de la mitad del ingreso del núcleo familiar.

Si a esto se añade el muy limitado acceso de las viviendas a internet y a computadoras, del orden de 40% del total de viviendas (Iracheta, 2015), el problema de conectividad física y virtual se convierte en una barrera para el desarrollo personal y comunitario.

CUADRO 2  
CARACTERÍSTICAS DIMENSIONALES DE LOS 36 CONJUNTOS HABITACIONALES

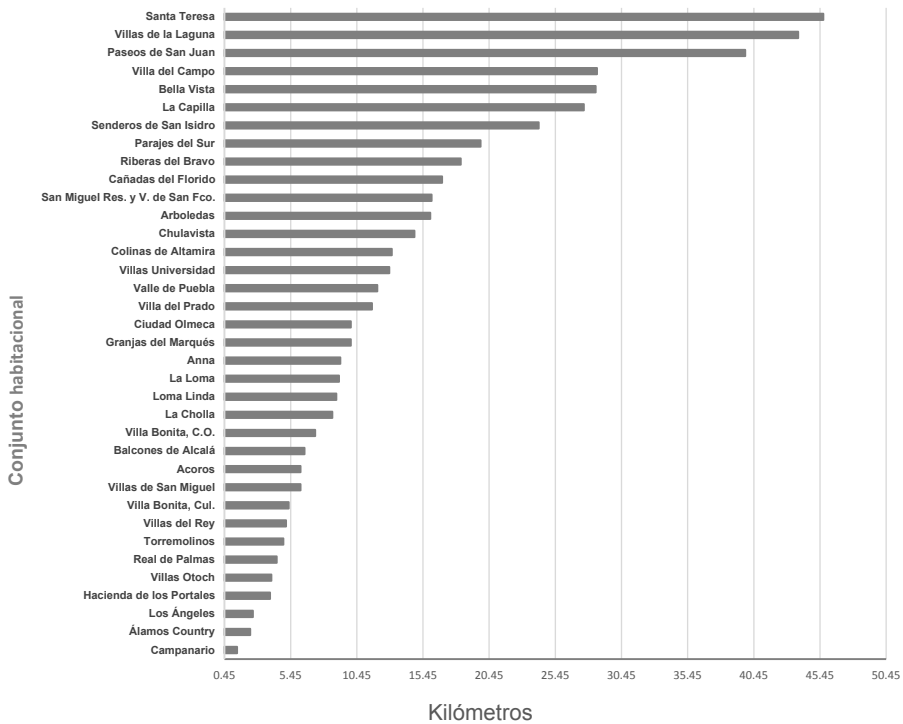
Ciudad	Conjunto habitacional	No. de Habs.	No. de Viviendas	Densidad habitacional (viv./ha.)	Superficie en Ha.	Año de construcción
Mexicali	Valle de Puebla	26,111	10,601	37.50	282.67	2003 - 2007
Mexicali	Hacienda de los Portales	13,638	6,452	28.90	223.25	2005
Tijuana	Villa del Prado	30,529	14,197	68.14	208.35	2006
Tijuana	Villa del Campo	13,906	9,972	54.29	183.67	2005
Tijuana	Cañadas del Florido	20,798	6,919	77.75	88.99	2002
Ciudad Juárez	Riberas del Bravo	33,205	13,739	35.62	385.68	2002- 2005
Ciudad Juárez	Senderos de San Isidro	11,560	5,570	35.13	158.55	2008
Ciudad Juárez	Parajes del Sur	23,307	8,179	41.35	197.78	2003 - 2004
Ciudad Acuña	Acoros	4,688	1,599	37.93	42.16	2003
Saltillo	Loma Linda	5,642	2,459	49.17	50.01	2002
Torreón	Anna	5,044	2,078	46.28	44.90	2005
Torreón	Villas Universidad	4,756	2,377	82.51	28.81	2005
Gómez Palacio	Torremolinos	3,626	1,812	53.66	33.77	2009
Zumpango	Villas de la Laguna	4,024	5,146	43.16	119.22	2007
Zumpango	Paseos de San Juan	10,050	9,450	77.93	121.27	2005
Huehuetoca	Santa Teresa	35,835	22,621	45.16	500.90	2003
Acapulco	Granjas del Marquez	11,846	6,096	82.81	73.61	2004
Ixtlahuacan de los Membrillos	La Capilla	1,006	1,322	90.05	14.68	2007 - 2008

