



FACULTAD DE GEOGRAFIA E HISTORIA

TESIS DOCTORAL

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA MARGINAL EN MÉXICO. EL CASO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS PERIFÉRICOS EN EL SUR DE TAMAULIPAS, MÉXICO.



PRESENTA:

Elda Margarita Hernández Rejón

DIRECTOR DE LA TESIS:

Dr. Josep Oliveras Samitier

TUTOR:

Dr. José Luis Luzón Benedicto

Noviembre de 2009.

Agradecimientos:

La investigación académica es un proceso que se debe al trabajo intelectual, pero especialmente al deseo personal. Para desarrollar este trabajo es necesario contar con las condiciones propicias y los recursos, que en general son producto del apoyo de otras personas.

Como Profesora de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Autónoma de Tamaulipas en México tuve la oportunidad de cursar el programa doctoral en Planificación Territorial y Desarrollo Regional en la Universidad de Barcelona, gracias a las facilidades que me otorgó mi institución a través del Director de la facultad el Dr. Julio César Barrientos Cisneros y del Ing. Roberto Pichardo Ramírez.

Por la Universidad de Barcelona, el apoyo y tutoría del Dr. José Luis Luzón Benedicto, a quien le reitero mi agradecimiento y amistad.

Destaco y agradezco de manera muy especial el invaluable apoyo del Dr. Josep Oliveras i Samitier, que fue primeramente mi profesor en el programa de doctorado en planificación territorial y desarrollo regional, posteriormente mi asesor para el DEA y finalmente mi director de Tesis, quien se preocupó y me apoyo durante todo el proceso de investigación; lo reconozco y le aprecio su apoyo intelectual, pero sobre todo su amistad y la motivación que me infundo para poder llegar a concluir este trabajo.

Dedicatoria:

A las personas a quienes dedico este trabajo les agradezco infinitamente, y les reconozco su apoyo personal para que mi esfuerzo se materializara.

A mis padres, reconociendo a quienes cimentaron la estructura de mi espíritu y mi persona, y ahora, después de terminada su misión conmigo, continuando con el apoyo hacia mis niños. Especialmente a mi papá, Remigio (q.e.p.d), quien no pudo ver finalizado mi esfuerzo, pero me acompañó junto a mi mamá, a lo largo del trayecto.

A Emiliano y Santiago, mis niños, quienes son mi motivación y orgullo, además de reto para continuar en el camino de mi crecimiento personal y profesional.

A Raúl, mi esposo, quien es mi inspiración, mi apoyo incondicional, y mi mejor amigo, con quien compartí y disfrute la experiencia y el proceso doctoral, y con quien camino hacia la superación.

***“LA VERDADERA CIENCIA ENSEÑA, SOBRE TODO A
DUDAR Y A SER IGNORANTE”***

Miguel de Unamuno

CAPÍTULO 2

EL TEMA DE LA VIVIENDA.

2.1. Marco contextual de la vivienda.

Ciudad es ante todo plaza, ágora, discusión, elocuencia. De hecho, no necesita tener casas, la ciudad; las fachadas bastan. Las ciudades clásicas están basadas en un instinto opuesto al doméstico. La gente construye la casa para vivir en ella y la gente funda la ciudad para salir de la casa y encontrarse con otros que también han salido de la suya.

J. Ortega y Gasset, Obras completas.

Hasta este momento se han abordado temas de crecimiento urbano, pobreza, marginación y asentamientos humanos; estos como base y sustento del eje central de esta investigación, que es el problema de la vivienda marginal en México. En este capítulo, abordaremos el tema de la vivienda como elemento necesario, fundamental e insustituible en una ciudad; desde diferentes perspectivas, revisando las aportaciones de diversos autores que se ha interesado y han estudiado el fenómeno urbano, como Lewis Mumford, Manuel Castells, Milton Santos, Horacio Capel, entre otros; o de aquellos que lo han estudiado en México como Judith Villavicencio, Antonio Salgado, José L. Cortés, Alfonso Iracheta entre otros.

2.1.1. Conceptos y definición de vivienda.

La vivienda es desde mi punto de vista un problema fundamental, sobre todo en los países de América latina, como elemento indispensable para la vida de las personas, de las ciudades y de la sociedad, ya que como dice H. Capel:

“La vivienda es el lugar desde donde el hombre se enfrenta al mundo”²⁰. Por tanto en este párrafo se intenta definir a la vivienda, lo que ha significado, y lo que es, ya que me parece esencial retomar el hecho de que la vivienda ha sido conceptuada desde diferentes perspectivas, por ejemplo filosófico, social, técnico, entre otras.

Como menciona J. Cortés, filósofos como Aristóteles, Platón, Sócrates, entre otros, han retomado la importancia de la vivienda en sus obras, importancia para el desarrollo espiritual y privado de la persona y por ende para la importancia de la ciudad, la convivencia y la vida comunitaria.

La filosofía de la vivienda viene a resumir el anhelo más grande de tener un lugar dónde vivir de manera digna, con una realización plena. La filosofía de la ciudad se convierte en la extensión de la vivienda. (J. Cortés, 2000).

Para conceptuar el término, es necesario, revisar lo que entendemos o mejor dicho a que llamamos vivienda. En general se entiende que la vivienda es sinónimo de casa, habitación, hogar, domicilio, residencia; sin embargo es pertinente aclarar que cada uno de estos términos tiene connotación distinta. Por ejemplo, retomando lo que expresa J. Havel (1977), una habitación o una cabaña pueden servir de vivienda, pero no necesariamente es una vivienda; para el autor, para que exista vivienda, es esencial la ocupación del hombre. Y algunos elementos hacia el interior de la vivienda y hacia el exterior, para llamarla “adecuada” o “decente”.

²⁰ Véase H. CAPEL, (2003), “La vivienda y la construcción del espacio social de la ciudad”, en *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. vol. VII, Núm. 146 (01).

Sin embargo en la actualidad, esos elementos ya van implícitos en el concepto actual que tenemos de lo que es vivienda, lo retomaremos más adelante.

La casa, es entendida como estructura material²¹ preparada para alojar a los individuos o familias de manera permanente o durante largos períodos de tiempo, constituye el escenario donde se desarrolla la vida de sus ocupantes.

Se trata de un espacio condicionado por las necesidades de sus inquilinos. Paralelamente, las características particulares de cada tipo de vivienda influirán decisivamente en las costumbres, la intimidad y la rutina vital de sus usuarios. Como señala Le Corbusier, de que la casa es una máquina para habitar en su interior.

Por otro lado, la vivienda también constituye una de las expresiones características de la cultura, ya que las formas de éstas son determinadas por el ambiente y el espacio geográfico en donde se encuentran.

Entonces la vivienda es además de una necesidad un derecho de todos, como lo expone Judith Villavicencio (2001), la población tiene derecho a una respuesta habitacional que no solo permita la protección contra el medio ambiente sino también el desarrollo de las actividades diarias necesarias para el desarrollo social.

La vivienda es entonces un valor de uso y un satisfactor básico que además debe ser de una calidad adecuada.

²¹ La llamada estructura material ha evolucionado con el pasar del tiempo, desde las cavernas de los hombres de la edad de piedra, la casa de madera, de troncos – todavía muy común en diversas regiones de Asia y de América sobretodo-, de adobe , ladrillo cocido – en México todavía es muy utilizado-, hasta que llego el cemento, también llamado hormigón, a comienzos del siglo XIX, se empezó a utilizar, usado inicialmente solo para “pegar” piedras o ladrillos, hasta convertirse en un elemento estructural principal, como concreto armado.

En este sentido, coincido con que: *“la vivienda no sólo es un techo, sino un conjunto de elementos que conforman el hábitat y determinan las relaciones sociales del ser humano y su calidad de vida”*²².

Dicho concepto, le da un valor más profundo a la vivienda, vista no solo desde el aspecto de protección física al ser humano, sino como parte fundamental que condiciona su calidad de vida; de acuerdo a esto se debe integrar el concepto de vivienda y calidad de vida.

La Comisión sobre Asentamientos humanos (ONU-Hábitat) y la estrategia mundial de Vivienda, menciona un concepto sobre vivienda adecuada. *“vivienda adecuada, significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”*²³.

Como se puede observar, los conceptos anteriormente expuestos no disocian a la vivienda de la ciudad, la visualizan como un todo, ese todo fue definido como *“hábitat”*. Por tanto, considero necesario definir a la vivienda, desde el enfoque que presenta la agencia especializada del sistema de Naciones Unidas: ONU- Hábitat.

De acuerdo a estos criterios se sostiene que el *Hábitat* esta conformado por dos macro elementos: la casa y el entorno. La casa brinda la satisfacción de las necesidades de protección, abrigo, descanso, etc.; y el entorno provee las bases y condiciones para la adecuada satisfacción de dichas necesidades.

La casa entonces está compuesta por los atributos:

- Estructura,
- Servicios públicos,

²² Definición de la Red Interamericana de Centros de Salud en la Vivienda de La Habana, Cuba.

²³ Primer Informe de la Comisión sobre establecimientos humanos dedicada a la puesta en práctica de la Estrategia mundial de “vivienda adecuada para todo el mundo desde aquí al año 2000”. Adoptada el 20 de diciembre de 1988.

- Equipamiento básico y
- Espacio.

Y los atributos del entorno son:

- Localización,
- Infraestructura de servicios,
- Ámbitos de participación y comunicación,
- Seguridad y confianza.

Cada uno de los atributos de los componentes del hábitat posee determinadas características.

