

LOS GOBIERNOS LOCALES Y LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

ALICIA ZICCARDI Y DANIEL CRAVACUORE
(COORDINADORES)



Arqueros Mejica Soledad • Arzaluz Socorro • Cravacuore Daniel
Di Virgilio Mercedes • García del Castillo Rodolfo • Gargantini Daniela Mariana
González Ludivina • Mier y Terán Ordiales Arturo • Monterrubio Anavel
Moro de Carvalho Bianca • Nievas Carolina Merarí • Pedrotti Carolina Inés
Ramírez Navarro Víctor • Rodríguez María Carla • Rodríguez María Florencia
Torres Arroyo Óscar • Zapata María Cecilia • Ziccardi Alicia

Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina

Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina

Alicia Ziccardi
Daniel Cravacuore
coordinadores

Universidad Nacional Autónoma de México
Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
Facultad de Arquitectura
URBARED
Universidad Nacional de Quilmes
Universidad Nacional de General Sarmiento
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

México 2017



urbared



Universidad
Nacional
de Quilmes

Universidad Nacional
de General Sarmiento



Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina / Alicia Ziccardi y Daniel Cravacuore (coordinadores). -- Primera edición.

ISBN 978-607-02-9150-0.

1. Política de vivienda -- México. 2. Política de vivienda -- América Latina. I. Ziccardi, Alicia, editor.

II. Cravacuore, Daniel, editor.

HD7306.A3.G63 2017

LIBRUNAM 1941865

Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina
Alicia Ziccardi y Daniel Cravacuore (coordinadores)

Primera edición: diciembre de 2017.

ISBN: 978-607-02-9150-0

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México
www.unam.mx

Coordinación de Humanidades
Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria,
Delegación Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México.
www.coord-hum.unam.mx

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
República de Cuba núm. 79, Centro Histórico,
Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06010, Ciudad de México.
www.puec.unam.mx

Facultad de Arquitectura
Ciudad Universitaria, Av. Universidad 3000,
Delegación Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México.
www.arquitectura.unam.mx

Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 Bernal - B1876BXD - Buenos Aires, Argentina. 4365-7100
www.unq.edu.ar

Universidad Nacional de General Sarmiento
Juan María Gutiérrez 1150
C.P. 1613. Los Polvorines - Pcia. de Buenos Aires - Argentina

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Estados Unidos 1168, C1101AAX. Ciudad de Buenos Aires, Argentina
www.clacso.org

Graciela Chávez
Departamento de Publicaciones PUEC-UNAM
Asdriel Téllez
Diseño editorial y formación tipográfica
Alejandro Toussaint
Corrección de estilo

El contenido de esta obra es responsabilidad del autor.
Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio
—incluidos los electrónicos— sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y Hecho en México / Printed and made in Mexico

Índice

PRESENTACIÓN.....	9
INTRODUCCIÓN.....	11
Vivienda, gobiernos locales y gestión metropolitana.....	19
<i>Alicia Ziccardi</i>	
La recentralización municipal en América Latina.....	35
<i>Daniel Alberto Cravacuore</i>	
La gestión de la política habitacional en el Estado de México para la producción de conjuntos urbanos.....	49
<i>Carolina Inés Pedrotti</i>	
Problemas del desarrollo urbano en México: obstáculos para una gestión sustentable.....	73
<i>Rodolfo García del Castillo</i>	
La vivienda en la ciudad de Acapulco frente a la política habitacional en México.....	91
<i>Óscar Torres Arroyo</i>	

Las dificultades de los gobiernos locales en la región norte de Brasil. El caso del Estado de Amapá	103
<i>Bianca Moro de Carvalho</i>	
Los retos del gobierno local ante el crecimiento urbano: la experiencia de la zona metropolitana de Monterrey	119
<i>Socorro Arzaluz y Ludivina González</i>	
El derrotero de las políticas habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires (2003-2013): ¿Políticas que posibilitan el acceso al derecho al hábitat y a la ciudad?	133
<i>María Carla Rodríguez, Mercedes Di Virgilio, Soledad Arqueros Mejica, María Florencia Rodríguez y María Cecilia Zapata</i>	
Sistemas locales de registro de demanda habitacional y formulación de políticas habitacionales en municipios argentinos: caracterización y relaciones	155
<i>Daniela Mariana Gargantini y Carolina Merarí Nieves</i>	
Aplicación de la Legislación Urbana en el Distrito Federal: la deficiencia en los marcos normativos, los diseños institucionales y las prácticas administrativas	177
<i>Víctor Ramírez Navarro</i>	
Vivienda, normatividad y conflicto urbano en espacios centrales de la Ciudad de México	199
<i>Anavel Monterrubio</i>	
¿Por qué es importante el apoyo a la Producción Social del Hábitat?	219
<i>Arturo Mier y Terán</i>	

Presentación

Introducción

Alicia Ziccardi*
Daniel Cravacuore**

Las políticas de vivienda instrumentadas en los distintos países de América Latina no han logrado hacer efectivo el derecho humano a la vivienda debido a que la acción gubernamental sólo atiende, de manera limitada, la demanda de los sectores de menores ingresos y en este escenario, el papel de los gobiernos locales cobra relevancia en garantizar adecuadas condiciones de vida a la sociedad. En este sentido, en diferentes contextos sociales, económicos y políticos, con distintas escalas de actuación, atribuciones diversas y capacidades técnicas y financieras heterogéneas, los gobiernos locales latinoamericanos enfrentan retos comunes respecto al diseño e implementación de políticas de vivienda con un enfoque de derechos humanos que atienda a los sectores de menores de menores recursos y contribuya a orientar e inducir un crecimiento urbano sustentable. Asimismo, los gobiernos locales deben responder a su obligación de garantizar el acceso a bienes y servicios públicos de calidad así como sentar las bases de una gobernanza democrática metropolitana. En este marco, las actuales políticas de vivienda y de desarrollo urbano local de las ciudades latinoamericanas deben ser redefinidas para adoptar un enfoque de derechos humanos, de derecho a la

* Investigadora Titular C, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

** Director de la Unidad de Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes.

vivienda y a la ciudad, adoptando criterios de sustentabilidad económica, social y ambiental.

Con la finalidad de exponer los resultados y los avances de investigación que han aportado los investigadores de diferentes instituciones académicas de la región se realizó en la sede de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México, del 18 al 20 de mayo de 2015, el Segundo Congreso Nacional de Vivienda y de URBARED-Mundo Urbano “Habitabilidad y Políticas de Vivienda en México y América Latina”. El propósito de este encuentro fue reflexionar de manera profunda, documentada, interdisciplinaria y colectiva sobre el rumbo de las políticas de vivienda en México y América Latina, ofreciendo propuestas sobre cómo mejorar las condiciones de habitabilidad y redefinir la agenda de la política pública para producir viviendas sociales en condiciones adecuadas que permitan hacer efectivo el derecho a la vivienda. Asimismo, buscó promover un mayor intercambio de experiencias nacionales e internacionales encaminadas a mejorar las condiciones habitacionales de los sectores populares. El mismo fue organizado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes y el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento de Argentina, así como también convocado por cincuenta y un dependencias de la UNAM, ocho instituciones académicas mexicanas, así como asociaciones gremiales, sociales y civiles. Participaron en el mismo académicos y alumnos de distintos países —Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Venezuela, Austria, España, Francia y Reino Unido—, se presentaron trescientas ponencias distribuidas en nueve ejes temáticos: I) la producción de vivienda y el desarrollo urbano sustentable; II) el cambio climático y las ciudades sustentables; III) la nueva morfología territorial y los macro-proyectos urbanos; IV) la pobreza urbana, la desigualdad y la segregación residencial; V) el espacio público y la seguridad ciudadana; VI) el patrimonio cultural y los centros históricos; VII) las necesidades habitacionales y las políticas de vivienda en México y América Latina; VIII) la economía urbana y los sistemas de financiamiento para la vivienda; y IX) los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina.

Una selección de los trabajos presentados en este Congreso dio origen a la publicación de diferentes libros. En éste se publican trece ponencias dedicadas a analizar las posibilidades y limitaciones de actuación de los gobiernos locales de México y América Latina respecto al diseño e implementación de las políticas

habitacionales y a las obligaciones que en materia de desarrollo urbano sustentable deben asumir.

En el primer trabajo, “Vivienda, Gobiernos Locales y Gestión Metropolitana” se analizan las limitaciones que existen para el desarrollo de una gestión eficaz y democrática de la gran región urbana del Valle de México. Alicia Ziccardi expone los importantes procesos de transformación que se han generado en las grandes ciudades, los cambios en su morfología urbana, la persistencia y ampliación de condiciones de pobreza y de las desigualdades socio-económicas y territoriales, así como las características de la política habitacional del gobierno mexicano que, utilizando los recursos provenientes de los fondos de los trabajadores, privilegia criterios financieros para la producción de grandes conjuntos habitacionales en la periferia lejana, sin garantizar el acceso a los bienes y servicios básicos. La autora analiza las implicancias que tiene la existencia de un amplio número de dependencias con funciones, capacidades institucionales y recursos muy desiguales lo cual requiere un proceso de rediseño institucional que adopte una perspectiva de gran región urbana a fin de sentar las bases para una gobernanza multinivel, democrática y una administración urbana eficaz.

En su artículo “La Recentralización Municipal en América Latina”, Daniel Cravacuore contextualiza los procesos recientes que afectan a los gobiernos locales de la región, identificando una tendencia de reversión del proceso de descentralización característico en la región desde la década de 1980. Sobrepasando las diferencias ideológicas de sus gobiernos, los tamaños poblacionales y los regímenes políticos, en todos los países se encuentran elementos indiciarios de la reversión del empoderamiento municipal. El autor sugiere que ésto tendrá un impacto negativo en las políticas locales, ya que el recorte competencial y la creciente discrecionalidad limitarán el papel de los líderes transformándolos nuevamente en meros administradores.

Buscando el vínculo entre las condiciones de producción del espacio establecidas en la política habitacional y la calidad residencial de los espacios producidos, el trabajo de Carolina Pedrotti, titulado “La Gestión de la Política Habitacional en el Estado de México para la Producción de Conjuntos Urbanos”, centra su análisis en la legislación en materia de desarrollo urbano y vivienda en esta entidad federativa. La autora demuestra que existe una transformación y una pérdida del carácter social y urbano de la política habitacional reciente y la lógica que subyace en las normas que regulan la producción de conjuntos urbanos en el Estado de México va en contra del interés social al que se supone debieran estar orientadas.

El trabajo “Problemas del Desarrollo Urbano en México: Obstáculos para una Gestión Sustentable” de Rodolfo García del Castillo considera que el desarrollo urbano en el país refleja la problemática de una sociedad con carencias e inequidades estructurales, ya que las ciudades son un producto social y como tal no son ajenas a cuestiones como la concentración de los ingresos, la pobreza o la inseguridad entre muchas otras, a lo que se suman las deficiencias institucionales que existen en la gestión de su territorio. Por ello, para aspirar a un desarrollo sostenible se requiere una gestión integral que atienda entre otros problemas, los relacionados con el proceso de metropolización y de vivienda.

Actualmente, uno de los sectores económicos más dinámicos es el turismo; por ello, muchas ciudades han orientado su perfil de desarrollo hacia este sector, produciendo una profunda transformación de sus territorios. Este fenómeno y su vínculo con la política de vivienda es abordado por Óscar Torres Arroyo en su estudio sobre “La Vivienda en la Ciudad de Acapulco frente a la Política Habitacional en México” en el cual analiza la urbanización de dos áreas de reciente desarrollo, Zona Diamante y Llano Largo, así como la creación de desarrollos inmobiliarios y su creciente actividad turística. Este capítulo revela un proceso de ampliación de las desigualdades estructurales preexistentes, producto de la ausencia de políticas de vivienda dirigidas a la población de escasos recursos que vive soportando situaciones de alta marginación, carencia de infraestructura, bienes y servicios públicos; la creación de nuevos conjuntos de viviendas de interés social de mala calidad, destinados a ser casas veraniegas que dificultan la integración social de residentes temporales y permanentes y la creación de una oferta exclusiva de viviendas, equipamientos y servicios de alta calidad dirigida a la población de mejores ingresos, con lo que se ha contribuido a la concentración de los beneficios en una minoría social.

Tomando como referente espacial un caso en el norte brasileño, Bianca Moro de Carvalho, en su apartado “Las dificultades de los gobiernos locales en la región norte de Brasil. El caso del Estado de Amapá”, analiza las dificultades que enfrentan esos gobiernos locales para responder a los problemas sociales resultado de la importante construcción de vivienda en este territorio, así como a la pérdida total o parcial de la biodiversidad que existía. Lo anterior, en un contexto de redemocratización de la relación entre el gobierno y la comunidad local. De acuerdo con la autora, existe una necesidad de crear instrumentos que puedan ayudar a las comunidades a movilizarse, permitiendo una verdadera actuación conjunta de los distintos sectores de la sociedad local, con la finalidad de lograr hacer efectivas las conquistas sociales expresadas en el Estatuto de la

Ciudad y que están relacionadas con recuperar la función social de la ciudad y de la propiedad.

María del Socorro Arzaluz y Ludivina González, en su capítulo “Los Retos del Gobierno Local ante el Crecimiento Urbano: la Experiencia de la Zona Metropolitana de Monterrey”, toman como caso de estudio la capital regiomontana y los municipios periféricos de El Carmen, General Zuazua y Ciénega Flores, abordando los retos que enfrenta el gobierno local frente al crecimiento urbano, considerando las atribuciones que la reforma constitucional al artículo 115 les otorga en la materia y los límites a estas atribuciones dadas por factores externos como las limitadas funciones frente a los gobiernos estatales, la presión de los agentes inmobiliarios, el crecimiento exponencial de la población y la escasa preparación de los funcionarios encargados de las áreas de desarrollo urbano. Este escenario se complejiza aún más en los municipios periféricos donde el crecimiento urbano se ha dado en ausencia total de planeación, produciendo procesos de especulación del suelo y la respuesta organizada de grupos ciudadanos.

En el trabajo colectivo “El Derrotero de las Políticas Habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires (2003-2013): ¿Políticas que Posibilitan el Acceso al Derecho al Hábitat y a la Ciudad?”, María Carla Rodríguez, María Mercedes Di Virgilio, Soledad Arqueros, María Florencia Rodríguez y María Cecilia Zapata abordan las políticas habitacionales desarrolladas en los últimos años por el gobierno porteño, advirtiendo sobre los efectos producidos así como evaluando su capacidad de atención al déficit habitacional. A partir de una lectura integrada y tendencial de los programas desplegados como parte de esta política, las autoras evidencian la crisis de la capacidad de respuesta pública al déficit habitacional, derivado del modelo económico neoliberal donde la única vía para la adquisición de una vivienda es el mercado, formal o informal. Asimismo, señalan la falta de un enfoque de integralidad, ya que las instituciones relacionadas con la vivienda actúan de manera fragmentada.

El capítulo de Daniela Mariana Gargantini y Carolina Merarí Nievas, “Sistemas Locales de Registro de Demanda Habitacional y Formulación de Políticas Habitacionales en Municipios Argentinos: Caracterización y Relaciones”, expone los resultados de su investigación sobre ellos y su relación con la formulación de políticas habitacionales en los gobiernos locales argentinos. A partir de éstos, proponen pautas operativas y de gestión asociadas al paradigma conceptual del hábitat integral y multiactoral para visibilizar una política socio-habitacional local transformadora, que contribuya al mejoramiento de la capacidad de los municipios frente a las problemáticas habitacionales que deben solucionar, opti-

mizando los sistemas municipales que registran las necesidades para adecuar las líneas habitacionales de acuerdo a la demanda.

En los últimos años, en las ciudades latinoamericanas se han desarrollado estrategias que promueven el regreso a la ciudad central: las mismas han producido un importante grado de conflictividad social. Esta problemática es analizada en el capítulo “Vivienda, normatividad y conflicto urbano en espacios centrales de la ciudad de México” por Anavel Monterrubio quien, a partir de una encuesta, recoge la percepción de un grupo de habitantes de diez áreas centrales de la ciudad cuyas características son heterogéneas en cuanto a su origen fundacional, la densidad habitacional, sus funciones urbanas y el perfil socioeconómico de quienes las habitan. Los resultados evidencian la existencia de un conjunto de problemáticas cotidianas relacionadas con el aumento de la construcción de vivienda en estas zonas, con una intervención gubernamental discrecional y con la desarticulación entre la normatividad existente que promueve el regreso a la ciudad central y otras políticas sectoriales.

Una de las preocupaciones más relevantes en la región latinoamericana está relacionada con la mejora de las condiciones de acceso a la vivienda de los sectores populares. Esto constituye el eje central del trabajo de Arturo Mier y Terán, “¿Por qué es importante el apoyo a la Producción Social del Hábitat?, quien argumenta que la concepción del espacio habitable como una mercancía domina en las decisiones del gobierno, dejando de lado la debida atención a la población en condiciones de pobreza y marginación. En este sentido, señala la importancia del apoyo a la producción social del hábitat popular, para lograr una política nacional que mejore las condiciones de habitabilidad en las que viven las familias mexicanas. Toma como fundamento los instrumentos jurídicos vigentes en México relativos a la vivienda y al desarrollo urbano y desarrolla una propuesta programática de producción social del hábitat para atender a la población de menores recursos que no tiene acceso a otros programas de vivienda.

En su artículo “Gobernanza Urbana, Políticas Urbanas y Valorización Inmobiliaria en las Ciudades Latinoamericanas: el Mito del “Derrame Espacial”, Tomás Alejandro Guevara identifica una escasa capacidad y/o vocación de los gobiernos locales latinoamericanos por regular el funcionamiento del mercado de suelo y vivienda, y conformarse con esquemas y políticas urbanas que promueven los procesos de valorización inmobiliaria. Esta orientación de la gestión de la ciudad se basa en la creencia en un “derrame espacial”, que aparece como el fundamento del desarrollo urbano contemporáneo en muchas ciudades latinoamericanas.

Sin duda, estos doce artículos ofrecen diversos análisis, información rigurosa y actualizada, reflexiones críticas y perspectivas y metodologías innovadoras que delinear las principales características del gobierno urbano local en relación con las condiciones habitacionales actuales y la política de vivienda implementada en diferentes ciudades de América Latina. Asimismo, los autores señalan los principales retos y apuntan algunas propuestas para mejorar la acción institucional y social en torno a la producción y acceso a la vivienda. Entre las ideas principales que cruzan este conjunto de trabajos está la necesidad de fortalecer e incrementar las capacidades de los gobiernos locales para tomar decisiones sobre la construcción de viviendas en su propio territorio. También se ofrecen herramientas para supervisar su adecuado desarrollo y mantenimiento considerando las realidades específicas del contexto territorial que presentan las ciudades y se enfatiza la importancia de diseñar o constituir un mecanismo intergubernamental que impulse y obligue a la coordinación metropolitana de los distintos niveles de gobierno. Por último, estos trabajos enfatizan la importancia de la participación ciudadana en las decisiones mediante el debate y la deliberación incluyentes requisito indispensable para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la ciudad.

Vivienda, gobiernos locales y gestión metropolitana

Alicia Ziccardi*

En las grandes ciudades latinoamericanas la pobreza y la desigualdad son graves problemas sociales que han concitado siempre el interés de la investigación social y urbana y que en la actualidad tienen gran relevancia porque, en el marco de una economía global que exige la refuncionalización del espacio, estos procesos adquieren diferentes modalidades, principalmente al crearse nuevas asimetrías en el acceso a los bienes y servicios urbanos.

En este contexto, la Ciudad de México, una de las megaciudades del mundo, espacio central que articula la economía nacional a la internacional, ha modificado su morfología, lo que dio lugar a una gran región urbana metropolitana dispersa, con límites difusos entre el espacio urbano y rural, en la que se registran intensos procesos de segmentación social y fragmentación urbana.

Este trabajo analiza los procesos de modificación de la forma urbana, los cuales son atravesados por las condiciones de pobreza y de grandes desigualdades socioeconómicas y territoriales, así como por el desarrollo de débiles políticas urbanas metropolitanas frente a una agresiva política habitacional que reorganizó la actuación de los organismos nacionales de vivienda, para que actuaran como instituciones financiadoras de una masiva producción que permitió obtener

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

elevadas sobreganancias al sector empresarial de esta rama de la economía (Ziccardi, 2015a).

En primer lugar se hace referencia a las características de estas nuevas realidades urbanas; luego se retoman los conceptos de pobreza urbana y desigualdad en el contexto de la megaciudad y finalmente se exponen cuáles son algunas de las dificultades que existen para realizar una gestión eficaz y democrática de su territorio.

Hablar de una nueva morfología urbana en las ciudades, implica en sí mismo un gran desafío acerca de cómo interpretar esta nueva arquitectura espacial y superar la concepción tradicional de zona metropolitana. Pero es importante poner el énfasis en esta cuestión buscando que las políticas públicas respondan a las nuevas realidades urbanas dispersas y difusas, en las que la desigualdad urbana se acrecienta y se desarrollan intensos procesos de segregación residencial. Estos procesos amplifican las desigualdades estructurales y colocan en una situación de mayor vulnerabilidad a los sectores populares. La gobernanza metropolitana se convierte en un reto, ya que se requiere conjugar el funcionamiento de estos espacios y su promoción económica con la elevación de la calidad de vida y la integración sociocultural de sus habitantes (Ziccardi, 2016).

El papel de la vivienda social en la creación de una nueva morfología urbana de las megaciudades

Diversos autores han dado cuenta de la existencia de una nueva realidad urbana metropolitana aludiendo a diferentes adjetivos tales como: *ciudades dispersas y difusas* (Indovina, 1990, 2004), *ciudad sin confines* (Nel-lo, 1998), *metápolis* (Ascher, 2004), *ciudad sin centro* (Dematteis, 1998), *región metropolitana en red* (Castells, 2012).

Esta nueva arquitectura espacial caracteriza el debilitamiento de las fronteras urbano-rural y una urbanización que ya no es de base urbana o metropolitana sino regional. Así, al hablar de esta nueva forma urbana, cobran relevancia los procesos de apropiación, uso y conversión de suelo rural a urbano los cuales permiten expandir las fronteras de la ciudad central. El más importante está relacionado con la autoproducción de vivienda y la aparición de barrios populares así como las urbanizaciones que son producto de las nuevas políticas de financiamiento y subsidio para adquirir viviendas de interés social. Estos masivos fraccionamientos se caracterizan por su localización lejana respecto de la ciudad

central, carecer de espacios públicos y equipamientos urbanos, lo cual obliga a sus habitantes a asumir altos costos económicos y sociales de movilidad y aceptar una baja calidad de vida.

Asimismo, se observa en las periferias metropolitanas un incremento de la pobreza, desigualdad territorial y segregación urbana en un contexto en que la ciudad deja de cumplir su función fundamental de ser un mecanismo de integración social (Germani, 1967).

Por otra parte esta forma urbana implica la presencia de gobiernos de varias entidades y de un amplio número de gobiernos municipales que pasan a ser los responsables del suministro de bienes y servicios urbanos —de acuerdo con las competencias que tienen los gobiernos locales según el artículo constitucional 115— sin contar por lo general con los recursos humanos y financieros para ello, así se configura un escenario de gobierno multi-escalar. En lo fundamental, el reto es la creación de nuevas bases para lograr una gobernanza urbana metropolitana en la que exista una eficaz coordinación intergubernamental. La contrapartida es la aparición de nuevos movimientos sociales que reclaman el ejercicio pleno del derecho a la ciudad y las demandas de justicia espacial.

En el caso específico de la política de vivienda, se trata de una política federal centralizada y para actuar sobre ella, los gobiernos locales tienen un limitado margen de autonomía. Esta acción gubernamental promueve la producción de vivienda nueva para atender la demanda de los trabajadores asalariados del sector formal con ingresos medios y altos (con un limitado apoyo a la producción social de vivienda), y aunque ha logrado disminuir el déficit cuantitativo de vivienda, no ha creado en la mayoría de los casos, adecuadas condiciones de habitabilidad debido a que está sustentada principalmente en criterios financieros que garantizan altas tasas de ganancia a los desarrolladores inmobiliarios. Además, al no articularse con las políticas de desarrollo social, urbano y ambiental produjo un conjunto de problemas propios de los procesos de expansión territorial, una demanda no resuelta de servicios urbanos básicos, transporte y vías de comunicación, y una alarmante cifra de viviendas desocupadas y de cartera vencida en algunos organismos financieros (Ziccardi y González, 2015).

Entre 2001 y 2012 se trató de una política diseñada y ejecutada conjuntamente por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y los principales organismos de vivienda (INFONAVIT y FOVISSSTE); a pesar de la autoevaluación positiva que hiciera el entonces gobierno sobre su capacidad de atender el déficit habitacional, las investigaciones y evaluaciones realizadas se encargaron de evidenciar la mala calidad de la vida que debían soportar estas familias y

las causas de que miles de estas viviendas fuesen abandonadas (Eibenschutz y Goya, 2009).

En el actual gobierno de Enrique Peña Nieto, se creó la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) nueva instancia gubernamental que tiene como uno de sus principales objetivos articular las estrategias de vivienda y desarrollo urbano y territorial. Además, la nueva política de vivienda anunciada en febrero de 2013 establece entre sus directrices justamente el tema de la coordinación institucional, pero está acotada a la firma de un Convenio Marco en materia de desarrollo urbano y a la creación de una Dirección General de Coordinación Metropolitana.

En este convenio se pone énfasis en la necesidad de tener estrategias que estén en congruencia con los llamados polígonos de contención urbana, que son delimitaciones que se han hecho fundamentalmente para que los desarrolladores puedan acceder a un subsidio y también para tener un registro de las reservas territoriales. Se trata de un complejo instrumento que debe ser analizado con profundidad, y a la vez cuidando que se respete la autonomía municipal. También debe establecerse con mayor claridad cuál es el papel del municipio, sus funciones y responsabilidades, dentro de los Programas Federales de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda, pero sobre todo cuáles son sus capacidades para llevar a cabo programas que son básicos en materia de vivienda. Éste es el contexto que establece los límites y las posibilidades a los gobiernos locales para que puedan responder a las demandas de mejora de las condiciones de habitabilidad de la vivienda (Ziccardi, 2015a).

Cabe señalar también que entre las modificaciones al artículo 122, el cual otorga mayor autonomía al gobierno de la Ciudad de México se introduce una perspectiva metropolitana y se establece la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano.

La gran región urbana del Valle de México:

a) Pobreza urbana y desigualdad social

Una de las principales limitantes que tiene una gestión urbana son las condiciones de pobreza y marginación. En la gran región urbana del Valle de México, estas condiciones se pueden encontrar en el suroriente con más intensidad (en los municipios del Estado de México) (CONEVAL, 2010), pero en realidad todo el

territorio está salpicado de localidades con intensos niveles de pobreza y marginación (CONAPO, 2010).

Entre los indicadores vinculados con el tema de la vivienda que se consideran en la fórmula para la medición de pobreza multidimensional del CONEVAL destaca el de las carencias de calidad y espacios de la vivienda, cuyos resultados se concentran en el suroriente (Amecameca, Atlautla y Ecatzingo) y oriente (Chimalhuacán y Valle de Chalco) de la gran región urbana del Valle de México, así como en el municipio metropolitano del Estado de México ubicado al norte: Nextlalpan (CONEVAL, 2010).

También se observan carencias muy claras en los servicios de la vivienda, que afectan alrededor de un millón y medio de habitantes (7 por ciento de la población de la gran región urbana del Valle de México), siendo que una importante proporción se concentra en el suroriente del Estado de México, en el municipio de Ecatzingo, y al poniente, en Villa del Carbón (CONEVAL, 2010).

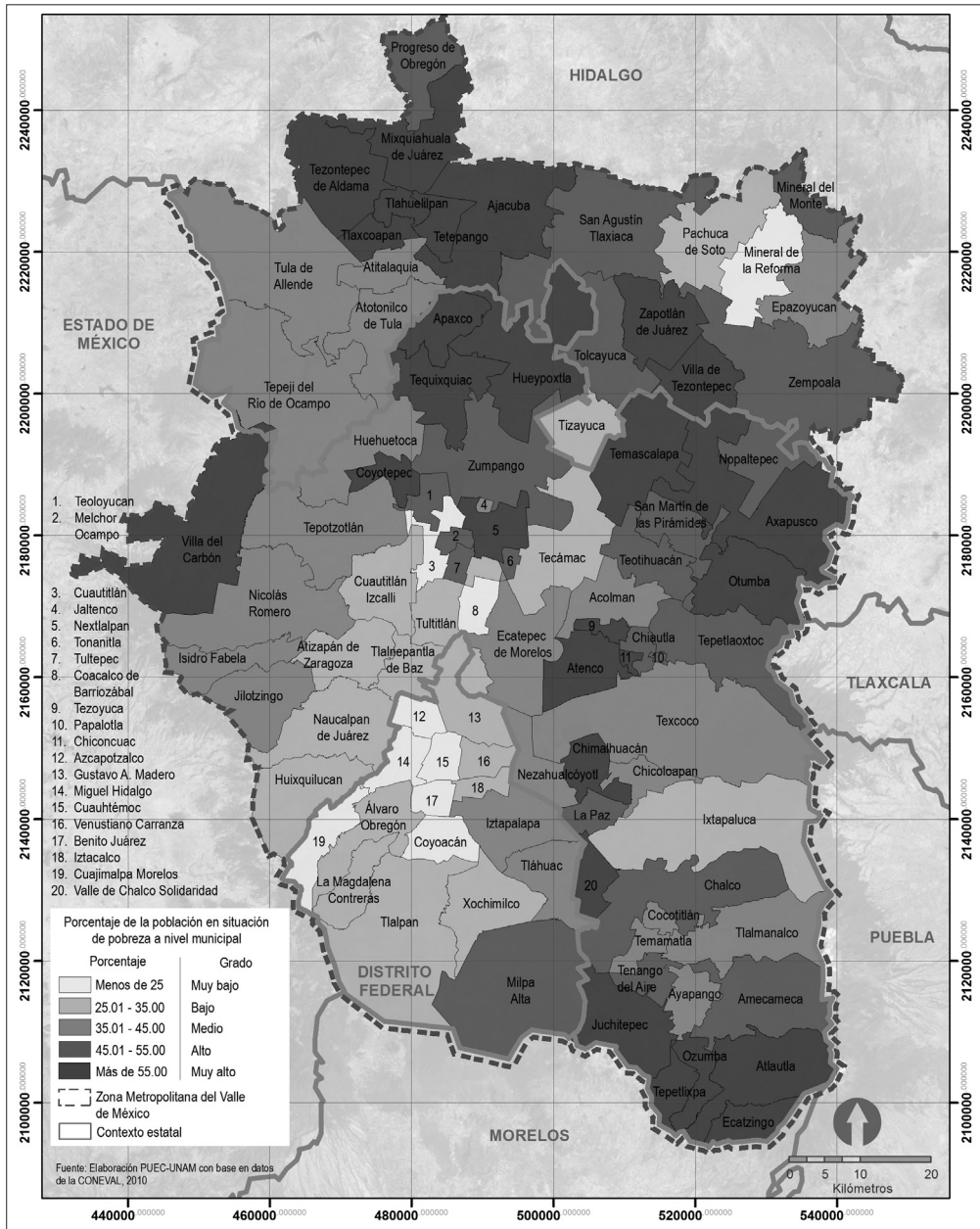
Estos datos expresan la fuerte concentración de la pobreza en determinada zona de la gran región urbana del Valle de México (el oriente y sur-oriente) que es donde se acumulan las condiciones de mayor vulnerabilidad, los déficits en infraestructura y una menor calidad de los espacios y servicios de vivienda. En contraste, en la ciudad central se aglutinan las mejores infraestructuras y servicios urbanos. Estas marcadas desigualdades en el acceso a bienes y servicios básicos expresan espacialmente las profundas inequidades socioeconómicas y urbanas que existen en la gran ciudad (Ziccardi, 2016) y el ejercicio deferencial del derecho a la ciudad que existe para sus habitantes (mapa 1).

Por otro lado, aunque entre 1990 y 2010, se produce una moderada disminución de la desigualdad de ingresos en los municipios y delegaciones que forman parte de la gran región urbana del Valle de México, medida a través del coeficiente de Gini (CONEVAL, 2011), la forma de apropiación y uso del espacio urbano ha generado nuevas inequidades en el acceso a los bienes colectivos de la ciudad, con lo que se amplifican las desigualdades estructurales.

b) Condiciones de habitabilidad de la vivienda

Uno de los elementos que destaca en este territorio es la masiva producción de vivienda registrada en los últimos años. En 2010 se contabilizaron 6 510 353 viviendas, de las cuales se estimó que más de una cuarta parte (26 por ciento) se construyó entre el 2005 y 2010 (Programa de Ordenación de la Zona Metro-

Mapa 1. Composición de la pobreza multidimensional en la ZVM, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL, 2010.

litana del Valle de México —POZMVM—, PUEC-UNAM, 2012). De estas viviendas poco más de la mitad se encuentra en los municipios metropolitanos del Estado de México, principalmente en Tecámac, Huehuetoca y Zumpango, municipios de gran tamaño, ubicados en la corona norte donde también se registraron altas tasas de crecimiento poblacional. Pero esta masiva producción de vivienda fue realizada sin condiciones aceptables de habitabilidad, lo que sumado al magro salario que reciben las familias de sectores populares que no les permite continuar pagando su vivienda y cubrir los elevados gastos de transporte que implica su ubicación periférica lejana. Esto ha generado un preocupante fenómeno de viviendas deshabitadas.

Así se estima que en la gran región urbana del Valle de México, donde existe una importante demanda de vivienda, se localizan 694 175 viviendas deshabitadas. De éstas, 58.2 por ciento se concentra en los municipios metropolitanos del Estado de México, principalmente en aquéllos donde se construyeron más viviendas: Huehuetoca, Zumpango y Tecámac, y en uno de los más pobres: Nextlalpan. En el estado de Hidalgo se ubican 78 959 viviendas deshabitadas, una cuarta parte se concentra en Tizayuca, Tolcayuca, Mineral de la Reforma, Zempoala y Atotonilco de Tula (PUEC-UNAM, 2012).

También en la Ciudad de México existen 211 245 viviendas deshabitadas, principalmente en las demarcaciones centrales de Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, aunque las causas presumiblemente son diferentes a las de la mala calidad de vida que ofrecen las viviendas de la periferia. En este caso, puede tratarse de viviendas en renta de pequeños ahorristas o segundas viviendas compradas para resguardo del ahorro familiar.

Para resolver este problema, los organismos de vivienda han diseñado recientemente programas de recuperación de este parque habitacional a través de la creación de equipamientos y espacios públicos, pero es difícil que se pueda mejorar la calidad de las viviendas y/o garantizar el acceso al transporte y servicios públicos.

Esta situación es expresada por los entrevistados en la Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda, realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM en 2015 (ENCHV-UNAM, 2015) quienes manifiestan de manera predominante que el principal problema de la vivienda social que construye el gobierno en México es que son muy pequeñas, caras, de mala calidad y su ubicación es lejana. Como puede observarse en el cuadro 1, los entrevistados de la ZMVM son quienes expresan en porcentajes más altos que se trata de viviendas muy pequeñas, de mala calidad y localizadas en

fraccionamientos muy retirados. En cambio sólo una quinta parte de los entrevistados considera que son caras.

Sin duda, las dinámicas urbanas establecidas en estos espacios han producido obstáculos al ejercicio pleno de la ciudadanía e impuesto nuevos desafíos a los movimientos sociales urbanos para hacer efectivo el derecho a la ciudad. Precisamente, ante las malas condiciones de habitabilidad de las viviendas, se crearon diferentes organizaciones para demandar a las empresas constructoras que cumplan con las condiciones habitacionales ofrecidas (Ziccardi, 2015a).

Cuadro 1. Percepciones sobre los problemas de vivienda social

En su opinión, ¿cuál es el principal problema de las viviendas de interés social que construye el gobierno? (en porcentajes)				
Regiones	Centro	ZMVM	Norte	Sur
Son muy pequeñas	37.1	38.3	28.2	25.4
Son muy caras	32.9	18.7	22.0	18.1
Mal construidas de mala calidad	15.3	19.5	19.0	37.8
Los materiales son de mala calidad	5.8	9	8.5	15.5
Los fraccionamientos están muy retirados	5.7	7.5	10.3	6.3
Los malos servicios que tienen	2.5	3	5.5	3.2
Otras (menciones dispersas)	18.5	15.9	17.1	11.6
NS	31	23.2	39.7	33.3

Fuente: *Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda*, 2015. Área de Investigación Aplicada y Opinión Pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

c) Desarrollo urbano local y gobernanza metropolitana

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2013), en la gran región urbana del Valle de México, solamente 45 municipios metropolitanos y demarcaciones políticas cuentan con su Plan de Desarrollo Urbano local (cuadro 2); es decir, más de la mitad de los municipios que forman parte de esta gran región poseen un instrumento de planeación de su territorio. De éstos sólo 12 de las 16 delegaciones poseen un Plan de Desarrollo Urbano y 27 de 59 municipios del Estado de México. En cierta medida esto responde al proceso de debilitamiento de la planeación urbana que se registró en el ámbito nacional, el cual respondió a la intención de no regular los procesos

de apropiación y uso del suelo para garantizar a las empresas constructoras de vivienda y a los desarrolladores inmobiliarios la obtención de importantes sobreganancias. Con ello se aseguró que la política habitacional lograra alcanzar las metas de producción habitacional que se propuso y que esta industria constituyese un importante pilar de la reactivación económica y la creación de empleo para trabajadores con escasa calificación.

Cuadro 2. Número de municipios de la ZMVM que poseen un Plan de Desarrollo Urbano Municipal, 2012

	Sí	No	No sabe	No declaró
Ciudad de México	12	3	1	—
Municipios metropolitanos del Estado de México	27	10	19	3
Municipios metropolitanos de Hidalgo	6	14	1	—
Total ZMVM	45	27	21	3

Fuente: INEGI, *Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales*, 2013.

En contrapartida, se advierte la existencia de un abundante y diverso marco jurídico-normativo. Se identificó un total de 333 disposiciones normativas que rigen la vida urbana de los municipios que integran esta gran región urbana, de las cuales 32 corresponden a seguridad pública, 30 a obras públicas y 30 a planeación y evaluación (INEGI, 2013) (gráfica 1). También se hallaron 28 de recolección de residuos, de medio ambiente y de participación ciudadana, 25 de vialidad y transporte y 24 relacionadas con zonificación y uso del suelo.

Otro indicador de la complejidad de la gestión de esta gran región es el amplio número de instancias de distintos órdenes de gobierno que concurren en su territorio. El gobierno federal, al igual que los gobiernos de las tres entidades federativas (Ciudad de México, el Estado de México e Hidalgo) y de los 96 gobiernos locales que la conforman (16 demarcaciones políticas de la Ciudad de México, 59 municipios metropolitanos del Estado de México y 21 del Estado de Hidalgo) actúan y toman decisiones sobre estos espacios. El único instrumento de coordinación que existe en el ámbito de la planeación urbana es el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM, 2012), el cual está siendo revisado en la actualidad y es de utilidad para la asignación de los recursos del Fondo Metropolitano del que dispone esta gran región urbana.

Gráfica 1. Número de disposiciones normativas internas en los municipios y delegaciones de la ZMVM, 2012



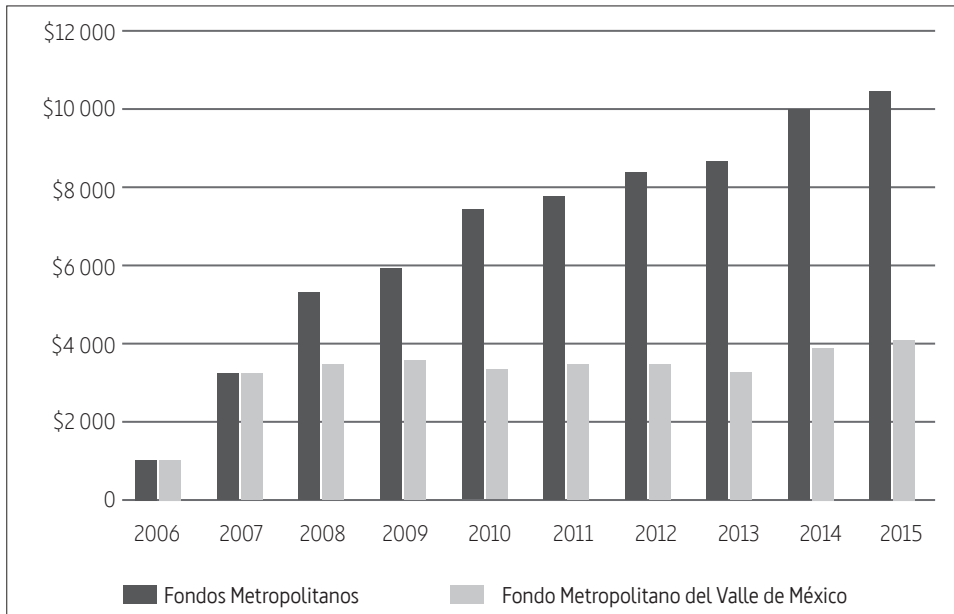
Fuente: INEGI, *Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales*, 2013.

El Fondo Metropolitano constituye una importante fuente de recursos y desde su creación en 2006, tanto los montos asignados a este fondo como el número de acciones han aumentado la tendencia que se advierte claramente en el caso del fondo correspondiente a la ZMVM (gráfica 2).

En el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México, la gran mayoría de los proyectos financiados a partir de estos recursos corresponden a proyectos de infraestructura hidráulica, vialidades y transporte (gráfica 3). A pesar de la magnitud de estas obras y de su impacto sobre el territorio no existe información oportuna sobre el uso de los recursos, esto es que no consultan a la ciudadanía, lo que incide negativamente en la capacidad que tienen los gobiernos locales para construir una gobernanza democrática, ya que alrededor de estas obras se

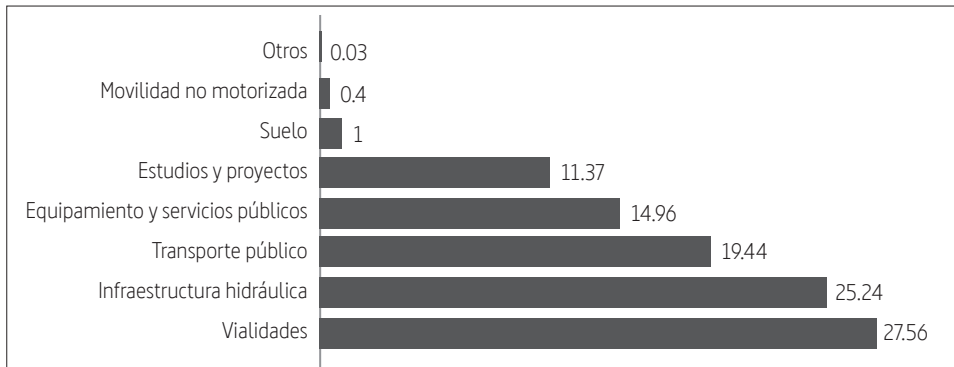
han originado importantes conflictos sociales que han restado legitimidad a la acción gubernamental.

Gráfica 2. Recursos asignados al Fondo Metropolitano General y al Fondo Metropolitano del Valle de México, 2006-2015 (en miles de pesos)



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación, 2006-2015.

Gráfica 3. Porcentaje de recursos del FMVM, por tipo de proyectos financiados 2006-2015

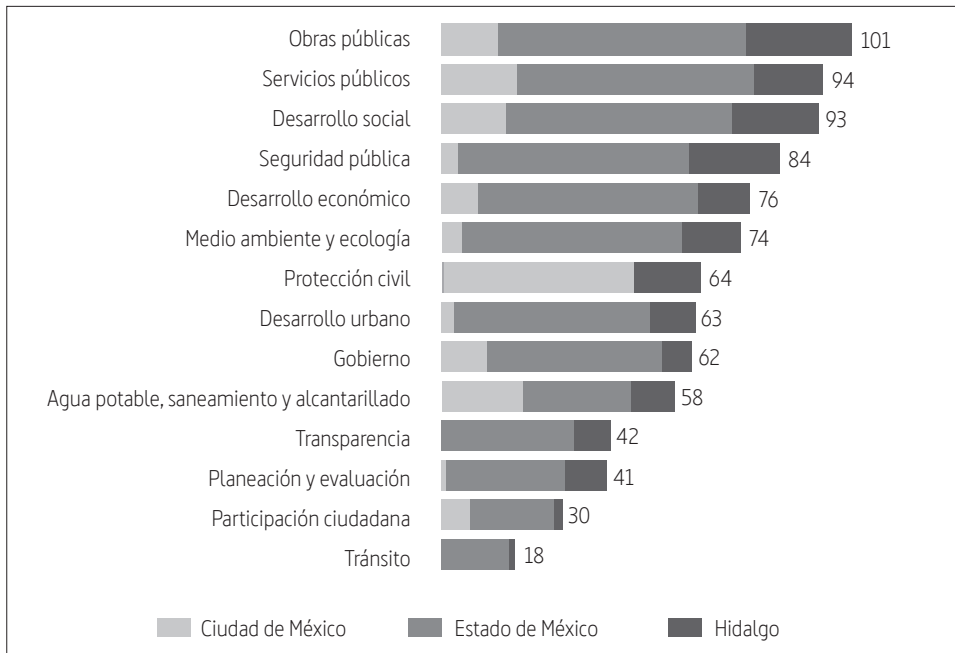


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Fideicomiso del Fondo Metropolitano del Valle de México.

Además debe decirse que la gran diversidad de agencias gubernamentales que actúan sobre este territorio carece de mecanismos eficaces de coordinación. Así, existen 105 órganos ejecutivos y 85 legislativos o deliberativos. Se estima que en conjunto, participan alrededor de 1 677 personas con diferentes cargos de representación política toman decisiones sobre este espacio (POZMVM, 2012).

Por otro lado, existe un gran número de instituciones cuya actuación incide en el mayor o menor logro de calidad de la vivienda y de las condiciones de vida de quienes viven en la gran región. En total 101 órganos toman decisiones sobre las obras públicas, 94 en servicios públicos, 63 en desarrollo urbano y 58 en agua potable; es decir, se advierte una gran atomización del proceso decisorio, sin mecanismos para su articulación en el nivel metropolitano, lo cual no permite garantizar el diseño y aplicación de políticas públicas comunes y efectivas para la zona (INEGI, 2013) (gráfica 4).

Gráfica 4. Número de dependencias de la administración pública municipal o delegacional con funciones de desarrollo urbano y territorial (2012) *



* Se contabilizan instituciones; un municipio puede tener una o más instituciones.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales, 2013.

En este sentido debe decirse que para atender los problemas comunes vinculados con la provisión de los servicios públicos de esta gran región, desde los años noventa se han creado espacios de coordinación metropolitana, en los que participan tanto el gobierno federal como los gobiernos de las entidades que la integran. A través de ellos se han atendido los problemas de agua, transporte y vialidad, y medio ambiente. Sin embargo, debe señalarse que estas instancias institucionales no han tenido un funcionamiento continuo, ni siempre han tenido capacidad para diseñar y realizar acciones comunes; lo que ha prevalecido es la intención de algunos funcionarios de gobierno y representantes políticos de abrir espacios de debate y discusión para tratar de diseñar algunas políticas y estrategias metropolitanas, principalmente en materia de agua potable, recolección de basura, transporte y medio ambiente. La última que ha sido creada es la Comisión Ambiental de la Megalópolis en 2013, la cual ha tenido un papel relevante ante las condiciones de crisis generadas por los altos niveles de contaminación que se registraron en 2016 en la gran metrópoli (cuadro 3).

Debe ponerse énfasis en la necesidad de que se generen espacios de participación ciudadana del ámbito regional metropolitano, ya que, en la actualidad, la única entidad que tiene un marco normativo e institucional que promueve la participación ciudadana es la Ciudad de México. Si bien la reforma política del Distrito Federal aprobada en 2016 prevé la creación de una instancia de coordinación metropolitana, no contempla la inclusión de formas de representación ciudadana de ese ámbito. Pero las decisiones en torno a las grandes obras de infraestructura necesarias para mejorar la vida de quienes aquí habitan y trabajan, requieren consensos alrededor de cómo se distribuyen los recursos públicos y cuáles son sus alcances y características. Por lo que es importante que se establezcan más espacios y se creen instrumentos eficaces para el ejercicio de este derecho ciudadano y para que pueda lograrse una gobernanza metropolitana democrática.

Algunas conclusiones

La magnitud de las condiciones de pobreza urbana y desigualdad socioeconómica y territorial que se advierten en las grandes regiones urbanas como la de la Zona Metropolitana del Valle de México coloca grandes desafíos para que los gobiernos locales responsables de las tareas de planeación urbana y suministro de servicios públicos básicos puedan desarrollar una gestión eficaz. Asimismo

Cuadro 3. Instancias de coordinación de la Zona Metropolitana del Valle de México

	Comisión	Año de creación
Coordinación Ciudad de México-Estado de México	Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana	1998
	Fideicomiso para el Fondo Metro- politano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México	2007
	Comisión de Agua y Drenaje (CADAM)	1994
	Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI)	1994
	Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (CMSP y PJ)	1994
	Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH)	1995
	Comisión Metropolitana de Protección Civil (COMEPROC)	2000
	Comisión Metropolitana de Drenaje	2014
Coordinación Ciudad de México-Estado de México-Hidalgo	Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México	2008
Otros	Comisión Ambiental de la Megalópolis	2013
	Comisión Ambiental Metropolitana (CAM)	1996
	Convenio de Coordinación para el Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la Cuenca del Valle de México	2009

Fuente: PUEC-UNAM, 2012.

éstos deben enfrentar los problemas que surgen de la producción masiva de vivienda de interés social.

En lo fundamental para el desempeño de estas tareas los diferentes ámbitos de gobierno que actúan sobre el territorio debieran estar más articulados entre sí y buscar vincular las políticas de vivienda y las políticas urbanas con las políticas económicas y sociales adoptando una perspectiva regional integral.

En la actualidad, la gestión urbana de este amplio y disperso espacio urbano se encuentra atomizada en un amplio número de dependencias con funciones, capacidades institucionales y recursos muy desiguales. Esta gestión está lejos de alcanzar cierto grado de eficacia y eficiencia, por lo que es necesario un proceso de rediseño institucional que adopte una perspectiva de gran región urbana, que permita crear las bases para una gobernanza multinivel y democrática y una administración y gestión urbanas eficaces para garantizar la sostenibilidad económica, social y ambiental de este gran territorio habitado por más de 20 millones de habitantes.

Bibliografía

- ASCHER, F., 2004. *Los nuevos principios del urbanismo. El fin de las ciudades no está a la orden del día*, traducción de M. Hernández Díaz, Madrid, Alianza Editorial.
- BIRD, K., K. Higgins y D. Harris, 2010. *Spatial poverty traps. An overview. Working Paper Series ODI WP321, CPRC WP161*, Londres/ODI/Manchester/CPRC, University of Manchester.
- CASTELLS, M., 2012. “La región metropolitana en red como forma urbana en la era de la información: de la descripción a la información”, en A. Ziccardi (coord.), *Ciudades 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, México, UNAM.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL). 2010. *Pobreza a nivel municipio 2010*, México, CONEVAL. Disponible en: www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx.
- _____. 2011. *Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso, 1992-2012*. Anexo Estadístico. Disponible en: www.coneval.gob.mx/Medicion/EDP/Paginas/Medicion-por-ingresos-1990-2012.aspx.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO), 2010. *Índice de marginación por localidad*, México, CONAPO.
- DEMATTEIS, G. 1998. “Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas”, en F. J. Monclús (ed.), *La ciudad dispersa*, Barcelona, Centro de Cultura Contemporània de Barcelona.

- EIBENSCHUTZ, R. y C. Goya. 2009. *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades de México, 1996-2006*. México: Porrúa/SEDESOL.
- GERMANI, G. 1967. “La ciudad como mecanismo integrador”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 29, núm. 3, julio-septiembre, México, UNAM.
- INDOVINA, F. 2004, “La ciudad difusa”, en *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*, Barcelona, Edicions UPC.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). 2013. *Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales, 2013*, Microdatos. México, INEGI.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM. 2015. *Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda (ENCVH)*, México, IJJ-UNAM.
- NELLO, O. 1998. “Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa”, en F. J. Monclús (ed.), *La ciudad dispersa*, Barcelona, Centro de Cultura Contemporània de Barcelona.
- PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD (PUEC-UNAM). 2012. *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, Actualización*, México, GDF/Gobierno del Estado de Hidalgo/Gobierno del Estado de México/SEDESOL.
- ZICCARDI, A. 2003. “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal”, *Gestión y Política Pública*, vol. XXI, núm. 2., México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- _____. 2015a. *Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda*, México, IJJ-UNAM.
- _____. 2015b. “Pobreza urbana, marginalidad y exclusión social”, *Revista Ciencia 75 años*, vol. III, *Selección de artículos 2005-2015*. México, Academia Mexicana de Ciencias.
- _____. 2016, “Poverty and urban inequality: the case of Mexico City metropolitan region”, *International Social Science Journal*, UNESCO, John Crowley & Sons.
- ZICCARDI, A. y A. González. 2015. “Política de vivienda y municipios en México”, en A. Ziccardi y A. González (coords.), *Habitabilidad y política de vivienda en México*, México: PUEC-UNAM.

LA RECENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN AMÉRICA LATINA

Daniel Alberto Cravacuore*

La descentralización en América Latina en perspectiva histórica

Siguiendo a Cohen y Peterson (Cohen y Peterson, 1996), los países han explorado diferentes formas de descentralización: la espacial, la orientada hacia el mercado, la política y la administrativa. La primera busca limitar la concentración del desarrollo en pocos enclaves territoriales; la segunda fomenta el traspaso hacia el sector privado de la prestación de servicios tradicionalmente a cargo del Estado; la descentralización política propone una redistribución del poder y una nueva legitimidad democrática en favor de las comunidades locales; y la administrativa supone la transferencia de competencias, de recursos y de capacidad decisionales hacia los gobiernos territoriales para la provisión de servicios públicos y sociales y para la realización de obras públicas.

Genéricamente, en América Latina, el término describe el proceso en sus dimensiones política y administrativa: se manifestó en reformas constitucionales y legislativas que promovieron la elección popular de las autoridades locales, que en muchos países eran nombradas, hasta entonces, por el gobierno central;

* Director de la Unidad de Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes-Distinguished Senior Research Scholar, Institute for Public Management and Community Service, Steven J. Green School of International and Public Affairs, Florida International University.

así como el traspaso de competencias y recursos en favor de los entes locales, con lo que se fortaleció la autonomía municipal, coincidiendo con la democratización que comenzó en la década de 1980. La descentralización se transformó, desde entonces, en un asunto de la agenda de los centros académicos y de los organismos internacionales como de los gobiernos nacionales y regionales, de los partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil, se extendió por distintas motivaciones, entre las fuerzas políticas de derecha y de izquierda, en los países pequeños y grandes, y su generalización se puede asemejar al interés suscitado entonces por la democracia, los derechos humanos, el medio ambiente y la cuestión del desarrollo (Carrión, 2003).

Si bien el proceso se gestó desde la segunda mitad del siglo xx, en 1980, la primera elección directa de alcaldes y regidores en el Perú constituyó el antecedente de la democratización local: luego siguieron las primeras de elecciones directas para alcalde y parlamentarios locales en Colombia (1986), Bolivia (1987) y Ecuador (1988), que sumadas a los procesos de normalización democrática en Argentina (1983), Uruguay (1984) y Brasil (1985) motivaron que, para fines de esa década, buena parte de las autoridades locales latinoamericanas fueran electas por el sufragio universal. Fue un tiempo de normalización democrática y efervescencia política, de confianza en las nacientes instituciones y de creencia en la participación ciudadana, generoso en reformas constitucionales y legislativas que, entre otras reformas, constituyeron la primera etapa de institucionalización de la descentralización. Una segunda oleada descentralizadora se daría desde fines del siglo xx, con la puesta en marcha de procesos en los países más pequeños, como El Salvador (1999), Guatemala (2002), Panamá (2004) y República Dominicana (2003). Paralelamente, se fortaleció el movimiento comunal con lo que se creó una decena de asociaciones nacionales de municipalidades (FLACMA, 2005).

Casi simultáneamente, en 1979, el gobierno militar chileno inició la municipalización de la salud y, dos años más tarde, de la educación; éste fue el antecedente inmediato de la transferencia competencial que iniciarían otros países. Fue un tiempo en que las reformas que catalizarían en el Consenso de Washington eran bien acogidas luego de la Década Perdida de América Latina, caracterizada por el bajo crecimiento económico, la volatilidad del tipo de cambio y la alta inflación. Estas reformas fueron promovidas por los organismos internacionales, que incluyeron entre sus propuestas la transferencia competencial hacia las municipalidades, respondiendo al principio subsidiario y proponiendo que la prestación de servicios públicos en el nivel local permitiría hacerlo con más

eficacia y eficiencia, y con mayor involucramiento de sus beneficiarios. Ello supuso crear nuevos mecanismos de transferencias intergubernamentales en favor de las municipalidades —y de los niveles intermedios—, como los que se legislaron en la década de 1980 en Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, México y Venezuela.

En síntesis, por los deseos de fortalecer las nacientes democracias mediante la participación ciudadana —que encontraba su escala óptima en el nivel municipal— y por la búsqueda de resolver de una manera innovadora parte de la crisis estatal, la descentralización encontró su impulso. Como ha señalado Pérez, asociada con una nueva estrategia de legitimación del Estado, para garantizar la gobernabilidad de la sociedad, asumiendo la necesidad de ampliar los espacios de representación y socialización del poder; como una estrategia para descargar al Estado central de sus responsabilidades y reducir al máximo su tamaño y su capacidad coercitiva sobre el capital; como medio para democratizar la sociedad; y como forma de aumentar la eficiencia estatal en la provisión de servicios por los gobiernos locales (Pérez, 2002).

Treinta años de descentralización latinoamericana permiten hacer un balance sobre sus logros. El primero fue la inclusión de lo municipal en la agenda pública: tres décadas atrás, el tema tenía baja inserción y lo local se reducía a iniciativas territoriales del Estado que, en forma directa o a través de sus empresas públicas, se ejecutaban. Las decisiones tomadas por la burocracia nacional en el territorio eran, muchas veces, de mayor valor político que las de los alcaldes, aún en aquellos países donde eran electos por el sufragio popular. Por el contrario, hoy los gobiernos locales son espacios de ejecución de políticas públicas propias, de elaboración de innovaciones, de construcción de nuevos liderazgos y de competencia electoral.

Uno segundo fue la ampliación de las competencias locales. Originalmente se concentraban en los servicios de mantenimiento urbano: los acueductos, el alcantarillado, la pavimentación, la salubridad, el alumbrado de calles, el tránsito vehicular, la recolección de residuos, el mantenimiento de parques y cementerios y la habilitación de mercados. Luego se sumaron los servicios sociales: la salud, la educación y las políticas de promoción comunitaria, y, últimamente, el cuidado del medio ambiente, la promoción del desarrollo económico y la seguridad ciudadana, que son ejecutadas desde una perspectiva ofrecidas por las políticas nacionales y regionales, pero también desde la propia, en un proceso no exento de conflictos y contradicciones.

Un tercer logro fue el incremento de la gobernanza democrática en el nivel local: el desarrollo del municipio como arena de debate político y de intersección de demandas ciudadanas y políticas públicas ha hecho que se fuerce una nueva modalidad de gobierno, más abierto y democrático. La intervención ciudadana en los asuntos públicos se incrementó en las últimas tres décadas, sea a través de mecanismos directos o indirectos, permitiendo reconocer experiencias positivas de participación ciudadana, incluidos instrumentos originales como el presupuesto participativo.

Un cuarto fue la aparición de una nueva clase política con experiencia local. Si en el pasado la carrera de los honores políticos se asociaba fuertemente con los ámbitos legislativos, en los últimos años, el desarrollo de democracias más focalizadas en torno al Ejecutivo, hizo que el ejercicio de la alcaldía —en especial de ciudades de gran población— se haya mostrado como el inicio de una carrera pública importante, pudiéndose acreditar las virtudes de liderazgo. Incluso en América Latina, algunos presidentes nacionales han sido alcaldes Néstor Kirchner (Argentina), Andrés Pastrana (Colombia), Armando Calderón Sol (El Salvador), Álvaro Arzú (Guatemala) y Tabaré Vázquez (Uruguay): esto fue una novedad en la región.

Un quinto elemento fue el incremento de la descentralización fiscal, tanto en el nivel subnacional como, específicamente, en el municipal. Si bien este proceso se ha concentrado especialmente en algunos países, en tres décadas los gobiernos locales lograron contar con más recursos para el ejercicio competencial, aunque persisten grandes asimetrías: los tres países de mayor descentralización fiscal municipal, Colombia, Ecuador y Brasil, sus municipalidades ejecutan, respectivamente, 27.4 por ciento, 20.7 por ciento y 18.9 por ciento del gasto total del Estado; mientras que los tres más centralizados: Costa Rica, República Dominicana y Panamá, sólo lo hacen con 5.9 por ciento, 3.9 y 2.6 por ciento (Eguino *et al.*, 2010).

