

## EL PROBLEMA DE LA INDUSTRIALIZACIÓN DE LA VIVIENDA EN MÉXICO. UNA APROXIMACIÓN AL TEMA.

Dra. Esther Maya

Dr. Jorge F. Cervantes Borja.

Los autores son Profesores-Investigadores del Centro de Investigación y Estudios de Posgrado. Facultad de Arquitectura. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México, D.F.

*El trabajo que aquí se presenta, producto de una investigación más amplia sobre la calidad de la vivienda y de los conjuntos urbanos que se construyen en México, pretende ser una reflexión acerca del problema de la vivienda de interés social, fundamentalmente la dirigida a los sectores de bajos recursos económicos que se han visto perjudicados por la presencia del mercado inmobiliario y la retirada del Estado mexicano que visualizan la vivienda más como un producto financiero y no como un bien que proporcione ciertos niveles de satisfacción al grupo humano que la habita.*

*This work we present is the result of a wider research about the housing quality and the urban complexes built in Mexico. This pretends to be a reflection of the dwelling who targets mainly the low resources population, who had been affected by the presence of the real estate market and the withdrawal of the Mexican State, which visualizes housing more like a finance product and not like a good that gives certain satisfaction levels to the human group who dwells it.*

Palabras clave: vivienda de interés social, política de vivienda, calidad de la vivienda, conjunto habitacional.

Dwelling, housing quality, dwelling police, urban complexes

(Esther Maya) mail. [guershon123@yahoo.com.mx](mailto:guershon123@yahoo.com.mx) [esthermaya@hotmail.com](mailto:esthermaya@hotmail.com)

Tema de interés: “habitación popular y mercado inmobiliario.

### ANTECEDENTES.

*.La industria de la construcción y la producción de vivienda.*

La vivienda sigue siendo uno de los principales bienes de consumo fundamentalmente para numerosos sectores de la población que, en México, aun carecen de una vivienda adecuada a sus necesidades. Se trata de sectores de población de bajos recursos económicos, quienes han tenido que recurrir a procesos informales de producción de vivienda dentro de lo que se ha denominado como la “autoconstrucción”. Así mismo, y dentro de un proceso formal de producción de vivienda, han participado otros sectores, destacando la relevancia que ha tenido el Estado mexicano y, recientemente, la empresa privada

En México, la producción de vivienda en general ha estado muy ligada a un sector muy importante de la economía como lo es el sector de la construcción, representado por la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CMIC) y que agrupa a un conjunto de empresas constructoras con distintas especialidades, cuyo principal mercado es la construcción de obras para el gobierno federal y los organismos descentralizados. Desde su creación ejerce una relación directa con los organismos del Estado, actuando como un importante interlocutor entre el Estado y las empresas que representa. (Ziccardi:,1992, 255).

Esta industria resuelve el acceso a ciertos insumos básicos para la producción de bienes inmuebles tales como: la tierra y otros insumos de la construcción como el cemento, la arena, la grava, la arcillas, etc., que constituyen componentes indispensables de los procesos tecnológicos empleados actualmente por la propia industria. (Ib., p.40), a través de empresas dedicadas a su producción.

Con respecto a la vivienda, algunas empresas han participado activamente en la producción de elementos constructivos, que permiten reducir los costos de producción de la vivienda y el valor final de la misma.

Los constructores-promotores forman parte de éstos agentes y, su interés radica en la creación de nuevos valores de uso (construyendo edificios y viviendas), con el propósito de conseguir valores de cambio que les procure rentabilidad y ganancias.

Ubicados (los constructores-promotores) dentro de la esfera de la producción, intervienen en todo el proceso de desarrollo de las viviendas, desde la adquisición de la tierra, su construcción y venta hasta, en algunos casos, actuar como entes financieros.

En México, el sector de la construcción vinculado con la producción de vivienda de interés social, ha requerido permanentemente de financiamiento público que le permita producir vivienda particularmente la dirigida a los sectores medios y de bajos recursos económicos. Financiamiento mediante el cual, cubren las diferentes etapas ligadas con la producción de vivienda, que van desde la adquisición del terreno y su urbanización hasta la construcción y comercialización de las viviendas. En la actualidad este sector se ha definido como un importante agente en la producción de vivienda.

La actividad inmobiliaria en México, ha estado vinculada a las políticas y a los programas habitacionales que el Estado ha generado. Surgió a comienzos de los años sesenta junto con el Programa Financiero de Vivienda (PFV), que con el apoyo del Estado permitió canalizar la producción de vivienda fundamentalmente a los estratos medios de la población urbana.