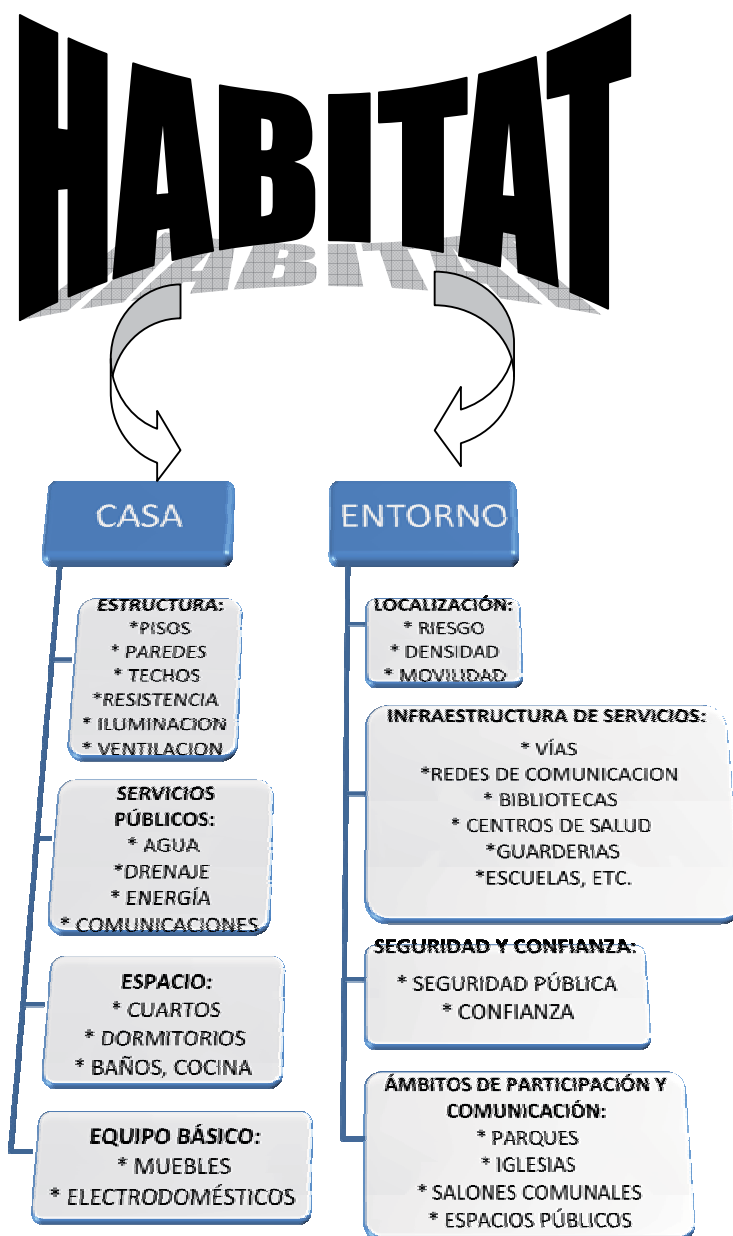
De acuerdo al marco conceptual expuesto, la vivienda se puede visualizar desde un enfoque *holístico*, es decir como un todo integrado a la ciudad y no como una discontinua conexión de partes o atributos, tratando de conjugar dos criterios: el sistémico y el sinérgico.

El enfoque *sistémico*, acepta los que los atributos de la ciudad no se pueden entender aisladamente por que están interconectados y son interdependientes para abordar diferencialmente los distintos atributos dando mayor coherencia a los elementos que intervienen en mejorar la calidad de vida de la ciudad.

Según el criterio Sinérgico, con la mayor coherencia en la articulación de cada uno de esos atributos se logra un mayor impacto en la ciudad.

En resumen, la vivienda se entiende como un sistema que hace relación con la ciudad y ésta con la vivienda, en el cual todos sus elementos (atributos) se comportan como algo más que la suma de las partes. Se puede observar un resumen de estos elementos en el gráfico 2.1. *Vid. Infra*

GRAFICO 2.1
ELEMENTOS, ATRIBUTOS Y CARACTERÍSTICAS DEL HABITAT



Elaboración propia. En base a ONU-HABITAT

2.1.2. Revisión de los pronunciamientos internacionales sobre el derecho a la vivienda.

Como ya se expuso en el capítulo anterior, el aumento poblacional y la creciente urbanización han generado el fenómeno de la “urbanización de la pobreza”, lo que ha llevado a problemas de marginación y desigualdad, representando un reto, sobre todo en materia de vivienda, infraestructura y acceso a servicios. De acuerdo al programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT), cerca de 15.7% de la población mundial habita en zonas urbano-marginadas²⁴.

Con respecto al tema de la vivienda, este se ha convertido en un tema prioritario en la agenda internacional. En muchos países en desarrollo se han implementado programas para vivienda social, sin embargo no se ha logrado satisfacer a toda la demanda creciente de vivienda. Por tanto en este apartado se presenta una revisión de los pronunciamientos a nivel mundial sobre el derecho a la vivienda.

En este sentido, en el año 2005 UN-HABITAT, presentó el reporte “*Financing Urban Shelter*”, en el cual se identifican los retos principales en cuanto a la vivienda y a su financiamiento en el ámbito internacional. El estudio de UN-HABITAT, parte del hecho que la demanda por vivienda asequible se está incrementando a ritmo acelerado y que los estándares y costos de los distintos bienes y servicios en las ciudades es muy alta y compleja. En este sentido, se sugiere que cualquier política de vivienda debe ser fomentar soluciones que busquen el crecimiento urbano sustentable.

²⁴ Entiéndase *zona urbano-marginal* como a los asentamientos humanos que habitan en áreas urbanas, caracterizadas por altos índices de pobreza y bajos estándares de calidad en la vivienda en término de infraestructura y servicios.

A nivel internacional se ha definido el derecho a la vivienda como:

“El derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad²⁵”.

Este derecho se ha reconocido en muchos textos a nivel internacional y regional, los más importantes son: La Declaración Universal de los derechos Humanos de 1948. Y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. En el texto de 1948, se manifiesta, en el artículo 25 que:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar. Y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios....”

Casi 20 años después de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los estados adoptaron el pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en el cual reconocieron especialmente el derecho a la vivienda. En su artículo 11 se comprometieron a tomar las medidas para garantizar: *“... el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia (...) vivienda adecuada y a una mejora continua de las condiciones de la existencia...”*

A partir de esos documentos se ampliaron y fortalecieron las declaraciones al mismo respecto en diversas Conferencias y encuentros a nivel internacional. En el siguiente cuadro se presenta de manera sintética un resumen de los comentarios internacionales emitidos sobre el derecho a la vivienda, a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas en Vancouver.

²⁵ [www. Unhchr.ch/housing/tbs/](http://www.Unhchr.ch/housing/tbs/)

En el cuadro 2.1 se presenta una síntesis de los comentarios internacionales emitidos sobre el derecho a la vivienda.

**CUADRO 2.1
COMENTARIOS INTERNACIONALES EMITIDOS
SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA**

FECHA	INSTANCIA QUE EMITE	PRONUNCIAMIENTO
1976	Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Asentamientos Humanos. Declaración de Vancouver	Los Estados declaran que: <i>“Disponer de una vivienda y de servicios suficientes es un derecho fundamental del hombre y los gobiernos tienen la obligación de procurar que todos sus residentes puedan ejercer este derecho, empezando por ayudar a las capas más desfavorecidas de la población (...)”</i>
1991	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la ONU. Comentario General No. 4. ²⁶	Sobre los elementos constitutivos de una vivienda adecuada: <ul style="list-style-type: none"> • Seguridad de la tenencia • Disponibilidad de servicios de infraestructura. • Posibilidad de manutención. • Habitabilidad, incluida protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y las enfermedades. • Emplazamiento adecuado, alejado de las fuentes de contaminación, próximo a servicios sanitarios.
1992	Agenda 21 Declaración de Río ²⁷ .	Específicamente el capítulo 7, fomenta el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos mediante estrategias para áreas definidas, con respecto a la vivienda menciona: <i>“suministro de vivienda adecuada para todos”</i>
1996	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos humanos. Estambul, Turquía (Hábitat III) ²⁸	En la declaración final se promueve entre otras cosas: <i>“garantizar a todos una vivienda adecuada y a ofrecer asentamientos humanos más seguros, más sanos, más vivos, más duraderos y más productivos”.</i> Además se promete que: <i>“asegurar progresivamente la total realización del derecho a una vivienda adecuada, previsto en varios instrumentos internacionales (...)”</i>
2000	Cumbre del Milenio. Nueva York. Declaración del Milenio	Los gobiernos recomprometieron a mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes del mundo que viven en tugurios ²⁹ .

²⁶ Observación general num. 4. Sobre el derecho a la vivienda adecuada (art. 11, par 1), 7. adoptada el 13 de dic. 1991. <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>. **Vid. Anexo 1**

²⁷ <http://www.un.org/esa/sutdev/documents/agenda21/spanish/riodeclaration.htm>

²⁸ Declaración Estambul y la agenda Habitat. <http://www.unhabitat.org/unchs/english/hagenda/ist-dec.htm>

²⁹ Objetivo 7, meta 11.

