

Experiencias de política habitacional en México¹

Housing Policy Experiences in Mexico

Alfonso Iracheta Ph.D ⁽¹⁾

⁽¹⁾ El Colegio Mexiquense / Centro EURE SC. Lerma, México. axic@cmq.edu.mx axicorta@gmail.com

Recibido 24 de noviembre de 2011, modificado 31 de enero de 2012, aprobado 1 de febrero de 2012.

Palabras claves

Problemas urbanos, suelo urbano, vivienda, política pública.

Key words

Urban problems, urban land, housing, public policy.

Resumen

El propósito de este texto es mostrar cómo la problemática urbana mexicana ha evolucionado a lo largo del tiempo y plantear críticamente cuáles han sido las políticas de gobierno que se aplicaron para enfrentarla. Propongo algunas ideas para transformar o crear políticas públicas y comento algunos ejemplos de lo que estamos intentando, desde los espacios de la sociedad y la academia, para ordenar el territorio urbano y para conformar una política integrada de suelo y vivienda. Bajo esta perspectiva parto de esta pregunta: ¿cuál es el reto habitacional en el país?

Abstract

The purpose of this text is to show how urban problems in Mexico have evolved in time and to analyze critically government policies to face them. I put forward some ideas in order to transform current public policies or to create new ones and I make some comments regarding some examples of what society and the academic realm are doing in order to put some order within urban space and to conform an integrated national urban land and housing policy. Under such a perspective I start with this question: Which is the housing problem in this country?

LOS RETOS DEL DESARROLLO URBANO – HABITACIONAL EN MÉXICO

El primer reto es el **cambio demográfico**, porque México crece a velocidades muy altas. Aunque, desde la década de 1980, tiende a bajar la tasa de crecimiento demográfico: de 1970 a 2000 la población del país pasó de 48,2 a 97,5 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento que disminuyó de 3,20 (1970 - 1980) a 1,57 (1995 - 2000) y que ha repuntado a caso 2%, según el censo de 2010. Alrededor del año 2040, México alcanzará su límite histórico de crecimiento demográfico con alrededor de 140 millones de habitantes.

El país enfrenta un cambio demográfico que plantea varios fenómenos relevantes. Por un lado, hay una masa de población productiva muy superior a la población improductiva; pero esta gente joven exige tres cosas: educación media y superior, un empleo y una vivienda. Por lo tanto, el número de viviendas que debemos construir es muy relevante. Por otro lado, la tendencia al envejecimiento demográfico hace que nos preguntemos cuándo tendremos una ciudad y una vivienda adaptada a condiciones propias de una población de edad muy avanzada, cuyo número será creciente.

Estamos inmersos en el siglo de la migración. México es el país con más



Alfonso Iracheta. Foto: Laura Camacho Salgado

¹ Versión estenográfica corregida de la conferencia dictada durante el Foro Internacional “La vivienda en América Latina: Revisando estrategias” organizado por la Facultad de Ingeniería de la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia.

emigrantes, de hecho alcanzó un pico de cerca de 600 mil mexicanos que se trasladaban cada año, principalmente, a los Estados Unidos, aunque, en los últimos años se ha reducido de manera muy relevante. Dentro del país, los procesos migratorios nos plantean otro tipo de preocupaciones, pues el modelo neoliberal en las políticas públicas habitacionales, se orienta a ofrecer una vivienda propia que impone, por la vía de la hipoteca, una cierta inmovilidad. No obstante, la realidad de los mercados laborales exige condiciones de movilidad muy diferentes.