Un último fue la emergencia de iniciativas innovadoras de gestión municipal, reconociéndose el desarrollo de experiencias innovadoras que merecieron el interés de gobiernos de otros continentes, de centros de estudio y de organismos internacionales, como las de Porto Alegre (Brasil) y Medellín (Colombia), modelos mundiales para la construcción de una cultura urbana inclusiva y democrática.

Si los logros fueron significativos, aún es un proceso inconcluso: tecnócratas nacionales e internacionales remarcan que no se alcanzaron los resultados esperados, olvidándose recordar que las reformas propuestas ni siquiera fueron

desplegadas en su totalidad, con lo que se mostró que se apeló a ella más por razones coyunturales o de presión internacional que por un convencimiento en las ventajas emergentes.

Cuatro son los debates a partir de esta percepción del fracaso:

- En algunos países unitarios se discute el empoderamiento de los niveles intermedios de gobierno, ya ejecutado en Bolivia y programado en Ecuador. En estos países, los procesos de descentralización orientaron la transferencia competencial y de recursos a favor de las municipalidades, y dejaron débiles los niveles intermedios. Sin embargo, la necesidad de pensar las escalas territoriales más adecuadas para el desarrollo hacen volver el interés en su fortalecimiento competencial y presupuestario;
- El segundo, en los países gobernados por líderes populistas, se verifica la aparición de sistemas alternativos de gestión local. Aparecen organizaciones vinculadas políticamente a los gobiernos centrales que compiten territorialmente con los municipios en la prestación de algunos servicios, como la asistencia social. Con sus matices, estas propuestas encubren el deseo de construir una nueva organización estatal, impulsada en buena parte porque los gobiernos locales originan los liderazgos democráticos opositores.
- Un tercer debate es por el destino de las regalías originadas en la explotación de recursos naturales. Su importancia ha crecido esta última década por el incremento de los precios internacionales de las exportaciones mineras y petroleras, y benefician las municipalidades donde se localizan los yacimientos. Dado que existen dificultades para encaminar provechosamente estas regalías —no olvidemos que estos gobiernos locales se encuentran en territorios con mínimas capacidades institucionales—, se propone la necesidad de limitar —o suprimir— su capacidad para definir su destino. Por otro lado, se debate la asimetría que generan respecto de otros territorios que, contando con otros recursos, no tienen beneficios equivalentes.
- Uno final es la reducción de los recursos destinados regularmente a las municipalidades y su reemplazo por transferencias condicionadas del Estado o de empresas estatales, que buscan limitar la autonomía local, condicionando la voluntad de definir prioridades y asignar recursos. Ello se manifiesta tanto bajo el formato competitivo de contratos-proyectos que responden a las decisiones centrales como a la simple discrecionalidad de funcionarios nacionales y regionales.

La recentralización emergente en América Latina

Nuestra perspectiva es que, más allá de los matices nacionales, presenciamos la emergencia de un proceso caracterizado por la reversión de la descentralización administrativa y su consecuente impacto sobre la política.

Este fenómeno no alcanza sólo a nuestro continente: en España son incontables las denuncias políticas por la recentralización encarada por el primer ministro conservador Mariano Rajoy, manifiesta en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local sancionada en diciembre de 2013. También el fenómeno se debate en realidades municipales tan diversas como Malasia, Vietnam, Lituania y Uganda (Siew Nooi, 2008; Malesky, Nguyen y Tran, 2013; Gaulè, 2010; Nabaho, 2013).

La ley uruguaya de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana, sancionada en 2010 para crear un tercer nivel de gobierno de menor escala que los históricos departamentos, fue la última norma reformista. En los países unitarios, la descentralización parece haberse reenfocado en un parsimonioso proceso no carente de dudas y contramarchas, hacia los gobiernos intermedios, de importancia relativa hasta el presente; en los grandes países federales, el proceso se detuvo sin perspectivas transformadoras. En este marco, algunos proponen la recuperación de competencias traspasadas en un marco de abandono de la utopía descentralizadora por los organismos internacionales, los partidos políticos y las propias organizaciones municipales. Estas últimas atraviesan una crisis caracterizada por el bajo nivel de participación de los alcaldes, conflictos con los gobiernos nacionales —cuando no han sido cooptadas por ellos— y hasta su división por razones coyunturales, definiendo un municipalismo inerte que se consume en gestos estériles.

La reducción de las transferencias presupuestarias regulares hacia los gobiernos locales es conocida. Sin embargo, el incremento de los presupuestos nacionales —básicamente por el aumento del valor de las exportaciones de materias primas— hace que los Estados cuenten con más fondos para transferir recursos extraordinarios, sea bajo el formato de decisiones discrecionales —en la búsqueda de disciplina política de los alcaldes— o de contratos-proyecto. Tampoco es una menor la limitación concreta al ejercicio de la participación ciudadana; existen profusas normas y experiencias virtuosas, pero los intentos de mejorar la gobernanza local chocan contra los estilos de gestión tradicionales, las prácticas políticas históricas y las conductas autoritarias de muchos dirigentes políticos. Por ello, la recentralización no encontraría mayores obstáculos en

limitar la descentralización política y limitar con ello la democracia local, dejándola limitada a la rutina de los procesos electorales.

Parte de esta recentralización se justifica en el alivio a las gestiones municipales más débiles, indicando que busca quitárseles lastre para su mejor desempeño. Este argumento resulta tan engañoso como la búsqueda de la equidad territorial y de una protección uniforme de derechos resultante de que el Estado central retome competencias, como si la mera acción centralizada las garantizara. En resumen, dos son las posiciones básicas que sostienen este proceso: por un lado, una posición ideológica, que responde a una obsesión por la recentralización del Estado; por otra, una posición ideológica que hace hincapié en el costo fiscal de la descentralización basada en el sostenimiento del sistema municipal. Tal como la descentralización de las décadas de 1980 y 1990 fue favorecida por sectores progresistas y neoliberales, hoy la recentralización es propulsada por ambos.

El punto inicial de la recentralización fue el fallo de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela que, en 2001, sostuvo que la legislación nacional tiene primacía en la regulación de la organización municipal en relación con las leyes estatales. Hasta entonces, las señales del gobierno de Hugo Chávez eran descentralizadoras —como la propia sanción de la Constitución de 1999— pero, desde entonces, comenzó una regular política de sometimiento de la autonomía local. Este proceso se da en un contexto caracterizado por un falso consenso sobre el municipio: los actores públicos de mayor relevancia (dirigentes políticos, empresarios, académicos) no dudan en asignar discursivamente al gobierno local magnánima importancia en el desarrollo, que acaba cuando de transferencia de competencias o recursos se trata. Esto agravado porque, habitualmente, los dirigentes comunales (alcaldes, concejales, regidores, dirigentes de asociaciones municipales) demuestran desapego e indolencia en confrontar frente a las restricciones autonómicas, como resultado de considerar que el gobierno local es sólo un mojón en la construcción de sus trayectorias políticas.

Las realidades nacionales en la recentralización

Como todo proceso emergente, aún no se manifiesta en plenitud. Por ello, sólo presentaremos con carácter demostrativo algunos casos nacionales.

En la República Argentina, el gobierno iniciado en 2003 privilegió la relación con las municipalidades en términos de la cooptación de los alcaldes, primero de las comunas más pobladas y luego de otras de menor población, transfiriendo discrecionalmente fondos para la ejecución de obras públicas. Simultáneamente, las políticas sociales nacionales, que otrora fueron ejecutadas en el nivel municipal, fueron concentradas en organismos estatales como la Administración Nacional de la Seguridad Social o en organizaciones sociales vinculadas con el oficialismo. Prácticas equivalentes se reproducen en el ámbito provincial: tres no reconocen la autonomía municipal, lo que vulnera el propio mandato constitucional; algunas practican retenciones a gobiernos locales para el sostenimiento de servicios propios; mientras que otras ejecutan una recentralización disimulada en acuerdos interjurisdiccionales. En términos de descentralización política, se respetan enteramente los resultados de las elecciones locales, pero el uso ilimitado del aparato estatal en favor de los candidatos oficialistas conspira contra la construcción de una adecuada gobernanza. El nuevo gobierno nacional electo en 2015 aún no ha mostrado cambios sustanciales en la política municipal, más allá de una disminución de la discrecionalidad política.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, el gobierno del presidente Evo Morales comenzó apoyando la descentralización y en la reforma constitucional de 2009 quedaron planteados audaces cambios como el reconocimiento a las autonomías departamental, regional, municipal e indígena. Sin embargo, el gobierno obstaculizó su implementación por su propia concepción del Estado y utiliza los cuantiosos recursos que le ha deparado el incremento del valor de las exportaciones mineras para incrementar tanto las transferencias discrecionales como la ejecución centralizada de políticas sociales.

En la República de Chile, quizás la más centralizada de América Latina, el gobierno de Michelle Bachelet se encamina en la desmunicipalización educativa, que supone quitar a las comunas una de sus principales competencias: el argumento es que ello permitirá garantizar la equidad territorial y la garantía uniforme de derechos. Previamente, durante el gobierno de Sebastián Piñera, el gobierno suspendió su reevaluación de las contribuciones territoriales, principal fuente de la recaudación comunal, y los hizo más dependientes de los aportes gubernamentales.

La República de Colombia también muestra esta tendencia. Desde fines del siglo pasado, el deterioro de las cuentas nacionales se atribuyó a la descentralización promovida por la reforma constitucional de 1991 y comenzaron sucesivos ajustes normativos para acotarla en temas como las declaratorias de zonas

francas, la construcción de grandes proyectos de vivienda y proyectos viales y el tendido de poliductos. La recentralización también se afianzó apelando al cumplimiento de políticas como la de atención a la población desplazada. El gobierno de Juan Manuel Santos centralizó el sistema general de regalías, quitándolas de las municipalidades petroleras y mineras y repartiéndolas en todo el país —adicionalmente, una parte se destinó a un fondo de estabilización administrado por el Banco de la República de Colombia— y condicionando su asignación a la decisión de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, en los que las municipalidades se encuentran en minoría.

En Estados Unidos Mexicanos, el fenómeno fue denunciado por sectores políticos y académicos. El sistema municipal azteca, a semejanza del argentino, se rige por normas de nivel intermedio —los Estados—, que explica la diversidad de situaciones: entre las centralizaciones recientes, en Chihuahua se legisló sobre la necesidad del acuerdo estadual para el nombramiento de los jefes policiales municipales; en Tlaxcala, el gobernador puede elegir a los miembros de los registros civiles y se les ha quitado a las municipalidades el cobro de sus tasas; y en Zacatecas, el Estado ha impulsado un sistema electrónico de emisión de actas de nacimiento, paralelo al existente. En el gobierno de Enrique Peña Nieto se aprobaron seis reformas estructurales, que incluyeron la centralización de competencias de los Estados en materia electoral, educativa, sanitaria y financiera: esta última limitó la colocación de deuda municipal y transfirió la recaudación del impuesto predial a los Estados, lo que afectó el espíritu del artículo 115 Constitucional que asignó esta responsabilidad a las municipalidades. El llamado “mando único” actúa en la realidad como una fuerte recentralización en materia de seguridad.

En la República de Nicaragua, el debate sobre la descentralización se cerró en 2006: el gobierno de Daniel Ortega suspendió el funcionamiento de la Comisión Nacional de Descentralización y creó, bajo control del Frente Sandinista de Liberación Nacional, los Comités de Poder Ciudadano en el nivel municipal. Éstos canalizaron recursos de programas de gobierno y generaron una disputa con la institucionalidad vigente, tanto los alcaldes como los Comités de Desarrollo Municipal. Tras las elecciones municipales de 2008, sospechadas de fraude, que dieron un triunfo masivo al oficialismo, las municipalidades continuaron ejerciendo sus competencias pero dentro una estructura jerárquica y centralizada por el gubernamental Instituto de Fomento Municipal. Más recientemente, alcaldes que se han rebelado a las directivas nacionales fueron destituidos.

En el Perú, el gobierno de Ollanta Humala detuvo la descentralización y concentró recursos en el gobierno central en desmedro de los gobiernos locales, aunque los compensó con transferencias discrecionales de los programas del Ministerio de Desarrollo e inclusión Social, así como del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales, de los ingresos del Gravamen Minero y del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local.

En la República Dominicana, una ley del Congreso despojó a la comuna capitalina de la gestión de sus mercados; también se debatió un proyecto sobre tránsito y transporte terrestre que quita atribuciones a las municipalidades. También la gestión del relleno sanitario del norte capitalino se quiso subsanar con una propuesta de intervención del gobierno central. Adicionalmente, el gobierno dominicano continúa incumpliendo la obligatoriedad de la transferencia a las municipalidades 10 por ciento de sus ingresos fiscales, remitiendo sólo el 3.9 por ciento. Pese a perder quinientos millones de dólares anuales, las tres asociaciones municipales no demandaron al gobierno de Danilo Medina por ello ni por otros incumplimientos de las leyes de descentralización.

En la República Bolivariana de Venezuela, donde comenzó el proceso recentralizador, los avances sobre la descentralización han sido constantes durante todo el siglo. Los académicos de ese país denominan este proceso como de involución de la descentralización (Delfino y Rachadell, 2009) o recentralización (Mascareño, 2007), que se combinó con un autoritarismo fuertemente personalista. El funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno, creado por la Constitución de 1999 con el propósito de planificar y coordinar las políticas descentralizadoras, nunca fue reglamentado. Los ingresos extraordinarios derivados de la renta petrolera se transfirieron exclusivamente al gobierno central en deterioro de los gobiernos estatales y locales, que los utilizó discrecionalmente. Las leyes de Tránsito Terrestre, Aviación Civil, Puertos, Licitaciones y Administración Pública subordinaron a las directrices nacionales la actuación de niveles estatal y municipal. Otra política centralizadora han sido las “misiones”, creadas con el propósito de atender problemas urgentes de la población más desfavorecida a través de fondos directamente manejados por la presidencia bolivariana, sin ninguna intermediación. También la empresa estatal Petróleos de Venezuela S.A., propietaria de ingentes ganancias por el incremento del valor internacional del petróleo, ha sido utilizada para intervenir directamente en los territorios en ámbitos alejados de su competencia, obviando a las autoridades locales.

Los Consejos Comunales constituyen una de las expresiones bolivarianas de la descentralización: creados para ser instancias de participación, concluyeron ejecutando políticas públicas territoriales con absoluto desconocimiento de autoridades locales, aunque dependiendo jerárquica y presupuestariamente de la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular, que orienta, coordina y evalúa su comportamiento. La otra, la creación por ley habilitante del sistema de planificación centralizada, que subordinó a todos los organismos públicos, incluidas las municipalidades, para desarrollar sus actividades de acuerdo con los objetivos fijados por el Estado para la construcción del socialismo. Esta misma norma autorizó la designación por el presidente de la República de autoridades regionales, con amplias funciones en lo atinente a la planificación, ejecución, seguimiento y control de las políticas, planes y proyectos de ordenación y desarrollo del territorio. Desde 2013, el gobierno bolivariano creó Corporaciones de Desarrollo Integral del Pueblo, cada una de ellas a cargo de un “protector”, en jurisdicciones donde el oficialismo fue derrotado.

En algunas municipalidades se tomó la decisión de nacionalizar espacios específicos o quitar competencias y proponer modificaciones en los ejidos municipales, con el fin de afectar a alcaldes opositores. También el gobierno avanzó en el encarcelamiento y destitución de alcaldes —en una situación que ha sido caracterizada internacionalmente como una grave violación a los derechos humanos— y otros se encuentran con procesos judiciales abiertos.

Consecuencias posibles de la recentralización

Este trabajo ha tratado de demostrar, de modo indiciario, la emergencia de un ciclo centralizador en América Latina, que revierte el empoderamiento municipal de las últimas tres décadas, iniciado a comienzos del siglo, parece transformarse en una tendencia que sobrepasa las diferencias ideológicas. Quizás se manifiesta más radicalmente en algunos países gobernados por el socialismo del siglo XXI, dado que en ellos la recentralización busca la subordinación de los poderes territoriales locales dentro de lógicas jerárquicas y acotar la expresión de la oposición democrática. En otros gobiernos, si bien plenamente respetuosos de la voluntad popular, la recentralización viene justificada en la ineficiencia de los gobiernos locales, en la corrupción —como si tal fenómeno fuera patrimonio de este nivel de gobierno— y, como un argumento más elaborado, la búsqueda de equidad territorial y una protección uniforme de derechos.

La centralización no supone volver a una situación preexistente hace tres décadas; con los elementos analizados en este trabajo podemos conjeturar que afectará más la *dimensión administrativa*. Sin embargo, el recorte competencial y la creciente discrecionalidad en las transferencias presupuestarias tendrán su correlato en la descentralización política, pues limitan el papel de líderes locales de los alcaldes, transformándolos en meros administradores. La participación ciudadana, que pudiera erigirse en un contrapeso, es aún débil y choca contra estilos de gestión tradicionales, prácticas políticas históricas y conductas autoritarias. Tampoco se encuentra vocación de los alcaldes o de las propias organizaciones municipales de confrontar frente a las restricciones autonómicas, por lo que el futuro de la democracia local en América Latina no resulta venturoso.

Bibliografía

- CARRIÓN, F. 2003. “La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada”, en *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, Quito, Ecuador/FLACSO/Organización de Estados Americanos-Parlamento Andino.
- COHEN, J. y S. Peterson. 1996. *Methodological issues in the analysis of decentralization*, Cambridge, Harvard Institute for International Development.
- DELFINO, M. A. y M. Rachadell. 2009. *Descentralización y centralización del poder en Venezuela*, Caracas, Fundación Manuel García-Pelayo.
- EGUINO, E., A. Porto, C. Pineda, M. Garriga y M. Rosales. 2010. *Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE CIUDADES, MUNICIPIO Y ASOCIACIONES (FLACMA). 2005. *El Asociativismo Municipal en América Latina. Asociaciones de Gobiernos Locales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela*, Quito, FLACMA-GTZ.
- FINOT, I. 2001. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago de Chile, ILPES/CEPAL.
- GAULÈ, E. 2010. *Re-centralization during decentralization reforms: the case of Lithuania*, Bucarest, 33th Conference of the European Group for Public Administration.

- GÓMEZ Sabaini, J. C. y J. P. Jiménez. 2011. *El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos*, Santiago, CEPAL-GTZ.
- MALESKY E., C. Nguyen y A. Tran. 2013. "The Impact of Recentralization on Public Services: A Difference-in-Differences Analysis of the Abolition of Elected Councils in Vietnam", MPRA Paper núm. 54187. En línea: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/54187/>.
- MASCAREÑO Quintana, C. 2007. "El federalismo venezolano re-centralizado", *Provincia*, núm. 7, enero-junio.
- MOSCOVICH, L. 2014. "Decentralization and local government in Latin America", en R. L. Millet, J. S. Holmes y O. J. Pérez (comps.), *Latin American democracy: emerging reality or endangered species?*, Routledge, Forthcoming.
- NABAHO, L. 2013. "Recentralization of local government chief administrative officers appointments in Uganda: implications for downward accountability", *Commonwealth Journal of Local Governance*, núm. 13/14, noviembre. En línea: <http://epress.lib.uts.edu.au/journals/index.php/cjlg/article/view/3721>.
- PÉREZ, P. 2002. "Descentralización y gobierno local", ponencia presentada en el VI Congreso Iberoamericano de Municipalistas, Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- ROSALES, M. 2012. *Descentralización del Estado y Finanzas Municipales en América Latina. Síntesis actualizada de los informes regionales sobre Descentralización en América Latina*, Santiago, Editorial Universidad Bolivariana /FLACMA/CGLU.
- ROSALES, M. y S. Valencia Carmona. 2008. "América Latina", en *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*, Barcelona, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
- SIEW Nooi, P. 2008. "Decentralisation or recentralisation? Trends in local government in Malaysia", *Commonwealth Journal of Local Governance*, núm. 1, mayo.
- VICTORY, C. 1999. "Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica", *Revista Cidob D' Afers Internacionals*, núm. 47, Barcelona.

La gestión de la política habitacional en el Estado de México para la producción de conjuntos urbanos

Carolina Inés Pedrotti *

Introducción

Este trabajo forma parte de una investigación de tesis doctoral, que busca explicar los vínculos entre las *condiciones de producción del espacio* establecidas en la política habitacional reciente en México (particularmente, en su operación local) y la *calidad residencial* de los espacios producidos.

Por condiciones de producción se entienden aquellas disposiciones, arreglos, procedimientos y requisitos que ordenan y regulan la producción habitacional en un ámbito espacial determinado. Si bien estas condiciones pueden generarse desde la etapa de formulación de una política habitacional, se hacen presentes sobre todo en la etapa de implementación de ésta en territorios concretos.

La calidad residencial alude al conjunto de características o atributos de un espacio residencial (vivienda y entorno), posibles de estimar o cualificar, considerando que esta evaluación estará condicionada además por la satisfacción que ofrezca a quienes lo habitan.

* Arquitecta, Maestra en Estudios Urbanos y Regionales y Doctora en Urbanismo. Desde 2008 es profesora-investigadora en El Colegio Mexiquense, A.C., donde además actualmente se desempeña como Coordinadora de la Maestría en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal.

El caso de estudio aborda la gestión de la política habitacional en el Estado de México, y la unidad de análisis son los *conjuntos urbanos*, como modelo de solución habitacional con el que se ha pretendido atender a la población joven asalariada de los sectores populares y medios en la entidad mexiquense durante las últimas décadas.

Considerando el eje temático en que se inscribe este trabajo (*Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina*), se hará hincapié en las condiciones de producción habitacional diseñadas e implementadas por el ámbito del gobierno estatal: por ello, se expone el marco institucional (normativo y operativo) de la política de vivienda en el Estado de México desde finales de 1990.

El conocimiento de dichas condiciones tiene una doble justificación: por una parte, porque se asume que existe una relación relevante entre éstas y la calidad residencial de los espacios producidos (*habitabilidad*), que en efecto impactan en los resultados de la política; por otra parte, porque es necesario conocer el rol de los gobiernos locales en estos procesos, su responsabilidad e incidencia en la gestión de los distintos problemas urbanos que surgen en los procesos previos y posteriores a la habitación de dichos espacios.

Luego de introducir la orientación fundamental de la política habitacional reciente en el país, el capítulo expone brevemente la historia, los participantes, la finalidad y los contenidos esenciales de los principales ordenamientos en la regulación de los *conjuntos urbanos*. Más tarde se detallan las etapas operativas que regulan su producción. En este desarrollo, se analizan ciertos puntos que, en efecto, han tenido influencia en las condiciones constructivas y espaciales de los conjuntos, e impactado en su calidad residencial.

La información necesaria para la elaboración de este trabajo provino de distintas fuentes, a saber: i) los documentos normativos diseñados para implementar la estrategia de producción de *conjuntos urbanos* (Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, y su Reglamento); ii) la tesis de Martín Rolando Gómez (2006), quien en calidad de servidor público de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México (SEDUEM), formó parte del proceso de generación de estos documentos, y recupera en su trabajo dicho proceso; iii) la revisión de facultades, atribuciones y principales funciones de la SEDUEM en la producción de los conjuntos, porque tal como se observará más adelante, en el Estado de México, son las dependencias del gobierno estatal —en lugar de las autoridades municipales— quienes asumen, operan y controlan (al menos en sus etapas iniciales) las condiciones de producción de conjuntos urbanos en

los distintos municipios de la entidad; iv) las entrevistas aplicadas a funcionarios públicos de la Secretaría, que han laborado en ésta durante el periodo que comprende la investigación.

La política habitacional mexicana de las décadas recientes

La definición del enfoque de la política habitacional reciente en México se relacionó en su origen con cambios estructurales que implicaron una fuerte transformación del Estado (Coulomb y Schteingart, 2006: 7) y de las políticas públicas.

En este sentido, con los profundos cambios que implicó el fenómeno de la globalización en la economía y los territorios, surge en América Latina lo que se ha denominado la “tercera generación de políticas habitacionales” de la región, gestada más o menos en los últimos 20-25 años (Sepúlveda y Fernández Wagner, 2006: 27), en un contexto de reformas que implicó la reducción de los objetos y alcances de responsabilidad del Estado¹ en la provisión de bienes y servicios urbanos.

En México, dos cuestiones clave a inicios de los noventa del siglo pasado pueden considerarse “el origen” de este enfoque de política habitacional:

1. Por una parte, la creación del *Programa para el Fomento y Desregulación de la vivienda* en 1992 (PFDV) (Schteingart y Patiño, 2006); el objetivo central de este programa establecía la disminución del papel regulador del Estado mexicano en la actividad para el desarrollo de la vivienda, justificando con ello la necesidad de incorporar al sector privado para una mayor eficacia y rentabilidad en los programas de vivienda pública. Con éste, se instala en el diseño de la política habitacional un nuevo concepto que permea las decisiones, la estructura programática, los objetivos y por ende los resultados. El concepto es el de las “estrategias facilitadoras” (Puebla, 2002), que se constituye como un verdadero sistema de nuevos principios rectores para la política.
2. Por otra parte, los cambios al artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, también en 1992, favorecieron la privatización de la propiedad social de la tierra (Salazar, 2012), abriendo estos espacios al mercado formal de suelo, e impactando en la liberación de las barreras al crecimiento urbano.

¹ Hasta ese momento identificado como como Estado benefactor o de bienestar.

Entre los efectos de esta nueva orientación, los desarrolladores inmobiliarios privados se constituyeron en los actores fundamentales de la promoción y producción habitacional en el país (Coulomb y Schteingart, 2006: 505), en otras palabras, en *los nuevos productores del espacio habitable* (Duhau, 2008).

En profunda sinergia con ello, los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS)² fueron protagonistas de readecuaciones en sus marcos regulatorios y cambios en el diseño institucional —lo que se denominó “modernización del sector”—, transformándose paulatinamente en entidades financieras, y asumiendo como función principal el otorgamiento de créditos hipotecarios a su población objetivo (Sepúlveda y Fernández Wagner, 2006: 93). Cabe aclarar que si bien se mantuvo en su estructura programática el financiamiento a distintas soluciones habitacionales, el crédito se ha dirigido principalmente a la adquisición de vivienda terminada.³

La adecuación (normativa y operativa) de la política habitacional en el Estado de México

En el establecimiento de la política habitacional reseñada, el Estado de México representa un caso singular.

En primera instancia, esta singularidad refiere al diseño y orientación de los instrumentos de planeación, organización jurídica y operativa respecto de la producción de vivienda y el desarrollo urbano en la entidad mexiquense —que destacaron en el nivel nacional, y se convirtieron incluso en un referente para otros estados de la República—, que se diseñaron al tiempo de las reformas señaladas en la política federal. En segundo lugar, el volumen del inventario producido en *conjuntos urbanos* también es destacable en el país; al tratarse de la entidad

² En primer lugar los fondos del Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), en segundo lugar los organismos bancarios —Sociedad Hipotecaria Federal y las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles)—, y en menor medida, las entidades paraestatales como el Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO).

³ De 1993 a 2002, 47 por ciento de los fondos fueron destinados a la vivienda terminada, mientras que los financiamientos para acciones de pie de casa o lotes con servicios no representaron más que 5.5 por ciento, y los mejoramientos no superaron 30 por ciento (Coulomb, 2010: 571). Entre 2001 y 2006, los programas de vivienda completa representaron 60 por ciento del total de financiamientos, y de 2007 a 2011 descendieron a 51.1 por ciento (PUEC-UNAM, 2012: 15).

más poblada de México, su dinámica demográfica y de producción de nuevos espacios habitacionales sobresale respecto de otros estados.

La operación de la política habitacional mexiquense de los años recientes transitó por modificaciones varias al marco jurídico de autorización de división y fraccionamiento del suelo, y al marco operativo —administrativo de autorización y vigilancia del crecimiento urbano, y se orientó a la legitimación de una tipología de espacio residencial, el *conjunto urbano*, que se crea en 2001⁴ como nueva figura jurídica que define al conjunto habitacional—.

Los conjuntos urbanos se han producido en su gran mayoría en los municipios de las dos zonas metropolitanas que el estado alberga, la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT), se reportan volúmenes de producción sin precedentes: esto representó, de 1999 a 2011, la construcción de 664 188 nuevas viviendas, distribuidas en 297 conjuntos⁵ localizados básicamente en los municipios metropolitanos de la ZMVM y la ZMT.

Marco jurídico para la producción de conjuntos urbanos

En el Estado de México la legislación estatal en materia de desarrollo urbano y vivienda sufrió modificaciones desde inicios de los años noventa del siglo pasado.

En 1993 se promovió una segunda ley de Asentamientos Humanos (la primera fue promulgada en 1983), y en particular, con relación a los tipos de subdivisión y fraccionamiento del suelo, en esa ley se creó la figura del *conjunto urbano*, que sustituyó a la de fraccionamiento, aludiendo a “una modalidad en la ejecución del desarrollo urbano, que tiene por objeto estructurar como unidad el trazo de la infraestructura vial, la división del suelo, la zonificación de normas, usos y destinos del suelo, la ubicación de edificios y la imagen urbana de un cierto sector del territorio”. Es en estos años cuando la política de vivienda

⁴ Si bien la producción de conjuntos en la entidad inició en la segunda mitad de los años noventa, las modificaciones, actualizaciones y sustituciones en el marco jurídico en materia de división y fraccionamiento del suelo para uso habitacional, que dieron lugar a esta figura jurídica del conjunto urbano y sus condiciones de autorización y producción, se concluyeron en 2001 y quedaron asentadas en el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México.

⁵ 218 en la ZMVM, 73 en la ZMT, y 6 en el resto del Estado.

en el nivel nacional presenta sus primeros cambios, la transformación y reducción de las funciones de los ONAVIS, así como la consolidación de las empresas promotoras o “desarrolladoras” y su participación protagónica en la producción de vivienda social.

En 2000, uno de los ejes rectores que sustentaron la acción del gobierno estatal fue la Modernización Integral de la Administración Pública, que planteaba una revisión completa de la legislación administrativa vigente en la entidad, para lograr su codificación, simplificación y modernización (Gómez, 2006: 19). De este modo, se promovió la realización de un Código administrativo (y un Código financiero) para todo el Estado, que conjuntó disposiciones sobre materias reguladas anteriormente por diversas leyes estatales, conformando un solo ordenamiento jurídico que dio un tratamiento homogéneo a las diversas materias que lo integran (Gómez, 2006: 25).

Dentro del universo de ordenamientos codificados estuvo la Ley Estatal de Asentamientos humanos de 1993, la cual fue sustituida —así como otros instrumentos de normatividad sobre el desarrollo urbano—⁶ por el Libro quinto del Código Administrativo, que lleva por título *Del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población*. Su contenido incluye el sistema de planeación estatal, el contenido mínimo de los planes de desarrollo urbano, y todo lo referente a las autorizaciones urbanas de división del suelo: condominios, conjuntos urbanos, subdivisiones, fusiones y relotificaciones. Por su parte, en el Código financiero se institucionalizaron los apoyos y aportes para la producción de vivienda, y se estableció una tipología con varios modelos según el costo de la vivienda.⁷

Para la elaboración del Libro Quinto del CAEM (Comisión del Agua del Estado de México), se formaron equipos especializados de abogados con técnicos y servidores de las distintas dependencias afines al desarrollo urbano y la

⁶ Ley de Comunicaciones y Obras Públicas (1951-1958); la Ley de Fraccionamientos de Terrenos del Estado de México (1958-1979); la Ley de Comunicaciones, Obras Públicas y Privadas (1962-1983); el Reglamento de Construcción de Inmuebles en Condominio (1979-1983); la Ley de Fraccionamientos de Terrenos del Estado de México (1979-1983).

⁷ En el Artículo 3, inciso XL del Código Financiero del Estado de México y Municipios se establece una tipología de vivienda que consta de 6 modelos, cuyo criterio es el valor de la vivienda al término de su construcción o adquisición; los tipos son vivienda social progresiva, de interés social, popular, media, residencial, y residencial alto y campestre; anualmente se actualizan dichos valores. Hasta el 2006 se ligó este costo con las UDIS (unidades de inversión), más tarde con los salarios mínimos, y por último se estableció en pesos mexicanos.

vivienda, que intervinieron con base en su experiencia de gestión: “Impulsamos conceptos e ideas que desde nuestro punto de vista (la operación diaria) tenían que reglamentarse, adecuarse” (J. Aguilera Ortega, comunicación personal, 26 de abril de 2013).

Asimismo, y según se ha afirmado, en el proceso de diseño de este libro, así como de su reglamento, hubo participación del sector inmobiliario privado: “Cuando ya se obtuvo el documento, ellos (el sector privado desarrollador) le solicitaban al secretario en turno que se les permitiera verlo, para que también ellos pudieran hacer aportaciones o adecuaciones; porque al final de cuentas es una norma que atañe a su actividad, y también tiene que estar relacionada con las cuestiones financieras” (J. Aguilera Ortega, comunicación personal, 26 de abril de 2013). “Hubo comentarios en su momento de los promotores habitacionales, que son quienes tienen más relación con esto, a través de sus asociaciones —en aquel momento PROVIVAC, hoy CANADEVI—” (J. A. Villafaña Venegas, comunicación personal, 2 de mayo de 2013).

El Libro Quinto, como tal, fue aprobado en noviembre y publicado en diciembre de 2001, entró en vigor en marzo de 2002. En la formulación de sus contenidos pueden contarse, entre otros, los siguientes temas: a) la transferencia de algunas atribuciones a los municipios, con base en las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional; b) un nuevo marco de competencias, en el que destaca que las Legislaturas locales dejaron de aprobar los planes de desarrollo urbano, y la injerencia del gobierno del Estado en los usos de suelo de impacto regional; c) una nueva clasificación del territorio estatal, con una redefinición de las áreas no urbanizables y la inclusión de las áreas *urbanizables no programadas*; d) un nuevo régimen para las autorizaciones y licencias en materia de desarrollo urbano; e) la creación de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda y del Registro Estatal de Desarrollo Urbano (Gómez, 2006: 27-28).

Con respecto a los primeros puntos, cabe mencionar que en la concepción del libro se presentaron situaciones de conflicto, que en efecto influyeron en su elaboración:

- La primera se refiere a la disputa entre atribuciones municipales *versus* atribuciones estatales sobre el suelo: como se ha dicho, en esos momentos se contaba con una reforma reciente del artículo 115 constitucional que, entre otras cuestiones, confirió a los municipios la atribución de “autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales”. Frente a esto hubo dos posturas: otorgar a la autoridad municipal la atribución de autorizar

la división y fusión del suelo (lo cual dejaba sin marco de actuación al gobierno del estado), o bien interpretar que el concepto de utilización plasmado en el texto constitucional se refiere al aprovechamiento y uso de los predios, no a su fraccionamiento o fusión. Finalmente, se resolvió mantener esta atribución a favor del gobierno estatal, “en congruencia con la constitución de la entidad” (Gómez, 2006: 36), mientras que a los municipios les competiría la planeación del desarrollo urbano local y la autorización del uso del suelo.

- La segunda hace alusión a las cuestiones del control urbano: en la elaboración del libro, las discusiones se orientaron a establecer una regulación menos estricta, “flexible” en términos de apertura de nuevas áreas para el crecimiento urbano; “esto implicó la aceptación de que el crecimiento demográfico y urbano de la entidad es irreversible y que no se puede contener por ley, lo que significó posibilitar el crecimiento esperado, pero orientándolo” (Gómez, 2006: 38).

Sobre estas dos cuestiones cabe hacer un par de señalamientos:

- el primero es que, en materia de control del suelo, y a través de una particular interpretación de los cambios en el marco constitucional federal, la distribución de atribuciones que se estableció entre gobierno estatal y gobierno municipal deja entrever que se buscó conservar la injerencia del primero en el control sobre espacios y áreas por urbanizar; así, la autoridad mexiquense mantuvo la facultad de autorizar conjuntos urbanos, fusiones, subdivisiones, lotificaciones para condominios, así como relotificaciones. A los municipios se les cedió, en cambio, la atribución de expedir licencias de uso de suelo, y autorizar los cambios de uso, densidad e intensidad de su aprovechamiento y de la altura máxima permitida (todas estas, funciones posteriores a las de autorización consignadas al estado) (Gómez, 2006: 29).
- el segundo refiere a la incorporación del concepto de áreas *urbanizables no programadas*, como reserva a largo plazo de los centros de población —lo anterior, a diferencia de la Ley Estatal de Asentamientos Humanos de 1993, donde las áreas no urbanizables eran todas aquellas ubicadas fuera de los límites de crecimiento de los centros de población, aunque tuvieran potencial para uso urbano (Gómez, 2006: 30)—. Sumado esto a las reformas al artículo 27 constitucional de 1992, permitió la liberación y apertura de una magnitud considerable de tierras disponibles para usos

urbanos, aun cuando éstas estuvieran desconectadas o bien lejanas respecto de la estructura urbana consolidada.

En virtud de que el Libro Quinto incorporó sólo la norma general, fue necesaria la expedición de un Reglamento que contuviera la normativa específica en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Dicho reglamento únicamente regula las atribuciones conferidas a las autoridades estatales del desarrollo urbano, no a las municipales (Gómez, 2006: 31), aunque se indican algunas responsabilidades para este último.

Con referencia específica a los conjuntos urbanos, en el reglamento se estipularon algunas cuestiones que en efecto se considera han impactado —generalmente, de manera negativa— en su calidad residencial. A continuación se exponen:

Localización y tamaño de los conjuntos: en el Artículo 40, *De las reglas generales para los conjuntos urbanos*, se establece que su dimensión (número de viviendas que autorizar) y densidad “estarán en función de la disponibilidad de agua potable”, y que podrán ubicarse “indistintamente” en áreas urbanas y urbanizables de un centro de población. Hay que recordar, además, que el límite mínimo de viviendas que puede contener un conjunto urbano es de 61 unidades, ya que si este número es menor, se recurre a la figura legal del condominio (con un tratamiento diferente de las áreas y equipamientos exigidos); sin embargo, no está estipulado un límite máximo, de hecho, algunos de los conjuntos —especialmente los del segmento de interés social— han alcanzado cifras extraordinarias.⁸

Entonces, según normativa, la autorización de un conjunto urbano en una localización determinada depende de la presencia de agua potable (del sistema que maneje el municipio, o bien de la obra que deba ejecutar el desarrollador, en caso de conjuntos grandes),⁹ y no hay otra pauta o principio que lo limite.

Si bien el factor del agua es un elemento esencial, no se advierte, como criterio complementario, que la localización responda a las tendencias de crecimiento en la metrópoli, o más en concreto, que se considere la relación entre la

⁸ Como son los casos del conjunto *San Buenaventura* en Ixtapaluca, con 20 000 viviendas; Los Héroes, en Tecámac, con 18 000, o *Colinas del Sol* en Almoloya de Juárez, con 10 535 viviendas.

⁹ Cuando se trata de grandes conjuntos, donde los municipios no tienen la capacidad requerida para suministrar el agua a través de la infraestructura con la que cuentan, o del volumen de agua que manejan en sus pozos, o del caudal que tiene, el promotor-constructor debe conseguir en la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) derechos para la explotación y perforación de un pozo con el volumen suficiente para el número de viviendas que pretende (J. A. Villafaña Venegas, comunicación personal, 2 de mayo de 2013).

ubicación del predio y la estructura urbana preexistente, o incluso —en el caso de su dimensión— que el volumen de demanda se localice en ese municipio, o al menos en esa área de referencia. Si a esto se le suma el establecimiento de la figura de áreas *urbanizables no programadas*, es lógico que la localización haya quedado librada al mejor precio obtenido por el promotor (suelo barato); se tratan, por lo general, de predios lejanos o con dificultades de acceso.

Equipamiento urbano en los conjuntos: los artículos 55 y 59 hacen referencia a las *Normas básicas*, y establecen los requerimientos de equipamiento en los conjuntos; se observa que éstos son diferentes según la tipología y el costo de la vivienda: para la administración pública, el criterio considerado es “mientras más superficie y valor tenga esa vivienda, más área de donación debe exigirse para equipamiento urbano” (J. A. Villafaña Venegas, comunicación personal, 2 de mayo de 2013). En este sentido, si se trata del segmento de vivienda social —donde el costo de la vivienda es menor con respecto al segmento medio y residencial—, las condiciones del equipamiento solicitado, en cantidad y dimensiones, disminuyen.¹⁰

Incluso, la reducción es todavía mayor cuando se trata de un conjunto que aloja vivienda social progresiva, y cuyo promotor es una organización social (Gómez, 2006: 189). Por ello se suprimió, por ejemplo, la obligación de contar con un jardín vecinal (área verde). Tampoco se exigen los cajones de estacionamiento para visitantes, y el número de cajones solicitados es sólo para vehículos compactos (Gómez, 2006: 196).

Lo anterior puede ser interpretado simultáneamente como una ventaja, y como una desventaja. La ventaja es en efecto la oportunidad de permitir la progresividad en las acciones, y la reducción de costos para las organizaciones

¹⁰ En el artículo 55 se estipula que la donación de áreas destinadas a equipamiento urbano deben contar con una superficie mínima de 500 m², pero en el caso de conjuntos urbanos habitacionales social progresivos y de interés social podrán tener una superficie de 400 m². En el artículo 59 se detalla que las obras de equipamiento “se incrementarán o disminuirán proporcionalmente, atendiendo al número de viviendas o, en su caso, a la superficie de área vendible”. Así, mientras que en conjuntos urbanos habitacionales social progresivos, por cada 1 000 viviendas previstas se exige un jardín de niños de 3 aulas, una escuela primaria o secundaria de 12 aulas, y un jardín vecinal y área deportiva de 6 000 metros cuadrados de superficie; en conjuntos urbanos de interés social y popular, se suman a estos requerimientos una obra de equipamiento urbano básico en 210 m², y se exigen 2 000 m² adicionales (8 000 en total) al jardín vecinal y área deportiva; por su parte, en conjuntos urbanos de tipo medio, residencial, residencial alto y campestre, por cada 1 000 viviendas previstas se exige un jardín de niños de 4 aulas, una escuela primaria o secundaria de 16 aulas, se destinan 250 m² para la obra de equipamiento urbano básico, y para el jardín vecinal y la zona deportiva se estipulan 4 000 m² y 8 000 m², respectivamente.

sociales. La desventaja radica en la ausencia de un compromiso paralelo de la autoridad pública para dotar o apoyar la producción de estos equipamientos en los conjuntos de vivienda donde más se necesita (considerando que la población que allí habita es la que tiene mayores dificultades de acceso a este tipo de espacios en la ciudad).

Otro aspecto que destacar en el Reglamento fue la incorporación de un mayor detalle de las obligaciones estipuladas a los titulares de conjuntos urbanos (promotores):

Si bien se exigió un equipamiento obligatorio para todos los tipos de vivienda (educativo y recreativo, con artículos específicos para precisar los programas arquitectónicos que deben cumplir —artículos 61 y 63—, se eliminó la ejecución obligada de guarderías y unidades médicas (antes presentes en la LEAH), bajo el argumento de “que muchas veces eran subutilizadas o no respondían a su cometido” (Gómez, 2006: 153).

Se incluyó la edificación de obras de equipamiento urbano básico —artículo 62, otros usos—, aunque este tipo de obras no son exigidas en conjuntos de vivienda social progresiva, y en el resto de las tipologías sí, y se le otorga una exigua superficie, más allá de que la escala del conjunto así lo requiera.

Construcción de obras y ocupación de viviendas: en este nuevo marco jurídico se conjuntó en un solo acto la autorización de inicio de ejecución de obras de urbanización, equipamiento e infraestructura primaria, con la enajenación o gravamen de lotes y la promoción del conjunto urbano (artículos 66 y 67). La disposición fue autorizar la enajenación (venta) de los lotes en “bloques” o “paquetes” de 25 por ciento del total de viviendas autorizadas, de acuerdo con el avance en la ejecución de obras, con la finalidad de alinear las acciones; a la vez, se introdujo la posibilidad de prorrogar la ejecución de las obras de urbanización, equipamiento e infraestructura primaria (artículo 68).

Si bien esto se concibió desde la administración pública como una “situación inédita en el marco jurídico preexistente”, que “significó un avance considerable en la simplificación administrativa” (Gómez, 2006: 177), se puede hacer una lectura distinta de ello: desde el punto de vista del productor, la decisión en efecto constituyó una gran ventaja, porque la venta de lotes en el proceso le permite un rápido retorno de su inversión mientras continúa la construcción de las obras en el conjunto; en cambio, desde el punto de vista del comprador-usuario, puede suceder —y de hecho, así ha ocurrido en varios casos— que llegue a habitar la vivienda, y el equipamiento se encuentre aún en construcción.

¿Responsabilidades o cargas para la autoridad municipal?: con la normatividad expuesta, “se trató de inducir un mayor compromiso de los municipios para recibir las obras de infraestructura, urbanización y equipamiento de los conjuntos urbanos, a diferencia de lo que estipulaba la LEAH, que obligaba principalmente a los desarrolladores” (Gómez, 2006: 153). En este sentido, se estableció un procedimiento más preciso, que obliga a los municipios a participar desde el inicio en la supervisión de dichas obras para facilitar su entrega y recepción, una vez que éstas han concluido.

No obstante lo anterior, y como ya se ha señalado en otros fragmentos de este apartado, puede visualizarse la asignación de un rol casi marginal al municipio en las decisiones que hacen al proceso de producción de un conjunto urbano, cuestión que más tarde cambia radicalmente, cuando éste debe hacerse cargo, una vez terminado, de su administración y mantenimiento. Esta situación ha generado numerosos conflictos, sobre todo cuando se trata de municipios pequeños y grandes conjuntos, cuyas dimensiones superan —en superficie y población— a la mancha urbana preexistente.

Marco operativo para la producción de conjuntos urbanos

La producción de conjuntos urbanos en el Estado de México transita por tres etapas operativas básicas: autorización, seguimiento y entrega-recepción al municipio de referencia (conocido este último como proceso de “municipalización”).

En las dos primeras etapas interviene con una participación muy relevante la Dirección General de Operación Urbana (GDOU); también participa en la segunda etapa, y con más énfasis en la tercera, la Dirección General de Control Urbano (DGCU); ambas direcciones se encuentran dentro de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México (SEDUEM).

Autorización

Básicamente, esta etapa se compone de 4 momentos:

- i. Lo primero que ocurre es la solicitud de la *constancia de viabilidad* (artículos 18, 45 y 89-D del Reglamento): el promotor inmobiliario presenta una propuesta¹¹ ante la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda

¹¹ “Se presenta el expediente con solicitud, escrituras de propiedad, acta constitutiva de la empresa y el poder del representante legal, memoria descriptiva del proyecto, croquis de localización —con

(CEDUyV), donde intervienen dependencias varias del gobierno estatal,¹² y del gobierno municipal en cuestión¹³ para que revisen precisamente la viabilidad del proyecto en ese predio; la CEDUyV analiza, hace una visita al predio, y puede que incluso solicite estudios adicionales que el promotor debe presentar.

Para los proyectos a los que se emiten opiniones favorables, es procedente la constancia de viabilidad, que integra las opiniones técnicas de las instancias que intervienen en la CEDUyV, con el fin de dar a conocer las características y condiciones en que se encuentra un predio y su factibilidad para alojar un conjunto urbano, a efecto de otorgar certidumbre a una potencial inversión. “La Comisión fue diseñada para eso, para saber si le conviene o no comprar el predio al desarrollador. Muchas empresas medianas y pequeñas no compran antes de que les den la constancia de viabilidad” (J. A. Villafaña Venegas, comunicación personal, 2 de mayo de 2013).

- ii. Luego, se procede a la integración del expediente para *informe técnico* (artículos 45 y 47 del Reglamento): en este momento, el promotor debe preparar un expediente que contenga la constancia de viabilidad, y otros dictámenes resolutivos favorables que hayan sido emitidos por la CEDUyV; por parte de las autoridades municipales, debe contar con:
 - a) el dictamen de factibilidad de servicios de agua potable y drenaje en el

entorno de al menos 1000 metros a partir de colindancias—, archivo en Autocad con la poligonal del predio georreferenciado” (J. A. Villafaña Venegas, comunicación personal, 2 de mayo de 2013).

¹² La CEDUyV es un órgano técnico de coordinación interinstitucional que fue instalada formalmente en febrero de 2006 (previo a ello, los conjuntos urbanos eran revisados por una comisión similar, la Comisión Mixta de Fomento a la Vivienda, con atribuciones afines). Está compuesta por representantes de: i) la Secretaría de Desarrollo Urbano, a través de las Direcciones Generales de Operación, Planeación y Control Urbano; ii) la Secretaría General de Gobierno, a través de las Direcciones Generales de Protección Civil y del Instituto de la Función Registral del Estado de México; iii) la Secretaría del Medio Ambiente, a través de la Dirección General de Ordenamiento e Impacto Ambiental; la Secretaría de Agua y Obra Pública, a través de la Comisión del Agua del Estado de México; y la Secretaría de Comunicaciones, a través de la Dirección General de Vialidad. Asimismo, participan el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM); la Comisión Federal de Electricidad, y los municipios respectivos cuando se tratan asuntos de su ámbito territorial de competencia.

¹³ Generalmente se convoca a representantes de las Direcciones de Catastro, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, y de la Comisión de Agua Municipal.

predio, b) el alineamiento y número oficial, y c) la licencia de uso de suelo (en caso de requerirse). El expediente se entrega a la Dirección General de Operación Urbana, que revisa y expide el Informe Técnico con todas las obligaciones que deberá cumplir el promotor.

A diferencia de la constancia de viabilidad (que da solamente una “opinión favorable”), en el informe técnico se integran dictámenes definitivos en materia de protección civil, medio ambiente, incorporación e impacto vial, factibilidad para suministro de energía eléctrica, de agua potable, drenaje y alcantarillado (J. A. Villafaña Venegas, comunicación personal, 2 de mayo de 2013).

- iii. En tercer lugar, el promotor presenta *el plano de lotificación del conjunto urbano para su aprobación* (artículo 49 del Reglamento); este plano es la representación gráfica del desarrollo habitacional que se va a autorizar. Se aprueba la división del suelo, esto es: áreas vendibles (viviendas y áreas comerciales), vialidades primarias y secundarias, áreas de donación y en su caso de restricción, se define el uso de suelo por lote resultante. Con ello está en posibilidades de solicitar la autorización correspondiente, así como para elaborar los proyectos ejecutivos de las obras de urbanización y equipamiento.

En ese caso, el promotor propone las áreas destinadas a equipamiento: su localización específica en el conjunto. Sin embargo, quien decide si están bien ubicadas o no es la DGOU: “lo que se busca es que esas áreas cumplan con su función, y para eso necesitan la mejor ubicación posible. En eso consiste la revisión del plano: que cumpla con la normatividad, que cumpla con las exigencias y requisitos de las dependencias, que cumpla con las restricciones que señalan los dictámenes de las dependencias” (J. A. Villafaña Venegas, comunicación personal, 2 de mayo de 2013).

- iv. Por último, se elabora el *acuerdo de autorización* (artículo 50 del Reglamento), donde se establecen el tipo y las características del conjunto urbano, así como las obligaciones que adquiere el titular de la autorización (promotor). En este sentido, allí es donde se establecen las garantías hipotecarias de las obras de urbanización:

de alguna forma el gobierno del estado tiene que garantizar que el promotor o titular de la autorización cumpla con esas obras. Porque si no, lo que haría la gente es construir la vivienda, venderla e irse; entonces, hay que ver la manera de que

sea todo integral. [...] No puede autorizarse venta de vivienda si no garantiza que lleva avance en la construcción de equipamiento y obras de urbanización. Cuando hablamos de estas garantías, quiere decir que se le fija, al promotor, una fianza, que está en función de lo que va a costar el desarrollo habitacional, también está establecido en el reglamento. Y dependiendo del tipo de vivienda, es 1 o 2 por ciento de ese valor total de las obras que tiene que realizar (J. A. Villafaña Venegas, comunicación personal, 2 de mayo de 2013).

El acuerdo de autorización se firma, se publica en la *Gaceta de Gobierno*, y entra en vigor al día siguiente de su publicación.

Seguimiento

Después de la autorización, se inicia un proceso de seguimiento, control y supervisión de la producción del conjunto (obras de urbanización e infraestructura primaria, obras de equipamiento, viviendas, áreas de donación). Este proceso es compartido, en términos de responsabilidades, por dos direcciones de la Secretaría: la DGOU, a través de la Subdirección de autorizaciones urbanas, y la Dirección General de Control Urbano (DGCU), a través de la subdirección de Control Urbano, en los departamentos de Supervisión y Control.

Por su parte, la DGOU se encarga de autorizar lo que se conoce como los trámites subsecuentes; éstos son, básicamente: el inicio de obras, la autorización de venta de lotes, la promoción (publicidad) del desarrollo, así como etapas subsecuentes de enajenación de lotes; también pueden ocurrir relotificaciones, cambios de la modalidad de conjunto urbano, y otros.

Para llevar a cabo estos procedimientos se requiere contar con bitácoras de obra, ya que el avance en las obras es el que permite o no autorizar ventas de lotes. En efecto, quienes se encargan de la supervisión de obras y de la formulación de las bitácoras son el personal de la Dirección General de Control Urbano (DGCU):

Es una actividad que se da paralelamente; por ejemplo, puedes estar solicitando venta de lotes, pero para poder autorizarla necesitamos saber qué avance llevas en tus obras de urbanización y equipamiento, y eso se puede conocer con las bitácoras de obra (J. A. Villafaña Venegas, comunicación personal, 2 de mayo de 2013).

El inicio y ejecución de las obras es un trámite que “se entrega” directamente en campo, y lleva implícito el permiso de venta y promoción del desarrollo:¹⁴

En el predio se reúnen la empresa, el Área de trámites subsecuentes, la gente de Control urbano para dar inicio (abrir) bitácora, la gente de obras públicas del municipio, el organismo de agua potable. También se convoca a la gente de vialidad y ecología, pero generalmente no van. Todos los trámites tienen su correlato con los artículos del reglamento del libro quinto del Código Administrativo (J. Moreno Jiménez, comunicación personal, 19 de junio de 2013).

La supervisión de las obras “es el seguimiento de las obligaciones que se han estipulado en las gacetas de cada uno de los desarrollos. Estamos hablando de obras de infraestructura, urbanización y equipamiento” (A. Ramírez Fabela, comunicación personal, 11 de diciembre de 2013). De esta manera, en la supervisión, el gobierno del estado interviene sólo en la obra pública, no en las viviendas. “Los ONAVIS son los encargados de revisar la calidad de las viviendas, según normatividad. No tenemos esa atribución nosotros. Nosotros vamos ‘de la banqueta hacia afuera’, y tenemos que dejar la vivienda con el lote habilitado, que tenga los nueve rubros al pie, para que se pueda habitar” (A. Ramírez Fabela, comunicación personal, 11 de diciembre de 2013).

La bitácora de supervisión de obra consiste en un documento foliado que se elabora progresivamente; contiene básicamente: i) datos del municipio, de la empresa, y de la autorización del conjunto en general, el tipo de garantía (si es hipotecaria o bien si es de una afianzadora); ii) la descripción de las obras de equipamiento; iii) las observaciones a las obras de equipamiento (donde se plasman los problemas que pudieran observarse); iv) la descripción de las obras de urbanización, esto es, los “nueve rubros” señalados en el comentario anterior;¹⁵ y v) las observaciones a las obras de urbanización.

¹⁴ Esto significa que el permiso de venta y promoción del conjunto pueden otorgarse con “el terreno raso”; es decir, aunque no se haya iniciado la construcción (J. Moreno Jiménez, comunicación personal, 19 de junio de 2013).

¹⁵ a) distribución del drenaje pluvial; b) distribución de energía; c) alumbrado público; d) guarniciones; e) banquetas; f) pavimento en arrollo; g) jardinería y forestación; h) sistema de nomenclatura de calles; i) señalamiento vial.

Aquí cabe hacer un comentario relevante: durante la investigación, no fue posible constatar quién (qué organismo o ámbito) es verdaderamente el responsable de supervisar la calidad de las viviendas construidas. Unos funcionarios indicaron que es tarea del ONAVI (financiador), revisar dicha calidad; otros, que es una obligación de los municipios, dado que participan en las visitas, otorgan las licencias de construcción, e incluso firman la bitácora. Sin embargo, la mayoría de éstos no cuentan con códigos municipales de construcción (al menos, de la construcción de tipo tradicional) a la cual apegarse para el control de viviendas. Más aún, no existe (ni fue creado) en México un sistema de certificación para este tipo de proceso constructivo, que consiste en la producción en serie de viviendas monolíticas de concreto armado, empleando el sistema prefabricado a través del uso intensivo de moldes (cimbra) para el bombeo de hormigón premezclado. ¿Cómo sería posible entonces, asegurar la calidad del diseño, y de la construcción?

Los problemas o inconvenientes más comunes detectados en esta etapa, y su vinculación con la calidad residencial de los conjuntos, fueron objeto de algunas preguntas dirigidas a los funcionarios públicos en sus entrevistas. Aquí se recogen algunas de las opiniones:

En los trámites subsecuentes: Surgen muchos (problemas), por ejemplo: los permisos de venta de vivienda se dan conforme van avanzando las obras de urbanización y equipamiento, en porcentajes de 25 por ciento. Hay casos en donde las empresas terminan las viviendas antes de obtener los permisos de venta, por lo que es un producto que está terminado y todavía no puede venderse. Allí es cuando surgen casos de vandalización (J. Moreno Jiménez, comunicación personal, 19 de junio de 2013).

El funcionario mencionó como ejemplo el caso del conjunto Rancho La Capilla en el municipio de Tecámac.¹⁶

Otro problema que puede surgir se relaciona con las diferencias entre lo autorizado, y lo que en efecto se construye posteriormente, donde atribuyen responsabilidades tanto a la autoridad municipal, como a la empresa:

En mi opinión personal, lo que creo que no ha funcionado a veces, y lo vemos sobre todo hoy en día, ha sido el resultado de las autorizaciones.

¹⁶ Algunos detalles del caso se pueden revisar en la siguiente nota de prensa: <http://www.eluniversaledomex.mx/otros/nota18048.html>.

No sé si me explico: nosotros lo que autorizamos como dependencia es la división del suelo; pero las construcciones que se hagan ahí ya no dependen de nosotros. Ya ahí tiene mucho que ver la capacidad técnica y la ética de la empresa, tiene que ver también la capacidad y ética que tienen los municipios. Porque al final de cuentas quien da las licencias de construcción, quien debe hacer la supervisión de la obra es el municipio y la empresa. Quien da la terminación de la obra son los municipios (J. A. Villafaña Venegas, comunicación personal, 2 de mayo de 2013).

“En el Valle de Toluca, *Colinas del Sol* es uno de los peores conjuntos, allí la empresa ‘hizo trampa’, ya que dentro del proyecto para autorización se contemplaban centros comerciales, *bungalows*, hoteles, [...] y en realidad lo que se construyó fueron edificios de departamentos, donde se vendió como vivienda permanente —y no temporal, como un *bungalow*—. El municipio, en ese caso, dio la licencia de construcción [...] alguien debe haber permitido que esta empresa haga esto” (J. Moreno Jiménez, comunicación personal, 19 de junio de 2013).

En la supervisión de las obras: lo más preocupante, a juicio de los entrevistados, es la ausencia de normas o códigos de construcción locales que sirvan de parámetro para la supervisión de las viviendas. Allí es donde reconocen deficiencias:

En el estado de México no tenemos normas de construcción; pero tampoco podemos hacerlo desde el (gobierno del) estado, porque es una atribución de los municipios [...] si no tenemos un reglamento, ¿contra qué se puede supervisar? Esa es la bronca (J. Aguilera Ortega, comunicación personal, 26 de abril de 2013).

Se reconoció también exigua rigurosidad de supervisión por falta de conocimientos de los responsables:

Y también lo que es importante es que la gente que esté dirigiendo tenga los conocimientos [...] que no necesariamente siempre es así [...] En la etapa de supervisión de obra, ya desde aquella época (refiriéndose a la gestión 1999-2005) era deficiente. La actual DGCU era sólo una subdirección [...] antes era un contador que lo ponían a (realizar) las entregas de los conjuntos, y no sabía ni qué hacer [...] nosotros la primera parte

la teníamos controlada,¹⁷ pero no lo demás. Muchos de los problemas son de la administración. De la falta de conocimiento técnico, así como de sus facultades, atribuciones y marco normativo (J. Aguilera Ortega, comunicación personal, 26 de abril de 2013).

También la actuación de la empresa se reconoció como uno de los problemas más comunes:

Un problema que se presenta es el del mantenimiento de las obras por parte de la empresa, que las obras de equipamiento no se terminen en tiempo y forma (o bien) que las empresas no cuenten con autorización de prórroga para acabar con los trabajos. Lo que procede es que se cita a ésta a una garantía de audiencia para que rinda cuentas de por qué no acabó en tiempo y forma, para darles prórroga para que terminen, para afianzar las obras y que cumplan; se tiene que sacar una fianza para que el titular se comprometa a terminarlas en tiempo y forma (A. Ramírez Fabela, comunicación personal, 11 de diciembre de 2013).