2001	Asamblea General de Naciones Unidas. Nueva York. Declaración sobre las ciudades y otros Asentamientos Humanos en el nuevo milenio.	Se reafirma el compromiso de aplicar plenamente la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y ejecutar el programa Hábitat. (la declaración de Estambul y el programa hábitat constituyen el marco básico para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en los años venideros) En consecuencia: Renovación de los compromisos contraídos en la conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (hábitat II).
2002	Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. Johannesburgo, Sudáfrica	Sobre el tema de vivienda, se declaran medidas: a) <i>Mejorar el acceso de los pobres a la tierra y a la propiedad, a una vivienda adecuada y a servicios básicos en las zonas urbanas y rurales, prestando especial atención a las mujeres que son cabeza de familia.</i> b) <i>utilizar materiales duraderos y de bajo costo, así como tecnologías apropiadas, en la construcción de viviendas adecuadas y seguras para los pobres, y proporcionar asistencia financiera y tecnológica a los países en desarrollo teniendo en cuenta su cultura, clima, condiciones sociales particulares y vulnerabilidad a los desastres naturales;</i> c) <i>Prestar apoyo a las autoridades locales a los efectos de elaborar programas para mejorar los barrios de tugurios dentro del marco de los planes de desarrollo urbano y facilitar el acceso, en particular de los pobres, a la información sobre la legislación en materia de vivienda.</i>
2002	Reunión de expertos en el tema de la vivienda en Nairobi.	Definieron 5 dimensiones que se deben considerar en el acceso a vivienda adecuada: <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a agua potable. • Acceso a saneamiento. • Seguridad de la tenencia. • Durabilidad de la unidad habitacional. • Área suficiente para vivir.
2003	Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda. Miloon Kothari. En un artículo publicado por el Social Watch ³⁰ ; denominado: “ <i>La privatización de los derechos humanos: el impacto de la globalización en el acceso a la vivienda, el agua y el saneamiento</i> ”.	<i>“Mientras a nivel internacional continua el debate acerca de los beneficios que la globalización puede traer a la población pobre del mundo, la cruda realidad es que las apremiantes desigualdades de ingreso y oportunidades entre y dentro de los países han conducido al incremento en la cantidad de personas sin vivienda adecuada y segura. Los derechos humanos que poseen las personas y las comunidades a la vivienda, el agua y el saneamiento (...) siguen erosionándose a medida que el proceso de privatización se profundiza y acelera”.</i>
2004	Foro Urbano Mundial Barcelona, septiembre 2004.	Se reivindicó una “carta mundial del derecho a la ciudad” que incluye “ <i>una gestión democrática de la ciudad</i> ” (art 11.1) y que contiene un capítulo referido al derecho a la vivienda (art. XIV).

Elaboración propia, Realizado a partir de C. Golay (2007).

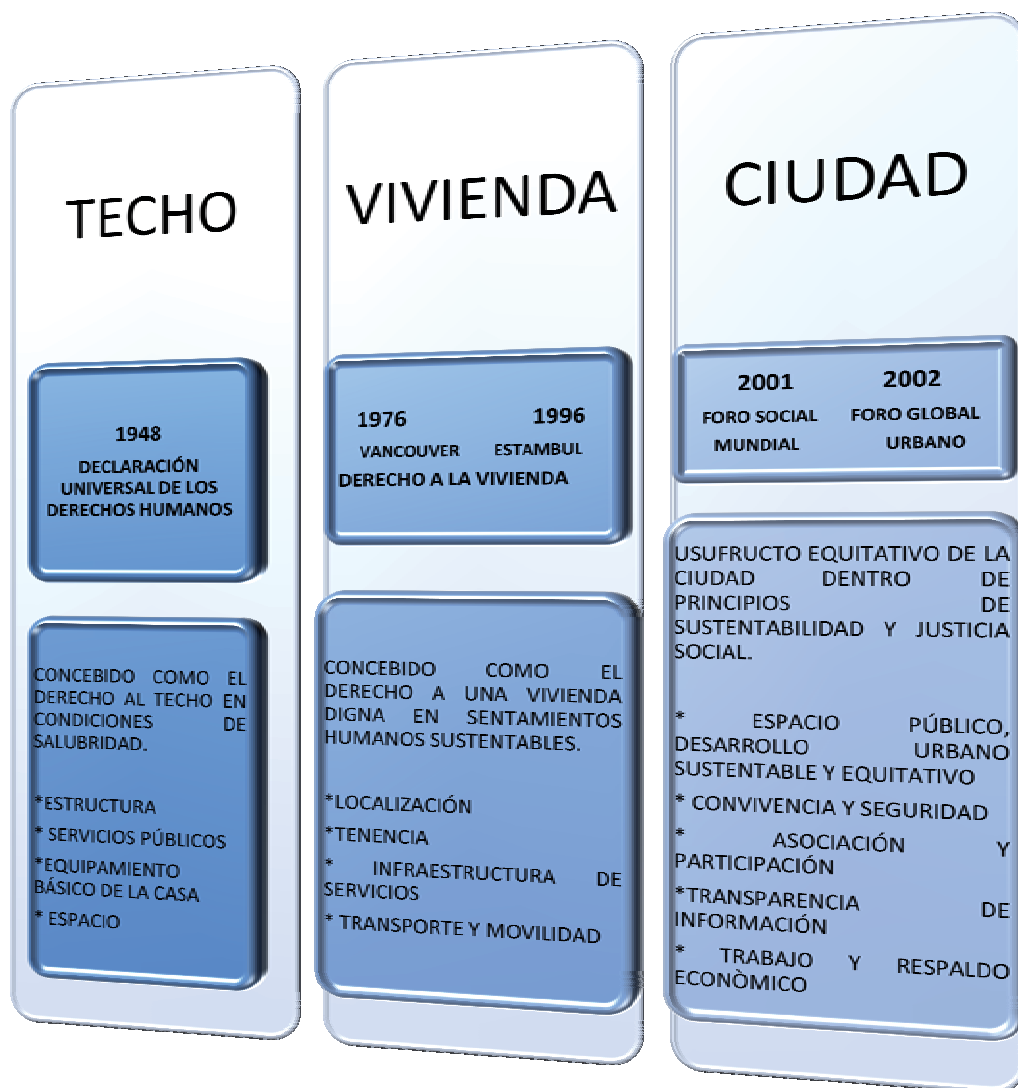
³⁰ Informe Anual Social Watch. 2003. <http://www.socialwatch.org>

Se pueden observar todas las declaraciones emitidas a nivel internacional sobre el derecho a la vivienda; Sin embargo el organismo que aterriza estas declaraciones desarrollando programas específicos basados en los derechos humanos, es ONU-Hábitat, agencia del Sistema de las Naciones Unidas, cuyo objetivo es:

“mejorar las condiciones de vida y de trabajo para todos y todas mediante la gestión y desarrollo equitativo, eficiente, participativo, transparente y sostenible de los asentamientos humanos, dentro del objetivo general de reducción de la pobreza y la exclusión social”.

ONU-Hábitat desarrolla programas y subprogramas como: promoción del derecho a la vivienda, el derecho a la ciudad y el territorio, seguridad de tenencia de vivienda, alianza para las ciudades, observatorios urbanos, mejores prácticas, ciudades más seguras, ciudades sostenibles, agenda 21 local. Dichos programas han evolucionado, de acuerdo al concepto del hábitat que se ha desarrollado a través de los diferentes foros, y declaraciones mundiales, ésta evolución se puede observar en el gráfico 2.2. *Vid. Infra.*

**GRAFICO 2.2
EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE
HABITAT**



Elaboración propia.

Por otro lado, también existen tratados y pactos desarrollados a nivel internacional para la protección de los grupos particularmente vulnerables, emitidos en Convenciones Internacionales de los derechos de la mujer, los niños, Las comunidades indígenas, los inmigrantes, entre otros.

En el cuadro 2.2 se puede observar un resumen de los tratados internacionales más importantes que contemplan el derecho a la vivienda para éstos grupos vulnerables.

**CUADRO 2.2
TRATADOS INTERNACIONALES QUE CONTEMPLAN EL DERECHO A LA VIVIENDA EN GRUPOS PARTICULARMENTE VULNERABLES.**

AÑO	CONVENCIÓN	COMPROMISOS
1965	Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial .	Los estados ³¹ se comprometen a: <i>“prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de todas persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce (...) del derecho a la vivienda”</i> (art. 5 (e..iii))
1979	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer .	Los Estados se comprometen a: <i>“adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios , y particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones”</i>
	Convención sobre los derechos de los niños .	En el artículo 27 (3). <i>“los estados partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas ara ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo particularmente con respecto a la nutrición, vestuario y la vivienda”.</i>
1966	Pactos de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales aplicables a poblaciones Indígenas y tribales . (También reconocido por la Convención 169 de la OIT, referida a los pueblos Indígenas y tribales, mediante su derecho a la tierra - art. 16)	<i>“En ningún caso podrá privarse un pueblo de sus propios medios de subsistencia”</i>
1990	Convención Internacional sobre protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.	En su artículo 43 (1): <i>“los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto a los nacionales del estado de empleo en relación con (...) el acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda y la protección contra la explotación en materia de alquileres”.</i>

Elaboración Propia. Realizado a partir de C. Golay y M. Ozden, M. Op. Cit.

³¹ Todos los estados mencionados son vinculantes para los estados que las han ratificado. La lista de estados de estos tratados internacionales esta disponible en el sitio de Internet del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos humanos. [http:// www.Ohchr.Org/spanish/law](http://www.Ohchr.Org/spanish/law)

Con respecto a declaraciones en el continente americano, se tiene en 1988 en la Convención Americana de los Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador, el cual es obligatorio para todos los países que lo han ratificado, entre ellos: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay.

Dicho protocolo sostiene que: *“el derecho a la vivienda no está protegido en el continente americano y que mediante el reconocimiento del derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano y de gozar de los equipamientos colectivos esenciales”*. (Art. 11).

En México el artículo cuarto de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos dice que: *“toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”*.

2.1.3. Revisión de las políticas habitacionales en América Latina.

La vivienda por su carácter inmobiliario, es un bien de consumo, con un precio alto. Además de que por sus características, no solo de abrigo, sino de comodidad, seguridad e higiene, conjuga los elementos necesarios para ser un bien costoso y difícil de obtener para muchas personas. Es entonces que la obtención de la vivienda genera diversos problemas, que hacen necesario el generar políticas de hábitat en los diferentes países, en este apartado se revisan las políticas que se han implementado en América Latina.