Por otro lado, el crecimiento demográfico que experimenta México ya desde décadas anteriores, poco a poco fue amplificando la demanda de vivienda, lo que provocó el interés del promotor por participar en la generación de un bien necesario para el conjunto de la sociedad.

El tipo de vivienda producida fue determinante en el crecimiento urbano de las ciudades dentro del territorio mexicano, (especialmente al interior de la zona metropolitana de la ciudad de México), por la gran cantidad de fraccionamientos que lentamente se han ido desarrollando sobretodo en las periferias de la urbe.

Un aspecto importante para el actual promotor de vivienda es el relacionado con la producción de “vivienda económica”, en base a los esquemas financieros que tiene establecido el Estado. Por lo tanto han visto como una oportunidad, el hecho de que las políticas de vivienda estatales favorezcan la producción de vivienda destinada a tres salarios mínimos, siempre y cuando se les apoye con esquemas financieros dirigidos a la producción de este tipo de vivienda.

## LA VIVIENDA EN MÉXICO.

México, como la mayoría de los países latinoamericanos, padece un enorme déficit de vivienda, particularmente la que reclaman los sectores más pobres del país. Y es así porque, a pesar de que se ha incrementado la oferta habitacional en los últimos años, el nivel de ingresos de las clases populares se ha reducido significativamente, lo que dificulta las posibilidades de obtener una vivienda.<sup>1</sup>

La llamada vivienda de interés social ha sido definida de muchas formas: como bien de uso que debe satisfacer las necesidades habitacionales de sus ocupantes, como un bien económico que depende de un precio de producción y de un valor de adquisición o compra; es decir como mercancía supeditada a las reglas del mercado. De esta forma, la vivienda está determinada mas por una cuestión de tipo financiera que ignora las necesidades reales que tiene la población para acceder a este bien.

.En México, las actuales condiciones económicas han *empeorado* la situación económica y social de las clases populares, que se manifiesta, entre otras cosas, en un desempleo por arriba del 5% y el deterioro de sus niveles de ingreso, afectando notablemente las posibilidades de adquirir una vivienda por parte de los sectores medio y bajo recursos de la población. Según el Censo General de Población y Vivienda, actualmente el 63.2% de la población ocupada percibe hasta 2 salarios mínimos; el 14.6% tiene un ingreso de 2 a 3 salarios mínimos, el 10.8% de 3 a 5 salarios mínimos y sólo el 7.9% obtiene ingresos mayores a 5 salarios. Por otro lado, un 3.5% de la población ocupada que equivale a 1.4 millones de trabajadores<sup>2</sup> no especificó su nivel de ingreso.

---

<sup>1</sup> La actual administración (2000-2006) reconoce un rezago habitacional de 4 millones 290.665 viviendas. México: Secretaría de Desarrollo Social. Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006.

<sup>2</sup> Fuente: México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); Censos generales de población y vivienda; Censo General de Población y Vivienda, 1995; Resultados preliminares del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

Es, precisamente, este 63.2% de la población la que demanda vivienda popular a través de las formas de financiamiento que el Estado mexicano ha creado para pagar la vivienda en un plazo de 15 a 30 años. Sin embargo este sector de población es atendido escasamente por los organismos públicos y sus posibilidades de acceder a créditos de instituciones financieras es casi nulo.

De acuerdo a la población estimada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), se calcula que para el año 2010, el país requerirá un total de 30.1 millones de viviendas. Lo anterior significa que, si actualmente el parque habitacional es de 21.9 millones de viviendas, se requiere que durante la próxima década se construyan 8.2 millones de viviendas con un promedio anual de 745.000 viviendas, sólo para satisfacer las nuevas necesidades.

Es por esta razón que la llamada vivienda de interés social, originalmente construida para población trabajadora de hasta tres salarios mínimos, hoy día se ha vuelto inaccesible a este sector de población. La misma está siendo dirigida a la población que percibe entre tres y cinco salarios mínimos, y, para atender a la población de menos de dos salarios mínimos, se creó la vivienda popular o progresiva.

#### CUAL HA SIDO EL PAPEL DEL ESTADO MEXICANO EN LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL?

El Estado mexicano ha tenido una participación muy singular tanto en el problema de la vivienda como en el proceso de desarrollo urbano en general del país. Frente a un crecimiento desordenado e irregular que padecen la mayoría de las ciudades en México, el Estado tuvo diferentes formas de intervención. En ocasiones pretendió reprimir la llamada “urbanización espontánea” (surgida como consecuencia de la ilegalidad en la ocupación de terrenos periféricos) y, posteriormente, cuando modificó su actuación atendiendo las condiciones urbanas de estos asentamientos y consolidando algunas colonias bajo estrategias políticas clientelares, articuladas con la creación de mecanismos de regularización y dotación de servicios urbanos.<sup>3</sup>

