

Memoria

Congreso Nacional de Vivienda 2013

12, 13 y 14 de marzo

EJE TEMÁTICO I

La política nacional de vivienda, 2000-2013

Coordina: Alicia Ziccardi



Universidad Nacional Autónoma de México
Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios
sobre la Ciudad

Eje Temático 1.

LA POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA 2000-2013

PONENCIAS

El posicionamiento de la producción social de vivienda en la política nacional de vivienda. Retos y perspectivas

Almazán Villalobos Cristina 2

El proceso de exclusión hacia jóvenes en cuanto al acceso a una vivienda independiente: una visión desde la política actual de vivienda.

González Ramírez Rocío del Carmen 14

El desarrollo habitacional en la ciudad de Culiacán

Macedo Martínez Alejandro y Medrano Contreras Alberto 22

La política de vivienda en las administraciones del Partido Acción Nacional: 2000-2012

Mellado Hernández Roberto 27

Construcción participativa de la política pública habitacional

Salinas Salgado M. Leticia. 36

El Plan Estratégico del INFONAVIT 2000-2012

Valencia Salcedo María del Rosario 43

Política de Vivienda y Municipios

Ziccardi, Alicia y Arsenio González Reynoso 54

El posicionamiento de la producción social de vivienda en la política nacional de vivienda. Retos y perspectivas.

Cristina Almazan Villalobos ¹

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

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

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

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

PARQUE HABITACIONAL EN MÉXICO, 2010
(Viviendas)

Concepto	Número	%
Habitadas	28,607,568	80.0
Deshabitadas	4,997,806	14.0
Uso temporal	2,012,350	6.0
Total	35,617,724	100.0

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

¹ Regional de Productores Sociales de Vivienda, forma parte de la Red de Productores Sociales de Vivienda, está conformada por 11 organizaciones con incidencia en zonas urbanas, rurales e indígenas de los Estados de Puebla, Veracruz, Tabasco y Oaxaca.

vivienda por ejemplo, de tal manera que a la fecha se reconoce la existencia de cerca de 5 millones de viviendas desocupadas. Otras acciones del gobierno federal se centraron en la sustitución de pisos de tierra a través del programa “Piso firme”, sin mejorar de manera sustancial las condiciones de habitabilidad de las familias. Lo anterior resulta contradictorio con las cifras oficiales que reconocen que el rezago habitacional es de 8.9 millones de viviendas y que el 57% del déficit está en el segmento de trabajadores que gana menos de 4 salarios mínimos mensuales generales.



Imágenes que muestran viviendas abandonadas y en deterioro y uso político electoral del programa “piso firme”

La política de vivienda en el país, definida en el Programa Nacional de Vivienda 2007-2012² enfatizó la importancia del “sector de la vivienda al registrar una importante reactivación que le convirtió en una actividad moderna y en expansión sostenida, gracias a lo cual ha logrado cumplir con el rol social de donde obtiene su sentido esencial: producir una oferta de vivienda para cada vez mas familias y generar más empleos directos para los mexicanos”.

Por lo tanto el programa planteó como uno de sus objetivos el incremento de la cobertura de financiamientos de vivienda, particularmente para las familias de menores ingresos para lograr una meta de 6 millones de financiamientos. Las estrategias y líneas de acción propuestas contemplan la participación de instituciones del sector, las entidades financieras de vivienda, la industria de la construcción, incluso la inversión extranjera directa en el sector, los intermediarios financieros, para convertirse en las entidades que ofrecen productos financieros para el acceso a créditos para vivienda principalmente para la población de menores ingresos, en una relación abiertamente mercantil del derecho a la vivienda como hemos mencionado, este derecho se convirtió *de facto* en el derecho a un crédito para la vivienda.

Mención aparte, pero no menos importante en esta reflexión, es el hecho que en los últimos años también existe una sobre-oferta de microfinanciamientos a través de intermediarios financieros que solo ven a la población en pobreza, como un mercado cautivo, dejando de lado por supuesto, el potencial del manejo de las

² Comisión Nacional de Vivienda, 2008

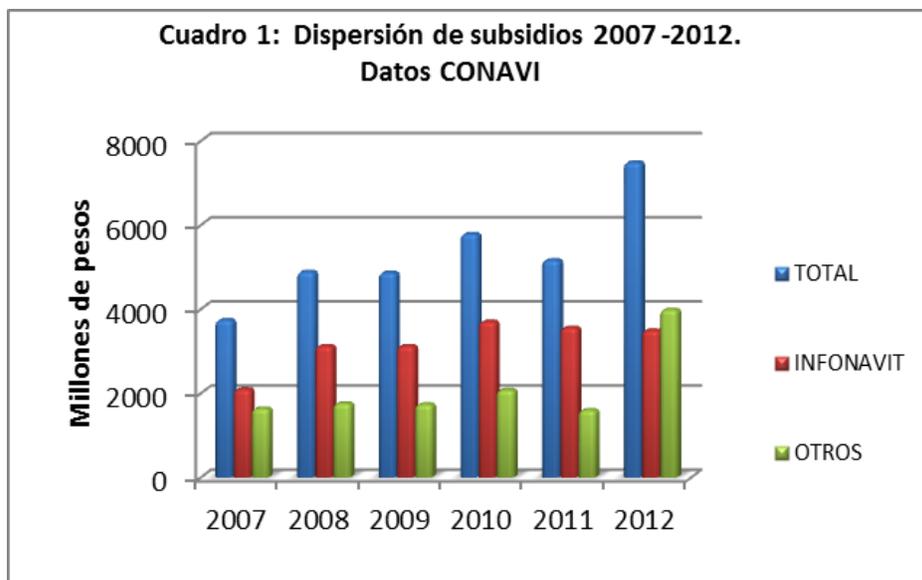
finanzas populares para lograr la autonomía económica, social y política de la población. En estas condiciones estos mecanismos solo ofertan servicios financieros para el consumo ocasionando un sobreendeudamiento en la población y en este contexto se encuentra la oferta para la adquisición de vivienda.

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

El presupuesto destinado a este programa para el periodo 2007 - 2012, paso de 3,746 a 7,495 millones de pesos, es decir el 200% de incremento.

Dichos subsidios fueron dispersados por diferentes instituciones (entidades ejecutoras) agrupadas en “Subprogramas” por la CONAVI: Infonavit, Fovissste, Fuerzas Armadas, Desarrollos Urbanos Integrales, Programa 2X1, Producción Social de Vivienda Asistida, Organismos Estatales de Vivienda, Intermediarios Financieros, Cajas Solidarias y Reconstrucción, dichos “subprogramas” suman 131 entidades³.

De 2007 al 2012 los recursos destinados solo al Infonavit, fueron del 60% en promedio, quien fue el mayor beneficiado por dicho programa (Cuadro 1)



Hay que recordar que a partir de los '90 los organismos nacionales de vivienda, Infonavit y Fovissste, abandonaron su papel de promotores de vivienda para convertirse en facilitadores,

abriendo las posibilidades de ganancias en el ámbito financiero nacional e internacional para las empresas privadas, de igual manera esta política de

³ Libro blanco del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda Esta es tu Casa, CONAVI, 2012

subsidios continua privilegiando los interés privados a costa de la población de menores ingresos. Incluso, existe el señalamiento al Programa de Subsidios por la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión Nacional de Evaluación de la Política Nacional, en relación a la existencia de inequidad en la distribución de los subsidios, de tal manera que éstos no llegan a la población de menores ingresos.

Por otro lado, la misma CONEVAL en el Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2012⁴ señala que la medición de pobreza incorpora dos indicadores relacionados con la vivienda: la carencia de la dimensión de calidad y espacio de la vivienda y la carencia de la dimensión de servicios básicos de la vivienda. En relación a la primera menciona que solo se lograra eliminar si existe calidad buena en pisos, muros y techos y no hay hacinamiento, mientras que en relación a la dimensión de servicios básicos solo se abate cuando la vivienda posee agua, drenaje y electricidad, y señala que al respecto aun hay carencias.

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

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

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

Las acciones realizadas comprenden: la definición de conceptos que permitieran iniciar la difusión y capacitación de la producción social de vivienda con diferentes actores, principalmente funcionarios públicos; la capacitación que se llevo a cabo en tres niveles: taller de inducción, básica y diplomado sobre la producción social de vivienda; el proceso de acreditación que permitiera reconocer a las instituciones y actores involucrados en la PSV con el fin de dar certidumbre a la población acerca de las instituciones reconocidas para dispersar subsidios en la modalidad de la PSV y al mismo tiempo, que las organizaciones acreditadas, al ser consideradas desarrolladoras sociales de vivienda fuesen susceptibles de tener acceso a los instrumentos de fomento desarrollados por el estado; el financiamiento: a través de la asignación de subsidio dirigido a la PSV en las

⁴ www.coneval.gob.mx

Reglas de Operación del Programa de Subsidios, la incorporación de la banca social y la aceptación de la realización de alianzas entre diferentes actores⁵.

Estas acciones tuvieron un efecto favorable (Ver Cuadro 2), entre las que destacan: el incremento del presupuesto en subsidios otorgado para la PSV y por tanto el número de acciones de vivienda ejecutadas así como del número de instituciones reconocidas por la CONAVI para dispersar subsidios, incluidos algunos organismos estatales de vivienda, no obstante, es importante señalar que aún faltan retos que superar para consolidar a la PSV como una política pública.

Año	Líneas de acción					Nivel de avance
2011	Alianzas y cobertura					Consolidación
Acciones realizadas	Incorporación del tema en universidades y con académicos que participan en diversas mesas de trabajo, así como en el Comité de PSV. Incorporación de ejecutores sociales, en su mayoría cajas solidarias, que actúan como brazo financiero. Se establece un Convenio marco para las alianzas entre instituciones en acciones realizadas mediante la PSVA. Con esta incorporación se logra más alcance en la cobertura de acciones con PSVA. Teniendo la siguiente información:					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	258 acciones	1,892 acciones	10,002 acciones	13,688 acciones	14,000 acciones	30,000 acciones
	4.2 mdp	36.6 mdp	211.0 mdp	326.8 mdp	292 mdp	1,000 mdp
	2 Ejecutores	7 Ejecutores	21 Ejecutores	18 Ejecutores	32 Estados	32 Estados
	2 Estados	11 Estados	27 Estados	6 Cajas 11 DVS 32 Estados	Impulso de alianzas Impulso esquema viable	Fortalecimiento de alianzas Recuperación de experiencias
2012	Calidad, cobertura y focalización			Política pública		
	Con la profesionalización, a través de las diversas capacitaciones básicas dadas en este 2012 a instituciones sociales, se pretende que los servicios que se otorgan sean de calidad, a la vez que puedan alcanzar mayor cobertura (escala).					

Cuadro 2: Líneas de acción y nivel de avance de la PSVA: 2011-2012

Cabe mencionar que las organizaciones involucradas en este proceso de posicionamiento jugaron un papel importante, sobre todo al actuar de manera unitaria a través de la Red de Productores Sociales de Vivienda⁶: su experiencia y la capacidad de formular propuestas fomentaron una interlocución sólida ante la CONAVI, logrando ser incluidos en la firma del Pacto Nacional de Vivienda en 2009 donde se incluyeron acciones en materia de la producción social de vivienda.