Entrega-recepción

Una vez concluidas las obras de urbanización y equipamiento de un conjunto urbano, y una vez aprobada la supervisión de ellas (es decir, que se ha cerrado la bitácora de supervisión de obra), el titular del desarrollo debe dar aviso por escrito a la SEDUEM para llevar a cabo su entrega formal al municipio respectivo. Esta entrega puede comprender la totalidad o bien zonas o secciones en que se divida el conjunto, con la condición de que cada sistema de infraestructura pueda ponerse en operación inmediatamente sin interferir con el resto de las obras de urbanización.

El aviso de terminación de obras debe ir acompañado, por una parte, de un plano actualizado del conjunto urbano, que contenga todas las modificaciones que en su caso se le hayan realizado; y por otra parte, de la determinación del costo total de construcción de las obras.

Con lo anterior, la SEDUEM (a través de la DGCU) le comunica a la empresa el monto de la garantía que debe rendir a favor del municipio (o en ciertos casos,

¹⁷ Se refiere a la etapa de autorización del conjunto urbano.

al gobierno del estado), para responder que las obras han sido ejecutadas sin defectos ni vicios ocultos. La empresa entonces otorga la correspondiente fianza o hipoteca por un periodo de dos años.

Acto seguido, se elabora el proyecto del acta de entrega-recepción de las obras, que se turna al municipio o a la dependencia u organismo estatal que determine la SEDUEM, para que dentro de los 20 días siguientes a la recepción del acta, se suscriba con el titular del conjunto, y con la intervención de la Secretaría.

Una vez suscrita el acta de entrega-recepción (parcial o total) de las obras, así como de las respectivas áreas de donación, el conjunto urbano se entenderá incorporado al centro de población donde se ubique, para los efectos de planeación y administración del desarrollo urbano, por lo que el municipio será el encargado del mantenimiento del equipamiento y las áreas de propiedad pública, así como de la prestación de los servicios.

Ahora bien, si llega a transcurrir el plazo sin que el municipio suscriba el acta de entrega-recepción de las obras, el titular del desarrollo puede solicitar la intervención de la Secretaría, quien fija una fecha definitiva para la suscripción, e informa de ello al municipio. En caso de que éste no concurra, se levanta un acta respectiva en la que se asienta dicha situación, se publica en *Gaceta de Gobierno*, y se busca con ello dejar a salvo los derechos de la empresa, así como de los adquirientes de viviendas.

En este sentido, en esta instancia pueden presentarse tales situaciones, puesto que como se ha señalado, un actor marginal en el proceso de decisiones sobre la producción de los conjuntos se ve obligado, al final, a asumir responsabilidades de mantenimiento y operación, cuando es sabido que muchas administraciones municipales no están preparadas técnica y financieramente para recibir, manejar y solventar las distintas cuestiones que plantean estos espacios.¹⁸

Conclusiones

De lo arriba señalado se desprenden un par de reflexiones finales. La primera es que, en el análisis de la reglamentación urbano-habitacional mexiquense,

¹⁸ Se han presentado casos en donde la autoridad municipal se “niega” a recibir el conjunto, mientras que las autoridades estatales consideran que están cumplidas las obligaciones por parte del desarrollador, y que por ende procede su municipalización. En ese lapso y acuerdos, los conjuntos permanecen en un “limbo” respecto a la autoridad que pueda apoyar o resolver sus problemas urbanos.

aparecen pruebas de la transformación y pérdida del carácter social y urbano de la política habitacional reciente en el país, por lo que la lógica subyacente en las normas que regulan la producción de conjuntos urbanos, así como su sentido procedimental, van en contra del interés social al que se supone debieran estar orientados.

Se cristaliza, en todo caso, un criterio mercantilista, donde las condiciones, bienes y servicios ofrecidos se concibieron bajo el principio de la rentabilidad de la operación inmobiliaria, y así, la distribución de los beneficios de la urbanización (como el acceso al espacio urbano, por la vía de la localización, o a los equipamientos construidos para los conjuntos, su dosificación y diversidad) va en relación o proporción con la capacidad adquisitiva de quien procure una vivienda en los espacios residenciales que son producto de esta política.

Con ello, la ley y su normatividad contribuirían a ampliar -en lugar de reducir- las situaciones de desigualdad socio-espacial, y en efecto, estarían impactando negativamente en la calidad residencial de la vivienda social.

La segunda reflexión corresponde al papel desempeñado por los gobiernos municipales en estos procesos. Se verificó que, aun contando con instancias de participación en algunas etapas, resulta exiguo su poder de decisión con respecto a la construcción de estos espacios en su propio territorio; tampoco disponen de herramientas financieras y técnicas para su vigilancia, administración y mantenimiento una vez que los conjuntos se municipalizan, lo cual representa una gran dificultad en la realización de su labor.

Bibliografía

- COULOMB, R. 2010. "Evolución reciente y situación actual del derecho a la vivienda", en G. Garza y M. Schteingart (coords.), *Los grandes problemas de México*, vol II: *Desarrollo urbano y regional*, México, El Colegio de México.
- COULOMB, R. y M. Schteingart (coords.). 2006. *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco/Miguel Ángel Porrúa.
- DUHAU, E. 2008. "Los nuevos productores del espacio habitable", *Ciudades*, vol. 79, núm. 20.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. 1998. "Código Financiero del Estado de México y Municipios", Toluca, Gobierno del Estado de México. En línea:

- <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig007.pdf>.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. 2001. “Código Administrativo del Estado de México”, *Gaceta del Gobierno*, septiembre, Gobierno del Estado de México, Toluca, México.
- _____. 2002. “Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo”, *Gaceta del Gobierno*, Toluca, Gobierno del Estado de México.
- _____. 2015. Página institucional de la Secretaría de Desarrollo Urbano y metropolitano. En línea: <http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/index.htm?ssSourceNodeId=8013&ssSourceSiteId=sedur>.
- GÓMEZ Ortega, M. R. 2006. “La formulación del libro quinto del Código Administrativo del Estado de México y su reglamento. Memoria”, tesis de licenciatura en Arquitectura, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.
- PUEBLA, C. 2002. *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras: los cambios en la política de vivienda en México (1972-1994)*, México, El Colegio de México/Centros de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.
- PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD (PUEC). 2012. *México. Perfil del sector de la vivienda*. Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México-UNAM; Comisión Nacional de Vivienda-CONAVI; ONU-Hábitat. Disponible en: www.puec.unam.mx/timeline/45-publicaciones/.publicaciones-digitales/146-mexico-perfil-del-sector-de-la-vivienda.
- SALAZAR, C. 2012. “Los ejidatarios en el control de la regularización”, en C. Salazar (coord.), *Irregular: suelo y mercado en América Latina*, México: El Colegio de México.
- SCHTEINGART M. y L. Patiño. 2006. “El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales”, en R. Coulomb y M. Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco/Miguel Ángel Porrúa.
- SEPÚLVEDA R. y R. Fernández Wagner. 2006. *Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*, San José, Costa Rica, Centro Cooperativo Sueco.
- SUBERZA, E. 2011. “La invasión de paracaidistas en Tecámac”, El Universal Estado de México, 14 de junio de 2011, en línea: <http://www.eluniversaledomex.mx/otros/nota18048.html>.

Entrevistas

Mtro. J. Aguilera Ortega, Dirección General de Operación Urbana (DGOU), realizada el 26 de abril de 2013.

Lic. J. A. Villafaña Venegas, Dirección General de Operación Urbana (DGOU), realizada el 2 de mayo de 2013.

Arq. J. Moreno Jiménez, Dirección General de Operación Urbana (DGOU), realizada el 19 de junio de 2013.

Ing. A. Ramírez Fabela, Dirección General de Control Urbano (DGCU), realizada el 11 de diciembre de 2013.

Problemas del desarrollo urbano en México: obstáculos para una gestión sustentable¹

Rodolfo García del Castillo*

Introducción

El crecimiento de las ciudades mexicanas marcó el cambio de una realidad rural hacia una urbana en el siglo xx. Esta tendencia caracterizó la primera mitad del siglo pasado y se extendió hasta la década de los setenta; el fenómeno de la migración campo-ciudad y la consolidación de tres núcleos urbano-metropolitanos predominantes (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey) delinearon un contexto de concentración poblacional y de actividades económicas. Paulatinamente, se impuso una lógica de ciudades soportadas en una red de interconexiones derivadas de sus actividades fundamentalmente económicas, aunque, por supuesto, no pueden hacerse a un lado las condicionantes sociales, políticas y culturales.

En el horizonte aparecen requerimientos distintos para las ciudades. Al tradicional reclamo de servicios de infraestructura básica y equipamiento urba

* Profesor e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. Director del Centro de Estudios Metropolitanos.

¹ Una versión ampliada de este trabajo aparece publicado en: García del Castillo, Rodolfo y Sarkis, Mikel Jeitan (coord.). *Desafíos de los gobiernos locales mexicanos: política social, finanzas, gestión urbana y participación ciudadana*, Colegio libre de Hidalgo, Pachuca, México, 2016.

no se suman las demandas de una mayor conectividad y flexibilidad para atender demandas distintas en un mundo global. Se aspira a contar con ciudades adecuadamente insertas en la red de ciudades (nodos) globalizadas; fuertemente comunicadas; adaptables a las necesidades cambiantes de los mercados locales y mundiales; favorables para la inversión y el desarrollo económico; capaces de generar condiciones satisfactorias para la calidad de vida (espacios públicos, vivienda, movilidad); con características de gobierno incluyente en donde los ciudadanos no sólo participen, sino aprendan y construyan colectivamente una realidad espacial y vivencial que los enriquezca. Los adjetivos y énfasis teóricos son muchos, podríamos hablar por ejemplo de: *Smart Cities*, *Ciudades competitivas*, *Ciudades Educadoras*, *Ciudades Digitales*, *Ciudades abiertas*, entre otras denominaciones.

Adicionalmente, los conceptos de sostenibilidad y sustentabilidad se vuelven cada vez más un lugar común de los discursos de urbanistas, gestores de ciudad e investigadores. Se considera naturalmente virtuoso aspirar a una ciudad capaz de propulsarse al futuro garantizando el respeto al medio ambiente y a sus habitantes.

Sin embargo, para el caso de México las preguntas son a la vez sencillas de plantear como difíciles de responder ¿Las características del contexto (fallas estructurales) permiten pensar en ciudades sostenibles? ¿Existen condiciones para cristalizar mediante acciones o políticas públicas específicas ciudades que se acerquen a las expectativas que hemos bosquejado? Ambas preguntas resultan muy desafiantes para un simple ensayo. En este trabajo buscamos únicamente dejar planteadas algunas reflexiones sobre la viabilidad y/o factibilidad de acceder a mejores ciudades. Para ordenar nuestra reflexión partimos de una subdivisión sencilla entre los obstáculos estructurales (incluidas ciertas tendencias) que derivan de nuestra realidad social y económica, y los problemas institucionales; es decir, el efecto de nuestras actuales “reglas del juego” sobre el diseño e implementación de políticas públicas urbanas y de gestión del territorio.

La secuencia de la presentación, parte de identificar los problemas de las ciudades en México, las condiciones del federalismo y de los gobiernos locales. Asimismo, se señalan algunos obstáculos que deben superarse para conseguir establecer mejores políticas públicas en la materia, entre otros: el diseño institucional, los atrasos estructurales, los problemas de la metropolización, las fallas de la planeación y las exigencias de una nueva gobernanza. Como se ha expresado no se pretende agotar algún punto de la discusión, sino contribuir

al debate. Al final se rescatan los que, a nuestro juicio, serían puntos urgentes por ser atendidos para mejorar nuestra situación actual.

Un panorama de las ciudades mexicanas

Las ciudades son el reflejo de la evolución de las sociedades que las crean, sus interacciones económicas sociales e incluso sus decisiones políticas y concepciones culturales. Las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) han acelerado los flujos de información y datos. Así, el mundo global con un sentido económico de hipercompetencia se estructura en torno a dichos flujos y las mismas ciudades son vistas como nodos de redes complejas con intercambios de múltiples sentidos en ocasiones difíciles de trazar. La misma teoría sobre las ciudades no tiene un acuerdo único sobre el concepto de redes de ciudades. Sin embargo —siguiendo a C. Garrocho— es posible establecer algunos rasgos sobre lo que se entiende como una *red de ciudades*, a saber:

1. “Un conjunto de ciudades (nodos) que compiten entre sí en un entorno de cooperación.
2. Organizado funcionalmente de manera jerárquica y no jerárquica.
3. A partir de vínculos (*interrelacionales*) de naturaleza diversa que se establecen mediante las infraestructuras de transporte y comunicaciones.
4. Lo que les genera beneficios colectivos (economías, ventajas económicas o políticas) a todos los integrantes de la red” (Garrocho, 2012: 41).

Por supuesto, estas redes tienen a su vez una conexión dentro del flujo global de ciudades en donde, de acuerdo con su importancia en el conjunto, algunas ciudades tendrían el estatus de ciudades globales (Sassen, 1991). Esta complejidad de interconexiones e intercambios no deja de tener, en el fondo, condiciones materiales que inciden sobre su concretización. De ese modo, no podemos hacer de lado las condiciones de desigualdad derivadas del modelo económico. De hecho, si nos detenemos en esta precondition, comprendemos mejor el porqué buena parte de las megaciudades se gestan en los países en desarrollo y representan en sí mismas la síntesis de las contradicciones de concentración de la riqueza y la generalización de condiciones de inequidad en el mundo. Quizá unos cuantos datos ilustren nuestra afirmación:

- “Casi la mitad de la riqueza mundial está en manos de sólo el 1% de la población.

- La riqueza del 1% de la población más rica del mundo asciende a 110 billones de dólares, una cifra 65 veces mayor que el total de la riqueza que posee la mitad más pobre de la población mundial.
- La mitad más pobre de la población mundial posee la misma riqueza que las 85 personas más ricas del mundo” (OXFAM, 2014: 2).

En México la pobreza tiene un importante rostro urbano. Pese a contar con servicios de infraestructura y servicios que posibilitan ubicarlos en rangos superiores de acuerdo con los indicadores de nivel de vida, existe un amplio número de pobres y excluidos en nuestras ciudades. Así: “En 2012, la pobreza en las localidades urbanas afectaba a 36.6 millones de personas. Esta situación implicó que del total de pobres en el país (53.3 millones), poco más de dos terceras partes se localizan en zonas urbanas” (Coneval, 2014: 20).

Si deseáramos presentar una rápida fotografía de las ciudades en nuestro país encontraríamos datos interesantes que nos permitirían observar una tendencia a la concentración urbana creciente, si bien es verdad que tanto los ritmos de crecimiento como los flujos migratorios y las características regionales son hoy muy distintos a los que caracterizaron los últimos decenios del siglo pasado.

De acuerdo a INEGI (2010), las proporciones de población urbana y rural son aproximadamente de 78 por ciento *versus* 22 por ciento (INEGI, 2010). Aún tomando en consideración el hecho de que la clasificación del tamaño (que considera urbanos los asentamientos con más de 2 500 habitantes) es en varios casos discutible, no podemos negar que la tendencia a la urbanización es consistente y se liga a lo que ocurre en regiones similares del mundo.

Los datos de 2010 nos hablan de un total de 2 440 municipios y 16 delegaciones (Censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía), hoy contamos con un número ligeramente superior. Pero, pese a que todos los municipios están sujetos a un régimen político igual; sólo unos pocos de ellos concentran a la mayor parte de la población:

El 50% de la población se concentra en sólo 100 (4%) municipios o delegaciones. En 2010, del total de municipios y delegaciones en el país, mil 389 se pueden considerar completamente rurales (con menos de 2 mil 500 habitantes en cada una de sus localidades), mientras que 384 son completamente urbanas (con 2 mil 500 habitantes o más por localidad) (PNUD, 2014: 14).

Otro rasgo distintivo entre los municipios mexicanos es su marcada heterogeneidad, lo cual queda de manifiesto al retomar una comparación con base en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que mide la condición multidimensional de la pobreza. Así podríamos constatar que:

En 2010, el nivel de desarrollo humano de la delegación Benito Juárez, DF (0.917), es ligeramente inferior al de los Países Bajos (0.919), ubicado en la cuarta posición del ordenamiento mundial. La delegación Benito Juárez supera, a su vez, el nivel de desarrollo de Alemania e Irlanda (0.916). Simultáneamente, el IDH de Cochoapa el Grande, Guerrero (0.362) es muy similar al de países africanos como Liberia (0.367) y Guinea-Bissau (0.361), ubicados en la posición 174 y 176 del ordenamiento mundial (PNUD, 2014: 21).

La marcada diferencia entre municipios, también se refleja en las áreas urbanas que, por cierto, en muchas ocasiones constituyen continuidades de varios municipios.

Los problemas de la política urbana y de vivienda en México: algunos elementos explicativos

Las tendencias de crecimiento de las ciudades mexicanas muestran ahora características peculiares; se da un crecimiento de las ciudades medias a finales del siglo pasado y se vislumbra en los años venideros el aumento de las ciudades con más de un millón de habitantes; surge una clara relación regional que explica los flujos económico-comerciales y la migración se vuelve básicamente urbana (ciudad-ciudad) y ya no rural-urbana. Enfrentar los problemas de la política urbana supone, cada vez más, enfrentar un conjunto de desafíos complejos y crecientes. Las ciudades de hoy deben cubrir las expectativas de desarrollo del mundo global, sus autoridades necesitan cubrir requerimientos de servicios que creen opciones de inserción exitosa en las redes nacionales y globales y, paralelamente, abrir espacios para la incorporación creativa de la participación ciudadana en un esfuerzo de integración capaz de promover la convivencia creativa e incluyente. A ello se suma la tarea de conseguir una integración funcional con el medio ambiente. Para asumir estos compromisos, los gobiernos de las ciudades deben dar un paso más allá de la eficacia y la eficiencia en el cumplimiento de

tareas de mantenimiento y planeación mínimas, la cuestión es saber si se cuenta con las herramientas para hacerlo.

En un escenario ideal, las políticas de servicios y las políticas urbanas, deben ser capaces de enfrentar los retos de: a) la globalización y la reestructuración económica; b) la inclusión social; c) el medio ambiente urbano; d) la gobernabilidad (Termes, 2008). Sin embargo, en México diversos obstáculos complican alcanzar estos objetivos.

Las condiciones institucionales de nuestro país marcan un conjunto de cortes formales en la realidad territorial con competencias distintas para cada esfera o nivel de gobierno. La subdivisión legal es interjurisdiccional y son los municipios los primeros responsables de la gestión del territorio al determinar los usos del suelo, como lo determina el artículo 115 Constitucional. En contraparte, las áreas urbanas presentan un fenómeno de conurbación creciente, traspasando las divisiones no sólo entre municipios sino incluso entre entidades. Los incentivos para crear acuerdos y dar sentido a la gestión del territorio son escasos y algunos de ellos, como por ejemplo los Fondos Metropolitanos, han sido seriamente cuestionados en cuanto a su potencial funcionalidad.

Formalmente, los municipios son los responsables de gestionar el territorio y tienen a su cargo la prestación de servicios básicos para la población. Sin embargo, los municipios están sujetos a serias presiones y no cuentan con los recursos para afrontar individualmente el manejo del territorio que, adicionalmente, es un problema que requiere una perspectiva regional y global para la cual debe partirse de una coordinación intergubernamental. Los niveles de decisión local, en particular los gobiernos municipales, se encuentran sujetos a dinámicas intergubernamentales de dependencia no sólo en cuanto a recursos sino en cuanto a incentivos de coordinación. El diseño institucional del federalismo contiene elementos poco favorables para la planeación urbana de largo plazo. Los municipios para realizar grandes obras dependen de los recursos provenientes de la federación o de los gobiernos estatales y, por lo general, quien pone el dinero toma las decisiones. Cuando consiguen incidir en las decisiones o realizan esfuerzos por cuenta propia su perspectiva suele encontrarse limitada al corto plazo pues, hasta la reciente reforma política de 2014, no existía probabilidad de reelección inmediata en los puestos del ayuntamiento (aun con dicha reforma las posibilidades se encuentran acotadas) y los políticos locales buscaban realizar obras “capitalizables” políticamente en pocos años sin necesariamente preocuparse por el largo plazo. Esto va en contra de las posibilidades

de imaginar un futuro mejor con acciones concatenadas en un horizonte de al menos 20 o 30 años, tiempo conveniente para planear ciudades.

Algunos de los problemas estructurales más serios para enfrentar desde los espacios locales los retos de la planeación urbana son las dificultades de las relaciones intergubernamentales; la falta de incentivos en el nivel local para generar sinergias de planeación metropolitana; la escasez de recursos y mecanismos de financiamiento; el no contar con reservas territoriales para gestionar el crecimiento. Los efectos están a la vista: déficit de infraestructura; inadecuada calidad en los servicios públicos; desorganización en el crecimiento de las ciudades; espacios públicos insuficientes; rupturas de la convivencia y deterioro creciente del tejido social.

A las presiones derivadas del manejo de infraestructura y servicios en las ciudades habría que sumar la complejidad progresiva del crecimiento urbano caracterizada por la irregularidad y sujeta a la presión de los mercados inmobiliarios.

Las ciudades mexicanas son producto de un crecimiento anárquico y por suma o agregación de territorios ganados al espacio rural, con serias dificultades en cuanto a su lógica dentro del desarrollo urbano. La falta de una cultura de la urbanización continúa provocando el aumento de los asentamientos irregulares en las zonas periféricas y en sitios de manejo complicado, aumentando las desigualdades socioespaciales. Esto se traduce en serias dificultades para la prestación de servicios.

Una buena parte de la ampliación de las ciudades del país se da fuera de las normas o límites marcados previstos en la planeación formal. Aunque existen diferencias en las estimaciones se puede afirmar que “más de la mitad de la expansión de la mancha urbana de las ciudades ocurre de manera irregular” (Bazant, 2010: 72).

A este crecimiento desordenado producto de la presión por buscar espacios habitables ante una oferta inaccesible o insuficiente se suma algo que podríamos llamar la “irregularidad regularizada”, producto de la creación de espacios habitacionales construidos por desarrolladores privados con dudosos resultados para las ciudades. Los desarrollos de vivienda se dan en terrenos anteriormente ejidales, sumándose a una mancha urbana compuesta por municipios con autoridades generalmente poco proclives a cooperar entre sí y las cuales más temprano que tarde terminan por ver en estos desarrollos pesadas cargas para su gestión. La expansión espacial se traduce en costos mayores en transporte, servicios y equipamientos, por la lejanía de las viviendas.

En un estudio realizado en 21 ciudades y 100 unidades habitacionales, los analistas determinaron que, entre otros problemas los desarrollos se ubican en zonas alejadas, ocupando espacios rurales y periféricos; con complicaciones de acceso y transporte; dificultad para acceder a zonas económicas y a los centros de empleo; y con características poco favorables en las viviendas producidas (Eibenschutz y Goya, 2010: 24-34).

Muchos de los conjuntos habitacionales resultan demasiado grandes y acarrean serios problemas para la dotación de servicios: “El gran tamaño de los conjuntos en algunos casos genera distorsiones muy significativas a los municipios donde se ubican, ya que representan por sí mismos la mayor parte de la estructura urbana total, rebasando por mucho la capacidad financiera y técnica de los gobiernos para satisfacer las demandas que generan” (Eibenschutz y Goya, 2010: 37).

El crecimiento se da de formas que se encuentran sobre el delgado filo de la legalidad pues, por lo general, se procede a un cambio de uso de suelo que —en muchas ocasiones— está fuera de los Planes de Desarrollo de la ciudad y no corresponde a las determinaciones previstas. Algunos autores no dudan en señalar la existencia de contradicciones y ambigüedades en la legislación del suelo urbano, en la Ley General de Asentamientos Humanos, La Ley Agraria y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental pues “en resumidas cuentas, las tres leyes son excelentes como cuerpos legales independientes, pero en la práctica no han sido capaces de generar normatividad concurrente y compatible entre sí mismas como para regular en conjunto la expansión de las ciudades” (Bazant, 2010: 72).

El manejo y construcción de vivienda enfrenta muchos problemas. La generación de vivienda se ha incrementado durante los últimos años y se han explorado mecanismos distintos a la compra de vivienda nueva. Aún así la oferta de Fovissste e Infonavit sólo alcanza a cubrir a la mitad de sus potenciales demandantes. El mercado de vivienda es altamente especulativo y no hay ofertas para los pobres, lo cual exacerba el crecimiento desordenado (alejados o zonas de riesgo). El cambio del uso del suelo es un “botín” y resulta altamente susceptible a la corrupción de diversos tipos. Predomina la especulación y en manos de intereses de unos cuantos (desarrolladores y funcionarios corruptos). Es urgente crear una oferta masiva de vivienda con adecuada localización y con visión integral. Una parte de la solución pasa por modificar la legislación urbana e impulsar mejores leyes en materia urbana con el componente habitacional como un eje articulador de las políticas públicas orientadas al desarrollo de las ciudades. Es indispensable articular políticas de gestión del territorio que ligen

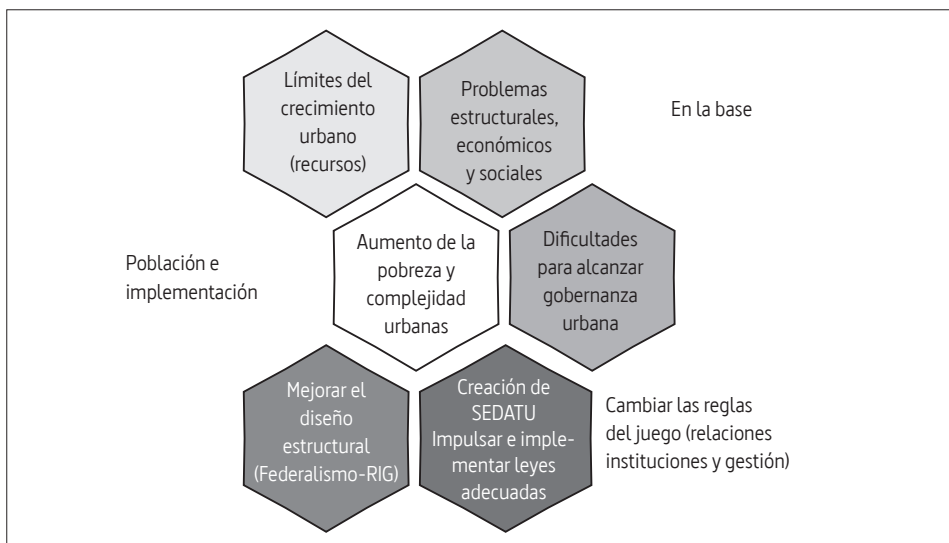
lo urbano y rural e impulsar una verdadera gobernanza. Este último punto requiere un tratamiento comprometido de parte de los decisores de política partiendo de una perspectiva de inclusión de diversos grupos (grupos sociales y de edad diversos como mujeres, jóvenes, adultos mayores, grupos sociales con algún grado de vulnerabilidad, etcétera). Asimismo deben impulsarse herramientas de participación activa, pues hoy aún son claramente insuficientes. Se necesitan garantías para ejercer a plenitud la ciudadanía y contar con mecanismos para la solución de conflictos.

Sin la intención de resultar exhaustivo conviene subrayar algunos elementos de la problemática urbana para la elaboración de propuestas de solución a futuro (figura 1). Destacan, entre otros, los siguientes:

1. Los límites de crecimiento urbano. Es indispensable observar los recursos que implica el funcionamiento de las ciudades. Elementos como el agua o la energía han hecho crisis en muchas de las ciudades medias de mayor expansión. El manejo del territorio y el equilibrio entre las áreas de desarrollo y conservación son sólo algunos de los puntos por considerar si se desea plantear genuinamente un desarrollo sostenible.
2. Los problemas estructurales de carácter económico y social están en la base de la evolución de las ciudades. Como productos de la interacción humana las ciudades reflejan las contradicciones de un modelo de desarrollo desequilibrado que produce inequidad, inseguridad, desintegración del tejido social o falta de empleo, entre otros efectos no deseados. Estos aspectos están en la base y origen de las dificultades para gestionar colectivamente una ciudad.
3. El aumento de la pobreza y la creciente complejidad urbana traen como consecuencia serios obstáculos para implementar políticas públicas en las cuales se logre sumar un esfuerzo verdaderamente colectivo. De entrada, muchos habitantes se sienten excluidos —o se autoexcluyen— de las dinámicas urbanas que les afectan y determinan.
4. Estos escenarios de desigualdad, pobreza y exclusión significan barreras para instaurar una auténtica gobernanza en las ciudades. Es necesario romper estas inercias y sumar concertadamente a grupos amplios de la sociedad que se apropien de los espacios y hagan de la ciudad un lugar de encuentro rompiendo las barreras físicas, sociales o culturales que los limitan.
5. Una condición importante es el diseño de un federalismo integrado y funcional en donde se creen incentivos para la cooperación entre niveles e

- instancias de gobierno. En este orden distinto cada una de las partes debe fortalecerse y contar con instrumentos para cumplir sus tareas y obligaciones, pero cada engrane de esta maquinaria debe servir a la gestión integral del territorio y sus habitantes, teniendo como meta mejorar sustancialmente su calidad de vida.
6. Los cambios institucionales realizados recientemente como la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) posiblemente apuntan conceptualmente en la dirección correcta, pero será indispensable consolidarlo como un ente proclive al acuerdo y la cooperación. Adicionalmente, debe avanzarse —aunque hay iniciativas al respecto— en una nueva Ley de Asentamiento Humanos que rescate temas como la coordinación entre niveles, atención a la metropolización, una visión de largo plazo y centrar acciones para garantizar una calidad de vida integral e incluyente.

Figura 1. Elementos clave de la problemática urbana en México



Fuente: Elaboración propia.

Hacia la búsqueda de soluciones coordinadas e incluyentes

Los serios problemas de las ciudades mexicanas se han gestado a lo largo de muchos años y son el resultado de contradicciones derivadas del modelo económico así como de las dinámicas sociales y culturales que se han cristalizado en las diversas regiones de nuestro territorio. Incluso con sus muy marcadas diferencias regionales el diagnóstico coincide en las dificultades y fallas del desarrollo urbano. Las explicaciones son diversas, pero nos detendremos en tres afirmaciones o hipótesis explicativas comúnmente referidas:

1. El fracaso de la planeación urbana centralizada. Los diversos esfuerzos gubernamentales por planear las ciudades y proporcionar marcos regulatorios que dieran certeza al desarrollo urbano han estado alejados de los objetivos pretendidos. La lógica de programas sectorizados estuvo por encima de una perspectiva transversal de suma de esfuerzos y se cayó recurrentemente en soluciones parciales, fragmentadas, derivadas de presiones e intereses inmediateistas.
2. El fracaso de la descentralización. Al trasladar la responsabilidad directa de la administración del territorio a los municipios sin fortalecerlos ni integrarlos en un compromiso de conjunto se propició que muchas decisiones terminaran por obedecer los intereses de grupos que convirtieron al “uso del suelo” en una opción para cristalizar intereses propios como si se tratara de un botín. Así, tanto funcionarios como agentes privados obtuvieron beneficios sin preocuparse por lo que ocurriera con las ciudades.
3. En esencia, las dos explicaciones anteriores tienen un telón de fondo explicativo aún más amplio: el fracaso de las instituciones. En efecto, si consideramos a las instituciones como las reglas del juego, los ordenamientos que rigen la convivencia en una sociedad creando garantías entre sus miembros, resulta claro que tanto en lo formal como en lo informal las cosas no han funcionado. Siguiendo la explicación de Acemoglu y Robinson (2012) podemos afirmar que las instituciones responsables del manejo del territorio urbano han funcionado como *instituciones extractivas* que benefician a unos cuantos (funcionarios e inversionistas corruptos) y no se han creado instituciones inclusivas capaces de propiciar un funcionamiento de la competencia y sobre todo la participación activa de un mayor número de actores sociales. Ejemplos claros de esto serían las asignaciones de obras públicas y la prevalencia del interés privado en la especulación inmobiliaria.

Por supuesto, cabe recordar que: “Los mercados no son entes autónomos y espontáneos que funcionan según sus propias leyes naturales. En realidad, son construcciones sociales con leyes establecidas por instituciones y reguladas por gobiernos que deben rendir cuentas ante los participantes en el mercado y los ciudadanos” (OXFAM, 2014: 12).

Una de las facetas fundamentales para planear y hacer ciudad es considerar a sus habitantes. Es necesario incorporar a las políticas de la ciudad una óptica de democracia deliberativa buscando complementar y cubrir las carencias de la democracia representativa, enfatizando la importancia de la participación ciudadana en las decisiones mediante el debate y la deliberación incluyentes (García del Castillo, 2014). Si bien hasta ahora en los municipios mexicanos no se han logrado crear bases suficientes para la participación, la transparencia y la rendición de cuentas, para consolidar un auténtico proceso hacia una participación activa y corresponsable es indispensable mejorar las herramientas formales y las condiciones de comportamiento informal que hoy en día prevalecen (la cultura política tradicional dentro del sistema). Se debe atender y trabajar en la concientización de los derechos ciudadanos y la exigencia de resultados (educación civil y empoderamiento). También habla que impulsar un cambio en los paradigmas de conductas de los actores políticos, acompañados con sanción colectiva que repruebe aspectos como la corrupción o el descuido de los intereses colectivos.

No podemos olvidar que, pese a los avances formales en temas como la transparencia y participación, sigue latente el riesgo de dar marcha atrás e instalarnos en un autoritarismo, consentido desde la falsa comodidad de las actitudes indolentes de la ciudadanía y/o la aceptación del paternalismo gubernamental.

La consolidación de los cambios legales en anticorrupción, transparencia y participación debe acompañarse de una concientización ciudadana sobre su papel en las decisiones públicas. Es el momento de abrir espacios para que la ciudadanía organizada pueda incidir y ser copartícipe en las decisiones de política pública. Esta tarea deberá construirse con el compromiso de gobierno y ciudadanos, pues si los grupos sociales organizados no se involucran e interesan en los asuntos públicos, los espacios de poder o de relación serán ocupados por poderes fácticos con intereses poco favorables al bienestar público; tal es el caso de los grupos económicos oligopólicos o la delincuencia organizada.

Es el momento de pensar ciudades diferentes en donde sea posible ampliar las perspectivas de inclusión y cooperación; generar una participación crítica con mecanismos institucionales usando Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) para ello; abrir posibilidades al ejercicio de la ciudadanía en

una democracia plena; impulsar el conocimiento y la convivencia (Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, 2004, Carta de Ciudades Educadoras). Para completar una perspectiva sustentable, faltaría todavía tener en cuenta la importancia de la integración con el medio ambiente y atender los problemas de vulnerabilidad que se agudizarán con el marcado cambio climático, aunque ahora nos contentamos con únicamente señalarlos.

Reflexiones finales

La realidad de nuestro país es hoy en día mayoritariamente urbana. Si bien las condiciones de crecimiento y los flujos migratorios se han modificado, las manchas urbanas aumentan y plantean serios desafíos para su gestión. Persisten problemas estructurales derivados del modelo de desarrollo y la pobreza urbana adquiere nuevos y complejos rostros. El diseño institucional tanto del federalismo (sus relaciones intergubernamentales) como de las normas relativas al territorio y los desarrollos humanos parecen no ofrecer las soluciones esperadas.

El fracaso de la planeación urbana y los contradictorios resultados de la descentralización dejan entrever una crisis mayor: la de las instituciones de planeación y gestión urbana. Ante el aumento de la complejidad del crecimiento urbano, la irregularidad y la presión de los mercados inmobiliarios que exacerba el problema de la conurbación observamos una falta de incentivos en el nivel local para generar sinergias de planeación metropolitana. El diseño institucional del federalismo mexicano y la operación de programas guiados por criterios sectoriales son elementos poco favorables para la planeación urbana de largo plazo. En materia de uso de suelo, muchas decisiones locales, específicamente municipales, están inmersas en serios conflictos de intereses que propician espacios para la corrupción o las decisiones equivocadas ligadas a intereses políticos y particulares.

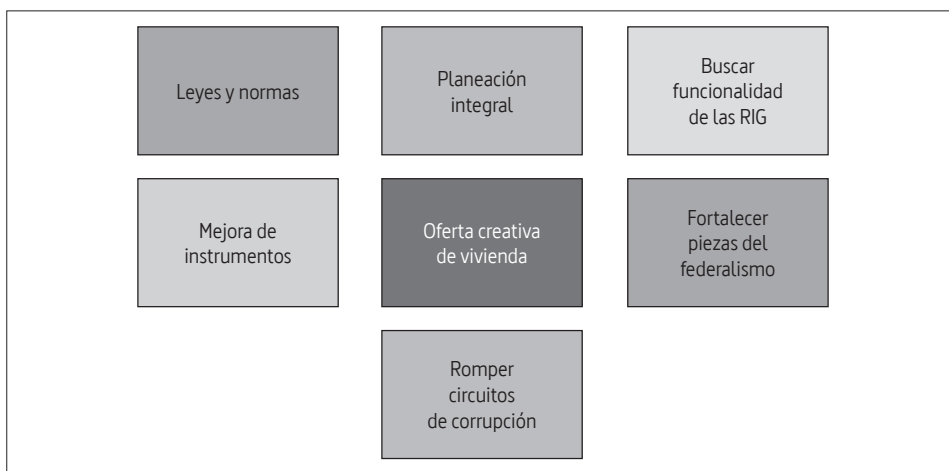
La mejora de la gestión urbana y las bases para un desarrollo sustentable necesita incluir y/o considerar (figura 2) los siguientes aspectos:

1. Leyes y normas. Lo cual supone una revisión de la institucionalidad formal buscando que responda a los requerimientos de las ciudades dentro de la globalización y con bases sólidas de competitividad, garantizando, además, una mayor inclusión social y una integración adecuada al medio ambiente.

2. Planeación integral y de largo plazo. Es indispensable consolidar una planeación integral que posea una perspectiva de largo plazo, rompiendo el círculo vicioso de las decisiones coyunturales sujetas a intereses individuales. Por supuesto, esta planeación también debe poseer flexibilidad para que los diferentes actores convengan y ajusten modificaciones apropiadas.
3. Buscar funcionalidad de las relaciones intergubernamentales. Para esto se requerirá diseñar sistemas de incentivos que favorezcan la coordinación y cooperación entre esferas e instancias gubernamentales. El modelo por establecer puede ser más o menos descentralizado y la SEDATU puede adquirir un papel clave en la coordinación de políticas públicas relativas al territorio, urbanización y vivienda.
4. Mejora de instrumentos de gestión urbana. Planes, programas, observatorios, institutos y todos los mecanismos administrativos son susceptibles de mejora sin perder de vista los objetivos generales del desarrollo urbano sostenible y sustentable.
5. Oferta creativa de viviendas. Es primordial crear combinaciones de oferta de vivienda y soluciones combinadas que satisfagan la demanda con un amplio abanico de opciones. Adicionalmente es conveniente densificar áreas urbano habitacionales con criterios de aprovechamiento óptimo de los espacios con respeto a los habitantes en sus distintas facetas de usuarios y hacedores de la realidad ciudadana.
6. Fortalecer piezas del federalismo. Independientemente de los grados de centralización o descentralización con los cuales se instauren las acciones de gobierno es fundamental que cada parte posea capacidades suficientes para asumir los compromisos y responsabilidades que les correspondan. Tanto la federación como los estados y municipios deben mejorar sus funciones operativas, administrativas y de coordinación.
7. Romper los circuitos de corrupción. Si cambiamos el cascarón formal de reglas y programación en las políticas de servicios, creación de infraestructura y vivienda sin atender a los nefastos rasgos de una cultura política corrupta sólo habremos colocado una máscara al mismo monstruo: se debe trabajar la institucionalidad informal de los participantes en nuestro sistema político.
8. Gobernanza urbana. Como hemos comentado en este texto se requiere una participación activa de la ciudadanía. Pero necesitamos fortalecer los mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas y sentar las bases para una democracia deliberativa. Adicionalmente, no

podemos olvidar que la gobernanza es en principio inclusiva y prevé la incorporación de actores privados, organizaciones civiles y no gubernamentales y de todos aquellos que quieran incorporarse a la creación de una ciudad mejor.

Figura 2. Vincular aspectos para la gestión territorial



Fuente: Elaboración propia.

Tal y como anunciamos en la introducción, este texto deja abiertas amplias temáticas para la discusión y, si bien plantea obstáculos y desafíos complicados de superar, busca generar espacios de reflexión para la construcción de mejores ciudades mexicanas en el futuro inmediato.

Bibliografía

- ACEMOGLU, D. y J. A. Robinson. 2012. *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Barcelona: Ediciones Deusto.
- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE CIUDADES EDUCADORAS. 2004. *Carta de Ciudades Educadoras*, Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos/ Gobierno de Barcelona, en línea: http://www.edcities.org/wp-content/uploads/2013/10/CARTA-CIUDADES-EDUCADORAS_3idiomas.pdf, consultado el 16 abril 2015.

- BAZANT, J. 2010. “Paradigma de la planeación urbana en la dinámica de transformación del suelo urbano”, en A. Iracheta y E. Soto (comps.), *Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano*, México: El Colegio Mexiquense.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN. 2014. *Proyecciones de Población 2010-2050*, México: CONAPO, en línea: <http://www.conapo.gob.mx/es/conapo/Proyecciones>, consultado el 2 abril 2015.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL. 2014. *Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México*, México: CONEVAL, en línea: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20urbana/Pobreza_urbana_y_de_las_zonas_metropolitanas_en_Mexico.pdf, consultado el 29 abril 2015.
- EIBENSCHUTZ, R. y C. Goya. 2010. “Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones”, en A. Iracheta, y E. Soto (comp.), *Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano*, México: El Colegio Mexiquense.
- GARCÍA del Castillo, R. 2011. “La gestión innovadora en los municipios de México: un balance analítico en el actual contexto conflictivo”, en J. Gómez y E. Vázquez (eds.), *Economía, políticas públicas y su administración*, México: HESS-Colegio de Postgraduados CIDE.
- _____. 2014, “Democracia y participación en los gobiernos locales: su importancia para la gestión pública y gobernanza locales en México”, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. III, núm. 1, enero-junio.
- GARROCHO, C. 2012. *Estructura funcional de la red de ciudades de México*, México: UNFPA/El Colegio Mexiquense/CONAPO.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). 2010. *Censo de Población y Vivienda 2010*, en línea: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/>, consultado el 21 abril 2015.
- OXFAM. 2014. *178 Informe, Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica*, Oxford, OXFAM Internacional, en línea: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-es_0_0.pdf, consultado el 20 enero 2015.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. 2014. *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología*, México: PNUD, en línea: www.undp.org.mx/desarrollohumano, consultado el 21 abril 2015.

- SASSEN, S. 1991. *The global city*, Nueva York/Londres/Tokyo. Princeton: Princeton University Press.
- TERMES, M. 2008. *Los retos de la política urbana: una nueva agenda*, Barcelona, Grupo de investigación Políticas públicas y regulación económica-Universitat de Barcelona, en línea: https://www.uv.es/ejarza/amv/adeфинi/pdf/WP0499_Termes.pdf, consultado el 2 abril 2015.

La vivienda en la ciudad de Acapulco frente a la política habitacional en México

Óscar Torres Arroyo *

La política federal de vivienda y los desarrollos habitacionales

Los gobiernos federal y estatal han sido los principales promotores del turismo en Acapulco, como se puede constatar desde su incipiente formación como destino turístico, y en gran medida, el desarrollo turístico dictó el rumbo de la ciudad ante las improntas dejadas por la infraestructura, la economía basada principalmente en servicios y comercio, así como el deterioro ambiental. Sin embargo, la impronta de la actividad turística en Acapulco también es reflejada por el sustancial incremento de residentes en busca de mejores condiciones de vida, provenientes de los alrededores de la región y del interior del país. La presión demográfica generó un gran conglomerado de población de escasos ingresos en busca de trabajo y un lugar para residir. De esta manera, la urbanización de Acapulco estará ligada a la historia de las colonias populares, algunas de ellas constituidas por asentamientos irregulares e invasiones de terrenos —a veces promovidas en complicidad con servidores públicos o por organizaciones sociales que reivindicaban mejores condiciones de vida—. Hoy por hoy, la ciudad es una zona metropolitana y en 2010 se registraron 863 438 habitantes. No obstante, alrededor de 52 por ciento de la población se encuentra en situación de

* Jefe del Departamento de Proyectos, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.

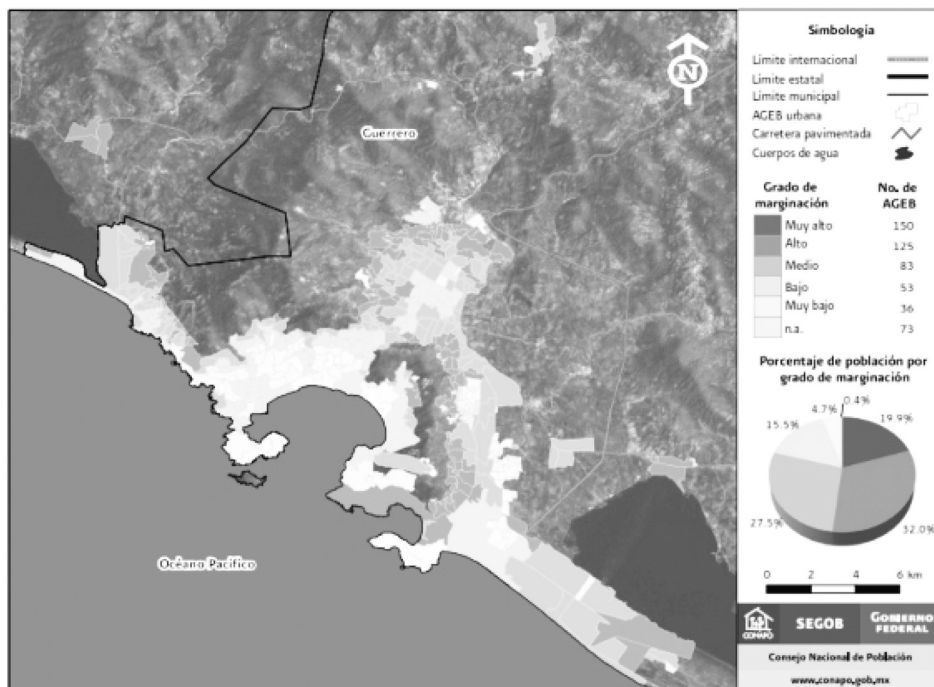
alta y muy alta marginación en un contexto de desempleo, precariedad laboral —prevaliente en el sector formal— y viviendas con carencia de infraestructura, bienes y servicios públicos (como se muestra en la mapa 1). En las zonas periféricas de la ciudad y, en especial, en zonas elevadas del anfiteatro y asentamientos ubicados en el área de La Sabana, se encuentran los más elevados grados de marginación. También existen áreas de alta marginación en la zona Diamante que contrastan con el lujo y la exclusividad del área turística y los conjuntos residenciales.

En Acapulco, no dejaron de surgir asentamientos irregulares¹ ante la falta de una política de vivienda para sectores de escasos recursos. La construcción de vivienda de interés social en el puerto, en gran medida a cargo del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), una de las instituciones encargadas de la política de vivienda en el país y enfocada en los empleados del sector privado, representó un aliciente para los sectores de la clase media dado, que desde su creación hasta el año 2000 logró otorgar un total de 27 391 créditos (López Mata, 2008). Uno de los conjuntos habitacionales más emblemáticos por el número de viviendas de interés social (9 221) fue la Unidad Habitacional El Coloso, que se construyó en diferentes etapas desde 1976 hasta 1992 (Palacios, 2001). Sin embargo, a partir de los ajustes estructurales y la transformación de la política habitacional en México durante el gobierno salinista (1988-1994), en la construcción de vivienda de interés social predominaron los intereses del sector privado con la creación del Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda (1992) en el marco de los lineamientos del Banco Mundial con el propósito de presionar por una menor intervención del Estado en la actividad habitacional, la supresión de subsidios, la restricción en el otorgamiento de créditos para adquirir terrenos y la simplificación de los procedimientos burocráticos.

Las instancias para operar el programa fueron la entonces Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), que se transformó en la actual Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), para coordinar y articular las actividades gubernamentales; la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) como instancia de financiamiento hipotecario y el Consejo Nacional de Vivienda como órgano

¹ Nueva Era, la Ignacio M. Altamirano, La Nueva Jerusalén, El Mirador, Alianza Popular, José M. Izazaga, Unidos por Guerrero, PRI, Navidad de Llano Largo, Chinameca, Los Lirios, Reforma Agraria, Palmar de Carabalí, Piedra Roja Alborada, Blockera, Graciano Sánchez, Colosio, Antorcha Revolucionaria, Fidel Velázquez, Navidad, Ecologista y Generación 2000.

Mapa 1. Marginación en zona metropolitana de Acapulco, 2010



Fuente: Consejo Nacional de Población, 2010.

de consulta del Ejecutivo Federal, que incorporó a los principales actores del sector de vivienda en la toma de decisiones. Desde este contexto en la década de 1990, se inició un mercado inmobiliario institucional en la zona Diamante² como el conjunto habitacional “Luis Donald Colosio”, que fue uno de los primeros conjuntos construidos por Casas Geo, aunque con el tiempo se fueron agregando otros desarrolladores inmobiliarios que construyeron cada vez más tierra adentro hacia el ex ejido de Llano Largo (Rodríguez, 2011). Esto fue posible dado que en 1992 también se puso en marcha el Programa de Certificación

² El 16 de agosto de 1990 se publicó la declaratoria de usos y destinos del suelo del Acapulco Diamante en la *Gaceta Municipal* (año 1, núm. 5) de Acapulco, en ella se destaca la vocación turística y habitacional de la zona de estudio (Órgano del H. Ayuntamiento Constitucional de Acapulco de Juárez, editado en cumplimiento de lo preceptuado por la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero).

de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) y se reformó el artículo 27 Constitucional para permitir que ejidatarios vendieran sus tierras a particulares.

En los alrededores del conjunto habitacional “Luis Donaldo Colosio” se edificaron otras unidades habitacionales de interés social (Villas Paraíso I y II, La Rinconada y Villas Los Arcos), desarrolladas también por Casas Geo y destinadas para la población principalmente proveniente del Distrito Federal. Los conjuntos se contemplaron con bardas perimetrales, áreas verdes y casetas de vigilancia. Sin embargo, las áreas comunes de estos desarrollos empezaron a entrar en un proceso de deterioro por problemas de mantenimiento y modificaciones realizadas según las necesidades específicas de cada familia. Actualmente en el conjunto “Luis Donaldo Colosio” existen áreas completas transformadas al haber sido las viviendas adaptadas para ofrecer diversos servicios —tortillerías, misceláneas, tintorerías, restaurantes, talleres, entre otros negocios— como una medida de autoempleo. Además, este conjunto que alberga principalmente a un sector de bajos recursos está propenso a inundaciones durante las temporadas de lluvias por lo que la situación de abandono y deterioro del desarrollo habitacional se ha ido agudizando por diferentes fenómenos meteorológicos como las tormentas Ingrid (2007) y Manuel (2013).

En el mismo tenor de los asuntos de la vivienda, la zona Diamante también experimentó una profunda transformación al iniciar el nuevo milenio en el contexto de un régimen político fracturado frente al anhelo por parte de la sociedad mexicana de una alternancia política. El Partido de Acción Nacional (PAN), encabezado por Vicente Fox, ganó las elecciones del 2000 después de que el Partido Institucional Revolucionario (PRI) se mantuviera en el poder por siete décadas. Pero el nuevo gobierno continuó con la política neoliberal en México y el apoyo a sectores económicos ligados a empresas inmobiliarias, financieras y medios de comunicación.³ En cambio, en el estado de Guerrero, las elecciones de 1999 por la gubernatura fueron ganadas nuevamente por el PRI, con René Juárez Cisneros, y el gobierno municipal fue asumido por la coalición del Frente Cívico de Acapulco y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), encabezado por Zeferino Torres Galindo. Los sucesores del gobierno municipal como Alberto López Rosas y Félix Salgado Macedonio, que también provinieron de las filas del PRD, fueron actores centrales en los cambios que experimentará la zona

³ En las dos administraciones federales de los gobiernos panistas (2000-2012) se edificaron aproximadamente 10.5 millones de viviendas en México (PUEC-UNAM, 2013a).

Diamante por el número de licencias otorgadas para la construcción de desarrollos residenciales.

Los gobiernos locales dirigidos por estos presidentes municipales del PRD se comprometieron con el impulso de la Zona Diamante por medio de los trámites “necesarios” para los desarrollos inmobiliarios, que empezaron a demandar “mayor flexibilidad en lo que respecta a la planeación urbana del sector Diamante, solicitando cambios en los usos de suelo y mayores densidades (pero también) mayores incentivos fiscales” (Ruz, 2014: 202). Los inversionistas inmobiliarios construyeron edificios más altos, modificaron drásticamente los usos de suelo agrícola por habitacional y residencial turístico de alta densidad y no respetaron lo estipulado por la normatividad. Actualmente, en el litoral costero se observan complejos hoteleros y residenciales para un sector turístico nacional e internacional con alto poder adquisitivo, zona exclusiva que cuenta con un reglamento particular de uso del suelo y normas básicas de diseño para el desarrollo turístico de alta calidad. Muy cerca de este sector turístico exclusivo, se presenta un área con menor infraestructura y conjuntos residenciales para sectores de la clase media y trabajadora. Las empresas inmobiliarias aprovecharon una coyuntura de especulación de tierras y se abrió un mercado de vivienda institucional al alcance de una clase trabajadora en busca de una vivienda “fuera” de los centros urbanos cada vez más problemáticos, aunque se prestó también para el desarrollo de “segundas viviendas” que se distinguen por su uso temporal y por localizarse cerca de las zonas turísticas y recreativas. En general, la política de vivienda en México dista mucho de garantizar lo señalado en el artículo 4º párrafo 6º constitucional:

“Toda familia tiene el derecho de disfrutar vivienda digna y decorosa como elemento indispensable para lograr su pleno desarrollo y bienestar”. Las viviendas son inadecuadas tanto por su tamaño, calidad de construcción, falta de infraestructura, diseño y ubicación. Como ha sido señalado por otros investigadores, lo importante es entender que la vivienda es también un lugar o una localización (Coulomb y Schteingart, 2006). El derecho a la vivienda debe estar cada vez más relacionado con el derecho a la ciudad porque la habitabilidad de un espacio residencial también “está en función del entorno en el que se ubica la vivienda, la localización y la distancia respecto a los lugares de trabajo, estudio o recreación, el acceso y calidad de los bienes y servicios básicos, la capacidad organizativa de cohesión social de la comunidad local” (Ziccardi, 2015: 43).

No obstante, en los hechos, la producción de vivienda por el sector privado se caracteriza por la construcción en serie de conjuntos habitacionales ubicados en la periferia de las ciudades con problemas de accesibilidad y dotación de infraestructura y equipamiento urbano ante la falta de vialidades, las condiciones de segregación en que se encuentran y el diseño de fraccionamiento cerrado (PUEC-UNAM, 2013b). Se ofrecen diversas tipologías de vivienda, pero la vivienda unifamiliar suele ser pequeña, y por lo general, alcanza dimensiones que van de 45 a 70 m² o de 30 a 42 m². Las empresas inmobiliarias se limitan con los elementos mínimos indispensables para cumplir con la normatividad establecida.

En la actualidad se estima que grandes consorcios inmobiliarios monopolizan la producción habitacional de interés social en México y se incorporan desde la adquisición del suelo, la construcción de viviendas, la promoción y el financiamiento mediante los llamados “créditos puente”. Las empresas no realizan estudios de impacto urbano, social y ecológico, e impulsan procesos de especulación sobre los terrenos. Asimismo, para la edificación de las viviendas, realizan plantas de concreto para acortar tiempos y reducir costos, y usan materiales preconstruidos, moldes para los muros y techos, y repiten cientos de veces unos cuantos prototipos (Boils, 2008). A estas ventajas de producción se suma que la vivienda se comercializa por encima de su valor de producción, lo que limita su acceso a la población de menores recursos. Las empresas inmobiliarias con mayor participación en el desarrollo de los nuevos conjuntos habitacionales fueron Consorcio ARA, SARE Grupo Inmobiliario, Grupo SADASI, Corporación GEO y Homex, por mencionar algunas. Al respecto, destaca que un importante número de viviendas son ocupadas por sus propietarios u otros usuarios sólo de manera temporal o en temporadas vacacionales, estando las viviendas deshabitadas durante buena parte del año.

Los conjuntos de vivienda de interés social en Zona Diamante y Llano Largo, donde habita la clase media y trabajadora, se asemejan a los conjuntos residenciales de la clase alta tanto en el diseño arquitectónico como en la lógica de construcción cerrada con bardeado, caseta de vigilancia y áreas verdes. Sin embargo, las viviendas son más pequeñas y austeras, y cuentan con un espacio para estacionamiento que puede hacer las veces de jardín y otras veces de una construcción alterna adaptada a las necesidades de cada hogar. Los espacios abiertos y comunes son amplios, pero si no se tiene un constante mantenimiento suelen ser espacios deteriorados y abandonados.

El estilo de condominios horizontales y en serie con calles privadas resulta complicado para los habitantes sin automóvil porque suelen recorrer

grandes tramos a pie para lograr salir al exterior de los conjuntos habitacionales ante la falta de transporte público al interior de los mismos. Además, en el exterior de los conjuntos la movilidad de los habitantes se dificulta por el mal servicio del transporte público y el deterioro de las calles. En realidad, lo que los habitantes experimentan es una suerte de aislamiento dado que los bienes y servicios urbanos son ineficientes o poco accesibles por su costo, distancia y calidad. La movilidad de los habitantes se efectúa bajo la modalidad de transporte privado y sistema de transporte público de baja capacidad integrado por “colectivos” —taxis con autorización de acceder a los desarrollos—, o en su defecto “combis” que recorren la única vialidad principal que cruza la zona de Llano Largo.

En relación con el equipamiento urbano, los habitantes suelen enfrentarse a limitados espacios culturales, deportivos y recreativos fuera de los conjuntos. Por lo general, las necesidades de este tipo y la compra de víveres son atendidas en espacios privados como plazas o centros comerciales. En materia de educación y salud la situación es similar aunque con mayores alternativas de asistir a una clínica o centro educativo público. En cambio, los nuevos conjuntos residenciales para los sectores con alto poder adquisitivo se construyeron cerca del Boulevard de Las Naciones, una de las principales vías de la Zona Diamante y se edificaron sobre un extenso territorio perteneciente al entonces fraccionamiento Copacabana cerca del mar. De hecho, los conjuntos disponen de club de playa o espacio de descanso con palapas, albercas, andadores botánicos y jardines, gimnasios y canchas deportivos, salas de relajación y jacuzzis o *spa* al aire libre. Los conjuntos distan de los conjuntos de vivienda de interés social no sólo por poseer viviendas más amplias y espacios comunes que difícilmente son alterados sino que también disponen de instalaciones e infraestructura de mayor calidad, así como un paisaje natural casi intacto.

En relación con los materiales de construcción en las viviendas de interés social, se empleó block comprimido en la producción en serie sin atender criterios de calidad dado que el objetivo fue incrementar los márgenes de ganancia y la reducción de costos en la producción (Boils, 2008: 276). El costo de las viviendas ha ido incrementando a lo largo del tiempo pues en el conjunto “Luis Donaldo Colosio” los precios se acercaron a los 150 000 pesos y en Fuentes del Marqués a 200 000. En 2010, los créditos otorgados estuvieron entre 300 000 pesos en Costa Dorada a 800 000 en conjuntos como La Marquesa, Las Garzas y Las Gaviotas, dependiendo de las características y dimensiones de las viviendas (Palacios, 2013: 127). Ahora bien, durante los procesos de construcción y venta

de viviendas, la ciudad se benefició por concepto del pago de impuestos generados por el cambio de uso de suelo y licencias de construcción, entre otros derechos; además de los beneficios producidos por la generación de empleo temporal. Pero concluidas las viviendas, al gobierno municipal se le queda una serie de responsabilidades y gastos que difícilmente son sorteados por el impacto que podrían generar en términos ambientales, sociales y económicos de no hacerlo. Además, el proceso de urbanización en la zona de Diamante impulsó “una secuencia de efectos negativos, entre los que se incluyen el incremento del precio del suelo, concentración de los beneficios en una minoría social, además de dificultades de integración de residentes vacacionales en el tejido social (Delgado, 2008b; citado por Palacios, 2013: 46).