En América Latina históricamente las formas de atención al déficit habitacional están en general insertas en dos modelos básicamente.

El primero de ellos, es el proceso de producción y consumo formal, que responde a las formas del déficit habitacional, regulada dentro de los marcos legales, crediticios y con políticas de vivienda.

El otro modelo, es el informal, es decir fuera de los marcos legales existentes. Una tercera forma de acceso a la vivienda, es la del “alquiler o arrendamiento”, que da derecho al uso de la misma en unas condiciones y tiempo determinado. Sin embargo, las políticas implementadas no han logrado mejorar las cifras en cuanto a la reducción del déficit habitacional; ya que por encima de la necesidad de vivienda, esta la pobreza urbana, la cual no ha podido disminuir.

Es por ello pertinente revisar, en base a la información de fuentes secundarias lo que esta ocurriendo en este sentido en América Latina.

En el cuadro 2.3 (*Vid Infra*) se presenta una síntesis de los antecedentes históricos en materia de políticas habitacionales en lugar a cambios o modificaciones en las políticas habitacionales.

Se puede observar en el cuadro que ha existido una evolución de las políticas habitacionales en América latina, teniendo como enfoque central la erradicación de los asentamientos precarios e irregulares y el apoyo a los barrios populares sobre todo, ya que en la región la mayor parte de la población urbana ha sido producto de procesos de urbanización popular.

CUADRO 2.3

SÍNTESIS DE LOS ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES EN AMÉRICA LATINA.

DÉCADA	CARACTERÍSTICAS
50's (primera generación de políticas habitacionales)	Manifestación de la pobreza como respuesta al urbanismo moderno. Se erradican los asentamientos irregulares, mediante políticas de poca cobertura e impulsadas centralizadamente desde el estado.
70's (segunda generación de políticas "alternativas")	Basadas principalmente en la erradicación de asentamientos precarios, y por lo general involucraban a los habitantes en la solución del problema. En esa época, entre el 60% y el 70% de la población era producto de procesos de urbanizaciones populares.
80's (apoyo del BM a las políticas de segunda generación)	Apoyo mediante los programas de lotes con servicios y mejoramiento de barrios.
80's – 90's	Aparece la lógica del financiamiento al sector vivienda, el problema urbano y la expresión de la pobreza urbana.
90's – en adelante (tercera generación)	Reconversión productiva, cambios en las condiciones del trabajo, supremacía del mercado financiero y reforma del Estado, apareciendo una nueva tendencia: las políticas de regularización. Cuyos rasgos característicos son: <ul style="list-style-type: none">• Ajuste estructural y reforma del Estado Desmontaje del Estado de bienestar

Elaboración propia. Realizado a partir de R. Sepúlveda (2006).

Por otra parte, R. Tapia (2006), menciona precisamente comunes denominadores en dichas políticas, por ejemplo:

- *políticas sociales dirigidas a grupos específicos.*
- *Disminución de oferta de créditos blandos para sectores medio-bajos.*
- *Expansión del mercado mediante el instrumento del crédito hipotecario*
- *Fomento de las micro financiación en los sectores de más bajos ingresos*
- *Promoción de programas de regularización dominial urbana de los asentamientos informales para asegurar la gobernabilidad urbana.*
- *Crecimiento de los programas con financiamiento internacional.*
- *Privatización de servicios públicos (agua, gas, alcantarillado, etc.)*

El mismo autor propone políticas futuras, diseñadas para tomar en cuenta el hábitat como un proceso, involucrando las dimensiones espaciales, la política económica y a los habitantes; integrando los problemas y el enfoque evolutivo del hábitat. Se puede observar que las políticas que propone Tapia no son nada nuevo a nivel global, sin embargo propone algunos cambios que no se han impulsado en la región y que desde mi punto de vista podrían mejorar las condiciones de las vivienda.

En el cuadro 2.4, se presenta un resumen de dichas las políticas futuras.

**CUADRO 2.4.
POLITICAS FUTURAS EN AMERICA LATINA, TOMANDO EN CUENTA EL
ENFOQUE EVOLUTIVO DEL HÁBITAT**

PROBLEMAS EXISTENTES	POLÍTICAS ACTUALES (2006)	POLÍTICAS FUTURAS
DÉFICIT CUALITATIVO	Políticas y programas de mejoramiento habitacional de asentamientos precarios. Hábitat residencial de centros urbanos.	Mejoramiento de la calidad residencial. Políticas y programas multisectoriales.
DÉFICIT CUANTITATIVO	Programas de lotes con servicio. Vivienda semilla ³² o evolutiva Hábitat residencial en centros urbanos.	Políticas y programas multisectoriales
SUELO URBANO Y RURAL	Estado facilitador del mercado	Estado regulador y garante de equidad social.
TIPO DE GESTIÓN	Centralizadas v/s descentralizadas.	Modelos articulados desde el nivel central al local.

Fuente: R. Tapia (2006)

Por otro lado, existen rasgos que caracterizan la política habitacional en América latina, un resumen de estos se presenta en el cuadro 2.5. (Vid. *Infra*).

³² Se entiende por vivienda semilla, lo que también es llamado pie de casa. o una pequeña construcción con lo mínimo básico para iniciar y poder crecer a futuro, generalmente de manera paulatina de acuerdo a las posibilidades de cada habitante.

**CUADRO 2.5
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS EN MATERIA
HABITACIONAL EN AMÉRICA LATINA**

Rasgo Característico	Descripción
Principales programas públicos	Mejoramiento de asentamientos precarios, para población en situación de pobreza y regularización dominial, subsidio directo a la demanda, coexistiendo políticas habitacionales de primera y segunda generación.
Marco regulatorio.	<p>Las primeras regulaciones habitacionales en la primera mitad del siglo XX: Argentina, Chile, Uruguay.</p> <p>Más recientes, década de los 50's: Costa rica, México, Paraguay.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En las constituciones la vivienda aparece como un elemento “dignificante”. • No se evidencia la sintonía entre política de vivienda, desarrollo urbano y ordenamiento territorial. • No hay enlace entre ciudad y vivienda.
Calidad de vivienda y valores de mercados	La superficie promedio de la vivienda nueva para sectores de ingresos bajos. Argentina 56 m ² ; los menores, Chile 35 m ² ; Brasil, 28 a 50 m ² , México 45m ²
Costos promedio de vivienda nueva. (valor por m², incluyendo valor del lote, obras de urbanización o costos de construcción)	Los más altos: en México y Argentina Los más bajos: Paraguay, Bolivia, y Guatemala
Componentes comunes en los principales programas públicos de la región	<ul style="list-style-type: none"> • Orientados a resolver el déficit habitacional • Disminución del rol del Estado desde ejecutor a financiero • Creciente participación del sector privado • Financiamiento del sector vivienda bajo, en relación a otros componentes del gasto social. • Prioridad, lo urbano, lo rural, desperfilado. • Para familias pobres: programas de radicación y mejoramiento de asentamientos precarios, incentivando la ayuda mutua y la autoconstrucción. • Viviendas nuevas en propiedad individual • Pocas definiciones de estándares de habitabilidad.
Procesos de ocupaciones irregulares de terrenos urbanos	En áreas periféricas de ciudades, de nula calidad ambiental y en condiciones de vulnerabilidad sin acceso a servicios básicos (agua potable, alcantarillado, drenajes, etc.)

Elaboración propia. Realizado a partir de R. Tapia (2006).

En conclusión, se puede observar que las políticas fomentan la construcción y mejoramiento del hábitat como proceso, esto a través principalmente de radicación y mejoramiento de asentamientos precarios, incentivando la cooperación y la autoconstrucción. Sin embargo también es preciso señalar la falta de una estandarización en términos de habitabilidad, para el mejoramiento de la calidad y no solo de la cantidad de unidades construidas.

2.2. El panorama de la vivienda en México.

México es uno de los países más urbanizados de América Latina con 76% de su población viviendo en ciudades. De acuerdo a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se estima que el 41% de la población urbana vive en la pobreza y el 24% en zonas urbano-marginadas (CIDOC³³, 2006).

Ante este panorama son muchos los retos que enfrenta México en materia de vivienda, ya que si bien es cierto ha habido logros como por ejemplo: la modernización de instituciones financieras, mayor eficiencia en éstas; así como cifras récord en otorgamiento de créditos y en construcción de vivienda para familias de ingresos medios y medios bajos.

Sin embargo, existen debilidades estructurales, como por ejemplo: la escasa atención a familias de bajos ingresos, en particular de los no asalariados; no existe oferta de lotes habitacionales o viviendas para los más pobres; insuficientes esfuerzos gubernamentales con respecto al suelo que resulta en: alto costo, descontrol de la especulación, insuficiencias legales y fiscales; vivienda exclusivamente industrializada, masiva, homogénea, con el mismo diseño, cada vez más pequeña y sin visión de sustentabilidad.

Partiendo de este panorama, revisaremos en este apartado la situación de la vivienda en México, el tema del mercado del suelo, el mercado formal e informal, la demanda de vivienda y las políticas de accesibilidad en México.

³³ fundación Centro de Investigación y documentación de la Casa.

2.2.1. Situación de la vivienda en México.

Para plantear la situación actual de la vivienda en México, es necesario partir de la importancia que tiene este sector productivo para el país, y de los problemas que parte.

En primer lugar tenemos la importancia económica, ya que es uno de los principales generadores de empleo, tiene un impacto generalizado en las actividades económicas y es una industria eficiente y competitiva. En segundo término, la importancia social, ya que la vivienda juega un papel central en el bienestar de las familias, además que es un instrumento básico en el combate a la pobreza. Por último la importancia política, ya que sin duda es una respuesta a las demandas de la población.