La participación de la Red se destaca en:

⁵ Memoria documental de la Estrategia de Producción Social de Vivienda Asistida. CONAVI, 2012

⁶ La Red de Productores Sociales de Vivienda agrupa a 17 organizaciones que dispersan subsidios de manera directa o indirecta a través de alianzas: Centro Operacional de Poblamiento y Vivienda, Casa y Ciudad; Centro de Apoyo Mejoremos; Hábitat para la Humanidad; AMUCSS; Fundación Esperanza; UCEPCO, Cooperativa Cosechando Juntos lo Sembrado; Pobladores; Unión de Cooperativas Tosepan; Organización Campesina Indígena de la Sierra de Zongolica, Servicios Integrales para el Desarrollo Comunitario; Agroindustrias y Servicios Integrados de Veracruz, Unión de Cooperativas Agroforestales de la Sierra de Santa Marta, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y Coordinadora de Colonias Unidas

- la elaboración de un glosario de términos que permitiera homologar los conceptos sobre la producción social de vivienda, donde sobresale la definición de: la Producción Social de Vivienda Asistida; de Desarrollador Social de Vivienda; de financiamiento y el significado de “sin fines de lucro”
 - la propuesta de distinguir a las organizaciones que trabajan en procesos de PSV, es decir a los desarrolladores sociales, mediante la acreditación con criterios claros ante la creciente “amenaza” de facilitar el acceso a dispersar subsidios a entidades financieras con un afán de lucro, lo que fue retomado por la CONAVI a través de la instalación del Comité técnico de acreditación, que elaboró el manual de acreditación contemplando tres dimensiones de la PSV: operativa, administrativa-financiera y de servicios y participó en tres etapas de evaluación para reconocer a desarrolladoras sociales.
 - la construcción de esquemas de financiamiento para la PSV, que no tuvieron eco ante los organismos financieros
 - los eventos convocados por la CONAVI tales como los Encuentros Nacionales de PSV; eventos de capacitación y el taller de sistematización de experiencias de la PSV, ésta última dio como resultado la propuesta de creación del “Frente Común del Sector de PSV” que involucra a cerca de 60 entidades que dispersan subsidios para procesos de PSV: desarrolladoras sociales y ejecutores sociales.
-
- Desarrolladores sociales de vivienda: son aquellas entidades o empresas sociales que gestionan, realizan, asesoran y/o financian programas, proyectos o acciones mediante la producción social de vivienda den forma organizada, planificada y permanente, acompañada siempre de asistencia técnica calificada, generando la participación social de los involucrados.*
-
- Ejecutores sociales: Desarrolladores sociales de vivienda, acreditados por la CONAVI, que aplican subsidios de fondos gubernamentales.*
-
- Financiamiento: Instrumentos y apoyos para la realización de las acciones de vivienda a través del crédito, subsidio, ahorro previo y otras aportaciones de los sectores, público, social y privado de conformidad con el artículo 47 de la Ley de Vivienda*
-
- Sin fines de lucro: servicios o productos realizados sin fines comerciales con una recuperación que permita la sostenibilidad financiera y el crecimiento de la institución conforme*

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

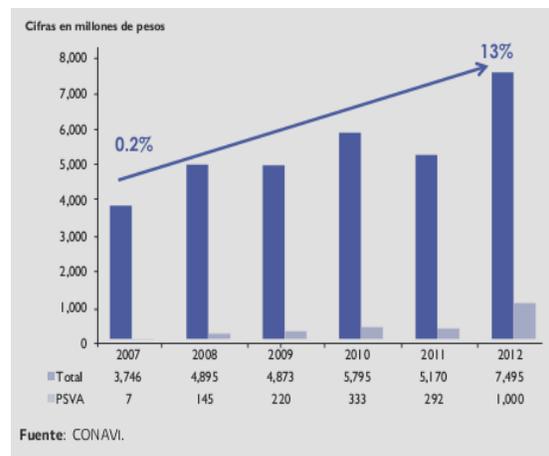
La operación directa de las desarrolladoras sociales en la dispersión de subsidios permitió incidir en la modificación de las reglas de operación del Programa de esquemas de financiamiento y subsidio federal “Esta es tu casa” en temas como la acreditación de la propiedad; el reconocimiento de los materiales de construcción aportados por los beneficiarios y su mano de obra como ahorro; los tiempos para ejercer el subsidio por parte de los beneficiarios; reconocimiento del concepto de financiamiento y no de crédito, entre otras.

Los subsidios destinados para la producción social de vivienda se registran en el Cuadro 3, donde se observa un crecimiento importante de 0.2 a 13% del total de recursos del Programa, sin embargo dicha información no desagrega los recursos destinados para la PSV ejercida por Desarrolladores Sociales y aquella que se dispersa a través de los Ejecutores Sociales, que operan con mecanismos fundamentalmente financieros y no necesariamente con las características definidas por la propia CONAVI para los procesos de producción social de vivienda asistida, aunque CONAVI les requiere que ofrezcan el servicio de la asesoría técnica para acreditarlos

El Programa mencionado, operado a través de procesos de producción social de vivienda, representa una oportunidad para posicionar esta modalidad de construcción. Esto se refleja en varios niveles:

Para las familias que han accedido al subsidio, el Programa representa:

- La oportunidad de construir, ampliar y/o mejorar la vivienda ante la carencia de otros apoyos gubernamentales para este fin.
- El acceso directo y con agilidad a los subsidios
- La reducción de tiempos de construcción de sus viviendas
- La participación informada en la toma de decisiones para el diseño de la solución de vivienda y favorecer la construcción de espacios acorde a las necesidades de las familias, al contar con asesoría técnica
- El reconocimiento de las aportaciones en especie (materiales de construcción) y la valoración de la mano de obra
- Potenciar el ahorro familiar y limitar el endeudamiento de las familias
- El mejoramiento de las condiciones de habitabilidad
- La promoción de relaciones más equitativas al interior de la familia como consecuencia del impacto en el crecimiento de la autoestima y la autonomía de las mujeres



Cuadro 3 Incremento de subsidios federales para la producción social de vivienda asistida, 2007-2012

Para las comunidades donde se incide de manera organizada:

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

Para las desarrolladoras sociales, el Programa permitió potenciar su trabajo y la cobertura de atención, pero al mismo tiempo se permitieron potenciar a la misma PSV con otras instituciones civiles, oficiales, académicas y privadas de tal manera que de 2 organizaciones ejecutoras que iniciaron dispersando subsidios en 2007, para 2012 fueron incorporadas 84 entidades en el subprograma de PSV.

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

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

- La saturación de la capacidad de financiamiento por el crecimiento de la demanda de atención
- La falta de fondeo adecuado y suficiente por parte de la banca de desarrollo
- La necesidad del fortalecimiento institucional

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

Es preciso reconocer que el proceso de posicionamiento ha prosperado y se cuenta con elementos para continuar su consolidación. Entre estos elementos vale la pena considerar los documentos elaborados con el apoyo de CONAVI como son: La sistematización de experiencias de PSV, la Evaluación del Comité de Producción Social de Vivienda; La memoria documental de la estrategia de PSVA;

Construcción de indicadores para la PSVA, el video testimonial sobre la PSVA, el Estudio de impacto de la asesoría técnica en los procesos de PSVA; la inclusión del tema en las investigaciones apoyadas por Conacyt y la instauración de la modalidad de PSV en el Premio Nacional de Vivienda.

Finalmente queremos destacar no se desarrollaron acciones para fortalecer la PSV en otras instituciones gubernamentales, a pesar de los esfuerzos de la SHF y FONAHPO que al final conformaron esquemas de financiamiento y de fondos de garantía para intermediarios financieros que apoyen la construcción de vivienda para la población con ingresos de hasta 5 vsm.

Retos y perspectivas

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

- La falta de acceso a suelo, principalmente de las familias jóvenes al no existir reservas territoriales de uso habitacional, por lo que la compra y/o invasión de suelo en las periferias de las ciudades continua siendo una opción para la población de menores ingresos con necesidad de contar con un lugar para vivir.
- A pesar de la existencia de vivienda deshabitada, ésta no es accesible a la población, bien sea por las condiciones de calidad en la construcción, carencia de agua o por no ser sujetos de créditos hipotecarios, más aun al no tener estabilidad en el ingreso.
- A la manipulación político electoral de los programas oficiales.
- A la corrupción en la asignación de beneficiarios de dichos programas

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

Estos elementos han sido analizados por algunas entidades financieras que, con una visión mercantil, visualizan la necesidad de realizar cambios para adecuarse a las necesidades de vivienda que “deben solucionarse con productos de financiamiento que apenas comienzan a desarrollarse como productos de

mejoramiento (de la vivienda), el financiamiento para el mercado de no afiliados⁷ y el de vivienda en renta⁸, señalando que la necesidad de vivienda nueva es moderada”

Mientras que el actual gobierno ha anunciado 4 estrategias de su plan nacional de vivienda:

Coordinación interinstitucional,

- Alineación de programas y acciones en materia de tierra, financiamiento y vivienda
- La Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano , de reciente creación, coordinará la política de vivienda del país, incorporando a la Comisión Nacional de Vivienda, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares⁹
- Realización de convenios con Infonavit, gobiernos estatales y municipales de al menos 60 ciudades de mayor peso y crecimiento poblacional.

Tránsito hacia el desarrollo urbano sustentable e inteligente

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

Reducir de manera responsable el rezago de vivienda

- Más de un millón de acciones de lotificación, construcción, ampliación y mejora en hogares tanto en campo como en ciudad en 2013.
 - 500 mil corresponderán a nuevas construcciones
- Fortalecer el papel de la banca privada en el otorgamiento de créditos a la vivienda
- Favorecer a las fuerzas armadas y las agrupaciones policiacas
- Mecanismos de acceso al mercado de créditos para empleados estatales y municipales

⁷ Se refiere a la población que carece de seguridad social y que representa el 72% de la población en México

⁸ BBVA, Servicio de Estudios Económicos del Grupo BBVA. Julio 2012. Situación Inmobiliaria. México

⁹ La CONAVI hasta el actual sexenio era la instancia encargada de la política de vivienda en el país. Los otros organismos pertenecían a la Secretaria de Desarrollo Social.

Vivienda digna para todos los mexicanos

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

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

Los retos entonces, desde nuestro punto de vista son:

- Reivindicar el derecho a la vivienda adecuada por sobre la visión mercantil del derecho al acceso a crédito para vivienda¹⁰, a través del posicionamiento social y el fortalecimiento de organizaciones sociales con arraigo territorial.
- La articulación de las entidades sociales que son reconocidas por la CONAVI con otros actores principalmente sociales y académicos, para fortalecer la interlocución y la consolidación de la PSV como una política pública que contemple:
 - Continuidad de la política de subsidios y el reconocimiento de la PSV como un programa dentro de la CONAVI, que implique un área administrativa de PSV con las facultades necesarias para implementar un sistema de instrumentos de apoyo adecuados y

¹⁰ Incluso las acciones emprendidas por la CONAVI (2006-2012) se orientaron fuertemente a la incorporación de entidades con capacidad de otorgar financiamiento, dejando de lado la apertura a organizaciones sociales con amplia experiencia en la PSV

- específicos para la PSV, la sensibilización del personal con una visión social y no solo financiera, entre otras.
- La aplicación de subsidios con una visión de Estado y no electoral ni clientelar.
 - Financiamiento *ad hoc*, de la banca de desarrollo: Fondos populares basados en la economía solidaria; reconocimiento del financiamiento social; incentivar el ahorro, para el acceso al suelo y a la vivienda.
 - Establecimiento de esquemas de apoyo y fomento para
 - el fortalecimiento de capacidades financieras, técnicas, administrativas de las organizaciones
 - la constitución de cooperativas de vivienda
 - la constitución de empresas sociales asociadas a los procesos de PSV
 - incentivar el desarrollo comunitario sustentable con base en esquemas de PSV
 - El reconocimiento y articulación de programas de PSV en otras dependencias: ONAVIS, OREVIS, SEDESOL, DIF, FONHAPO, etc.

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

El proceso de exclusión hacia jóvenes en cuanto al acceso a una vivienda independiente: una visión desde la política actual de vivienda.

Lic. En Soc. Rocío del Carmen González Ramírez ¹¹

RESUMEN

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

CONCEPTOS CLAVE: acceso a la vivienda, jóvenes, transición a la vida adulta, acción gubernamental en materia habitacional.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La composición demográfica de la Ciudad de México está integrada, en gran medida, por jóvenes entre 20 y 29 años de edad. Tan sólo esta decena representa, actualmente, al 20% de la población de la zona, así como el 16% de la población nacional¹². De igual manera, si miramos los grupos de edad más jóvenes, veremos que el porcentaje nacional de personas menores de 15 años es del 28.9, por lo que nuestra composición demográfica continúa estando determinada, como lo ha venido haciendo desde las dos últimas décadas del siglo pasado y hasta la fecha, con una fuerte carga de jóvenes. Esto se vuelve contundente al revisar la mediana poblacional del país —esto es— la que divide en 2 partes iguales a la población, misma que se ubica en los 26 años.

A partir de estas cifras, podemos estar ciertos en una cosa: nuestro país necesita, desde hace tiempo, considerar cómo articular políticas y estrategias que consideren las peculiaridades de su población, dentro de la cual los jóvenes son quizás el sector con mayor peso, dada su importancia en cuanto a las bases para un futuro socioeconómico estable se refiere. Ante ello, los esfuerzos en materia de atención de necesidades de juventud han pasado de ser algo recomendable a volverse algo apremiante para nuestro país.

Este proceso ha sido ampliamente estudiado por la demografía y es comprendido bajo el concepto de transición demográfica. Es importante, no obstante, recordar que ésta no se da de manera homogénea en un país, sino que comienza —generalmente— en las grandes aglomeraciones y luego se extiende hacia los

¹¹ Estudiante de Maestría en Estudios Urbanos. El Colegio de México

¹² Datos extraídos del Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

poblados más pequeños. Para México, el proceso de transición ya se encuentra en una etapa avanzada para sus principales ciudades desde hace unas décadas por lo que, en las zonas urbanas, la proporción de jóvenes comienza a asentarse y, según señalan las tendencias lo indican, su población comenzará a ‘envejecer’ de manera paulatina de aquí en adelante.