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

<i>Ciudad</i>	<i>Conjunto habitacional</i>	<i>No. de Habs.</i>	<i>No. de Viviendas</i>	<i>Densidad habitacional (viv./ha.)</i>	<i>Superficie en Ha.</i>	<i>Año de construcción</i>
Tlajomulco de Zuñiga	Chulavista	32,512	14,830	92.69	160.00	2006
Cadereyta	Bella Vista	4,188	2,764	50.31	54.94	2006
General Escobedo	San Miguel Residencial	10,165	4,841	50.07	96.68	2007
General Escobedo	Villas de San Francisco	10,793	4,851	55.25	87.79	2007
General Zuazua	Real de Palmas	34,636	13,568	50.16	270.49	2004
Querétaro	La Loma	12,758	4,699	70.04	67.09	2005
Benito Juárez	Villas Otoch	19,997	6,562	58.41	112.34	2004
Los Mochis	Álamos Country	7,925	3,081	38.13	80.80	
Culiacán	Villa Bonita	13,860	5,394	61.88	87.17	2002
Ciudad Obregón	Villas del Rey	3,265	1,462	48.73	30.00	2004
Ciudad Obregón	Los Ángeles	3,621	1,499	52.27	28.68	2007
Ciudad Obregón	Campanario	5,781	2,258	43.62	51.76	2002 - 2005
Ciudad Obregón	Villa Bonita	12,120	3,885	26.28	148.00	2008
Hermosillo	La Cholla	5,480	2,325	52.20	44.54	2008
Altamira	Arboledas	10,196	4,623	48.53	95.27	2003
Altamira	Colinas de Altamira	3,995	1,897	84.27	22.51	2007
Nuevo Laredo	Villas de San Miguel	12,265	4,709	18.20	258.79	2000
Reynosa	Balcones de Alcalá	25,312	9,415	38.44	244.90	2003
Coatzacoalcos	Ciudad Olmeca	12,061	5,435	42.13	131.64	2002 - 2004

FUENTE: Iracheta, 2015.

GRÁFICA 1  
 DISTANCIA DEL CONJUNTO HABITACIONAL AL CENTRO URBANO  
 O METROPOLITANO DE MAYOR INFLUENCIA



FUENTE: Iracheta, 2015.

Dado que buena parte de estos conjuntos de vivienda social se han ubicado en lugares poco urbanizados y lejanos de los centros urbanos, resalta que varios han concentrado más población que la cabecera del municipio donde se ubican, provocando serios problemas socioculturales y de administración pública municipal, ya que en plazos muy breves (no mayores a diez años) duplican o más a la población preexistente.

Este problema se agrava por la configuración físicoespacial de los conjuntos, que no responde a una norma o a un patrón formal predefinido, sino que simplemente se adaptan los proyectos de distribución de las viviendas a la forma del predio o predios adquiridos por el desarrollador por más caprichosa que esta sea, evidenciando en muchos casos estructuras físicas amorfas, poco funcionales y agresivas al paisaje circundante (mapas de los 36 conjuntos).

Al ubicar fuera del tejido urbano como islas en medio del campo, requieren de esfuerzos de inversión extraordinarios y desproporcionados por parte

de la autoridad municipal, para allegarles las infraestructuras, equipamientos y servicios municipales que requiere la población asentada, ya que una vez concluida la fase de venta/entrega de las viviendas por la empresa desarrolladora, el conjunto de viviendas se entrega al ayuntamiento correspondiente que asume la responsabilidad de atender sus necesidades de servicios públicos.

Buena parte de estos problemas y limitaciones deberán finalmente ser atendidas por las autoridades municipales o por los propios colonos, ya que la mayoría de estos conjuntos se organizaron bajo la figura de condominio.

Aparentemente, en diversos estados de la República se exigen fianzas a los desarrolladores; sin embargo, opiniones vertidas por periodistas que analizan estos fenómenos y entrevistas personales con funcionarios responsables de estos procesos, permiten asumir que dichas fianzas no se aplican para resarcir carencias en los conjuntos de viviendas como las mencionadas.

Esta localización aislada provoca además acciones especulativas en los predios vecinos a los conjuntos habitacionales, al crecer las expectativas de propietarios y poseedores de tierra de vender a altos precios sus terrenos o desarrollar proyectos urbanos, todo lo cual provoca una tendencia al abandono de los usos del suelo vigentes (agricultura, bosque, manglar, selva, etcétera).

El Índice de Deterioro Habitacional (INDH), desarrollado por Centro EURE para INFONAVIT, permitió medir tres dimensiones en cada uno de los 36 conjuntos de vivienda social: I) Habitabilidad de la vivienda; II) Condiciones del conjunto y su entorno urbano, y III) Relaciones sociales (al interior de cada conjunto). Al conformarse por 14 indicadores compuestos<sup>7</sup> y 51 sencillos, fue posible precisar en cada caso los problemas y recomendar las soluciones.

De la medición se destacan algunas conclusiones relevantes. La primera es que los indicadores compuestos con medición más baja son en la *Dimensión I: Habitabilidad de la vivienda*, “satisfacción de los habitantes al interior

<sup>7</sup> En la Dimensión I: Habitabilidad de la vivienda se incluyeron cuatro indicadores compuestos: a) Espacios y usos de la vivienda; b) Deterioro físico de la vivienda; c) Disponibilidad de equipamiento y servicios básicos, y d) Satisfacción de los habitantes al interior de la vivienda. En la Dimensión II: Condiciones del conjunto habitacional y su entorno urbano, se incluyeron seis indicadores compuestos: a) Infraestructura y equipamiento dentro del conjunto; b) Infraestructura que rodea al conjunto; c) Accesibilidad a las actividades de desarrollo; d) Accesibilidad del transporte público; e) Conectividad vial; f) Satisfacción social en el entorno del conjunto. Finalmente, en la Dimensión III: Relaciones sociales, se incluyeron 4 indicadores compuestos: a) Tendencia de abandono de vivienda; b) Convivencia comunitaria; c) Seguridad pública en el conjunto habitacional, y d) Imagen del conjunto habitacional.