Por otro lado, el problema de la vivienda está íntimamente ligado a la pobreza y marginación, ya que precisamente la necesidad de vivienda surge en consecuencia de las otras. Y necesariamente para lograr el abatimiento de la pobreza, el suministro de infraestructura y de servicios, así como el financiamiento de la vivienda, se requiere de crecimiento económico prolongado en el país, así como la estabilidad de los mercados financieros. Es decir, mientras no haya crecimiento económico y estabilidad financiera, no podremos cubrir el déficit de vivienda en el país.

Para observar claramente el requerimiento, el rezago habitacional y necesidades de vivienda actual que se tiene en México, ver el siguiente cuadro 2.6 (*Vid. Infra*).

CUADRO 2.6
MÉXICO: ESTIMACIÓN GUBERNAMENTAL DE REQUERIMIENTO PROMEDIO ANUAL POR TIPO DE VIVIENDA 2000 - 2006, REZAGO HABITACIONAL Y NECESIDADES DE VIVIENDA 2000 - 2020 (UNIDADES)

Tipo de vivienda*	Promedio anual*
Media, Media alta y residencial	30.000
Interés Social y Económica	171.000
Básica o popular	531.000
TOTAL	732.000

México	Vivienda Nueva	Mejoramiento de vivienda	Total
a) Rezago habitacional 2000 *	1.810,000	2.480,000	4.300,000
b) Necesidades de vivienda 2000-2020** (unidades)	6.360,000	2.210,000	8.570,000
c) = a)+b) (unidades)	8.170,000	4.690,000	12.860,000
Necesidades acumuladas de vivienda 2000-2020. (Promedio anual de unidades)	408,500	234,500	643,000

Fuente: A. Iracheta, 2005: Ensayos sobre pobreza urbana y habitacional en México, El Colegio Mexiquense.

Notas: * Según el Programa Sectorial de Vivienda 2001/2006.

** Corresponde a la formación de hogares entre 2000 y 2020 (6.36 millones de hogares nuevos/20 años=318.000/año).

*** Se asume que en 20 años se atendería el rezago de vivienda nueva calculado en 2000.

**** Para obtener este dato se asume que el número de viviendas es equivalente al número de hogares. El proceso de cálculo es: Al total de viviendas existentes en 2000 (22.86 millones) (cuadro 1) se restaron 2.48 millones que en ese año requerían mejoramiento (cuadro 6), quedando un saldo de 20.38 millones que teóricamente no requerían de mejoramiento. Dado que el incremento de hogares (y vivienda) a lo largo de los 20 años se considera en necesidades de vivienda nueva, solo se aplicó la tasa de rezago por mejoramiento observada en 2000 equivalente a 10.85%, a los 20.38 millones de unidades que no requerían mejoramiento en 2000 y que se asume que lo requerirán a lo largo del periodo.

2.2.2. El mercado del suelo urbano.

La base de conformación del fenómeno urbano es económica por naturaleza; es decir, las sociedades capitalistas se desarrollan de acuerdo a los requerimientos de la circulación de fuerza de trabajo, capital y mercancías. De ahí que la ciudad como forma física, no es el producto de circunstancias fortuitas ni su organización es improvisada, sino la consecuencia histórica de las leyes de circulación del capital (A. Iracheta, 1988).

De acuerdo con David Harvey (1973) el suelo y los edificios o las mejoras sobre ellos son la concretización del papel económico del espacio urbano, pero éstos no son mercancías comunes, debido a que ha diferencia de los productos comunes, el suelo y los edificios tienen características específicas:

- a) *la tierra como soporte material básico, es un bien natural que no es producto del trabajo humano. Su escasez real sin embargo, ha generado su producción vía trabajo humano como es el caso de la tierra ganada al mar”.*
- b) *La tierra y los edificios tienen localizaciones fijas (...) al tener una localización absoluta, estas mercancías confieren privilegios monopólicos a las personas que tienen el derecho de determinar su uso.*
- c) *La tierra y los edificios son mercancías indispensables para todos los miembros de la sociedad, lo cual establece importantes limitaciones sobre el poder de elección de los consumidores en relación a la cantidad y la localización.*
- d) *La tierra y los edificios toman la forma de mercancías con relativa poca frecuencia, no obstante que ambos están en uso constante.*

e) *La tierra es algo permanente y la expectativa de vida de los edificios es generalmente considerable. Ambos tienen la cualidad de acumular riqueza a nivel individual o social.*

A diferencia de los edificios, la tierra generalmente no requiere mantenimiento para incrementar su potencial uso. En sociedades capitalistas los individuos tienen, por tanto, un doble interés en la propiedad de la tierra y los edificios; como valor de uso actual y futuro y como valor de cambio potencial.

f) *El proceso de intercambio de tierra y edificios dentro del mercado, ocurre un instante en el tiempo, pero su uso se extiende sobre periodos de tiempo relativamente largos. La relación entre el tiempo de uso efectivo y la frecuencia de intercambio es por lo tanto baja. Los derechos de consumo son adquiridos por mucho tiempo requiriendo fuertes desembolsos. Esta característica hace que las instituciones financieras jueguen un papel muy importante en el mercado de tierra y edificios.*

g) *La tierra y los edificios, a diferencia de casi todas las mercancías, tienen gran variedad de usos posibles que van desde la satisfacción de las necesidades elementales de abrigo hasta ser medios para acumular riqueza.*

h) *Finalmente y como consecuencia de las características anteriores, estas mercancías adquieren un papel muy especial en los procesos de estratificación social, y se encuentran en el núcleo de las reivindicaciones sociales y urbanas³⁴.*

³⁴ D. HARVEY (1973), *Social justice and the city*. Citado en IRACHETA, A. *Op. Cit.* p. 134-135

En el mercado del suelo, varían los patrones de consumo, de acuerdo a los entes involucrados, y a las necesidades de éstos. El tema central de la investigación es el de la vivienda, por tanto se trata esta cuestión de manera más específica.

El mercado de la vivienda, es diferente a otros en el contexto del suelo urbano, ya que los actores involucrados son más en cantidad, y más diversos, de acuerdo con las necesidades de éstos, las oportunidades, entre otros elementos.

De acuerdo con David Harvey (1973) los principales actores, al nivel del mercado de vivienda son los siguientes:

- 1) *Usuarios de vivienda.*
- 2) *Usuarios de edificios no residenciales.*
- 3) *Arrendadores*
- 4) *Agentes inmobiliarios*
- 5) *Constructores-promotores*
- 6) *Instituciones financieras*
- 7) *Instituciones de gobierno.*

En la tesis, se ahonda en la definición del sector de usuarios de vivienda, ya que en el caso de las personas que habitan en los asentamientos marginales, éstas tienen necesidades y oportunidades muy diferenciadas de los demás sectores.

De acuerdo con Harvey, este grupo de actores, los usuarios de vivienda particular, consumen de acuerdo a sus necesidades. Por tanto el valor de uso es determinado desde posiciones individuales o a nivel familiar, orientados a un producto particular (vivienda con ciertas características) y en una localización específica (esto también de acuerdo a sus posibilidades económicas). Entonces, los usuarios de vivienda se clasifican de acuerdo a estas particularidades en:

- a. Ocupantes irregulares**
- b. Ocupantes de su propia vivienda**
- c. Arrendatarios**

Las diferencias entre estos tres tipos de usuarios es evidente, sobre todo con respecto al valor de uso del suelo, en el caso b y c. y en el caso a, se puede decir que no tienen oportunidad de darle valor al uso de suelo, ni al valor de cambio, más bien se ven forzados a acceder a ese producto.

En este sentido, la ubicación espacial de la vivienda es resultado de las necesidades de los usuarios, pero sobre todo de los recursos con los que cuente, ya que éstos últimos aumentarán sus posibilidades de elección, o los marginaran, teniendo que obtener lo que “queda” y lo que “nadie quiere”.

Es obvia la hipótesis, los más ricos, tienen mayor poder adquisitivo, tienen más posibilidades, más alternativas para elegir, por lógica toman “lo mejor”. Y como se expuso en este apartado, el suelo es un producto que se valora en el mercado, y de existencia limitada, por tal razón, el que tenga posibilidad de pagar el mejor precio se quedara con el producto, y el que no tendrá que tomar lo que “pueda”, sea esté pedazo de tierra legal o no, sea riesgoso, vulnerable, contaminado o en las condiciones en que este.

Como menciona Manuel Castells (1976), la organización espacial bajo la economía de mercado, es estructuralmente injusta y desigual, y es por lo tanto, con la lucha política, a través de los “procesos explosivos” que aparecen posibilidades para los más pobres para obtener viviendas y los medios de consumo colectivo asociados a ésta.

2.2.3. Descripción del mercado de vivienda en México. Oferta y demanda.

La vivienda a pesar de sus características, ha evolucionado, pasando a ser de un bien patrimonial a un bien de consumo y se ha convertido en una mercancía con las mismas reglas que otros objetos superfluos., en este epígrafe abordamos los elementos de la oferta y la demanda que intervienen en este producto, que es la vivienda.

2.2.3. a Oferta

Como ya se ha descrito, la vivienda es un bien de consumo, por tanto existe un mercado para la comercialización de este producto. De manera general, podemos clasificar la oferta de vivienda por:

1. La vivienda producida por desarrolladores
2. La producción social de vivienda
3. La vivienda usada
4. La vivienda en renta.

Con respecto a la oferta de vivienda producida por desarrolladores, ésta se puede clasificar en grupos, de acuerdo al volumen de producción, la estrategia de negocios y el nivel de cobertura geográfica en: empresas grandes, con ventas que superan las 5.000 unidades; empresas medianas, con ventas entre las 1.000 y 5.000 unidades; y las llamadas pymes (pequeñas y medianas empresas), que producen y venden menos de 100 unidades por año; estas empresas generalmente surgen para desarrollar un proyecto específico y desaparecen cuando se concreta la venta. (CIDOC, 2006).