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

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

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

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

Desde la literatura de estudios sobre juventud, este proceso se aborda en la noción de transición a la vida adulta, entendida como el conjunto de eventos que le ocurren a los jóvenes y que los van insertando, de una u otra manera, en la adultez. Dichos eventos son: la salida de la escuela, la obtención del primer empleo, la salida del hogar paterno, la primera unión y el primer embarazo (Pérez Baleón, 2011: 173). Sin embargo, me parece que éstos no debieran ser considerados como un simple palomeo de eventos, cuya culminación implica el tránsito a una nueva etapa de vida. Por el contrario, creo que es vital comprender que en el cómo de cada uno de estos eventos, se va conformando la historia de un joven y que las condiciones en las que estos eventos les ocurran, determinarán en buena parte, su calidad de vida.

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

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

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

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

Nuestra realidad en materia de vivienda parece confrontarse con el modelo propuesto por el gobierno mexicano. Pensemos, por ejemplo, en qué tanto se ajusta el modelo de vivienda que nos presentan las inmobiliarias a los tipos de familia que habitan en ellas; ¿En realidad respondemos únicamente al modelo de un padre, una madre y 2 hijos? ¿Se ajustan estos esfuerzos a la satisfacción de nuestras demandas?

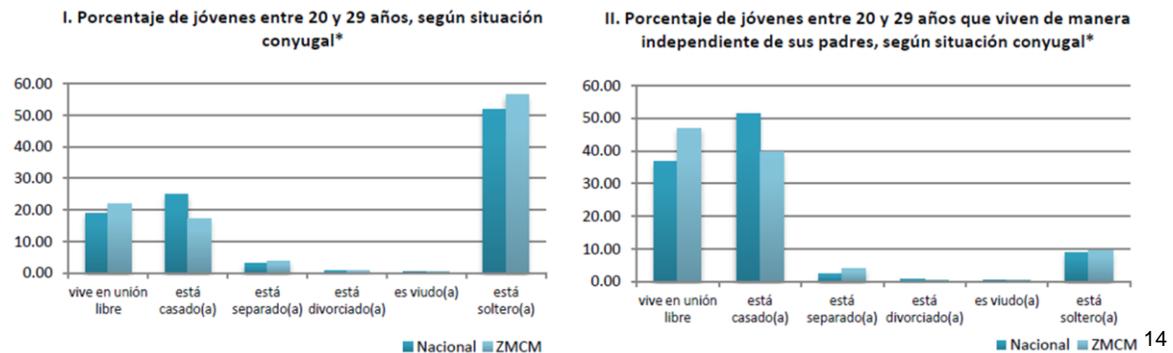
En palabras de Flores y Ponce, “todavía se sabe muy poco sobre el número de hogares nucleares que se agrupan para formar nuevos arreglos ampliados o compuestos; o sobre quienes, al separarse de un hogar familiar, pasan a formar parte de otro familiar, optan por vivir solos (unipersonal) o bien los arreglos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

El problema de fondo que subyace en todo ello es que, como sociedad, nos hemos olvidado que la vivienda responde a una de las necesidades más primarias del ser humano, volviéndola un negocio rentable y atractivo para el mercado, dejando a los que inician su camino de independencia desprovistos de posibilidades para acceder a una vivienda, que ya no implica siquiera una

inversión o un plan de jubilación, sino que implicaría apenas la posibilidad de resguardo y de sobrevivir sin el subsidio de alguien más.

Si vemos algunas cifras al respecto de cómo se conforman las realidades habitacionales de nuestros jóvenes, veremos que, respecto a su situación conyugal [Fig. I], del total de jóvenes entre 20 y 29 años en México, la mitad se encuentra soltera y la otra mitad está casada o vive en unión libre con su pareja. Este comportamiento es similar para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México¹³, región de especial interés para nuestros objetivos, dado el peso que esta región tiene, tanto en su proporción de jóvenes respecto al total nacional, como en cuanto al proceso de crecimiento de la mancha urbana, resultado de la avasallante acción inmobiliaria para esta zona del país.

Ahora bien, si analizamos de nueva cuenta la situación conyugal, pero considerando sólo a los jóvenes que viven de manera independiente del hogar paterno [Fig. II], veremos que la proporción cambia completamente, ya que el porcentaje nacional de jóvenes casados y en unión libre representa al 88% de la población, dejando sólo a un 9% bajo el rubro de ‘solteros’. Esto nos muestra el peso que tiene la nupcialidad en nuestro país, así como la relación directa e inminente que existe entre dejar la casa de los padres e iniciar una vida de pareja.

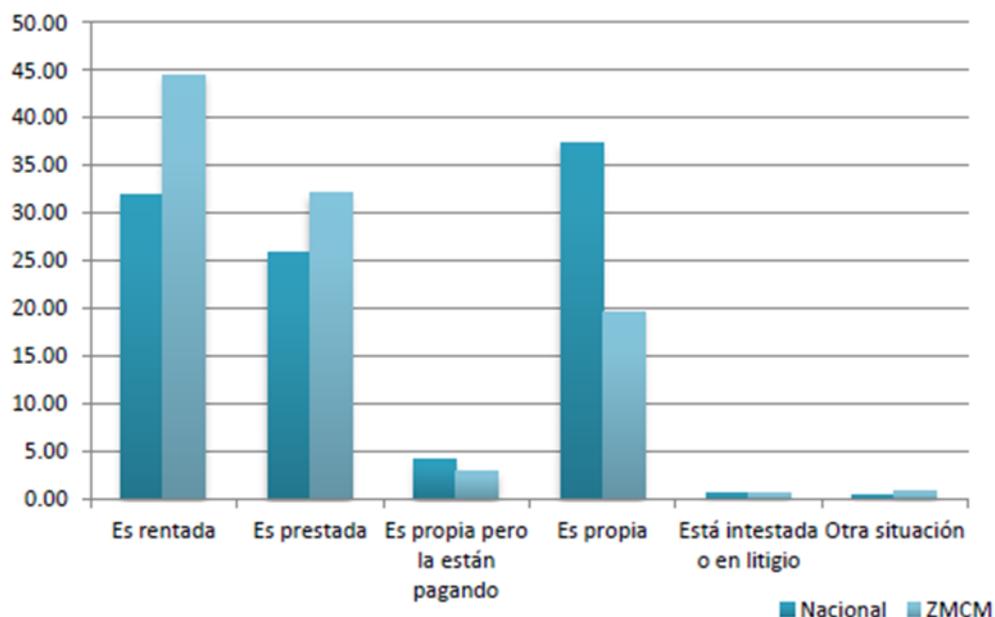


¹³ Es importante realizar algunas aclaraciones metodológicas sobre la construcción de los datos. En principio, determinamos que las edades que consideraríamos en nuestro análisis abarcarían únicamente a los jóvenes entre 20 y 29 años de edad, con la intención de no contar a los jóvenes que aún no se encuentran en posibilidades ni en aspiraciones de vivir de manera independiente. Por otro lado, es importante dejar en claro que, si bien la ENIGH 2010 cuenta con representatividad tanto a nivel nacional como para las entidades que conforman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), al realizar la división a nivel municipal nos percatamos que esta encuesta no considera a los municipios de Acolman, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Cocotitlán, Chiautla, Ecatingo, Hueyopxtla, Isidro Fabela, Jaltenco, Nextlalpan, Otumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Temamatla, Tenango del Aire, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tezoyuca y Tonanitla, así que la población de la ZMCM que empleamos aquí no considera a los 76 municipios que la conforman hoy en día, sino que existen 19 que no están dentro de nuestra muestra.

¹⁴ Fuente: elaboración propia con base en datos de la ENIGH 2010, INEGI.

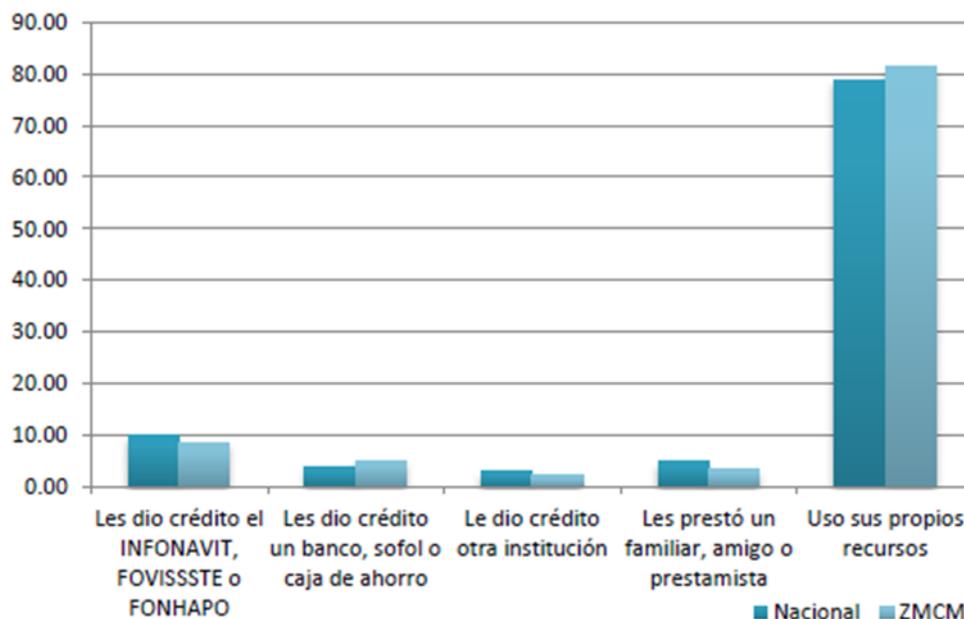
Continuando con este grupo de jóvenes; esto es, aquellos que viven de manera independiente de sus padres, veremos que —si nos enfocamos en el tipo de tenencia de la vivienda que habitan [Fig. III]— nos encontraremos con un panorama que no encaja del todo con el cómo se otorga ayuda para la vivienda en nuestro país. Por una parte, el porcentaje de viviendas en renta alcanza el 30% a nivel nacional y el 44% para la ZMCM. Todo este grupo de habitantes no cuenta con ayuda o programa alguno para la solución de vivienda. De igual manera, resalta el elevado porcentaje que existe de viviendas declaradas como ‘prestadas’, las cuales van del 25 al 30% en cuanto a la desagregación nacional o de la ZMCM. Este tipo de tenencia, por supuesto, no puede considerarse del todo como independiente, ya que la categoría de prestada nos remite a la idea de que alguien subsidia esa vivienda para el o los jóvenes que la habitan. Finalmente, vale la pena cuestionarse la categoría de ‘vivienda propia’ ya que, aun cuando alcanza un 36% a nivel nacional, es posible que, como lo han señalado los expertos (Rubalcava & Schteingart, 2012: 70), esta cifra incluya a quienes habitan una vivienda de manera irregular pero se declaran como propietarios al momento de levantar la encuesta.

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



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

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



Como hemos tratado de mostrar a lo largo de este trabajo, las necesidades de vivienda para jóvenes son una clara realidad. Sin embargo, dadas las enormes dificultades para conseguir una vivienda, pareciera que los jóvenes han relegado esta necesidad hasta el punto de ya no considerarla como un anhelo primordial de vida. Según la Encuesta Nacional de Juventud 2010¹⁵, los jóvenes de nuestro país jerarquizan los siguientes factores o eventos, según su importancia para su futuro o felicidad: primero mencionaron el formar una familia (24%), después el tener una situación económica favorable (23.5%), más adelante consideraron importante tener un buen empleo (17%), gozar de buena salud (19.6%), tener un negocio propio (6.7%), y sólo después de todas estas prioridades enunciaron el tener una vivienda propia (5.6%), sucedida sólo por la importancia de tener amigos (1.4%). Esto nos refleja, en buena medida, cómo la percepción de la juventud va 'ajustando' sus metas en cuanto a la independencia y priorizando otros factores en los que, quizás, no se sientan tan excluidos.

Consideraciones finales

Nuestra política de vivienda se muestra aún renuente ante la posibilidad de diferenciar radicalmente a sus receptores. Apenas ha mostrado pequeños esfuerzos por considerar diferencias de género, pero realmente no repara en diferencias por grupos de edad, por contextos urbano y rural o poblaciones

¹⁵ Extraído de la Encuesta Nacional de Juventud 2010.

indígenas, cuyas necesidades respecto a lo que implica una vivienda son diferenciadas.

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

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

Quizá valdría la pena que los encargados de la política de vivienda dejaran de lado la inalcanzable utopía de mostrarse como un programa universalista y se comenzara a dar atención a las enormes diferencias poblacionales que existen en cuanto a una necesidad tan vital para el ser humano como lo es la vivienda. Quizás, entonces, podamos comenzar a voltear a ver a los jóvenes, ya no como un problema urgente sino como una posibilidad de construcción de mejores bases socioeconómicas para el país.