La retirada del Estado de la producción de vivienda tiene muchas caras. Una de ellas tiene que ver con la modificación del marco legislativo y normativo y con la transformación de los organismos de vivienda orientados a la desregulación del sector habitacional dándole un giro importante al papel del Estado (Mexicano) encaminado a las “estrategias facilitadoras” (Puebla:2002).<sup>4</sup> Reformas que han estado vinculadas con los propios lineamientos del Banco Mundial, que destacan “el papel del gobierno en el desarrollo a la propiedad y la simplificación respectiva a los mercados de la tierra urbana” (Banco Mundial, 1994 citado por Puebla, ib.,24).

Fue durante la década de los sesenta, cuando el Estado mexicano buscó un modelo económico que estimulase la demanda interna. En este contexto, la producción de vivienda fue vista como una fuente generadora de empleo y demanda interna en virtud de lo cual, se optó por elevar la construcción de viviendas independientemente de los efectos macroeconómicos que trajera consigo tal decisión.

No obstante, los esfuerzos realizados por parte del Estado no fueron suficientes; pues entre 1951 y 1960, el sector público sólo participó con el 5.4% como agente productor de vivienda; el sector popular con el 65.8% y el privado con el 28.8%. Entre 1960 y 1970 las cifras variaron a 9.3%, 63.9%, y 26.8% respectivamente, dando un ligero incremento en su participación por parte del sector público. (Maya:1999).

Es así como el Estado mexicano comienza a dirigir una serie de políticas de vivienda que, convertidas en programas habitacionales, tratan de dar respuesta a las necesidades de vivienda que reclaman los sectores más pobres de la sociedad mexicana. Inicia así, un tipo de producción de vivienda llamada de “interés social”, (o vivienda popular) que consolida mediante apoyos económicos provenientes de organismos como la Alianza para el Progreso y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

De esta forma, el Estado asume un importante papel en el financiamiento de la vivienda pública y, en ocasiones, también actúa como promotor al llevar a cabo la organización de programas de vivienda sobre sus propios terrenos, en donde la ejecución de la obra queda en manos de empresas inmobiliarias grandes y medianas.

#### UN POCO DE HISTORIA DE LA VIVIENDA EN MÉXICO.

---

<sup>3</sup>Para tal propósito, en 1974 se creó la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), hoy día considerado como el programa de regularización de la propiedad urbana “más amplio y duradero del mundo” (Azuela:2000).

La historia de la producción de la producción de vivienda, por parte del Estado mexicano, se remonta hasta la década de los años cuarenta del siglo pasado (XX), con la ejecución de algunos proyectos habitacionales dentro del marco de los derechos consentidos a una burocracia vinculada con instituciones de seguridad social. Fueron programas de vivienda que marcaron el antecedente para la creación de los actuales *fondos habitacionales* de mayor envergadura que, con algunas variaciones y modificaciones, se han ido adaptando a las políticas habitacionales que, hoy, rigen en México.

Más adelante, en los años cincuenta, se creó el Instituto Nacional de la Vivienda que canalizó sus acciones a todos aquellos individuos que no están cubiertos por los sistemas tradicionales de seguridad social (Connolly:1975,28). Durante estos mismos años, el lento desarrollo económico del país se caracterizó por un desempleo abierto, como consecuencia del descenso de las principales ramas de la economía; lo que obligó al Estado a buscar la forma de reactivar la economía (sobretudo incentivando la industria de la construcción), para poder satisfacer las principales demandas sociales, entre ellas la vivienda. De este modo, en 1962 se modifica la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, con el propósito de canalizar los recursos de la banca privada hacia la producción de viviendas económicas. Legislación que permitió la penetración del capital monopólico financiero en el sistema de producción de la vivienda, bajo la forma de una cada vez mayor vinculación entre compañías inmobiliarias, promotores inmobiliarios, compañías de seguros y bancos. (Connolly, ib.)

En 1963 surge el Programa Financiero de Vivienda (PFV) compuesto por dos fideicomisos: el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario para la Vivienda (FOVI) el Fondo de Garantía y Apoyo a la vivienda de interés social (FOGA ya desaparecido), en respuesta al problema de la vivienda en México. Su función principal radica en dotar de crédito privado a considerables sectores de la población, pero fundamentalmente dirigieron sus acciones a satisfacer la demanda de los sectores medios de la población en México.