En Llano Largo, área periférica de la ciudad y que presenta rasgos de urbanización precaria, también es un territorio que cumple una función habitacional y económica a lado de la Zona Diamante (Rodríguez y Quintero, 2011: 24). El territorio de Llano Largo ha estado ligado al desarrollo urbano de la Zona Diamante tanto por el territorio que comparten como por el grupo de compañías inmobiliarias con intereses en adquirir tierras e iniciar la construcción de vivienda. En 1995, Llano Largo era aún un ejido donde sus habitantes se dedicaban a la producción de plantas de ornato, pero una buena parte de sus tierras ejidales entraron al mercado principalmente para vivienda de interés social⁴. En la construcción de los desarrollos inmobiliarios se rellenaron humedales, lo que tuvo profundos impactos ambientales en el territorio. De hecho, a mediados de la década del 2000, una parte del territorio pasó a un proceso de acelerada ocupación de viviendas: “en el 2000 el ejido de Llano Largo tenía una superficie de 900 hectáreas, las cuales estaban repartidas entre 75 ejidatarios. [Para] el 2006, el 67% de la superficie (640 has) estaban en poder de tres desarrolladoras inmobiliarias” (Ruz, 2014: 206). Estas condiciones favorables para los desarrollos habitacionales fueron en gran medida también auspiciadas por las autoridades locales en complicidad con el gobierno federal y estatal. No obstante, las empresas inmobiliarias no satisfechas con el apoyo de las autoridades y los privilegios otorgados por un marco legal favorable, no cumplieron con la normatividad en los términos establecidos por el Plan Rector de Desarrollo Urbano

⁴ En 1992 en el gobierno salinista se inició el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede) que consistió en retirar los obstáculos de la figura ejidal para convertirse en propiedad privada, a partir de la reforma al artículo 27 constitucional que a los ejidatarios les permitió vender sus tierras a particulares.

de Acapulco (2001) ni tampoco cumplieron con una serie de acatos y convenios para garantizar condiciones de seguridad y habitabilidad.

Es importante señalar que tanto en demandas ciudadanas como en inundaciones provocadas por fenómenos naturales (tormentas y huracanes), las empresas inmobiliarias e instancias públicas han enfrentado múltiples reclamos y denuncias por daños a sus viviendas e incumplimiento de convenios (Abarca, 2007 y Covarrubias, 2012). De esta forma, las autoridades locales han sido criticadas por “otorgar” permisos o licencias de construcción en zona de humedales sin considerar los efectos negativos y sin las autorizaciones correspondientes de las autoridades de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). También son conocidos los distintos sobornos y la corrupción en los diferentes órdenes de gobierno para la construcción acelerada de los conjuntos habitacionales. Entre las demandas destacan la falta de conclusión de obras de encauzamiento hasta el destino final de aguas pluviales, la necesidad de desazolvar cauces y el canal meándrico por obstrucción o descarga de aguas residuales, los escombros o relleños en el suelo o cuerpos lagunares, la falta de infraestructura o la construcción de bardas perimetrales de las unidades habitacionales que obstruyeron caminos y cauces naturales. Además la relación entre los nuevos y antiguos pobladores no ha sido fácil tampoco y en momentos ha adquirido una forma de conflicto y constante tensión por los efectos de la transmutación territorial y el colapso de la infraestructura provocado por la edificación de gran número de desarrollos en la Zona Diamante, pero especialmente en Llano Largo.

En la zona de Llano Largo es frecuente encontrarse no sólo con problemas de deterioro ambiental y mal manejo y disposición de residuos sólidos urbanos, sino también con la falta de infraestructura y carencia de servicios públicos. Además, en la zona se empezó a rellenar con tierra y escombros y la única vialidad principal (Cayaco-Puerto Marqués) siempre presenta estados notables de deterioro. Asimismo, se otorgaron permisos de construcción para desarrollos habitacionales y establecimientos comerciales —como expendios de gasolina, almacenes y plazas—, pero en la zona la falta de vialidades al no respetarse el trazo que marcaba la normatividad. Se estima que del 2000 al 2007 se construyeron más de 10 600 viviendas en Llano Largo con un potencial para albergar alrededor de 40 000 personas (INEGI, 2000 y 2010). Actualmente, se registran todo tipo de conjuntos habitacionales cerrados sobre el territorio de Llano Largo que por sus grandes dimensiones alteraron de manera drástica el entorno natural y las dinámicas locales. Si bien la oferta de vivienda en un principio estaba orientada para atender el rezago habitacional, lo cierto es que también fueron

adquiridas en la lógica de “segunda vivienda” (Rodríguez, Palacios y Martínez, 2011: 107; Palacios, 2013: 85).

Por último, es importante resaltar que las empresas inmobiliarias concluían la construcción y venta de los condominios y, en ocasiones, por una corta temporada se quedaban al frente de la administración para el mantenimiento de las áreas comunes y como responsables del pago de los bienes y servicios (agua, electricidad, recolección de basura). Después, los habitantes tenían que responsabilizarse de la administración y de los diversos pagos mediante personal contratado o por autogestión. Pero una vez entregada a los habitantes la responsabilidad de la administración de los conjuntos y del pago de los bienes y servicios, se enfrentaban a todo tipo de desafíos, conflictos y dificultades. En primera por las dificultades del gobierno municipal en la dotación de los servicios y en segunda por las tensiones generadas entre los vecinos en relación con las cuotas mensuales para el mantenimiento de los conjuntos, situación que se agudizó por las diferencias entre los propietarios que residen en los conjuntos y los que llegan sólo en temporadas cortas o vacacionales.

Conclusiones

La zona Diamante y Llano Largo, con el cambio de los usos del suelo —de agrícola por habitacional y residencial turístico— y la construcción a gran escala de conjuntos habitacionales se inició un proceso de deterioro ambiental que suma la situación de vulnerabilidad de la población por un territorio de humedales y una zona de inundaciones en la temporada de lluvias. Asimismo, la cuenca del río La Sabana representa otro factor de riesgo frente a eventos naturales y presenta serios problemas de contaminación por aguas provenientes de rastros, industrias y zonas habitacionales.

Bibliografía

- ABARCA, A. C. 2007. “Toman oficinas de la inmobiliaria Homex los vecinos damnificados de un fraccionamiento: exigen a la constructora los reubique en otra zona”, Periódico *El Sur de Acapulco*, 4 de septiembre de 2007.
- BAÑOS, J. A. 2012. “Ocupación del territorio litoral en ciudades turísticas de México”, *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. xx, núm. 1.

- BOILS, G. 2008. "Segregación y modelo habitacional en grandes conjuntos de vivienda en México", en R. Cordera, P. Ramírez Kuri y A. Ziccardi (coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo xx*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN. 2012. *Índice de Marginación Urbana 2010*, México: Consejo Nacional de Población.
- COULOMB, R. y M. Schteingart (coords.). 2006. *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco/Miguel Ángel Porrúa.
- COVARRUBIAS, A. 2012. "En riesgo casas en humedales de Acapulco", Periódico *El Universal*, sección Estados, 3 de febrero de 2012, en línea: <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/84264.html>.
- ESCUDERO, F. 1998. *Origen y evolución del turismo en Acapulco*, México: Universidad Americana de Acapulco/H. Ayuntamiento Constitucional de Acapulco.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. 2000. *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*, México.
- _____. 2010. *Censo de Población y Vivienda 2010*, México.
- LÓPEZ Mata, F. 2008. "La problemática urbana de la vivienda de INFONAVIT en Acapulco, Guerrero, de 1972-1998", tesis de Maestría en Ciencias con especialidad en Planificación. Ciudad de México, Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura, Sección de Estudios de Posgrado e Investigación, Instituto Politécnico Nacional.
- PALACIOS Ortega, R. 2001. "La vivienda en Acapulco. Estudio de la unidad habitacional 'El Coloso', 1975-1998", tesis de Maestría en Ciencias con especialidad en Planificación, Ciudad de México, Instituto Politécnico Nacional.
- PALACIOS, O. 2013. *Dinámica territorial en el espacio periurbano de Acapulco. El caso de Llano Largo*, México: Colección Instituto Tecnológico de Acapulco.
- PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD, UNAM. 2013a. *México: perfil del sector vivienda*, México: PUEC-UNAM/UN-HABITAT/Comisión Nacional de Vivienda.
- _____. 2013b. *Memorias del Congreso Nacional de Vivienda 2013*, México: PUEC-UNAM
- RODRÍGUEZ, A. 2011. "El proyecto Zona Diamante: riesgo, turismo y desarrollo", en A. Rodríguez, *Las inundaciones en Llano Largo, Acapulco: riesgo, turismo y desarrollo*, México: Centro de Desarrollo Regional, Universidad

- Autónoma de Guerrero/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/Plaza y Valdés.
- RODRÍGUEZ, A. y D. Quintero. 2011. “Notas sobre desastres, gestión y desarrollo”, en A. Rodríguez, *Las inundaciones en Llano Largo, Acapulco: riesgo, turismo y desarrollo*, México: Centro de Desarrollo Regional/Universidad Autónoma de Guerrero/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/Plaza y Valdés.
- RODRÍGUEZ, A., R. Palacios y M. Martínez. 2011. “La construcción de riesgos y la transformación del territorio”, en *Las inundaciones en Llano Largo, Acapulco: riesgo, turismo y desarrollo*, México: Centro de Desarrollo Regional/Universidad Autónoma de Guerrero/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/Plaza y Valdés.
- RUZ Vargas, M. I. 2014. “La vulnerabilidad del paraíso”, tesis de doctorado en Ciencias del Desarrollo Regional, México: Universidad Autónoma de Guerrero.
- SÁNCHEZ, J. 2013. “Anomalías inundan Zona Diamante”, Periódico *El Universal*, sección Nación, 20 de octubre del 2013.
- VALENZUELA, E. y A. Coll-Hurtado. 2009. *La construcción y evolución del espacio turístico de Acapulco*, México: Instituto de Geografía-Universidad Nacional Autónoma de México.
- ZICCARDI, A. 2015. *¿Cómo viven los mexicanos? Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Colección Los Mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, 2015.

Las dificultades de los gobiernos locales en la región norte de Brasil. El caso del Estado de Amapá

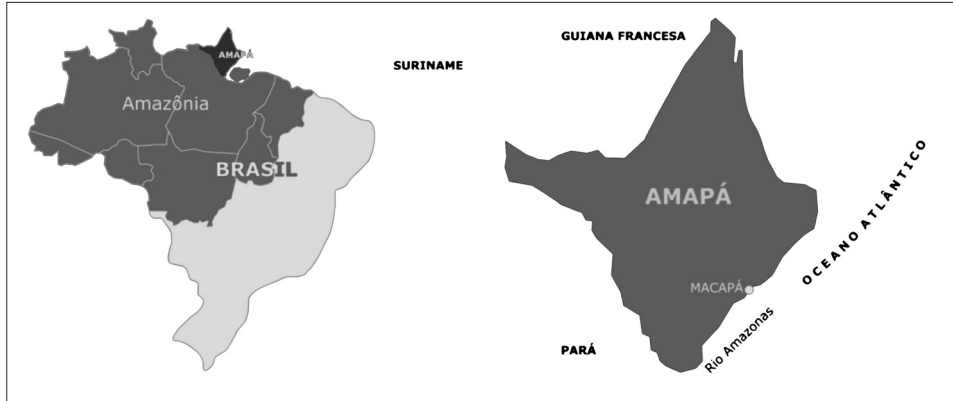
Bianca Moro de Carvalho*

Brasil después de 1988

La Constitución Federal de 1988 proporcionó la descentralización de las instituciones brasileñas y nuevos procesos democráticos en el país. El gobierno local se caracteriza por ser uno que gestiona todos los asuntos relacionados con el uso y aproximación del espacio urbano, suministro de servicios básicos para la población. Permite establecer relaciones cercanas entre el gobierno y la ciudadanía (Ziccardi, 1995: 1). En Brasil, el gobierno local está representado por los municipios. Actualmente el país posee más de 5 570 municipios. Éstos han ganado suma importancia. La participación social en la elaboración de políticas públicas centradas en la calidad de la vida de la población, el derecho a la ciudad y la justicia social han sido instrumentos democráticos, importantes en la gestión de las ciudades.

El poder ejecutivo municipal brasileño cuenta con un alcalde. Éste es electo para ejercer un mandato de cuatro años, por medio de elecciones directas. Posee atribuciones políticas y administrativas, que son consolidadas por medio de actos gubernamentales y proyectos en torno a la ley. El ejecutivo municipal

* Universidade Federal do Amapá.

Mapa 1. Mapa de la localización del Estado de Amapá y el Municipio de Macapá

Fuente: Elaboración propia.

tiene la responsabilidad de elaborar anualmente la propuesta presupuestal que debe ser sometida a la Cámara del Consejo (Gobierno de Brasil, 2009).

Quienes conforman el consejo son electos conjuntamente por el alcalde municipal. Su función es discutir los asuntos locales y fiscalizar las acciones del ejecutivo (el alcalde) que se enfocan en el presupuesto, la administración y los gastos. El número de regidores en la Cámara debe ser proporcional a la población de cada municipio.

Durante la década de 1980, después del fin del régimen militar, Brasil pasó por un intenso proceso de industrialización y urbanización. Éste estuvo acompañado del crecimiento de desigualdad social, tanto como de la falta de vivienda. En los últimos 20 años anteriores a ese periodo, la reforma urbana fue retomada en el país. La política pública se volvió más compleja con la multiplicación de actores y espacios de decisión y deliberación. Surgió una nueva forma de acción en la que los ciudadanos permitieron el desarrollo de la sociedad urbana (Dolabela Pereira, 2007: 335).

La constitución de 1988 permitió una vuelta importante al debate de la Reforma Urbana. En este espacio, tuvo gran relevancia la articulación y la actuación del Movimiento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). Los artículos 182 y 183 de la constitución Federal utilizaron parte de la propuesta de la Enmienda Popular formulada por el MNRU, la cual establecía que la propiedad y la ciudad deben cumplir con sus funciones sociales. Sin embargo, se define que el Plan Maestro establecería las condiciones para que la propiedad fuera útil al interés colectivo (Ferreira, 2011: 46).

En los años noventa, la planeación urbana en Brasil se caracterizó por la necesidad de seguir las normas establecidas en la Constitución, más allá de la elaboración y recuperación de planes. Estuvieron involucrados técnicos del área de planeación urbana, líderes sociales, organizaciones no gubernamentales, profesores, el poder público, entre otros. Como resultado de esa articulación, el día 10 de julio de 2001 fue aprobada la ley federal n° 10.257, llamada Estatuto de la Ciudad (EC), que reglamenta el capítulo original sobre la política urbana aprobada por la Constitución Federal de 1988. En su artículo 182, se determina que la política sobre el desarrollo urbano será responsabilidad del poder municipal y que tendrá como objetivo el desarrollo de las funciones sociales y el bienestar de los habitantes. En el artículo 183 se habla sobre la adquisición de propiedad por el ocupante del inmueble urbano que lo utiliza como vivienda, junto con su familia. Uno de los instrumentos centrales del Estatuto de la Ciudad es la definición del Plan Maestro como instrumento básico de la política del desarrollo y la expansión urbana.

Estatuto de la Ciudad y Planes Maestros

La creación del Estatuto de la Ciudad, ley n°. 10.257, del 10 de julio de 2001, reglamentó los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal. Al hacerlo, estableció las directrices generales de la política urbana brasileña. El conjunto de instrumentos del Estatuto de la Ciudad está centrado en dos principios básicos: la función social de la ciudad y la función social de la propiedad. El primero significa que todo habitante de la ciudad tiene derecho a vivienda en condiciones dignas, así como al acceso fácil a los servicios sociales como al lugar de trabajo. El segundo refiere a que cualquier propiedad urbana debe estar sometida al interés mayor de la ciudad (PEHIS, 2008: 70-71).

La función social de la ciudad, como la de la propiedad solamente adquiere significado concreto a través del Plan Maestro, pues éste define las directrices de la organización físico-territorial de la ciudad, y sirve así como balizador para la aplicación de las demás. El Plan Maestro instituido en el artículo 182 de la Constitución Federal es definido como “el instrumento básico de la política del desarrollo y expansión urbanos”. Tiene la atribución de asignar la función social de la propiedad urbana. Al hacerlo juega un papel fundamental en la aplicación política del desarrollo urbano municipal, pues constituye el principio guía de las exigencias de organización de la ciudad. Por tanto, en el Plan Maestro

recae la tarea de promover la articulación y la implementación de los instrumentos colocados a las disposiciones de las gestiones locales.

El objetivo del Estatuto de la Ciudad es establecer normas de orden público e interés social, como forma de disciplinar la propiedad urbana a favor del bien colectivo, la seguridad, el bienestar y el equilibrio ambiental. De esta forma ofrece orden para lograr un desarrollo pleno de las funciones de las ciudades, como el desarrollo urbano. El tema más importante es la propiedad privada. En resumen, la ley pretende definir la propiedad urbana de forma que los establecimientos comerciales que la envuelven no constituyan un obstáculo al derecho de vivienda para la mayoría de la población, con lo que se evita la segregación, la exclusión y desigualdad social (Maricato, 2010).

El Estatuto de la Ciudad exige la creación de Planes Maestros para ciudades con más de 20 000 habitantes. El Plano Director es aprobado por la Cámara Municipal como instrumento para el desarrollo de la expansión urbana. También es necesario que las leyes presupuestales contemplen las directrices previstas en el Plan Maestro. La elaboración de éste exige la participación de la población a través de una consulta pública y divulgación publicitaria, permitiendo el acceso de la población al documento.

Harvey (2012), en su libro *Ciudades rebeldes*, hace un análisis de las ideas de Lefebvre, y así muestra la importancia de la participación popular en las decisiones públicas. Menciona a la Constitución Brasileña de 1988 como referencia, pues en ésta se valora el derecho de la ciudad y el fortalecimiento de la movilización popular. El caso más famoso de participación popular en Brasil ocurrió en la ciudad de Porto Alegre. A través del presupuesto participativo, los residentes comunes de las ciudades tomaron directamente parte de las porciones asignadas de los presupuestos municipales, por medio de la decisión democrática. Ese instrumento es importante ante el neoliberalismo del capitalismo internacional, y frente a la amenaza constante de la calidad de vida de la población desde inicio de los años noventa (Harvey, 2012: 8-9).

En una investigación realizada por el Observatorio de la Metrópolis (2011), se encontró que en el periodo del 2001 al 2009, el esfuerzo de los planificadores urbanos y movimientos sociales en desarrollo lograron una estrategia para promover los procesos participativos en la elaboración y revisión de los Planes Maestros. Sin embargo, se verificó que tampoco resultaran en Planes que no estuvieran en plena armonía con el Estatuto de la Ciudad (Santos y Montandon, 2011: 45).

Según Maricato (2010), el Estatuto de la Ciudad no ha sido suficiente para resolver los problemas estructurales de la sociedad brasileña, ya que el derecho de vivienda legal y la ciudad misma continúan padeciendo desigualdad. Se tiene la esperanza de que el Estatuto de la Ciudad contribuya significativamente en el proceso de desarrollo urbano, pues habla sobre la promoción de la vivienda. Lo que sucedió fue que el Estatuto fue incorporado sólo de forma parcial en los Planes Maestros de los municipios.

El arquitecto y urbanista Flávio Villaça (2012), afirma que el Estatuto generó dificultades en la aplicación del artículo 182 de la Constitución, pues la transformó en una ley detallada que regula a otra y que, “vino para atender la ilusoria creencia de que una ley detallada y supuestamente incompleta evitará dudas, distorsiones, abusos ofrecería comprensión, aplicación y fiscalización más fáciles” (Villaça, 2012: 2). El autor considera que el Estatuto deja dudas en temas importantes como “la función social de la ciudad y la propiedad urbana”, pues se trata de un concepto fundamental. También existen principios y conceptos que ya forman parte de la Constitución Federal y Estatal, así como de las Leyes Orgánicas Municipales (Villaça, 2012: 3).

Rolnick considera que el Estatuto de la Ciudad es resultado de un proceso social de la construcción de la cultura de derechos en Brasil, donde el movimiento de la reforma urbana fue de fundamental importancia, juntamente con la lucha por el derecho a la ciudad, que incluía a su vez el derecho a la vivienda como componente central, en el modelo de la urbanización brasileña excluyente, compuesto por grandes contingentes de migrantes pobres de zonas rurales y pequeñas ciudades del país (Rolnick, 2011: 2). El Estatuto de la Ciudad es una prueba de que la organización social en América Latina ha sido un componente fundamental en la construcción del espacio, especialmente en lugares donde es grande el número de familias que viven en situaciones precarias, como sucede en las favelas. Éstas se componen por madres de familia, asalariados, gente sin casa, entre otras realidades semejantes (Ziccardi, 2008: 56-57).

En 2003, el gobierno federal creó el Ministerio de las Ciudades y el Consejo de las Ciudades. Igualmente organizó la realización de las Conferencias de las Ciudades en el nivel municipal, estatal y nacional. En el año 2005, los debates que se suscitaron en esas conferencias, en todo Brasil, tuvieron como consecuencia la creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y el Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social (SNHIS y FNHIS respectivamente, por sus siglas en portugués), mediante la Ley Federal 11.124, del 16 de junio de 2005. Esa ley

prevé la transferencia de recursos no onerosos para estados y municipios, para la realización de proyectos de vivienda. Sin embargo, es obligatorio que los estados y municipios constituyan fondos, consejos y planeación de vivienda.

No obstante, muchos municipios, hasta ahora, no elaboran sus Planes Maestros, porque la Constitución de 1988 estableció las directrices que valoran los municipios. Sin embargo, no se ponen en consideración las características del perfil demográfico, la localización geográfica, más allá de los niveles de desarrollo de cada municipio. Esos factores han provocado enormes dificultades administrativas que entorpecen la implementación de políticas públicas en varios de los municipios brasileños. A esos factores se suma el desconocimiento de la mayoría de los gestores de la esencia y principios del Estatuto de la Ciudad (Tostes, 2011: 80).

Las diferencias brasileñas

Brasil posee una enorme diversidad entre sus regiones. Esa distinción no está expresada en la clasificación de los municipios. De esa manera se forma una herramienta meramente administrativa, independiente de la incorporación de variables importantes como tamaño y localización (Souza, 2004: 28). Eso significa que estas variables son ignoradas en las reglas de definición de los gobiernos locales.

Los gobiernos locales, a partir de la constitución de 1988, adquirieron más posibilidades para gestionar los recursos. Sin embargo, estudios de la Confederación Nacional de los Municipios demostraron que la Unión sigue siendo el más grande beneficiario ante la falta de carga tributaria, a pesar del crecimiento de las transferencias hechas para los estados y municipios: “de los 947 billones de impuestos y contribuciones pagados por la sociedad, 58.14 por ciento quedaron en manos de la Unión, 25.27 por ciento con las de los estados, y 16.59% en los municipios” (CNM, 2008).

La gran heterogeneidad del país hace que los recursos sean distribuidos de forma desigual. Las diferencias socioeconómicas y demográficas acaban por dificultar el ejercicio pleno de la ciudadanía; de igual forma impiden la actuación de los movimientos sociales.

En el cuadro 1 se puede observar que los municipios que más crecen en Brasil, son aquellos que tienen una población de entre los 100 000 y 500 000 habitantes. Las poblaciones rurales han migrado cada vez más hacia las ciudades

que tienen mejor infraestructura, en busca de empleo y acceso a servicios básicos como la salud y la educación. Ése es el caso de Macapá, capital del estado de Amapá.

Cuadro 1. Clasificación de los municipios brasileños por tamaño

Tamaños de la población brasileña	Número de municipios y poblaciones en los censos demográficos	
	1 agosto de 2000	1 de agosto de 2010
	Número de municipios	
Total	5.507	5.565
Hasta 10 000 habitantes	2.637	2.513
De 10 001 a 50 000	2.345	2.444
De 50 001 a 100 000	301	325
De 100 001 a 5 000 000	193	245
De 500 001 a 1 000 000	18	23
De 1 000 001 a 2 000 000	7	9
De 2.000.001 a 5.000.000	4	4
De 5.000.001 a 10.000.000	1	1

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), 2010.

Otro problema que enfrentan los municipios es la falta de diálogo entre el gobierno del estado y el municipio. Son comunes los conflictos de intereses cuando ambos no pertenecen al mismo partido político. La ciudad se vuelve un espacio de pequeños grupos que no atienden los intereses colectivos, imposibilitando el ejercicio de la ciudadanía a través del fortalecimiento del gobierno local. Este último debe funcionar como intermediario entre la ciudadanía y los diversos niveles gubernamentales, para permitir así la resolución de relaciones complejas y contradictorias del aparato gubernamental (Ziccardi, 1995: 3).

Amapá y su capital Macapá

La promulgación de la Constitución Federal, en 1988, promovió una descentralización gradual, como también la creación de nuevos estados y municipios. En 1988, la Constitución transformó los antiguos Territorios Federales de Roraima y Amapá en estados. Éstos serían instaurados en 1990, cuando fueron electos

sus primeros gobernadores. La transformación del Territorio de Amapá en una Unidad Federativa o Estado, así como la creación del Área de Libre Comercio de Macapá y Santana (Decreto Federal no. 8.387, de 30/12/91), fueron los principales eventos que permitieron el aumento poblacional de Amapá, así como la expansión de la malla urbana de Macapá provocada por un considerable contingente de migrantes que aportaron en las ciudades de Macapá y Santana.

Esa transformación de condiciones de la unidad de la federación del Territorio Federal para el Estado concedió armonía política al Amapá, en relación con la Unión. Sin embargo, permanecieron problemas, como la gran dependencia de transferencias de la Unión, aunque con caída relativa, conforme a la evaluación de Porto (2002: 177):

las transferencias entre 1986 y 1988 representan cerca de 75 por ciento del ingreso Total, y 30 por ciento del PIB estatal llegan al final de la década de 1990, respectivamente, a cerca de 70 por ciento y 24 por ciento [...] La continuidad de esta dependencia es explicada por los siguientes aspectos: atractivo reducido para el arribo de nuevas empresas y su manutención en Amapá; la extensa área de las Unidades de Conservación y reservas indígenas.

Algunos autores consideran que el proceso de independencia política de los territorios federales forma parte de un grupo de medidas neoliberales adoptadas en Brasil a finales de 1980. La cartilla neoliberal incluía más allá, anular normas y privatizar el equilibrio macroeconómico del presupuesto público que estaba relacionado con los gastos del gobierno (Chelala, 2008: 131). De esa manera es posible establecer una relación entre una modalidad dominante, el neoliberalismo y la necesidad de la Unión de reducir sus despendas.

En la década de 1980 surgió la idea de establecer en Brasil Regímenes Aduanales Especiales (RAE)¹ como forma de intensificar el desarrollo de las áreas específicas del país.

El Área Libre de Comercio de Macapá y Santana (ALCMS) se creó en 1991 por la Ley 8.387 del 30/12/1991, reglamentada en 1992 e instalada en 1993.

¹ Los RAEs fueron concebidos en tres formatos: I. Zona franca. Contaban con incentivos fiscales que posibilitaban la industrialización de los productos generados. Como ejemplo único de esto se haya Manaus. II. Áreas de Libre Comercio: zonas en las que la exención fiscal cumple la función de dinamizar el comercio, sin permitir la industrialización. Ejemplo de esto es Macapá y Santana. III. Zonas de procesamiento de exportación (ZPE). En éstas se conceden beneficios fiscales para la instalación de empresas cuyos productos sean dirigidos al mercado externo (Chelala, 2008: 132)

Comprende un polígono de 85 km² entre los municipios de Macapá y Santana. Las empresas instaladas en esas áreas gozan de exenciones fiscales de IPI² e impuestos de importación, más allá de la reducción de ICMS³ en la comercialización interna de productos importados.

El Área Libre de Comercio de Macapá y Santana se presenta como una gran opción de competitividad para el recién formado estado-miembro de la Unión, que dejaba de ser territorio Federal con la reducción del flujo financiero que provenía del gobierno central y que todavía era mayoritariamente dependiente de las exportaciones del manganeso, centro de las actividades económicas del Amapá, de la época. La instalación de Regímenes Aduanales Especiales estimuló el incipiente mercado local. Muchas empresas fueron catastradas por la Superintendencia de la Zona Franca de Manaus.⁴ En consecuencia, se incrementó el flujo migratorio.⁵ La transformación del Territorio Federal de Amapá en Unidad Federativa de Brasil en 1988 y la implementación del Área Libre de Comercio de Macapá y Santana provocaron en las dos últimas décadas, un significativo proceso migratorio para Amapá.

La investigación del desplazamiento geográfico realizada por el IBGE en el año 2000 mostró que el Estado tuvo un aumento sustancial en el número de inmigrantes en el periodo de 1991 a 2000, pues recibió un gran número de personas. El censo 2000 registró 153 980 habitantes no naturales del Estado, contra 74 053 individuos en 1991. 71 por ciento de este crecimiento provino de migrantes oriundos de Pará, y 18 por ciento de Maranhão.⁶ Aquellos que dejaron

² Impuesto sobre Productos Industrializados. También se conoce como IPI. Se trata de un impuesto federal. Es decir, sólo puede instituirlo o modificarlo la Unión. Se aplica a productos industrializados en Brasil. Está previsto en el artículo 153 de la Constitución Federal. Sus disposiciones están descritas a través del Decreto no. 7.212 del 15 de junio de 2010, en el que se reglamenta la cobranza, fiscalización, recaudación y administración del Impuesto sobre Productos Industrializados.

³ ICMS: Impuesto sobre operaciones relativas a la circulación de mercancías, y sobre prestaciones de servicios de transporte interestatal, intermunicipal y de comunicación. Éste le compete a los Estados y al Distrito Federal.

⁴ SUFRAMA: Superintendencia de la Zona Franca de Manaus y de todas las áreas de libre comercio creadas en el Amazonia.

⁵ Entre los censos demográficos de 1991 y 2000, Amapá presentó una mayor tasa anual de crecimiento poblacional, de 5.68 por ciento, en comparación con la medida nacional, que se registró en 1.63 por ciento (IBGE, Censos de 1991 y 2000).

⁶ Investigación del IBGE publicada en el 2000. El mayor crecimiento relativo a la población no natural entre los dos censos ocurrió en Amapá (108 por ciento).

el campo desembarcaron en Amapá en mayor número, y provocaron un considerable éxodo rural, fuera como migrantes sin preparación profesional, oriundos del nordeste brasileño y, principalmente, del vecino Estado de Pará, como de otras regiones del Amazonas, como demostró la investigación del IBGE. Estos individuos estaban en busca de nuevas oportunidades de empleo surgidas en el comercio y en las esferas del poder ejecutivo, legislativo y judicial.

El rápido crecimiento poblacional fue influido por el intenso proceso migratorio, por la formación del estado y la creación del Área Libre de Comercio. Aumentó la búsqueda de vivienda en la ciudad de Macapá. Las áreas de protección ambiental se volvieron un blanco muy fácil para las constantes ocupaciones irregulares. Según el informe elaborado por el Ministerio Público de Amapá,⁷ en 2012 se intensificaron en los municipios de Macapá⁸ 17 resacas⁹ (mapa 2). En el perímetro urbano se localizaron aproximadamente 15 000 familias. Las áreas no cuentan con las condiciones mínimas para la vivienda. Se trata de una región inundada que no permite la instalación de redes de energía eléctrica y agua, más que de manera clandestina. Frecuentemente, las áreas que son frágiles ambientalmente, son dañadas con terraplenes clandestinos, y sufren desequilibrio ecológico, proliferación de enfermedades, acumulación de basura, completa carencia de infraestructura, entre otros problemas de mayor gravedad.

Irregularidad en las resacas

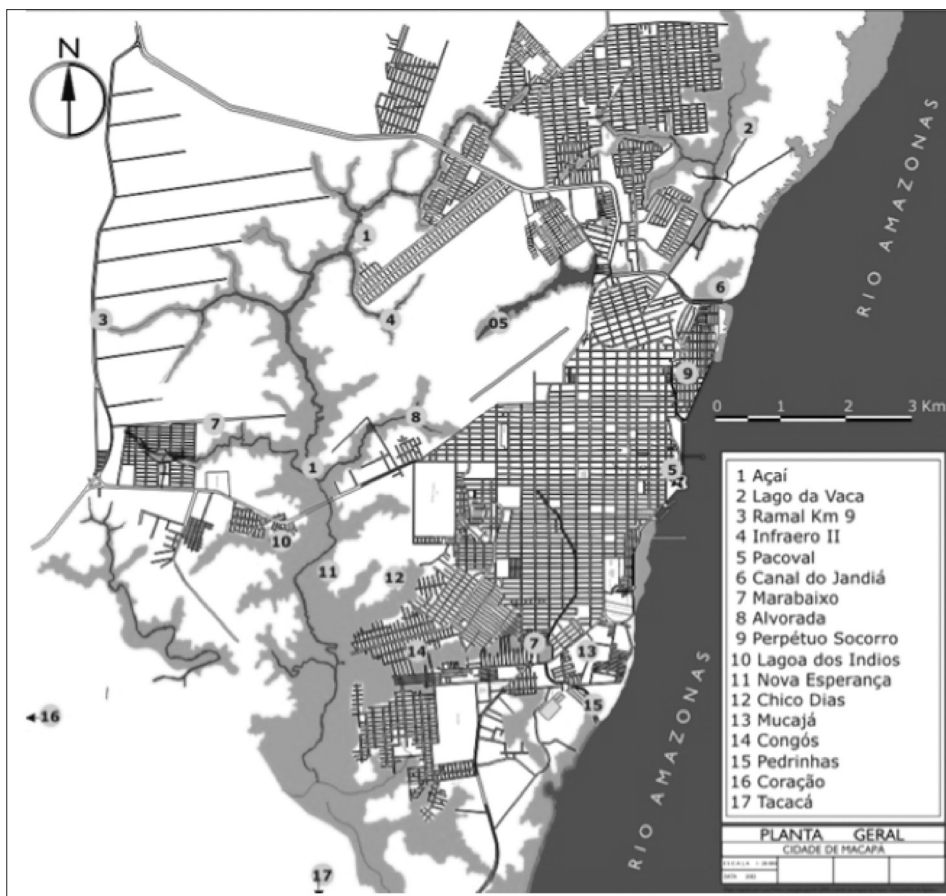
Los migrantes que llegan al municipio de Macapá se establecen en las áreas de resaca a través de “invasiones”. Cuentan con poca preparación educativa, en su mayoría son desempleados que desarrollan actividades informales (Portilho, 2006: 119). El proceso se inició en los años cincuenta, pero se intensificó con la

⁷ En 2012 se realizó el documento “Zoneamiento Ecológico Económico Urbano de las Resacas de Macapá y Santana”. Fue financiado por el Ministerio Público de Amapá. Se elaboró en partes con otras instituciones, entre las cuales está la Universidad Federal de Amapá.

⁸ Macapá, la capital del estado de Amapá, es una ciudad que posee una marcada desigualdad, propia de las ciudades capitalistas. Según el último censo demográfico de 2010 (IBGE, 2010), Macapá posee un total de 397 913 habitantes. De éstos, 380 937 viven en el área urbana y 169 976 en el área rural.

⁹ Resaca es una denominación local para las cuencas de agua que reciben su flujo tanto del Río Amazonas, como de las lluvias. Esas áreas fueron ocupadas por la población de bajos recursos económicos para construir sus viviendas. Éstas se conforman de palafitas. Para acceder a ellas se usan puentes de madera.

Mapa 2. Ciudad de Macapá. Área del municipio de Macapá y sus 17 resacas



Fuente: Elaboración propia.

creación del área de libre comercio de Macapá y Santana en 1990 (Neri, 2004). Las casas son, en general, de palafita, con pésimas condiciones de higiene. Es común que habiten más de una familia en cada vivienda. El espacio reducido genera graves problemas de promiscuidad y salubridad (fotografía 1).

La ocupación de esas áreas para la construcción de vivienda ha dado como resultado problemas serios para las personas que las habitan, aunado a la pérdida total o parcial de la biodiversidad de esos espacios. El uso de las áreas húmedas como suelo de vivienda ha provocado un proceso de pérdida de esos espacios debido a los aplanados de la tierra (Portilho, 2006: 120).

Fotografía 1. Área irregular en Macapá

Fuente: Bianca Moro de Carvalho.

La población que ocupa esas áreas se caracteriza por tener bajos ingresos. Son migrantes oriundos del interior del estado o de estados vecinos. Al no conseguir espacios en las áreas de tierra firme, debido a los costos elevados de la vivienda, ocupan áreas de resaca. Así queda determinado el proceso inicial de ocupación. En un segundo momento ocurre la devastación de la vegetación original. En la medida que las casas son construidas, coexisten con el proceso de polución del ambiente, debido a la acumulación directa de basura y desechos fecales en las áreas de las resacas.

Las resacas son áreas desprovistas de infraestructura básica; es decir, una enorme cantidad de viviendas no poseen abastecimiento de agua, red de drenaje, ni abastecimiento de electricidad que no sea clandestino. En 2004, el censo IBGE 2000 consideró que cuando Macapá tenía un total de 270 628 habitantes, de éstos 53 461 vivían en las resacas, lo que correspondía a 19.70 por ciento de la población del municipio (Neri, 2004: 127). Las resacas más pobladas se localizaban en los barrios de Congós y Perpetuo Socorro.

Actualmente podemos identificar tres tipos de áreas de resacas: las consolidadas, las que están en una fase intermedia y las de menor presencia habitacional. Las áreas consolidadas son las que ya no se pueden recuperar. Están

completamente atrofiadas. Existe en éstas un gran número de intervenciones y construcciones que no permiten la recuperación de su función original. Las áreas en un nivel intermedio poseen una combinación de área consolidada y de recuperación parcial de las zonas húmedas. Finalmente, las resacas de menor presencia habitacional son aquellas que, según los estudios técnicos de la Secretaría del Medio Ambiente, sería posible recuperar.

El papel del gobierno de Macapá

Como se mencionó anteriormente, la transformación del Territorio Federal en Estado trajo consecuencias para la dinámica urbana de la ciudad: crecieron tanto la desigualdad como la pobreza urbana.

La ciudad de Macapá tuvo su primera planeación urbana importante en 1976. La empresa HJ Cole fue contratada por el gobierno para elaborar un plan de desarrollo para el municipio. Sin embargo, el plan no se siguió. El asunto fue retomado por las autoridades gubernamentales en 2004 ante las exigencias del Estatuto de la Ciudad, que marcaba la elaboración de Planes Maestros para las ciudades de más de 20 000 habitantes, hasta el año 2006.

El Plan Maestro de Macapá fue aprobado en 2004 y presentó problemas en su establecimiento. El documento no define claramente la estructura administrativa del poder público, ni cómo se realizará su gestación, ni la relación con los sectores de la sociedad civil (Tostes, 2011: 129).

Son muchas las dificultades para la actuación efectiva del Plan Maestro en el municipio de Macapá. A pesar de ser un importante instrumento para el ejercicio de la ciudadanía, el plan es poco conocido por el público en general. Solamente los sectores más especializados lo conocen. Falta encauzar asuntos como el desarrollo ambiental urbano, pues de todas las capitales de los estados de la federación, Macapá es la única que no posee sistema de georreferencia vía satélite, lo que ha dificultado las estrategias de planeación (Tostes, 2011: 130).

Otra gran dificultad está relacionada con la gestión del plan. Ningún órgano fue creado conjuntamente con la sociedad para administrarlo. Hasta ahora, no fue integrado el Consejo de la Ciudad de Macapá. En el área habitacional faltan programas de vivienda con diversas esferas de poder, más que de aplicación de las normas del Plan Maestro en las áreas de fragilidad ambiental, donde se observa la ocupación desenfadada de esas áreas para la construcción de vivienda.

El Plan Maestro de Macapá no ha sido cumplido totalmente con todas sus funciones, sobre todo en el asunto que aborda los asentamientos irregulares. Las áreas de fragilidad ambiental se caracterizan por el crecimiento de construcción de casas de madera y puentes de palafitas. En los municipios del Estado de Amapá, la sumatoria de todos los domicilios irregulares alcanza un total de 23 909. En éstos reside una población de 108 086 habitantes. El mayor problema se localiza en la capital de Macapá que posee un total de 13 801 domicilios precarios, con una población de 63 771 habitantes (IBGE, 2010).

La continua ocupación de las áreas de fragilidad ambiental para la construcción de casas ha agravado la desigualdad, así como ha acentuado los procesos de exclusión social en Macapá. El Plan Maestro no está siendo seguido. En las áreas de resacas visitadas recientemente se percibe la falta de control público y la no aplicación del Plan Maestro. Las comunidades que viven en estas áreas irregulares no están bien organizadas. Raramente los habitantes participan en algún tipo de movilización social en su propia comunidad, situación prácticamente inexistente. En las encuestas realizadas se descubrió que la construcción de puentes es el único objetivo que moviliza a estas comunidades frente al gobierno local.

Los Planes Maestros son muy importantes pues poseen la tarea de promover la articulación y la implementación de los instrumentos colocados a la disposición de gestiones locales por el Estatuto de las Ciudades en Brasil. Con la creación del Estatuto de la Ciudad y el Plan Maestro, se esperaba el fortalecimiento de los gobiernos locales a través de la participación de todos los sectores en la sociedad, en las decisiones referentes al bienestar de la población. Sin embargo, los resultados varían de acuerdo con las particularidades de cada ciudad y la capacidad de organización y movilización de la sociedad local.

En Macapá es notoria una enorme falta de organización y participación de la población en asuntos referentes a los intereses públicos. Las universidades han realizado un esfuerzo en la concientización de sus estudiantes. Sin embargo, la participación de varios sectores de la sociedad de forma significativa todavía es pequeña.

Es necesario crear instrumentos que puedan ayudar a las comunidades a movilizarse, permitiendo una verdadera actuación de ellas junto a los demás sectores de la sociedad, para que los habitantes de esas áreas hagan efectivas las conquistas sociales, que se concrete la función social de la ciudad y la función social de la propiedad, objetivo mayor del Estatuto de la Ciudad.

Bibliografía

- CHELALA, C. 2008. *A Magnitude do Estado na Socioeconomia Amapaense*, Río de Janeiro, Publit Soluções.
- CNM. 2008. *Estudos Fiscais: Estimativas da Participação Dos Entes Da Federação No Bolo Tributário*. Disponible en: <http://cnm.org.br>.
- DOLABELA Pereira, M. L. 2007. “As políticas públicas locais e os processos de ‘hibridação’ no Brasil e na América Latina”, en E. Dagnino y L. Tatajiba (orgs.), *Democracia, Sociedade Civil e Participação*, Brasil: Ediciones Abeu.
- FERREIRA, R. F. 2011. “A Reforma Urbana, o Estatuto das Cidades e os Planos Diretores”, en O. A. Santos Junior, A. C. Cristovao y P. Ramos Novaes (coords.), *Políticas Públicas e Direito à Cidade, Río de Janeiro*, Letra Capital.
- GOBIERNO DE BRASIL. 2009. “Entenda como funciona a estrutura do Estado brasileiro”, en Portal Brasil, en línea: <http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/entenda-como-funciona-a-estrutura-do-estado-brasileiro>.
- HARVEY, D. 2012. *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Madrid, Ediciones Akal.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2010. *Instituto de Geografia e Estatística do Brasil. Censo 2010*. Disponible en: <http://censo2010.ibge.gov.br/>, 1991, *Censos demográficos*.
- _____. 2000. *Contas regionais do Brasil*, Río de Janeiro.
- MARICATO, E. 2010. “O Estatuto da Cidade Periférica”, en *O Estatuto da Cidade Comentado*, São Paulo, Ministério das Cidades.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. 2013. *Déficit Habitacional no Brasil 2010*, Belo Horizonte: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação/Fundação Joao Pinheiro.
- NERI, S. H. 2004. *A utilização das ferramentas de geoprocessamento para identificação de comunidades expostas a hepatite nas áreas de ressacas de Macapá e Santana/AP*, Río de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- PEHIS. 2008. *Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Amapá. Diagnóstico Habitacional*, Macapá: Secretaria de Infra-estrutura do Estado do Amapá.
- PLANO DIRETOR DE MACAPÁ. 2004. *Plano de desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá. Prefeitura Municipal de Macapá*, en línea: <http://www.macapap.gov.br/arquivos/planodiretormacap/PLANO%20DIRETOR%20DE%20MACAPA.pdf>.

- PORTILHO, I. 2006. *Políticas de desenvolvimento urbano em espaços segregados: uma análise do PDSA na cidade de Macapá*, Belém: Universidade Federal do Pará.
- PORTO, J. 2002. “Amapá: Principais transformações económicas e institucionais 1943-2000”, tesis de maestría, Campinas, Centro de documentação do Instituto de Economia.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 2005. Lei 11.124 de junho de 2005, en línea: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm.
- ROLNICK, R. 2011. *10 anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas Pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo*, en línea: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/.../10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>.
- SANTOS Junior, O. y D. Montandon. 2011. “Síntese, Desafios e Recomendações”, en *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*, Río de Janeiro: Observatório das Metrôpoles-IPPUR/UFRI.
- SOUZA, C. 2004. “Governos Locais e Gestao de Políticas Universais”, *São Paulo em Perspectiva*, vol. XVIII, núm. 2, São Paulo.
- TOSTES, J. 2011. *Transformações urbanas das pequenas cidades amazônicas AP na Faixa de Fronteira Setentrional*, Río de Janeiro: Publit.
- VILLAÇA, F. 2012. “O Estatuto da Cidade para que serve?”, en *São Paulo, Carta Maior*, en línea: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Estatuto-da-cidade-para-que-serve-%0D%0A/4/26206>.
- ZICCARDI, A. 1995. “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad”, en A. Ziccardi, (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- _____. 2008. “Ciudades latinoamericanas: proceso de marginalidad y de exclusión social”, en R. Cordera, P. Ramírez Kuri y A. Ziccardi (coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Siglo XXI.

Los retos del gobierno local ante el crecimiento urbano: la experiencia de la zona metropolitana de Monterrey

Socorro Arzaliz* y Ludivina González**

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo analizar el proceso de crecimiento urbano de la región periférica de la ZMM, que tuvo como uno de sus orígenes la fragilidad de los gobiernos locales involucrados, el segundo objetivo es mostrar cómo este proceso de urbanización repercute en una inadecuada dotación de bienes y servicios públicos, lo que perjudica a un gran sector de la población que fue el más afectado con este esquema.

El testimonio de la señora Isabel, habitante del municipio de Escobedo ejemplifica claramente la situación planteada como objetivo de este trabajo:

Con casa propia en el municipio de General Zuazua, es una muestra del problema que representa para la población de estos municipios; Isabel narra el primer día que se fue a vivir a su casa de General Zuazua.

Antecedentes de Isabel:

Originaria del estado de Veracruz

* Doctora en Sociología, Investigadora de El Colegio de la Frontera, Dirección Regional Noreste en Monterrey.

**Arquitecta, egresada de la Maestría en Planificación de Asuntos Urbanos, Facultad de Arquitectura de la UANL.

Edad: 41 años

Familia: 3 hijos

Trabajo: empleada doméstica, no cuenta con un salario fijo, trabaja para diferentes casas.

Isabel adquiere una vivienda en Portal de Zuazua, con el INFONAVIT de su hermano (él vive en Veracruz).

Tuvo que dejar su casa para rentar otra en el municipio de Escobedo, ya que las distancias a sus lugares de trabajo son muy largas, y el costo de traslado muy elevado.

Isabel entra a trabajar a las 7:00 de la mañana en una casa del municipio de San Nicolás. Para llegar a tiempo tiene que levantarse a las 4:00 am, caminar un kilómetro para llegar a la parada del camión, que la deja en la estación del Metro Sendero, ahí tiene que tomar otro camión que la acerca a su punto de trabajo para después caminar otro kilómetro.

Dos de sus hijos estudian, y tienen que trasladarse diario a la ZMM para tener acceso a una educación técnica.

En caso de enfermedad se atienden en el Hospital Universitario.

Recibe un sueldo de \$250.00 pesos diarios.

Gasta en camión \$60.00 pesos diarios

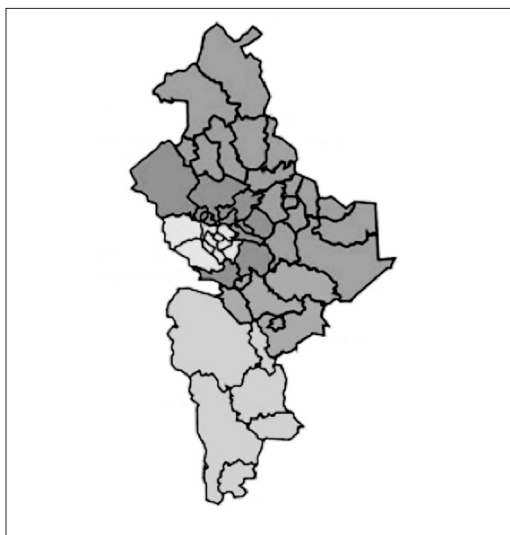
Le quedan \$190.00 pesos diarios para cubrir sus necesidades básicas.

Por lo anterior dejó su casa en Zuazua y renta una casa en Escobedo, ahora paga su casa de Zuazua y aparte la renta de Escobedo.

Antecedentes

Un rasgo que caracteriza a Nuevo León es la elevada concentración de la población en los nueve municipios que conforman la zona metropolitana, y una dispersión total en el resto de los 42 municipios que integran la entidad. Probablemente en ninguna otra entidad en México se reflejen como en este estado las enormes diferencias entre el entorno rural y el urbano, así, podemos hablar de dos territorios: el que comprende la zona urbana, con concentración de industria, empleo y servicios y el otro Nuevo León, que vive en condiciones de casi total abandono.

Para fines de planeación, el gobierno del estado divide a Nuevo León en siete regiones: metropolitana, periférica, norte, noreste, oriente, cítrica y suro-riente o sierra (mapa 1).

Mapa 1. Regiones del estado de Nuevo León

Fuente: www.nl.gob.mx/?P=t_turismo_ci_regiones.

La región metropolitana está conformada por nueve municipios que suman más de 3 millones de habitantes, ahí se encuentra la capital del estado y se congrega 85 por ciento de la población total de la entidad.

Gustavo Garza observa que debido a la alta concentración espacial y demográfica de la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM), en la práctica, el gobierno estatal es un gobierno metropolitano, que se involucra básicamente en las acciones que se realizan en los nueve municipios que forman parte de este conglomerado urbano. Ésta probablemente sea otra situación particular de Nuevo León, en donde lo urbano es sinónimo de lo estatal.

Son cuatro los factores que han hecho posible que el gobierno de Nuevo León sea la autoridad principal en la ZMM: 1) el municipio metropolitano central es Monterrey, que constituye la capital de la entidad y en donde se asienta el gobierno estatal; 2) el área metropolitana está constituida por nueve municipios autónomos y no existe un órgano de gobierno metropolitano; 3) los recursos financieros y técnicos de los municipios son totalmente insuficientes para realizar los grandes proyectos infraestructurales requeridos, y 4) en 1995, la ZMM absorbió 84.2 por ciento de la población total estatal y más de 90 por ciento de su producto interno bruto, por lo que constituye naturalmente la principal preocupación del gobierno de la entidad (Garza, 2007, 158).

El proceso de urbanización de Nuevo León siguió el camino que se describe a continuación: en los años treinta, la población rural comenzó a perder terreno lentamente frente a la urbana que representaba ya 33.5 por ciento de la población. Sin embargo, a partir de la década de los cuarenta, el país experimentó una intensa fase de industrialización —fundamentalmente en torno al petróleo y la manufactura— que detonó el crecimiento económico y estimuló la generación y desarrollo de centros urbanos.

Veinte años después, en 1950, el incremento de población que tanto se buscó a principios del siglo xx, comenzaba a materializarse de la mano de un intenso proceso de urbanización; para entonces, 57.4 por ciento de la población era rural y 42.6 por ciento urbana.

En la actualidad, la distribución de la población por tamaño de localidad observada a principios del siglo xx se revirtió totalmente, en vista de que siete de cada diez habitantes del país reside en una localidad urbana.

El crecimiento repentino de población en los municipios de El Carmen, Ciénega de Flores y General Zuazua requiere un análisis desde los enfoques de planeación, crecimiento urbano, economía y administración. Este crecimiento ha generado graves problemas no sólo para la población que habitaba en esos municipios, sino también para toda esta nueva población, donde sus administraciones no cuentan con los recursos para otorgar una serie de servicios públicos básicos para el desarrollo social y económico de todas estas familias.

El análisis que se presenta en este documento sobre la forma en que los municipios crean y administran la infraestructura que otorgan a la población es en tres municipios que en los últimos años han duplicado su población: los Municipios de General Zuazua, Ciénega de Flores y El Carmen, Nuevo León.

El crecimiento repentino y en ocasiones irregular del crecimiento urbano de los municipios de Abasolo, Cadereyta, Ciénega de Flores, El Carmen, Hidalgo, Pesquería, Santiago, Salinas Victoria y General Zuazua permite suponer que en un futuro no lejano los límites del ZMM deberán ser modificados para incorporar estos municipios de la subregión periférica. Ello significaría que la ZMM podría estar conformada por un conglomerado de un total de 18 municipios conurbados.

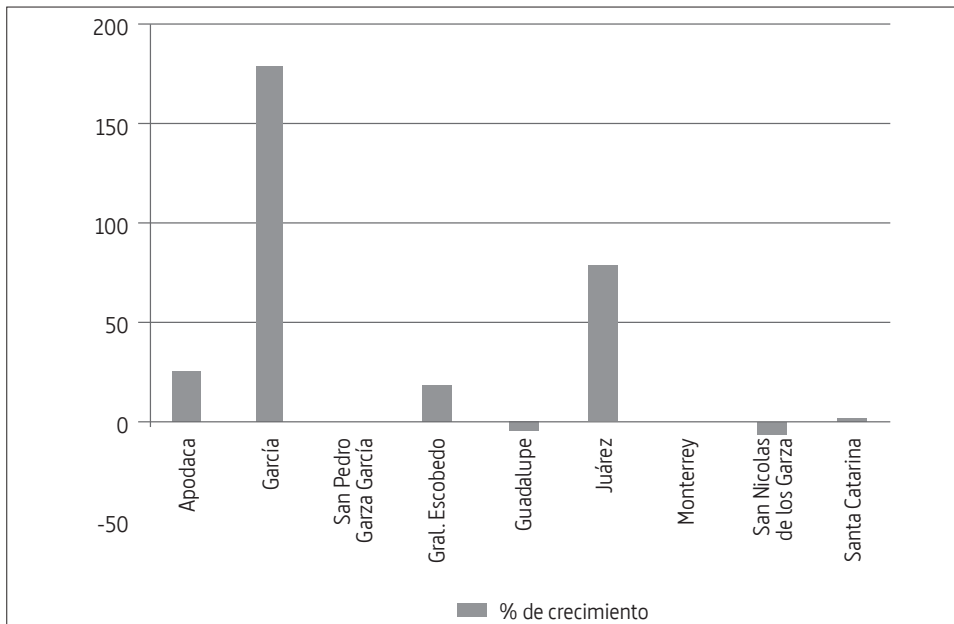
Los municipios del área periférica son: Abasolo, Cadereyta Jiménez, El Carmen, Ciénega de Flores, Doctor González, General Zuazua, Higuera, Marín, Mina, Pesquería, Salinas Victoria, Hidalgo y Santiago.

Crecimiento urbano de la región periférica

Los crecimientos y decrecimientos de la ZMM marca una tendencia de desplazo de la población a los municipios del norte de la ZMM y a los municipios que colindan con la ZMM y que se encuentran ubicados en la región periférica de Nuevo León (gráficas 1 y 2).

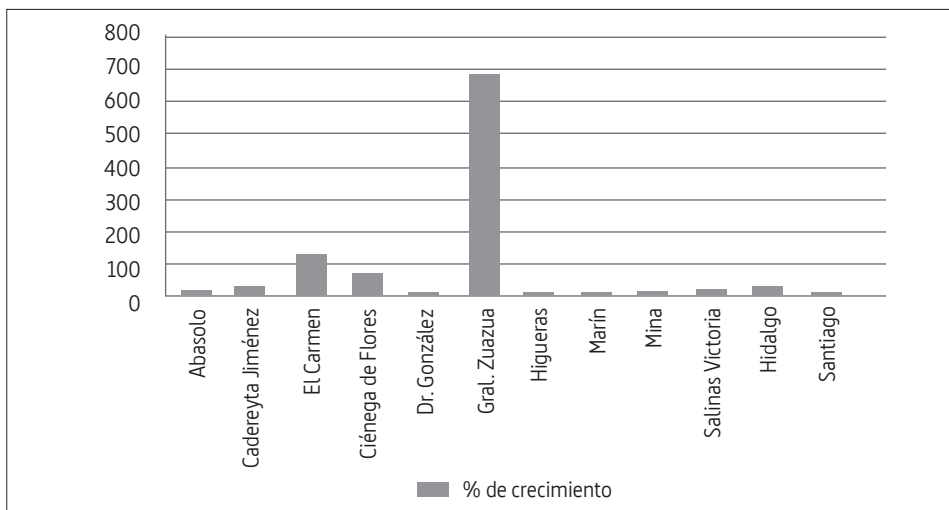
Por su parte, los municipios de la región Periférica que más incremento poblacional han tenido en los últimos 5 años son El Carmen, con 130.02 por ciento, en el 2005 presentaba un total de población de 6 996 y en el 2010 presentaba 16 092. Ciénega de Flores, con 71.90 por ciento cuando en el 2005 presentaba un total de población de 14 268 y en el 2010 ya contaba con 24 526. Por otra parte, General Zuazua con 690.45 por ciento de incremento poblacional es el municipio que mayor crecimiento ha tenido, en el 2005 presentaba un total de población de 6 985 y en el 2010 ya contaba con un total de 55 213.

Gráfica 1. Porcentaje de crecimiento y decrecimiento de población en la ZMM



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Gráfica 2. Porcentaje de crecimiento de los municipios de la Región Periférica de Nuevo León



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

El deterioro en cuanto a las condiciones de vida urbana, que han presentado los municipios de El Carmen, Ciénega de Flores y General Zuazua en los últimos años se debe a la falta de previsión por parte de las administraciones de cómo satisfacer las necesidades de la población que acude a vivir en sus municipios.

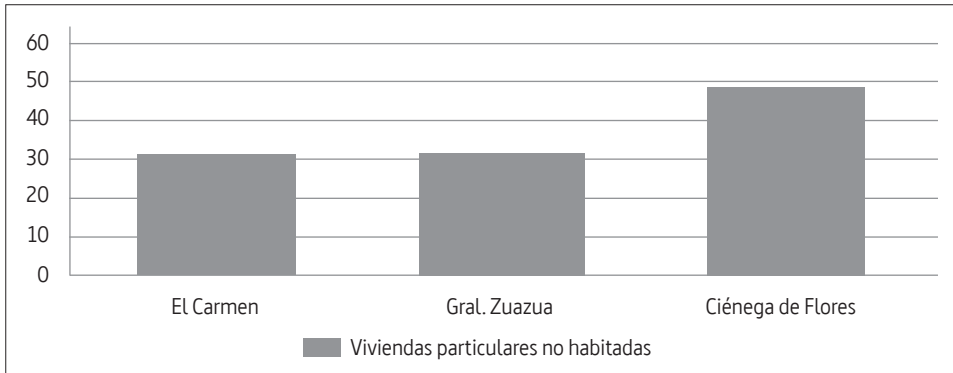
En la actualidad, los planes de desarrollo de vivienda contemplan sólo que estos desarrollos cuenten con los servicios básicos: agua potable, drenaje y electricidad. Fraccionamientos con espacios públicos abandonados y sin equipamientos, que no compensan el espacio faltante en las viviendas. Esto ha traído por consecuencia un abandono en las viviendas, el INEGI presenta los totales de casas de particulares no habitadas.

En promedio, una persona que habita en los municipios de El Carmen, General Zuazua y Ciénega de Flores se gasta alrededor de \$350.00 pesos por semana en transporte (cálculos personales, según las tarifas de transporte), mientras que el salario mínimo está alrededor de \$61.38 y \$64.00 pesos diarios, según la región donde se emplee.

Los municipios siguen autorizando fraccionamientos sin prever el costo en infraestructura que ocasionan al municipio. La realización de determinadas obras públicas pareciera que da desarrollo a los municipios, pero es importante aclarar, como dice Montalvo (2007: 73) “que las obras públicas después de su

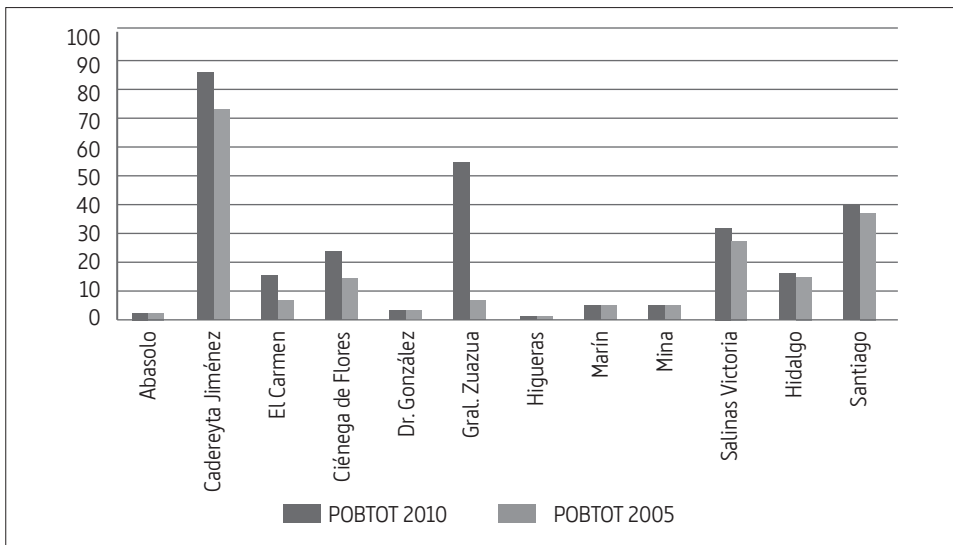
ejecución, se convierten en servicios públicos al recibir mantenimiento y dotación continua en los centros de población”; cuando no se da esta continuidad y mantenimiento a estos nuevos servicios se cae en el problema de no proporcionar a la población las necesidades básicas en cuanto a servicios públicos se refiere.