Referencias bibliográficas

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

El desarrollo habitacional en la ciudad de Culiacán

Urb. Alejandro Macedo Martínez y Arq. Alberto Medrano Contreras ¹⁶

Introducción.

La vivienda representa el elemento más importante de la estructura urbana, de su adecuada disposición depende el eficiente funcionamiento del municipio.

Los actores involucrados en su desarrollo juegan un papel fundamental, son los que tienen que ofrecer una oferta que logre cubrir las necesidades de la población, respetando los ordenamientos que norman su distribución en el territorio municipal.

El acceso a la vivienda ha sido el principal reto de todas las ciudades en crecimiento, por un lado se piensa en políticas de redensificación para consolidar las zonas céntricas y por otro se planifica para ir ocupando las zonas aptas para el desarrollo urbano.

Esa es la dinámica del desarrollo habitacional en el municipio, las autoridades encargadas en su administración vigilan que siempre se respete lo establecido en el Plan Director de Desarrollo Urbano, el cual establece todo el marco normativo de la distribución de los usos de suelo y las características que deben respetar cada uno de los predios que conforman la zona urbana del municipio.

Marco Institucional.

Los tres niveles de gobierno están involucrados en el desarrollo habitacional en la ciudad de Culiacán, las instituciones dedicadas a ofertar la vivienda se apegan a los procesos establecidos en las normas de desarrollo urbano, su papel es fundamental para los grupos más vulnerables de la sociedad, a los que se les dificulta el acceso a la vivienda; también atienden a los grupos que pueden adquirir una vivienda de interés social y residencial.

Como en toda la república a nivel federal son el Infonavit y Fovissste, los que ofrecen vivienda de interés social y residencial, dadas las características socioeconómicas del municipio actualmente un importante número de la población adquiere vivienda de interés social, esa es la tendencia a nivel nacional y Culiacán no es la excepción.

A nivel estatal el Instituto de Vivienda del Estado de Sinaloa (INVIES), es la encargada de atender a los grupos vulnerables del municipio, tiene como principales tareas: ofrecer créditos, implementar sistema de autoconstrucción,

¹⁶ Instituto Municipal de Planeación IMPLAN-Culiacán

apoyar supervisar y ejecutar programas de vivienda, así como coordinarse con promotores privados, organismos gubernamentales y el sector social,

A nivel municipal el Instituto de Vivienda, al igual que el INVIES tiene como principal labor atender a los grupos desprotegidos con menos acceso a la vivienda, su labor es:

Establecer políticas de inversión pública en materia de vivienda, promover la ejecución de fraccionamientos de interés social y de vivienda progresiva, financiamiento de créditos para lotes y vivienda de interés social, establecer la reserva territorial para el desarrollo de vivienda de interés social, adquirir inmuebles para los programas habitacionales, gestionar las aportaciones federales, estatales y municipales.

Su participación en el desarrollo de la vivienda económica y progresiva es trascendental ya que se encarga en: ejecutar programas de regularización y escrituración de viviendas de interés social, coordinar acciones municipales en materia de vivienda con las autoridades federales, estatales y asociaciones civiles, comercializar los lotes y viviendas derivados de los programas del instituto, apoyar la investigación tecnológica y social, para el desarrollo de sistemas innovadores de construcción de vivienda, ejecutar programas de regularización y escrituración de viviendas de interés social, coordinar acciones municipales en materia de vivienda con las autoridades federales, estatales y asociaciones civiles que tenga interés con el problema de la vivienda, integrar el sistema de información municipal que permita conocer la problemática de la vivienda en el municipio, celebrar actos jurídicos y contratos, necesarios para el desarrollo de los fraccionamientos, programas de vivienda y acciones inmobiliarias de su competencia

Caracterización de tipos de vivienda.

La distribución de la vivienda en el municipio nos ayuda a entender cómo se ha desarrollado la dinámica habitacional, a partir de esta interpretación se aprecia claramente cuáles son los tipos de vivienda que más imperan en el territorio municipal, respecto a la superficie urbana aproximadamente 13.684 ha., el uso que ocupa un alto porcentaje es el habitacional, las siguientes son las características por tipo:

La vivienda considerada como precaria ocupa un 1.50%, esto es positivo dadas las características de este tipo de vivienda que se distinguen por ser de autoproducción, con materiales no permanentes y con techumbre de material ligero; lámina de cartón, de asbesto u otro tipo de material.

En Culiacán se caracterizan por ser asentamientos de reciente incorporación urbana y se relacionan la mayoría de las ocasiones a un proceso de ocupación irregular, se encuentran en la mayoría de los casos en las periferias de la ciudad.

El grado de ocupación de este tipo de vivienda es mínimo, lo cual resulta alentador, sin embargo representa un problema que se debe atender y absorber por las instituciones que atienden a los sectores desprotegidos.

La vivienda económica y progresiva, ocupa el 28% del área urbana, se caracteriza por presentar un sistema de autoconstrucción consolidada, por lo que tienen losas o algún tipo de techumbre formal, en algún momento fueron irregulares; muchas corresponden al periodo de expansión del municipio de las décadas de los 70's a 80's, junto con el tipo de vivienda de interés social es la que predomina en la ciudad de Culiacán, ocupa principalmente la parte sur del municipio.

La vivienda de interés social y regular, considerada como económica se desarrolla en el 29% del territorio municipal, son los desarrollos habitacionales promocionados por instituciones públicas (Infonavit, Fovissste) con soluciones mínimas, sin embargo, en Culiacán es común que estas viviendas se amplíen y modifiquen, dando lugar a zonas parecidas a la vivienda económica. Se encuentra en toda la periferia pero ocupa una mayor proporción en la zona noroeste.

Respecto a la vivienda regular, su producción se da de manera formal y generalmente su naturaleza es comercial, aunque puede ser por encargo con proyecto arquitectónico, con características de calidad intermedia, en la ciudad de Culiacán se encuentra de manera dispersa.

Vivienda buena o residencial media, se desarrolla en un 5% del municipio, se caracteriza por contar con una mayor calidad constructiva en comparación con la vivienda regular, generalmente este tipo de inmuebles cuentan con un proyecto arquitectónico.

Vivienda muy buena o residencial alta, ocupan el 4% del territorio municipal, cuentan con las mismas características de las anteriores, en cuanto a formas de producción pero de excelente calidad, se encuentra en pocas áreas de la ciudad.

La vivienda ocupa un 67.5% del suelo urbano del municipio, con una superficie aproximada de 13,684.29 ha., y una población total de 675,773 habitantes, presenta una densidad de 49 hab/ha.; mientras que en la periferia se pueden presentar densidades muy bajas, sin embargo considerando que la tendencia actual continúe en los próximos años, se vislumbra una demanda de vivienda con tendencia a un crecimiento horizontal.

Ciudad dispersa.

En la actualidad la dinámica de crecimiento de la vivienda se ha dado de manera horizontal, en contraposición con la búsqueda de una ciudad más sustentable que aprovecha todo lo que le ofrece la estructura urbana en zonas consolidadas y con potencial para el aprovechamiento del crecimiento vertical de la vivienda.

Esto ha generado importantes costos, provocados por la fragmentación y dispersión de los nuevos asentamientos; los servicios públicos, las infraestructuras, el sistema de transporte, la dotación de equipamientos y todos los demás elementos que conforman la estructura urbana tienen deficiencias cuando los niveles de cobertura no logran crecer a la par con las zonas habitacionales, esto genera una problemática que afecta el funcionamiento adecuado del municipio.

De continuar con las tendencias de crecimiento actuales los costos para administrar la ciudad se irán elevando drásticamente, generando más deficiencias en las zonas aun no consolidadas y marcadas carencias para las zonas en las que se vaya desarrollando vivienda nueva.

El panorama para el desarrollo habitacional en el municipio es alentador, sin embargo será necesario evaluar si la manera en cómo se está haciendo frente a la demanda de vivienda es la correcta, pensando en un crecimiento ordenado, pero y sobre todo sustentable, que ofrezca las mejores condiciones de desarrollo a sus habitantes.

Ciudad Horizontal vs. Ciudad Vertical.

Los patrones de crecimiento del municipio sin duda han seguido una tendencia hacia el crecimiento horizontal, pensando en que se debe más a una cuestión de cultura que de planeación estratégica, ya que un alto porcentaje de la vivienda es de tipo horizontal.

Sin embargo es claro que la población no es la que ha marcado esta tendencia sino los encargados en producirla y administrarla, en particular los actores que se dedican a su producción y comercialización, son ellos los que han dictado como se debe ir dando el crecimiento de la ciudad de Culiacán.

Por otro lado la falta de estrategias de parte de las instituciones gubernamentales han provocado que las ciudades crezcan de manera arbitraria, castigando más a los grupos más vulnerables, que por lo regular quedan fuera de las zonas mejor servidas de la ciudad, creando entornos urbanos muy decadentes en donde la calidad urbana impacta gravemente a la sociedad.

La subutilización del suelo urbano afecta gravemente el funcionamiento del municipio, genera una importante pérdida económica necesaria para la administración de la ciudad, principalmente en la zona central, donde se cuenta con una estructura urbana consolidada y apta para absorber la llegada de más población.

La falta de políticas de redensificación en el municipio, han ocasionado que la inversión no se sienta atraída hacia las zonas céntricas y ve siempre una oportunidad de negocio en las zonas aptas para el futuro crecimiento en donde se carece de una estructura urbana consolidada, pero sin embargo ofrecen un producto que para ellos es más redituable debido a que el costo del suelo urbano es más barato.

La falta de incentivos económicos ha provocado que no sea atractivo invertir en la generación de vivienda vertical en la zona centro, aquí es donde el papel de los institutos gubernamentales y las instituciones financieras deben de coordinarse para generar estrategias que busquen aprovechar el potencial que ofrece la zona centro del municipio.

La redensificación no es una moda retomada de otras ciudades, sino una clara necesidad para mantener un mejor ordenamiento del municipio, generando una ciudad más sustentable que ofrezca una mejor calidad de vida a sus habitantes.

El negocio de la vivienda

La exclusión e inclusión a la ciudad es un aspecto que se maneja claramente al hablar del desarrollo de la vivienda como negocio, quienes si tienen acceso a adquirir un inmueble y quiénes no.

Los grupos más desprotegidos no tienen cabida en el negocio de la vivienda, ya que sus condiciones económicas y los sistemas tradicionales de financiamiento por lo regular no los atienden, de manera que el negocio de la vivienda, en este caso no existe. La ocupación del suelo urbano mediante la construcción de vivienda precaria no es un problema del que se pueda preocupar el municipio, ya que un pequeño porcentaje de la zona urbanizable se desarrolla bajo estas características. Sin embargo se tiene que evitar su desarrollo, por lo que deberán ser integrados a los modelos de vivienda de tipo económica.

La tendencia del municipio es muy evidente, el 57% de la zona urbanizable está ocupada por viviendas de tipo Económica, Regular y de Interés Social; lo que implica que la condición socioeconómica que prevalece en Culiacán, se podría considerar como de nivel medio, en este estrato social es donde el mercado inmobiliario tiene puesto todo su mayor interés.

Es evidente como los actores que intervienen en la generación de vivienda tienen que crear las condiciones para que sus ingresos sean redituables, lo que hace indudable su desinterés por no construir vivienda nueva en las zonas donde el costo por el m² de suelo es más caro y por lo tanto poco atractivo para ellos.

El mercado inmobiliario para los estratos socioeconómicos con mayor poder adquisitivo del municipio representa un porcentaje muy inferior al caso anterior, ocupan sólo el 9% del territorio urbanizable.

Las viviendas de tipo residencial medio y alto representan un mercado atractivo para los desarrolladores que aprovechan las zonas que cuentan con mayor plusvalía, su disposición dentro del territorio se da en las zonas que cuentan con mayor plusvalía ya sea por las condiciones ya existentes o por que se generan entornos con una calidad urbana que atrae a los estratos socioeconómicos con mayor capacidad económica.

La política de vivienda en las administraciones del Partido Acción Nacional: 2000-2012.

Dr. Roberto Mellado H.¹⁷

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

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

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

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

- La Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi), que funge como coordinadora y articuladora de las actividades del gobierno en este sector;
- La Sociedad Hipotecaria Federal, como nueva y reforzada instancia de financiamiento hipotecario, que busca tener acceso a nuevos mercados de capital, utilizando mecanismos modernos y eficientes; y

¹⁷ Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM. Dr. en Ciencias Políticas y Sociales con estudios posdoctorales en Tubinga, Alemania. Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM, la Universidad Iberoamericana (Campus Santa Fé), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (Campus Ciudad de México) y el Instituto Electoral del Estado de México.

- El Consejo Nacional de Vivienda, como órgano de consulta del Ejecutivo federal, que incorpora a los principales actores del sector en la toma de decisiones.