MAPAS 2 AL 36  
CONFIGURACIÓN ESPACIAL DE LOS CONJUNTOS DE VIVIENDA



La Capilla



Villas del Rey



Los Angeles



Accoros



Torremolinos



Colinas de Altamira



Arina



Campanario



La Cholla



Villas Universidad



Loma Linda

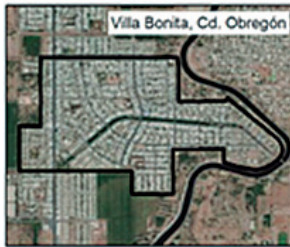


Bella Vista

MAPAS 2 AL 36 (CONTINUACIÓN)



Alamos Country



Villa Bonita, Cd. Obregón



Arboledas



La Loma



Villas de San Miguel



San Miguel y San Fco.



Riberas del Bravo



Villas de la Laguna



Villa Bonita, Cul.



Ciudad Olmeca



Senderos de San Isidro



Granjas del Marqués

MAPAS 2 AL 36 (CONTINUACIÓN)



FUENTE: Iracheta, 2015.

de la vivienda” y “espacios y usos de la vivienda”. Las razones de esta baja valoración son diversas, pero destaca —por una parte— el espacio reducido de la vivienda que no permite cubrir todas las actividades del núcleo familiar en su interior, trasladando algunas al exterior afectando la imagen urbana del conjunto y de las casas de manera severa y —por la otra— la limitada privacidad de las personas dentro de sus viviendas por su bajo aislamiento acústico.

En la *Dimensión II: Condiciones del conjunto y de su entorno urbano*, los indicadores peor valorados son la “accesibilidad del transporte público”; “satisfacción social en el entorno del conjunto” y “accesibilidad a las actividades de desarrollo”. Esta valoración deriva directamente del aislamiento de buena parte de los conjuntos de vivienda en relación con las áreas urbanas, ya que carecen de oferta de empleo en la cercanía del conjunto, y en su interior es prácticamente inexistente en la mayoría de los conjuntos analizados. Dentro de cada conjunto se presentan limitaciones en cuanto a la existencia, cobertura o calidad de las infraestructuras y los equipamientos sociales.

Destaca que si bien se cuenta con alumbrado público, banquetas y pavimento en las calles, en casi todos los desarrollos se aprecian problemas por cobertura incompleta, mala calidad de los materiales, limitada operación de los servicios, destacando que en ningún conjunto estas infraestructuras operan al 100 por ciento.

Con los equipamientos sociales los problemas son más graves, destacando la falta de servicios de educación media superior y superior, salud, cultura, centros comunitarios y mercados públicos, y particularmente las limitaciones de los espacios públicos recreativos y de convivencia social (áreas verdes, parques, jardines, juegos infantiles), que se caracterizan por su descuido y deterioro y falta de equipamiento y mobiliario urbano, por lo que son muy poco utilizados, exigiendo a los colonos satisfacer estas necesidades fuera del conjunto habitacional.

Finalmente, en la *Dimensión III: Relaciones sociales*, el indicador compuesto peor valorado es la “convivencia comunitaria”, siendo éste el indicador compuesto más bajo de todo el INDH y el que mejor evidencia la falta de sentido social que ha tenido la Política Nacional de Vivienda en México. Cuando el propósito predominante de cada desarrollo habitacional es otorgar créditos hipotecarios, construir casas y hacer un buen negocio inmobiliario, los objetivos sociales tienden a perderse.

Los beneficiarios de las viviendas son apenas clientes individuales, sin ninguna responsabilidad clara para su comunidad y sin que existan esfuerzos por construir organizaciones comunitarias para el mantenimiento de las infraestructuras y para promover la cohesión social (64% de los habitantes no

participa del mantenimiento de los espacios públicos y más de 60% los usa muy poco o no los usa); esto se agrava por el origen multiterritorial de los habitantes y por la imposibilidad de desarrollar vida social dentro del conjunto como consecuencia de las carencias que enfrentan.

El resto de los indicadores compuestos de las tres dimensiones se ubica en una valoración media baja y media, teniendo algunas valoraciones relativamente altas como es la “conectividad vial”; “infraestructura que rodea al conjunto”, y “tendencias de abandono de vivienda”. Mientras que el primero se refiere a la existencia de vías para llegar y salir de los conjuntos, el segundo indicador se refiere a la oferta de servicios que se tienen que obtener fuera de los conjuntos en el entorno inmediato o en los centros urbanos más cercanos; no obstante las limitaciones de los conjuntos de vivienda social, destaca que no sea más alta la intención de abandonar la vivienda, ya que 33.9% de los habitantes considera mudarse de la vivienda que habita y 35.4% ha declarado la intención de cambiarse de conjunto habitacional. Siendo estos espacios de reciente construcción y ocupación, podría suponerse que es muy pronto para que más de un tercio de sus habitantes piense en mudarse.