Gráfica. 3 Viviendas particulares no habitadas (en porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2010.

Gráfica 4. Crecimiento de población Región Periférica de Nuevo León (en miles)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2010.

En el crecimiento poblacional de los municipios en la periferia norte de la ZMM y el decrecimiento poblacional por parte de municipios que pertenecen a la ZMM, requieren un estudio adicional. Pero sabemos que por un lado la ciudad ofrece una serie de servicios que permiten tener una condición de vida urbana alta, ya que se cuenta no sólo con los servicios básicos de agua potable, energía eléctrica y drenaje sanitario.

Gobierno local, desarrollo urbano y servicios públicos

Planteamos como hipótesis, que los orígenes de este crecimiento urbano acelerado estuvieron en la fragilidad de los gobiernos locales involucrados, a los que se les vendió la idea del desarrollo, sin pensar en las escasas capacidades de gestión de éstos en las zonas involucradas.

En México, al gobierno local le corresponde la planeación del desarrollo urbano y la dotación de los servicios públicos de acuerdo con el contenido del artículo 115 constitucional. El cual establece:

III. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: a) agua potable y alcantarillado; b) alumbrado público; c) limpia; d) mercados y centrales de abasto; e) panteones; f) rastro; g) calles, parques y jardines h) seguridad pública y tránsito, i) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

De igual forma, la legislación establece que:

v. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios (*Constitución Mexicana*).

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

En Nuevo León, la gran heterogeneidad de los municipios y la extrema debilidad de los gobiernos locales de Zuazua, El Carmen y Ciénega de Flores fueron algunos de los factores que influyeron para que esta zona se urbanizara de una forma extrema en un periodo muy corto.

Coincidimos además con el planteamiento de Alicia Ziccardi, quien expresa que se ha avanzado muy poco en introducir nuevas técnicas que busquen la eficiencia y la democratización de los procesos de planeación y gestión del territorio. La falta de actualización del ejercicio planificador del ámbito nacional y la vigencia de una normatividad apartada de los procesos que transforman el espacio urbano debilita la burocracia local. Por otra parte, los procesos de ocupación y uso del suelo se han transformado intensamente y el no haber transitado de una planeación normativa a una estratégica ha traído como consecuencia la deslegitimación de la planeación territorial gubernamental como instrumento de gobierno (Ziccardi, 2003: 135).

Si consideramos el panorama que presentan las administraciones municipales en México, no es extraño que en la Zona Periférica de la ZMM se actuara de forma antes descrita para favorecer un proceso de urbanización sin control.

En México, el panorama que presentan las administraciones municipales se puede medir a partir de varias encuestas. La más reciente, denominada, Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal que se aplicó en el año 2009 y cubrió los 2 440 municipios y las 16 delegaciones políticas del DF. Las preguntas de las que parte este instrumento son, entre otras: ¿Con qué entramado institucional cuentan los gobiernos municipales del país?, ¿Cuáles son las estructuras y funciones en lo gubernamental y en lo administrativo?, ¿Qué perfil de gobernantes y funcionarios municipales conduce a la acción municipal del país? (Cabrero y Arellano, 2011: 21).

De los resultados de este instrumento, resaltamos los que tienen que ver con las estructuras administrativas, las capacidades y formación de los involucrados en las áreas de gestión municipal. Respecto a los presidentes municipales, se observan los siguientes resultados:

- 38 por ciento tiene escolaridad de nivel licenciatura.
- 24 por ciento tiene nivel primaria.
- 15 por ciento tiene secundaria.

Al hacer la clasificación por tipo de municipio, se observa que los municipios que concentran el mayor porcentaje de presidentes con niveles de educación superior son los urbanos medianos, seguidos de los urbanos pequeños y de los metropolitanos. Mientras que en el otro extremo, los municipios que concentran funcionarios con niveles básicos de educación son los rurales y mixtos. Los municipios metropolitanos concentran los porcentajes más altos de alcaldes con niveles de maestría y doctorado.

Otro indicador que utiliza la encuesta son los niveles educativos de los titulares de las unidades que componen los ayuntamientos del país. Utilizando la pregunta sobre los años de estudio de cada titular de área. Al respecto, después de un análisis por regiones, se concluye que en promedio, los titulares de área de los municipios mexicanos tienen un rango de entre cuatro y seis años de estudio, lo que significa que en promedio, tienen un nivel de educación primaria (Cabrero y Arellano, 2011: 77).

En cuanto a la categoría de obras públicas, la cifras indican lo siguiente: se trata de la quinta función más importante en los municipios. Los municipios rurales carecen en gran medida de un titular en esa área (45 por ciento). “Esto permite dar cuenta de la incapacidad estructural que tienen estos municipios para la satisfacciones de necesidades de infraestructura”. Los municipios con mayor preparación educativa en las áreas de servicios públicos son los urbanos medianos y pequeños, con alrededor de 80 por ciento con estudios de licenciatura. Por otra parte, los funcionarios con maestría se encuentran en municipios urbanos y metropolitanos (Cabrero y Arellano, 2011: 80).

Aunque no tenemos los datos de los municipios de la región periférica, los hallazgos mostrados dan cuenta del panorama en los gobiernos locales, por lo los resultados se reflejan en el tipo de urbanización comentada en este trabajo.

Comparativo de los tres municipios (El Carmen, General Zuazua y Ciénega de Flores)

La última parte presenta las carencias de quienes viven en esta zona considerando la variable de acceso a los servicios públicos.

Cuadro 1. Acceso a servicios públicos

Servicios	Carmen	General Zuazua	Ciénega de Flores
Viviendas particulares no habitadas	32.17	32.81	48.57
Servicios públicos	—	—	—
Población con servicios básicos INEGI (SBS)	97.03	99.68	98.09
Servicios asistenciales municipales SEP y salud (SA)	57.70	54.73	63.07
Servicios infraestructura pública (SBI)	61.99	58.83	62.05
Servicios de comunicación transporte (sc)	6	35.38	22.26

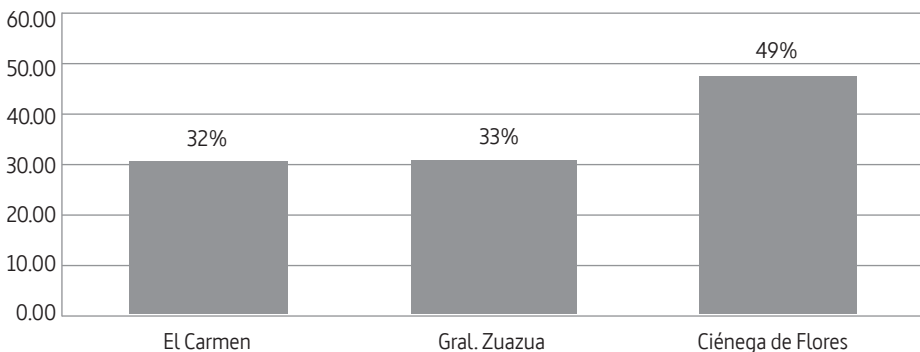
Fuente: Elaboración propia.

El municipio de Ciénega de Flores es el que se encuentra más distante de los límites de la Zona Metropolitana de Monterrey y es el que presenta mayor porcentaje de casas particulares no habitadas, lo cual tiene relación con el dato de que no cuenta con rutas de transporte colectivo.

Sin embargo, la diferencia de casas no habitadas entre el Carmen y General Zuazua es de 0.64 por ciento, mientras que el Carmen no cuenta con rutas de transporte colectivo y General Zuazua cuenta con 4 rutas.

General Zuazua presenta mayor porcentaje de casas con acceso a los servicios básicos; sin embargo, presenta menos población con acceso a servicios de infraestructura (gráfica 5).

(ESTA GRÁFICA SE REPITE CON LA GRÁFICA 4)
Gráfica 5. Viviendas particulares no habitadas



Fuente: Elaboración propia.

Figura 1. Carreteras que comunican a los municipios de El Carmen, Ciénega de Flores y General Zuazua



Fuente: Mapa satelital *Google earth*.

Conclusiones

El trabajo aborda dos temas centrales que atañen al proceso de urbanización experimentado en la ZMM en los últimos años. Por un lado, la fragilidad de las instituciones locales que trajo como consecuencia el crecimiento de algunos municipios, lo que rebasó la capacidad de gestión de los gobiernos locales involucrados. Por otra parte, se percibe cómo este proceso trajo como consecuencia una periferia con graves carencias en varios rubros, como se aprecia en la última parte del documento. Ciudades sin áreas verdes, servicios de salud, escuelas, transporte, lo que ha traído como resultado el abandono de casas, con las implicaciones en materia de seguridad que esto conlleva. Así, el marco legal que atañe a los gobiernos locales, en particular en materia de desarrollo urbano, es de urgente revisión, ya que ha sido a todas luces rebasado como se observa en los resultados de la investigación presentada.

Hace falta entonces que el proceso de planeación urbana considere las particularidades del territorio y que los gobiernos locales de las zonas fuera del área central de Monterrey se capaciten constantemente dejando detrás intereses

políticos. Planteamos la hipótesis de que en el nivel nacional, la ZMM es una de las más desiguales, en su territorio aparecen municipios como San Pedro, con altos estándares de vida, al lado de Zuazua, en donde el ejemplo de Isabel, presentado al inicio de este documento es sólo un caso de los muchos que ha traído esta tragedia urbana.

Bibliografía

- ANCER, J., I. Armstrong, G. Cortés, A. Dieck, R. Guerra, R. Rangel y E. Zambrano. 2010. *Plan de Desarrollo Urbano 2010-2015*, Monterrey: Gobierno de Nuevo León.
- CABRERO, E. y D. Arellano (coords.). 2011. *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, CIDE (Colección Coyuntura y Ensayo).
- GARZA, G. 2007. “La urbanización metropolitana en México: normatividad y características socioeconómicas”, *Redalyc.org*, 13, núm. 52, pp. 77-108.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). 2014. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/default.aspx?>
- INVENTARIO NACIONAL DE LA VIVIENDA (INV). 2012. *Inventario Nacional de la Vivienda*, en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mapa/inv/Default.aspx>.
- MONTALVO, R. 2007. *Hacia un modelo de crecimiento ordenado de los centros de población en el estado de Tlaxcala*, San Pablo Apetatitlán, Tlaxcala.
- REGISTRO ÚNICO DE LA VIVIENDA (RUV). 2014. *Registro Único de la Vivienda*, en RUV, <http://www.ruv.org.mx/PortalMiCasa/Controller?action=ruv>.
- VILLARREAL, D. R. 2013. *Organismos públicos, financiamiento de la vivienda de interés social y expansión de la ZM de Monterrey, Nuevo León 2000-2012*, UAM-Xochimilco (ed.), Seminario Internacional Repensar la Metrópoli, pp. 1-23, Monterrey.
- ZICCARDI, A. 2003. “La planeación urbana municipal, ¿función normativa o sustento de la gobernabilidad local?”, en E. Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México: Miguel Ángel Porrúa.

El derrotero de las políticas habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires (2003-2013): ¿Políticas que posibilitan el acceso al derecho al hábitat y a la ciudad?

María Carla Rodríguez y Mercedes Di Virgilio*

Soledad Arqueros Mejica**

María Florencia Rodríguez^o y María Cecilia Zapata^o

Introducción¹

Las políticas neoliberales implicaron un cambio en la presencia, injerencia y responsabilidades del Estado que impactaron en la destrucción y desacreditación de políticas e instituciones del Estado de Bienestar y la creación de nuevas institucionalidades dirigidas a la expansión de los negocios en donde la ciudad fue objeto y soporte (Harvey, 2007; Theodore, Peck y Brenner, 2009).

* Socióloga. Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora Adjunta del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA).

** Socióloga. Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora Adjunta del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

*** Socióloga. Magíster en Economía Urbana. Integrante del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

^o Socióloga. Doctora en Ciencias Sociales. Becaria Posdoctoral del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

^o Socióloga. Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora Asistente del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Con la colaboración de Nicolás Ferme, Tomas Raspall, Pablo Vitale, Marianne Von Lucken, Camila Chiara y Rosana Echarri.

¹ Este documento se enmarca en el proyecto UBACYT "Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas en principales áreas metropolitanas de Argentina (AMBA y Córdoba)", Programación 2013-2016, que estudia políticas habitacionales ejecutadas durante la última década (2003-2014) en distintas localizaciones del AMBA y Córdoba y dirigidas a grupos de menores ingresos, con el fin de establecer los modos en que ellas acompañan, morigeran o se relacionan con las transformaciones urbanas más generales, cómo afectan las condiciones preexistentes del entorno urbano y las formas en que se relacionan con la percepción de seguridad en la tenencia de las poblaciones involucradas.

El Estado, en tanto garante del modelo de acumulación y del orden social, toma parte activa en este proceso mediante la generación de determinadas instituciones e instrumentos; en donde, específicamente, los programas habitacionales son expresivos de las posiciones que el Estado va definiendo en este entramado.

En los últimos años, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), las políticas habitacionales desarrolladas por el Gobierno de la Ciudad (GCBA) se inscribieron en cinco lineamientos: 1) la rehabilitación del patrimonio habitacional construido; 2) la producción de vivienda social nueva; 3) financiamiento de la demanda a través de la asignación de créditos; 4) mejoramiento del espacio público en villas y asentamientos, y 5) atención a la emergencia habitacional.

El presente trabajo aborda el análisis de estas líneas y sus efectos, desde el punto de vista de su capacidad de atención al déficit, la dinámica poblacional y urbana donde se desarrollan y un análisis del presupuesto.² Aporta una lectura integrada y tendencial de la política habitacional porteña a partir de los programas desplegados y evidencia un cuadro de crisis de la capacidad de respuesta pública al déficit habitacional, que corona la perspectiva neoliberal, por la cual la vivienda es un tema privado y de mercado (formal o informal).

El déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires

En los últimos diez años la CABA se ha caracterizado por un crecimiento del Producto Bruto Geográfico, pero también por un aumento del déficit habitacional.

La ciudad produce actualmente la cuarta parte del Producto Bruto Interno y presenta el mayor producto geográfico del país; no obstante, según informe del CEyS (2013),³ el déficit habitacional alcanza a 6.2 por ciento de los hogares (70 317 hogares). El 10.2 por ciento de los hogares porteños (116 893) viven en situación de hacinamiento por cuarto (dos o más personas por habitación) y 9.6 por ciento de ellos (109 917 casos) convive con otro hogar en la misma

² Aquí nos interesa mostrar las principales tendencias que se registraron en el presupuesto destinado a la política habitacional. Los valores presentados no están ajustados al índice de inflación (que diferentes instituciones sitúan en 25 por ciento anual), ya que lo que se busca es analizar la evolución general del presupuesto. Dicho esto, debe tenerse en cuenta que el valor real de los montos asignados se vio —en todos los casos— devaluado por el contexto inflacionario.

³ Sobre base de datos del Censo 2010.

vivienda. En la última década, el hacinamiento por cuarto se incrementó 162 por ciento, mientras que la cohabitación de hogares en una misma vivienda se cuadruplicó. El 37 por ciento son viviendas irrecuperables y 63 por ciento restante son recuperables.

En el periodo 2001-2010 se registró una caída de 11.2 puntos en la cantidad de hogares propietarios de la vivienda y el terreno,⁴ un aumento de propietarios sólo de la vivienda (equivalente a 55 734 hogares nuevos —dando cuenta de situaciones de informalidad en la tenencia del terreno—), y un fuerte incremento de la cantidad de inquilinos (115 898 hogares nuevos), así, se revierte una tendencia histórica creciente de vivienda en propiedad.

El 14 por ciento de las familias que alquilan sus viviendas presentan NBI,⁵ y de ellas, 71 por ciento alquila pieza en inquilinatos u hoteles. A esta vulnerabilidad se le adiciona que 53.2 por ciento de los hogares que presentan hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto) son inquilinos. Se añade a esto el riesgo de ser desalojados, pues en los últimos cuatro años se estimaron 20 000 familias expulsadas de inquilinatos y hoteles; unas 80 000 personas que no logran resolver su problema habitacional en el mercado de vivienda actual (CEyS, 2013).

Simultáneamente, se registra una multiplicación de las villas y asentamientos así como un significativo crecimiento poblacional. En los últimos diez años esta población creció 52.3 por ciento (frente a un aumento de la población total intercensal de 4.1 por ciento), representa 6 por ciento de la población total de la ciudad. La mayor concentración de estos barrios y población se registra en el sur de la CABA.

Otra parte de la población (casi 1 000 personas promedio por año entre 2007-2011, según datos oficiales, y 17 000 personas promedio el último año según organizaciones sociales)⁶ vive en la calle. Un dato llamativo es que 58 por ciento de esta población tuvo su última vivienda estable en la CABA, 42.1 por ciento en alguna tipología informal de vivienda y 36.2 por ciento en inquilinatos y hoteles (CEyS, 2013).

⁴ Mientras en 2001 la cantidad de propietarios de la vivienda y el terreno remitían a 67.6 por ciento de los porteños (692 210 hogares), en 2010 este índice cae a 56.4 por ciento; es decir, 648 958 hogares.

⁵ Necesidades Básicas Insatisfechas.

⁶ La brecha entre fuentes radica en que el GCBA sólo cuenta personas adultas en situación de calle de forma transitoria o permanente; dejando fuera de este conteo a jóvenes, niños, personas en paradores y dormis, lo que provoca una subestimación de este índice.

El diseño institucional de la política habitacional y su devenir presupuestario

El diseño de la política habitacional, desde 1984 hasta 2007

En 1984, apenas iniciado el periodo democrático, el *Concejo Deliberante* sancionó la Ordenanza 39 753 de radicación de villas, la cual sólo reconoció el derecho a una vivienda digna y un hábitat adecuado para las villas tradicionales cuando en la ciudad se expandían nuevas modalidades del déficit. Entendemos que este hecho anticipaba las características que marcaron la política habitacional posterior (Arqueros, 2013), pues el déficit habitacional comenzó a abordarse a través de una diversidad de programas que individualizaron situaciones, con lo que se generan respuestas fragmentarias.

A mediados de los noventa el proceso de autonomización de la ciudad⁷ y la inclusión del artículo 31 sobre Hábitat en la Constitución de la Ciudad Autónoma⁸ generó un escenario propicio para el desarrollo de marcos jurídico-normativos e institucionales específicos. Con participación e incidencia de distintas organizaciones sociales de hábitat, la *Legislatura de la Ciudad* sancionó un conjunto de normativas. En 1998 se aprobó la Ley 148, con el fin de impulsar de manera participativa los procesos de reurbanización y regularización dominial de las villas tradicionales y NHTs;⁹ y la Ley 8 —que suspendía los desalojos en la traza de la Ex AU3 y encomendaba la elaboración de un diagnóstico sociohabitacional—. A su vez, la Ley 324/99 creó un programa para la recuperación de la traza. En 1999, la Ley 177 ordenó la conformación de una comisión técnica multiactoral para la elaboración de un diagnóstico sociohabitacional y la recuperación edilicia y urbana de los conjuntos de vivienda construidos por el Estado. En 2000 se sancionó la Ley 341, que en su modalidad colectiva promueve la asignación de créditos a cooperativas para la producción autogestionaria

⁷ La autonomía de la ciudad tuvo lugar en 1996 a partir de la reforma constitucional argentina del año 1994.

⁸ Este artículo reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado, para lo cual se compromete a: 1. resolver progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y de servicios; 2. incorporar inmuebles ociosos, promover planes autogestionarios, recuperar las viviendas precarias, y promover la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva; 3. regular los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando de no encubrir los que encubran locaciones.

⁹ Núcleos Habitacionales Transitorios.

del hábitat. Con la Ley 1.251/03 la antigua CMV¹⁰ es reemplazada por el IVC, que se constituye en el organismo de aplicación de la política habitacional con autarquía administrativa y financiera.

En términos presupuestarios, durante la gestión de gobierno de Aníbal Ibarra (2000-2006), se produjo un incremento significativo del monto orientado a vivienda sobre el gasto total de la ciudad, que llegó a ser de 5.3 por ciento en 2005,¹¹ y mejoró su ejecución, que a partir de 2006 comenzó a superar 80 por ciento del total asignado (presupuesto vigente al 2006, \$271.401.991). Esta situación comenzó a revertirse en 2007, con una reducción presupuestaria de casi 70 millones de pesos, tendencia que continuó durante la gestión Macri (2007-2014) cuyo presupuesto orientado a vivienda descendió a 2.7 por ciento.

Cambio de signo en la producción de institucionalidad, a partir de 2008

El organigrama de la política habitacional volvió a modificarse en 2008, durante la gestión de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno de la Ciudad. Esto implicó el vaciamiento administrativo y financiero del IVC¹² y la dispersión de sus funciones entre una diversidad de 5 organismos, con lo que se generó una situación de conflicto con lo dispuesto en su ley de creación (1.251).

Tal proceso comenzó en 2008 con la transferencia de parte de las misiones y funciones del IVC¹³ a la Corporación de Buenos Aires Sur S.E. (CBAS) —para impulsar políticas de desarrollo económico y urbano en el cordón sur-suroeste de la ciudad y ejecutar el Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR Hábitat)—, y a la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) —para realizar intervenciones en situación de emergencia a hogares en villas y realizar censos y relevamientos—. ¹⁴ Se continuó en 2010 con el

¹⁰ Comisión Municipal de la Vivienda (CMV).

¹¹ El financiamiento de los programas pasó de 56 millones de pesos en 1997 a 333 millones de pesos en 2007.

¹² Órgano de aplicación de la política habitacional local.

¹³ Ejecuta los programas: de Regularización, Integración y Transformación de Villas y NHT (PRIT); de Rehabilitación de Conjuntos Urbanos; Colonia Sola; de Rehabilitación de los conventillos de La Boca; Mejor Vivir; de Autogestión de la Vivienda; la operatoria individual de la ley 341; Vivienda con Ahorro Previo; Primera Casa B. A. y Mi Primera Casa; y Vivienda Porteña.

¹⁴ Estas actividades son ejecutadas a través del Programa de Intervención Social en Villas de emergencia y NHT, creado a instancias del ejecutivo local.

pasaje del ivc al Ministerio de Desarrollo Urbano de la Unidad Ejecutora de la Ex AU3 que atiende la problemática habitacional de la población del sector 4 de dicha traza e impulsa políticas de rehabilitación urbana en la zona. Por último, en 2011 se creó la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social, compuesta por dos áreas,¹⁵ en la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico. A esto se suma la intervención del Ministerio de Desarrollo Social,¹⁶ que venía tomando parte en la política de emergencia habitacional desde gestiones anteriores.

En materia presupuestaria el trienio 2007-2009 también fue un periodo crítico. A partir de 2010, los fondos destinados a los programas se incrementaron en términos absolutos, pero su ritmo de crecimiento estuvo por debajo del índice de inflación, lo cual implicó una reducción del presupuesto real, a lo que se suma la subejecución presupuestaria desde 2009 hasta 2013. En 2014, el presupuesto habitacional sufre una nueva reducción en términos absolutos de 100 millones de pesos, para el proyectado, respecto de 2013.

Caracterización general de los programas habitacionales del periodo 2008-2013

Desde el punto de vista de su objeto de intervención, los actuales programas de la política habitacional de la ciudad incluyen operatorias orientadas a: 1. la rehabilitación del patrimonio construido; 2. la producción de vivienda nueva; 3. financiar la demanda a través de la asignación de créditos; y 4. atender la emergencia habitacional.

¹⁵ La Dirección de Hábitat, dedicada a la puesta en valor del espacio público en las villas y la Dirección de Inclusión Social, orientada al “fortalecimiento de las capacidades humanas” de los habitantes de los barrios. Esta última en la actualidad ejecuta el Programa de Mejoramiento de Villas, dedicado a la realización de mejoras en el espacio público (pintura de fachadas, rehabilitación del espacio recreativo).

¹⁶ A través de la Dirección General de Atención Inmediata ejecuta los programas: Asistencia sociohabitacional (que incluye el Programa de Hoteles y Vivienda Transitoria), Asistencia a Familias de Alta Vulnerabilidad Social (que otorga subsidios a familias en situación de calle o que fueron desalojadas), Asistencia Integral a los Sin Techo (que administra el sistema de paradores de la ciudad), y Asistencia Inmediata ante la Emergencia Social (que involucra el Programa Bs.As. Presente —BAP—).

Los programas sectoriales de villas: 17 el PRIT, 18 el PROSUR 19, el Programa de Intervención Social y la relocalización de villas en el marco del saneamiento de la cuenca

En la actualidad, la política sectorial de villas se compone por el PRIT, el PROSUR Hábitat y el Programa de Intervención Social en Villas de Emergencia. Tanto el PRIT como el PROSUR son operatorias de regularización urbana y dominial. La finalidad del Programa de Intervención Social, en cambio, es prestar asistencia en casos de emergencia.

El PRIT está bajo la órbita del IVC, el PROSUR bajo la CBAS y el Programa de Intervención Social en Villas de Emergencia y NHT bajo la UGIS. Esta fragmentación administrativa encuentra un fundamento territorial: sólo la villa 31-31bis quedó bajo la jurisdicción del PRIT, mientras que las restantes pasaron a la órbita del PROSUR Hábitat.

En el caso de los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU), fueron excluidos de los programas de radicación y urbanización (Rodríguez, 2010 y Rodríguez y Di Virgilio, 2011), en un marco donde cada vez más presentan características urbanas similares a las villas tradicionales. Si bien a través de instancias judiciales, diversas organizaciones y vecinos de algunos de estos barrios lograron frenar situaciones de desalojos, para con ello reivindicar el derecho a ser incorporados en el marco de la Ley 148 para su urbanización; hasta el momento esta demanda sigue siendo un punto pendiente sin respuesta positiva por parte del poder estatal. Asimismo, el retraso histórico que venían sufriendo los procesos de radicación motivó que diferentes organizaciones de villas impulsaran normativas específicas en la Legislatura.

A través del PRIT el IVC desarrolló entre 2003 y 2007 intervenciones de ordenamiento parcelario y regularización del trazado urbano en villas. Esto involucró procesos de esponjamiento, y la apertura y pavimentación de calles. También se realizaron obras de infraestructura de servicios y de construcción de vivienda nueva (Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara, 2010).

¹⁷ Consideramos a las villas parte del patrimonio urbano existente de la CABA autoproducido por la población.

¹⁸ Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT).

¹⁹ Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR).

A partir de 2008, las intervenciones orientadas a realizar transformaciones estructurales en el hábitat se minimizan e incluso tienden a desaparecer. El PRIT comenzó a atravesar un proceso de ahogo financiero. El PROSUR carece de sustentabilidad financiera, lo que lo obliga a avanzar a través de intervenciones puntuales y coyunturales. En este marco se creó el Programa de Intervención Social en Villas de Emergencia y NHT en la órbita de la UGIS, que comenzó a dar un tratamiento “de emergencia” a situaciones originadas en problemáticas estructurales, como cortes de energía, falta de agua potable, desborde de cloacas (Arqueros Mejica y Canestraro, 2011). Simultáneamente, cobran peso iniciativas orientadas a la pintura de los frentes de algunas casas, la ampliación y rehabilitación de algunos comedores comunitarios, y la construcción y mejoramiento de equipamiento recreativo. En menor medida, se completan las aperturas de calles iniciadas en la gestión anterior y se repavimentan calles y pasillos.

A partir del año 2010, el PROSUR comienza a priorizar los procesos de regularización dominial. Se destaca el inicio de la regularización en algunas villas de la comuna 8 de la ciudad. Para regularizar las villas el ejecutivo local impulsó leyes específicas, que (re)flexibilizan las regulaciones urbanas establecidas en el distrito U31²⁰ y desvinculan el proceso de regularización dominial del de regularización urbana (Arqueros Mejica, 2013).

El controversial rumbo que adoptó la política de villas se agravó con algunas de las intervenciones desarrolladas por el Plan de saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, implementado y ejecutado por el gobierno local. El plan promueve la relocalización de las familias del Camino de Sirga con el espíritu de facilitar el acceso a la vivienda digna y frenar la situación de riesgo en la que se encuentran por estar expuestas a la contaminación ambiental. Sin embargo, buena parte de las relocalizaciones implicaron el traslado de las familias a conjuntos habitacionales de la comuna 8, lejos de su emplazamiento de

²⁰ El distrito U31 fue creado en 1991 mediante Ordenanza 44.873. Ésta flexibiliza las regulaciones urbanas para el caso de las villas y define las formas y procedimientos para avanzar en la regularización dominial (Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara, 2010). Estas regulaciones se flexibilizaron aún más en la ley sancionada para impulsar la regularización dominial de la villa 19, en tanto reduce el tamaño mínimo de los terrenos y permite regularizar bajo las figuras de condominio y propiedad horizontal. La regularización se efectúa sobre los terrenos, no sobre las viviendas; con consecuencias concretas. En primer lugar, al focalizarse en el terreno, omite intervenir en situaciones de hacinamiento, emergencia y precariedad edilicia, y en el mercado de alquiler de habitaciones. En segundo lugar, promueve el hacinamiento al reducir los tamaños mínimos y fomentar pequeños englobamientos parcelarios —a través del condominio y la propiedad horizontal— para ajustar los terrenos al mínimo (Arqueros Mejica, 2013).

origen. Siguiendo con el análisis tendencial del presupuesto, durante la gestión Ibarra-Telerman, el PRIT²¹ fue el que tuvo mayor peso en materia habitacional. Su presupuesto no sólo se vio incrementado año tras año y tuvo buenos niveles de ejecución, sino que además fue significativamente mayor al resto de los programas (el nivel de ejecución fue en aumento pasando del 58.4% en 2005 a 81.7% en 2006 y a 92.1% en 2007). Esta tendencia se revierte durante la gestión Macri, cuando el presupuesto desciende abruptamente pasando de 130 millones en 2007 a tan solo 3 millones en 2013, pero aumenta la asignación el recién creado programa de Intervención Social en Villas de Emergencia y NHT, orientado a la “emergencia”. El contraste entre las asignaciones presupuestarias de ambos programas muestra que la problemática villera dejó de ser atendida a través de intervenciones de mejoramiento del hábitat y comenzó a ser tratada como una situación excepcional de emergencia.

Operatorias orientadas a la rehabilitación del patrimonio construido: el Programa de Rehabilitación de Conjuntos Habitacionales, el Programa Colonia Sola y el Programa de Rehabilitación de conventillos de La Boca

El Programa de Rehabilitación de Conjuntos Urbanos cobró fuerza a partir del año 2000.²² La operatoria abarca un total de 10 conjuntos del IVC que presentan fallas estructurales y constructivos e irregularidades en el dominio de las viviendas y en los reglamentos de copropiedad y administración. Estos barrios están afectados además al Programa de Asistencia Integral a Consorcios —que tiene por objeto facilitar la conformación de consorcios— y al Programa de Regularización Dominial, que promueve la titulación de las viviendas (Raspall, 2012).

En el periodo 2005-2007, las intervenciones se orientaron a la atención de fallas estructurales y constructivas en los conjuntos Piedrabuena, Soldati y General Savio. A partir del 2008, el presupuesto para la rehabilitación comenzó a incrementarse notablemente, hasta llegar a constituirse en la operatoria de mayor peso ejecutada por el IVC entre los años 2011 y 2013 (con presupuestos de \$153 184 539 y \$194 455 086 respectivamente), extendió el número de conjuntos que tratar pero con intervenciones aisladas como el mejoramiento

²¹ Este último reemplazó la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tras ser destituido mediante juicio político en marzo 2006.

²² Con la sanción de la Ley 177/99.

de fachadas e iluminación de espacios comunes y públicos. En 2011 se comenzó a impulsar la regularización dominial de los conjuntos, a través de la ley 3.902/11 y el decreto reglamentario 512/12. Tal como ocurrió en el caso de las villas de la comuna 8, esta ley flexibiliza los criterios fijados en la normativa preexistente²³ desvinculando el proceso de mejoramiento del hábitat del de regularización dominial.

El Programa Conjunto de Viviendas Colonia Sola se creó en 2000 a través de la Ley 459, para la rehabilitación integral del conjunto y la normalización del proceso de venta a la Mutual Colonia Sola. Su presupuesto fue históricamente bajo —a veces nulo— y sus niveles de ejecución variaron entre 100 por ciento y 0 por ciento. En el año 2009 se ejecutó el 0% y en el 2013 no tuvo partida presupuestaria, mientras que en los años 2010 y 2012 se ejecutó el 100% con presupuestos bajos; \$2 819 773 y \$126 750 respectivamente. En 2006 se inició el trámite de normalización del proceso de venta, a través de la suscripción de la escritura traslativa del dominio entre la Mutual y el Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE) —que era el propietario del conjunto—. El proceso de rehabilitación comenzó en 2010, cuando el Juzgado No. 12 liberó una medida cautelar y realizó una intimación al IVC en el marco del recurso de amparo iniciado por los habitantes del conjunto. En 2012 un diagnóstico realizado por el IVC informaba que las condiciones edilicias y de infraestructura eran deficitarias, además con riesgo estructural.

El Programa de Rehabilitación del Hábitat de La Boca se originó al principio de los noventa, orientado al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los conventillos y la revalorización del hábitat y la arquitectura popular como patrimonio histórico y cultural de la ciudad. Hacia 2013, comprendía a una población de 324 familias: 101 en las obras terminadas y entregadas, 162 en las que resta intervenir 62 en los hogares de tránsito; es decir, queda por resolver la situación de 223 familias del programa. En 2009, el programa se encontraba paralizado (Guevara, 2012). Su presupuesto hasta 2010 fue más bien bajo y sufrió subejecuciones. En el año 2008 se había ejecutado el 84.6% (con un presupuesto vigente de \$2 315 534 mientras que al 2009 el porcentaje fue 5.8% (un presupuesto vigente de \$8 679 113) y recién se incrementó luego de que Defensoría del Pueblo interpuso un recurso de amparo en la justicia. Sin

²³ Ley 177.

embargo, a la fecha, el IVC rehabilitó sólo 1 de los 9 conventillos comprometidos, lo que da cuenta de que se llevan 30 años de proceso inconcluso de esta acción operatoria.

Programas de ejecución de vivienda nueva: el programa de Autogestión de la Vivienda, los programas convencionales de construcción de vivienda “llave en mano”, el programa Viví en tu Casa y la operatoria de la Ex AU3

En la década del 2000, la construcción de vivienda nueva en la ciudad se ejecutó a través del Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV) (Ley 341) y del Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV).

Estos programas presentan grandes diferencias. El PFCV es una acción operatoria diseñada y financiada por el Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal de la Nación, y ejecutada en la ciudad por el IVC en el marco de la operatoria “Mejor Vivir” y “Viví en tu casa”. El PFCV propone la construcción de conjuntos de viviendas para atender el déficit bajo la modalidad “llave en mano”, con esquemas de ejecución privado-empresariales. En cambio, el PAV cuenta con el mismo objetivo pero se ejecuta con estructura autogestionaria. Las organizaciones administran los recursos en su carácter de destinatario colectivo del crédito y participan de todas las etapas del proyecto en el marco de modelos de gestión cooperativos, incluido definir quién ejecuta las obras. Ambos programas promueven la construcción de vivienda, pero sólo el PAV financia la compra de suelo. En el PFCV el suelo debe ser cedido por la ciudad o adquirido por las empresas adjudicatarias de las obras, lo que motivó que los conjuntos se localizaran preferentemente en el suroeste de la ciudad, en donde el precio del suelo es más bajo (Ostuni, 2010). Los conjuntos construidos a través del PAV, en cambio, se localizaron en áreas centrales (Zapata, 2012).

La ejecución de los fondos del PFCV a través del “Viví en tu Casa” —en el nivel local— fue tradicionalmente baja. En 2007 del presupuesto total se encontraba vigente poco más de la tercera parte. De las 31 obras proyectadas sólo se habían iniciado 13 (Ostuni, 2010). Desde 2008 a la actualidad, se entregaron 226 viviendas y 76 cocheras en el conjunto²⁴ “Parque Avellaneda”.

²⁴ Las unidades fueron asignadas a la Coop. 23 de Mayo (de empleados de la legislatura), la Coop. Río Iguazú (de prefectura), la Coop. de consumo y vivienda Cosquín, y el sindicato Sutecha.

En ejecución hay 884 viviendas más, 226 en este conjunto, 438 en “Casa Amarilla”²⁵ y 220 en “Torres de Lugano” (localizado en Villa Riachuelo), de las cuales 25 ya fueron otorgadas.²⁶

Una tendencia similar siguió la operatoria “Mejor Vivir”, también financiada con fondos del Plan Federal. Este programa se orienta a la recuperación del patrimonio construido, a través del otorgamiento de créditos de hasta 23 600 pesos por vivienda.²⁷ El presupuesto vigente de la operatoria se ha caracterizado por ser bajo y por sufrir constantes subejecuciones.

En los primeros años de implementación del PAV, 110 cooperativas lograron comprar terrenos en CABA: 41 de ellas ya iniciaron la ejecución de sus obras, 24 ya finalizaron sus construcciones (767 familias ya están ocupando estas unidades) y el resto aún espera poder iniciar obra. En el año 2006 comienzan a denegarse las solicitudes de ingreso al Programa y en 2007 se intenta ahogarlo financieramente. En 2008 se consolida la tendencia con el cierre total del registro de cooperativas, aunque comienza a recuperarse presupuestariamente —al 2008 se ejecuta el 92.6% sobre un presupuesto de \$62 581 318 pesos—, esto no implicó una ampliación de la operatoria. Sin embargo, la ejecución de los fondos fue poco más de la mitad del total asignado. Como consecuencia de este proceso y ante la falta de regulación de los valores del suelo se reduce la cantidad de inmuebles escriturados (desde 2008 el programa ya no compra nuevas tierras) y se retrasan los inicios de obra. La productividad del programa pasó de 354 viviendas entre 2004 y 2007, a tan sólo 170 entre 2008 y 2012 (Zapata, 2012).

La particularidad que asume el PAV es que las experiencias concretadas de autogestión demostraron mejores resultados que otras obras desarrolladas en paralelo por el IVC. Además de involucrar altos niveles de participación social, este programa logró demostrar una eficientización de los gastos estatales; mejor calidad constructiva y revalorización de la estética; y una localización en plena centralidad con accesibilidad a infraestructura sociourbana de calidad, que rompió con la dinámica de segregación urbana de las políticas habitacionales para los sectores de menores recursos (Zapata, 2012).

²⁵ Cabe señalar que la construcción de este conjunto del barrio de La Boca se inició en 2010, luego de una fuerte disputa judicial entre la Asociación Civil Casa Amarilla y el Gobierno Macri.

²⁶ Las adjudicaciones de estas unidades fueron desafectadas de este programa y actualmente están siendo asignadas a demanda general mediante el Programa Mi Primera Casa BA.

²⁷ El crédito no tiene intereses ni ajustes por inflación y puede ser devuelto en cuotas en un plazo de hasta 30 años.

El Programa de Recuperación de la Traza de la ex AU3 se originó en el 2000 a través de la ley 324. La localización de la traza —en uno de los barrios más caros y paquetes de la ciudad— ha incidido en el lento avance de la operatoria así como en la sanción de normativas que permitieron realizar desalojos.²⁸ El presupuesto del programa fue tradicionalmente modesto al punto de anularse por completo en 2009. Esta medida fue adoptada en un contexto en el que el suelo de la traza era disputado por el ejecutivo local para el impulso de desarrollos inmobiliarios y la sanción de la Ley 3.396/09, que dispuso la creación de un fondo conformado con los ingresos provenientes de la venta de terrenos de la misma traza para desarrollos inmobiliarios en la zona. En 2008, la gestión de gobierno enfatizó la ejecución del proyecto del Barrio Parque Donado Holmberg, destinado a sectores ABC1,²⁹ con un fuerte tinte de renovación urbana. El importante grado de avance de esta operación contrasta con las escasas y lentas iniciativas orientadas a resolver la situación habitacional de los ocupantes de la traza. En el marco de un polémico acuerdo que permite al GCBA la venta de terrenos públicos a empresas inmobiliarias con la condición de que se radiquen algunas de las familias de la traza, el presupuesto se incrementa, aunque no sustantivamente.

Una lectura de corte de estos programas muestra que las operatorias que implicaron la movilización activa y participación directa de los afectados en su formulación y, en algunos casos, gestión, fueron precisamente los que resultaron desalentados en la dinámica presupuestaria desde 2008 hasta la actualidad.

Programas de financiamiento de la demanda: Primera Casa B. A., Vivienda con Ahorro Previo, Vivienda Porteña y Ley 341 individual

Estas operatorias promueven el acceso a la vivienda a través del otorgamiento de créditos hipotecarios, pero están dirigidas a diferentes sectores socioeconómicos y cuenta con disímiles objetivos de escala urbana.

La operatoria individual de la Ley 341 está dirigida a sectores de bajos recursos y en situación de emergencia habitacional. Otorga créditos con garantía

²⁸ La ley 1.165/08 estableció una política de subvención del desalojo del sector 5 de la traza.

²⁹ Mediante la Ley 3.396/09 se estipula la urbanización y puesta en valor de una parte del sector 5, la que toma el rectángulo de las calles Holmberg, Av. de los Incas, Donado y Av. Congreso, en donde se alojan todavía unas 412 familias.

hipotecaria para que los beneficiarios accedan a la compra de una vivienda usada y económica. El número de créditos otorgados en el marco del programa fue de 779 entre 2003 y 2007, y descendió a 491 entre 2008 y 2012.

Los programas Primera Casa B.A, Vivienda con Ahorro Previo y Vivienda Porteña están dirigidos a sectores de ingresos medios con capacidad de demostración de ingresos y un ahorro previo de 20 por ciento del valor total de la vivienda por adquirir. El crédito debe utilizarse para vivienda única, familiar y de ocupación permanente. Las tres operatorias fueron iniciativas del ejecutivo local y son implementadas por el IVC —en un rol de captador de la demanda— y el *Banco Ciudad* —de implementación de las operatorias—.

El primero de estos programas está dirigido a destinatarios de entre 18 y 50 años, cuyos ingresos sean equivalentes de 1 a 4 salarios mínimos en el caso de hogares de un solo miembro y de 1 a 5 salarios mínimos en hogares de mayor tamaño. Las tasas de interés oscilan entre 10.5 por ciento el primer año hasta 17.5 por ciento desde el cuarto. La operatoria financia hasta 85 por ciento del valor de venta de la propiedad.³⁰ Las viviendas pueden estar localizadas en la ciudad o a 100 kilómetros de ella. En 2012, la operatoria contaba con 205 adjudicatarios.

Vivienda con Ahorro Previo influye en los precios del suelo de zonas deprimidas de la urbe y ofrece alternativas de vivienda a sectores de ingresos medios pertenecientes a una organización social sin fines de lucro, mutual o sindicato. Los créditos financian hasta 95 por ciento del valor final del inmueble a una tasa de interés de entre 1 por ciento y 4 por ciento del monto total. Su devolución se realiza en cuotas de hasta 30 por ciento de los ingresos familiares, hasta un máximo de 35 años. El IVC aporta la tierra y proyecto de los conjuntos habitacionales y planifica, evalúa, ejecuta y controla el desarrollo del proceso. Las asignaciones presupuestarias se incrementaron a partir de 2008, pero se mantuvieron los niveles de subejecución que lo caracterizaron históricamente. En 2009 se ejecutó el 57.4%, en 2010 el 21,1% y en 2011 el 28,7% (con un presupuesto de \$ 50 926 122, \$114 625 080 y \$156 835 436.00 respectivamente).

El programa Vivienda Porteña facilita el acceso a un crédito a hogares con ingresos demostrables de 4 500 pesos o más. Existen tres opciones de crédito: a) financia 15 por ciento del valor final de la vivienda; b) 25 por ciento del precio de venta a una tasa de 6 por ciento, en este caso el crédito es otorgado por

³⁰ Que puede oscilar entre los 750 000 pesos en los beneficiarios sin hijos y 1 000 000 para aquellos que tengan hijos.

el IVC y el plazo de devolución es de hasta cinco años y, c) 60 por ciento del valor de final a tasa variable, en este caso el crédito es otorgado por el Banco Ciudad y su plazo de devolución es de hasta 20 años. Entre 2010 y 2012 se entregaron un total de 445 viviendas.³¹ El programa se encuentra estancado desde 2012.

Si bien la productividad de las operatorias habitacionales ha sido baja, se observa que los programas orientados a la vivienda nueva mediante el financiamiento de la demanda fueron los que recibieron las mayores asignaciones presupuestarias. Se añadieron nuevos programas a los preexistentes y contaron con un presupuesto mayor que en otros periodos. Se destaca en particular el Programa de Vivienda con Ahorro Previo, cuyo presupuesto de 237 millones es el más alto de 2014. Sin embargo la ejecución de estos presupuestos ha sido baja, lo cual comenzó a revertirse recién a partir de 2012.

Cuadro 1. Estimativo global de producción de vivienda construida y créditos otorgados para compra de vivienda por el IVC. CABA. 2000-2013

Operatorias	Cantidad de viviendas producidas	Cantidad de viviendas en ejecución o por iniciarse
Programas Sueños Compartidos	240	220
Programa de Rehabilitación del Barrio de La Boca	101	78
Programa de Autopista de la Vivienda	767	1 717
Programa Federal de Construcción de Vivienda I y II	251	884
Ley 341-Operatoria Individual	1 270	0
Programa Mi Primera Casa	205	0
Programa Vivienda Porteña	445	0
Total	3 279	2 899

Fuente: Elaboración propia con base en programas habitacionales.

³¹ De ese total, 302 corresponden al proyecto Torres de San Jorge destinado a afiliados de la UOCRA. El sindicato aportó el terreno en donde se emplaza el edificio y su construcción contó con fondos adicionales provenientes del Plan Federal.

Con base en todas las operatorias analizadas hasta ahora, el GCBA produjo 3 279 viviendas desde 2000 hasta 2013; es decir, un promedio de 234 viviendas por año. Cabe señalar que la operatoria de mayor ejecución ha sido aquella sostenida e impulsada en forma directa por sus adjudicatarios organizados, la Ley 341 colectiva.

Los programas orientados a la emergencia habitacional

La Dirección General de Atención Social Inmediata³² brinda programas de subsidios y asistencia orientados a familias en situación de emergencia habitacional y de calle: Asistencia Socio Habitacional; Asistencia a Familias de Alta Vulnerabilidad Social, Asistencia Integral a los Sin Techo y Asistencia Inmediata Ante la Emergencia Social (CEyS, 2013).

El programa de Asistencia Socio Habitacional tiene por objetivo acompañar a familias con problemas habitacionales hasta la obtención de una solución definitiva. Aquí se encuentra la modalidad Vivienda Transitoria que colabora con el alojamiento temporario de las familias mediante el alquiler y mantenimiento del inmueble en el cual transitoriamente residen. En lo que refiere a los hotelados³³ tienen la posibilidad de percibir, por única vez, entre un monto en concepto de subsidio o un crédito hipotecario, con el objeto de contribuir al logro de soluciones habitacionales. Interesa señalar que los ingresos a esta modalidad están vedados desde agosto de 2002 (Ministerio de Hacienda, 2014).

Por su parte, el programa de Asistencia a Familias de Alta Vulnerabilidad Social consiste en otorgar subsidios habitacionales a las familias en situación de calle por un plazo máximo de hasta seis meses o un pago por única vez equivalente al monto de hasta seis cuotas de un subsidio ordinario.

En cuanto al programa Asistencia Integral a los Sin Techo otorga acompañamiento profesional a las personas sin techo de la CABA en torno a las necesidades de alojamiento, alimentación y cuidado sanitario.³⁴ El programa brinda

³² Del Ministerio de Desarrollo Social.

³³ Art. 19 del Decreto No. 895-GCBA/02.

³⁴ La población que se asiste refiere a mujeres y hombres, entre 21 y 60 años, que por razones socioeconómica y/o familiar no se encuentran en condiciones de acceder a una vivienda propia. En el caso de las mujeres se incluye a aquellas que se encuentran con hijos a cargo menores de 18 años. Con respecto a personas con necesidades especiales, el límite de edad es 58 años, también pueden ser padre/madre solos con niños con necesidades especiales.

albergue temporal en hogares propios, hogares bajo convenio con ONG, hogares para personas con necesidades especiales y paradores. Asimismo se realizan actividades de esparcimiento, desarrollo cultural y educativo (CEyS, 2013).

El programa de Asistencia Inmediata ante la Emergencia Social está orientado a atender a grupos familiares o personas solas en situaciones de calle extremas, carentes de alojamiento tanto permanente como provisorio, riesgo social, derechos vulnerados o población en general damnificada por catástrofes y/o desastres que los colocan en situación de vulnerabilidad psicosocial (Ministerio de Hacienda, 2014). Esta atención se canaliza a través del programa Bs. As. Presente (BAP) que funciona con unidades móviles y equipos profesionales en calle, todos los días, las 24 horas, cuyas intervenciones están destinadas a brindar respuesta —orientación, información y asesoramiento sobre servicios sociales— mediante la asistencia y contención de psicólogos y trabajadores sociales. Asimismo, se proveen elementos de imprescindible necesidad, medicamentos y prótesis ortopédicas, según la asistencia profesional y los informes sociales derivados desde la Dirección de Atención Social Inmediata y el Banco de Elementos Ortopédicos. La intervención puede originarse a partir de avisos recibidos en la Línea Gratuita 108 o mediante otros servicios descentralizados. El programa cuenta con dos centros de seguimiento y acompañamiento social. Uno ubicado en La Boca, centrado en brindar cobertura de necesidades básicas a hombres solos mayores de 60 años; ofrece servicios de baño, cena, pernocta y desayuno; y talleres de reinserción sociolaboral ante situaciones de carencia o crisis de las relaciones familiares y de convivencia. El otro centro se encuentra en la Costanera y funciona como el único dispositivo en el que ingresa la familia como tal y comparte un espacio común durante el día (áreas sociales). A las prestaciones de albergue, desayuno y cena se les suma la de atención médica primaria, asistencia social inmediata, talleres de capacitación, actividades formativas y recreativas, y tratamiento profesional orientado a la re-vinculación de las personas (Ministerio de Hacienda, 2014).

Los montos presupuestarios de estos programas aumentaron 233 por ciento desde 2007 hasta 2013 (pasó de \$72 760 571 a \$242 804 321 pesos). En estos años el nivel de ejecución ha sido alto, por encima de 94 por ciento y hacia el cuarto trimestre de 2013 se ejecutó 99.4 por ciento, lo que representa un total de 241 millones (CEyS, 2013). Datos que dan cuenta de una mayor ejecución presupuestaria orientada a resolver la emergencia que a atender la problemática habitacional en materia estructural.

Conclusiones

Si bien es sabido que la problemática habitacional de la CABA es histórica y estructural, en las últimas décadas esta se ha agravado en el marco de la reestructuración neoliberal del modelo de acumulación. El avance del neoliberalismo se plasmó en el nivel territorial a través de la ampliación y profundización de prácticas mercantilizadoras del espacio urbano, que excluyó de su acceso a amplios sectores de la población. Esto se desarrolló en un marcado escenario de crisis habitacional, que se expresó en todos los indicadores de vivienda y en la respuesta estatal que asumió un carácter subsidiario a la mercantilización.

En este marco, podemos reagrupar en cuatro los ejes de política habitacional desplegados en CABA en estos últimos años: 1) aquéllas orientadas a la rehabilitación del patrimonio construido, 2) operatorias cuyo fin fue promover la producción de vivienda, 3) programas de financiamiento a la demanda a través de la asignación de créditos para la compra de vivienda en el mercado, y 4) subsidios orientados a población sin techo y en emergencia habitacional.

En relación con la primera línea de acción, el gobierno local tendió estrategias de “regularización” de la situación de tenencia del dominio del suelo y de la trama urbana en las villas, NHT, y conjuntos de vivienda social deteriorados mediante operatorias *ex post* orientadas. Los NAU, hoteles pensión, ocupaciones de inmuebles no se constituyeron en objeto de política pública, a pesar de su condición de hábitat vulnerable; incluso desde el Estado se impulsaron procesos de desalojos de estas tipologías localizadas en zonas de renovación y/o recualificación urbana. En lo que remite a los programas de rehabilitación de conjuntos y conventillos las contramarchas hicieron que las mejoras se realicen de manera muy lenta y paliativa, sin contemplar las necesidades familiares.

En la segunda línea de acción, el gobierno local produjo obra nueva en escasa proporción con respecto al déficit y con importantes dificultades de ejecución. Asimismo hay que adicionarle la carencia de sustentabilidad financiera de los programas, que redundó en escasa productividad y, en el peor de los casos, paralizaciones de obras.

En la tercera línea de acción, se desplegó un paquete de políticas de financiamiento de la demanda bajo una definición de dinamización económica fuertemente impulsada desde la estatidad. Esto se plasmó mediante la creación de nuevos programas orientados a dar solución al problema habitacional a través de créditos otorgados directamente por el Banco Ciudad y destinados, por tanto, a sectores de cierto nivel adquisitivo. Esta nueva orientación política le asigna

un lugar de privilegio a la mercantilización de la resolución de la problemática habitacional en donde el Estado se limita a jugar un rol de facilitador. Esta facilitación se instrumentó mediante la sanción de normativas (cambio de códigos de edificación, etcétera), la no intervención estatal en la dinámica de valorización del suelo (con efectos restrictivos hacia los sectores populares); y la ejecución de políticas cortoplacistas y paliativas expulsoras de los sectores populares (con impactos de elitización) de la ciudad, que acentuó la disputa por el espacio urbano entre los distintos sectores urbanos.³⁵

En cuanto a la cuarta línea de acción, la modalidad de subsidio orientada a personas en situación de calle y emergencia habitacional no sólo adquiere un carácter paliativo, focalizado y asistencial sino que presupuestariamente presentó mayor nivel de financiamiento y ejecución, tendencia que mostró cómo es pensada la problemática habitacional en el actual gobierno local (lejos de pensar en políticas integrales que resuelvan la problemática de estas familias).

En general, la política habitacional carece de un enfoque de integralidad priorizándose un diseño focal según el tipo habitacional al que estén dirigidas y omitió la dinámica metropolitana en la que está inserta la CABA. Esto puede explicarse, en parte, por el desguazamiento y fragmentación institucional de áreas históricamente encargadas de abordar la problemática habitacional. La reducción de funciones del IVC y su dispersión mediante la creación de nuevas áreas con jerarquías y niveles de autonomía diversa ha dado lugar a intervenciones en materia de vivienda y hábitat sin una coordinación interna, en muchos casos impidiendo un proceder acorde y coherente hacia la comunidad afectada. Asimismo la decreciente inversión en vivienda y la subejecución presupuestaria pasó a adquirir un rol central desde 2007 a la actualidad. Esta dispersión institucional de la problemática de vivienda y uso mercantilizador del presupuesto público aportó —en los últimos años— a un proceso de flexibilización de la política y en una completa falta de complementariedad entre las diversas intervenciones, que abonaron a procesos segregatorios que aumentaron —aún más— las inequidades existentes.

³⁵ No obstante, en algunos casos como en los conventillos y villas de la ciudad el recurso de amparos mediante el proceder de la justicia y el rol desempeñado por la Defensoría del Pueblo como otras entidades contraloras invitan a pensar el rol del ejecutivo en la resolución de la problemática habitacional. La figura de la justicia ante el ejecutivo es un aspecto que considerar ante la vulneración de derechos de quienes residen y habitan la ciudad.

Bibliografía

- ARQUEROS Mejica, S. y M. L. Canestrato. 2011. “Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones, en M. M. Di Virgilio, H. Herzer, G. Merlinsky y M. C. Rodríguez, *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, Buenos Aires: Café de las Ciudades, pp. 39-74.
- ARQUEROS Mejica, S. 2013. “Producción social del hábitat y políticas públicas en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. El caso de Barrio INTA”, tesis de Maestría, Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. 2013. *Diagnóstico Socio-Habitacional de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires: GCBA.
- DI Virgilio, M. M., S. Arqueros Mejica y T. Guevara. 2010. “Veinte años no es nada. Procesos de regularización en villas y asentamientos informales en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, *Revista Ciudad y Territorio* (165), pp. 109-129.
- GUEVARA, T. 2012. “Políticas habitacionales y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de La Boca”, tesis de doctorado, Buenos Aires: FSOC-UBA.
- HARVEY, D. 2007. *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid: Editorial Akal.
- MINISTERIO DE HACIENDA. 2014. *Informe Político de la Jurisdicción 45. Ministerio de Desarrollo Social*, Obtenido de Ministerio de Hacienda del GCBA, en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/presupuesto2013_final/jur45_.
- MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR Y CEYS. 2013. *Programas que atienden la problemática habitacional en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires: Ministerio Público Tutelar.
- OSTUNI, F. 2010. “Políticas habitacionales nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires”, tesis de maestría, Buenos Aires, UBA, Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social, Río de Janeiro, CLACSO.
- RASPALL, T. 2012. *Políticas de mantenimiento, rehabilitación y regularización dominial de los complejos habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires. El surgimiento de la cuestión*. Ponencia presentada en III reunión y III

- Congreso del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Brasil: Río de Janeiro. 15 al 17 de octubre de 2012.
- RODRÍGUEZ, M. C. 2009. *Autogestión, políticas de hábitat y transformación social*, Buenos Aires: Espacio Editorial.
- RODRÍGUEZ, M. F. 2010. “Los desalojos en los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU) de la Ciudad de Buenos Aires. Un estudio de caso del Asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno”, tesis de maestría.
- _____. 2011. “Las formas ‘pobres’ de hacer ciudad: un recorrido histórico sobre las modalidades de hábitat popular y su incidencia en la agenda estatal, *Revista del CCC*, núm. 13, pp. 1-18.
- RODRÍGUEZ, M. C. y M. M. Di Virgilio. 2011. “Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial”, en M. C. Rodríguez y M. M. Di Virgilio, *Calidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*, Buenos Aires: Prometeo Libros, p. 402.
- THEODORE, N., J. Peck y N. Brenner. 2009. “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”, *Revista Temas Sociales*, núm. 66.
- ZAPATA, M. C. 2012. “El programa de autogestión para la vivienda: ¿una política habitacional habilitante del derecho a la vivienda y a la ciudad?”, tesis de maestría, Buenos Aires: FSOC-UBA.

Sistemas locales de registro de demanda habitacional y formulación de políticas habitacionales en municipios argentinos: caracterización y relaciones

Daniela Mariana Gargantini* y Carolina Merarí Nuevas**

Introducción

El presente estudio recoge los resultados de la Encuesta Nacional 2014 sobre los Sistemas de registro de la demanda habitacional y el desarrollo de políticas locales de hábitat, realizada bajo convenio de cooperación académica entre el Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE), unidad ejecutora de CONICET especializada en hábitat, y la Secretaría de Asuntos Municipales (SAM) del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación (Argentina).

La investigación responde al objetivo de proponer pautas operativas y de gestión que viabilicen una política sociohabitacional local transformadora, a fin de contribuir en el mejoramiento de la capacidad de los municipios frente a las problemáticas habitacionales que deben solucionar.

* Investigadora del Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE-CONICET) y profesora titular de la Universidad Católica de Córdoba (Argentina).

** Alumna pasante del Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE-CONICET) y por la Universidad Nacional de Villa María (Córdoba, Argentina).

El presente estudio parte de considerar que el diagnóstico —como fase inicial del diseño de toda política pública— resulta clave para un estado que busca satisfacer necesidades de una sociedad, dado que el mismo permite identificar las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos para convertirlos en alternativas de acción posibles (Graglia, 2004).

Siguiendo el proceso de políticas públicas adaptado de Jones (1984) y de Meny y Thoening (1992), el diagnóstico incluye tanto la identificación del problema como la formulación de una solución, de allí que estudiar los sistemas de registro de demandas y el tipo de políticas desarrolladas resulta estratégico, dada su estrecha vinculación con el nivel de pertinencia de las líneas de acción que se ejecuten.

Su importancia se evidencia en la consideración de que “la imprevisión (no se diagnostica) como la ceguera (se diagnostica sin estudios) son fallas de esta fase inicial del diseño de políticas públicas que impiden la satisfacción social, alejan la calidad de vida deseada y el consiguiente consenso sectorial y ciudadano” [...] Así muchas políticas fracasan porque no se sabe cuáles son las necesidades a satisfacer y el o los problemas por resolver. Se debate sobre alternativas de solución o de satisfacción sin saber respecto a qué problema o necesidad” específica (Graglia, 2004: 74).

En el nivel habitacional son variados los estudios que ponen de manifiesto que existe un desfase entre las reales necesidades habitacionales de la población y la naturaleza de las políticas y programas implementados para satisfacerlas (Habitar Argentina, 2013; Fernández Wagner, 2006; Gargantini, 2013).

Históricamente enfocados a simples tareas administrativas y con escasa capacidad de obtención y manejo de recursos propios con su consecuente pérdida de autonomía, los municipios argentinos suelen aplicar programas de niveles superiores, adaptando sus intervenciones a dichas posibilidades antes que gestionando y articulando en el territorio programas y proyectos conforme a las necesidades reales. Esto repercute en el impacto y eficacia de las mismas políticas, dado que se perpetúan problemas porque no se dispone de líneas políticas que se adapten o respondan a ellos.