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

El crecimiento del número de créditos otorgados durante el sexenio foxista creció de manera sostenida a un ritmo promedio de 18% anual. Para diciembre de 2005 ya se tenía el récord de 2 320 créditos hipotecarios, con un beneficio estimado de 10 millones de personas, es decir, 1 246 familias diariamente. Para alcanzar la meta de tres millones de créditos, para el año 2006, los diferentes organismos e instituciones de vivienda tendrían que enfrentar el siguiente reto: el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) continuaría otorgando la mayor parte de los créditos (435 mil que representan el 50%), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (Fovissste), con base en las reformas de que fue objeto, aumentaría su participación de manera significativa a 70 mil créditos, 8% de los contemplados para ese 2006), Fonhapo tendría una participación de 140 mil, 16% del total; la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) cubriría 13%, es decir, 115 mil, y otro tanto lo harían la banca, las Sofoles¹⁸, los organismos estatales de vivienda y otros organismos. Los que al actuar en conjunto tendrían que alcanzar en 2006 la meta de 870 mil créditos (menos 120 por los financiamientos –créditos o subsidios– que están considerados en dos o más instituciones). El mayor financiamiento en ese año sería para el Distrito Federal, (73 015), el Estado de México (57 556), Jalisco (45 812), Nuevo León (42 412) y Chihuahua (38 093).

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

¹⁸ Hasta el año 2004, tras más de tres décadas de vida institucional, 6 de cada 10 créditos que se administraban en todas las carteras hipotecarias, tanto de entidades públicas como privadas del país, eran manejados por el Infonavit. A raíz de la crisis de mediados de los noventa, la banca comercial se retrajo del financiamiento hipotecario y surgió un nuevo actor: las Sofoles. Las Sofoles son instituciones especializadas en crédito que se han dedicado no sólo a la vivienda sino a otros segmentos, como el automotriz o recientemente, la educación. Particularmente, en el segmento hipotecario han alcanzado una cartera casi tan grande como la de la banca comercial.

El 9 de mayo de 2012 Felipe Calderón dijo: “Nunca antes, y lo aseguro categórico, nunca antes en la historia de México se había contado con una política de vivienda tan eficaz, tan incluyente y tan exitosa como la impulsada en las dos últimas administraciones”. Criticada severamente por varios de los candidatos presidenciales, Calderón tuvo que salir en defensa no sólo de su política de vivienda, sino también de la impulsada por su antecesor, Vicente Fox, las cuales habían financiado dijo, 10.5 millones de viviendas en 11 años. Esta cifra, aseguró, es mayor a los 8 millones de financiamientos otorgados en los 30 años anteriores. En tono irónico, Calderón señaló incluso que todos queremos que los mexicanos vivamos en casas muy amplias, jardinadas y todas céntricas. Pero en verdad, para muchos millones de mexicanos que en los últimos años han podido adquirir una casa con todos los servicios, y que antes no la tenían, esa es una diferencia fundamental que les ha cambiado la vida. Y lo más importante, agregó, es que se ha hecho valer el derecho a una vivienda digna a los trabajadores, los que menos ganan y los que más lo necesitan. Señaló que su gobierno ya había entregado para entonces más de 6 millones de financiamientos, y preveía que concluiría su sexenio con 7 millones. Pero; ¿cuál ha sido el talón de Aquiles de la política de vivienda que se llevó a cabo en las administraciones panistas?

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

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

Dice René Coulomb que el pensar que la vivienda es cuatro paredes y un techo, es un error del cual se derivan múltiples efectos perversos. La vivienda, y aparentemente existe un consenso en torno a ello, es también un lugar, una localización. La habitabilidad de una vivienda está entonces en función no sólo de la calidad de sus materiales de construcción, de la superficie habitable o de la disponibilidad de los servicios de agua y saneamiento. Está en relación también con la proximidad o lejanía con el empleo (tiempo y costo del traslado vivienda-trabajo), los equipamientos educativos, de salud y recreativos, de la calidad de los espacios abiertos de encuentro y convivencia, etcétera.

Creemos que los desarrolladores de vivienda sólo construyen pequeñas viviendas

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

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

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

Sin embargo, a diferencia de los conjuntos tradicionales del Infonavit, estas grandes unidades habitacionales incluyen menos elementos de equipamiento, servicios de infraestructura, espacios abiertos y áreas verdes, ya que los promotores inmobiliarios se limitan a proporcionar sólo los elementos mínimos indispensables para cumplir con la normatividad establecida. Otra diferencia con los conjuntos tradicionales o de otros sexenios en los que prevalecen departamentos en edificio, es que en estos grandes conjuntos se ofrecen tipologías de vivienda preferentemente unifamiliar (aunque también hay dúplex y cuádruplex). Se trata de viviendas sumamente pequeñas que van de los 45 a los 70 m² y en algunos casos es peor, porque hay viviendas de 30 a 42 m². No obstante, la forma en que las diminutas casas están diseñadas da la apariencia de tener mayores dimensiones.

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

Para intentar comprender el impacto que esta opción habitacional ha tenido en las familias, algunos expertos han hecho una serie de encuestas que se levantaron en algunos grandes conjuntos de la periferia metropolitana de la ciudad de México producidos por diferentes empresas inmobiliarias. Tomando como base el concepto integral de vivienda, el análisis se dividió en los siguientes aspectos: A) Localización. B) Equipamiento. C) Materiales, espacios y servicios de la vivienda. D) Valoración de la experiencia habitacional.

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

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

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

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

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

Respecto a los materiales, espacios y servicios en la vivienda, es importante señalar que la calidad de vida de las personas que han optado por este tipo de viviendas está condicionada, en parte, por la manera en que éstas fueron producidas y por sus dimensiones y características. En el marco de la nueva política habitacional se están construyendo miles de viviendas pero éstas son en su gran mayoría sumamente pequeñas, generando espacios hacinados, máxime cuando el promedio de personas por vivienda es de alrededor de cuatro. Se trata de viviendas con una superficie menor a los 70 m². Los espacios utilitarios de la vivienda se han reducido en forma considerable bajo el criterio de abaratar su costo, sin tomar en cuenta las necesidades de espacio de las familias.

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

En relación con los materiales y las modalidades que adquiere la construcción de las viviendas, es importante señalar que la presencia de muros medianeros no permite privacidad y genera problemas entre vecinos; el inadecuado aislamiento acústico y térmico las hace poco confortables en condiciones de clima y temperatura extremas. Por otra parte, al ser entregada la vivienda, más de la mitad de las familias dijeron haber encontrado problemas en la construcción, particularmente humedad y defectos estructurales. No puede dejarse de lado que la construcción en serie y la utilización de unos cuantos prototipos produce un paisaje urbano repetitivo y monótono, a pesar de la combinación de estilos y colores que se emplearon en su diseño original. Ante estos problemas, varias familias han transformado o ampliado su vivienda, a pesar de los reglamentos establecidos por las constructoras. Estas modificaciones a las viviendas generalmente se llevan a cabo sin seguir los lineamientos, sin garantizar la calidad de los materiales empleados, ni cuidar cuestiones estructurales. El resultado es por un lado, la transformación del paisaje urbano y, por el otro, la desvalorización de su propio patrimonio y el de las familias vecinas, ante la mirada indiferente de las autoridades y demás vecinos.

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

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

del suelo, su urbanización, la construcción de viviendas, la promoción e incluso, a través de los llamados “créditos puente”, es decir, el financiamiento para facilitar su acceso a la población objetivo.

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

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

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

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

Fuentes consultadas:

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/Cámara de Diputados. LIX Legislatura. *La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas*. Colección Legislando la agenda social. Primera edición: octubre de 2006.

Construcción participativa de la política pública habitacional.

Arq. M. Leticia Salinas Salgado.

Casa y Ciudad, A.C.

Generalmente abordar temas de política provoca bostezos y aburrimiento, pero, alguien tiene que correr el riesgo y a mí me tocó bailar con el más feo. Así que espero de ustedes benevolencia y misericordia. No se les olvide que estamos en Cuaresma. No me dejen sola con la penitencia y perdonenme, como nosotros perdonamos a otros pecadores. Recuerden que mi intención es “constructiva”.

Y como al mal paso hay que darle prisa, empecemos por reconocer que el político y en general la política es el principal chivo expiatorio de los mexicanos. Si las cosas salen bien es por la Divina Providencia y, si salen mal es porque el político desvió las buenas intenciones. No siempre es así, pero es bien cómodo encontrar el villano favorito.

Entonces se buscan ejemplos, que sean capaces de mostrar las posibilidades de construcción de políticas públicas en el ámbito de lo social, en particular, de la vivienda.

Esas posibilidades también abarcan el campo de la participación. Qué, quiénes, cómo, para qué, se vuelven las interrogantes conductoras en la persecución de respuestas que aporten a la discusión sobre el tema. La Comisión Nacional de Vivienda, cuyo acrónimo es CONAVI, ha sido elegida para el acercamiento que se propone.

Y allí les va la primera carga de cemento: **El sustento jurídico.**

Dentro el capitulo de la Ley de Vivienda de México aprobada en 2006, quedó establecido el deber de considerar los distintos tipos y modalidades de la producción habitacional, desde su inclusión en las políticas y programas públicos, hasta los instrumentos y apoyos. Por lo tanto la producción social de vivienda, (PSV) definida como la *“que se realiza bajo el control de auto-productores y auto-constructores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos, incluye aquella que se realiza por procedimientos auto-gestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías con base en sus propias necesidades y su capacidad de gestión y toma de decisiones”*¹⁹, es uno de los tipos que debe ser considerado.

Bajo este marco jurídico se sustentó la creación de la oficina de producción social de vivienda de la CONAVI. De 2008 a 2012, dicho espacio coordinó directamente la estrategia de Producción Social de Vivienda Asistida, es decir, la estrategia

¹⁹ Ley de Vivienda, Artículo 4, VIII

definida para fomentar la realización de acciones habitacionales de este tipo con asesoría calificada de profesionistas constructores, y desarrolladores sociales o privados sobre aspectos técnicos, financieros, organizativos, de capacitación y gestión, de manera parcial o integral.

Lo que se tiene.

Por una parte, las viviendas en el país realizadas por PSV son el 65% del total construido. Diversas fuentes²⁰ con resultados poco diversos entre ellas, señalan las condiciones de deterioro físico y funcional de las viviendas existentes como parte importante del rezago habitacional y sugieren su atención mediante remodelaciones y ampliaciones.

La población que vive (y en muchas ocasiones también produce) dentro de ellas, en su mayoría no es derechohabiente y no tiene capacidad de pago de frente a las opciones que ofrece el mercado; se trata de población pobre y significa entre el 40 y el 50% de la total. Como hecho cultural, afronta su necesidad como puede, no como quisiera, de forma progresiva y flexible, valiéndose de mecanismos encarecedores del proceso para poder satisfacerla, tanto en su vertiente económica, como en la de seguridad y en la no menos importante, la relacionada con las expectativas psicológicas.

Por otro lado, desde el sector privado los elementos puestos a disposición para cubrir estas necesidades están dirigidos a financiar la compra de viviendas completas, a las cuales tiene acceso sólo un 10% de la población. Mientras tanto, los organismos de vivienda del sector público, tales como el INFONAVIT y el FOVISSSTE, destinan sus instrumentos crediticios al 30% del total de la población, la cual es derechohabiente. El producto ofrecido, mínimo en espacio (no más de 60 metros cuadrados), como tantas veces ha salido a relucir está, o bien, aislado, lejano de las fuentes reales de empleo, o, vacío sin comprador a la vista, o, en franco deterioro, ocupado por núcleos familiares reproductores de conflictos sociales, entre ellos la violencia.

Lo que se hizo.

En el marco del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda "Ésta es tu Casa", administrado por la CONAVI, en 32 entidades de la República, en municipios tan apartados como Chiquilistlán, o, por ejemplo, en comunidades *ñañus* del estado de Hidalgo, o, en los terrenos rurales de Santiago Mezquititlán, en Querétaro, de 2007 a 2012, se realizaron 67,192 acciones habitacionales²¹, entre mejoramientos de construcciones existentes, ampliaciones y viviendas nuevas en segundos niveles.

²⁰ Cit. Por Chávez, Margarita, (2012). *Taller de Inducción. Necesidades de Vivienda en México. Cuernavaca, Morelos, 09 Octubre, 2012.*

²¹ Cifras que contemplan el cierre preliminar 2012. Datos de la Arq. Margarita Chávez.

Esa cifra es el resultado de la aplicación de recursos procedentes del ahorro de la familia que habita la casa, del subsidio federal y de los préstamos otorgados por la banca social, al utilizar el recurso puesto a disposición por sus socios ahorradores, allí donde la banca comercial no entra.

A partir de 2011 fue obligatorio que los técnicos en arquitectura y construcción, y el personal financiero y social, así como los equipos de educación, atendieran con métodos sencillos a cada uno de los núcleos familiares en el entorno de su vivienda. A veces sólo se hizo con el núcleo familiar, otras veces se interrelacionó en el seno de grupos comunitarios de confianza.