Adicionalmente, es importante tomar en cuenta que la población que habita estos conjuntos de vivienda social, en general proviene de condiciones malas (peores) de habitabilidad y, por su ingreso y condición social, sus exigencias son muy limitadas; esto se confirma cuando se declara que el mayor valor de su vivienda es la oportunidad de “tener casa propia”, aunque esta no cumpla con sus expectativas, especialmente de superficie de la vivienda y localización del conjuntos habitacional.

En todo caso, el INDH confirma los argumentos que los estudios académicos y las evaluaciones realizadas sobre los proyectos de vivienda social han desarrollado sobre la Política Nacional de Vivienda de México desde el año 2000, argumentos que se sintetizan en el acápite siguiente.

## LAS LIMITACIONES DE LA POLÍTICA HABITACIONAL

El modelo de producción de vivienda social nueva en México, promovido y gestionado a partir de la Política Nacional de Vivienda, se ha caracterizado, desde el año 2000 particularmente, por un conjunto de grandes procesos:

El *primero* se refiere al papel del gobierno federal como facilitador para que los promotores privados construyan las viviendas. En este proceso el gobierno se retiró, en la práctica, del control y orientación del proceso y ofreció todas las condiciones al desarrollador, quien concentra prácticamente las decisiones relevantes de la producción y distribución de las viviendas

sociales, sin la participación u opinión del usuario final. Este modelo contrasta con la normatividad que operó en el principal organismo nacional de vivienda (INFONAVIT) hasta la década de 1990, en la que los créditos para vivienda se otorgaban por sorteo a los derechohabientes más necesitados y se cuidaba más la localización intraurbana de los conjuntos contribuyendo a “hacer ciudad”.

Una causa de este alejamiento del Estado mexicano para conducir las políticas de vivienda, se ubica, por un lado, el retiro progresivo de la gestión y conducción del desarrollo urbano, que se materializó por la separación formal de las políticas de dicho desarrollo de las habitacionales a partir del año 2000, y por otorgar a los municipios el control y la administración de los usos del suelo y las autorizaciones de conjuntos, fraccionamientos y construcciones habitacionales, sin crearles o apoyarlos para que construyeran las condiciones institucionales y técnicas para la planeación y gestión del desarrollo urbano y la vivienda, no obstante ser el eslabón más débil y propenso a la corrupción y a las presiones de los desarrolladores e inversionistas.

En muchos casos, se ha llegado al extremo de que son los empresarios quienes elaboran los planes de desarrollo urbano de los municipios, a fin de justificar el cambio de uso del suelo vigente al habitacional requerido para sus proyectos de vivienda. Este proceso se ha generalizado en las ciudades mexicanas y se caracteriza por la tendencia de los desarrolladores a solicitar cambios de uso del suelo a los gobiernos locales, generalmente de suelo rústico (agropecuario, forestal, de preservación ecológica) a urbano (habitacional), habiendo previamente adquirido los desarrolladores el predio —parcelas ejidales o pequeñas propiedades rurales—, aunque no están consideradas con uso urbano en los planes correspondientes. Así, adquieren predios a muy bajo costo, logran el cambio de uso del suelo —en muchos casos a través de actos directos de corrupción— y obtienen una ganancia extraordinaria cuando venden las viviendas.

Desde la óptica de los desarrolladores privados de vivienda social, el argumento central para adquirir suelo barato y lejano a los centros urbanos ha sido que el precio de la tierra rústica y sin uso del suelo urbano, es el que soporta un proyecto de vivienda social apoyado por la política nacional de vivienda a través de los organismos nacionales de vivienda.

Este argumento es muy relativo porque, por una parte, el precio máximo que pueden pagar los desarrolladores por un terreno se determina por la estructura financiera de los proyectos habitacionales, existiendo un margen pequeño de negociación “hacia arriba” de los precios por parte de los propietarios o poseedores (ejidatarios).

Por otra parte, existen instrumentos de suelo y estrategias de desarrollo urbano y habitacional que permitirían acceder a suelo mejor localizado para

vivienda social, favoreciendo a los compradores de estas viviendas. La realidad de estas estrategias de búsqueda de terrenos alejados de las ciudades, es que han permitido incrementar la ganancia en cada desarrollo, capturando los desarrolladores la plusvalía sin compartirla con los gobiernos locales, por las deficiencias en la fiscalización inmobiliaria, y menos con los compradores de las viviendas. El resultado ha sido la proliferación de conjuntos de vivienda dispersos y no integrados al tejido urbano.

Íntimamente asociado al anterior, el *segundo* proceso corresponde a que esta política nacional se centró, particularmente desde el año 2000, en la cesión a los mercados (inmobiliario, financiero y de la construcción), de las decisiones principales de casi todos los eslabones de la cadena de planeación y producción habitacional.

Esto ha llevado al dominio absoluto de un modelo de producción habitacional que se caracteriza por ser mercantil, individualizado y con vivienda social producida masivamente por el sector privado con fines exclusivamente lucrativos, en una escala de producción que va de unas cuantas viviendas a conjuntos con más de 25 mil casas (Iracheta, 2015).