#### LA CREACIÓN DE FONDOS DESTINADOS AL PRODUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL –

Durante la década de los años setenta, el Estado mexicano constituye los principales “fondos destinados a la producción masiva de vivienda de interés social”, con la finalidad de diseñar programas de vivienda destinados a incrementar la oferta de vivienda para los sectores medios y de bajos ingresos en México. Se trata del Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), y el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Gobierno (FOVISSSTE) que, conjuntamente con el Fondo de Vivienda ligado a la banca (FOVI-BANCA), produjeron el 77.3% de las viviendas terminadas entre 1971 y 1976.<sup>5</sup>

Con la creación de estos fondos por parte del Estado, las políticas habitacionales en el país sufren una transformación de gran trascendencia. Es decir, durante los setenta, se institucionalizó una política habitacional dirigida a satisfacer la necesidad de vivienda de los sectores de población asalariada. De los fondos creados, el INFONAVIT es el que tiene una mayor cobertura a nivel nacional, por el tamaño de la población atendida y la cantidad de vivienda producida en el país.

El INFONAVIT ha dedicado la mayor parte de sus recursos financieros al financiamiento, construcción y promoción de vivienda nueva en grandes conjuntos habitacionales. Ha operado a lo largo de todo el territorio nacional dividido por delegaciones con representación en casi todos los estados del país.

Fue en 1987 cuando el INFONAVIT introdujo modificaciones en su sistema de financiamiento para adecuarlo a las condiciones de una economía inflacionaria de ese entonces. Entre otras cosas, el nuevo mecanismo financiero propuso que: *el precio de la vivienda financiada se traduce a su equivalente en un número de veces el salario mínimo vigente en ese momento, y la cantidad resultante constituye el monto del crédito.*, prevaleciendo ya, desde entonces, la dimensión económica asignada a la vivienda, desdeñando la importancia atribuida a la calidad y tipo de vivienda que se está ofreciendo.

A su vez, fueron creadas, algunas instituciones encargadas de dotar vivienda a los no asalariados, ubicados en las periferias de las ciudades, en terrenos sin servicios públicos y con vivienda precaria terrenos que, paulatinamente, fueron regularizados, se les proporcionó servicios urbanos (agua, luz, drenaje) y posteriormente fueron convertidos en colonias populares.

---

<sup>5</sup>Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). “Estadística de Vivienda. Producción de vivienda del sector público, 1971-1986”.

En 1981, surge el Fondo Nacional de Habitaciones Populares FONHAPO como un fideicomiso que atiende la demanda de vivienda de sectores de población asalariada que percibe hasta 2.5 veces el salario mínimo regional y que no posean propiedad inmobiliaria en la localidad en cuestión.<sup>6</sup>, utilizando fondos financieros del Banco Nacional de Obras Públicas.<sup>7</sup>

Fue la época del llamado “Estado benefactor” cuyo propósito era mejorar las condiciones de vivienda de los sectores asalariados y medios de la población en México. Los programas estatales de vivienda fueron subsidiados y considerados como una prestación para la clase trabajadora (Puebla: 2002, p.22).

No obstante los esfuerzos realizados por el Estado el problema de la vivienda sigue siendo una necesidad aún no resuelta, particularmente, entre aquellos sectores de población cuyos exiguos salarios, su inestabilidad laboral o falta de trabajo, difícilmente los puede convertir en sujetos de crédito de estas instituciones, tanto en lo referente a la adquisición de préstamos (o créditos) para la obtención de una vivienda, como la posibilidad de acceder a un predio urbano.

De esta manera, el Estado en México ha jugado un papel importante en la “resolución del problema de la vivienda”, como regulador de la circulación de la misma o bien participando en su producción. Esto es, ya sea como agente financiero o como productor directo de la vivienda de interés social, el Estado ha beneficiado significativamente a sectores de población con solvencia económica que tienen acceso a los programas públicos de vivienda o a la vivienda que produce el sistema inmobiliario capitalista con financiamiento estatal.

### ¿Y EN LOS NOVENTA, COMO INTERVIENE EL ESTADO MEXICANO?

Los años noventa se inician con marcadas políticas económicas que propugnan por la retirada (o disminuida) intervención del Estado en las políticas orientadas a satisfacer las demandas que provienen de los sectores populares. La década se inicia con una marcada pérdida de centralidad de los estados en general que, a su vez, se refleja en la pérdida de soberanía y la aparición de nuevos actores en el escenario internacional.

El llamado sistema económico neoliberal empieza a operar en las políticas habitacionales dictadas por organismos como el Banco Mundial, que reorienta las funciones del Estado hacia la conformación de un Estado más eficaz y adecuado para el logro de los fines que busca el capital local vinculado con los intereses económicos de capitales internacionales.