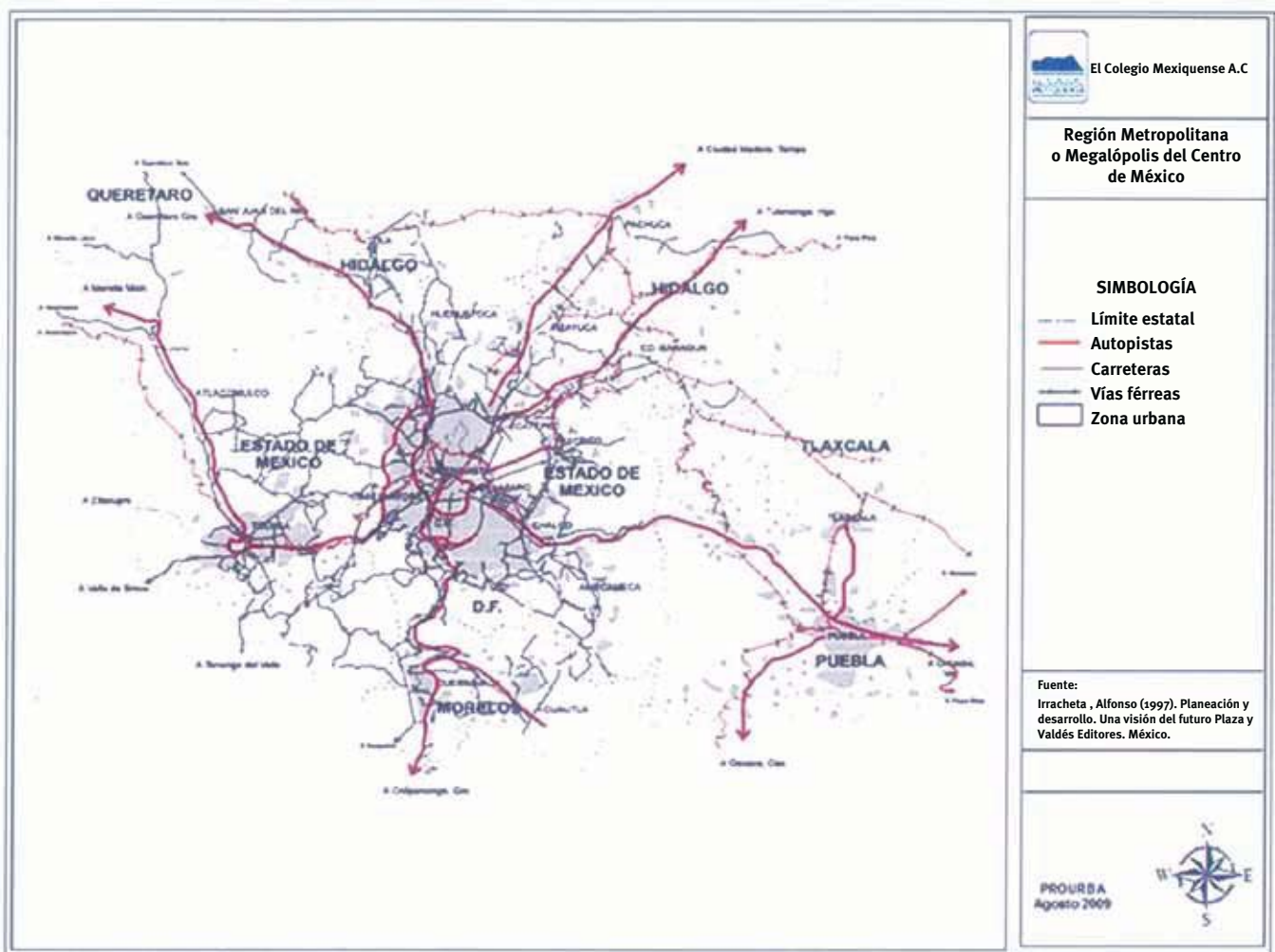
El segundo tema se refiere al **proceso de urbanización** (Figura 1). No es sólo la tendencia a la hiper-concentración de población en ciudades (y metrópo-

lis), sino que casi todo el crecimiento demográfico será de población pobre. No debemos olvidar que México sigue siendo una sociedad mestiza, con una fuerte presencia indígena y campesina que representa alrededor de 30 % de la población, situación que se mantendrá en el futuro. Territorialmente, debemos considerar que ya no podemos distinguir, como en el pasado, ciudades y metrópolis. Hoy, éstas se han expandido con patrones tan dispersos y fracturados que nos debemos referir a grandes regiones urbanizadas, tal como se aprecia en el mapa 1 que representa el caso del Valle de México.

El tercer tema corresponde al **fenómeno habitacional** que deriva, en buena medida, del cambio demográfico: se

estima que los 27 millones de viviendas que hay en el país, crecerán en aproximadamente 60% en las próximas 3 décadas. Las tendencias muestran que la pobreza persistirá y que se concentrará en las ciudades. Cambiar estos procesos de pauperización tarda más de una generación, por lo que es necesario preguntarnos ¿qué clase de sociedad urbana estamos construyendo?