Esto se evidencia al concentrar el promotor privado la adquisición del suelo y la gestión de licencias y permisos, la elaboración del proyecto, la obtención del financiamiento para la construcción, la construcción misma, la promoción y la venta; es decir, prácticamente toda la cadena de producción, circulación y venta de las viviendas. Este proceso se acompañó de la profundización en la mercantilización de la vivienda social, permitiendo la bursatilización de la cartera hipotecaria a tasas de mercado y con cargo a sus adquirentes (Centro EURE, 2013, pp. 133-137).

Una de las consecuencias más relevantes, es que se ha provocado también que sea la oferta de vivienda social nueva la que determine a la demanda, ya que los millones de trabajadores con derecho a recibir un crédito hipotecario por parte del organismo al que están afiliados o por ser beneficiarios de alguna institución pública de ahorro (crédito o subsidio) dependen de la oferta generada por las empresas “desarrolladoras”, sin participar en las decisiones sobre la ubicación y el diseño de las viviendas o sobre las condiciones del crédito hipotecario (Centro EURE, 2013, p. 110). Este segmento de trabajadores con prestaciones sociales representa del orden de 35% del total de la demanda de vivienda social, mientras que el 65% restante, que carece de prestaciones sociales, ha tenido que resolver su necesidad habitacional por la vía del hacinamiento o de los asentamientos humanos informales, irregulares o ilegales (Centro EURE, 2013, p. 110).

El *tercer* proceso deriva de la apertura constitucional para la privatización de la tierra agraria, lo que se formalizó en la reforma a la Constitución nacional de 1992, permitiendo el tránsito de la propiedad inmobiliaria social

de ejidos y comunidades a la propiedad privada, a favor de particulares y de empresas privadas, a muy bajo costo y con una mínima intervención del gobierno federal, permitiendo que las plusvalías tiendan a beneficiar principalmente a los actores privados inmobiliarios.

El *cuarto* proceso se refiere a la separación institucional de las políticas de vivienda y las de desarrollo urbano y ordenamiento ambiental; al priorizarse las acciones habitacionales por encima del cumplimiento de los programas de desarrollo urbano, se provocó un evidente *laisse faire* en la localización de las viviendas al margen de la normatividad urbana y ambiental.

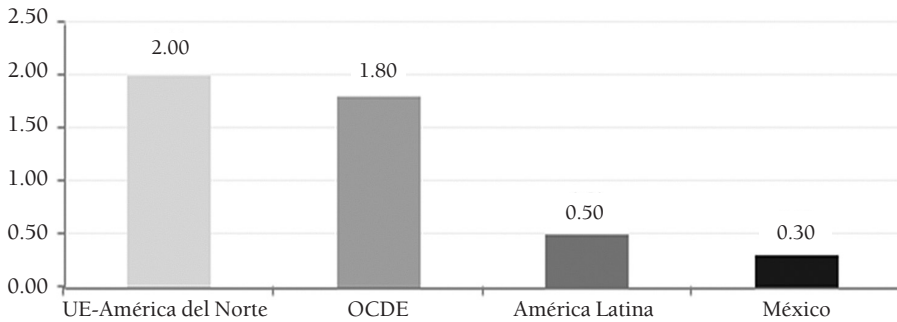
Esta separación artificial de la política de vivienda de las demás funciones de las ciudades —como los transportes— y sobre todo de la política de desarrollo urbano, con el propósito de “hacer política habitacional” y no detener el “tren de la vivienda”, ha probado ser un grave error, al provocar profundos impactos negativos que ya están pagando los habitantes de las ciudades y metrópolis del país en términos sociales, económicos, espaciales y ambientales.

Destaca que buena parte de los conjuntos de vivienda social producidos, particularmente desde el año 2000, se localicen en las periferias urbanas a distancias del centro urbano más cercano que promedian a nivel nacional entre nueve y 14 kilómetros (Eibenschutz y Goya, 2009). Esta localización lejana, ha afectado severamente la calidad de vida de los “beneficiarios” de tales políticas, por el impacto en el ingreso familiar de dos costos irreducibles: el pago de la hipoteca por la vivienda —que puede llegar hasta 30 años—, y el costo diario de transporte de los miembros de la familia de la vivienda al trabajo y las otras funciones urbanas, que tiende a rebasar un tercio del ingreso del núcleo familiar, obligando a muchas familias a abandonar sus viviendas, como ya se argumentó.

Por su localización, los conjuntos de viviendas en la mayor parte de las ciudades mexicanas han presionado las finanzas locales de manera desproporcionada, las razones son varias:

- En *primer lugar*, no existe correlación entre los costos que tiene que asumir la autoridad municipal para mantener estos espacios habitacionales, con las aportaciones que hacen los desarrolladores y posteriormente los habitantes a la hacienda municipal por la vía de impuestos territoriales, lo que se evidencia por la muy baja recaudación del impuesto predial que ha caracterizado a México con relación al resto de los países de América del Norte, la OCDE y Latinoamérica, como se aprecia en la gráfica 2; en consecuencia, carecen los municipios de capacidad financiera para atender las necesidades de estos conjuntos.