En parte, esta medida tiene que ver con los tiempos de globalización que caracterizan a la mayoría de los sistemas económicos, alrededor de lo cual han surgido algunos cuestionamientos en torno a la figura del Estado: se fortalece, se debilita, o bien se extingue desapareciendo y, como institución, se vuelve poco relevante (Soto, et.al: 2000). Cuestionamientos que provienen de diversos enfoques; pues, para algunos la debilidad del Estado se articula con el surgimiento de nuevos actores y nuevos centros de decisión que intervienen, conduciendo, tanto el rumbo de las economías locales como las internacionales, a través de una red de capitales financieros y especulativos que dirigen el curso de la economía internacional. (Soto: Ib., p30).

En las actuales condiciones de mercado, el nuevo papel que el Estado asume debe avenirse a la injerencia de estos organismos financieros internacionales: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (FM y BM), que condicionan los préstamos, además de calificar a los países que pueden ser objeto de interés por parte de inversionistas extranjeros, rebasando con esto la intervención de los estados nacionales que se ven frágiles y sucumben ante estos actores internacionales.

De esta forma, las políticas dictadas por ambos organismos ejercen presión para desregular a los mercados financieros internacionales y de capital, ante lo cual, el Estado debe ser más funcional y anular su papel de regulador de la economía nacional a favor de la resolución de las demandas de los diferentes sectores sociales que componen a la sociedad. Debe, asimismo, asegurar al capital nacional las condiciones de rentabilidad en relación con el proceso de acumulación globalizada en continua competencia con los “lugares óptimos” nacionales (Hirsch, J. 2000, p.99). De ahí que, las políticas

---

<sup>6</sup>FONHAPO. (1987). Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia, p.181.

<sup>7</sup> Banobras, la más antigua institución pública, fue creada con el fin de promover financiamiento para la realización de obra pública y servicios de interés social. En lo relativo a la vivienda, el banco no especifica a qué sectores de la población dirige sus planes de vivienda, de tal suerte que los “conceptos de vivienda popular y de interés social que maneja quedan bastante difusos”. (Scheingart: 1978,85).

públicas deben encaminarse a favorecer el “lugar óptimo” en detrimento de un crecimiento y desarrollo social que busque el bienestar generalizado de las mayorías.

Pero además del lugar óptimo, se debe favorecer la inversión de capital en áreas o sectores de la economía que resultan más rentables. Tal es el caso del sector habitacional que, en los últimos tiempos, se ha vuelto atractivo para los inversionistas privados para llevar a cabo la construcción de grandes conjuntos de vivienda de interés social.

En efecto, fue durante el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994), cuando se llevaron a cabo importantes modificaciones en materia de vivienda y desarrollo urbano que tuvieron implicaciones importantes. Primeramente, se reformaron algunas leyes relacionadas con el suelo de origen social, dando la oportunidad a ejidatarios y comuneros de negociar sus terrenos en forma privada con agentes privados o públicos.<sup>8</sup> Esto ha facilitado la incorporación de este tipo de suelo al desarrollo urbano; suelo que puede ser adquirido por estos agentes para llevar a cabo sus desarrollos habitacionales. De esta forma, se ha incrementado la oferta de tierra que, independientemente de su localización y de otras cosas, está siendo utilizada para producir vivienda popular.

Durante estos mismos años, se creó el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, como un instrumento “que incorpora la capacidad productiva y creadora de los sectores social y privado, como “complemento a la actividad habitacional del Estado.....”(Sedue,1990:9). Lo anterior señala que la solución al problema habitacional requiere de la participación concertada de los sectores social y privado, quedando en sus manos la responsabilidad de proveer de vivienda, debilitando, con esto, el papel del Estado y con ello la desregulación del sector. (Puebla:2002).

En 1992 surgió el Programa de para el Fomento y Desregulación de la Vivienda. (PFDV). Señala como objetivos la simplificación de trámites administrativos, fiscales y notariales que inciden en el costo de la vivienda, y destinar mayores recursos públicos y privados al financiamiento de la vivienda rural y urbana. El Programa incluye varias de las recomendaciones provenientes del Banco Mundial “para la aplicación de una política de vivienda facilitadora “(Puebla:ib,73). Entre ellas, podemos destacar: la promoción del financiamiento hipotecario que estimula inversión privada en vivienda, la limitada función financiera de los organismos de vivienda, la reducción de los subsidios para asegurar la rápida recuperación de los créditos.

Indudablemente, con la retirada del Estado se ha intensificado la participación del sector inmobiliario en la producción de vivienda, mediante la construcción de enormes conjuntos habitacionales que, por su tamaño y densidad, equivalen a la conformación territorial de una ciudad, aunque planeada como un fraccionamiento.