Este es un tema fundamental que exige ser revisado críticamente y replantear las políticas urbanas y habitacionales que está desarrollando México. En un estudio sobre las condiciones de la vivienda popular, que realizamos para el Banco Mundial, concluimos que para acceder a la vivienda urbana más barata, que ofrecen el mercado formal



Mapa 1. Megalópolis del centro de México

La zona metropolitana del Valle de México se ha ido “conurbando” hacia otras metrópolis dentro de la Región Centro del país (Puebla-Tlaxcala, Toluca, Pachuca, Cuernavaca. Nos encontramos frente a un fenómeno que podríamos denominar “metrópoli de metrópolis”, en la que habitan más de 27 millones de habitantes.

y los institutos de vivienda, se requiere más de seis veces el salario mínimo; para sobrevivir, alrededor de cuatro, y dos salarios más para acceder a un crédito hipotecario para la vivienda más económica dentro del mercado legal, para un periodo de entre 20 y 25 años. El mismo ingreso se requiere para adquirir un lote habitacional dentro del mercado legal pagadero a tres años aproximadamente.

Sin embargo, los datos son irrefutables: el 85% de la población está por debajo de seis veces el salario mínimo, por lo que la mayor parte de los mexicanos tienen que atender sus necesidades de vivienda hacinándose con varios hogares o asentándose de manera ilegal, informal o irregular en lugares donde el resto de la sociedad les permita.

El cuarto tema se refiere al **suelo urbano y periurbano**; este fenómeno manifiesta una de las paradojas de la sociedad mexicana: un millón de mexicanos murieron en una guerra de 1910 a 1919 luchando por la tierra y teniendo como objetivo que la tierra fuera para quien la trabaja. El resultado fue una reforma agraria.

Paradójicamente, en los últimos cuarenta años, sobre todo a partir de la década de 1980, ha tenido lugar el proceso inverso. El suelo se ha convertido en una mercancía de un mercado que no está controlado y que se ha liberalizado. Por ello, la norma para acceder a un espacio en la ciudad es la capacidad de compra: el más rico tiene todas las opciones y así sucesivamente, hasta que llega un momento que se agota la tierra del mercado formal. Pero, todavía hay en la cola miles y miles de personas que tienen que asentarse en algún lugar y lo hacen al margen de la ley.

La condición del suelo como mercancía ha generado un proceso creciente de expulsión por la vía del precio de quienes no pueden pagarlo. Es decir, el mercado inmobiliario, en última instancia, determina quién puede vivir dentro de la ciudad y quién debe buscar alternativas fuera de ella. Los pobres, por el incremento de los precios, tienen que localizarse en los sitios más bara-

tos, que se encuentran lejos del centro urbano, a veces tienen riesgos físicos, carecen de las infraestructuras y equipamientos sociales y no tienen certeza jurídica de la propiedad o tenencia.

Desde el gobierno, se argumenta sistemáticamente que es la ausencia de recursos la causa de la baja atención de estos asentamientos. Sin embargo, se puede mostrar que sí hay recursos para ofrecer suelo urbanizado a los más pobres, el problema es que se aplican en las áreas más consolidadas. Por otra parte, México es de los países que menos captura plusvalía y recauda el impuesto predial, con lo cual las administraciones locales carecen de los recursos básicos para mantener funcionando las ciudades.

El último tema relevante es el **ambiental**. México enfrenta un problema particularmente grave con el agua: el 70% del territorio mexicano es semidesértico, 40% de la población vive en el altiplano arriba de 1500 - 1800 metros sobre el nivel del mar y poca gente vive en las costas, por lo que el acceso al agua se ha convertido en un asunto de seguridad nacional. Por ejemplo, al ser insuficiente el acuífero del valle de México, se importan del orden de 20 m³/s de agua de fuentes lejanas, lo que ha implicado subirla mil metros para luego bajarla por gravedad a la Ciudad de México. La cantidad de energía que esto exige permitiría abastecer a una zona metropolitana como la de Puebla que tiene más de 3 millones de habitantes.

LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

La ocupación del territorio no ha sido muy adecuada desde la década de 1950 y particularmente desde la de 1980, cuando la planeación territorial fue marginada y el impulso de las actividades económicas se hizo a expensas del territorio y del ambiente. Un ejemplo es el turismo, cuyo fomento ha derivado en la ocupación de la primera duna de la costa, de la playa o en la destrucción de algunas zonas de manglares. Cancún es un caso paradigmático de este tipo de procesos. Otro ejemplo ha sido

la política de vivienda social, cuyo fomento ha sido tal que se han obviado sus consecuencias territoriales y ambientales en todas las ciudades del país. Finalmente, el impulso al automóvil particular por encima del transporte público, es otro ejemplo de ausencia de una política territorial y ambiental. Estos ejemplos están siendo factores clave del cambio climático, porque se ha demostrado que del orden de 75% de los gases del efecto invernadero son responsabilidad de las ciudades [1]. Frente a estos retos y problemas, el Gobierno Mexicano ha aplicado diversas políticas. La primera es la **planeación urbana**.

Hasta el fin de la década de 1970, la planeación urbana era un mecanismo razonable para localizar usos del suelo y para distribuir las infraestructuras y los equipamientos entre los grupos sociales. Al priorizar a los mercados inmobiliarios como determinantes en la localización, la planeación se ha vuelto discrecional, sin una visión de largo plazo, poco se ha participado en ella y, lo más grave, no han habido consecuencias por incumplir los planes o por cambiarlos a juicio de la demanda solvente. Otra limitación de este instrumento es su carácter desarticulado porque coexisten sin mayor coordinación 3 sistemas de planeación: socioeconómico, que parte de la macroeconomía; urbano y de ordenamiento ecológico del territorio. Resulta complicado articularlos cuando los manejan 3 secretarías de estado, 3 leyes y 3 sistemas de gestión y aplicación. Otro rasgo relevante es la tendencia al cambio de uso del suelo registrado en los planes, según los intereses de los desarrolladores e inversionistas e, inclusive, a dependencias del gobierno. Cuando oficinas de gobierno y funcionarios participan de estas distorsiones, pierde sentido hacer planes.

La segunda gran política ha sido la **regularización de la tenencia de la tierra urbana y urbanizable**. Esta política está en crisis en América Latina desde hace muchos años, pese a los avances que se aprecian en diversas sociedades y que han regularizado cientos

de miles de hectáreas, aunque prácticamente no han atacado las causas de la irregularidad ni han logrado prevenirla. Por ello, hoy las ciudades mexicanas tienen tanto suelo irregular como hace diez años. A este ritmo, el fenómeno se ha vuelto inacabable e inadecuado porque difunde un mensaje contrario a su objetivo original: “asíéntate donde puedas o quieras, algún día va a llegar el gobierno y te va a regularizar”.

Las **reservas territoriales** representan la tercera política para enfrentar el proceso de urbanización. Hasta la década de 1980 tuvo algunos éxitos, porque el gobierno adquirió o expropió tierra entorno a varias ciudades lo que permitió reordenarlas espacialmente y ofrecer suelo para vivienda y equipamientos sociales. En el momento en que las fuerzas políticas y económicas dominantes determinan que los mercados deciden los procesos de localización, los precios de la tierra urbana y peri-urbana se elevan por razones especulativas, imponiendo precios y/o segregando artificialmente suelo del mercado. Si se agrega la caída persistente de la capacidad financiera del gobierno para adquirir suelo (a precios de mercado, pues no se aplica la expropiación) para las necesidades públicas, el resultado es una insuficiencia crónica de suelo público para usos comunitarios, dentro de las ciudades y en su entorno. Lo que los funcionarios y políticos no

han logrado entender es que la reserva de suelo de cada ciudad es aquella que está designada para uso urbano en los planes, independientemente de quién es el propietario. Por ende, difícilmente se podrán reordenar nuestras ciudades mientras la reserva siga siendo adquirida a precios especulativos y no se apliquen políticas para ocupar los vacíos urbanos y para promover una ciudad más compacta.

La cuarta es la **política habitacional**. Sin duda, en pocos lugares del mundo se ha producido tanta vivienda social en tan poco tiempo, como en México (Figura 1).