GRÁFICA 2  
 INGRESOS MUNICIPALES POR CONCEPTO DE IMPUESTO PREDIAL, 2011  
 (% DEL PIB)



FUENTE: SHCP-BANOBRAS (2013, p. 5).

- En *segundo lugar*, la creciente distancia de los centros urbanos a la que se encuentran las viviendas sociales, encarece todo tipo de servicios públicos, agudizando las limitaciones financieras municipales para atenderlos.
- *Finalmente*, estos conjuntos de viviendas carecen de oferta de empleo y sobre todo de los equipamientos sociales que proporcionalmente toda ciudad debe tener, impactando el presupuesto de las familias.

El *quinto* proceso corresponde a los impactos ambientales de estas políticas por el consumo irracional de energéticos “sucios” y por la contaminación que generan los vehículos que comunican a la población de conjuntos alejados con los centros de población y por la ocupación extensiva de tierras que podrían destinarse a usos agropecuarios, forestales y de preservación ambiental. No se debe olvidar que ONU-Hábitat ha evidenciado el gran impacto de las ciudades en la emisión de GEI y, por ello, en el cambio climático.

El *sexto* se refiere a que esta estrategia ha contribuido a la especulación con la tierra periférica de las ciudades, al ampliar las fronteras de la urbanización y dejar grandes espacios intersticiales entre los conjuntos de vivienda y los centros de población. Estos problemas de desorden urbano e insostenibilidad podrían ser atendidos, ya que el artículo 73 de la Ley de Vivienda, establece un conjunto de lineamientos cruciales para el adecuado desempeño urbanístico de la vivienda, que es financiada por los ONAVIS. Sin embargo, por presiones de las empresas desarrolladoras de vivienda, dichos lineamientos que debieron entrar en vigor en 2010, no han sido aprobados ni publicados.

El séptimo proceso plantea una paradoja, ya que si bien se han producido cerca de 11 millones de nuevas viviendas sociales en el país, entre el año 2000 y 2017, esta estrategia también ha contribuido al incremento de viviendas desocupadas. En este contexto, resulta paradójico que mientras el país sufre un rezago habitacional que rebasa los nueve millones de viviendas (afectando a alrededor de 36 millones de personas), se incrementa de forma sustancial el número de las deshabitadas; en 2005 el porcentaje de vivienda deshabitada correspondía a 4.3% del parque habitacional nacional equivalente a 30.4 millones de viviendas y para 2010 se elevó a 13.8%, casi cinco millones de unidades (cuadro 3).

CUADRO 3  
VIVIENDAS DESHABITADAS  
POR NIVEL DE INGRESO FAMILIAR, 2010

Concepto	De 0 a 3 VSMM	De 3 a 6 VSMM	Más de 6 VSMM	Total
Absoluto	2 090 287	1 738 052	1 192 661	5 021 000
Relativo	41.60%	34.60%	23.80%	100.00%

FUENTE: CIDOC/SHF (2011): Estado actual de la vivienda en México. Con base al Censo General de Población, 2010, en Centro EURE, 2013, p. 109.

El octavo y último proceso es que a este problema se debe añadir el incremento de viviendas precarias e informales en las ciudades, que se han estimado en aproximadamente 90 mil por año y que se caracterizan por la incertidumbre de sus ocupantes en la tenencia del suelo, por la carencia de casi todos los servicios y los equipamientos sociales básicos, e incluso, por su ubicación en zonas de riesgo y de protección ambiental (Centro EURE, 2013, p. 123).

Lamentablemente, los datos sobre el número y localización de las viviendas informales/irregulares/ilegales son muy parciales, limitados y locales, ya que el gobierno federal y los estatales no han tenido interés en hacer las investigaciones requeridas. Han sido, principalmente, esfuerzos académicos y de organizaciones sociales, los que han permitido acercarse a algunos datos. Lo que resalta es que en muchos planes de desarrollo urbano de ciudades y metropolis este tipo de asentamientos sigue creciendo; y también que no existe en ninguno de los tres ámbitos del gobierno mexicano, ninguna oferta de lotes habitacionales bien localizados en las ciudades y con acceso a los servicios básicos para las familias de menor ingreso que no tienen acceso a los fondos y programas habitacionales reseñados.

## LA NECESIDAD DE OTRAS ESTRATEGIAS: LA PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA

Es claro que la matriz de producción habitacional en México debe transformarse hacia otras políticas, entre las que destacan: la necesidad de diversificar la oferta de vivienda y no sólo nueva; ofrecer muchas más soluciones de mejoramiento habitacional; emprender estrategias de oferta masiva de lotes bien localizados para vivienda de los grupos de menor ingreso, asociados a recursos y apoyos a la producción social y a la autoproducción de vivienda.

El enfoque debe ser hacia la conversión de las ciudades fracturadas, dispersas e insustentables, en espacios habitables para todos los ciudadanos, atendiendo a grupos específicos de la sociedad como son los adultos mayores, los discapacitados, las mujeres y los jóvenes que no cuentan con historial crediticio, ni tienen capacidad de ahorro suficiente para aportar el pago inicial y los gastos asociados a la adquisición de una vivienda (Centro EURE, 2013, pp. 118-120).