Dicho desfase, según la hipótesis inicial que esta investigación sostiene, se ve aún más acentuado debido a la falta de sistemas de registro de la demanda, abarcativos, integrales y dinámicos. De allí la importancia de estudiar y optimizar los sistemas municipales de registro de necesidades (demanda), a fin de mejorar la adecuación de las líneas habitacionales que se propongan en el nivel local.

La demanda habitacional no satisfecha

“Si consideramos la situación habitacional en el nivel nacional (INDEC, 2010), la situación habitacional argentina se caracteriza por un abultado déficit que se mantiene porcentualmente a lo largo de las décadas (26.1 por ciento para el 2001 y 28.4 por ciento para el 2010), el cual se encuentra vinculado al mejoramiento habitacional más que a la necesidad de construcción de viviendas nuevas” (Gargantini, 2013: 29).

Se suman a esta situación los hogares que presentan inseguridad en la tenencia de la vivienda que habitan;¹ la creciente relación ingreso-costo de construcción;² las repetitivas modalidades de construcción masiva, por empresa, bajo licitación y llave en mano que impiden capitalizar los recursos y capacidades de la población demandante; el incremento del valor de suelo urbano;³ el volumen abultado de viviendas deshabitadas⁴ y la carencia de asistencia técnica a los esfuerzos personales por parte del estado, que junto a otras situaciones complejizan la problemática habitacional por atender.

Sin embargo, aun cuando las políticas implementadas han introducido en la última década nuevas líneas vinculadas al mejoramiento barrial y habitacional, la mayoría de los fondos y programas que se ejecutan siguen apuntando

¹ Según datos del Censo 2010 (INDEC, 2010) 13.42 por ciento de los hogares presentan situaciones ilegales en la tenencia de la vivienda que habitan.

² A modo de ejemplo de esta situación, al 2010 “la relación ingreso de hogar/costo del metro cuadrado de construcción en Córdoba capital era de 1.91m². Al 2011 dicha relación era de 1.86 m², lo que pone de manifiesto una disminución anual constante de la capacidad económica de un hogar medio para construir. Según registros efectuados, esta tendencia se manifiesta hasta el 2012, volviendo a recuperar la relación alcanzada en el 2010 durante el año 2013” (Gargantini *et al.*, 2014: 62).

³ Una comparación relevamiento de precios en Córdoba capital, realizada por el periódico local La Voz del Interior entre el mes de febrero del 2013, comparado con el mismo chequeo hecho en noviembre de 2007 indica que el valor de los terrenos dentro del anillo de la Circunvalación subió, en promedio, alrededor del 50 por ciento; o sea, 10 por ciento por año. Aún así, hay zonas donde el alza fue superior a 70 por ciento y, en algunos casos específicos, de 100 por ciento (Dávila, 2013). Otros estudios indican que el precio promedio del suelo se quintuplicó desde 2003 en la mayoría de las ciudades del país (Baer, 2011).

⁴ En términos cuantitativos, si bien el censo 2010 (INDEC, 2010) arrojó que la construcción de nuevas viviendas (14.9 por ciento) superó el crecimiento de la población (10.6 por ciento), sobre un total de 13.8 millones de viviendas, 2.5 millones (18 por ciento) están deshabitadas. Estos datos estarían indicando que se construye pero no necesariamente para atender al déficit, sino como fondo de inversión y protección de ahorros particulares.

a la construcción de viviendas nuevas,⁵ desconociendo el variado abanico de necesidades que desde una comprensión integral de la problemática habitacional pueden reconocerse.

Unido a ello, las bases de datos sobre las que se sustentan los diagnósticos a partir de los cuales se diseñan las políticas habitacionales en el país [censos nacionales y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)] y los límites que presentan vinculadas a su periodicidad y a sus bases conceptuales⁶ resultan también deficitarias.

Precisiones metodológicas del estudio

La metodología desarrollada para este estudio se estructuró en torno a un instrumento base de relevamiento de las características de los sistemas de registro de la demanda habitacional y los proyectos habitacionales propios de cada municipio.

Dicha metodología se basó en un sistema de indicadores⁷ que se explicitan en el cuadro 1, sustentados en el marco teórico y metodológico propuesto por el Índice de Gestión Local del Hábitat (Gargantini, 2013) y los antecedentes de

⁵ Según la Comisión Nacional de Viviendas y otras fuentes específicas (Comisión Nacional de Viviendas, hasta 2008 y Auditorías, Dirección de Control de Gestión del FONAVI-SSDUyV 2009-2011), las viviendas ejecutadas en el periodo 1992-2001 ascendieron a 40 114 viviendas y las otras soluciones habitacionales fueron sólo 5 600. Para el periodo 2002-2010 las viviendas construidas fueron 35 967 mientras que aumentaron las otras soluciones a 16 359. Si bien esta relación mejoró la cantidad de otras soluciones, lo hizo sólo en términos proporcionales, dado que los mayores porcentajes del presupuesto (91 por ciento del presupuesto asignado a vivienda al 2013) continuaron siendo destinadas a la producción tradicional de viviendas, incluso contradiciendo los datos censales relacionados a la demanda vigente (Fuente: Planes de Vivienda a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda-Presupuesto 2012 y 2013 en Habitar Argentina).

⁶ Los censos nacionales se realizan cada 10 años y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) como encuesta muestral periódica actualiza sólo un número mínimo de variables relacionadas a la vivienda. Junto a ello las nociones de “hogar” y “habitación” no permite visibilizar la magnitud y especificidades de la problemática, y si bien se han incorporado algunos conceptos relacionados con la calidad habitacional y a la disponibilidad de los servicios, se omiten todavía factores de entorno claves para la problemática, como el riesgo ambiental, entre otros (Rodríguez *et al.*, 2011).

⁷ Cuando se hace referencia a un sistema de indicadores, dichos conceptos remiten “al de agregación o ensamble de objetos unidos por alguna forma metódica de interacción o interdependencia, sobre la base de la interconexión. Un sistema es, entonces, un conjunto de elementos que interactúan entre sí en forma metódica, y alude a una forma de vinculación entre elementos (indicadores) y a un contenido íntimamente relacionado (información estadística) La vinculación entre las partes está dada por la búsqueda de un mismo objetivo (Subsecretaría de Asuntos Municipales, 2000).

Cuadro 1. Indicadores para la evaluación de los sistemas locales de registro de la demanda habitacional

A-Caracterización inicial del municipio

A-1. Caracterización nominal y geográfica del municipio.

A-2. Caracterización del área y referente informante.

B-Sistemas de registro de demanda habitacional

B-1. Existencia y ubicación organizacional del sistema de registro local de demanda habitacional.

B-2. Caracterización del tipo de instrumentos empleados para el registro

B-3. Tipo de información solicitada en el sistema de registro local de demanda habitacional.

B-4. Tipo y momento de presentación de evidencias o documentación que respalde lo declarado.

B-5. Consideración de cambios demográficos recientes.

B-6. Tipo de soporte sobre el que se realiza el registro.

B-7. Nivel de actualización y sistematización del registro.

B-8. Pasos necesarios para que la demanda se considere efectivizada.

B-9. Vinculación con otros registros de demanda habitacional.

B-10. Nivel de incidencia de los criterios de registro en la selección de beneficiarios de proyectos o programas habitacionales.

C-Programas o proyectos habitacionales propios

C-1. Desarrollo de proyectos habitacionales propios.

C-2. Necesidades habitacionales atendidas por dichos proyectos.

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional sobre los Sistemas de Registro de la Demanda Habitacional y el Desarrollo de Políticas Locales de Hábitat, 2014, en: Gargantini, Daniela; Nieves, Carolina; Gordo, Diego. *Sistemas de registro de demanda habitacional y políticas locales de hábitat. Informe de resultados de la encuesta nacional 2014*. Córdoba: Asociación Vivienda Económica; Centro Experimental de la Vivienda Económica; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio del Interior y Transporte de la Nación. Secretaría de Asuntos Municipales, 2015. Disponible en: http://www.ceve.org.ar/publicacion_27_sistemas-de-registro-de-demanda-habitacional-y-politicas-locales-de-habitat.php. Consulta: 11 de marzo de 2017.

CEVE en estrategias de identificación y estratificación de la demanda habitacional en municipios (Ferrero *et al.*, 2009 y Basso, 2010).

Así, el abordaje del problema sustantivo que respalda esta investigación (la persistencia de situaciones habitacionales deficitarias) se encuentra asociada al paradigma conceptual del hábitat integral y multiactoral.

De esta manera, la selección, descripción y justificación de indicadores para estudiar los sistemas de registros locales de vivienda, se estructuró a partir de tres niveles de análisis: a) de caracterización inicial del municipio; b) de los sistemas de registro de demanda habitacional por analizar, y c) de análisis de programas o proyectos habitacionales desarrollados por el municipio o gobierno local.

Los indicadores seleccionados resultan puntos de comparación metodológicamente homogéneos, de relativa facilidad de construcción y comunicación, identificables a partir de información censal y de los datos generados y aportados por los municipios en sus propios registros.

De la misma manera permiten alertar sobre posibles problemas, identificar tendencias y orientar los planes y decisiones hacia mejores prácticas de gestión en materia sociohabitacional. Sus atributos pueden así ser utilizados tanto para examinar registros existentes, o bien transformarse en principios normativos para registros consistentes con un enfoque integral de la gestión local del hábitat.

Operativamente el estudio abarcó las siguientes etapas, desarrolladas desde marzo de 2014 a marzo del 2015. A saber:

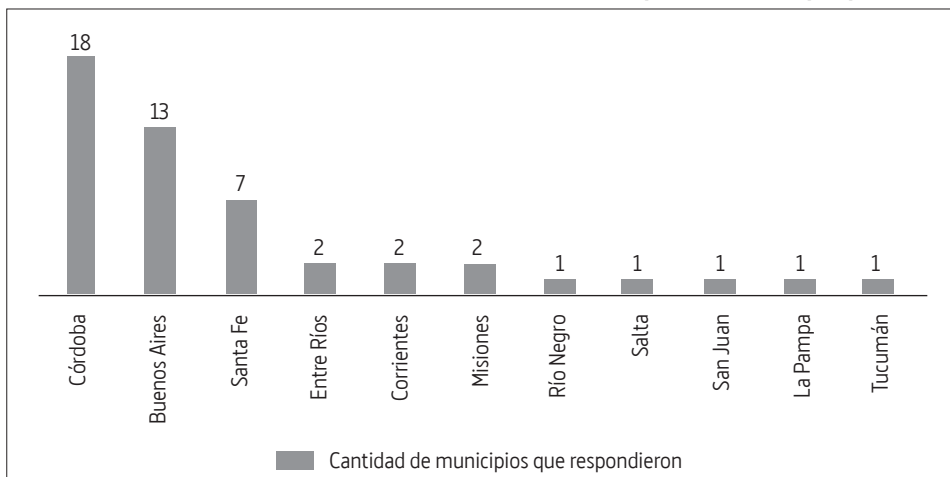
- Discusión y armado de cuestionario de encuesta base sobre registro de demanda y registro del desarrollo de proyectos habitacionales propios.
- Armado de bases de datos unificada común (SAM y CEVE) de municipios y comunas de todo el país.
- Envío, recepción, organización y sistematización de encuestas.
- Determinación de la muestra válida sobre la cual realizar la lectura y el análisis de datos.
- Lectura crítica de datos y redacción de informe síntesis final.
- Publicación y difusión de los resultados obtenidos.

Metodológicamente se constituyó una base de datos inicial de contactos de agentes de áreas municipales/comunales encargadas de la atención de las cuestiones habitacionales en el nivel local del país. A dicha base de contactos se remitió el instrumento de relevamiento (encuesta) bajo formato de encuesta digital en línea.⁸ De los 312 contactos iniciales, la muestra empleada para este

⁸ Herramienta gratuita de software y cuestionarios para crear encuestas online “SurveyMonkey” <https://es.surveymonkey.com/> (página de ingreso web al programa).

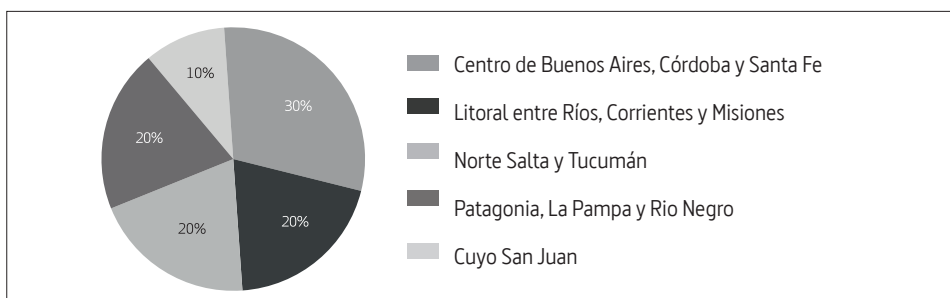
estudio estuvo constituida por aquellas 49 encuestas que fueron respondidas de manera completa por los municipios.⁹

Gráfica 1. Distribución de municipios relevados por provincias



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional sobre sistemas de registro de la demanda habitacional y el desarrollo de políticas locales de hábitat, 2014.

Gráfico 2. Distribución de municipios por regiones del país



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta nacional sobre sistemas de registro de la demanda habitacional y el desarrollo de políticas locales de hábitat, 2014.

⁹ La depuración de la muestra implicó unificación y validación de los municipios que respondieron, suprimiendo aquellos que habían ingresado a la encuesta más de una vez, complementando sus datos de caracterización faltantes mediante consultas telefónicas; unificando respuestas bajo un criterio de similitud (como por ejemplo: “discapacidad-enfermedad”); eliminando encuestas sin contenido y aquellas que se contradecían o duplicaban respuestas. Tras esta depuración, la muestra final quedó constituida por 49 encuestas para ser analizadas.

En cuanto a la ubicación geográfica, los municipios que conformaron la muestra pertenecen a 15 provincias de todo el país (gráfica 1), con preponderancia de los ubicados en la región centro del país (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) (gráfica 2).

La Argentina cuenta actualmente con 2 456 municipios¹⁰ (INDEC, 2010), con alta disparidad de población y jerarquía.¹¹ En términos de caracterización de los municipios y dada la inexistencia de un criterio unificado de escalas poblacionales que incorpore a todas las provincias argentinas, se adoptó la siguiente clasificación. A saber:

Cuadro 2. Distribución de municipios de la muestra según clase

Tamaño	Habitantes	Cantidad de municipios de la muestra	Porcentaje
Comunas/parajes	0 a 1.000	2	4%
Pequeño	De 1.001 a 10.000	12	25%
Mediano	De 10.001 a 100.000	25	51%
Grande	Más de 100.001	10	20%

Fuente: Elaboración propia con base en datos INDEC-Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (procesado con Redatam+SP, CEPAL/CELADE) y García (2000), Sistema básico de indicadores municipales.

En relación con el total del país, la muestra sobre la cual se trabajó para este estudio presenta una mayor proporción de respuestas de municipios intermedios y pequeños por sobre las otras clases. Esto se debe a que los municipios correspondientes a las clases Paraje/Comuna y Pequeños, aun siendo mayoría en el país, carecen de estructuras de referencia en materia urbano-habitacional a las cuales sea posible identificar y contactar.

¹⁰ Según INDEC 2010, Argentina cuenta con 2 456 municipios (Fuente: Redatam+SP, CEPAL/CELADE, diciembre del 2014).

¹¹ En cuanto a la definición de categorías de municipios, la opción mayoritaria es la que establece tres categorías de municipios más una forma de gobierno sin jerarquía municipal, generalmente denominada comuna o comisión de fomento, determinadas a partir de parámetros poblacionales establecidos por las cartas orgánicas de cada provincia y otras condiciones anexas como la autodeterminación o representación política.

Más allá de ello, la muestra relevada resulta significativa dado que “se verifica una paulatina concentración de todos los tipos de precariedades en los centros no metropolitanos”.¹²

Así, la crisis socio-habitacional hace sentir su mayor peso no en las grandes ciudades, sino en las intermedias, que poseen el atractivo de ser, en general, ciudades competitivas con posibilidades de inserción económica. Estas ciudades “están teniendo una influencia cada vez mayor no solamente en la sociedad sino también en la economía de los países de América Latina y, al mismo tiempo, carecen de instrumentos de gestión, mientras se producen procesos de democratización y descentralización estatal” (Herzer y Pérez, 1999).

Además, sobre la base de los últimos datos censales disponibles (INDEC, 2010) los centros urbanos que contienen más de 100 000 habitantes y las ciudades de hasta 50 000 han aumentado en número y en proporción poblacional, pues contienen a las ciudades que experimentaron mayor crecimiento intercensal” (Gargantini, 2013: 46).

Para los análisis de este estudio, se tomaron como clases sólo las siguientes: “pequeños”, “medianos” y “grandes”, incorporando a los dos municipios de “comunas/parajes” relevados (Sinsacate y Villa Gutiérrez) dentro de la categorización de municipios pequeños.

Método de evaluación

El método de evaluación propuesto consiste en la generación de un número índice a partir del análisis de los datos recabados sólo en el nivel B, denominado Índice de calidad de sistemas locales de registros de demandas habitacionales.

Los valores relevados en el nivel C sirven para la definición de un segundo índice (Índice de diversificación de políticas habitacionales), sólo utilizable posteriormente para establecer relaciones entre la calidad de los sistemas de

¹² “Si a comienzos de la década del noventa 38 por ciento de los hogares pobres latinoamericanos eran metropolitanos, hoy lo son 29 por ciento del total. Por el contrario, la pobreza urbana no metropolitana, que era antes del 62 por ciento, hoy llega a 71 por ciento del total de hogares pobres de los países en su conjunto. La tendencia parece ser entonces una agudización de la pobreza urbana en las ciudades no metropolitanas” (Mac Donald, 2004).

registros de demandas en el nivel local (Nivel B) y el grado de diversificación y pertinencia de las políticas habitacionales municipales (Nivel C).

El Índice de calidad del sistema local de registro de la demanda habitacional de cada municipio se alcanza asignando valores entre 0 y 1 a cada indicador definido en el nivel B. La suma de los valores establecidos oscilará entre 0 y 41, constituyéndose en el número índice de calidad para el municipio en cuestión. De esta manera, los municipios que más se acerquen al mayor valor serán los que cuenten con mejores y más abarcativos sistemas de registro de la demanda.

La metodología de evaluación permite así constatar los aspectos de los sistemas locales de registro que necesitan ser fortalecidos.

Por su parte, la suma de los puntos que cada municipio alcance en el nivel C (Proyectos habitacionales propios) es el reflejo del Índice de diversificación de políticas habitacionales. Éste le otorga un punto a las necesidades tradicionalmente consideradas (vivienda nueva, acceso a infraestructura y equipamiento); dos puntos a las opciones que avanzan hacia abordajes más superadores (mejoramiento y ampliación de viviendas); y tres puntos a las necesidades frecuentemente no atendidas aun cuando componen el déficit con nivel de impacto considerable (opciones restantes que figuran en el listado de la encuesta). Cuanto mayor sea el valor que se obtenga (máximo valor 19 puntos), mayor es el nivel de diversificación de políticas habitacionales en términos de diseño e implementación de acciones complementarias a la producción tradicional de viviendas.

Análisis de los registros locales de demanda habitacional y su relación con los proyectos habitacionales propios

Desde el marco conceptual y metodológico descrito, el estudio permitió especificar que con relación a los sistemas locales de registro de la demanda habitacional:

- La mayoría de los municipios entrevistados (71 por ciento) posee un sistema de registro de la demanda habitacional propio, siendo los municipios medianos y los pequeños, así como los ubicados en las regiones centro y litoral del país, los que destacan en cuanto a contar con ellos.
- Existe una tendencia inicial a considerar el acceso a la vivienda como mera incumbencia de la obra pública. Sin embargo, aquellos municipios

que poseen sistemas locales de registro los poseen asentados predominantemente en áreas específicas vinculadas al hábitat [Direcciones de Hábitat, Tierra y Vivienda, Derechos Vulnerados o Desarrollo social (39 por ciento)]. Esto pone en evidencia que existe una relación estrecha entre el nivel de desarrollo organizacional de áreas particulares enfocadas a atender las problemáticas habitacionales de manera más integral y la naturaleza de los instrumentos o metodologías empleados. De la misma manera se puede constatar que los municipios pequeños presentan inserciones en áreas más centralizadas (Secretarías de Gobierno Municipal o de Obras y Servicios Públicos y Privados), los municipios medianos presentan inserciones más vinculadas a funciones tradicionales (Obras y Servicios Públicos y Desarrollo Social) y los grandes encuentran asentados sus sistemas de registro en áreas particularmente enfocadas a las problemáticas habitacionales, reforzando la tendencia de inserción organizacional arriba descrita. En el nivel regional si bien se mantiene la preeminencia de ámbitos de inserción relacionados a las Secretarías de Obras y Servicios Públicos, los municipios de la región centro y los del litoral son los que mayor desarrollo organizacional presentan en cuanto a la presencia e inserción de los sistemas de registro en áreas específicas de hábitat y vivienda.

- El 76 por ciento de los municipios relevados evidenciaron emplear registros propios, mientras que 24 por ciento restante emplean los pertenecientes a programas provinciales, siendo nula la utilización de instrumentos de registro facilitados por el nivel nacional. Por su parte, los municipios pequeños y medianos utilizan formularios propios, mientras que los grandes remiten a formularios provinciales. En términos regionales, existen notables diferencias entre las regiones dado que los municipios patagónicos declaran no utilizar formularios propios, sino eminentemente provinciales. Contrariamente a ellos, los municipios cuyanos y norteños no emplean formularios provinciales, sino sólo propios. Los de la zona centro y litorales utilizan mayoritariamente propios.
- En cuanto al tipo de información solicitada en los registros, se pudo constatar que los ítems vinculados a datos demográficos e identificatorios de los demandantes (nombre, cantidad de miembros, residencia, sexo), datos de ingresos formales, situación de tenencia de la vivienda preexistente, disponibilidad de terreno y su situación de tenencia resultan los que la mayoría de los municipios registran al relevar las demandas habitacionales.

- Mientras tanto datos vinculados al registro de demandas habitacionales específicas, al goce de otros programas sociales y al registro de capacidades (de estudio o constructivas) son generalmente omitidos por la mayoría de los municipios. Variables como la antigüedad de residencia en la localidad, infraestructura en el terreno disponible, ingresos informales y condiciones habitacionales de vivienda previa no figuran como ítems de revelamiento en los sistemas de registro. Así, los datos mayoritariamente solicitados y/o relevados resultan aquellos que se desprenden de un enfoque tradicional de la vivienda. Considerando las clases de municipios, los municipios pequeños —y en términos regionales los de la región centro— reproducen el tipo de información solicitada especificada. En tanto que los medianos y grandes, así como los cuyanos, patagónicos, norteros y litorales avanzan en el registro de ítems más cualitativos.
- Específicamente en cuanto a las condiciones habitacionales preexistentes de los hogares demandantes, la información vinculada al déficit cuantitativo relevada es preponderante por sobre la cualitativa, lo cual podría estar indicando una estrecha vinculación entre el tipo de información habitacional solicitada y la escasa implementación de políticas de mejoramiento en relación con las políticas de viviendas nuevas desarrolladas. Según clases y ubicación regional de municipios hay leves diferencias, pero se mantiene la tendencia mencionada. En todos los casos el hacimiento es una de las variables considerada en su mayoría.
 - Los datos relevados evidenciaron que 82 por ciento de los municipios relevados exigen documentación que avale lo declarado. Sin embargo, gran parte (57.3 por ciento de ellos) la exige al momento de registrar la demanda y el resto (42.7 por ciento) en una segunda instancia. Los municipios medianos, así como los de la zona del litoral y centro son los que se destacan en relación con solicitar fuentes probatorias al registrar la demanda.
 - El 51 por ciento de los municipios considera cambios demográficos recientes, como la inclusión de demandas habitacionales de hogares unipersonales. Este tipo de incorporaciones resultan así recientes, siendo los municipios pequeños los más avanzados en este sentido. La escala poblacional, donde a menor escala mayor conocimiento y cercanía con la población, resultan factores que inciden en la apertura a considerar situaciones especiales.
 - El 57 por ciento de los municipios poseen sus registros en soporte papel, lo cual estaría indicando cierto retraso y pérdida de agilidad en la

actualización, sistematización y utilización multipropósito de los datos que se recaban. Los municipios grandes son los que declaran tener sus bases de datos bajo formato digital.

- El 45 por ciento de los municipios actualizan sus registros de demanda permanentemente, manifestándose que cuando se cuenta con soportes digitales mayor es el nivel de su actualización. Sin embargo, esta vinculación no se verifica en el análisis comparativo por clase de municipios, dado que los municipios pequeños y medianos poseen altos porcentajes de actualización permanente aún con soportes en papel. La escala de la demanda y el conocimiento cercano podrían ser en estos casos factores que incidan en aumentar el nivel de actualización.
- En cuanto a la sistematización, sólo 61 por ciento de los municipios encuestados poseen sistematizados sus registros. Este indicador permite visualizar que aún en formato papel existe una voluntad y capacidad técnica de sistematizar los datos que se van recogiendo. Esta tendencia no estaría vinculada así con el tipo de soporte sobre el que se realiza el registro, sino que preliminarmente estaría asociada a la escala de la demanda y el conocimiento cercano que el municipio posee sobre las situaciones deficitarias que en términos habitacionales padecen los hogares de su localidad.
- En relación con los pasos necesarios para considerar efectivizada la demanda, 33 por ciento de los municipios sólo exige la simple inscripción en el registro. El 67 por ciento restante exigen otros pasos y requerimientos, específicamente un informe socioeconómico. Este requerimiento, si bien resulta un avance en la confiabilidad de las demandas registradas, resulta reduccionista desde una noción integral de gestión local del hábitat, donde otros factores debieran considerarse a la hora de hacer efectivas las demandas. La tendencia detectada se visualiza específicamente en municipios medianos y pequeños, así como en los del litoral, norte y Cuyo.
- El 71 por ciento de los municipios encuestados poseen sus registros desarticulados con los registros de demanda de su provincia de pertenencia. En este aspecto, los municipios medianos, litoraleños y los de región centro presentan mejores niveles de articulación que los demás.
- A la hora de seleccionar beneficiarios de acciones habitacionales, los municipios encuestados declaran que los criterios que mayor incidencia poseen hacen hincapié en el hacinamiento (de hogar en su mayoría), los

recursos formales y la precariedad; antigüedad en la localidad y existencia de vivienda previa. Criterios de corte más cualitativos o vinculados a las capacidades que podrían ser indicativos de programas o proyectos más abarcativos o integrales (capacidades de la población, situación de tenencia, ingresos informales, asignación de otros planes sociales, etcétera) aparecen mencionados pero en una proporción menor, marcando el énfasis de los primeros por sobre estos últimos.

- La disponibilidad de terreno y la consideración de ingresos informales resultan criterios de seguridad que el municipio prioriza dado que resultan demandantes con ciertos bienes previos capaces de aminorar los recursos locales que poner en juego. Y si bien se comparten en términos generales los criterios de selección de beneficiarios para proyectos o programas habitacionales, cada clase de municipios y región prioriza esta selección en función de sus particularidades (escasez de recursos en pequeños; atracción de población en medianos y poca disponibilidad de tierra urbana en grandes).
- En términos generales, los municipios medianos y pequeños, así como los de la región centro y del litoral de la muestra analizada parecerían estar en mejores condiciones para caracterizar las demandas existentes, y delinear en función de ello políticas habitacionales más pertinentes. Contrariamente a lo esperado, los municipios grandes —incluso cuando cuentan con estructura y recursos mayores que las demás clases—, manifiestan cierto retraso en este sentido.
- Por su parte, la utilización de formularios o sistemas de registros propios resulta un factor importante en el avance hacia registros más cualitativos, dado que facilitan una mejor y más pertinente caracterización local de las demandas existentes.

En relación con el análisis de políticas, programas o proyectos locales de hábitat propios; es decir, aquellas líneas de acción en materia habitacional desarrolladas por los municipios independientemente de los programas provinciales o nacionales que hayan podido ejecutarse en el ámbito local, se pudo identificar que:

- El 73 por ciento de los municipios encuestados ha desarrollado durante los últimos dos periodos electorales (8 años), acciones o proyectos habitacionales propios.

- Al respecto, los municipios pequeños y medianos destacan —proporcionalmente— en la ejecución de proyectos propios (78.6 por ciento y 76 por ciento, respectivamente) por sobre los grandes (60 por ciento). Esto podría estar indicando una falta de adecuación de las políticas provinciales y nacionales a las realidades de los municipios pequeños y medianos aun cuando resultan mayoría; una escasa llegada a ellos por razones de inadecuación y/o escaso rédito político en términos poblacionales; y por su parte una gran capacidad de autogestión de proyectos municipales no capitalizada.
- En el nivel regional los municipios de la región centro (84 por ciento), litoral (50 por ciento) y patagónica (50 por ciento) son los que mayores iniciativas propias desarrollan frente a los demás municipios del resto del país.
- En cuanto a las necesidades atendidas por los proyectos habitacionales propios ejecutados, entre los municipios encuestados se mencionaron como prioritarias las relacionadas al acceso a la tierra, a la infraestructura y a la vivienda nueva, seguidas por las iniciativas de regularización dominial, mejoramiento habitacional y acceso al equipamiento comunitario. A excepción de la vivienda nueva, la mayoría de estas líneas resultan hoy ausentes o escasamente desarrolladas en el nivel provincial o nacional, viéndose cubiertas en el nivel local en aquellos municipios con capacidad de ejecución de acciones propias.
- Los municipios pequeños mantienen esta tendencia (acceso a la tierra, a la infraestructura, a la vivienda nueva y mejoramiento habitacional), mientras que los medianos se enfocan en acciones vinculadas al acceso a la infraestructura, la regularización dominial, el acceso a la tierra, la vivienda nueva y el mejoramiento. Los municipios grandes concentran sus esfuerzos en procesos de regularización dominial, acceso a vivienda nueva y a la infraestructura.
- En cuanto a municipios por regiones, los pertenecientes a la región centro priorizan acciones que faciliten el acceso a la tierra, la infraestructura, la vivienda nueva y la regularización dominial. Las líneas de mejoramiento y/o ampliación de viviendas y el acceso al equipamiento comunitario también son atendidas. En los municipios litorales se priorizan acciones que faciliten accesos a la infraestructura, al equipamiento y a la vivienda nueva, secundados por aquellas vinculadas al mejoramiento y/o la ampliación de viviendas. En las demás regiones no se identifican líneas prioritarias específicas.

Ahora bien, junto con el análisis de los sistemas locales de registro de la demanda habitacional y la ejecución de políticas habitacionales municipales, este estudio buscaba dar cuentas del correlato entre la calidad de los sistemas de registro de demandas en el nivel local y el grado de diversificación y pertinencia de las políticas habitacionales municipales.

En relación con la identificación de los aspectos de los sistemas locales de registro que necesitan ser fortalecidos, la encuesta permitió detectar que están vinculados con:

- La ausencia de un abordaje integrador a la hora de proceder a la selección de beneficiarios de proyectos o programas habitacionales (Indicador B.10) a fin de que se trascienda la mera consideración de los ingresos y capacidad de recuperación de los hogares demandantes.
- La escasa conexión de los registros de demanda habitacional local con los de otros niveles (Indicador B.9), particularmente los propios de la provincia de pertenencia, como indicador que evidencia el nivel de articulación intergubernamental a la hora de delinear acciones políticas.
- El tipo de información solicitada en los registros de demanda (Indicador B-3), la cual no resulta completa o integral, dado que no supera el registro de meros datos demográficos o de vivienda en términos constructivos y deficitarios. Se requiere en este aspecto avanzar hacia el relevamiento de factores sociales, económicos, culturales y político-institucionales, así como evidenciar las capacidades existentes o latentes entre los demandantes.
- El tipo de soporte sobre el cual se registra (Indicador B.6), donde la preeminencia de soportes con base en papel dificulta contar con los datos recabados de una manera dinámica, ágil y flexible, afectando incluso la actualización permanente.
- La consideración de cambios demográficos recientes (crecimiento de hogares unifamiliares, nuevas composiciones familiares, etcétera) (Indicador B.5).
- El nivel de actualización de los registros (Indicador B.7).
- La ausencia de registros propios de la demanda habitacional como indicador de calidad en cuanto permiten afinar la caracterización de la demanda local y delinear políticas habitacionales más pertinentes (Indicador B.1).
- La ausencia o el retraso en la solicitud de presentación de evidencias o documentación que respalde lo declarado (Indicador B.4), lo cual incide en el nivel de confiabilidad y la veracidad de los datos, evitando fraudes.

- La carencia de procesos de efectivización de la demanda que superen la mera simple inscripción en los registros permanentes¹³ o en los listados de convocatorias públicas a fin de evitar sub o sobre declaraciones y mejorar la confiabilidad de los sistemas de registro (Indicador B.8).

En términos generales, en cuanto a la calidad en los sistemas de registro de la demanda habitacional (Índice B), los municipios litoraleños se encuentran en mejores condiciones que el resto de los municipios del país, seguidos por los de la región centro.

Por su parte, en cuanto a los niveles de diversificación de políticas y programas habitacionales propios (Índice C), los municipios de la región centro se encuentran mejor posicionados con respecto a la media nacional, mientras que los municipios litoraleños poseen cierto retraso en este sentido.

Tomando como referencia la relación entre índices B y C este estudio ha permitido verificar que los municipios que cuentan con sistemas de registro de demanda de mayor calidad (valores de Índices B mayores al promedio de la muestra), son los que destacan en cuanto al nivel de diversificación de políticas habitacionales propias (valores de Índices C mayores al promedio de la muestra). Así, de 24 municipios con valores en el índice B mayores a la media, sólo cinco no cumplen esta condición de poseer también valores Índices C mayores a la media.

Si bien estudios posteriores de profundización a la presente investigación podrán ahondar en otros factores institucionales y de contexto complementarios a los niveles de análisis e indicadores seleccionados, esta constatación estaría indicando que las mejoras que pudieran favorecerse en los sistemas de registro de la demanda habitacional local serían estrategias eficaces para la mejora en la diversificación y adecuación de las acciones habitacionales en los ámbitos municipales.

¹³ En la mayoría de las provincias argentinas los registros habitacionales se conocen como Registro Único y Permanente (RUyP).

Cuadro 3. Comparación de índices B y C

Municipios	Índice B > Promedio B	Índice C - promedio índice C
1. Coronel Suarez	34	4.16
2. Villa Gutiérrez	34	3.16
3. Chilvicoy	33.5	3.16
4. Pehuajo	33.5	7.16
5. Viamonte	31.5	1.16
6. Apóstoles	30	5.16
7. Esperanza	30	6.16
8. Balcarce	28.5	0.16
9. Rojas	27.25	-1.84
10. Laborde	26.5	3.16
11. Rio Cuarto	26.5	6.16
12. Rivadavia	24.5	5.16
13. Leandro N. Alem	24	-2.84
14. Lujan	24	-6.84
15. Corral de Bustos	24	3.16
16. General Pueyrredón	24	-5.84
17. Villa María	23.5	6.16
18. Tafi Viejo	23.5	-4.84
19. Sinsacate	22.5	0.16
20. Rosario	22.25	1.16
21. Rafaela	21.75	6.16
22. Marcos Paz	21.5	0.16
23. Goya	21.5	0.16
24. Tandil	20.75	6.16

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional sobre sistemas de registro de la demanda habitacional y el desarrollo de políticas locales de hábitat, 2014.

Conclusiones

Desde una concepción integral, el problema habitacional es de incumbencia local y el municipio resulta un actor protagónico en su resolución. El estimular el paso de un modelo de gestión tradicional de las políticas habitacionales como

el predominante, hacia modelos de gestión integrales y superadores en términos socio-habitacionales, supone impulsar no sólo una actividad técnica sino un proceso político. Desde este encuadre, el diagnóstico también debe comprenderse como un proceso político que vincula “la reflexión y la acción dando lugar a un proceso permanente de conocimiento, revisión, retroalimentación y recuperación de enseñanzas empíricas [...] para orientar políticas, proyectos y prácticas cualificadoras en el sentido transformativo” (Rodríguez *et al.*, 2011: 7 y 14).

La intención de avanzar hacia abordajes transformativos de los problemas habitacionales, exige la definición de políticas con mayor adecuación a los problemas y un conocimiento exhaustivo de los sujetos y grupos sociales demandantes. Tal como expresa Nirenberg “a diferencia de los modos tradicionales de concebir políticas sociales basadas en supuestos de homogeneidad de sus destinatarios y de implementación centralizada, (instrumentos metodológicos como los expuestos) facilitan el reconocimiento de necesidades y situaciones específicas y heterogéneas, así como la posibilidad de fortalecer capacidades locales de gestión y de articulación” (Nirenberg *et al.*, 2006: 204).

De esta manera, los ámbitos locales y la vivienda concebida integralmente constituyen claras oportunidades para la innovación política; para experimentar nuevos abordajes, nuevas formas de participación y nuevas relaciones entre el estado y los ciudadanos. Y resultan espacios favorables para provocar e institucionalizar cambios en los modelos de gestión de las políticas sociales hoy vigentes.

Fortalecerlos conceptual e instrumentalmente resulta una tarea y un desafío inminente.

Bibliografía

- BAER, L. 2011. “Política de suelo y acceso a la vivienda. Especulación inmobiliaria”, *Periódico Página 12*, Suplemento Cash, 13 de noviembre de 2011, pág 12.
- BARRETO, M. A. e I. Alcalá. 2008. “Cambios en las prestaciones urbano-ambientales de la política habitacional Argentina. Reflexiones a partir de cuatro programas orientados a población en situación de pobreza del Gran Resistencia”, en D. Pipa, P. Peyloubet, L. de Salvo, L. *Ciencia y tecnología*

para el hábitat popular. Desarrollo tecnológico alternativo para la producción social del hábitat, Buenos Aires: Nobuko.

- BASSO, L. (coord.). 2010. *Instrumentos para implementar proyectos de trabajo y hábitat social en el marco del desarrollo local. Diagnóstico local y políticas habitacionales en el ámbito nacional*, Argentina: Córdoba, Producción Social del Hábitat en las provincias de Córdoba y Santa Fe.
- DÁVILA, D. 2013. “Tierra cada vez más cara y escasa”, Periódico *La Voz del Interior*, 24 de febrero de 2013, en línea: <http://www.lavoz.com.ar/cordoba/tierra-cada-vez-mas-cara-escasa>.
- ENCUESTA NACIONAL SOBRE LOS SISTEMAS DE REGISTRO DE LA DEMANDA HABITACIONAL Y EL DESARROLLO DE POLÍTICAS LOCALES DE HÁBITAT. 2014. en: Gargantini, Daniela; Nievas, Carolina; Gordo, Diego. *Sistemas de registro de demanda habitacional y políticas locales de hábitat. Informe de resultados de la encuesta nacional 2014*. Córdoba: Asociación Vivienda Económica; Centro Experimental de la Vivienda Económica; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio del Interior y Transporte de la Nación. Secretaría de Asuntos Municipales, 2015. Disponible en: http://www.ceve.org.ar/publicacion_27_sistemas-de-registro-de-demanda-habitacional-y-politicas-locales-de-habitat.php. Consulta: 11 de marzo de 2017.
- FERNÁNDEZ Wagner, R. 2006. “Interrogantes sobre la Sustentabilidad de la Política Habitacional Argentina”, ponencia presentada en el I Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular. Construcción y Participación del Conocimiento. Córdoba, CEVE-CONICET y la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Córdoba, del 29 de noviembre al 1 de diciembre del 2006.
- FERRERO, A., M. Mendizábal, D. Gargantini y C. Berretta. 2009. *Capacitación para la gestión local del hábitat. Módulos de asesoramiento, capacitación y transferencia*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- GARCÍA Melchionna, H. 2000. *Sistema básico de indicadores municipales INDEC-PRINEM (Programa de información estadística y apoyo a los municipios)*, Buenos Aires, Subsecretaría de Asuntos Municipales, Plan nacional de modernización de los gobiernos locales Ministerio del Interior. Disponible en: <http://www.indec.gov.ar/proyectos/prinem/publicacion/sibim3.htm>, consultado en marzo de 2012.

- GARGANTINI, D. 2013. *Índice de gestión socio-habitacional. Pautas operativas para monitorear la gestión socio-habitacional en municipios*, Córdoba-Argentina, EDUCC (Colección Thesys 7).
- GARGANTINI, D., M. Martiarena, V. Greppi y J. Peralta. 2014. “La vivienda: un derecho inaccesible en Córdoba capital”, en D. Gargantini (comp), *Hábitat, acceso al suelo y al financiamiento. Experiencias alternativas de producción socio-habitacional*, Argentina, CEVE/AVE/Facultad de Arquitectura-Universidad Católica de Córdoba/Facultad de Arquitectura-Universidad Católica de Santa Fe/MINCYT-FONCYT/Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.
- GARGANTINI, D., C. Nievas y D. Gordo. 2015. *Sistemas de registro de demanda habitacional y políticas locales de hábitat: resultados de la encuesta nacional 2014*, Argentina, Asociación Vivienda Económica-AVE/Centro Experimental de la Vivienda Económica/Ciudad Autónoma de Buenos Aires/Ministerio del Interior y Transporte de la Nación/Secretaría de Asuntos Municipales.
- GRAGLIA, E. 2004. “Diseño y gestión de políticas públicas: hacia un modelo relacional”, *Serie PROFIM*, vol. 1. Córdoba-Argentina, Universidad Católica de Córdoba.
- HABITAR ARGENTINA. 2013. *Sistema Integral de Políticas para la Vivienda y el Hábitat (SIPVH) y Fondo para la Producción Social del Hábitat (FPSH)*, en línea: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxqb3JuYWRhc2hhYml0YXR8Z3g6N2FmYWZiOWY1MWE2MWUz>, consultado el 11 de febrero de 2014.
- HERZER, H. y P. Pérez. 1999. “La gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina”, en Módulo 4. Maestría en Hábitat y Vivienda-Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Mar del Plata, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC)-Censo Nacional de Población y Vivienda. 2010. Buenos Aires, INDEC.
- JONES, C. 1984. *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Wadsworth.
- MAC DONALD, J. 2004. *Pobreza y Precariedad del Hábitat en Ciudades de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos/Naciones Unidas-CEPAL (Series Manuales, 38).
- MENY, I. y J. Thoenig. 1992. *Las políticas públicas*, Barcelona: Editorial Ariel.

- NIRENBERG, O., J. Brawerman y V. Ruiz. 2006. *Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*, Buenos Aires: Paidós.
- RODRÍGUEZ, M., A. Taborda, M. Eula, M. Camisasso y A. Guglielmelli White. 2011. *La evaluación de las políticas habitacionales. Significados y estados del arte. Cuadernos de trabajo*, Córdoba-Argentina, Escuela de Trabajo Social- Universidad Nacional de Córdoba (Serie Investigación, 1).
- SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS MUNICIPALES. 2000. *Plan nacional de modernización de los gobiernos locales*, Buenos Aires, Ministerio del Interior /Secretaría de Provincias/Subsecretaría de Asuntos Municipales, en línea: <http://www.indec.gov.ar/proyectos /prinem/publicacion/sibim1.htm>, consultado en junio de 2009.

Aplicación de la Legislación Urbana en el Distrito Federal: la deficiencia en los marcos normativos, los diseños institucionales y las prácticas administrativas

Víctor Ramírez Navarro

No es ajeno a los vecinos, inversionistas, desarrolladores, periodistas, estudiosos e incluso para los jueces y las autoridades, el descrédito que goza la administración y gestión urbana en el Distrito Federal. Las normas y actos administrativos relacionados con el uso del suelo en la ciudad son motivo recurrente de crítica y controversia entre todos los actores.

En buena medida, esos conflictos se deben a los impactos que los proyectos generan en la calidad de vida de los habitantes: en muchos casos como consecuencia de decisiones públicas justificadas y mal procesadas con la comunidad; pero en otros, por flagrantes y reiteradas violaciones a las normas jurídicas urbanas que se vuelven interpretación abusiva, letra muerta y moneda de cambio.

Estas prácticas desviadas, algunas al amparo de una legalidad oscura y confusa en el Distrito Federal, no pueden juzgarse alejadas o ajenas a la crisis y vulnerabilidad que hoy día presentan las instituciones del Estado Mexicano. Todas ellas erosionan al Estado de Derecho, que se define como aquel que se rige por un sistema de leyes e instituciones ordenado en torno de una constitución. En un Estado de Derecho las leyes organizan y fijan límites al poder público, y se constituyen como un elemento imprescindible de un estado democrático.

* Facultad de Arquitectura, UNAM.

Las instituciones urbanísticas y la actuación de las autoridades debieran ser garantes del orden y promotoras del interés público y de la seguridad jurídica; sin embargo, el diseño normativo y los mecanismos del quehacer público en materia de desarrollo urbano en el Distrito Federal no ha logrado esos objetivos. Por el contrario, abonan al desorden y descrédito institucional, generando altos costos y desalentando la inversión, auspiciando o tolerando proyectos con impactos negativos para la ciudad y sus habitantes, así como propiciando problemas serios de gobernabilidad del territorio.

El presente escrito pretende dar cuenta de tres elementos críticos de la gestión urbana reciente en el Distrito Federal, éstos son: el Marco Normativo; el Diseño Institucional, y las Prácticas Administrativas. Si bien estos elementos constituyen el trípode de la legalidad urbana en el Distrito Federal, la carencia de solidez de estas columnas se ha traducido en una pérdida persistente de los derechos de todos los habitantes a disfrutar de un ambiente sano y un territorio ordenado para su adecuado desarrollo, salud y bienestar.

I. Los Problemas del Marco Normativo

En el Distrito Federal, las normas jurídicas en materia del desarrollo urbano, tanto las sustantivas como las de organización y procedimiento, presentan una extensión y complejidad que dificultan el conocimiento ciudadano y la correcta aplicación por parte de las autoridades. Igualmente, dicho marco normativo presenta condiciones poco favorables para una eficaz y transparente gestión, regulación y administración del desarrollo urbano en el Distrito Federal.

Hoy día, el marco normativo del desarrollo urbano del Distrito Federal presenta el siguiente catálogo de instrumentos básicos de regulación y administración urbana:

La construcción de ese marco jurídico tiene su origen en las modificaciones a la Constitución Política en materia de asentamientos humanos y la expedición de la primera Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1976; y se ha venido transformando a lo largo de casi 40 años, hasta llegar a formar el esquema jurídico intrincado y complejo vigente.¹

¹ Para efectos de análisis se toman en cuenta tres grandes periodos de legislación urbana: el derivado de la primera Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal que va de 1976 a 1982; el segundo, que incluye las reformas a dicha Ley de 1982, la expedición de la segunda Ley de Desarrollo Urbano

Marco normativo

LEYES

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

REGLAMENTOS*

Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

SISTEMA DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO

Programa General de Desarrollo Urbano del D.F.

Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano del D.F.

Programas Parciales de Desarrollo Urbano del D.F.

ÁREAS DE GESTIÓN ESTRATÉGICA

ÁREAS DE ACTUACIÓN

NORMAS DE ORDENACIÓN

NORMAS PARTICULARES DE LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES Y PARCIALES

Instrumentos

Polígonos y sistemas de actuación

Sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo urbano

Modificaciones de los programas

Cambios de uso del suelo

Derechos adquiridos en materia de desarrollo urbano

Aclaración de zonificación

Delimitación de zonas

Inmuebles identificados con valores patrimoniales

Evaluación de impacto urbano

* Sólo se consideran los relacionados con la planeación y zonificación urbana; otros reglamentos, como los de Construcciones, Estacionamientos, Impacto y Riesgo, Obras Públicas, entre otros, no tienen relación directa con los temas del presente escrito.

Durante ese proceso de estructuración y “consolidación” del andamiaje jurídico del fenómeno urbano, en términos generales se puede afirmar que, más que contribuciones al fortalecimiento del cuerpo normativo en la materia, lo que ha ocurrido es un amontonamiento, desorden, incongruencia y desactualización

de 1996 y la aprobación de diversos programas y normas generales, que corre de ese año hasta 2010; y, la última etapa, que arranca con la tercera y vigente Ley de Desarrollo Urbano de 2010 hasta el presente.

de los instrumentos de planeación y administración urbana. Lo anterior se hace evidente al analizar la Ley de Desarrollo Urbano, expedida en el 2010, la cual vino a abonar en ese sentido, toda vez consideramos fue formulada con una pésima técnica legislativa y con la omisión de temas relevantes; además con una redacción que contiene conceptos equivocados, poco claros y abusa de en-víos a disposiciones reglamentarias.²

Ante lo descrito en el párrafo anterior, el Reglamento de la Ley no escapa a esta situación de entropía, originada en una primera instancia por las causas señaladas, y en una segunda, por su obsolescencia, ya que, mientras la Ley, como ya se dijo, fue expedida el 15 de julio de 2010, el Reglamento data del 29 de enero de 1996. Lo anterior provoca que muchas de sus regulaciones se encuentren derogadas o generen incertidumbre sobre su aplicación y vigencia.³ No está por demás recordar que han pasado ya casi cinco años sin que el Gobierno del Distrito Federal expida el nuevo Reglamento de la Ley en comento.

Los temas y materias del Reglamento que no encuentran regulación adecuada son variados y, en algunos casos, críticos: como el caso de las regulaciones a los derechos adquiridos; o para el ejercicio de los Directores Responsables de Obra y Corresponsables; o sobre las características, especificaciones y procedi-

² Sólo por citar algunos ejemplos: la Ley presenta un abuso en las clasificaciones y términos que permiten vaguedades y equívocos, en especial para caracterizar las áreas de protección, preservación o de valor ambiental, tanto en el área de borde, como en los espacios verdes en el interior de la ciudad; a la tipología básica de Suelo Urbano y Suelo de Conservación se le suman una serie de conceptos que no terminan por hacer homogénea ni clara su utilización: se habla de áreas verdes, áreas de valor ambiental, áreas naturales protegidas, áreas libres, áreas de gestión estratégica, polígonos de actuación, sistemas de transferencia, espacios abiertos... que pueden o no aplicarse bajo políticas en "áreas de actuación" de lo más variado: áreas con potencial de desarrollo; áreas con potencial de mejoramiento; áreas con potencial de reciclamiento; áreas de conservación patrimonial; áreas de integración metropolitana; áreas de rescate ecológico; áreas de preservación ecológica; áreas de producción rural y agroindustrial; áreas de transición; áreas de conservación patrimonial; y otras que determine el Programa General... que se utilizan de diferente forma y para los más diversos intereses. Cabe mencionar también la falta de armonía entre leyes: la Ley de Desarrollo Urbano menciona a las áreas verdes, pero no a las áreas de valor ambiental; la Ley Ambiental de Protección a la Tierra, por su parte, considera tanto las áreas verdes como las áreas de valor ambiental.

³ Tal es el caso de los artículos 2º fracción XI, 3º fracción XXXII, 7º fracción XXIV, 8º fracción VII, 12, 19, 27, 32, 45, 47, 50, 51, 54, 55, 56, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 69, 71, 72, 76, 78, 81, 82, 83, 84, 85, 92, 93, 95, 96, 100 y 101 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, donde es expreso el mandato de reglamentación puntual y donde el actual Reglamento no tiene, en muchos casos, cobertura ni regulación alguna.

mientos para relotificaciones, fusiones y subdivisiones de predios urbanos; o las normas para regular el impacto urbano, entre muchas otras.⁴

Por su parte, los instrumentos de planeación urbana se encuentran desactualizados y no guardan articulación ni congruencia ni jerarquía entre sí.

Es el caso del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que data del 31 de diciembre de 2003; se encuentra vigente en virtud de lo dispuesto por el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal del 10 de enero de 2010, que determinó que los programas de desarrollo urbano expedidos con anterioridad a su vigencia, continuarían en vigor. No está por de más recordar la importancia del Programa General como instrumento de planeación, toda vez que, conforme a la Ley, tiene como objetivo determinar las políticas, estrategias y acciones del desarrollo urbano en el territorio del Distrito Federal, así como las bases para expedir los programas de los subsecuentes ámbitos de aplicación.

Con relación a los programas delegacionales de desarrollo urbano, se puede afirmar que también existe un desfase entre las Ley de Desarrollo Urbano vigente y la expedición de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Buena parte de ellos (con excepción de los de las

⁴ Entre los elementos que la Ley señala que deberían ser reglamentados expresamente encontramos: normas para el Registro de Planes; reglas para el acceso y de seguridad de la información; disposiciones sobre nomenclatura; reglas para la integración de órganos auxiliares; contenidos y mecánica del Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano; regulación de derechos adquiridos; especificaciones para los usos y aprovechamientos del suelo; determinación del número, objeto y denominación de las áreas de actuación; características específicas de las diferentes zonas y usos del suelo; determinaciones para los proyectos para la instalación, construcción o modificación de elementos de la infraestructura y del equipamiento urbano; disposiciones para los Directores Responsables de Obra y Corresponsables; características, especificaciones y procedimientos para relotificaciones, fusiones y subdivisiones de predios urbanos; normas para regular el impacto urbano; medidas aplicables a los elementos del paisaje urbano y para la protección y restauración de la imagen urbana; medidas de seguridad y sanciones en caso de violaciones a la normatividad de la materia; normas reglamentarias para la ejecución de los programas; regulaciones a las áreas de actuación; requisitos y procedimientos en materia de constancias, certificados, permisos, dictámenes, licencias, autorizaciones y registros de diverso tipo a que alude la Ley; normas para la determinación de multas, así como la definición de las conductas que constituyan infracciones, entre otros elementos relevantes.

delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Milpa Alta y Tlalpan) fueron expedidos al amparo de la Ley de Desarrollo Urbano del 1996.⁵

Por su parte, los programas Parciales de Desarrollo Urbano tampoco han sido actualizados, pese a su importancia para la administración del uso del suelo en el Distrito Federal. Se supone que estos instrumentos establecen la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en áreas específicas de la ciudad. La propia Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda reconoce que para algunos de dichos programas parciales, su instrumentación ya no corresponde a las necesidades para las que fueron creados, debido a los años en que fueron elaborados y por consiguiente en el transcurso de dichos años se ha generado una fuerte especulación del suelo, los cambios en la dinámica urbana de la Ciudad de México y los retos definidos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012.⁶ Pese a ello y conforme a la información de la SEDUVI, en el Distrito Federal existe un total de 45 Programas Parciales de Desarrollo Urbano: 29 corresponden a suelo urbano; 16 corresponden a suelo de conservación; nueve se encuentran vigentes; 27 han concluido su vigencia y nueve no indican temporalidad o vigencia.

Otro instrumento que presenta una grave desactualización es la Declaratoria de la Línea Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2001, limítrofe entre el Área de Desarrollo Urbano y el Área de Conservación Ecológica, publicada el 5 de octubre de 1992. Por su importancia para la regulación en el aprovechamiento urbano y la conservación ambiental, es imprescindible que tal Declaratoria reconozca las transformaciones ocurridas en el territorio del Distrito Federal de los últimos 22 años.

De otra parte, la reforma política del Distrito Federal de 1996-1997, y su consolidación como Entidad Federativa independiente del Gobierno Federal, trajo consigo una mayor complejidad para el manejo institucional de las nor-

⁵ Las fechas de aprobación de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal son las siguientes: Álvaro Obregón (10 de mayo de 2011); Azcapotzalco (24 de septiembre de 2008); Benito Juárez (6 de mayo de 2005); Coyoacán (10 de agosto de 2010); Cuajimalpa (10 de abril de 1997); Cuauhtémoc (29 de septiembre de 2008); Gustavo A. Madero (12 de agosto de 2010); Izta-calco (26 de septiembre de 2008); Iztapalapa (2 de octubre de 2008); Magdalena Contreras (28 de enero de 2005); Miguel Hidalgo (30 de septiembre de 2008); Milpa Alta (19 de julio de 2011); Tláhuac (25 de septiembre de 2008); Tlalpan (13 de agosto de 2010); Venustiano Carranza (26 de enero de 2005); y Xochimilco (6 de mayo de 2005).

⁶ Página electrónica de la SEDUVI. Consultado el 3 de enero de 2015, <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-parciales>.

mas e instrumentos urbanos. A partir de 1996, con la expedición de la segunda Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se formalizaron y complicaron los procesos de elaboración y aprobación de los programas de desarrollo urbano, mediante la participación obligada de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo que provocó una tendencia contradictoria: planes urbanos rígidos y restrictivos contra instrumentos de desarrollo urbano que buscan flexibilizar a aquéllos. Éstos últimos impulsados por la administración pública y los desarrolladores privados.

Frente a los problemas e intereses contradictorios del desarrollo urbano, el marco normativo en el Distrito Federal permite un comportamiento ambiguo o ambivalente por parte de las autoridades: primero mandata la construcción de un gran edificio para la planeación y regulación del desarrollo urbano (Programa General, Programas Delegacionales, Programas Parciales), para después, con otros instrumentos (los más de carácter administrativo y con amplios márgenes de discrecionalidad) atacar, modificar o tramsutar esas regulaciones, teóricamente obligatorias.

De ese modo, frente a los programas de desarrollo urbano aprobados, publicados y registrados, la Administración Pública del Distrito Federal opera un conjunto de instrumentos y atribuciones que distorsionan la supuesta obligatoriedad de sus regulaciones y que son motivo de la mala percepción pública de la gestión urbana en el Distrito Federal y que producen, entre otros efectos, una copiosa serie de denuncias y quejas ciudadanas ante la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT) y otras entidades gubernamentales.

Entre ese arsenal de instrumentos gubernamentales se encuentran los siguientes:

Áreas de Gestión Estratégica

La Ley de Desarrollo Urbano consigna que la planeación del desarrollo urbano se ejecutará, además de los programas generales, delegacionales y parciales, a través de las Áreas de Gestión Estratégica. Dichas áreas son definidas como instrumentos de planeación y ordenamiento territorial del desarrollo urbano-ambiental, en espacios específicos de la ciudad, cuyos objetivos fundamentales son incidir positivamente en la regeneración, recualificación y revitalización urbana y/o ambiental; proteger y fomentar el patrimonio cultural urbano y/o el paisaje cultural; acciones multidimensionales y multisectoriales; de gestión par-

ticipativa; de desarrollo integral y, de interés general; y, definidas por el Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica.

Según lo dispone la Ley, el Comité Técnico cuenta con enormes facultades discrecionales como órgano encargado de dar seguimiento a la dinámica urbana, así como para definir la visión estratégica y el modelo territorial de dichas Áreas de Gestión Estratégica y las acciones por implementar con la participación de los sectores público, social y privado.

Pese a esas prescripciones y la importancia que la Ley de Desarrollo Urbano le otorga, no se ubica ningún acto jurídico tendiente a la aprobación de un área de este tipo; mientras que si se encuentra en la legislación urbana del Distrito Federal sobre las denominadas “Áreas de Actuación”, que si bien son claramente diferentes, ameritan consideración especial.

Áreas de Actuación

La Ley de Desarrollo Urbano establece, en su artículo 33, los instrumentos para la planeación del desarrollo urbano para el Distrito Federal, sin contemplar las “áreas de actuación”; sin embargo, en el texto de otros artículos se alude a dicha figura, lo que genera ambigüedades e incertidumbres.

Es el caso del artículo 39, que señala que la formulación de modificaciones a los programas será iniciada por la Secretaría, de oficio, cuando éstas versen sobre la delimitación de áreas de actuación señaladas en el Programa General de Desarrollo Urbano.

Igualmente la Ley de Desarrollo Urbano refiere que el reglamento establecerá el número, objeto y denominación de las áreas de actuación, entre ellas:

Igual prescribe que dentro de las áreas de actuación podrán establecerse polígonos de actuación, que conforme a las definiciones de la ley, son superficies delimitadas del suelo integrada por uno o más predios, que se determina en los programas a solicitud de la Administración Pública, o a solicitud de los particulares, para la realización de proyectos urbanos mediante la relotificación y relocalización de usos de suelo y destinos.

Cabe mencionar que la vigencia de las “áreas de actuación” deriva de la dudosa técnica jurídica de la Ley de Desarrollo Urbano de 2010, al referir instrumentos que ni establece formalmente ni los define; pero que encuentran una ambigua base en lo depuesto en su artículo Tercero Transitorio, que indica que

las disposiciones reglamentarias, seguirán siendo vigentes en lo que no contradigan las disposiciones de ley, hasta en tanto no se expidan otras nuevas.

Cuadro 1. Áreas de actuación

En suelo urbano	En suelo de conservación
Áreas con potencial de desarrollo	Áreas de rescate ecológico
Áreas con potencial de mejoramiento	Áreas de preservación ecológica
Áreas con potencial de reciclamiento	Áreas de producción rural y agroindustrial
Áreas de conservación patrimonial	Áreas de transición
Áreas de integración metropolitana	Áreas con potencial de desarrollo
	Las determinadas en el Plan General de Ordenamiento Ecológico del DF (PGOEDF)

Fuente: Elaboración propia.