Con respecto a la producción social de vivienda (PSV), hay que destacar que ésta camina de la mano de las políticas del Estado, y dirigida a los sectores sociales que no acceden al mercado habitacional. Y su importancia ha sido constatada por la industria cementera de México, ya que ha podido mantenerse en tiempos de crisis, gracias al llamado mercado hormiga-llamado así a los productores sociales de vivienda³⁵. Por la importancia de la producción social de vivienda, han surgido diversos programas que impulsan y apoyan la PSV. En este sentido, destacan los programas de mejoramiento y construcción progresiva de vivienda en barrios en consolidación, el programa de vivienda en lote familiar³⁶; también destaca el mecanismo de micro financiamiento iniciado en 2006, cuyo objetivo es financiar el mejoramiento, ampliación y remodelación de viviendas auto producidas y la adquisición de lotes con servicios para la población con ingresos inferiores a 5 salarios mínimos.

Respecto al mercado de vivienda usada, considero que es una de las opciones más accesibles para la adquisición del bien con una buena relación precio-espacio-localización. De acuerdo a datos del instituto de fomento nacional de vivienda para los trabajadores (INFONAVIT), sólo el 13% de los créditos otorgados por el organismo en 2005 se utilizaron para adquirir vivienda usada. Sin embargo a partir de 2003 se ha impulsado la adquisición de este tipo de vivienda, gracias a un programa impulsado por el INFONAVIT. Finalmente el mercado de vivienda en renta, dicho mercado se encuentra dentro de la legalidad y algunas de sus características son que en su mayoría las viviendas tienen un arrendamiento con contrato firmado.

³⁵ Vid. “Estado Actual de la Vivienda en México, 2005” CIDOC-SHF. donde se hace referencia a la empresa “cementos Apasco”, que estima que el 80% de sus ventas se realiza a distribuidores minoristas y que éstos reportan el 45% de sus ventas al menudeo.

³⁶ Programa del Gobierno del Distrito Federal.

Por otro lado, las casas o departamentos son rentados en función de la conveniencia del cliente como por ejemplo: cercanía con el trabajo, con las escuelas de los hijos, así como las características físicas del inmueble.

2.3.3. b Demanda

Con respecto a la demanda de la vivienda, podemos señalar que en México ésta se da básicamente por tres situaciones:

1. Situación demográfica
2. Rezago habitacional
3. Movilidad habitacional

En el caso de la situación demográfica, ésta refleja la perspectiva de crecimiento del país lo que da una clara idea de la demanda que tendrá la vivienda para los próximos años. En México, del 2000 al 2005, la población se incremento en 1 millón de personas (SHI con información del INEGI). Lo anterior equivale a la formación de 582 mil hogares al año. Con dichos datos se observa la magnitud del esfuerzo a realizar para proporcionar a los habitantes la posibilidad de obtener una vivienda, así como las zonas con mayor dinámica de crecimiento del país y por ende las que presentaran mayor demanda de vivienda.

Otros aspectos en cuanto a la demografía que determinan en buena medida el volumen y tipo de demanda de vivienda son: La estructura de edades, el nivel y distribución del ingreso y las tendencias de urbanización. En el primer caso, de acuerdo INEGI 2005 el 24.9% de la población está entre 20 y 34 años, la cual está en edad de formación de hogares.

Con respecto al nivel y distribución de ingreso, considero que éste es uno de los datos más importantes, ya que de acuerdo a los actuales esquemas de financiamiento, solo las personas que ganen más de 5 salarios mínimos son susceptibles de adquirir un crédito hipotecario. En este punto solo se encuentra el 12.2% de la población (INEGI 2005). La mayor parte de los trabajadores se encuentran en un rango menor a los 5 salarios mínimos, por lo que no tienen acceso a los esquemas tradicionales de crédito hipotecario. En este sentido es necesario trabajar más en este aspecto para el desarrollo de nuevos esquemas de subsidio, y de nuevos productos diseñados especialmente para dicha población.

Por último, el tercer elemento de la dinámica demográfica es la creciente urbanización. Este punto lo tratamos más a profundidad en el capítulo anterior, por lo que aquí solamente señalaré que de acuerdo a los datos observados sobre el crecimiento de las ciudades, se tiene un país cada día más urbanizado; sin embargo esto nos lleva a mayores retos para lograr crecimiento habitacional de calidad a la par de lograr un desarrollo urbano sustentable.

El segundo punto que afecta la demanda de vivienda en el país es: el rezago habitacional³⁷. Para el cual se tienen estimaciones para el ámbito nacional, estatal y municipal elaboradas por la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI). De acuerdo a los resultados de dichas estimaciones se tienen dos tipos de rezago habitacional:

³⁷ El rezago habitacional se define de manera general como el número de viviendas que por sus características de ocupación y componentes materiales en la edificación, no satisfacen un mínimo de bienestar para sus ocupantes.

1. *Atención a vivienda nueva:* aquellos casos en los que habita más de una familia por vivienda o que la misma se encuentra tan deteriorada que sea necesario su reemplazo.
2. *Ampliaciones y mejoramientos:* se refiere a viviendas hacinadas que requieren ampliaciones o a viviendas que por el bajo nivel de conservación de sus materiales requieren algún tipo de reparación.

De acuerdo con las estimaciones del CONAFOVI, se tienen diferencias regionales importantes, ya que los estados con mayores niveles de rezago se localizan en el centro y sur del país. El último aspecto que es la movilidad habitacional está relacionado de manera muy estrecha con los procesos de rotación de vivienda usada, regularización de traspasos y el arrendamiento de vivienda en sus diversas modalidades. En este sentido el INFONAVIT ha establecido mecanismos para apoyar la movilidad habitacional, ya que los derechohabientes pueden solicitar la regularización de la propiedad de las viviendas cuando existan traspasos, así como la autorización para rentar; recientemente se ha generado un procedimiento para trasladar el saldo remanente del crédito recibido hacia un nuevo inmueble cuando se tenga la necesidad de cambio por crecimiento o por cambio de ubicación laboral.

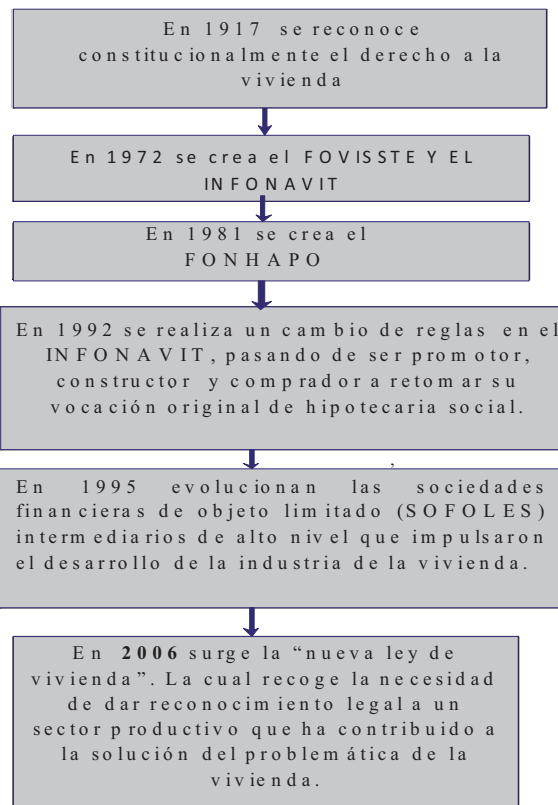
En este sentido, existe el reto de mejora y consolidación de dichos programas. Sin embargo desde mi punto de vista todavía falta desarrollar esquemas y programas para los más necesitados;

Aquellos que no cuentan con los ingresos mínimos requeridos, ni tampoco tienen un trabajo formal que les permita acceder a los esquemas actuales; aquellos que están al margen del sector productivo, aquellos que se encuentran olvidados.

2.2.4. Políticas de accesibilidad a la vivienda en México.

Las políticas habitacionales o de accesibilidad a la vivienda, se entienden como la forma en que el Estado interviene en el asunto de la vivienda; esto lo canaliza mediante acciones específicas como el desarrollo de programas y creación de Instituciones o Fondos que encausen y desarrollen dichas políticas. En este apartado se revisan las políticas, a mi juicio más importantes a nivel nacional creadas por el Estado como parte de sus políticas habitacionales. En el siguiente grafico se observa un resumen de las mismas.

GRAFICO 2.3
RESUMEN DE POLÍTICAS HABITACIONALES EN MÉXICO



Elaboración propia.

En 1972 nace el Fondo de apoyo para la adquisición de vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSTE), órgano desconcentrado del ISSTE, el cual es encargado de administrar las aportaciones realizadas por las dependencias y entidades afiliadas al ISSTE, constituidas para otorgar créditos hipotecarios para adquisición de vivienda. A partir de 1973 y hasta 1989 el FOVISSTE otorga créditos para la adquisición de vivienda construida. Y en 1980 se inician programas de cofinanciamiento FOVISSTE-Bancos.

Ese mismo años, en 1972 se crea el Instituto Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), organismo que ha tenido desde entonces una importante labor, y cuyo objetivo es otorgar créditos a los trabajadores, para la adquisición de viviendas nuevas, mejoramiento de vivienda existente, construcción en terreno propio, y pago a pasivos, siendo el primero de estos en el que se ha centrado este organismo.