81 ejecutoras sociales, entre quienes figuran principalmente, cooperativas de ahorro y préstamo, uniones de crédito y cajas de ahorro solidarias, más 11 desarrolladoras sociales y 5 organismos estatales de vivienda, mejor conocidos como OREVIS, son hasta 2012, los participantes registrados por la CONAVI como posibles ejecutores de subsidios, quienes lo dispersarían entre la población del 75% del total de los municipios del país.

Los resultados físicos han quedado de pie en muros y techos que ampliaron los espacios, y por consecuencia redujeron el hacinamiento; en la corrección y la dotación de las redes sanitarias y de agua potable en espacios, tales como baños, cocinas y depósitos de agua. En la colocación de equipos que permiten una reducción de gases dañinos a la salud y menor consumo de leña en la cocinas, así como aquéllos para la recolección de agua de lluvia, o bien, en la producción de materiales constructivos acordes con el medio ambiente. También se pueden observar en la sustitución de techumbres, a veces de asbesto y que son cancerígenas, por otras duraderas y seguras.

Tal vez el mayor logro humano ha consistido en la satisfacción que expresan las familias. Un estudio realizado²² sobre 10 desarrolladoras sociales con trabajo en ámbitos rurales y/o urbanos destaca: 1) los núcleos familiares con acceso al subsidio redujeron los tiempos de construcción a menos de 6 meses, en tanto quienes no tienen recursos edifican entre 1 y más de 10 años; 2) las familias con acompañamiento técnico producen soluciones habitacionales con mejor iluminación, ventilación y funcionamiento. De allí, entonces, que el 75% de los usuarios entrevistados declaró querer los servicios de asistencia técnica y sentirse contento. Por otra parte, se puede considerar como indicativo el resultado de los sondeos entre las ejecutoras sociales, los cuales señalan la baja morosidad en sus carteras: menos del 2%.

En el periodo de 2007 a 2012, hasta el cierre preliminar, las acciones bajo la estrategia PSVA se incrementaron 109 veces (gráfico 1), mientras, en el mismo periodo, el monto de los recursos fiscales destinados al subsidio se elevó casi 174 veces (gráfico 2). Al respecto la arquitecta Margarita Chávez, responsable de la Oficina de Coordinación General de la PSV, hace poco apuntó: “Hay que

²² Tames Cornish, Elena (2012). *Efectos de la Asesoría Técnica en la Producción Social de Vivienda Asistida*. México [documento de consulta restringida]

considerar que no se tenía un financiamiento adecuado, que lo conseguido fue rascándole. Si se tuviera un fondo, el impacto sería muy alto”.²³

Las acciones y los recursos aumentaron, pero el número de las ejecutoras sociales también lo hizo, pasaron de 2 en 2007 a 52 en 2012, y en el particular la capacidad de atención a los usuarios de algunas de ellas, aumentó notoriamente, tal como lo señalaba la CONAVI: “Las experiencias reportan una mayor presencia en el territorio nacional a partir de la ejecución del subsidio de la CONAVI, así como de su gran capacidad para generar alianzas. El crecimiento en todas las instituciones que asisten a la PSV es exponencial”²⁴.

En efecto, la generación de alianzas resalta como uno de los factores favorables para ampliar la cobertura. Pero también lo son: por una parte, la implementación de diferentes esquemas financieros, y por otra, la capacitación recibida por la CONAVI, la cual contribuyó a tener procesos de PSV bien desarrollados. Además, para algunas instituciones contar con la acreditación de la CONAVI confirmó la solidez de las organizaciones, y a su vez generó mayor confianza en la población²⁵.

Hasta aquí se hace necesaria una segunda carga de cemento: **sustento jurídico bis, o, el cómo se hizo.**

Margarita Chávez me preguntaba: ¿sabes por qué La Ley de Vivienda se la adjudican todos: SEDESOL, el PRD, el PRI, el PAN, los privados, las organizaciones civiles? Y, sin esperar respuesta, se contestó: “porque de todos ellos tiene algo, por lo cual la hacen propia, es una ley donde la participación se refleja”.

Aunque, una ley es pública y, ¿quién puede apropiarse de lo público? La respuesta viene de la definición misma de “público”: es lo común y asunto de todos, por lo tanto, quien puede apropiarse de lo público somos TODOS²⁶.

La Ley de Vivienda fue el factor fundamental para la articulación del “conjunto de propuestas, objetivos, decisiones y acciones de un gobierno cuyo fin es resolver una cuestión que la ciudadanía considera prioritaria”²⁷, o bien, de la política pública en una de sus definiciones. Todo el título séptimo de la Ley está dedicado a la Producción Social de Vivienda y fue la guía para formular la estrategia llamada de Producción Social de Vivienda Asistida y sus 3 líneas de acción: de posicionamiento, fortalecimiento y consolidación. Las mismas traducidas en procesos particulares, tales como: 1) la ejecución del proyecto piloto de financiamiento de 2007; 2) la profesionalización de las instituciones, tanto del

²³ Chávez, Margarita, entrevista personal, 22 febrero, 2013.

²⁴ cit. Por. Santín Del Rio, Leticia, (2012). *Sistematización de Experiencias de las Instituciones que Asisten a la Producción Social de Vivienda en México (PSV)*.

²⁵ *Idem*

²⁶ Programa de Profesionalización y Fortalecimiento para las OSC. 2012. *Estrategias de Incidencia de la OSC en las políticas Públicas*. México, D.F., 2012

²⁷ *Idem*

sector público, como de los sectores privado y civil, por medio de un programa jerárquico de capacitaciones; 3) la acreditación como desarrolladores y ejecutores sociales de vivienda para dar certeza a los usuarios, y cuyo proceso reconoce y fortalece la capacidad para generar alianzas; 4) la difusión, intercambio y muestra de presencia como Sector, por medio de los Encuentros Nacionales de Productores Sociales de Vivienda; 5) la aportación de datos relacionados con este modo de producción para el Sistema Nacional de Información.

Con relación a la participación se cumplió a cabalidad la Ley, toda vez que el “Capítulo VII. De la Concertación con los Sectores Social y Privado, en su Artículo 41 señala: “El Ejecutivo Federal promoverá la participación de los sectores social y privado en la instrumentación de los programas y acciones de vivienda”.

Así lo demuestra el Comité de PSV, creado con la aprobación de Consejo Nacional de Vivienda. El Comité fue uno de los medios desde el que se impulsaron los instrumentos para el desarrollo de la estrategia. El Comité está conformado por representantes de los sectores público, privado y civil, con 2 secretarías y 3 organismos descentrados, 2 Organismos Estatales de Vivienda, 2 Organismos Nacionales de Vivienda, 3 universidades, 1 colegio de profesionistas, 3 organizaciones de la Sociedad Civil, y la CONAVI; 17 representantes en total.

La arquitecta Margarita Chávez ha comentado refiriéndose a la concepción que priva en el medio gubernamental: “Me pedían El modelo, El prototipo, para sacar Los indicadores, porque ésa es la lógica de los administradores de gobierno. Yo no tenía nada de eso, los productos se fueron construyendo a partir de la diversidad en las participaciones en el Comité y los grupos de trabajo”.

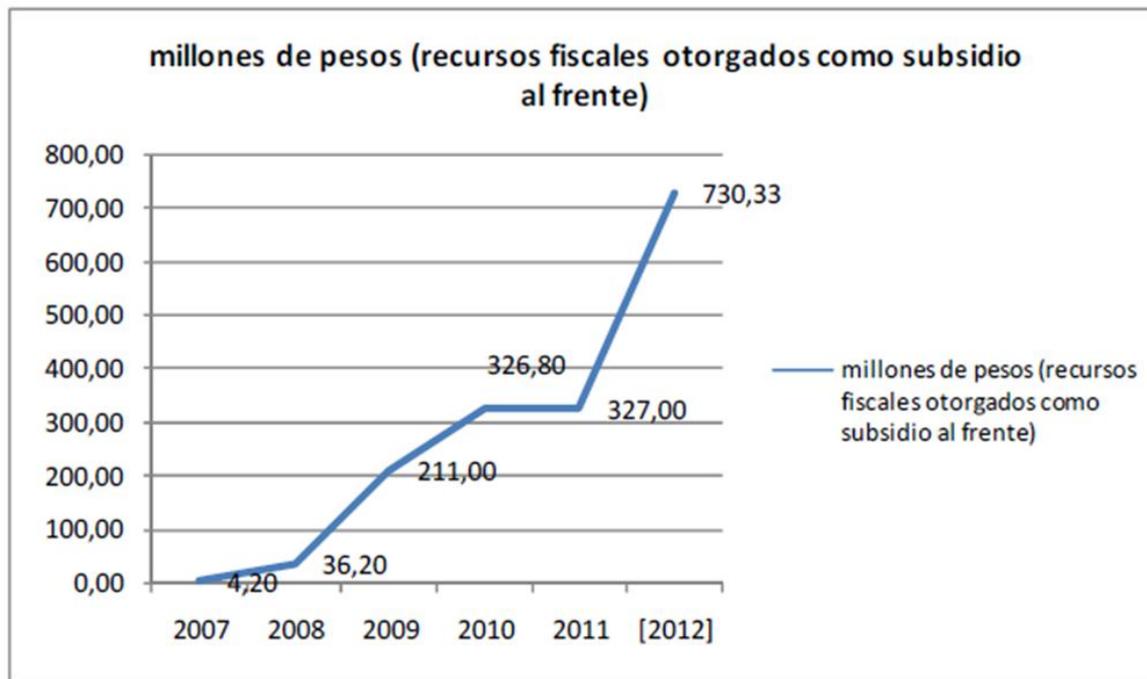
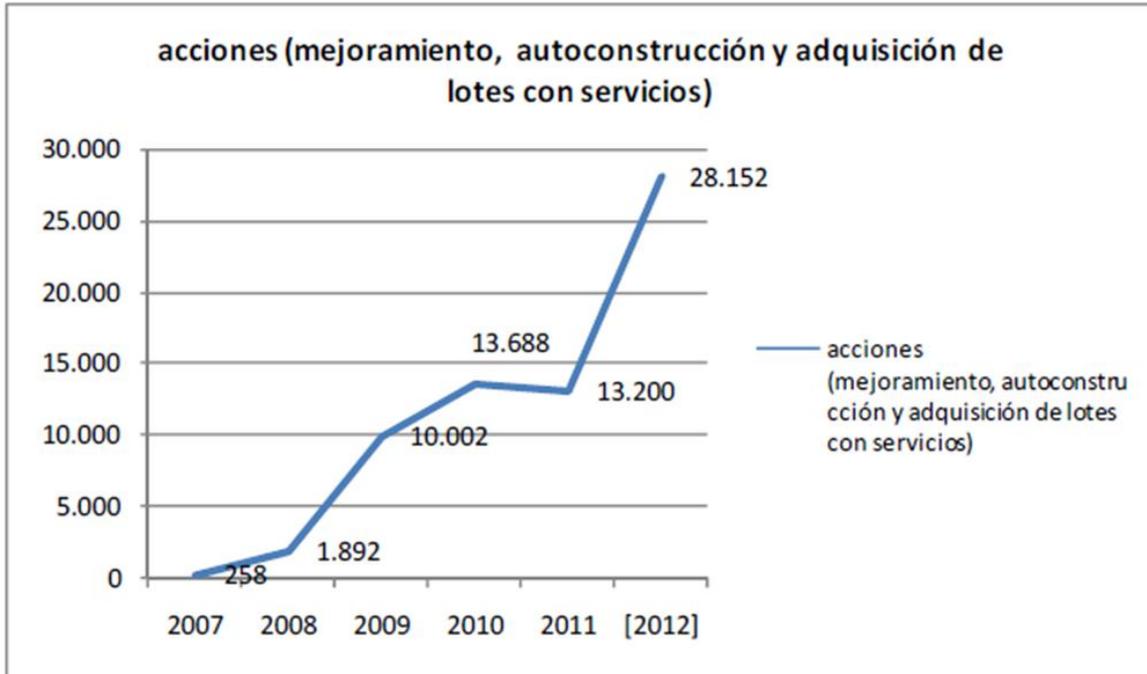
Este medio de participación desde el inicio compartió tareas con los grupos de trabajo, los cuales contaron con la intervención de expertos en disciplinas específicas, quienes contribuyeron a mantener una visión integral. Así mismo se les acompañó por mecanismos, tales como, las mesas de trabajo con asuntos específicos; son ejemplos, los temas relacionados con el financiamiento, el glosario de términos o la capacitación en sus vertientes de inducción, básica y para diplomados.