El promedio de créditos hipotecarios ofrecidos por las instituciones gubernamentales para vivienda social, ha alcanzado un máximo de 1.77 millones por año y la producción de vivienda nueva es del orden de 40% del total de créditos; es decir, de 500 a 600 mil unidades por año. Sin embargo, del total de viviendas en el país (28.6 millones de unidades en el 2010), 9,5 millones presentan algún tipo de rezago: hacinamiento, deterioro o edificación con algún material precario y 4,8 millones de hogares son prestados o alquilados, conformando lo que el gobierno denomina “demanda aspiracional”, que en general corresponde a gente joven que pretendería acceder a una vivienda y no lo puede hacer por su bajo ingreso (menos de 5 vsm) o informalidad de su

empleo (no está afiliada al sistema de seguridad social).

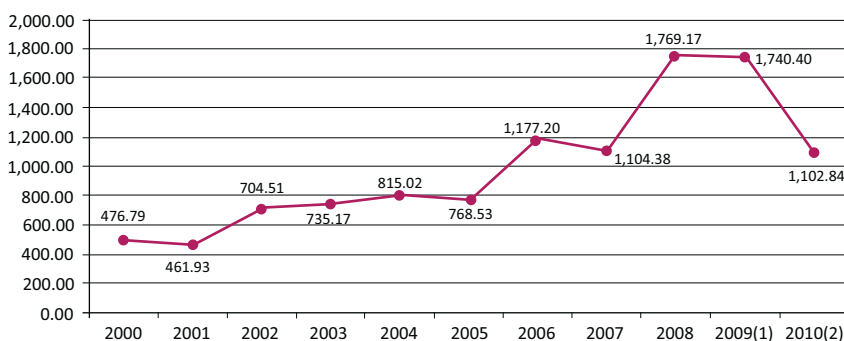
Anualmente se crean en México aproximadamente 500 mil nuevos hogares. Su tamaño y estructura han variado; el primero tiende a la baja y la segunda muestra una gran diferenciación, se observan hogares con familia nuclear tradicional, de una persona o de una pareja. La implicación de estos cambios, es que se requiere mucha más vivienda que la estimada y casi toda corresponde a vivienda social urbana (Figura 2).

Además de que el rezago persiste, especialmente en los grupos sociales de menor ingreso, la política habitacional enfrenta graves problemas, a saber:

En primer lugar, está orientada a los menos pobres de los pobres. Es decir, atiende del orden de 30% de la demanda real; otro 20% se atiende solo porque tiene ingreso suficiente y el 50% restante, no tiene oferta ni del gobierno, ni del mercado formal y al no ser atendida recurre a la producción social y a la auto-construcción de vivienda de manera precaria y en localizaciones informales con riesgos y carencias diversas.²

En segundo lugar, la vivienda social que se está produciendo en México es en conjuntos cerrados, exclusivamente industrializada, masiva, homogénea y con el mismo diseño Igual en ciudades como la nortehña Mexicali, donde las temperaturas alcanzan 45°C en verano o en Toluca, localizada a más de 2 mil 500 msnm y donde las temperaturas alcanzan -5°C en invierno.

En tercer lugar, la localización de los conjuntos y la superficie de la vivienda, están determinadas, exclusivamente, por razones mercantiles. Así, se construye en terrenos baratos, que normalmente están alejados de los centros urbanos, aunque los planes de desarrollo urbano no lo contemplen. Para ello, se ha generalizado el cambio de uso del suelo conforme convenga a los promotores. También se ha reducido sensiblemente la superficie del lote y



Notas: (1) Cifras preliminares

(2) Meta estimada

Fuente: México, Comisión Nacional de Vivienda, 2010

Figura 1. México: Número de financiamientos institucionales para vivienda social 2000-2010

² Durante el 2011, el INFONAVIT determinó que la vivienda mínima se incrementa de 32 m² a 38m².

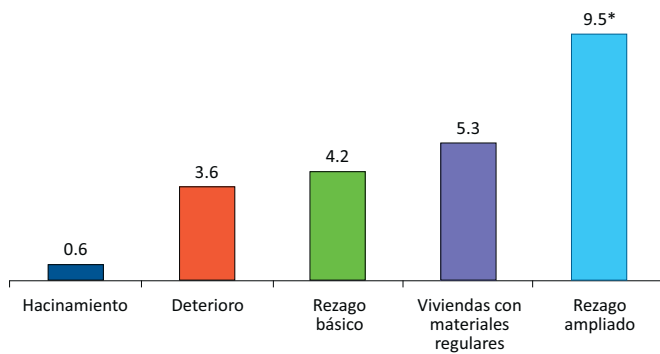


Figura 2. Factores de rezago habitacional

Fuente. Elaborado por SHF con base en el Censo de Población y Vivienda 2000, CONAVI y la ENIGH de INEGI