Las condiciones de los créditos que INFONAVIT concedía en esta primera etapa, y más precisamente hasta 1987, eran las siguientes:

- • Financiamiento del total del valor de la vivienda.
- • Créditos con un interés del 4% anual sobre saldos insolutos (lo cual implicaba un importante subsidio implícito, sobre todo en épocas de inflación).
- • Plazo de amortización entre 15 y 20 años, con descuentos del 14% del salario en los casos de trabajadores con ingresos mensuales de menos de 1.25 veces el Salario Mínimo (VSM) y del 18% en los casos de trabajadores con ingresos mayores.

En 1992, se hicieron nuevamente modificaciones a la ley del INFONAVIT, reformándose otra vez en 1997. En el Cuadro 2.8 se presenta un resumen de las políticas de crédito del INFONAVIT de 1972 a 1992.

**CUADRO 2.7.
POLÍTICAS DE CREDITO DEL INFONAVIT. 1972-1992**

	1972-1987	1987-1992	1992 en adelante
CREDITO	Financiamiento del valor total de la vivienda	Se fija en veces el salario mínimo (vsm)	Se establece posibilidad de crédito a ambos cónyuges trabajadores
TASA DE INTERES	Tasa fija de 4 % anual sobre saldos insolutos	4% sobre el saldo insoluto más el aumento del salario mínimo.	A fijar por el consejo a partir de un número mínimo de 4% sobre saldo insoluto
INGRESOS REQUERIDOS	Se especifica un ingreso máximo de 4.5 vsm	A partir de un salario mínimo	El ingreso es arte de una puntuación que considera otros aspectos.
PLAZO DE AMORTIZACION	Se concede el crédito.	Créditos a 20 años y condonación posterior de la deuda.	Crédito a 30 años sin condonación de deuda.
MONTO DE AMORTIZACION	14% del salario mensual para ingresos de hasta 1.25 vsm y 18% para ingresos mayores.	19%\$ del salario mensual para ingresos de 1 vsm y 20% para ingresos superiores	20% del salario mensual para ingresos de 1 VSM y 25 % para ingresos superiores.

Fuente: P. Hernández (1999). INFONAVIT, (1997)

Posteriormente el INFONAVIT diseña el plan quinquenal 1995-2000, cuyo propósito fue ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la vivienda. Durante ese periodo se realizaron reformas a la ley del INFONAVIT, que entraron en vigor hasta julio de 1997.

En 2002 se implementó el *programa de vivienda económica* dirigido a trabajadores con ingresos de hasta tres veces el salario mínimo. En 2004 se lanzó el *cofinavit*, que es un producto crediticio en cofinanciamiento para trabajadores que puedan y quieran acceder a una vivienda de mayor valor al tope estipulado por el INFONAVIT.

Otra política nacional se da en 1981, fecha en la cual se crea el fondo nacional de habitaciones populares (FONHAPO), cuyo mercado potencial eran las personas que no estaban sujetas a una relación salarial y recibían bajos ingresos. Este fondo, recibía apoyo federal, los cuales, desde 1985 han disminuido, además de que han desaparecido los créditos externos con que trabajaba.

En el cuadro 2.8 se pueden observar las políticas de crédito para el financiamiento a la vivienda que siguió FONHAPO a partir de 1982 a 1995.

En 2006, surge la “nueva ley de vivienda”, la cual recoge la necesidad de dar reconocimiento legal a un sector productivo que ha cumplido y apoyado un papel relevante en el tema de la vivienda en México. Incluye la producción social de vivienda definida como aquella que se realiza bajo el control de auto productores y auto constructores que opera sin fines de lucro y se orienta básicamente a atender las necesidades habitacionales que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnológicos con base en sus propias necesidades y sus propias necesidades.

CUADRO 2.8.
POLÍTICAS DE CRÉDITO PARA EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA DE FONHAPO.
1982-1996.

Política	1982-1986	1986-1988	1989-1996
Enganche	Entre 8% y 15 % del crédito según programa	Entre 5% y 15% del crédito a aportar por el acreditado	De 3ª 4% del monto del crédito escalado (acreditado).
Monto del crédito	Hasta 95% del valor de la vivienda	Entre 250 y 1500 vsm diario según el tipo de programa y no mayor a 95% del costo de la vivienda.	Entre 500 y 2500vsm según tipo de programa.
Tasa de interés	Según tipo de crédito: 3%, 10%, 12% y 13% (del saldo) anual	Aumento del salario mínimo	3% y 4% anual (según tipo de crédito) más el aumento del salario mínimo.
Subsidio	De 28% (a los créditos más bajos) a 1% en créditos de 1850 vsm diario. Créditos mayores, nada. De 10% a 2% por buen pago.	No se especifica en reglas, se suponen iguales a periodo anterior.	Igual a los periodos anteriores siempre que la política gubernamental (hacienda) lo permita.
Ingresos requeridos	Máximo 2.5 vsm	No mayor de 2.5 vsm	No mayor de 2.5 vsm
Plazo de amortización	De 3 a 15 años según tipo de crédito.	Máximo de 20 años	De 6 a 13 años según tipo de crédito.
Monto de amortización	Máximo 30% de los ingresos del beneficiado.	Entre 7% y 50% de un salario mínimo mensual según tipo de crédito	Entre 5% y 10% de un salario mínimo mensual según crédito y nunca más de 25% del ingreso mensual del beneficiado.

Fuente: P. Hernández (1999).

En el contexto estatal, las políticas implementadas para apoyar a solventar el problema de la vivienda son variables. En el Estado de Tamaulipas, se cuenta con el Instituto Tamaulipeco para la Vivienda (ITAVU), cuyo objetivo es el de apoyar a la población de menores ingresos con la implementación de programas de vivienda que contemplan la gestión de créditos ante organismos públicos así como la construcción de infraestructura. También desarrolla programas de construcción de viviendas destinadas a ser adquiridas por cooperativistas y trabajadores no afiliados al régimen de vivienda social.

En 2005 el ITAVU adquiere la cartera de crédito denominada Sierre ventana, este hecho fue el antecedente para que el fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones populares, FONHAPO, cediera la titularidad de sus derechos de una parte de su cartera en el Estado de Tamaulipas al ITAVU.

En el estado de Tamaulipas, si existen organismos que coadyuvan a la solución del problema de la vivienda, sin embargo es importante recalcar que todavía se cuenta con un déficit de vivienda en el país sobre todo si hablamos de los sectores con menos recursos.

De acuerdo con el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, en el año 2000 existía un déficit de vivienda que ascendía a 4 millones 291 mil acciones, divididas en 1. 811 mil viviendas nuevas y 2 millones 480 mil casas habitación que requerían mejoramiento.

En el mismo documento se establece que el promedio anual de requerimiento habitacional es de 731. 584 viviendas nuevas y 398.162 casas habitación con necesidades de mejoramiento.

A partir del 2001 y hasta el 2004, el Gobierno Federal ha llevado a cabo cerca de 2.347 millones de acciones, divididas en 1.726 millones de créditos para vivienda nueva; y de 2001 a 2003, 621. 463 créditos para mejoramiento.

De 2001 a 2004, los Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS) han otorgado cerca de 273. 588 créditos (para vivienda nueva y mejoramiento), cifra que equivale al 12% de las acciones emprendidas por el gobierno federal en el mismo lapso.

Es indudable que a partir del año 2000 el segmento de la vivienda en México ha tenido un rápido crecimiento, consolidándose en 2003 como uno de los más dinámicos del país. Ya que es en ese año donde se otorgaron más de 500. 000 créditos hipotecarios que servirían para la adquisición de 400 mil casas nuevas y la atención de necesidades de financiamiento del mercado.

2.3. Breve aproximación a los estudios entorno a la vivienda en México.

El problema de la vivienda en México es sumamente complejo, debido quizá a la diversidad de procesos, elementos y políticas que se generan en las distintas ciudades. Como las formas de ocupación del suelo, la estructura de las ciudades, las políticas públicas de cada administración, así como los diversos actores involucrados en el tema. Aunado a esto, se encuentra el creciente proceso de expansión urbana lo que ha ampliado la problemática de la vivienda.

En este epígrafe se presenta un breve repaso a algunas de las principales aportaciones sobre el tema de la vivienda en México; ya que si bien es cierto que en México hay numerosos estudios y trabajos académicos sobre el tema de la planificación y desarrollo urbano, incluso sobre la vivienda, también lo es el hecho que los trabajos académicos: investigaciones, publicaciones como libros, revistas, etc. en torno a la cuestión de la vivienda marginal son muy limitados. Los pocos que hay, se refieren a señalar problemas de dotación de servicios. Además la mayoría de los trabajos que se han realizado, son estudios sobre la ciudad de México y su zona metropolitana.

Sin embargo, creo que es necesario presentar brevemente el panorama de las aportaciones que se hacen a nivel internacional, en este contexto, son muchas las aportaciones que desde el enfoque de la geografía urbana se hacen al problema del espacio, el suelo y la vivienda, por lo cual no podemos dejar de mencionar aquellas que desde mi punto de vista son las más importantes, así como aquellas obras que llamaron en particular mi atención.

Posteriormente, pretendemos revisar lo más importante que sobre el tema de la vivienda se ha estudiado en México, siguiendo un orden cronológico analizando a partir de los años 70.

Desde mi punto de vista, las investigaciones sobre vivienda marginal y en particular esta investigación serán básicas para la planeación urbana y gestión de las periferias en las áreas metropolitanas.

En el contexto internacional es referencia obligada *Geografía y economía urbana en los países subdesarrollados*, de Milton Santos (1973) en donde aborda el tema de las ciudades, sus diferencias, el crecimiento y su problemática. Posteriormente, en la tercera parte del libro aborda el tema de las ciudades y la urbanización del espacio en los países subdesarrollados, y más adelante el tema del espacio interno, analizando la morfología del tejido urbano. Milton, sin profundizar en el tema de la vivienda, aborda los diferentes elementos que detonan, generan e intervienen en el problema de la vivienda en los países subdesarrollados, por lo cual me parece importante mencionarlo.