En los últimos años, se han proyectado, en diferentes partes del territorio mexicano, conjuntos habitacionales de casi 20,000 viviendas, sin una adecuada previsión para la dotación de servicios urbanos y comunitarios. Generalmente se encuentran localizados en zonas periféricas alejadas del tejido urbano y social. En consecuencia, los desplazamientos de la población, principalmente, desde la vivienda hacia su lugar de trabajo, lo hacen -casi siempre - utilizando el transporte masivo, en perjuicio tanto del número de horas invertidas (en el traslado 4 mínimo), como en el gasto destinado al mismo (30 % del salario que percibe el o la jefe de familia).<sup>9</sup>

En general los programas de vivienda no están siendo dirigidos a los sectores de población que perciben bajos ingresos económicos. Estos últimos siguen dando respuesta a sus necesidades de vivienda a través de la autoconstrucción; modalidad que el Estado conjuntamente con el sector inmobiliario siguen apoyando, a través de programas de vivienda denominados como “lotes y servicios”, “vivienda progresiva” con potencial de crecimiento en forma horizontal o vertical, y que consiste en la dotación de

---

<sup>8</sup> En 1992, fue modificado el artículo 27 Constitucional con el propósito de permitir a los ejidatarios (campesinos) comercializar, en forma privada, sus tierras (ejidos), entre ellos mismo y/o con agentes privados y públicos, haciendo más eficiente al sector agrario para la entrada de capital privado.

<sup>9</sup> Cfr. Maya y Cervantes (coord.) (2005). La producción de vivienda del sector privado y su problemática en el municipio de Ixtapaluca, Estado de México. El caso de la Unidad Habitacional de San Buenaventura. México: Plaza y Valdés y Facultad de Arquitectura. UNAM.

un lote (aproximadamente de 42 m<sup>2</sup>) con una unidad básica de servicios integrada por la cocina y el baño. De tal suerte que la vivienda debe ser terminada por sus propios moradores.<sup>10</sup>

Son estos aspectos a los cuales el Estado mexicano ha dejado de prestar atención, depositando en manos de los agentes privados la producción de vivienda, sin mayor control sobre la calidad de lo que se está construyendo y, por si fuera poco, sin una normatividad urbana que reclame una forma más adecuada de emplazar, diseñar, construir y operar los conjuntos habitacionales.

## EL ACTUAL SIGLO XXI.

Para el siglo XXI, el Estado mexicano sentó su política en el llamado “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, en el que determina “promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda para atender a todos aquellos que quieran comprar, construir, rentar o mejorar su vivienda, con la participación de los gobiernos estatales y municipales y de la sociedad civil en su conjunto” y que, además, este esfuerzo sólo se podrá asegurar “mediante el compromiso y permanencia de los actores con el fin de reducir el déficit de vivienda que existe en el país en calidad y cantidad”.

El instrumento político para lograr lo anterior es la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI)<sup>11</sup>, cuya misión “es diseñar, coordinar y promover las políticas y programas de vivienda en el país, dirigidas a desarrollar las condiciones necesarias que permitan a las familias tener acceso a una vivienda adecuada a sus necesidades” (subrayado nuestro).

No obstante lo establecido en la política de vivienda señalada, la estrategia de la presente administración sigue sustentándose sólo en criterios financieros que dejan como una quimera el objetivo de hacer una “*Vivienda Digna*” para el grueso de la población. En este contexto, la CONAFOVI, sacrifica la “calidad por la cantidad” y sus programas de trabajo fundamentales que son: crecimiento, financiamiento, productividad y oferta de suelo sin mencionar nada relativo al diseño y calidad de la vivienda.<sup>12</sup>

La construcción de la vivienda la están llevando a cabo enormes empresas inmobiliarias, incidiendo en urbanizaciones de grandes extensiones de terreno, llamadas unidades o conjuntos habitacionales. Como proyectos masivos de vivienda, estos conjuntos, se construyen como fraccionamientos regidos por una serie de “normas mínimas” poco articuladas con la realidad urbana que se está proyectando. La posición reduccionista expresada en estas normas, en todo caso, trasciende en la calidad de lo que se está construyendo, tanto de la vivienda como la del conjunto o unidad habitacional.

---

<sup>10</sup> En este sentido, resulta más sencillo, para la población de bajos ingresos de muchas ciudades del territorio mexicano, seguir poblando irregularmente las periferias urbanas y autoconstruir sus viviendas, en donde el espacio vital es mucho más amplio que el proporcionado en los conjuntos habitacionales promovidos y financiados por el sector inmobiliario.