En este contexto, la producción social de vivienda (PSV) es la estrategia más relevante para avanzar en una transformación de la vivienda urbana, al representar la única alternativa de solución habitacional para más de la mitad de la población del país<sup>8</sup> (Centro EURE, 2013, p. 122).

Así como existen otras opciones a la economía capitalista neoliberal (como la economía social y solidaria, la del cuidado, la colaborativa o la de crecimiento selectivo y decrecimiento), la fórmula que han aplicado los grupos sociales de menor ingreso que han sido excluidos de las políticas mercantiles de vivienda, ha sido la producción social y la autoproducción con ayuda mutua y con el apoyo comunitario y familiar, teniendo como ejemplo más desarrollado la experiencia de Uruguay (Franco y Raffo, 2014); además de generar una solución material a la necesidad de vivienda, aunque precaria y producida a lo largo de varios años, la PSV es un vehículo de construcción del tejido social y de pertenencia comunitaria que no se observa en los conjuntos masivos de vivienda generados por las políticas habitacionales del Estado mexicano.

En otras palabras, la forma de construcción de la vivienda en los asentamientos populares, formales e informales, corresponde exclusivamente a la producción social, en su modalidad de autoproducción individual autofinanciada, ya que su condición de informalidad/ilegalidad no permite que operen me-

<sup>8</sup> El artículo 85 de la Ley de Vivienda (2006) establece: “El gobierno federal deberá apoyar la producción social de vivienda en sus diversos tipos y modalidades, mediante el desarrollo de instrumentos jurídicos, programáticos, financieros, administrativos y de fomento”.

canismos formales de financiamiento. Por esta condición de precariedad e inclusive de informalidad, carecen de infraestructura y servicios básicos y el proceso constructivo es necesariamente progresivo, lo que permite que poco a poco se consolide la vivienda y la colonia o barrio donde se ubica (Centro EURE, 2013, p. 125).

No obstante lo anterior, a partir de la década de 1990, las acciones habitacionales que realizaban los ONAVIS, particularmente el INFONAVIT, se fueron perdiendo para dar paso a procesos “facilitadores” y de apoyo gubernamental a las empresas privadas constructoras de conjuntos de vivienda.

Así se conformó el llamado “tren de la vivienda”, que por una parte, permitió dinamizar de manera extraordinaria el mercado de vivienda social y modernizar a los ONAVIS, pero por la otra, el Estado adoptó como instrumentos centrales de esta política, la producción masiva, industrial y mercantil para producir vivienda para los menos pobres de los pobres, dejando a la gran mayoría sin apoyo alguno para construir sus viviendas y creando un grave problema de ordenamiento urbano.

No obstante las limitaciones que se observan en el sistema normativo del desarrollo urbano y de la vivienda en la mayor parte de las entidades federativas del país, es necesario avanzar en la elaboración de lineamientos, normas, criterios y todo tipo de elementos, que permitan garantizar en la legislación, que cada vivienda y cada conjunto habitacional ofrezcan calidad de vida a sus residentes y aporten al ordenamiento y al desarrollo armónico y sustentable de las ciudades donde se ubican.

En el mismo sentido, resulta de alta importancia para superar las limitaciones de la Política Nacional de Vivienda, crear las condiciones para ampliar el conocimiento sobre el fenómeno habitacional y sus relaciones con el desarrollo urbano y socioeconómico de los “beneficiarios” de esta política.

También es central la creación de un Sistema Nacional de Información y Documentación de la Vivienda Social, en el que se concentre de manera ordenada, sistemática y actualizada toda la información y la documentación relativa a los conjuntos que han emanado de dicha política, ya que no existe ninguna fuente que los integre, haciendo extremadamente difícil un análisis general de las políticas y las acciones institucionales en esta materia.

#### ALGUNAS IDEAS PARA NO CONCLUIR

México tiene una importante historia en materia de producción de vivienda asistida por el Estado con un marco legal y administrativo robusto con más

de cuatro décadas de experiencia. El modelo se transformó profundamente a partir de la década de 1990 y más enfáticamente a partir de 2000, al ceder el Estado las decisiones de buena parte de la cadena de valor de la vivienda social a los mercados financiero, inmobiliario-desarrollador y de la construcción, convirtiéndose los entes gubernamentales y mixtos (ONAVIS y OREVIS) en facilitadores y financiadores de créditos hipotecarios para los adquirientes de vivienda.

El modelo de producción se orientó y consolidó en una política de construcción de vivienda completa, destacando la nueva para los trabajadores asalariados formales que sólo representan aproximadamente un tercio de la demanda general de vivienda social. En contraste, apenas se han iniciado acciones para atender el rezago, los impactos del cambio demográfico, la persistencia de la desigualdad y la pobreza y la tendencia a la concentración de la población en ciudades y metropolis, estando pendiente la oferta de lotes para vivienda para los hogares más pobres de las ciudades.