* Adicionalmente hay 4.8 millones de hogares que no son dueños de su vivienda (es prestada o alquilada) y se consideran como demanda aspiracional.

la de la vivienda, conforme lo exigen las finanzas de los actores privados. Este problema conduce a otro, que es la baja calidad ambiental y espacial de las viviendas. El desorden que tienen, hoy, las ciudades mexicanas es un resultado de estas políticas de gobierno que han impulsado —a cualquier costo territorial y ambiental, sin medir las consecuencias sociales— el cumplimiento de metas anuales de otorgamiento de créditos hipotecarios y producción de casas en serie. Dado que la vivienda es apenas una mercancía y que las políticas públicas están circunscritas a los costos de mercado, no se ofrecen más equipamientos y espacios públicos que los muy limitados establecidos por las leyes en cada entidad federativa. En este escenario, se han generado nuevas patologías sociales, como la del abandono de viviendas e incluso su vandalización.

De acuerdo al censo de 2010, hay en el país 5 millones de viviendas desocupadas y, —es opinión generalizada— una sobre-oferta de vivienda social y un rezago de vivienda para los más pobres. Mientras no se modifique la concepción mercantil de la vivienda (y del suelo) como dominante en las políticas de gobierno, no existen posibilidades de enfrentar los problemas con seriedad. Es fundamental recuperar la función social del suelo y el derecho a la vivienda, como lo establece la Constitución Mexicana.

LA NECESIDAD DE REORIENTAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS Y HABITACIONALES.

Diagnosticada la situación, es necesario plantear nuevos caminos y políticas ante el fracaso de las vigentes.

El primer paso implica lograr una **política nacional que reconozca al suelo como el eje del desarrollo urbano**. Una política de este tipo debe ser integral e ir más allá de lo estrictamente territorial urbanístico, incorporando los factores de la economía y las necesidades sociales, así como el respeto al ambiente, como plataforma para definir qué requiere cada ciudad. Debe realizarse con los ciudadanos y no sólo para ellos y debe contemplarse para el largo plazo, bajo el principio que ningún problema urbano se puede resolver en una administración gubernamental.

Varios elementos forman parte del contenido fundamental de una política de esta naturaleza. A) Definir participativamente dónde sí y dónde no urbanizar. B) Ofrecer suelo servido con infraestructura o, cuando menos, bien localizado y con proyecto urbanístico para los más pobres, como alternativa frente al mercado informal y para reducir los riesgos por mala localización de las viviendas. C) Incorporar una política tributaria diferente, en la que un impuesto predial fuerte permita capturar una parte de las plusvalías que generan los mercados inmobiliarios, a través

de instrumentos fiscales y financieros, entre otros. D) Replantear la regularización de la tenencia de la tierra y la reserva territorial, de tal manera que sea en el suelo, definido en los planes, con vocación urbana, donde se construya independientemente de quién es su propietario, lo que requiere recuperar su función social y hacer responsables a propietarios y desarrolladores de las inversiones en infraestructura que valorizan los terrenos. E) Asumir la visión integrada de lo urbano, lo territorial, lo ambiental como estratégica y como hilo conductor de las políticas públicas sectoriales en cada ciudad. Hasta el momento ha sido la macroeconomía la que determina buena parte de los procesos de planeación, con lo cual, por ejemplo, un puerto, un aeropuerto y la vivienda, se construyen donde resulta más barato, porque no hay una conducción desde la perspectiva territorial.

Estas grandes políticas sólo podrán aplicarse si existen condiciones efectivas y corresponsables de participación de los actores sociales. Por esa razón, se debe impulsar la idea de la gobernanza de base territorial. Es fundamental crear nuevas estructuras institucionales que faciliten esta participación (consejos deliberativos; institutos de planeación integral; observatorios urbanos) y que permitan dejar atrás el modelo vertical y autoritario que predomina en las decisiones relativas a la ciudad, hacia otro mucho más participativo y corresponsable entre los ciudadanos y sus organizaciones y el gobierno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] UN-HABITAT. *2011 General Report on Human Settlements: Cities and Climate Change* [Chapter Outline]. Londres, UN-HABITAT, Earthscan, 2009b.