<sup>11</sup> CONAFOVI. La Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, (SEDESOL), creado por el Presidente de la República, Vicente Fox, el 26 de julio de 2001. Tiene como responsabilidad diseñar, promover, dirigir y coordinar la política nacional de vivienda del Gobierno Federal, a fin de garantizar el acceso a una vivienda digna a las familias mexicanas y a contribuir al desarrollo social y económico del país, al aprovechar el efecto multiplicador que ejerce sobre la planta productiva y el empleo. El Gobierno Federal ha orientado los instrumentos de política para elevar al máximo el esfuerzo en la construcción de vivienda para que más mexicanos hagan efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda, al sentar las bases para que el conjunto de los organismos financieros de vivienda atiendan, al final del sexenio del actual gobierno a 750 mil familias.

<sup>12</sup> La estrategia CONAFOVI, sólo se basa en tres aspectos para lograr un mercado integrado y eficiente, a saber: a) Producción (oferta), promover una mayor edificación de vivienda a menor precio y con mejor calidad. b) Capacidad de compra (demanda), fortalecer la demanda real de vivienda, a través de un mayor ahorro, otorgamiento de más créditos hipotecarios, de mayor información sobre la oferta de vivienda, y de la instrumentación de una política de subsidios en apoyo a la población de bajos ingresos.

En su momento, los Fondos de vivienda que el Estado creó, principalmente el INFONAVIT y el FOVISSSTE, construían sus viviendas a través de la contratación de empresas constructoras y despachos privados, la diferencia en aquél entonces con el momento actual, es que, al menos, estas constructoras eran “vigiladas” por las áreas técnica y social de estos organismos de vivienda, los cuales contaban también con reservas territoriales en donde llevaron a cabo la construcción de algunas de sus unidades habitacionales. Hoy día, los promotores poseen sus propias reservas de suelo que son adquiridas en el mercado y van conformando su propia bolsa de tierra, lo que encarece este bien e impacta en el precio final de la vivienda. Asimismo, tienen su propia tipología de vivienda que su tamaño, calidad y diseño está determinada por el costo de producción y se apoyan en esquemas financieros que les permite generar importantes márgenes de utilidad. “Las grandes empresas cuentan con plantas para producción de concreto, y fabrican casas compactas en tiempos y costos muy reducidos. Adicionalmente, utilizan líneas de producción relativamente eficientes que permiten por un lado, reducir tanto el número de insumos como las actividades del proceso de producción y por el otro, demandan menos mano de obra”.(Esquivel, 2005).

Los procesos de industrialización llevados a cabo para la producción estandarizada de la vivienda pública, desdeñan la importancia que tiene el diseño, el uso de los espacios internos de la vivienda por parte de sus ocupantes, ya sea hogares conformados por familias nucleares, extensas o compuestas o, por otro tipo de arreglos residenciales (personas solas, estudiantes, etc) que reclaman también un espacio habitacional. Esta lógica de construcción desconoce este nuevo tipo de demandas de vivienda que no son homogéneas para el conjunto de la sociedad, como tampoco para las diferentes localidades y regiones de un territorio. Lo anterior, conjuntamente con la poca visión de la planeación urbana que integra vivienda y ciudad como un todo ha tenido serias consecuencias, que espacialmente se reflejan en la construcción de aglomeraciones periféricas de población que indiscriminadamente impactan en la continua extensión del área urbana de las ciudades, muchas veces sobre terrenos no aptos para el desarrollo urbano.

En efecto, fue durante el año del 2004 que en México se produjo una sobreoferta de vivienda popular con el único propósito de estimular este mercado. De acuerdo con algunas estimaciones señaladas por la propia industria de la construcción la sobreoferta fue de 70 mil nuevas viviendas; sobreoferta que, además de rebasar la disponibilidad de crédito, su producción se concentró, principalmente, en algunos estados del norte del país y en el estado de México, entidad en la que fueron autorizados 48 conjuntos urbanos de vivienda popular, clasificados como de interés social, social progresivo, popular, medio y residencial, con diferentes tamaños y tipologías. Todo esto, desde luego, en perjuicio de los estados del sureste de México que registran un importante déficit de viviendas.<sup>13</sup> A esto último, quizás valga la pena añadir que las viviendas no se adquirieron porque no conformó la demanda proveniente de una población “solvente” que pueda comprometerse con el pago mensual de la hipoteca obtenida.

Por el lado del equipamiento comunitario, el Estado mexicano poco previene la provisión de infraestructura la cual, 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, inclusive 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.

Es escaso el financiamiento público para infraestructura y servicios urbanos tales como: agua, electricidad, alcantarillado, drenaje, y equipamientos como escuelas, centros de salud, recreativos y culturales. Algunas dependencias federales y estatales de financiamiento a la vivienda otorgan préstamos para servicios urbanos residenciales, sin embargo, sólo una fracción mínima de los créditos relacionados con la vivienda se canaliza a la dotación de infraestructura urbana.