En 1977 David Harvey publica *Urbanismo y desigualdad*, en donde reflexiona en torno a los procesos sociales y las formas espaciales. En particular el capítulo del valor de uso, valor de cambio y teoría de la utilización del suelo urbano, aborda desde mi punto de vista la base del problema de la vivienda, ya que el suelo y sus mejoras son mercancías, pero no mercancías normales, por lo que Harvey reflexiona sobre sus particulares características

Ya en lo particular, sobre el tema específico de la vivienda marginal, en 1976, la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona a través del laboratorio de urbanismo, publican las monografías de *la urbanización marginal*, dicha publicación es por demás interesante, ya que abordan los procesos de crecimiento urbano de la ciudad de Barcelona, específicamente los procesos de urbanización marginal. Abordan el tema del suelo urbano, la vivienda marginal, la periferia, la relación con el planeamiento urbano, en fin, temas que tienen mucho en común con la presente investigación, por lo cual sirvieron como referencia importante.

Más adelante, Joan Busquets i Grau (1999), publica *la urbanización marginal*, que aborda los modelos urbanos que definen la conformación y crecimiento de las zonas marginales de Barcelona. En donde expone el fenómeno del llamado sector informal en Barcelona y que también se da en otras partes del mundo.

Finalmente en el contexto internacional, el libro *planet of slums (planeta de ciudades miseria)* (2006), de Mike Davis, un teórico urbano que aborda la historia de los asentamientos informales de las ciudades desde los años sesenta hasta las mega ciudades miseria. Presenta cifras del crecimiento urbano mundial y aborda el tema de las áreas urbanas hiperdegradadas y sus características.

Con respecto a lo desarrollado en México, en 1977 el Instituto de Centro operacional de vivienda y doblamiento (COPEVI), publicó con el título de *“Investigación sobre vivienda”*, cuatro volúmenes dedicados a temas particulares sobre la vivienda del sector popular: producción, políticas, el capital inmobiliario y mercado de tierras y segregación urbana; dicho trabajo se organizó a partir de una crítica de la incapacidad del mercado formal para satisfacer la demanda habitacional.

En 1978 Garza y Schteingart, publican: *“La acción habitacional del estado de México”*, la cual es una investigación sobre los programas oficiales de vivienda, que desde la perspectiva de las condiciones económicas, da explicación al problema de la vivienda.

A partir de 1979 a través del Centro de Ecodesarrollo (CECODES) surgieron diversas publicaciones en torno al tema de la urbanización, tomando casos específicos de estudio, como las principales ciudades del país, las ciudades petroleras y la frontera norte.

En el grupo de publicaciones sobre ciudades petroleras, se encuentra: en 1979 de Nolasco, *“las ciudades perdidas de Coatzacoalcos, Minatitlán y Cosoloacaque”*; en 1983 Legorreta publica *“El proceso de urbanización en ciudades petroleras”*, y en 1984 el mismo autor publica *“La autoconstrucción de vivienda en México, el caso de las ciudades petroleras”*; y en 1986 Castañeda y Villareal publican *“urbanización y autoconstrucción de vivienda en Monterrey”*; dichas publicaciones surgieron en una importante época petrolera, en donde se mencionaba a esta industria como “el milagro mexicano”, sin embargo en las textos se mostraba el otro lado de la moneda, tocando temas como la exclusión social y el negocio ilegal inmobiliario.

En el mismo año, 1986 D. Hiernaux publica *“urbanización y autoconstrucción de vivienda en Tijuana”*; y en 1987 López Rangel con el texto *“Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Guadalajara”*; ambos textos también centran su atención en la perspectiva urbana de los sectores populares.

Por otro lado, el tema del suelo aunque en otra vertiente, también fue tratado como un esfuerzo por abordar desde otra perspectiva el problema de la vivienda, en ese sentido hay que destacar el trabajo de A. Iracheta, en 1984 titulado “*El suelo urbano, recurso estratégico para el desarrollo urbano*”, que aborda la ola especulativa de suelo urbano en el Estado de México por los años sesenta y setenta.

Una referencia obligada para los que estamos interesados en la discusión sobre el tema de la vivienda es la publicación que coordinaron Herrasti y Villavicencio en 1997, titulado “*La política habitacional en México y América Latina*”; en el cual hay varios textos sobre el tema del financiamiento de vivienda pública.

Para el año 2001, Kunz, con la colaboración de otros investigadores de la UNAM, publican “*El mercado inmobiliario habitacional de la Ciudad de México*”; en dicho trabajo presentan la heterogeneidad del mercado inmobiliario de la ciudad de México, identificando cinco diferentes submercados de producción de vivienda. En dicho texto se incluye una descripción de cada tipo de producto residencial, formal e informal, además de una síntesis de los principales estudios al respecto.

En 2005, el trabajo de Parnreiter titulado “*Tendencias de desarrollo en las metrópolis latinoamericanas en la era de la globalización: los casos de Ciudad de México y Santiago de Chile*”; se realizó un análisis del desarrollo de la primacía urbana y los factores responsables de ésta, además desarrolla una discusión sobre la estructura socio-espacial de las grandes ciudades latinas, descubriendo que el patrón de segregación es cada vez más complejo.

En el estudio, para el caso de la ciudad de México se trabajo con AGEB³⁸, y se demuestra como la ciudad en términos de su estructura socio-espacial es relativamente heterogénea y compleja.

Considero que este trabajo es un parteaguas en las investigaciones sobre el tema de la vivienda en México, ya que desarrolla un análisis más complejo al abordar al conjunto urbano desde unidades de investigación más pequeñas.

Con respecto a los estudios en torno a la vivienda marginal, en México el libro de Larissa Lomnitz *como sobreviven los marginados*, es una referencia obligada; publicado en México en 1975 aborda el tema de la marginalidad socioeconómica, del poblador de barriadas de cómo es que llega a la ciudad y como se va insertando en su nicho.

En 1976 se publica el libro de Jorge Montaña *los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, el cual también aborda el tema de la marginalidad, enfocándose más a las políticas de gestión de los asentamientos espontáneos en la zona metropolitana de la ciudad de México.

Por otro lado, en 2004 María de Lourdes Flores publica su tesis Doctoral *la gestión urbana en la periferia de la ciudad de Puebla 1190-2001*, presentándola precisamente en Barcelona. En dicho trabajo se aborda el tema de la gestión y la valoración urbana de las áreas periféricas en la ciudad de Puebla en un periodo de tiempo.

Posteriormente en 2001, el libro *propiedad, Poblamiento y periferia rural de la zona metropolitana de la ciudad de México*, de Soledad Cruz, aborda la problemática de la urbanización de tierras ejidales a través de la formación de colonias populares, tomando el caso específico de la zona metropolitana de la ciudad de México.

³⁸ Áreas Geoestadísticas Básicas. Introducidas a partir del censo de 1990, que son zonas más pequeñas que las delegaciones o municipios hasta ese entonces utilizados, lo cual permite un diagnóstico más exacto.

Finalmente, hago mención del libro publicado por José Luis De la Cruz, *Marginalidad y asentamientos irregulares en el sur de Tamaulipas* (2002), que me parece interesante mencionar ya que es de los pocos esfuerzos que hay sobre el tema de los asentamientos irregulares en el sur de Tamaulipas. El libro es una compilación de diversos artículos en torno al tema, lo abordan básicamente desde el punto de vista socioeconómico, sin embargo quedan en eso, en artículos sueltos que si bien si coinciden en el tema de los asentamientos irregulares y la marginalidad, no van más allá.

Creo es necesario hacer esfuerzos multidisciplinarios que aborden la problemática desde todos los aspectos y básicamente que planteen soluciones al mismo.

Como resumen, podemos decir que en este apartado se presenta de manera sintética un breve recorrido por los esfuerzos, a mi parecer más sobresalientes en torno al tema de la vivienda en México, que sin ser un mapa detallado nos da una idea de lo que se ha estudiado, de lo que se ha hecho, y de las vertientes que todavía no han sido del todo exploradas, y por tal motivo el tema de la vivienda sigue siendo aún un problema sin resolver y que requiere de que los actores interesados, en particular los académicos tengamos mucho por revisar y hacer.

2.4. Reflexiones al capítulo

El crecimiento urbano genera un incremento en la demanda de productos y servicios básicos. Uno de ellos es la vivienda; sin embargo las urbanizaciones ofertan vivienda con infraestructura y servicios, pero a un costo inalcanzable para los pobres y marginados de esa población. Por lo que para sobrevivir, recurren a otras alternativas como por ejemplo: terrenos baratos en las periferias de las ciudades, en sitios de riesgo y vulnerabilidad como a orillas de ríos, lagunas, en la periferia de basureros, entre otros. En general estos terrenos carecen de servicios básicos y de infraestructura necesarios para construir casas.

La incesante expansión de las periferias, en donde el fenómeno de asentamientos irregulares se repite y multiplica de manera aislada pero masivamente en las ciudades de México, representa el 65 por ciento del desarrollo urbano del país (F. Covarrubias, 1995).

La realidad es visible, el aumento de la pobreza urbana, el crecimiento urbano descontrolado, la falta de planeamiento, los asentamientos marginales sin control, que generan en las urbes degradación ambiental, desarticulación funcional urbana entre el centro-periferia de las ciudades, desintegración social y marginalidad.

En este sentido, se aborda en el siguiente capítulo el tema de la calidad de vida, el desarrollo sustentable y su relación con la vivienda marginal, contextualizándolos históricamente para entender el nacimiento de estos conceptos, sus antecedentes, sus fundamentos; y presentando el panorama actual.