Para terminar pasaremos lista a algunos elementos involucrados en la participación y su posibilidad de eficaz verificación, la referencia será la experiencia aquí narrada:

Factores Internos ²⁸		Factores Externos	
Democracia interna de la organización y/o institución	SI	Apertura democrática de autoridades y servidores públicos.	SI
Disposición de interactuar con las instancias de gobierno de manera constructiva.	SI	Voluntad política para el diálogo y la participación social.	SI
Disposición de construir y/o fortalecer alianzas.	SI	Acceso a las personas con poder de decisión y otros actores clave.	SI
Ubicación de la incidencia en objetivos de corto, mediano y largo plazo.	SI	Avance en la equidad social, económica y cultural.	SI
Conocimiento del contexto o entorno prevaeciente.	SI	Opinión pública y generación de corriente de opinión favorables a la participación de diferentes organizaciones y/o instituciones	SI
Conocimiento del funcionamiento de los espacios de decisión donde se promoverá la iniciativa	SI	Transparencia y acceso a la información pública	SI
Manejo de información y capacidad de investigación.	SI	Descentralización de las decisiones de gobierno para la incidencia local	SI
Acuerdos claros entre las personas/organizaciones y/o instituciones que impulsan la iniciativa	SI		
Disponibilidad de recursos económicos y humanos	SI		

Gráfico 1 (arriba) y Gráfico 2 (abajo)²⁹

²⁸ *Idem*



²⁹ Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la tabla "Desarrollo de la Estrategia". Chávez, Margarita. (2012). *Taller de Inducción. Necesidades de Vivienda en México. Cuernavaca, Morelos, 09 Octubre, 2012*. Nota: las cifras referentes a 2012 son al cierre preliminar.

El Pan Estratégico del INFONAVIT 2000-2012

Lic. María del Rosario Valencia Salcedo³⁰

INTRODUCCIÓN

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

En la Ley se estableció que los empresarios destinarán un porcentaje del salario del trabajador para constituir un fondo, con la finalidad de que los trabajadores tengan la posibilidad de adquirir un crédito de carácter social para comprar una vivienda. El autor de esta fórmula fue Ernesto Fernández Hurtado.³¹

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

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

ANTECEDENTES DE LA TRANSFORMACIÓN ESTRATÉGICA DEL INFONAVIT

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

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

³⁰ Facultad de Derecho, UNAM

³¹ Entonces Director del Banco de México.

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

Comenta Jesús Silva-Herzog entonces Director General, que no fue un inicio fácil: "...el instituto nació con una expectativa exagerada y equivocada. En todos los tonos y por todas las voces se anunció que el instituto haría 100 000 casas en su primer año, con el afán de vender un programa de gobierno, se exageraron sus posibles beneficios...".³²

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

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

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

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

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

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

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

³² SILVA-HERZOG F., Jesús, Para entender el Infonavit, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Nostra Ediciones, México-España, 1ª. Edición, 2009. p. 28.

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

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

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

Tercera etapa (2000-2012): El proceso de transformación continuó con la implementación de un nuevo modelo técnico operativo que tiene por objetivo fortalecer financiera, operativa y tecnológicamente al Instituto, apoyado en importantes reformas legislativas y en un trabajo de reingeniería de procesos y la implantación de diversas plataformas con tecnología de punta. Se incentivó una cultura laboral basada en obtener buenos resultados y la excelencia en la prestación del servicio. Es importante señalar que para septiembre del 2012, la planta laboral era de 3886 empleados.³³

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

EL PLAN ESTRATÉGICO DEL INFONAVIT 2000-2012

A partir del 2001, Victor Manuel Borrás Setién es nombrado Director General del Infonavit y junto con su equipo de trabajo han llevado a cabo una reestructuración a fondo de la institución.

Entre los principales problemas que enfrentó la nueva administración se encontraban: la incertidumbre que había entre los actores del sector de la vivienda; disminuir el déficit de vivienda; atender a los derechohabientes de menores ingresos; reducir la cartera vencida y aumentar la recaudación fiscal; fomentar la participación de la banca privada en el mercado hipotecario para dar mayores opciones a los derechohabientes; asegurar el valor del ahorro de los trabajadores; fortalecer el ejercicio de la transparencia y acceso a la información; introducir sistema de gobierno corporativo; la autonomía del Instituto; y, desburocratizar las operaciones.³⁴

³³ Fuente Transparencia-Infonavit.

³⁴ CERDÁN Verástegui, Alonso et. Al., "La reforma en marcha, 2001-2006" artículo contenido en El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2009, El Colegio de México, 2ª. Ed., México, 2010. p. 116 y ss.

Los lineamientos de la nueva cultura laboral quedaron comprendidos en el documento “Nuestros Principios y Valores de Actuación”,³⁵ mismo que desde el año 2003 señala las directrices que deberán observar todos los que laboran en el Infonavit como; integridad, honradez, respeto, eficacia, nacionalismo cultural, vocación al servicio, aprendizaje y transparencia, entre otros.

Las características de dirección estratégica, de supervisión y control corporativo,³⁶ por parte de los órganos de gobierno y de apertura, transparencia y acceso a la información por parte de los órganos ejecutivos, fueron adoptadas por la nueva administración y se plasmaron en las reformas a la LINFO publicadas en el DOF, el del 1º de junio del 2005.

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

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

Para concluir, resultan interesantes los conceptos que sobre gobernanza corporativa se han dado en la OCDE,³⁷ debido al perfil que en los últimos sexenios han tomado las directrices del Infonavit, que, si bien se han apartado del concepto de gobernanza social, característica fundamental en la naturaleza del organismo, si han servido como punto de partida para la recuperación financiera que según los últimos informes ha tenido la institución.

³⁵ Fuente Infonavit-Biblioteca digital.

³⁶ “...De acuerdo con el programa de investigación sobre gobernanza corporativa en países en vías de desarrollo y economías emergentes de la OCDE, las instituciones de gobernanza corporativas se dividen en dos tipos, las orientadas asegurar una adecuada supervisión y control corporativo, y las orientadas a la apertura, transparencia y acceso a la información de la corporación...” Omán, Charles, “Corporate Governance and National Development”, ob. Cit. por CERDÁN Verástegui, Alonso, op. Cit. p. 132.

³⁷ Fuente: OCDE MÉXICO: “...En un sentido amplio, se refiere al conjunto de instituciones tanto públicas como privadas, incluyendo las leyes, regulaciones y prácticas de negocio ampliamente aceptadas que gobiernan la relación, en el marco de una economía de mercado, entre los empresarios y altos directivos de una corporación, por un lado, y aquellos que invierten en la corporación, por el otro.” Ponencia presentada por Gabriela Ramos: “El reto de la gobernanza corporativa en México y América Latina”. Directrices de la OCDE para empresas multinacionales, México, 1º de abril del 2003.

La nueva cultura laboral llegó hasta el Contrato Colectivo de Trabajo del Infonavit,³⁸ como consecuencia del establecimiento de relaciones de colaboración entre la dirección y los líderes sindicales.

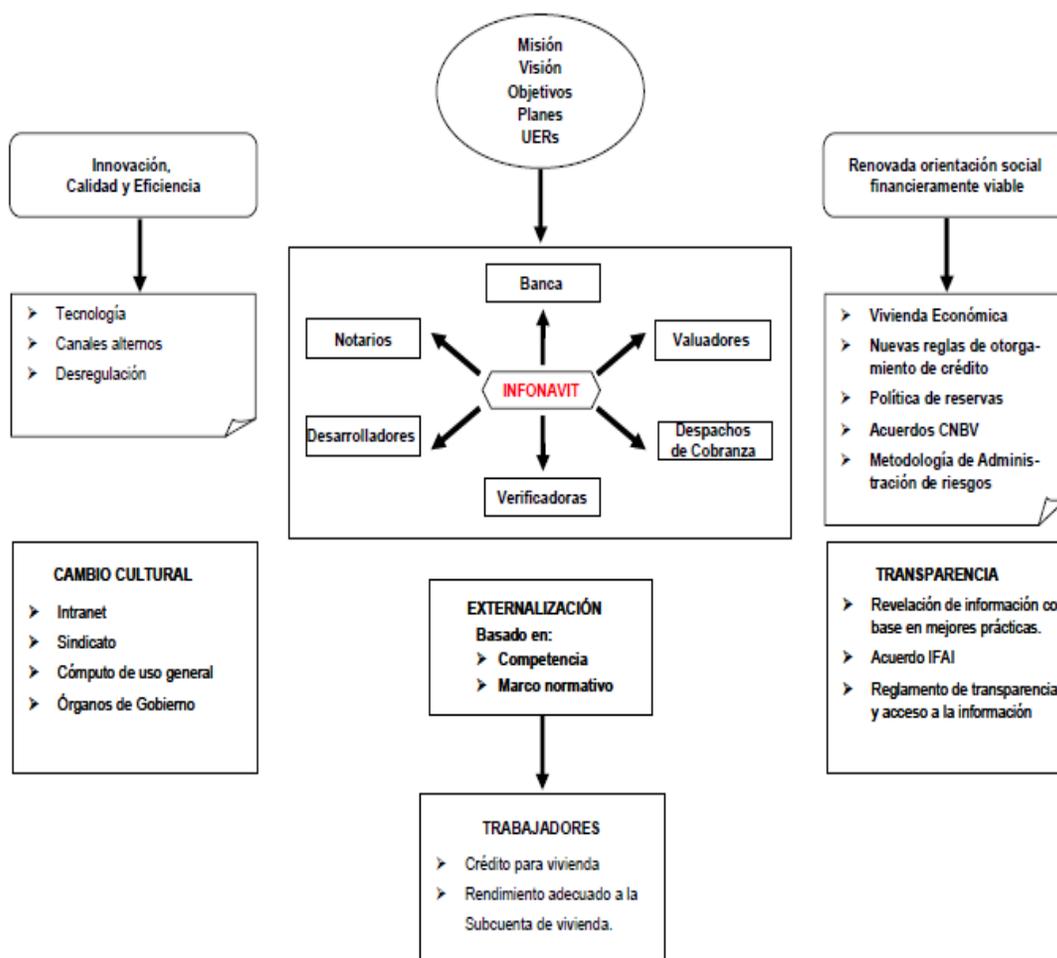
El Convenio es considerado por conocedores de la materia como un auténtico ejemplo de coordinación de actividades sindicato-autoridades, en un país caracterizado por las amenazas de huelga e innumerables conflictos y protestas sindicales.

En 2001, eran 5.9 millones de derechohabientes totales, de los cuales 2.7 requerían vivienda,³⁹ enfrentándose la institución a un gran reto, el superar los 185 mil créditos que venía entregando la institución cada año.

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

³⁸ Del 1º. De febrero del 2008. La última revisión del 3 de febrero del 2012, mantiene los mismos lineamientos. Fuente: Infonavit.

³⁹ Fuente: Portal Infonavit, Plan Financiero 2012-2016, “Una Agenda Estratégica Institucional”, p.7



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

Visión de largo plazo

Renovada orientación social, financieramente viable

Innovación, calidad y eficiencia

Externalización: Infonavit Ampliado

Cambio cultural

⁴⁰ Fuente: Infonavit, Bitácora de Transparencia, Líneas Estratégicas de la Dirección General, 31 de diciembre de 2006. P.10

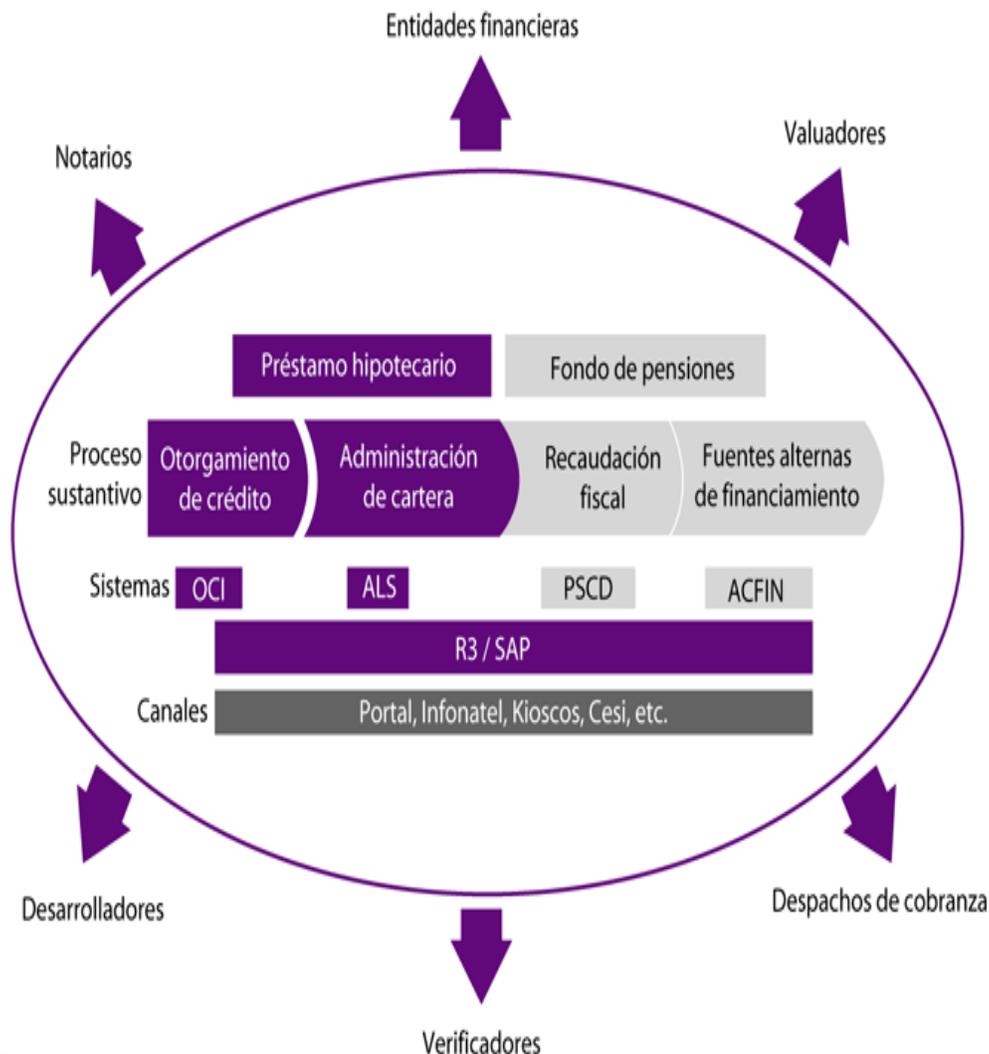
Transparencia

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

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

MODELO OPERATIVO DEL INFONAVIT⁴¹

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



⁴¹ Fuente: Infonavit, Plan Financiero 2012-2016.