Ahora, la política consiste en dejar en manos de la iniciativa privada la construcción de vivienda social, en un marco de reglamentación débil acompañada por un Estado obsoleto y ajeno a las necesidades reales de la población que demanda una vivienda popular digna. Consecuentemente, los problemas de índole social, urbano, económico y ambiental se dejan sentir en las ciudades en un nivel de gravedad que empieza, ya, a ser notable.

---

<sup>13</sup> *Reforma*. Año 11, Número 3900, 20 de agosto 2004.

## CONCLUSIONES.

Los conjuntos habitacionales, producidos por el sector privado, constituyen para los sectores de población de escasos recursos económicos, la única opción de acceder a una vivienda dentro del marco de la legalidad. Aunque todavía esta posibilidad queda restringida para aquellos grupos de población que debido a su escasísimo salario y su condición de trabajadores eventuales, difícilmente pueden acceder este bien.

Esta situación se ha complicado enormemente con el nuevo papel asumido por el Estado mexicano asentado con la modificación de la política nacional de vivienda llevada a cabo en el año de 1992. A partir de ese entonces el Estado mexicano de ser financiero y constructor pasó a ser un *Estado eminentemente financiero*, responsabilizando al sector privado la producción de vivienda.

Por su parte, el sector privado de la construcción encargado de producir vivienda popular y(o de interés social, se ha dado a la tarea de construir unidades habitacionales de grandes dimensiones en zonas periféricas, previamente urbanizadas y con el empleo de tecnologías que les permite utilizar unos cuantos prototipos de viviendas de tamaño cada vez más reducido y que se repiten una y otra vez. Tipologías que son sembradas en los conjuntos habitacionales que proyectan independientemente de las características locales, ambientales y tipos de suelo de cada región. Durante el proceso, se descuida la calidad de la vivienda producida que resulta ajena a las necesidades de habitación que demandan sus ocupantes.

En este contexto, la vivienda es sólo una mercancía que privilegia su valor de cambio; y pueden acceder a ella quienes realmente pueden pagarla y no tienen otra alternativa que les permita resolver sus necesidades de alojamiento, sacrificando, muchas veces, el consumo de otros bienes duraderos o, bien, una parte importante de su salario que es destinado para el pago de transporte, al menos, desde la vivienda hasta su lugar de trabajo.

## BIBLIOGRAFIA

Azuela de la Cueva, Antonio (2000). "El acceso de los pobres al suelo urbano de los ejidos. A diez años de la Reforma", ponencia presentada en el *Segundo Seminario Internacional. Reformas al Suelo Urbano*. México: Programa Universitario de Estudios de la Ciudad. Coordinación de Humanidades (UNAM) y el Lincoln Institute of Land Policy.

Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática INEGI (1991) XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. México, D.F.

Connolly, P. (1975). "El papel del capital financiero en la producción de vivienda. México: Fondo de Cooperación para la Vivienda", A.C. (COPEVI).

Esquivel, M.Teresa: "*Los habitantes de San Buenaventura: uso y apropiación del entorno*", en Maya, E. y J. Cervantes (coord.) (2005). *La producción de vivienda del sector privado y su problemática en el municipio de Ixtapaluca, Estado de México. El caso de la Unidad Habitacional de San Buenaventura*. México: Plaza y Valdés y Facultad de Arquitectura. UNAM.

Hirsch, Joachim (1996). *Globalización, capital y Estado*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Maya, Esther (1999). *El sector privado y la vivienda de interés social en la zona metropolitana de la ciudad de México*. México: Hipotecaria Su Casita.

Maya, E. y Jorge Cervantes (coord.) (2005). *La producción de vivienda del sector privado y su problemática en el municipio de Ixtapaluca, Estado de México. El caso de la Unidad Habitacional de San Buenaventura*. México: Plaza y Valdés y Facultad de Arquitectura. UNAM.

MEXICO. Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) (1990). *La acción de FONHAPO en los Gobiernos*.

Puebla, Claudia (2001). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*. México: El Colegio de México.

Schteingart, Martha y Garza, Gustavo (1978). *La acción habitacional del Gobierno en México*. México, D.F.: El Colegio de México.

Soto, Ernesto, Jaime, Aboites, Eitelberto Ortíz. (coords.) (2003). *Estado versus Mercado ¿Ruptura o nueva forma de regulación?* México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Ziccardi, Alicia (1992). *Las obras públicas de la ciudad de México (1976-1982). Política urbana e industria de la construcción en México*. México, D.F: UNAM Instituto de Investigaciones Sociales.