Como se ha afirmado, el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano, publicado en 2004, no se ha actualizado. En el Reglamento derogado se encuentran establecidos procedimientos conforme a los cuales serían expedidos los Programas y la determinación de las áreas de actuación, sin embargo, la nueva Ley establece procedimientos administrativos novedosos para la creación de estos Programas, por lo que aquéllos establecidos en el Reglamento mencionado, sólo seguirán siendo aplicables en lo que no contravengan las disposiciones de la Ley vigente. Para abundar en la confusión normativa, el 21 de enero de 2005 fue publicado el Decreto de Delimitación de las Áreas de Actuación del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. En tal Decreto se establecieron los conceptos y se determinaron una serie de Unidades de Ordenamiento Territorial (UOTs), sin encontrar mayor regulación en la Ley de Desarrollo Urbano. Es importante señalar que dichas áreas de actuación están afectadas por vicios de legalidad, pues el Programa General de Desarrollo Urbano 2003 no las tipifica ni establece con precisión; uno de sus transitorios ordenaba su delimitación, sin embargo a pesar de que fue publicado, nunca entró en vigor. El problema radica en que algunas de las áreas de actuación tienen efectos normativos sobre la zonificación en el Distrito Federal. Su definición está contenida en los programas delegacionales desde su versión 1996-1997, pero no se articulan con el Programa General de Desarrollo Urbano vigente. Pueden además tener efectos normativos contradictorios al permitir zonificaciones alternativas a las definidas

por los programas delegacionales y parciales. Destacan además los problemas de la inconstitucionalidad de la Norma 4, por imponer limitaciones sin garantía de audiencia.

Normas de Ordenación

Las define la Ley de Desarrollo Urbano, como “las que regulan la intensidad, la ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el espacio urbano; así como las características de las edificaciones, las construcciones, la transferencia de potencialidades de desarrollo urbano, el impacto urbano y las demás que señala esta ley; dichas normas se establecerán en los programas y en el reglamento de esta ley”. El 8 de abril de 2005 se publicó un decreto por el que se reforman, adicionan y derogan las Normas Generales de Ordenación, para formar parte de la Ley de Desarrollo Urbano y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, mediante el cual: se adecuan 25 de las 28 Normas de Ordenación General; la Norma 23, referente a las Tablas de Usos permitidos se deroga, debido a que está incluida en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano; la Norma 24, referente a Usos No especificados se deroga, por motivos semejantes; y la Norma 25, referente a Los Programas Parciales se deroga, ya que se encuentra especificada en el Artículo 8° del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano.

Cabe mencionar que, al igual que otros instrumentos normativos, existe un desfase entre las Ley de Desarrollo Urbano vigente y la expedición de las Normas Generales de Ordenación, toda vez que fueron expedidos al amparo de la Ley de Desarrollo Urbano del 29 de enero de 1996, ya abrogada. Su vigencia, no está exenta de discusión e incertidumbre⁷ toda vez que se basa en lo dispuesto en el Artículo Tercero del Decreto por el que se aprobó la Ley vigente.⁸

Desde la versión 1982 de los entonces planes parciales de desarrollo urbano, existían como normas complementarias de ellos. Con la Ley de 1996, se cambia su denominación a normas de ordenación y aunque se dice que son

⁷ Es posible discutir si las Normas de Ordenación son disposiciones reglamentarias para que su vigencia se ampare en este precepto.

⁸ “TERCERO. Las disposiciones reglamentarias de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada el 29 de enero de 1996, continuarán en vigor, en lo que no contradigan a las disposiciones de esta Ley, hasta en tanto no se expidan otras nuevas”.

generales, aparecen publicadas en cada uno de los 16 programas delegacionales, muchos de los cuales expresamente prohíben o eluden su aplicación.

En 1999, la reforma parcial a la Ley de Desarrollo Urbano incluye un transitorio que señala que son normas generales del Programa General de Desarrollo Urbano; sin embargo, éste no las contiene y siguen dispersas en los programas delegacionales. En 2005 se publica como instrumento independiente, mediante un Decreto aprobado por la Asamblea Legislativa, que pretendió homologarlas en todos los programas, no obstante no contiene una derogación expresa y por lo tanto siguen presentes en los programas delegacionales y también en algunos parciales.

Su situación y jerarquía jurídica no está clara en relación con los programas delegacionales y parciales, ni con el propio Programa General de Desarrollo Urbano. Sobre su contenido técnico las normas generales suponen excepciones y contradicciones con los programas en lugar de precisarlos y aclararlos, generan un universo heterogéneo y equívoco de regulaciones por su dispersión y falta de claridad.

Tal vez el ejemplo más obvio y particularmente significativo por el número de casos y el impacto que ha tenido en la ciudad es el caso de la Norma de Ordenación 26. Su propósito es impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano, para lo cual establece una serie de estímulos en materia de zonificación (coeficientes de uso y ocupación, estacionamientos, alturas y áreas libres) a los promotores de vivienda.

Esta Norma de Ordenación entró en vigor en su primera versión en 1996 y ha sufrido con el tiempo diversas reformas para definir los alcances de su aplicación; también ha sido objeto de diversas suspensiones de su aplicación, debido al abuso de que ha sido objeto por parte de desarrolladores inmobiliarios que indebidamente se han aprovechado de los beneficios normativos que implica, pero sin cumplir la finalidad de ofrecer vivienda de interés social y popular, realizando para ello diversas simulaciones en los precios tope de venta y por tanto desvirtuando el propósito mismo que origina y justifica la regulación. Por su parte, el papel de la autoridad no ha sido claro: en muchos casos ha sido complaciente en el otorgamiento de autorizaciones y omiso en exigir la aplicación de la ley y de las responsabilidades. En buena medida, la discrecionalidad en las autorizaciones, así como la falta de controles y sanciones, ha propiciado el aprovechamiento indebido de esta Norma, tal como lo atestiguan los numerosos casos denunciados.

Normas particulares de los Programas Delegacionales y Parciales

Al igual que las Normas de Ordenación son regulaciones que se supone precisan y detallan la zonificación del programa delegacional o parcial en el que se aplican, y tienen un vigencia limitada a la territorialidad del programa que las contiene. Surgen en 1997, como parte de la actualización general de los programas de ese año. A partir de 2005 se han extendido masivamente tanto en los programas delegacionales como en los parciales de desarrollo urbano.

Entre los principales vicios que afectan a estos instrumentos normativos, debe destacarse que sustituyen y contradicen la Ley de Desarrollo Urbano, adoptan la modalidad de particular a partir de normas generales que los programas delegacionales o parciales no desean incorporar. Generan excepciones y contradicciones con los programas de desarrollo urbano, en lugar de precisarlos y aclararlos, promueven la opacidad, pues establecen normas para predios específicos que no son visibles en las versiones de difusión de los programas aplicables. El problema principal radica en que estas “Normas Particulares” establecen excepciones a la zonificación o configuran una zonificación “especial” en el texto del programa, que no está reconocida en los planos o versión gráfica correspondiente. Todas las excepciones de zonificación deben expresarse en los documentos gráficos de difusión para impedir interpretaciones abusivas y preferenciales que premian injustificadamente a predios en lo particular.

Polígonos y Sistemas de Actuación

Los polígonos y sistemas de actuación son instrumentos para ejecutar proyectos específicos mediante la coordinación entre autoridades o la concertación entre autoridades y particulares, así como para flexibilizar la zonificación permitiendo la modificación de alturas y áreas libres sin incrementar volúmenes de construcción.

Surgieron en su modalidad de instrumentos de ejecución en la Ley de Desarrollo Urbano de 1996. En la reforma a ese mismo ordenamiento de 1999 se incorporó la modalidad de relocalización de usos y destinos del suelo.

La Ley de Desarrollo Urbano vigente de 2010 hace énfasis en la modalidad de los polígonos de actuación para relocalización de usos y destinos del suelo, e incorpora una nueva modalidad de polígonos de actuación entre dos o más predios no colindantes. Existe poca claridad en los criterios y reglas para su

aplicación. La modalidad de polígonos de actuación entre predios no colindantes trastoca y nulifica a los programas de desarrollo urbano, ya que desconoce el hecho de que una zona con determinadas características pueda recibir potencial y uso de otras totalmente diversas.

Como se ha reiterado, aún no se ha expedido el Reglamento, por lo que no se dispone de los criterios y reglas para evitar discrecionalidad y opacidad en la autorización y ejecución de los polígonos de actuación, particularmente en su modalidad entre predios no colindantes. En igual sentido, no se cuentan con procedimientos expresos y esquemas de información pública y rendición de cuentas en la materia.

Sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo urbano

El sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo urbano se concibe como un instrumento de fomento para promover la distribución equitativa de las cargas impuestas por restricciones de aprovechamiento a inmuebles con valores patrimoniales y naturales. Surge en el Centro Histórico en 1988; en 1999 se incorpora a la Ley de Desarrollo Urbano; en el 2004 el Reglamento de la Ley sobrerregula el procedimiento y lo hace excesivamente complejo, por su parte la Ley de 2010 lo conserva con disposiciones mínimas.

A partir de 2002 se hacen transferencias virtuales sin control, en donde no queda clara la identificación y regulación de los inmuebles emisores y receptores de potencialidad, trastocando la finalidad original de compensar cargas impuestas por regulaciones en materia de conservación patrimonial y ambiental.

Al igual que los polígonos y sistemas de actuación no se cuenta con criterios y reglas claras para evitar discrecionalidad y opacidad en la autorización de estas transferencias (especialmente para aclarar las reglas de pago e inversión), ni se dispone de procedimientos expresos y esquemas de información pública y rendición de cuentas en la materia.

Modificaciones a los programas

La Ley de Desarrollo Urbano contempla dos grandes modalidades: modificaciones a los programas en donde la intervención del órgano legislativo del Distrito Federal es imprescindible (artículos 39 a 41); y, aquellas modificaciones a los

programas para cambiar el uso del suelo urbano en predios particulares, para destinarlos al comercio, servicios de bajo impacto urbano o a la micro y pequeña industria (artículo 42). Respecto de la primera modalidad, la intervención de la Asamblea Legislativa en los procesos de regulación y administración de los usos del suelo en la ciudad politiza negativa y excesivamente tales cambios y modificaciones a los programas; lo que da origen a muchos procesos irregulares ante la rigidez de los procedimientos vigentes. La falta de coordinación entre Ejecutivo y Legislativo estanca y encarece los procesos, generando un alto nivel de incertidumbre en cuanto a los criterios por aplicar, así como al tiempo del procedimiento. Igual supone intervención del personal de la Asamblea Legislativa sin personal calificado y sujeto a intereses y presiones de todo tipo.

Cambios de uso del suelo

Las modificaciones a los programas para cambiar el uso del suelo urbano de bajo impacto urbano aparenta obedecer al principio de la flexibilidad de los programas. Parece necesario frente a la imposibilidad de regular todos los aprovechamientos posibles y deseables; sin embargo, sería un avance en términos de certeza y legalidad, que se definieran en la normatividad los lineamientos dentro de los cuales se considere procedente un cambio de uso del suelo en términos de alturas máximas permitidas y volúmenes de construcción que autorizar para cada caso determinado. La discrecionalidad que goza la autoridad ha permitido regularizar cambios de uso del suelo contrarios a la planeación establecida, incluso después de actuaciones de verificación donde se constatan irregularidades. Al igual que para otros instrumentos son necesarias reglas claras y procedimientos expresos, así como esquemas de información pública y rendición de cuentas en la materia.

Derechos adquiridos en materia de desarrollo urbano

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 14 la garantía de no retroactividad de la ley en los siguientes términos: “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.” Esta garantía individual cobra validez en el ámbito del desarrollo urbano en la medida en que una nueva versión de un plan o programa de desarrollo urbano puede

modificar la situación normativa preexistente de un predio en particular, y por ende, sus posibilidades de aprovechamiento urbano. La cuestión jurídica en relación con este tema radica en distinguir cuándo efectivamente se presenta un escenario de derechos adquiridos y cuándo ante la expectativa de un derecho. La diferencia entre uno y otro estriba en el hecho de que en el primer caso (derechos adquiridos) una persona con interés jurídico respecto de un inmueble en particular lleva a cabo actos concretos ante la administración pública y conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, para obtener una autorización, constancia o licencia, que le permita destinar efectivamente el inmueble de que se trate al uso o aprovechamiento consignado por el plan o programa y dicha persona adquiere o le pertenece ese derecho mientras el acto administrativo de que se trate esté vigente o si durante la vigencia de dicho acto consuma el ejercicio del derecho conferido por la autorización mediante la edificación, destino o utilización del inmueble al uso de que se trate.

El derecho adquirido se puede perder cuando no se ejerzan las acciones autorizadas en la constancia o autorización del caso dentro de su periodo de vigencia. Si el acto administrativo de que se trate es una constancia o certificado del contenido de programa, respecto de un predio en particular y no señala una vigencia determinada, debe considerarse que el plazo para ejercer el derecho conferido fenece al mismo tiempo que pierde vigencia el plan o programa del cual deriva, pues jurídicamente no es más que un acto administrativo derivado de otro acto principal, o dicho de otra forma, esa constancia constituye la individualización para un inmueble en particular del acto principal denominado plan o programa.

En el segundo caso (expectativa de derechos) el plan o programa establece una situación normativa específica para un inmueble en particular, y en este supuesto el interesado no lleva a cabo ninguna acción tendiente a ejercer dicho derecho, no obtiene ninguna autorización ni resolución a su favor, ni ejerce al amparo de ella el derecho conferido mediante la edificación o el uso y disfrute del inmueble en los términos de dicha autorización. Por esta razón, el derecho nunca alteró su patrimonio y fue sólo una expectativa no ejercida conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, en tal virtud a quienes se encuentren en este supuesto, les son aplicables las determinaciones de los nuevos programas de desarrollo urbano.

Los problemas generados por la utilización de esta figura jurídica es que en algunos casos se atestigua omisión o falsedad en la documentación y/o en

las pruebas relacionadas con los usos o superficies que se legitiman, así como la autorización en casos que debería operar la prescripción de derechos.

Todo ello conlleva a un ejercicio abusivo y poco transparente que permite la transgresión de las disposiciones de planeación establecidas al amparo de tal certificación de derechos adquiridos (usos distintos al original o que nunca existieron; mayores volúmenes de construcción, entre otros efectos).

Aclaración de zonificación

Es preciso anotar que la aclaración de zonificación es un procedimiento administrativo que utiliza la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda que no se encuentra previsto en la Ley de Desarrollo Urbano, toda vez que el artículo 39 de ella determinó que en los casos de “errores, imprecisiones o incongruencias en la determinación de la zonificación en los programas”, la Secretaría iniciará de oficio la formulación de las modificaciones correspondientes.

Su utilización se argumenta en el desactualizado Reglamento de la Ley, que señala que en caso de existir una diferencia en la zonificación con la cual los Programas de Desarrollo Urbano determinan un predio en particular, previa acreditación del interés jurídico del propietario o del poseedor, así como de la documentación que convalide el dicho del interesado, la Secretaría podrá iniciar un dictamen de aclaración, recabando la opinión de la Delegación correspondiente y demás dependencias involucradas. Determina expresamente que dicho recurso no podrá ser aplicado a zonificaciones en suelo de conservación.

Como ya se indicó su único fundamento se encuentra en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano de 2004, no estaba contemplado ni en la Ley de 1996 (ni en su reforma de 1999), ni en la vigente Ley de 2010.

La falta de reglas y controles sobre el procedimiento supone riesgos graves de corrupción, pues es totalmente discrecional y corresponde su aplicación sólo a la SEDUVI, con opinión no vinculante de la Delegación correspondiente. Su efecto puede significar cambios drásticos en la zonificación existente, premiando inmerecida e injustificadamente determinados predios que pueden pasar de una determinación de Espacios Abiertos (EA) para permitir usos habitacionales de varios niveles; o de tener una regulación de Áreas Verdes (AV-1), para recarga de acuíferos con 90 por ciento de área libre de construcción, para pasar, por virtud de una “Aclaración de Zonificación”, a un uso HSO (Habitacional, Servicios y Oficinas) de hasta siete niveles.

En algunos casos parece razonable la existencia de un procedimiento para la aclaración y corrección de imprecisiones de los programas; sin embargo, deben expedirse los lineamientos, alcances, controles, publicidad y reglas explícitas para evitar la discrecionalidad y corrupción.

Delimitación de zonas

El dictamen de delimitación de zonas es el acto administrativo que sirve para precisar los límites de la zonificación que establecen los programas de desarrollo urbano, cuando a un predio le corresponden dos o más clasificaciones de uso del suelo. Su fundamento legal se encuentra en el Reglamento de la Ley de 1996 y se mantiene en el Reglamento de la Ley de 2004, actualmente vigente; al respecto dicho ordenamiento señala que cuando no puedan determinarse los límites de la zona o cuando el predio se ubique en dos o más zonificaciones en los Programas, a solicitud del interesado, la Secretaría emitirá un dictamen de delimitación de zona que se turnará al Registro de los Planes y Programas para su inscripción para efectos de la expedición del certificado correspondiente.

La falta de reglas y controles sobre el procedimiento supone riesgos graves de corrupción, pues es totalmente discrecional y corresponde su aplicación sólo a la Dirección General de Desarrollo Urbano. El uso de este instrumento en las zonas de límite al crecimiento urbano o de predios determinados como espacios abiertos, áreas verdes, de valor ambiental y/o con doble zonificación es especialmente sensible, ya que pueden alterar los usos y potencialidades del suelo con tan sólo una autorización gubernamental. Al igual que en el caso de las Aclaraciones de Zonificación, parece razonable que exista un procedimiento de delimitación, pero con controles y reglas. Debe ser dictaminado en una instancia colegiada para evitar discrecionalidad y corrupción, y para efectos de transparencia y control debiera publicarse en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

Inmuebles con valores patrimoniales

En los inmuebles catalogados con valores patrimoniales y en las áreas de conservación patrimonial se aplica la Norma de área de actuación número 4, que establece restricciones para su aprovechamiento.

Desde la reforma de 1996, se crean dichas áreas de conservación patrimonial como política para proteger inmuebles y zonas con elementos o características relevantes. Por ello, la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano inició una “catalogación” propia con criterios indefinidos y discrecionales, con base en los cuales seleccionan inmuebles que aunque no estén en las llamadas áreas de conservación patrimonial, se les atribuye un estatus jurídico especial que no encuentra un sustento legal adecuado. A partir de 2003 se generan masivamente catalogaciones y se definen nuevas áreas de conservación patrimonial.

Debe destacarse el hecho de que las catalogaciones por la vía de la identificación individual de inmuebles, o bien por la incorporación de nuevas áreas de conservación patrimonial en los programas de desarrollo urbano, imponen restricciones de aprovechamiento que violentan garantía de audiencia, legalidad y debido proceso y, consecuentemente, los medios de defensa que promueven los particulares en contra de dichos actos que por lo general prosperan. Se ha abusado de su utilización y en contraparte se ha fomentado la desinversión en zonas así tipificadas.

Evaluación de impacto urbano

La evaluación de impacto urbano se incorpora como un trámite obligatorio que deben cumplir los interesados en desarrollar proyectos de grandes magnitudes o impactos relevantes. Es un instrumento de control para detectar externalidades de proyectos, proponer y desarrollar medidas de mitigación, surge en la Ley de Desarrollo Urbano de 1996, se mantiene en la ley vigente del 2010 y el Reglamento de la Ley de 2004 hasta la fecha.

Este instrumento se ha convertido en un requisito para proyectos que no detecta efectivamente los impactos ni los mitiga, se limita a recopilar opiniones de autoridades y genera cargas administrativas y burocráticas. Tiene un seguimiento y verificación deficiente y discrecional.

En síntesis, el enfrentamiento entre los planes rígidos y restrictivos contra los instrumentos flexibles, ha detonado un caos y una incertidumbre normativa, tanto para los ciudadanos y habitantes, como para los desarrolladores inmobiliarios, lo que ha generado un perverso universo infinito de “reglas discrecionales y flexibles” contradictorio. Si bien es cierto que dichos instrumentos buscaron flexibilizar y adecuar las normas de la planeación a casos y condiciones concre-

tas, es un hecho que han abierto la puerta no sólo a las denuncias, sino en más de una ocasión a la corrupción y fallas de la función pública.

De este modo, más que ir construyendo un sistema normativo homogéneo, articulado y congruente, se han venido amontonando una serie de instrumentos de todo tipo que dificulta su conocimiento y aplicación, al tiempo que da margen a la corrupción.

II. Los Problemas del Diseño Institucional

Las autoridades locales que participan en materia de planeación, administración, ejecución y control del desarrollo urbano son varias y de diversa naturaleza.

Los procesos de formulación de programas se encomiendan al Gobierno del Distrito Federal, a través de la SEDUVI; pero la aprobación y modificación de programas queda como atribución de la Asamblea Legislativa (ejerciendo funciones de naturaleza administrativa), lo que trae como consecuencia que la racionalidad técnica que debería privar en la planeación urbana quede sujeta a las negociaciones y los intereses políticos.

Corresponde a la SEDUVI buena parte de las regulaciones y administración de la zonificación urbana, dejando en ese tema prácticamente de lado a las delegaciones políticas. A éstas últimas les corresponden atribuciones en materia de servicios públicos y sobre todo, las relativas a las autorizaciones y licencias de construcción y para el funcionamiento de giros mercantiles.

Por otra parte, las labores de verificación se dan en un marco altamente complejo donde convergen diversas autoridades: SEDUVI, Delegaciones, INVEA (Instituto de Verificación Administrativa), PAOT e incluso la Asamblea Legislativa (atendiendo quejas ciudadanas, aprobando puntos de acuerdo y rindiendo informes sobre aplicación de la ley), con una politización excesiva y sin una efectiva articulación en los diferentes papeles, diferenciados y complementarios, que deben jugar los poderes públicos en la gestión y administración de la ciudad.

Por otra parte, pese a la aparente concentración de atribuciones, se ha producido una sobrerregulación y, paradójicamente, un subcontrol de los procesos del crecimiento de la ciudad y de atención a la problemática urbana. Ello ha traído como consecuencia poca efectividad en los procesos de regulación y control del desarrollo urbano y, en muchos casos, corrupción e inconformidad ciudadana.

III. Los problemas en las prácticas administrativas

El escenario existente de un obeso y poco claro entramado de leyes, reglamentos, programas delegacionales y parciales, normas generales y particulares, áreas de gestión estratégica, áreas de actuación y demás “instrumentos del desarrollo urbano”, que constituyen el marco normativo para la regulación en el uso y aprovechamiento del territorio en el Distrito Federal, parece promover la opacidad, corrupción y falta de rendición de cuentas en todos los niveles de la Administración Pública del Distrito Federal encargada de la cuestión urbana, así como en el propio poder legislativo.

Lo anterior ha propiciado la aparición e intervención de “especialistas”, o más bien gestores, que utilizan en favor de determinados propietarios o inversionistas, los recovecos y posibilidades de interpretación de la ley; así como la intervención obsequiosa de funcionarios públicos, para trasmutar la zonificación antes prohibitiva, en amplias avenidas a favor de los intereses inmobiliarios.

La ausencia del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano de 2010, así como la falta de actualización y congruencia de los instrumentos de planeación y administración urbana a que se ha hecho referencia,⁹ genera amplios márgenes de discrecionalidad, falta de certeza y legalidad para ciudadanos, propietarios e inversionistas.

Ante la situación descrita, es imprescindible y urgente el emprender una amplia Reforma Legislativa de la Gestión Urbana en el Distrito Federal (y en el país), que revise y transforme el marco normativo, el diseño institucional y las prácticas administrativas en la materia, para el fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho.

⁹ Destacan: el Programa General de Desarrollo Urbano, 11 de 16 Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, la gran mayoría de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, la totalidad de las Normas Generales de Ordenación e incluso la delimitación de las Áreas de Actuación o la Declaratoria de límites entre el Área de Desarrollo Urbano y el Área de Conservación Ecológica, entre otros instrumentos cruciales del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano en el Distrito Federal, que se rigen bajo disposiciones de la ya derogada Ley de Desarrollo Urbano del 29 de enero de 1996.

Bibliografía

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 5 de febrero de 1917.
- DECLARATORIA DE LA LÍNEA PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de fecha 6 de marzo de 2001.
- LEY DE DESARROLLO URBANO, Distrito Federal. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 7 de enero de 1976.
- LEY DE DESARROLLO URBANO, Distrito Federal. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 29 de enero de 1996.
- LEY DE DESARROLLO URBANO, Distrito Federal. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 15 de julio de 2010.
- PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO, Distrito Federal. Publicado en *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de diciembre de 2003.
- PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO, Distrito Federal. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* a la fecha de 16 y 30 de julio de 1987.
- REGLAMENTO DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO. Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de fecha 29 de enero de 2004.

Vivienda, normatividad y conflicto urbano en espacios centrales de la Ciudad de México

Anavel Monterrubio*

Introducción

El documento aborda la problemática que, desde la perspectiva de los habitantes de diferentes territorios de las áreas centrales, refiere los efectos de las acciones en materia de construcción de vivienda en el contexto de la política de regreso a la ciudad central, la cual involucra estrategias e instrumentos normativos así como relaciones específicas entre gobierno y sociedad, que involucra una serie de factores que generan tensiones y conflictividad urbana.

En tal sentido, el objetivo del presente documento es identificar algunos factores que relacionan la construcción de vivienda, la normatividad y el conflicto urbano en las áreas centrales de la Ciudad de México.

El análisis se hace a través de los resultados de una encuesta aplicada en 3 000 viviendas, realizada en 10 “áreas testigo” que presentan diferentes situaciones en cuanto al origen del poblamiento, perfil socioeconómico de su población, densidad habitacional y funciones urbanas: Alameda Sur, Doctores, Los Ángeles en la colonia Guerrero, La Vieja Merced y el polígono Roma-Condesa en la delegación Cuauhtémoc; San Álvaro en Azcapotzalco; el polígono La

* Doctora en Sociología. Área de Sociología Urbana, Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

Conchita/Del Carmen en Coyoacán; Xoco en Benito Juárez y Nueva Granada y Polanco en Miguel Hidalgo.

Para tal efecto, en la primera parte se aborda la problemática de la vivienda en las áreas centrales.

En el segundo apartado se aborda el concepto del conflicto urbano, como antecedente del tercer apartado donde se explica la relación entre la regulación del orden urbano y la construcción de vivienda.

En el cuarto apartado se aborda a partir de los datos de la encuesta de referencia, cuáles son los factores que se identifican como generadores de tensiones y conflictos en torno de la construcción de vivienda en áreas centrales.

1. Vivienda y hábitat

En el proceso de habitar como forma de apropiación del espacio urbano, la vivienda (a través de sus funciones básicas, junto con sus espacios colectivos y privados) como uno de sus elementos estructurales¹ es, al mismo tiempo, componente del hábitat y base del proceso de habitar en un lugar en el cual se desarrolla la vida cotidiana de los hogares (Monterrubio, 2009).

Así, el factor de *la vivienda* remite entonces a la cuestión de la residencialidad, a las cuestiones técnicas y políticas del hábitat; es decir, el anclaje de las personas en un lugar en condiciones adecuadas.

Lo anterior refiere la necesidad de examinar en qué consiste el problema del acceso a una vivienda adecuada,² y sus diferentes formas de abordarlo. Al respecto, la literatura especializada muestra que hay por lo menos dos diferentes formas de explorarlo. Algunos especialistas (Organización de las Naciones Unidas; la Organización de los Estados Americanos, o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe) aseveran que lo que está en el centro de las contradicciones y de los conflictos sociales mediante los cuales tal proble-

¹ Los otros dos elementos básicos para desarrollar las funciones del habitar en el espacio urbano son las familias (con sus formas de apropiación, sus intereses, su identidad); y la unidad urbana en que se desarrolla la acción de habitar.

² Para efectos del presente trabajo, el concepto de vivienda adecuada es el que da La Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000, y significa: "Disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello con un costo razonable"(UN-Hábitat, 1995).

ma se ha expresado históricamente es la discrepancia entre los altos costos de la vivienda y los escasos recursos de la mayoría de la población. Desde esta perspectiva, el acceso al hábitat está condicionado por los recursos de quienes pretenden establecerse en un lugar donde vivir, hasta el punto de que la población urbana puede ser clasificada a partir de la vivienda ocupada, lo que remite a la coexistencia de calidades de vida acentuadamente distintas en el interior de las ciudades (Monterrubio, 2009).

Para otros investigadores, este mismo problema está relacionado con las condiciones que el modo de producción capitalista impone a las formas de satisfacer las necesidades habitacionales. En esta perspectiva, la vivienda tiene un valor de uso y un valor de cambio. En cuanto al valor de uso, su producción está orientada a satisfacer una necesidad individual, familiar o colectiva; y tiene un valor de cambio en la medida en que es una mercancía que se compra y vende en el mercado (mercancía que tiene un precio y éste precio es alto) (Coulomb y Sánchez-Mejorada, 1991). Desde este enfoque, el análisis se centra en las formas de producción de la vivienda y de acceso a ella.

Con esta base y frente a los actores que intervienen en su producción y acceso, la vivienda puede ser conceptualizada a partir de diferentes significados: como producto terminado o como proceso; como necesidad y derecho humano fundamental o como producto económico escaso, como satisfactor social, como mercancía o como bien de uso autoproducido; como objeto o como acto de habitar.

En relación con el desarrollo urbano, el tema de la producción y acceso a la vivienda está relacionado tanto con los arquitectos y urbanistas en sus esfuerzos por ofrecer un marco material construido, como con los juristas y los políticos en su preocupación por reglamentar las condiciones de vida de los habitantes (higiene, seguridad, etcétera). Asimismo, por la vivienda, la cuestión del hábitat se abre al mercado y a las manifestaciones de organización y resistencias de los residentes (Pattaroni, 2008).

De esta forma, en el proceso de producción del espacio habitable urbano, la vivienda no se puede plantear como un concepto aislado pues “la producción de viviendas forma parte del sector de construcción; la inversión en viviendas es parte de la formación del capital global; la propiedad residencial es parte del sector inmobiliario; el financiamiento para viviendas es parte del sector financiero; los subsidios habitacionales son parte de los gastos de bienestar social; el desarrollo residencial forma parte del desarrollo urbano” (Smolka y Mullahy, 2010: 374).

De modo que la política habitacional no es autónoma, pues está articulada con otras políticas sectoriales y con una serie de diferentes intereses (muchas veces contradictorios) correspondiente a un conjunto de actores distintos: habitantes, promotores inmobiliarios, instituciones financieras (públicas y privadas), organismos ambientales y de desarrollo urbano, vinculados con la vivienda.

Para estos grupos de interés, en el contexto de la política habitacional, existen cinco elementos trascendentales vinculados al sector vivienda (Smolka y Mullahy, 2010).

- a. El régimen ordenado de los derechos de propiedad.
- b. El régimen de financiamiento de la vivienda.
- c. Un régimen de subsidios habitacionales.
- d. La infraestructura residencial; y,
- e. El régimen normativo que regula el desarrollo del suelo y de la vivienda.

Cada uno de estos componentes (en condiciones de eficiencia, equidad y sustentabilidad), se espera que contribuyan a generar escenarios que permiten cerrar la brecha (eterna) que existe entre oferta y demanda y, al mismo tiempo, eliminar las profundas deficiencias de calidad que caracterizan los mercados de vivienda.

Por otro lado, en un contexto de un proceso constante de reestructuración territorial asociado con la división económica y social del espacio urbano, el problema de la vivienda, vinculado a los cinco factores anteriormente señalados, presenta diferentes desafíos, en buena medida, por los dos tipos de actuación de los agentes que intervienen en el modelo de urbanización: la producción extensiva del espacio urbano (expansión periférica o proceso de urbanización) y la reestructuración de los tejidos ya consolidados (regeneración urbana), ambas con sus respectivos impactos sociales, morfológicos y funcionales en los ámbitos económicos y habitacionales del territorio (Brugué y Gomà, 1998).

En el capitalismo posindustrial, en el escenario de la regeneración urbana de las áreas centrales, el modelo de acumulación genera pautas de organización de los espacios productivos caracterizados por la terciarización avanzada de zonas con altos valores de centralidad; mientras que el modelo social se traslada al territorio en términos de estratificación residencial caracterizado por una regeneración habitacional selectiva con presiones de sustitución social y funcional (Brugué y Gomà, 1998).

Así, las áreas centrales constituyen un territorio que permanentemente está en disputa entre los diferentes actores que intervienen en el sistema urbano;

o sea, es portador de una conflictividad estructural derivada de la coexistencia: “altamente conflictiva y en equilibrio precario de los usos residenciales con los no residenciales: el comercio, los servicios formales y los edificios de oficinas, con el comercio y las más diversas actividades informales en los espacios públicos” (Duhau y Giglia, 2004: 268).

Al respecto, algunos rasgos que pueden considerarse como estructuradores de la problemática de la centralidad urbana e histórica de la aglomeración urbana son (Coulomb, 2010, Monterrubio 2009):

- Su accesibilidad (conjunto de vialidades y medios de transporte), capacidad de atracción (destino principal de la movilidad urbana cotidiana) y consecuente congestión de los espacios abiertos.
- La heterogeneidad de usos y densidades de suelo, y de niveles socioeconómicos de la población residente (centralidad socialmente heterogénea *versus* periferia homogénea).
- La presencia de una importante conflictividad urbana que nace de los procesos de producción y apropiación de un espacio evidentemente marcado por la heterogeneidad y la pluralidad de intereses.
- La existencia de un importante acervo de patrimonio histórico-cultural urbano, que implica formas distintas de producción del espacio en la medida en que se trata de una estructura urbana que requiere la conservación y recuperación de muchas de sus edificaciones.
- Los requerimientos heterogéneos (que implican relaciones sociales diferentes) en la estructura urbana de cada parte capitalista, de un territorio previamente construido para fines distintos.

Relacionado con lo anterior, en materia de vivienda en las áreas centrales, su problemática se caracteriza por:

- Calidad de la vivienda y condiciones habitacionales inadecuadas especialmente en el hábitat popular, donde se observa un alto grado de deterioro habitacional por falta de mantenimiento, problemas de calidad constructiva, sobrecarga en sus estructuras precarias, alto número de viviendas vacías y uso inconveniente de muchas construcciones. Este deterioro se expresa también por un importante universo de predios baldíos, edificios en ruinas abandonados, inmuebles subocupados o con usos incompatibles con su conservación (esencialmente bodegas), y por la pérdida de un gran número de viviendas en alquiler.

- Pérdida de la función habitacional ocasionada por el proceso de despoblamiento; la disminución paulatina de vivienda en renta, la obsolescencia funcional, física y económica de los inmuebles, entre otros.
- La sustitución de usos de suelo llevada a cabo por el capital inmobiliario que sustituye el uso doméstico del suelo construido por usos comerciales y especulativos.
- Dificultad para conservar el uso habitacional en patrimonio histórico relacionada con al menos con cuatro puntos:
 - La necesidad de una mejor coordinación entre las entidades federales y locales para la actuación concurrente y concertada en materia de rescate y preservación del patrimonio;
 - Los intereses capitalistas sobre la máxima rentabilidad del suelo urbano, que dificulta la protección del patrimonio inmobiliario al provocar constantes cambios en los usos del suelo;
 - La falta de inversión sistemática (pública y privada) para el rescate y preservación de los valores patrimoniales; y
- La falta de actualización o carencia de instrumentos legales, jurídicos y normativos claros acerca de la conservación patrimonial (PGDU, DF, 2003).
- Revalorización de las áreas donde ha habido inversión inmobiliaria o mejoramiento de los asentamientos humanos populares con inversión colectiva de la sociedad, lo que trae como consecuencia, de manera frecuente, cambios en la estructura social y espacial de las áreas centrales, que se traducen en procesos de gentrificación, homogeneización y terciarización, al mismo tiempo de segregación y exclusión social de muchos de sus habitantes (Monterrubio, 2009)

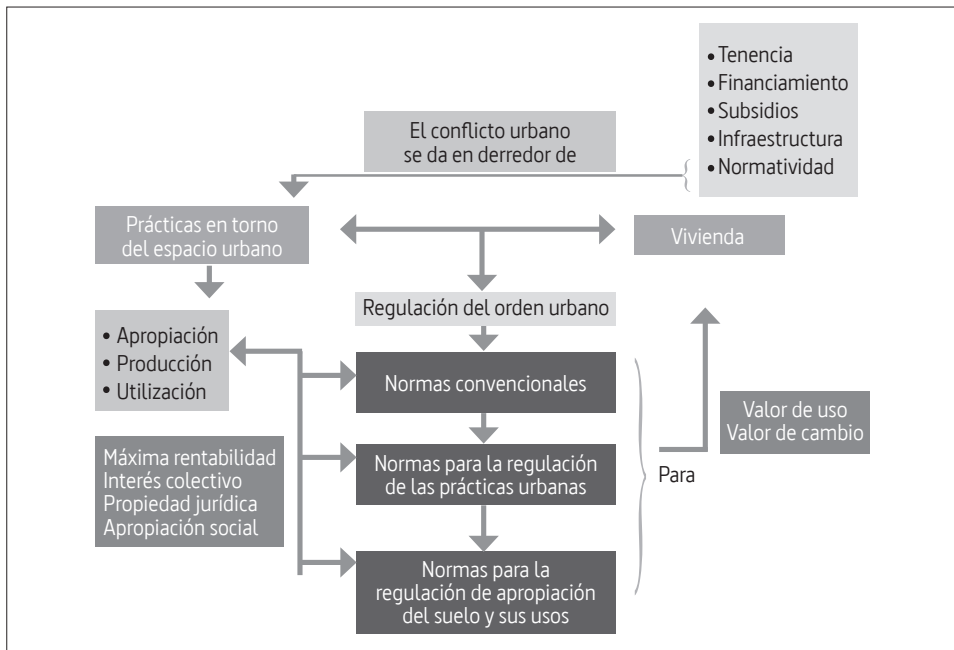
A partir de lo anterior, se observan dos elementos importantes de tensión y de conflicto en la ciudad central: la confrontación entre los usos terciarios frente al uso residencial y la construcción de vivienda para clase media y alta, frente a la producción de vivienda a bajo costo.

Lo anterior refiere, efectivamente, la existencia en el territorio de una gran diversidad de actores y de relaciones sociales que se disputan la apropiación de una misma estructura urbana y la carencia de instrumentos eficientes para regular la convivencia en un mismo espacio de usos del suelo diversos que, por lo mismo, son generadores de tensiones y conflictos. Pero, ¿por qué la apli-

cación de los instrumentos de regulación para la producción de vivienda genera conflicto urbano, especialmente en las áreas centrales?

A manera de hipótesis se puede decir que el conflicto que se presenta a partir de las regulaciones urbanas en materia de construcción de vivienda, se da en relación con la conceptualización de vivienda como valor de uso o como valor de cambio, y se genera alrededor de las prácticas que el hombre desarrolla en el espacio urbano: apropiación, producción y utilización; y, por otro, con la regulación del orden urbano a través de sus tres componentes normativos (convencional, de la práctica urbana y la regulación de la apropiación y los usos del suelo), que define los usos del suelo y, con ello, la configuración de los costos y beneficios para los diferentes actores.

Figura 1. Vivienda, normatividad y conflicto urbano. Hipótesis



Fuente: Elaboración propia.

2. Acerca del significado de conflicto urbano

En términos generales, en la comunidad académica es reconocido que los conflictos urbanos son “acciones colectivas que manifiestan públicamente los problemas y tensiones subyacentes al modelo vigente de producción de ciudad [...] que no sólo se dan en el espacio urbano, sino que el espacio urbano se convierte en el centro mismo de la disputa” (SUR, 2013).

El conflicto urbano refiere entonces, tensiones sociales y políticas de un territorio en torno de las decisiones acerca de ese mismo territorio: la ciudad, la cual es el escenario de diferentes tipos de conflictividad en razón de la diversidad de actores, intereses y necesidades y por la concentración de las desigualdades, contradicciones y enfrentamientos que le caracterizan (Sánchez, 1995).

El conflicto urbano permite visibilizar las tensiones, problemas y desigualdades que aquejan a los habitantes de la ciudad, al mismo tiempo que la carencia o debilidad de mecanismos institucionales que permitan resolverlos antes de su manifestación (Villarroel, 2002). Es aquí donde entra en relevancia el análisis del impacto de la normatividad urbana, como instrumento de regulación para el ordenamiento territorial, en las prácticas sociales de los diferentes actores que participan en el conflicto urbano.

3. El conflicto por la ciudad y en torno de la vivienda

El conflicto urbano pasa por diferentes dimensiones relacionadas por un lado, con las prácticas que el hombre desarrolla en torno del espacio urbano, las cuales se pueden agrupar en tres grandes procesos: de apropiación, de producción y de utilización, donde la primera categoría (apropiación), es el fundamento de las otras dos (Azuela, 1978); y, por otro, con la regulación del orden urbano a través del régimen de planeación urbana, como acto de gobierno, que define los usos del suelo y, con ello, la configuración de los costos y beneficios para los diferentes actores, afectando su acceso a los recursos para su reproducción biológica y social en la ciudad.

El conflicto por el espacio y la regulación del orden urbano

El orden urbano es definido como “el conjunto de normas y reglas, formales y convencionales a través de los cuales se regula la interacción social, las

expectativas y las prácticas en torno a la producción, la organización espacial, los usos, las formas de apropiación y los significados atribuidos al espacio urbano” (Duhau, 2003: 1).

El carácter formal del orden urbano corresponde a un conjunto de normas jurídicas de diferente jerarquía, que estos que Duahu y Giglia (2004) dividen en dos:

- Las normas orientadas a la regulación de apropiación del suelo y sus usos y a la producción de la ciudad en cuanto a conjunto de edificaciones, infraestructura y espacios públicos (aquí entra todo lo que corresponde a las normas de planeación, de construcción, infraestructura y derechos de propiedad).
- Las normas orientadas a la regulación de las prácticas urbanas o al orden reglamentario urbano (movilidad, cultura cívica, limpieza y cuidado del mobiliario urbano, espacios públicos, cultura cívica, etcétera).

Desde esta perspectiva, la normatividad urbana, en sus tres acepciones, es uno de los elementos clave para entender los diferentes conflictos en el sistema urbano, en tanto que regula las relaciones sociales involucradas en el establecimiento del orden urbano. Se trata de condiciones objetivas que contextualizan las relaciones sociales entre actores que se disputan el espacio que, por lo tanto, tienen efectos directos en las prácticas sociales.

Así, estructura urbana, lógica de urbanización, normatividad y prácticas sociales son algunos de los elementos clave para entender los diferentes conflictos en el sistema urbano.

4. Tensiones y conflictos en torno de la construcción de vivienda en áreas centrales de la Ciudad de México

En la actualidad, en el contexto de las acciones desarrolladas para modificar el modelo de urbanización de la expansión periférica a la ciudad central, la construcción de vivienda es uno de los factores que más polémica y tensiones genera entre los actores que intervienen en la regeneración urbana, especialmente a partir de las estrategias de densificación, construcción de grandes proyectos urbanos, la conservación del patrimonio urbano y arquitectónico, el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento urbano existente y la participación ciudadana en los procesos de gestión urbana.

Estas estrategias se basan en instrumentos de regulación que “actúan directamente sobre las conductas y quehaceres de los actores involucrados con el desarrollo territorial, con la finalidad de delimitar sus acciones dentro del marco legal vigente” (SEDESOL, 2010: 3).

En este documento los instrumentos de regulación que se consideran para el análisis son las normas de ordenación general, la zonificación y los mecanismos de participación, relacionados con el desarrollo urbano y la producción de vivienda en las áreas centrales para, con ello, identificar elementos que contribuyan a la explicación de los conflictos urbanos en estas áreas de la ciudad.

Para tal efecto, en un primer apartado, se muestra la problemática que, desde la perspectiva del habitante está ocasionando la construcción de vivienda en las áreas centrales; y, en el siguiente, a partir de literatura en la materia, se identifican algunos factores que, desde la normatividad para vivienda, generan conflicto.

La problemática generada por el incremento del parque habitacional desde el punto de vista del habitante

Desde la percepción del habitante, en los últimos años, la ciudad, sus barrios y colonias han tenido una serie de transformaciones (positivas y negativas) que han afectado su calidad de vida, que en materia de vivienda refieren lo siguiente.

- Respecto de la opinión acerca de la construcción de la vivienda en la ciudad y en la zona, más de 50 por ciento de los habitantes refirió estar en desacuerdo (cuadro 1).
- Acerca de esta misma pregunta, sólo que relacionada con la construcción de vivienda en su colonia o barrio, el porcentaje de opiniones en desacuerdo se incrementa considerablemente (63 por ciento).
- En la misma tesitura, 76 por ciento (1992 casos) de los habitantes entrevistados opinó que la construcción de vivienda tiene un efecto negativo por las siguientes razones:
 - a. Incremento de la problemática urbana relacionada con las externalidades negativas que la construcción de más viviendas trae consigo: la afectación a los servicios públicos (agua y luz), falta de estacionamientos, aumento de basura, aumento de tráfico y caos vial, aumento de la contaminación y disminución de áreas verdes (45.5 por ciento).

- b. Saturación del espacio en colonia ya de por sí sobrepobladas donde ya no hay espacio ni servicios para más vivienda y habitantes (28 por ciento).
- c. Genera problemas sociales como el aumento de la inseguridad, la delincuencia, los robos, el desempleo, la droga y hay más ruido. También abarca problemas vinculados al desempleo, la desaparición del pequeño comercio y la pérdida de opciones de trabajo (11.8 por ciento).
- d. Impacto en la imagen e identidad del barrio y pérdida de su valor económico, histórico y residencial (4.2 por ciento)
- e. Incremento de los costos de los servicios, de la renta de las viviendas, del predial y los impuestos, y en general, del costo de la vida (2.9%).
- f. Llega gente extraña con otras costumbres. El argumento es que la construcción de nuevas viviendas también provoca la llegada de gente desconocida que tiene no sólo diferentes costumbres e ideas, sino también nivel socioeconómico y cultural (3.4%).
- g. Afectación de las construcciones existentes por el impacto que la construcción de nuevas viviendas y específicamente de edificios altos traen consigo en el entorno y que van desde el ruido que los camiones de materiales provocan hasta la afectación estructural y grietas en las viviendas. También incluye la preocupación porque se está hundiendo el suelo ya que es zona sísmica y la destrucción del patrimonio histórico resultado de la construcción sin control de viviendas (1.9%).
- h. Mala planeación: se construyen viviendas fuera de la ley, sin cumplir los reglamentos de construcción; destaca como factor de resistencia la pérdida de uso habitacional, lo mismo que la expropiación de predios y desaparición de vecindades (0.8%).

Cuadro 1. Opinión acerca de la construcción de vivienda en la ciudad

Opinión	Total	Porcentaje
De acuerdo	732	26
Acuerdo en parte	433	15
Desacuerdo en parte	227	8
Desacuerdo	1463	51
Total	2855	100

Fuente: elaboración propia con base en resultados de encuesta levantada a diez áreas centrales: Alameda Sur, Doctores, Guerrero Los Ángeles, Vieja Merced, San Álvaro, Roma-Condesa, Conchita-del Carmen, Xoco, Nueva Granada y Polanco. Seminario de Investigación Hábitat y Centralidad.

Relacionado con el punto anterior, en cuanto a las opiniones por territorio de estudio, el cuadro 2 muestra que, en todos los casos, predomina el porcentaje mayoritario de quienes perciben estas acciones como algo negativo, sin embargo, es de destacar que, los porcentajes más altos de opinión de quienes consideran que la construcción de vivienda tiene efectos positivos en su barrio o colonia, se presentan especialmente en colonias o barrios que forman parte del hábitat popular de la áreas centrales.

Respecto de los factores que genera división o tensiones entre los habitantes del barrio en torno de los cambios que se observan en la colonia o barrio, destaca como una de las más importantes la trasgresión a las normas sociales y jurídicas.

Sin embargo, cuando se les preguntó acerca de su conocimiento sobre algún tipo de documento que establezca las normas relacionadas con los que se puede construir o establecer en la colonia o barrio, la mayoría refirió no conocer documento alguno (cuadro 3).

Los instrumentos de regulación que los vecinos expresaron conocer se muestran en el cuadro 4.

Normas convencionales. Se refiere a los documentos no legales que el vecino reconoce como la base para la construcción edilicia: acuerdos de colonos, de la colonia y vecinales, normas de colonos y reglamentos vecinales.

Regulación de prácticas urbanas. Documentos que jurídicos que establecen reglas para la convivencia vecinal. Aquí entran las respuestas relacionadas con la ley de propiedad en condominio.

Regulación urbana (construcción y uso de suelo). Documentos que establecen cambios de uso de suelo, construcciones, reglamento de construcciones, programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano, comunicados delegacionales, requisitos y trámites que establece SEDUVI, y las que hacen referencia a la ley de obras públicas.

Regulación urbana/protección del patrimonio. Documentos relacionados con la protección el patrimonio, INAH, INBA, protección de construcciones y mantenimiento de fachadas.

Por otro lado, respecto de la percepción sobre el cumplimiento de las leyes y reglamentos que establecen lo que se puede hacer y lo que no se puede hacer en la ciudad la mayor parte de los habitantes entrevistados considera que se cumplen poco (gráfica 1).

Cuadro 2. Percepción sobre los efectos de la construcción de vivienda según área de estudio (%)

Opinión	Alameda Sur	Conchita del Carmen	Doctores	Guerrero Los Ángeles	Nueva Granada	Polanco	Roma Condesa	San Álvaro	Vieja Merced	Xoco	Total
Tiene un efecto positivo	25.7	3.0	34.3	25.7	23.3	23.7	23.4	11.3	24.4	15.7	21.1
Tiene un efecto negativo	41.7	90.7	51.3	62.7	66.7	58.3	72.2	86.7	59.9	74.6	66.5
Ns	28.0	5.7	14.0	9.0	8.7	14.7	4.3	1.7	15.4	9.0	11.1
Nc	4.7	.7	.3	2.7	1.3	3.3	.3	.3	.3	.7	1.4
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia con base en resultados de encuesta levantada a diez áreas centrales: Alameda Sur, Doctores, Guerrero Los Ángeles, Vieja Merced, San Álvaro, Roma-Condesa, Conchita-del Carmen, Xoco, Nueva Granada y Polanco. Seminario de Investigación Hábitat y Centralidad.

Cuadro 3. Conocimiento sobre la existencia de algún documento que diga lo que se puede construir en su colonia o barrio

Conoce documento	Total	Porcentaje
Sí	434	14.5
No	2 464	82.1
Nc	102	3.4
Total	3 000	100

Fuente: elaboración propia con base en resultados de encuesta levantada a diez áreas centrales: Alameda Sur, Doctores, Guerrero Los Ángeles, Vieja Merced, San Álvaro, Roma-Condesa, Conchita- del Carmen, Xoco, Nueva Granada y Polanco. Seminario de Investigación Hábitat y Centralidad.

Cuadro 4. Tipo de documento que conoce que diga lo que se pueda construir o establecer en esta colonia

Tipo de instrumento	Total	Porcentaje
Normas convencionales	51	14.1
Regulación de prácticas urbanas	2	0.7
Regulación urbana (construcción y uso de suelo)	228	63.0
Regulación urbana/protección del patrimonio	24	6.6
Otro	56	15.6
Total	361	100.0

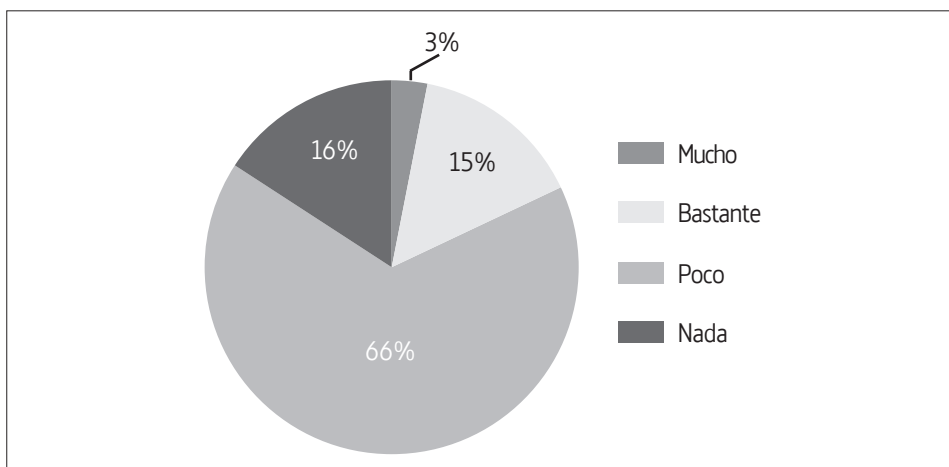
Fuente: elaboración propia con base en resultados de encuesta levantada a diez áreas centrales: Alameda Sur, Doctores, Guerrero Los Ángeles, Vieja Merced, San Álvaro, Roma-Condesa, Conchita- del Carmen, Xoco, Nueva Granada y Polanco. Seminario de Investigación Hábitat y Centralidad.

Los casos en los que no se cumplió con las leyes o normas que refieren los habitantes entrevistados se relacionan con los siguientes temas:

Cultura cívica. Se consideran respuestas relacionadas con el comercio ambulante, la prostitución, la existencia de indigentes, de franeleros, conductas inapropiadas de los vecinos, entre otras (9.7 por ciento).

Establecimientos mercantiles. Se trata de las normas que, desde la perspectiva del habitante, no cumplieron en materia de: instalación de comercios, bares, restaurantes, antros y cantinas (5.3 por ciento).

Gráfica 1. Percepción sobre el cumplimiento de las leyes o normas de la colonia o barrio



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de encuesta levantada a diez áreas centrales: Alameda Sur, Doctores, Guerrero Los Ángeles, Vieja Merced, San Álvaro, Roma-Condesa, Conchita-del Carmen, Xoco, Nueva Granada y Polanco. Seminario de Investigación Hábitat y Centralidad.

Movilidad. Se consideran las respuestas relacionadas con las marchas, estacionamiento en lugares prohibidos, los parquímetros, la planeación en la movilización vehicular, etcétera (8.7 por ciento).

Normatividad urbana para construcción y uso de suelo. Se agrupan las respuestas relacionadas con la zonificación, los cambios de usos de suelo, la construcción de edificios, el reglamento de construcciones, etcétera (59.3 por ciento).

Protección del patrimonio urbano. Las respuestas se relacionan con la destrucción del patrimonio, el saqueo, intervención en viviendas antiguas (2.4 por ciento).

Participación ciudadana. Refiere la respuestas nadie nos preguntó, no nos informan, etcétera (1.2 por ciento).

Por otro lado, en cuanto a las percepciones sobre el tipo de instrumentos normativos para la construcción y uso de suelo que no se cumple destaca la zonificación (59 por ciento), los programas delegacionales o parciales con 30 por ciento y las densidades con 11 por ciento (aunque forman parte de la zonificación, se separa por las respuestas explícitas al incumplimiento de número de viviendas y niveles permitidos).

Otro factor importante de considerar en el análisis del conflicto es el nivel y tipos de participación de la ciudadanía en materia de desarrollo urbano y vivienda y la confianza que tiene en las autoridades.

En este sentido, en cuanto a la participación de la población en las decisiones sobre dónde y cómo intervenir en su colonia y en la ciudad, de los tres mil habitantes entrevistados:

- 22 por ciento manifestó no saber de la existencia de un comité ciudadano en su colonia o barrio.
- 55.7 por ciento manifestó no haber votado en las últimas elecciones vecinales.
- 75 por ciento manifestó no haber asistido a alguna asamblea convocada por el comité ciudadano de su colonia.
- 81.3 por ciento manifestó no participar en ninguna de las organizaciones que realizan acciones para solucionar los problemas de su colonia o barrio, especialmente por las siguientes razones (cuadro 5).

Cuadro 5. Motivos por los que el vecino no participa

	Casos	Porcentaje
Las consideran sin beneficio para los vecinos y/o colonia	5	.6
Poco transparente y hasta corrupta	15	1.6
No tiene intenciones de participar porque definitivamente no le interesa	167	17.3
No participa porque no tiene tiempo	308	32.0
No participa por no ser convocados	90	9.3
No participa por cuestiones personales que se lo impiden	68	7.0
Ya participó y tiene razones por las cuales no le convence participar	244	25.4
Respuestas varias sin catalogar	65	6.8
Total	962	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de encuesta levantada a diez áreas centrales: Alameda Sur, Doctores, Guerrero Los Ángeles, Vieja Merced, San Álvaro, Roma-Condesa, Conchita-del Carmen, Xoco, Nueva Granada y Polanco. Seminario de Investigación Hábitat y Centralidad.

La confianza en las instituciones y en los diferentes actores que intervienen en el reordenamiento territorial y la regeneración urbana (respuestas sobre tres mil casos) (cuadro 6).

Cuadro 6. Percepción sobre la posición de diferentes actores con respecto a los intereses o expectativas vecinales

Tipo de actor	Del lado de los vecinos	En contra de los vecinos
El comité vecinal	63.5 %	8 %
El Gobierno del Distrito Federal	22.5	37.4
La Asamblea Legislativa	15.5	37.5
La Delegación	29.4	35.2
El Instituto de Vivienda del DF (INVI)	44.7	15.1
La Secretaría de Desarrollo Urbano y de Vivienda (SEDUVI)	34.7	18.1
El Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH)	40.2	10.2
El Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA)	39.7	8.3
La Procuraduría Ambiental y del ordenamiento Territorial del DF (PAOT)	23.3	20.7
Las empresas constructoras	11.8	58.0
El comercio ambulante	24.0	42.7

Fuente: elaboración propia con base en resultados de encuesta levantada a diez áreas centrales: Alameda Sur, Doctores, Guerrero Los Ángeles, Vieja Merced, San Álvaro, Roma-Condesa, Conchita-del Carmen, Xoco, Nueva Granada y Polanco. Seminario de Investigación Hábitat y Centralidad.

Relacionado con el punto anterior 40 por ciento de los tres mil entrevistados considera que si tuviera la oportunidad de hablar con su delegado, éste simplemente no lo tomaría en cuenta.

Finalmente, acerca de la percepción sobre corrupción, al preguntar si sabe de algún caso que, en el último año, se vio obligada a dar una compensación ilícita o “mordida” a la autoridad para llevar a cabo una obra en la colonia en la que vive, 90 por ciento (2 682 casos) refirió no conocer algún caso; mientras que 8 por ciento (240 casos) dijo sí tener conocimiento de algún caso, especialmente en lo que corresponde a la obra privada (inmobiliaria) (58 por ciento).

Conclusiones

1. El análisis de los datos de las percepciones y opiniones de los habitantes refiere la problemática cotidiana que tienen que ver con los efectos en el territorio de la política urbana que finalmente tiene como referente la construcción de vivienda en territorios centrales muy heterogéneos social y funcionalmente.
2. Muestra también una intervención gubernamental discrecional en el territorio dependiendo de las características socioeconómicas de las áreas de estudio y del apoyo que se da a la promoción inmobiliaria privada.
3. La normatividad que involucra las estrategias de regreso a la ciudad central están muy concentradas en la regulación de lo que se puede hacer o no en el territorio; sin embargo, es claro que las preocupaciones de los habitantes van más allá de sólo la norma para la regulación territorial, por lo que esta política no puede estar desarticulada de otras políticas sectoriales (como la económica, la financiera, la de movilidad, la de política social), lo cual constituye una de las mayores limitaciones y críticas a la planeación urbana.
4. Existe una visión diferente en cuanto al valor de uso o de cambio del territorio donde se construye la vivienda, mientras que la autoridad delegacional y los desarrolladores piensan en las cualidades genéricas del espacio de la ciudad —tamaño, ancho, área, localización— y la ganancia del capital inmobiliario, los ciudadanos piensan en el espacio como el lugar donde viven.
5. Aunque la definición de la clasificación del territorio mediante la zonificación debería surgir de los rasgos característicos de cada zona, de su carácter estilístico, de los servicios e infraestructuras disponibles, de los usos y costumbres cotidianas, en realidad surge desde la lógica del mercado de suelos, agravando o determinando la segregación socioespacial.
6. Respecto de la participación ciudadana en materia de desarrollo urbano, el conflicto que se genera se da en torno del carácter centralizado de la decisión y acción pública y por la percepción de una desigual distribución de los costos y beneficios de las intervenciones urbanas, con lo que se pone en duda la efectividad de las acciones del gobierno en materia de ordenación del territorio.
7. Se observan altos porcentajes de desconfianza en las instituciones acerca de si responden o no a las necesidades del vecino, lo cual refiere pérdida de

- legitimidad especialmente de la Asamblea Legislativa, del gobierno de la ciudad y de la delegación.
8. Las empresas constructoras aparecen como el actor que el habitante percibe como el mayor peligro.
 9. Sin embargo, lo que se observa con los resultados de la política urbana de densificación es que existe claridad sobre los efectos (positivos y negativos) en el territorio y en la calidad de vida de los habitantes, también se observa un alto porcentaje de desconocimiento de los instrumentos de regulación para la construcción de vivienda y una muy baja participación e interés de intervenir en los asuntos de la ciudad por parte de los vecinos al no tener claridad sobre la existencia de mecanismos reales para incidir en las decisiones que se toman sobre la ciudad, sus colonias, barrios y pueblos.

Lo anterior constituyó sólo un acercamiento empírico sobre los efectos de la política urbana de regreso a la ciudad central, que deja más preguntas que respuestas acerca de la conflictividad urbana generada a partir de los instrumentos de la planeación urbana.