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

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

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

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

El Tablero de Gestión Estratégica⁴² es un instrumento de control implementado en el Sistema de Planeación y Gestión Estratégica. Contempla las metas y asegura la ejecución de las actividades de conformidad con las funciones de cada área. A partir del 2009, los informes anuales del Infonavit contienen el TGE con el cumplimiento de metas y los reportes de vivienda sustentable.

Hasta 2001, se abre el primer Portal de Internet con acceso a los trabajadores. Para 2005, el servicio se integró a la Coordinación de Canales de Atención, de reciente creación. Se implantaron dos nuevos canales digitales: los mensajes vía celular SMS y el formato de información para dispositivos móviles.⁴³

Con las reformas constitucionales al artículo 6º constitucional que garantiza el derecho a la información, posteriormente en 2002 con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las

⁴² Fuente: Infonavit-Informe Anual de Actividades 2011.

⁴³ Fuente: Bitácora de Transparencia- Canales de Servicio, Mantener a la vanguardia los canales de atención, actualizado al 8 de diciembre del 2009. p. 20.

reformas publicadas en DOF el 1º de junio de 2005, se expidió el primer Reglamento de la materia.⁴⁴

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

Implicaciones del Programa Nueva Visión Infonavit

A partir del 2007, las directrices del modelo operativo se ven influenciadas por la corriente de vivienda sustentable, que busca mejorar la calidad de vida de los trabajadores con un innovador enfoque a través del Programa Vivir Infonavit, que tiene como objetivo la creación de espacios sustentables, competitivos y humanos, soportado por tres ejes: vivienda, entorno y comunidad.⁴⁵

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

Este Programa se integra de cuatro dimensiones: comunidad entendida como un conjunto de vínculos sociales que facilitan la cooperación y la solidaridad entre los vecinos; entorno como un conjunto de características que hacen a un territorio apto para el desarrollo de infraestructura social básica; vivienda que implica el compromiso del Instituto de otorgar vivienda que mejoren la calidad de los trabajadores; y, “Ser Infonavit” entendido como un proceso para crear conciencia en el trabajador y su familia del valor de sus casas como parte de su patrimonio.

⁴⁴ Reglamento de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en Materia de Transparencia y Acceso a la Información, publicado en el DOF el 12 de diciembre del 2005.

⁴⁵ Fuente: Infonavit: Plan Financiero 2012-2016.

La estrategia de Infonavit para mejorar la calidad de vivienda y la calidad de vida se desarrolla en tres ejes que tienen diferentes iniciativas



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

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

La creación de mecanismos de evaluación institucional para medir los índices del cumplimiento de los objetivos de la vivienda sustentable para mejorar la calidad de vida de los trabajadores, ha tenido atención especial, es el caso de la Evaluación Cualitativa de la Vivienda y su Entorno (ECUVE), programa desarrollado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Consejo Nacional de Vivienda, identifica y califica los elementos de calidad de vida, sustentabilidad de la vivienda, su entorno social y urbano.

CONCLUSIONES

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

Las opiniones al respecto son encontradas, Silva-Herzog señala: “En los primeros años de labores del instituto fue frecuente otorgar créditos por encima de la capacidad de pago, lo cual...condujo a un incremento enorme de la cartera vencida, que, incluso, puso en riesgo la misma supervivencia de la institución...La cartera vencida alcanzó niveles superiores a 40 por ciento en 2000...A partir de 2004, además, se empezaron a utilizar despachos externos de cobranza, que si bien elevaron las recuperaciones, ha dado lugar a serias inconformidades de los usuarios en varias partes del país que juzgan estos esfuerzos como ajenos a la función social del instituto y se quejan de hostilidad y abusos.”⁴⁶

A estas críticas se sumaron otras, que han cuestionado por su parte el número de viviendas abandonadas en el país que ya llega a 5 millones,⁴⁷ que por diversas razones no han podido habitarse o sus moradores decidieron dejarlas en la búsqueda de lugares cercanos a sus centros de trabajo, escuelas, centros de salud, comercios y otros servicios. Problemática que enfrenta actualmente no sólo el Infonavit, sino otras instituciones que en coordinación con los tres niveles de gobierno deberán replantearse la construcción zonas habitacionales integradas a lo que actualmente se conoce como ciudades en bloque.

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

⁴⁶ SILVA-HERZOG, op. cit. p. 54.

⁴⁷ Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010.

Política de Vivienda y Municipios

Dra. Alicia Ziccardi y Dr. Arsenio González Reynoso⁴⁸

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 esta ponencia 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 años ochenta, reconoció el derecho a una vivienda digna y decorosa en el artículo 4º de la Constitución de 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.

I.- 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 Estado regulador y rector de la acción

⁴⁸ Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad - Universidad Nacional Autónoma de México

habitacional; sin embargo este sistema institucional de vivienda se transformó profundamente a partir de 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).

En el nivel estatal, los organismos regionales de vivienda (OREVIS), son dependencias de las administraciones públicas locales competentes en materia de vivienda. Se trata de entidades paraestatales que adoptan la figura de organismos descentralizados o de organismos desconcentrados. Con la excepción del estado de Puebla, todas las entidades federativas tienen un organismo específico en materia de vivienda, con distintas denominaciones. En total existen 21 institutos, 7 comisiones, 1 consejo, 1 promotora y 1 inmobiliaria. Cabe mencionar los casos de Campeche, Chihuahua, Durango, Baja California, Jalisco, Guerrero, Tamaulipas y Tlaxcala donde los institutos cuentan con atribuciones integradas en esta materia. También es importante señalar que en el ámbito municipal recientemente se han creado algunos organismos de vivienda, pero aún son muy escasos. Podemos mencionar los institutos municipales de la vivienda de Guadalajara, Morelia, Culiacán, Durango, Irapuato, León, Silao, entre otros.

El sistema nacional de vivienda también está integrado por la banca, las sociedades financieras de objeto limitado (SOFOL) y las sociedades financieras de objeto múltiple (SOFOMES) que intervienen en el otorgamiento de los créditos puente para la construcción 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 a partir de 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.

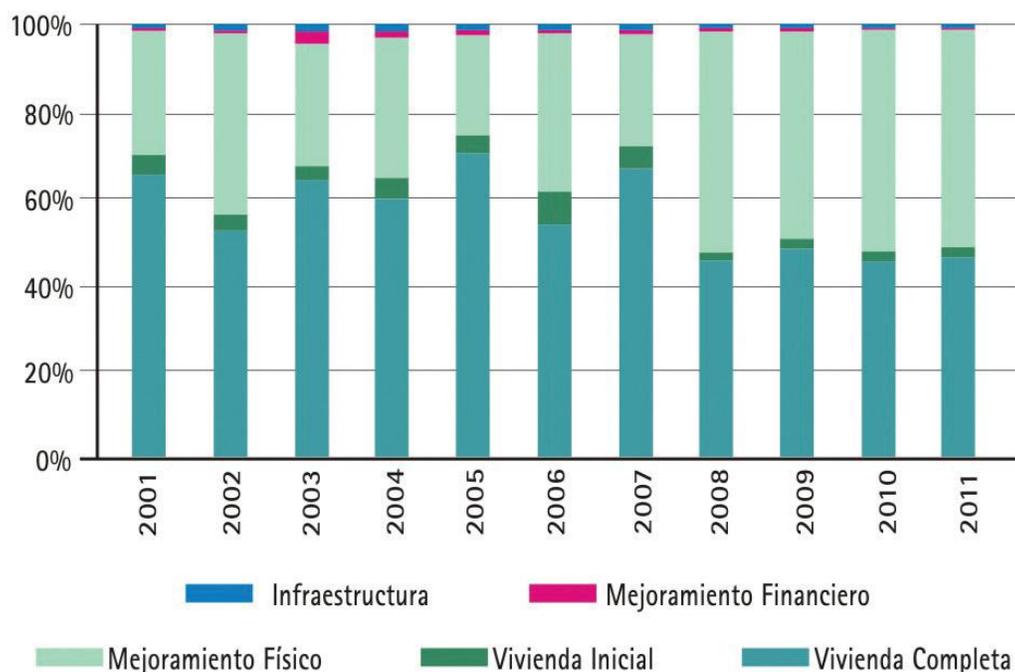
b) La evaluación de la política habitacional 2000-2013

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 el 5.7% de departamentos en edificios. El 69% de las viviendas 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 el “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 Comisión Nacional de Vivienda (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 once años ha pasado de representar el 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 PUEC-UNAM (2013) con datos de 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)

II.- *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 (IMPLAN) 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 Institutos Municipales de Planeación 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 el año 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, que son: 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 estas (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
Cauhtémoc	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 (2012) La expansión de las ciudades, 1980-2010.

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 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 5 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 Norte (111,482), Juárez, Chihuahua (111,103), Puebla, Puebla (72,446), Mexicali, Baja California Norte (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 el 25.73% del total nacional de viviendas particulares y el 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 5 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 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, 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 adultos mayores que podrían reducir su espacio habitable y obtener un mayor ingreso para su manutención.⁴⁹ 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 incluirlos 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 generan por el corto período 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 en situación de precariedad laboral como apoyar el mejoramiento a 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 Distrito Federal, 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).

⁴⁹ 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).

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 al 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.

Referencias

- Cabrero Mendoza, Enrique (2004). "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?", Revista 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. México: CONAVI.
- (2012b). Datos de vivienda nueva por municipio, 2007-2011. México: CONAVI.
- Coulomb, René y Martha Schteingart (Coords.) (2006). Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy. México: Miguel Ángel Porrúa, UAM-Azcapotzalco; Cámara de Diputados, LIX Legislatura. 551 p.
- 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. México: Miguel Ángel Porrúa, UAM-Azcapotzalco; Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- 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. México: pp. 389-444. Miguel Ángel Porrúa, UAM-Azcapotzalco; Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- 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. México: UAM-Xochimilco; Miguel Ángel Porrúa.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010). Censo de Población y Vivienda. México: 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. México: pp. 133-144. Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad: El Colegio de la Frontera Norte: IGLOM,
- Ortiz, Enrique (2012). Producción social de la vivienda y el hábitat. “Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales”. México: Hábitat International Coalition, América Latina (HIC-AL).
- Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (2013) Perfil del sector vivienda en México, México: PUEC-UNAM, ONU-Habitat y CONAVI.
- Rolnik, Raquel (2012). Informe de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, 67a sesión (10 de agosto). Asamblea General. United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). Disponible en línea: 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. Número Uno Noviembre 2011, pp. 66-72
- 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. México: Miguel Ángel Porrúa, UAM-Azcapotzalco; Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Secretaría de Desarrollo Social (2012). “La expansión de las ciudades 1980-2010”. México 135 ciudades. México, D.F. SEDESOL.
- Guillén Tonatiuh y Ziccardi, Alicia (coord) (2004), Innovación y continuidad en el municipio Mexicano. Análisis de las reforma municipal en 13 estados de la república. IISUNAM, Miguel Angel Porrúa, México. 541 páginas.