Por ello, no existen en las ciudades mexicanas estrategias públicas para contar con reserva territorial y para desarrollar proyectos de lotes habitacionales bien localizados y con acceso a servicios básicos. Las necesidades de vivienda rural se encuentran prácticamente desatendidas, aunque para 2030 la población rural oscilará en los 30 millones de habitantes (24% del total nacional) y casi toda será pobre.

Por su parte, los gobiernos estatales y sus organismos de vivienda (OREVIS), han mostrado un claro desinterés por la vivienda social al canalizar menos de 1% del monto que destina anualmente el gobierno federal. Y los desarrolladores privados de vivienda han evidenciado una muy limitada responsabilidad y compromiso con la vivienda de los pobres, poniendo por delante el negocio inmobiliario y no su responsabilidad social y ambiental.

Por lo expresado y evidenciado, *esta política de vivienda en México no puede considerarse social*, no sólo porque conforme se han construido casas en casi todas las ciudades del país, los problemas sociales, espaciales y ambientales se han multiplicado, porque los productos habitacionales están muy lejos del concepto de *vivienda adecuada*, y porque *NO* incluye apoyo alguno para los grupos sociales más pobres y para la producción social de vivienda que representan del orden de la mitad de la población que requiere de apoyo gubernamental, provocando la expansión de los asentamientos informales y precarios.

Pareciera entonces evidente, que México requiere de una profunda transformación en sus políticas de vivienda social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* (2004), recuperado de, <http://www.hic-al.org/documentos/cartaderechociudad.pdf>.
- Carruthers, R., Dick, M. y Saurkar, A. (2005), *Affordability of Public Transport in Developing Countries*, *Transport Papers series TP-3*, Washington, DC, World Bank,. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17408> License, CC BY 3.0 IGO.
- Centro EURE SC (2013), *Documento ampliado del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2013-2018* (primera versión), preparado para la CONAVI, CDMX (oct. 2013, documento restringido).
- CIDOC/SHF (2008, 2010 & 2011), *Estado actual de la vivienda en México*, Ciudad de México, México, CIDOC/SHF
- CONAVI (2017), *Reporte General de Financiamientos*, visto 7 agosto 2017, disponible en <[http://sniiv.conavi.gob.mx/Financiamientos/reportes\\_bas.aspx](http://sniiv.conavi.gob.mx/Financiamientos/reportes_bas.aspx)>.
- Ley de Vivienda*, publicada en el Diario Oficial de la Federación de México (DOF), Distrito Federal, México, 7 de junio de 2007, última reforma 23 de junio de 2017.
- Ley de Vivienda*, publicada en el Diario Oficial de la Federación de México (DOF), Distrito Federal, México, 28 de noviembre de 2016.
- Davis, Mike, (2013), *Planeta Favela*, São Paulo, Brasil, Editorial Boitempo.
- Eibenschutz, Roberto y Goya, Carlos (coords) (2009), *Estudio de la integración Urbana y Social en la Expansión Reciente de las Ciudades en México, 1996-2006, Dimensión características y soluciones*, México, DF, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura; Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa.
- Franco, Jorge y Raffo, Alberto (2014), La utopía realizable de la “propiedad colectiva”, en, varios autores, 2014, *La vivienda, entre el derecho y la mercancía, las formas de propiedad en América Latina*, Montevideo, Uruguay, TRILCE y Centro Cooperativo Sueco We Effect.
- Guevara P. y Arce, Ronald (2016), *Estado de la vivienda en Centro América*. Reporte Final, Documento PDF , disponible en <<http://www.incae.edu/images/descargables/CLACDS/svc2016/estado-de-la-vivienda-en-america-central-2016.pdf>>.
- Granero R. Guadalupe (2017), *Territorios de la desigualdad, política urbana y justicia espacial*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, Surbanistas.

- Iracheta, Alfonso (2015), *Índice de deterioro habitacional (INDH)*, Reporte general del diagnóstico de 36 conjuntos habitacionales con altos niveles de vivienda abandonada en México, CDMX, elaborado por Centro EURE SC para INFONAVIT.
- Iracheta, Alfonso (2017), *Los retos del desarrollo urbano sustentable en América Latina*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, proyecto regional, Transformación Social-Ecológica en América Latina, CDMX, mimeo.
- Jirón, P., Toro, A., Caquimbo, S., Goldsack, L., Martínez, L., Colonelli, P., & Sarmiento, P. (2004), Bienestar Habitacional, Guía de Diseño para un Hábitat Residencial Sustentable, Santiago, Instituto de la Vivienda, FAU, Universidad de Chile.
- Ramírez, Víctor (Marzo, 2013), *Ilegalidad de las políticas de vivienda, De los dichos a los hechos*, PPT presentation del Congreso Nacional de Vivienda, UNAM, CDMX.
- SHCP-BANOBRAS (2013), *Programa de Modernización Catastral, 2013*, Presentación del programa, CDMX.
- Varios autores (2014), *La vivienda, entre el derecho y la mercancía, las formas de propiedad en América Latina*, Montevideo, Uruguay, TRILCE-Centro Cooperativo Sueco.