Bibliografía

- AZUELA de la Cueva, A. 1978. "El derecho urbanístico. La evolución del derecho urbanístico mexicano en los últimos diez años", *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, Tomo 1, núm. 10, México, UIA, en línea: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/10/pr/pr23.pdf>.
- BRUGUÉ Q. y R. Gomà. 1998. "Gobierno local, ciudad y política urbana", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. XIII, núm. 3, México: El Colegio de México.
- COULOMB, R. y C. Sánchez-Mejorada. 1991. *¿Todos propietarios? Vivienda de alquiler y sectores populares en la ciudad de México*, México: CENVI.
- COULOMB, R. 2010. *El centro de la ciudad de México frente al desafío de un desarrollo urbano más sustentable. (Elementos para un proyecto de investigación)*, ponencia presentada en el Seminario Las Ciudades del Siglo XXI: Hábitat y Centralidad, México: Cámara de Diputados.
- DUHAU, E. 2003. "La ciudad informal. El orden urbano y el derecho a la ciudad" (versión para discusión) Trabajo presentado en el Congreso de la

- ANPUR, Belo Horizonte/México: Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.
- DUHAU, E. y A. Giglia. 2004. “Conflictos por el espacio y orden urbano”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. IXX, núm. 2, México: El Colegio de México.
- GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. 2003. “Programa General de Desarrollo Urbano” (Ciudad de México), *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 de diciembre de 2003, México: Gobierno del Distrito Federal.
- MONTECUBIO, A. 2009. “Hábitat popular, renovación urbana y movilización social en barrios céntricos de la Ciudad de México 1985-2006”, tesis de doctorado. México: UAM-A.
- PATTARONI, L. 2008. People and “territories”: urban sociology meets the livelihood approach in the south, *Dialogue NCCR North-South*, núm. 20, Ginebra: National Centre of Competence in Research North-South.
- SÁNCHEZ PARGA, J. 1995. *Conflicto y democracia en el Ecuador*, Ecuador: Centro Andino de Acción Popular (CAAP).
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL). 2010. *Guía metodológica para elaborar programas municipales de ordenamiento territorial*, México: Gobierno Federal.
- SEDUVI-GDF. 2003. *Programa Social de Desarrollo Urbano del DF*.
- SMOLKA, M., L. Mullahy (eds.). 2010. *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación. 2013. “Conflictos urbanos”, en línea: http://mapadeconflictos.sitiosur.cl/?page_id=785, consultado el 14 de junio de 2013.
- UN-Hábitat (United Nations Human Settlements Programme). 1995. “Vivienda adecuada para todos”. Nairobi, Hábitat, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, en línea: <http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/organismos/onu/Habitat/OnuHPr5.htm>.
- VILLARROEL Nikitenko, M. 2002. “La acción colectiva en Bolivia. Cambio y transformación de los conflictos sociales 1970-1998”, en F. Houtart, *Crisis y conflicto en el capitalismo latinoamericano: lecturas políticas*, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

¿Por qué es importante el apoyo a la Producción Social del Hábitat?

Arturo Mier y Terán*

con la colaboración de Mario Martiarena Leonar,
María Teresa Vázquez López y Benedikt Fahlbush

1. Introducción

Desde hace varias décadas y particularmente desde que se aprobó la Ley de Vivienda de México, en el año 2006, un número importante de profesionales con amplia experiencia en los campos del desarrollo urbano y la vivienda, especialmente en el apoyo a la producción del hábitat popular, pertenecientes a distintas organizaciones gremiales, académicas y sociales hemos estado comprometidos con los distintos gobiernos, en la instrumentación de una política y un programa nacional de apoyo a la producción social del hábitat que comprenda los programas de vivienda para la población en condiciones de pobreza y de desarrollo urbano del ámbito local en aquellas unidades territoriales con índices de marginación: barrios, colonias, pueblos y unidades habitacionales del país (Ortiz, 2012).¹

* Maestro en Urbanismo y Candidato a Doctor en Urbanismo, miembro de la Academia Nacional de Arquitectura.

¹ Este trabajo se ha enriquecido con las aportaciones de los miembros del Seminario de Habitabilidad de la Academia Nacional de Arquitectura, y del Centro de Investigación de la Producción Social de Vivienda del Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México, CAM-SAM, coordinados por el Arq. José Ma. Gutiérrez Trujillo.

Sin embargo, existe aún una amplia gama de situaciones del hábitat popular que no se incluyen en las políticas públicas y por lo tanto no se atienden debidamente. Tampoco se atiende a todos los más necesitados ni a los más pobres, debido, en gran medida, a que en los ámbitos de la administración pública no se reconoce debidamente esa realidad, muy probablemente por la complejidad que esto representa y porque domina en las decisiones de gobierno la concepción del espacio habitable como una mercancía, como un factor de activación de la economía, lo que deja a un lado el proceso social y urbano al cual todos tenemos derecho.

Entendemos que conocer la problemática de cada barrio como una práctica sistemática es un principio de solución por lo que consideramos importante conocer las características y dimensiones de las distintas problemáticas del hábitat popular, de los espacios habitables más cercanos y cotidianos de la ciudadanía, tanto de la vivienda como del barrio. En otras palabras es necesario conocer las necesidades de mejora de la habitabilidad en cada caso particular para estar en posibilidades de concebir y adecuar las modalidades de intervención pública y canalizarlas a los organismos correspondientes. Ya no son aceptables las soluciones masivas y repetitivas. La mayoría de las colonias, barrios, pueblos y unidades pueden ser consolidados con facilidad, orientando el financiamiento a las zonas construidas para acelerar la construcción incremental.

Con el presente ensayo intentamos explicar desde la realidad de la gran mayoría de los mexicanos por qué es importante el apoyo a la producción social del hábitat popular y apuntar un camino viable para lograr una política nacional que aborde desde esta perspectiva la mejora de la habitabilidad.

Situación actual

Según los últimos datos oficiales en México hay 26.2 millones de hogares de los cuales 6.8 millones requieren algún tipo de mejora en su vivienda. Además deberán construirse 647 mil viviendas nuevas cada año (CONAVI, 2008).

El 45 por ciento de los hogares mexicanos en condiciones de pobreza patrimonial, encargan la producción o autoproducen su vivienda y gestionan los servicios urbanos básicos en zonas marginadas o asentamientos irregulares de las principales áreas urbanas. Esta cifra puede aumentar hasta 80 por ciento en los estados más pobres como Oaxaca, Chiapas o Guerrero (FONHAPO, 2010).

La mayoría de los hogares recibe ingresos económicos bajos o muy bajos y no tienen acceso a las fuentes de crédito que ofrece la banca comercial. Son además desatendidos por las principales instituciones públicas financieras del ramo. Los mínimos recursos destinados a este fin son aislados e insuficientes.

La producción de la vivienda en las zonas marginales se realiza de manera incremental en plazos que van de diez a 15 años, en su mayoría con recursos propios y sin asistencia técnica ni financiera, durante los cuales deben aceptar condiciones deficientes de habitabilidad. La mayoría de las viviendas adolecen de fallas en estructura, iluminación, ventilación y organización de los espacios. Una proporción de ellas se asienta en terrenos irregulares, pero la mayoría tienen vicios de titulación aun siendo tierras regulares.

Los barrios, aunque hayan alcanzado los mínimos servicios urbanos, carecen de espacios públicos adecuados para la recreación, el deporte y la convivencia.

Desde el punto de vista urbano, la mayoría de las colonias o barrios populares y los nuevos conjuntos habitacionales tienen un promedio menor a dos niveles de altura, lo que produce extensiones urbanas ilimitadas con las consecuentes exigencias para los magros presupuestos municipales y al gasto familiar derivado de los desplazamientos diarios al trabajo y a los servicios urbanos.

El presente ensayo ilustra la posibilidad de producir nuevas viviendas y la ampliación de las existentes dentro del tejido urbano actual, se reduce así la expansión urbana. Las ciudades se densifican progresivamente de manera espontánea, pero basta con apoyar a los hogares con crédito blando y asistencia técnica, orientar el financiamiento a las zonas marginadas para acelerar la construcción incremental y la consolidación de los barrios, así como para recuperar las zonas céntricas en proceso de deterioro. Ésta es una oportunidad para densificar de manera efectiva la ciudad y responder simultáneamente a las demandas sociales de mejorar las condiciones de habitabilidad.

Marco jurídico vigente

Los instrumentos jurídicos vigentes en México relativos a la vivienda y al desarrollo urbano, contienen los principios y lineamientos necesarios para poner en práctica una política que apoye la producción social del hábitat; sin embargo, en su mayoría han sido incumplidos. Deben reglamentarse para establecer los compromisos institucionales y garantizar los recursos suficientes.

- *El Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Título Primero, Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías, establece entre otros temas el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa y la obligación del Estado de establecer los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. Define, además, los derechos sobre otros temas que corresponden a la vida urbana: el acceso al agua, al medio ambiente sano, a la cultura y al deporte; y atribuye la responsabilidad particular de garantizarlos a los gobiernos locales al especificarlo más adelante en el Artículo 115 Constitucional.
- En la meta de “*México Incluyente*” el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* del actual Gobierno Federal, se refiere a la necesidad de instrumentar políticas expresas de mejora de la calidad del espacio habitable y establece los lineamientos que son retomados después en los Programas Sectoriales de Vivienda y Desarrollo Urbano. Plantean principalmente lo siguiente: la obligatoriedad de la coordinación transversal y concurrente de los órdenes de gobierno y los organismos relacionados con el tema del desarrollo urbano y la vivienda; la urgente necesidad de lograr el desarrollo urbano sustentable, hacer de la producción de vivienda un factor de desarrollo económico local a través del apoyo a la vivienda para los hogares históricamente no atendidos; asimismo la obligación de reducir los riesgos de la vivienda, por su ubicación y por su estabilidad física, y lograr una vivienda digna de calidad y con espacios suficientes para la vida del hogar y la convivencia. En su estrategia de vivienda (2.5.2.) plantea específicamente una de las líneas de acción que es relevante para la presente propuesta: “Desarrollar un nuevo modelo de atención de necesidades de vivienda para distintos segmentos de la población, y la atención a la población no cubierta por la seguridad social, incentivando su inserción a la economía formal”.
- *La Ley General de Asentamientos Humanos* establece en su primer capítulo, en el Artículo 1o., las disposiciones generales que tienen por objeto la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, fijar las normas básicas para planear y regular los asentamientos humanos, su fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento, así como definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios

que regulen la propiedad de la tierra y determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos. Nótese que la Ley se refiere al mejoramiento urbano y a la participación de la ciudadanía.

Más adelante, en el Artículo 3º, se establece la obligación de hacer del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población una forma de mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural mediante medidas de carácter social, económico y funcional, como son la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación, la estructuración interna de los centros de población y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; la regulación del mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular; la participación social en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos. Este artículo se refiere a la población y a los hogares que habitan en las ciudades, obliga al gobierno a actuar en la mejora del tejido urbano existente no sólo en la expansión que ya de por sí ha mostrado ser excesiva y costosa.

En el Artículo 9º establece las atribuciones de los municipios a quienes corresponde en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, entre otras tareas: formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local; y además promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para lo cual podrá celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos. Deberán también prestar los servicios públicos municipales, y será su responsabilidad expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, retotificaciones y condominios, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Nuevamente este artículo habla de la necesidad de atender la conservación y mejoramiento urbanos, tanto de los servicios públicos como de las edificaciones y atribuye buen aparte de estas responsabilidades a los gobiernos locales.

En el capítulo séptimo, la ley se refiere explícitamente a la participación social, estableciéndola como un derecho de la ciudadanía y como una obligación de las autoridades:

“la Federación, las entidades federativas y los municipios promoverán acciones concertadas entre los sectores público, social y privado, que propicien la participación social en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.

El sector social implica a la ciudadanía en pleno, en forma individual y de sus organizaciones civiles, bien informados y conocedores de sus derechos, activos y corresponsables con el gobierno. Su participación es la garantía del sistema democrático. La participación social en materia de asentamientos humanos comprende, de acuerdo con esta Ley, la intervención de la ciudadanía en las decisiones públicas relativas a sus necesidades más sentidas de espacio habitable y de servicios públicos urbanos que soportan la vida cotidiana, como son los planes o programas de desarrollo urbano, incluidos los de desarrollo de barrios, la construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y popular; los proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos; los proyectos estratégicos urbanos, como los conjuntos habitacionales; y especialmente el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas. Para ello: “la Federación, las entidades federativas y los municipios, promoverán la constitución de agrupaciones comunitarias que participen en el desarrollo urbano de los centros de población, bajo cualquier forma jurídica de organización”.

- *La Ley de Vivienda* reglamenta el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de vivienda. Sus disposiciones tienen por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.

Considera que la vivienda es un área prioritaria para el desarrollo nacional y establece las obligaciones del Estado para impulsar y organizar las actividades inherentes a la materia, por sí y con la participación de los sectores social y privado. La Ley obliga al Estado, en los diferentes órdenes de gobierno, a establecer las medidas de carácter jurídico, administrativo, fiscal o financiero para promover y facilitar una amplia participación de todos los sectores. Esta Ley es inclusiva y propone la atención equitativa a las necesidades sociales; sin embargo,

es poco observada en la práctica real, que ha concentrado su acción en la vivienda nueva y terminada, producida por empresas para sectores con más capacidad adquisitiva, responde a los principios de mayor rentabilidad del capital, aun siendo públicos los fondos con que se financia.

Debe destacarse que la Ley incluye en sus definiciones a la autoproducción de vivienda como el proceso de gestión de vivienda bajo el control directo de sus usuarios, ya sea por autoconstrucción directa o por encargo a otros agentes comerciales. Consecuentemente reconoce la modalidad de Producción Social de Vivienda, aquella que se realiza bajo el control de autoproductores en forma personal o de organizaciones que operan sin fines de lucro, que se realiza por procedimientos autogestivos y solidarios dando prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil.

La concepción de la vivienda es amplia, no se reduce al objeto casa, por el contrario, abarca las condiciones de habitabilidad integrales del espacio habitable, como lugar de convivencia, de descanso y de trabajo, que cuenta con las dimensiones mínimas, la seguridad estructural, la ventilación e iluminación natural y los servicios domésticos necesarios. Contempla también el ambiente natural y la dotación de servicios de infraestructura y equipamiento en la zona donde se ubica. Busca lograr la seguridad jurídica de la propiedad. Reconoce también los procesos de desarrollo progresivo de la vivienda y por tanto apoya las intervenciones en todo el ciclo de vida de la vivienda tendientes a consolidar o renovar las viviendas deterioradas física o funcionalmente: “Las políticas y los programas públicos de vivienda, así como los instrumentos y apoyos a la vivienda deberán considerar los distintos tipos y modalidades de producción habitacional, entre otras: la promovida empresarialmente y la auto producida o autoconstruida, en propiedad, arrendamiento o en otras formas legítimas de tenencia; así como para las diversas necesidades habitacionales: adquisición o habilitación de suelo; lotes con servicios mínimos; parques de materiales; mejoramiento de vivienda; sustitución de vivienda; vivienda nueva; y, capacitación, asistencia integral e investigación de vivienda y suelo, propiciando que la oferta de vivienda digna refleje los costos de suelo, de infraestructura, servicios, edificación, financiamiento y titulación más bajos de los mercados respectivos, para lo cual incorporarán medidas de información, competencia, transparencia y las demás que sean convenientes para lograr este propósito” (Ley de Vivienda, art. 5).

La Ley establece que la Política Nacional de Vivienda deberá promover esquemas que permitan la participación de las comunidades de las diversas

regiones del país, principalmente las situadas en zonas en alta y muy alta marginación, con la finalidad de lograr el mejoramiento continuo de sus viviendas y de la infraestructura pública. Sin embargo, es ahí donde menos se ha dirigido la oferta de vivienda de los organismos públicos.

Sobre el Financiamiento de la Vivienda establece la Ley que los instrumentos y apoyos para la realización de las acciones de vivienda serán el crédito, los subsidios que para tal efecto destinen el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como el ahorro de los particulares y otras aportaciones de los sectores público, social y privado, para generar opciones que respondan a las necesidades de vivienda de los distintos sectores de la población, preferentemente de los que se encuentren en situación de pobreza y a los productores sociales.

Debe mencionarse que la Ley prevé que las inversiones públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública deberán ser congruentes con las necesidades de mejoramiento del parque habitacional y los requerimientos de vivienda en sus distintos tipos y modalidades, de acuerdo con el diagnóstico que se establezca, y que deberán guardar proporcionalidad y equidad entre las diferentes regiones y grupos de ingreso, atendiendo a las diversas necesidades de la población y a las distintas modalidades de atención. Este último criterio se observa en la práctica real de manera inversa.

El Artículo 73 de la Ley trata de la calidad de la vivienda y de la sustentabilidad de su desarrollo y ha tomado importancia reciente dado que en él se dice que las acciones de suelo y vivienda financiadas con recursos federales, así como las de los organismos de vivienda para los trabajadores deberán observar los lineamientos que en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno establezca la secretaría del ramo, actualmente la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Dicho lineamientos han sido esbozados, únicamente como referencia, pero no tienen hasta ahora la fuerza jurídica necesaria.

Por último La Ley establece que el Gobierno Federal deberá apoyar la producción social de vivienda en sus diversos tipos y modalidades, mediante el desarrollo de instrumentos jurídicos, programáticos, financieros, administrativos y de fomento. Pero llama la atención que la Ley incluya un capítulo sobre la Producción Social de Vivienda y que se hayan dedicado pocos recursos y atención a esta modalidad, y lo más importante: la instrumentación de esta política se ha quedado rezagada.

2. Imagen objetivo

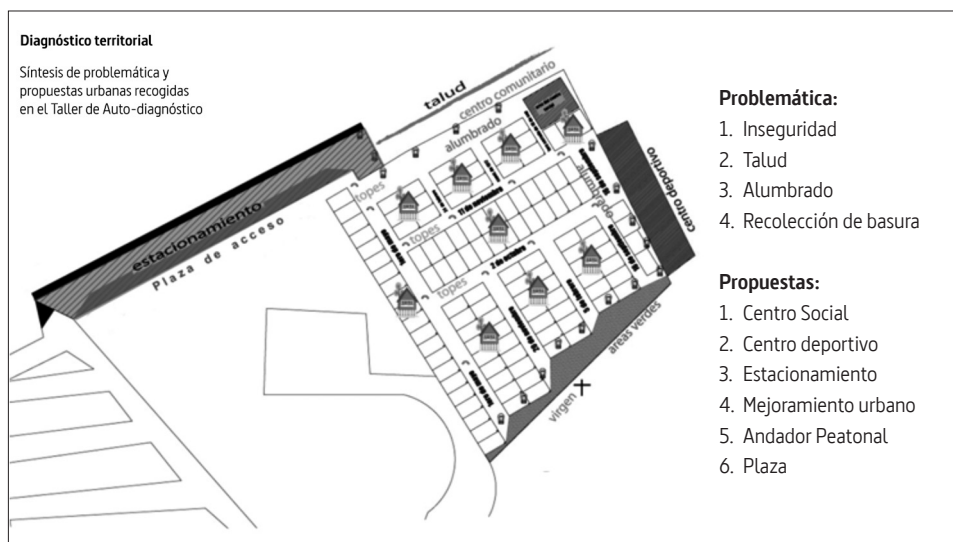
En términos generales hay seis medidas que deben ponerse en práctica para lograr un nuevo modelo de atención para la población no cubierta, un programa de Producción Social del Hábitat. Lo primero es revisar, en las políticas públicas, el peso relativo que se le da a la PSH, es necesario reconocer los procesos de vivienda y urbanización progresivos que realiza la población con muy poca intervención del Estado. Ya señalamos la importancia estadística que este fenómeno social y económico refleja en los censos y en todas las encuestas que se realizan. Debe reconocerse para poder dimensionar correctamente las acciones y los recursos. Lo segundo es cumplir con las disposiciones previstas en el extenso marco jurídico. En él se establece la obligación de instrumentar la PSH con la participación activa de la ciudadanía. Crear los estímulos y apoyos necesarios de todo tipo, financiero, fiscal, jurídico, técnico y demás para que esto sea un servicio nacional de apoyo a los hogares que convencionalmente realizan grandes esfuerzos para acceder a su espacio habitable. Tercero, una vez instrumentada esta política, se deberá actuar simultáneamente en la producción y perfeccionamiento de la vivienda y en el mejoramiento del barrio. Los distintos organismos públicos que debe intervenir acordarán una coordinación transversal y se corresponsabilizarán con las organizaciones ciudadanas para actuar en cada barrio de manera más efectiva: “todos juntos en el mismo lugar y al mismo tiempo”.² Cuarto, es muy importante diversificar las intervenciones en todo el ciclo de vida de la vivienda y en todos los elementos de la habitabilidad. Será necesario construir la matriz de modalidades de intervención con los apoyos e instrumentos necesarios. Quinto, la política debe garantizar el acceso universal de todo género de ciudadanos a los distintos apoyos. Sexto, es particularmente importante integrar un solo sistema financiero que coordine la canalización de los recursos de distintas fuentes y promueva regionalmente la asistencia técnica. El resultado debe verse en la mejora de la habitabilidad tanto del espacio habitable privado (la vivienda), como en el espacio público urbano (el hábitat popular).

a) Para la mejora integral del hábitat popular: barrio, colonia, pueblo o unidad habitacional será necesario promover y apoyar proyectos participativos

² Frase acuñada por el arquitecto José Ma. Gutiérrez Trujillo para señalar la necesidad de concurrir los innumerables organismos que inciden en el desarrollo urbano de un barrio.

en las zonas con mayor índice de marginación para consolidar los barrios, el espacio urbano de menor escala, de la vida cotidiana, introduciendo o completando los servicios urbanos básicos, los espacios públicos para la convivencia y la movilidad sustentable. Se acuerda con la comunidad un programa de mejoras del barrio con metas a mediano plazo, a tres años, se presenta a concurso abierto para obtener los recursos públicos. Se crea un fondo financiero que se destina a los mejores proyectos presentados anualmente, y que serán aquellos que estén bien sustentados en un autodiagnóstico, que representen a una comunidad cohesionada y tengan el soporte técnico necesario. Los proyectos se integran de manera participativa por un grupo promotor representativo de la comunidad local con la asesoría técnica de un grupo interdisciplinario que denominamos “Taller de Habitabilidad”, con participación de las universidades a través del servicio social y la práctica profesional, y con el respaldo de las autoridades locales. Los recursos para los proyectos seleccionados se entregan a un comité electo de vecinos, quienes lo administran hasta la conclusión del proyecto. Todo el proceso es transparente y democrático. Las distintas experiencias que actualmente operan en México y en distintos países demuestran la viabilidad y la importancia de actuar en los barrios en esta forma (PUEC-UNAM, 2010) (figura 1).

Figura 1. Distintas modalidades de intervención en la colonia Conciencia Proletaria, Álvaro Obregón, Ciudad de México, 2002-2012



Fuente: GDF; Secretaría de Desarrollo Social, 2008.

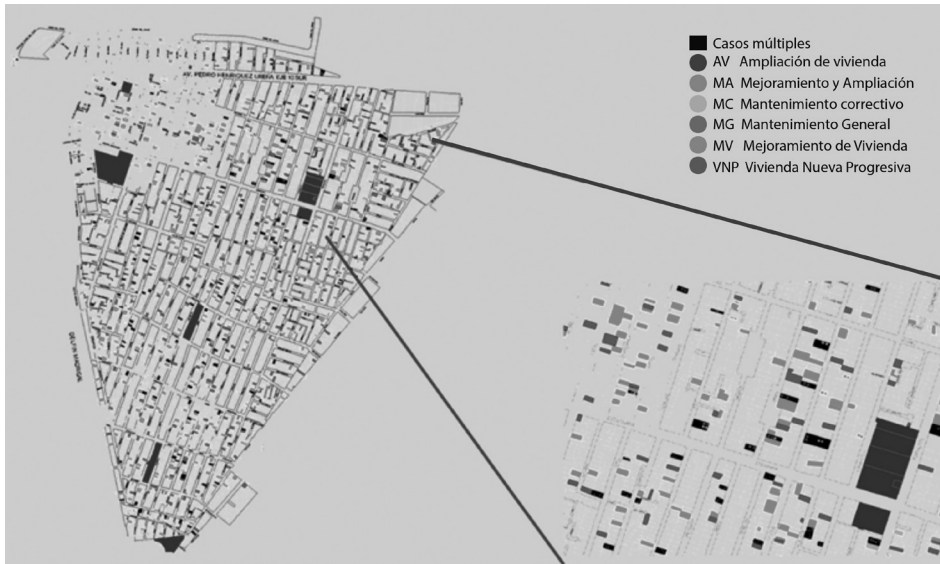
b) Para mejorar la vivienda, manzana, edificio, lote, o casa será necesario promover y apoyar distintas modalidades de intervención que atiendan simultáneamente las diversas situaciones de vivienda en un territorio dado (vivienda individual, lote familiar, vecindades, edificios históricos, vivienda nueva individual y en conjunto, rescate de unidades y otros como la vivienda con espacios productivos). Esto significa territorializar el diagnóstico y la acción. No basta con las estadísticas agregadas de déficit para responder a las múltiples situaciones.

El programa de mejora de la vivienda se basa en la construcción existente. Las familias de un mismo predio diferencian las unidades de vivienda independientes y realizan la construcción incremental con microcrédito blando. En los barrios seleccionados se asigna una o varias manzanas al equipo interdisciplinario de asistencia técnica o “Taller de Habitabilidad” que promoverá el diagnóstico de la zona con la participación de los actores sociales locales y canalizará las demandas a los distintos organismos públicos según el tipo de necesidad. Por ejemplo, estimamos que una parte significativa de los hogares, no pueden acceder a las fuentes de crédito porque su documentación no está en orden o porque comparten los espacios varias familias. Un conjunto de acciones permite regularizar los vicios de titulación y atender la construcción incremental a partir de las viviendas existentes. Se constituyen así condominios familiares y por tanto, al tener la propiedad sustentada jurídicamente, pueden ejercer independientemente sus derechos crediticios. El crédito se adapta a la circunstancia de cada hogar y se acompaña con la debida asesoría técnica. Se consolida la vivienda con las características de calidad, espacio digno, densificación urbana y productividad local (Mier y Terán, 1992; Ziccardi y Mier y Terán, 2005; Casa y Ciudad A. C., 2009). Las experiencias en este campo en otros países indican que es posible y deseable una política nacional con estas características. En México también hay avances que se han orientado principalmente a las colonias populares en proceso de consolidación (figura 2).

Análisis comparativo; producción social de vivienda versus producción institucional

Una simple comparación de las dos formas de producción de la vivienda que operan en México permite ver las ventajas que tiene una política de apoyo a la PSH con escala nacional significativa. Tomando el mismo monto de recursos

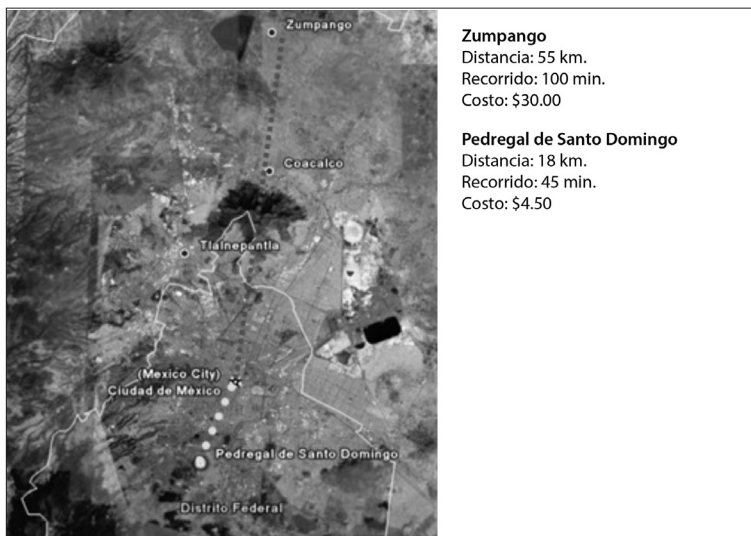
Figura 2. Distintas modalidades de intervención en la colonia Pedregal de Santo Domingo, Coyoacán, Ciudad de México, 2002-20012



Fuente: GDF; Secretaría de Desarrollo Social, 2008.

disponibles, de 2 500 millones de pesos, sólo para efectos de la comparación, la inversión en una localización distante en el área metropolitana de la Ciudad de México, tal como ha sucedido en las últimas décadas, beneficia a cerca de 9 500 familias, con ingresos mayores a 5 v.s.m., con un crédito del principal organismo público para ocupar una vivienda mínima nueva de 34 m², con una previsión mínima de crecimiento, en un desarrollo masivo, protegido con estímulos tanto de la federación como del gobierno local. El precio estimado de dichas viviendas es de 260 000 pesos y el costo de la urbanización de 1 600 millones de pesos. Muchos hogares que recibieron estas viviendas han decidido seguir viviendo en la ciudad dado que los costos y molestias de trasladarse a la periferia son mayores que las molestias de vivir hacinados en la ciudad. Frente a esta realidad, si la misma inversión se hace en una colonia o barrio dentro del tejido urbano existente en proceso de consolidación o incluso en zonas antiguas en deterioro, los resultados son más efectivos para los hogares y el uso de los recursos más eficiente. Se beneficia a las 9 500 familias con vivienda nueva y a 25 000 más con apoyo al mejoramiento de su vivienda, todas en el predio que ya poseen. Estas familias perciben salarios menores a 5 v.s.m. y las viviendas podrán crecer

Figura 3. Análisis comparativo distancia, tiempo y costo que representan para una familia dos localizaciones de la vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4. Inversión y número de viviendas que representa un programa de apoyo a la Producción Social de Vivienda en una colonia de la Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia.

hasta donde el predio lo permita. Usualmente llegan a tener más de 100 m². El crédito promedio a las familias para vivienda nueva es de 100 000 pesos y para mejorar la vivienda es de 55 000. Se agrega esto un presupuesto de 250 millones para el mejoramiento del barrio, con obras de equipamiento, espacio público o infraestructura de servicios, más que suficiente para hacer una gran diferencia en la zona (figuras 3 y 4).

3. Programa de producción social del hábitat

Hasta ahora la atención pública a la PSH no ha representado una acción significativa en el país. Proponemos un esfuerzo mayor que involucre a todos los organismos públicos y los distintos ámbitos de gobierno, cada uno actuará dentro de sus atribuciones siguiendo los siguientes principios.

a) Principios

- *Integral.* Un programa de mejora del hábitat popular que interviene simultáneamente en la vivienda y el barrio (barrios, colonias, pueblos y unidades habitacionales).
- *Corresponsable.* Basado en el trabajo en red, en la sinergia de organismos públicos, privados y sociales. Un compromiso con las autoridades locales, convenido con las organizaciones vecinales, en barrios autodelimitados y garantizando la representatividad social.
- *Asesoría Técnica.* En ese compromiso se incluyen a los asesores técnicos que acompañan el proceso social y técnico en todo momento. Éstos pueden ser equipos interdisciplinarios de las universidades u organizaciones de la sociedad civil que se conforman como “Talleres de Habitabilidad”, una figura profesional que debe promoverse desde la academia y desde las organizaciones gremiales.
- *Autodiagnóstico.* Se realizan una serie de talleres de análisis y propuestas en los que participa la comunidad. Se construye un diagnóstico urbano, ambiental, vivienda y socioeconómico. Se acuerda una imagen-objetivo a mediano plazo, físicoambiental y socioeconómica, se jerarquizan las acciones estratégicas, ya sea vivienda mejorada, espacio público, plazas, parques, calles y banquetas, movilidad y rutas principales.

- *Pacto de convivencia.* Se establece un pacto de convivencia, un acuerdo de trabajo conjunto. En todos los barrios hay conflictos y deben enfrentarse por medio de procesos participativos, amplios e incluyentes de los líderes y las organizaciones existentes con las autoridades locales.
- *Organización ciudadana.* Se acuerda una estructura de organización ciudadana, ya sea por calle, por cuadra o por colonia que da seguimiento al proyecto.
- *Proyecto participativo.* El proyecto es el resultado del proceso amplio de participación ciudadana tanto para la mejora de la vivienda de las hogares interesados como para la introducción de mejoras en el barrio del espacio público, los equipamientos sociales y la infraestructura urbana:

b) El papel de los actores (sinergia)

El éxito del programa de PSH depende en gran medida de la sinergia que se produzca cuando trabajen en forma de red y cada actor social y entidad pública aporte sus conocimientos y recursos de todo tipo. El programa de PSH requiere la coordinación de las dependencias federales y de la concurrencia de los distintos órdenes de gobierno. En México hay una gran capacidad para crear instituciones públicas; sin embargo, es muy común que los intereses sectoriales impidan el trabajo conjunto. Por ello es necesaria la conducción nacional de una política de este corte que le corresponde a la SEDATU a través de la CONAVI, creada para ese fin específico. Los organismos federales de vivienda, INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO y otros han realizado hasta ahora un papel central en la ejecución de la política de vivienda, pero ya no es suficiente para responder al crecimiento y diversidad de los problemas de habitabilidad en las distintas regiones del país. Habrá que buscar cómo fortalecer a las entidades locales en una perspectiva federalista, capacitar y apoyar a los gobiernos locales en esta materia. También los actores sociales como las instituciones académicas son un recurso muy valioso, tanto las universidades como las organizaciones gremiales cumplen un papel necesario para la formación profesional y la asistencia técnica a los autoproductores y sus organizaciones. Se requieren muchos profesionales con el perfil técnico y social propio para esta tarea. Ha habido la idea equivocada de que se puede producir masivamente la vivienda concentrando la responsabilidad en pocas empresas. Esa forma ha probado ser equivocada y, sin embargo, hay un número muy extenso de arquitectos y pequeñas empresas regionales

formadas para ello. La propuesta es multiplicar los actores que producen la vivienda tanto profesionales como de la sociedad civil. Considerar a las asociaciones de solicitantes y cooperativas como sujetos de crédito es otra línea necesaria para multiplicar la cantidad y la diversidad de la oferta haciéndola más adecuada a las características locales.

c) Rutas de acceso a la vivienda (acceso a recursos)

Habiendo acuerdo entre las entidades financieras es posible aumentar la eficiencia y efectividad de los sistemas de crédito. Se deben coordinar todos en un conjunto de mecanismos que garanticen el acceso universal al crédito de acuerdo con la situación socioeconómica o jurídica en que se encuentre cada familia. Habrá distintas formas de acceder a los recursos según la formación del hogar y sus derechos en los organismos crediticios. Por ejemplo, en un hogar donde comparten el mismo predio varias familias relacionadas entre sí, es común encontrar que cada familia es derechohabiente de distintos organismos (por ejemplo, INFONAVIT y FOVISSSTE; sin embargo, sólo podrá solicitar crédito el propietario original, quien posee la propiedad. Si el organismo local apoya la diferenciación física de cada unidad de vivienda dentro del mismo predio a través del programa de PSH, las familias podrán acceder a la constitución de un condominio familiar y contarán cada una con la debida certeza jurídica para solicitar el crédito en el organismo federal de su adscripción. Este mecanismo multiplica las opciones de un hogar de acceso al crédito y por tanto acelera el proceso incremental de construcción y consolidación de las viviendas en un predio.

d) Instrumentación

La creación de los instrumentos fiscales, financieros, jurídicos, técnicos, administrativos y demás del programa de PSH es también necesaria. Durante varias décadas la política de vivienda se ha inclinado a instrumentar la producción empresarial comercial dejando a un lado la PSH. Por lo tanto debe ponerse en marcha un conjunto de instrumentos que son indispensables para lograr un nuevo modelo de atención para la población no cubierta. Entre ellos es de primera importancia otorgar la certeza jurídica y legislar sobre el condominio familiar. Se estima que más de 70 por ciento de los predios urbanos en las ciudades mexi-

canas, presentan problemas de seguridad jurídica: están intestados, no tienen contrato de compra-venta, son una copropiedad, se ubican en zonas irregulares o simplemente requieren anuencia del familiar propietario para construir. Estos problemas son el principal obstáculo para que las familias de bajos y muy bajos recursos económicos aun disponiendo de la tierra, puedan acceder a sistemas de financiamiento institucional, lo que genera conflictos familiares y poca o nula inversión en la mejora de su vivienda. La propuesta es establecer facilidades administrativas a través de acuerdos entre las entidades correspondientes que contemplen: apoyos fiscales, condonación de multas, recargos y simplificación administrativa, que operen a través de ventanillas integradas a los organismos de vivienda y de regularización territorial locales y se apoyen en los colegios profesionales locales de arquitectos y de notarios. La revisión de la legislación de condominios para que incluya la figura del condominio familiar o popular, es una adecuación jurídica que permite escriturar la propiedad de los predios donde habitan más de dos familias y es un requisito para que cada familia en el predio acceda a los créditos que tenga derecho de las distintas fuentes.

4. Costos

a) Demandas de vivienda

Para determinar la escala apropiada de un programa nacional se requieren datos de la demanda potencial. Una idea aproximada nos dan las cifras agregadas oficiales del país que señalan la necesidad de 635 000 viviendas nuevas al año, que equivalen a más de 7 millones de hogares, una cuarta parte del total nacional. Se estima que hay 4.6 millones de hogares en condiciones de pobreza patrimonial, y 5.1 millones en condiciones de pobreza de capacidades y pobreza alimentaria, de acuerdo con las definición multidimensional de la pobreza. Son quienes están fuera de los mecanismos de mercado para acceder a una vivienda digna y quienes se ven obligados a aceptar condiciones precarias de habitabilidad. También se necesita resolver el rezago en el hacinamiento de 2.6 hogares que comparten su vivienda. Se necesitan viviendas nuevas para alojar a las familias que pertenecen a los pueblos originarios, particularmente los inmigrantes en las grandes zonas metropolitanas y que se encuentran en condiciones de pobreza patrimonial y que se estiman en 21.6 millones de personas. Hay 1.4 millones de viviendas por mejorar y/o ampliar que

están en proceso de consolidación o en zonas antiguas deterioradas, y una proporción de ellas que se ha construido irregularmente en zonas de alto riesgo y ecológicas y que deben reubicarse. 2.8 millones de viviendas requieren mejorar los pisos, techos y muros; y 4.6 millones de viviendas necesitan acceso a los servicios básicos de agua, drenaje y electricidad (Grupo de Economistas y Asociados, 2010).

Para mayor detalle las carencias deben conocerse en cada barrio de acuerdo con sus características especiales. Es importante basar el programa en diagnósticos participativos que muestren las necesidades específicas, las prioridades y demandas efectivas y las capacidades del tejido urbano existente como muestran los siguientes apuntes:

- *Potencial de densificación.* ¿Dónde hay capacidad disponible de infraestructura y servicios básicos y donde se puede incrementar? Este análisis debe ser parte del diagnóstico. La cantidad resultante será distinta en cada zona.³
- *Incrementar el espacio habitable.* En 80 por ciento de los predios hay más de dos familias habitando. Se trata de aumentar el espacio habitable. La mayoría pueden aumentar uno o dos niveles de altura. Se puede construir en altura hasta tres niveles revisando la cimentación y la estructura. Significará al menos duplicar el número de viviendas en cada ciudad.
- *Vivienda nueva.* 30 por ciento de los créditos otorgados por el INVI en el Distrito Federal para mejoramiento se han usado para producir vivienda nueva en predios familiares. De 200 000 créditos otorgados en 17 años se han producido
- 60 000 viviendas nuevas a un costo promedio de \$100 000. Una cantidad mayor a las construidas en conjuntos nuevos con un costo de la mitad en el mismo periodo.
- *Altura.* Como ejemplo, si hay dos millones de viviendas en el DF, se podrían producir otros dos millones con costos mínimos de tierra y de urbanización. El 70 por ciento para dar solución al hacinamiento y 30 por ciento para vivienda nueva; es decir, 1 400 000 viviendas mejoradas y 600 000 viviendas nuevas.

³ Ver la "Teoría de Umbrales de Desarrollo" que desarrolló en los años setenta en Polonia el profesor Malelisz, como una forma de medir los límites del crecimiento espacial de las ciudades de acuerdo con las capacidades de la infraestructura.

- *Autoproducción asistida.* La producción se puede hacer por autoproducción o por asociación de las familias con pequeños desarrolladores. Los Peritos en vivienda o Talleres de Habitabilidad pudieran ser comisionados para desarrollar una zona específica, como arquitectos del barrio.

b) Demandas de barrios

De la misma manera las demandas de los barrios deben basarse en diagnósticos participativos, o autodiagnósticos que expresen las necesidades y prioridades de los ciudadanos de un barrio.

- *Autodelimitación del territorio.* El diagnóstico debe estar dirigido a formular un programa participativo; o sea, a conocer la condiciones de vida de la comunidad y a vincular las propuestas con los programas públicos relevantes. Debe partir de la autodelimitación del territorio según la percepción de los habitantes y cómo se relacionan entre sí y con los sitios de uso más frecuentes, de aquellos que tengan problemas y necesidades comunes.
- *Integral.* El alcance de los diagnósticos de barrios debe incluir temas como habitabilidad, certeza jurídica, costo de la vivienda y el suelo, calidad del espacio público, deficiencias de los servicios públicos, falta de equipamiento social, movilidad, calidad del medio ambiente, potencial de uso del suelo.
- *Prioridades.* El diagnóstico es un análisis, previo a la intervención del organismo, de las condiciones de habitabilidad que privan en una determinada unidad territorial: barrio, colonia, pueblo o unidad habitacional. Debe decirse que no es un diagnóstico urbano exhaustivo ni un inventario de datos estadísticos para los cuales ya existen distintas fuentes de consulta. La información que se requiere es la identificación de problemas, prioridades y actores con interés en la zona en distintos temas sensibles a la población de zonas marginales.

c) Programa de PSH de tres años en 60 áreas metropolitanas

La propuesta del programa de PSH es poner en marcha una intervención masiva en los llamados “Polígonos de pobreza” que ha identificado el CONEVAL,⁴ en las 60 principales áreas metropolitanas del país, definidas por SEDATU⁵ donde habita la mitad de la población del país.

Acciones de mejoramiento de vivienda

La inversión en vivienda del programa de PSH es de 42 000 millones de pesos en tres años para apoyar a 420 000 familias, estimando un crédito promedio de 100 000 por cada una. El 30 por ciento de ellas requerirá ser subsidiada por falta de capacidad de pago. En promedio el programa apoyará 2 333 predios por ciudad en los tres años (cuadro 1).

Cuadro 1. Acciones de vivienda del Programa de PSH de tres años en 60 áreas metropolitanas

Acciones de vivienda
7 000 familias promedio por ciudad
420 000 familias en 60 ciudades
\$100 000 pesos, crédito promedio por familia (una vivienda nueva por cada cinco mejoramientos)
\$42 000 millones. Inversión en tres años o \$14 000 millones por año
30% de las familias requieren subsidio por condiciones de extrema pobreza
Tres familias beneficiadas por predio (hogar)
2 333 predios por ciudad sujetos a mejorar en tres años
Fuente: Elaboración propia.

⁴ El Consejo Nacional de Evaluación de la política Social ha construido estadísticamente los “Polígonos de pobreza” en las principales ciudades donde se concentra la población con mayores índices de marginación.

⁵ Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la delimitación de las áreas metropolitanas del país.

Esta propuesta es bastante realista, representa reorientar una proporción de 25 por ciento de los fondos destinados a la vivienda a través del conjunto de organismos públicos federales⁶ y que se integran por el ahorro forzoso de los trabajadores. Ya hemos observado que cerca de 30 por ciento de los derechohabientes del INFONAVIT y también del FOVISSSTE se encuentran compartiendo la vivienda con sus familiares. Este programa significa darles acceso al crédito que de otra forma no lo tendrían. También se necesitará aumentar los recursos fiscales del fondo de subsidios federales en 40 por ciento, para canalizarse a través del FONHAPO, que preside la SEDATU (antes SEDESOL) y CONAVI, e igualmente los recursos de los organismos locales. Estos últimos representan actualmente cantidades mínimas e insuficientes por lo que el aumento propuesto es en realidad para darles vida a estos organismos. El origen de los recursos es una combinación de los fondos públicos de crédito, el fondo nacional de subsidio y el ahorro previo de los hogares y se canalizarían de acuerdo con la filiación de las familias en los organismos federales del sector (cuadro 2):

- *Crédito y subsidio*: el crédito históricamente está concentrado en los organismos federales.
- *Aportaciones locales*: en algunos programas se establece una participación proporcional del gobierno y sus organismos locales (estatales y/o municipales).
- *Ahorro previo*: es el ahorro de los hogares a través de las cajas de ahorro y préstamo establecidas, sistemas populares de ahorro solidario y la banca comercial.

Acciones de mejoramiento urbano

Las acciones de mejoramiento de barrios son en primer plano: mejorar calles, banquetas, plazas, alumbrado, jardinería, juegos infantiles y gimnasios al aire libre, redes de infraestructura y pavimentos. En segundo plano están: equipamiento social, casas de la cultura, deportivos, canchas, centro de artes y oficios.

⁶ Según datos de CONAVI, la inversión total en vivienda del conjunto de organismos federales alcanzó en el año 2012 la cifra de 258.79 millones de pesos incluidas las entidades financieras. El 91 por ciento de ellos se destinaron para la adquisición de 755 000 vivienda nuevas y sólo 6.6 por ciento para adquisición de insumos y mejoramiento físico de las viviendas existentes y una cantidad casi insignificante de 0.92 por ciento se destinó para crédito a hogares con disponibilidad de terreno. El 63.8 por ciento fueron recursos públicos federales y el 0.88 de organismos locales estatales o municipales.

Cuadro 2. Montos y fuentes de recursos para vivienda del programa de PSH (millones de pesos)

Inversión estimada total nacional (sólo entidades públicas)	100%	\$42 000
Para asalariados derechohabientes (recuperable)	45%	\$18 900
INFONAVIT (ahorro forzoso y crédito a trabajadores de las empresas)	33%	\$13 884
FOVISSSTE (ahorro forzoso y crédito a trabajadores de sector público federal)	10%	\$4 131
ISSFAM, CFE, PEMEX y otros (ahorro forzoso y crédito a trabajadores del sector público paraestatal)	3%	\$588 411
SHF (recursos fiscales, crédito a población abierta)	2%	\$296 240
Para no asalariados (no recuperable)	55%	\$23 100
FONHAPO-SEDATU (recursos fiscales, crédito revolvente y subsidio federal a población no asalariada)	22.5%	\$9 672
CONAVI (órgano rector, recursos fiscales, subsidio federal a población no asalariada)	22.5%	\$10 254
OREVIS (organismos de gobiernos locales, subsidio local a población no asalariada)	10%	\$3 174

Fuente: Elaboración propia.

La combinación de recursos institucionales de acuerdo con tipo de obra que realizar puede estudiarse en el marco de:

- *Recursos fiscales*: Organismos federales (Banobras, HÁBITAT-SEDATU).
- *Participaciones fiscales y ramo 33*: Gobiernos locales (estatales y municipales).

Tomando como referencia las experiencias recientes en la capital, se invierten de 500 000 a 1 000 000 de pesos por año en un barrio, con lo que se realizan una obra estratégica en cada uno o sea un promedio de 750 000 por año. Si estimamos un promedio de 7 000 habitantes por barrio la inversión promedio es de \$107 pesos por habitante por año. En las 60 ciudades seleccionadas donde habitan cerca de 60 millones de habitantes la inversión agregada sería de \$19 260 millones de pesos en tres años equivalentes a \$6 420 por año.

A manera de ejemplo, el Programa de PSH en los barrios de las grandes zonas metropolitanas tendría las siguientes dimensiones (cuadros 3, 4 y 5), notando que en la Ciudad de México ya opera un programa similar de 200 millones anuales.

Cuadro 3. Programa Zona Metropolitana de Distrito Federal

20 MILL. POBLACIÓN TOTAL

2 857 Barrios (unidades territoriales)

1 714 Barrios marginados (60%)

Para atender a todos los barrios durante tres años el total a invertir es de \$3 857 millones en tres años o de \$1 285.7 millones por año

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4. Programa Zona Metropolitana de Guadalajara

4.5 MILL. POBLACIÓN TOTAL

643 Barrios

386 Barrios marginados (60%).

El total a invertir es \$868.5 mill. en tres años o \$289.5 millones por año.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5. Programa Zona Metropolitana de Monterrey

4.1 MILL. POBLACIÓN TOTAL

585 Barrios

351 Barrios marginados (60%).

El total a invertir es \$789.75 millones en tres años o \$263.25 millones por año

Fuente: Elaboración propia.

5. Beneficios

b) Impactos en la actividad productiva

Enumeramos aquí algunos de los beneficios que se observan del programa propuesto de PSH en su dimensión macro-económica (Eibenschutz y Torres, 2006).

Demanda de materiales básicos. Tomando las metas de vivienda del programa PSH de tres años en 60 ciudades, se requerirán los insumos para la construcción ya sea nueva o mejorada.⁷ El consumo de los materiales representa en

⁷ No se incluye en este análisis la inversión de 19 260 millones en mejoramiento de barrios, que aumentaría aproximadamente 50 por ciento los resultados mostrados.

una obra de vivienda aproximadamente 55 por ciento de la inversión, por lo que arroja un monto total de gasto de 23 100 millones de pesos (cuadros 6 y 7). Este gasto se verá reflejado en la actividad de los proveedores locales y en el agregado de los grandes productores de acero y cemento.

Cuadro 6. Inversión en vivienda mejorada y demanda de materiales

Mejoramiento de viviendas (una por familia)	350 000
Inversión por vivienda mejorada	\$80 000
Inversión total	\$28 000 mill.
Materiales (55%)	\$15 400 mill.
Mano de obra (45%)	\$12 600 mill.
Cemento, 3.16 ton/viv.	1 106 000 ton.
Acero, 0.30 ton/viv.	105 000 ton.
Materiales para muro, 5.30 millares/viv.	1 855 000 millares
Madera, 0.84 m ³ /viv.	294 000 m ³
Arena, 9.11 m ³ /viv.	3 188 500 m ³
Grava, 3.24 m ³ /viv.	1 134 000 m ³
Piedra braza, 8.60 m ³ /viv.	3 010 000 m ³

Fuente: Elaboración propia con indicadores del Programa Nacional de Vivienda 1977-1982.

Cuadro 7. Inversión en vivienda nueva y demanda de materiales

Viviendas nuevas (una cada cinco familias)	70 000
Inversión por vivienda nueva	\$200 000
Inversión total	\$14 000 mill.
Materiales 55%	\$7 700 mill.
Mano de obra 45%	\$6 300 mill.
Cemento, 10.00 ton/viv.	700 000 ton.
Acero, 0.91 ton/viv.	63 700 ton.
Materiales para muro, 13,12 millares/viv.	918 400 millares
Madera, 2.50 m ³ /viv.	175 000 m ³
Arena, 28.7 m ³ /viv.	2 009 000 m ³
Grava, 10.3 m ³ /viv.	721 000 m ³
Piedra braza, 24.8 m ³ /viv.	1 736 000 m ³

Fuente: Elaboración propia con indicadores del Programa Nacional de Vivienda 1977-1982.

Una estimación arroja que el PSH que se propone genera un número de jornales anuales de 829 000 (382 200 por el mejoramiento de vivienda y 436 800 por la producción de vivienda nueva) equivalentes a un poco más de los 717 500 empleos anuales requeridos en el país⁸ (cuadro 8).

Cuadro 8. Empleo generado por mejoramiento y vivienda nueva

Mejoramiento de 350 000 viviendas
Empleos totales= 318 500 en tres años
Empleos directos= 0.62 jornal/viv/año, 217 000
Empleos indirectos= 0.29 jornal/viv/año, 101 500
70 000 viviendas nuevas
Empleos totales= 182 000 en tres años
Empleos directos= 1.76 jornal/viv/año, 123 200
Empleos indirectos= 0.84 jornal/viv/año, 58 800
Empleos profesionales= uno por cada 80 viviendas por año
5 250 arquitectos especializados en 60 ciudades en tres años
1 750 arquitectos por año
29 arquitectos por ciudad

Fuente: Elaboración propia.

Asistencia técnica y formación profesional. La oferta de profesionales especializados en el país es limitada, por lo que paralelamente debe estimularse a los colegios profesionales y universidades locales a formar “Peritos en Vivienda”⁹ a través de diplomados con acreditación académica y de la certificación profesional. El trabajo de barrios requiere equipos interdisciplinarios que hemos llamado “Talleres de Habitabilidad”.

Demanda de suelo urbano. La demanda para terreno en las acciones de vivienda mejorada no existe, dado que se construye en un proceso incremental

⁸ La población que trabaja en el país es de 53 millones, de los cuales 57.2 por ciento son empleados informales. Según la opinión de expertos de la Facultad de Economía de la UNAM. Actualmente el desempleo en el país tiene una tasa del 15.2 por ciento, lo que equivale a casi 9 millones de mexicanos, considerando los datos de la Organización Internacional del Trabajo.

⁹ El término Peritos es usado por la dirección de profesiones de la SEP para nombrar a los especialistas en cada ramo de la actividad profesional y que deben ser seleccionados por los respectivos colegios profesionales de cada localidad.

sobre las edificaciones existentes en los predios propiedad de las familias. Sin embargo, 30 por ciento de las acciones darán como resultado vivienda nueva en los mismos lotes. Esta proporción se puede potenciar con la asesoría técnica hasta casi duplicarla. Se producirá más vivienda nueva por este mecanismo que por el de conjuntos nuevos y se evita así la expansión de la ciudad. Además que la inversión se aplica totalmente en nuevos espacios habitables en el mismo predio.

La demanda de terreno para vivienda nueva será distinta en cada localidad según la densidad permitida y los costos de su adquisición y urbanización, pero tomando un promedio de 90m² por vivienda la demanda para vivienda nueva sería de 1 512 hectáreas en 60 ciudades o 25.2 hectáreas por ciudad que, como se dijo, será cubierta en buena medida por los espacios disponibles en los predios familiares.

Recaudación fiscal. Es obvio que la regularización de la propiedad significa un aumento en las posibilidades de recaudación del impuesto predial.

Formación de patrimonio y plusvalía del suelo. Aunque no es el principal objetivo de los autoproductores aumentar el valor de su patrimonio inmobiliario, podemos apreciar que las viviendas que resultan de los procesos progresivos en las colonias y barrios populares tienden a aumentar su valor con el tiempo mientras se van consolidando. El mejor ejemplo es el de Ciudad Netzahualcóyotl que, siendo originalmente una zona de invasión, actualmente es una verdadera ciudad con todos los servicios y con valores del suelo medios y altos en ciertos puntos. No sucede así con la mayoría de los conjuntos habitacionales localizados en la periferia lejana de las ciudades que rápidamente se deterioran, se abandonan y pierden su valor inmobiliario.

Fortalecimiento a la economía local. La inversión en la vivienda y el mejoramiento de los barrios repercute en el empleo local y en el consumo de materiales de los proveedores y talleres locales. Muchos maestros albañiles y talleres de artesanos se han beneficiado de los créditos de mejoramiento de vivienda en la capital. Los acreditados buscan a sus conocidos para realizar las obras en su casa y en la medida en que se extiende el programa se convierte en un mercado local de trabajo y de materiales. Para potenciar este mercado se requiere un programa paralelo de microcrédito y asistencia técnica que apoye a los talleres y proveedores locales para incrementar la oferta y modernizar la fabricación y los productos con nuevas tecnologías. Deberá establecerse una estructura organizacional pública para este fin y para que se desarrolle el mercado y la productividad local.

b) Impactos en la calidad de vida

Los beneficios más importantes que el programa de PSH aporta son de carácter social y urbano, por lo que se distingue de las políticas convencionales de producción masiva a través de los grandes desarrolladores. Con este programa de PSH se logra la mejora de la habitabilidad de los hogares en los predios familiares donde se amplía el espacio habitable, se diferencian las unidades de cada familia, se introducen servicios y se consolida la estructura de la vivienda; la mejora se hace sobre las viviendas existentes y se agregan nuevas viviendas en el mismo predio sin necesidad de urbanizar nuevos terrenos; se utiliza el espacio vacante y las azoteas para densificar moderadamente; se renuevan casas y edificios antiguos; consecuentemente se logra una gran diversidad de soluciones habitacionales adecuadas a cada situación. Al renovarse y mejorarse las viviendas en una cuadra, una manzana o un barrio, la imagen urbana se consolida y se produce un efecto demostrativo que anima a los vecinos a mejorar y mantener su cuadra en buen estado. Progresivamente se van consolidando las grandes extensiones desarrolladas de manera incremental y superando las condiciones de marginación en que han subsistido por décadas. La ciudad en conjunto se mejora y al incorporar nuevas viviendas en los mismos predios se mantiene compacta facilitando la vida urbana y la convivencia social. El logro más importante y sustentable es que se construye la corresponsabilidad ciudadana y se fortalece la cohesión social.

Bibliografía

- ARÉBALO, M., G. Bazoberry, C. Blanco, *et al.* 2008. *El derecho a la ciudad*, México: Hábitat International Coalition, oficina regional para América Latina.
- CASA Y CIUDAD A. C. 2009. *Programa de Mejoramiento de Vivienda. Una experiencia exitosa de producción social de vivienda*, México DF, en línea: <http://www.casayciudad.org.mx/publicaciones/PMVUNAEXP.pdf>.
- COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA (CONAVI). 2008. *Necesidades de vivienda nueva y de mejoramientos de vivienda según el grado de urbanización, 2006-2012*, México: SEDESOL.
- COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES (CNBV). 2012. *Reporte 040_11d_R1*, México: CONAVI.

- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA (México). 1976. “Ley General de Asentamientos Humanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de mayo de 1976, México, Secretaría de Gobernación, en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4845406&fecha=26/05/1976.
- _____. 2006. “Ley de Vivienda”, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de junio de 2006, México, Secretaría de Gobernación, en: http://www.uco.mx/content/cms/13/file/federal/LEY_DE_VIVIENDA.pdf.
- EIBENSCHUTZ, R. y R. Torres. 2006. *La producción social de la vivienda en México, dimensión e impactos macro y microeconómicos*, México: UAM-Xochimilco/CONACYT/CONAVI.
- FONHAPO. 2010. *Diagnóstico de las necesidades y rezago de vivienda en la población en condiciones de pobreza patrimonial*, México: SEDESOL.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. 2013. “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013, México: Secretaría de Gobernación.
- MIER y Terán, A. (coord.). 1992. *Vivienda latinoamericana, tecnología y participación social en la construcción del hábitat popular*, Bogotá: Escala.
- MALELISZ, B. 2005. “Threshold analysis as a tool in urban and regional planning”, *Papers in Regional Science. Regional Science Association International*, vol. XXIX, núm. 1.
- ORTIZ Flores, E. 2012. “México veinte años de política de vivienda. Impactos y perspectivas”, en M. Arévalo, G. Bazoberry, C. Blanco *et al.*, *El camino posible: producción social de hábitat en América Latina*, Montevideo: San José, Centro Cooperativo Sueco/Ediciones Trilce.
- PELLI, V. S. (coord.). 1992. *La decisión de echar raíces, consolidación de asentamientos espontáneos en áreas urbanas de América Latina*, Bogotá: Escala.
- PUEC-UNAM. 2010. *Programa comunitario de mejoramiento barrial 2008*, México: SEDESOL/GDF.
- Secretaría DE CULTURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. 2017. “Fábrica de artes y oficios de Oriente” Página institucional del gobierno de la Ciudad de México, en línea: <http://www.cultura.cdmx.gob.mx/recintos/faro-oriente>.
- ZICCARDI, A. y A. Mier y Terán. 2005. “Poverty and Social Inclusion in México City-Mejoramiento de Vivienda-Upgrading Scheme”, en P. Herrle y J. Uwe, *Socially Inclusive Cities*, Berlín, Universidad Técnica de Berlín.

En diferentes contextos sociales, económicos, políticos, con distintas escalas de actuación, atribuciones diversas y capacidades técnicas y financieras heterogéneas, los gobiernos locales latinoamericanos enfrentan hoy retos comunes respecto al diseño e implementación de las políticas de vivienda, ya que deben adoptar un enfoque de derechos y criterios de sustentabilidad económica, social y ambiental. Asimismo, los gobiernos locales deben sentar las bases de una gobernanza democrática, incluyendo a la ciudadanía en las decisiones públicas, en las políticas y los programas que, entre otras cosas, permitan hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la ciudad.

En este libro se publica un conjunto de trabajos presentados en el Segundo Congreso Nacional de Vivienda y de **urbared**-Mundo Urbano "Habitabilidad y Políticas de Vivienda en México y América Latina" realizado en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México en 2015. Se trata de textos en los que destacados académicos analizan las posibilidades y limitaciones de actuación de los gobiernos locales de México y América Latina, respecto al diseño e implementación de las políticas habitacionales y a las obligaciones que éstos asumen en materia de desarrollo urbano sustentable, a fin de garantizar condiciones de habitabilidad adecuadas al conjunto de la ciudadanía.

ISBN: 978 607 02 9150 0



urbared



Universidad
Nacional
de Quilmes

Universidad Nacional
de General Sarmiento

