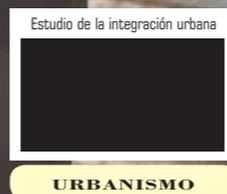


Se estima que en México el 63% de la población total vive actualmente en áreas urbanas, y que casi la mitad de ésta se concentra en la región centro del país, lo cual señala la importancia estratégica que tiene la comprensión y atención de los fenómenos sociales, económicos y políticos que se generan en las complejas redes territoriales producto de la expansión de las distintas ciudades.

La expansión territorial que implica el crecimiento sostenido de las ciudades, ha rebasado la capacidad de los tres órdenes de gobierno para planear y controlar el proceso de poblamiento, e introducir los servicios de manera anticipada. Por su parte el mercado formal de suelo urbano queda fuera del alcance económico de la población demandante, por lo que siguen presentes los procesos informales de ocupación del territorio.

Esta situación, que ya era crónica para la mayoría de las ciudades del país, se ha visto agravada por el gran incremento en la producción de vivienda a partir de los programas institucionales orientados a atender la demanda de la población asalariada, lo que ha generado un crecimiento sustancial tanto en el volumen de suelo demandado, como en el ritmo para lograr su disponibilidad.

La presente obra, desarrollada por convenio entre la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Orientación del Territorio de la Secretaría de Desarrollo Social y la Universidad Autónoma Metropolitana, por medio del Programa Universitario de Estudios Metropolitanos, tiene el objetivo de constituirse en fuente de información y apoyo directo para conformar políticas públicas sensibles y efectivas para atender la necesidad de vivienda de la población de escasos recursos económicos, como parte de un marco integral que norme su inserción en el ámbito urbano y prevea la infraestructura y servicios indispensables para su sana convivencia.



Estudio de la integración urbana y social

Estudio de la **integración urbana y social** en la **expansión reciente** de las ciudades en **México**, 1996-2006: **dimensión, características y soluciones**

Roberto Eibenschutz Hartman
Carlos Goya Escobedo
Coordinadores



H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LX LEGISLATURA



CONOCER PARA DECIDIR se denomina la serie que en apoyo a la investigación académica en ciencias sociales, la Cámara de Diputados LX Legislatura –refrendando el acuerdo de la anterior LIX Legislatura–, lleva a cabo en coedición en atención al histórico y constante interés del H. Congreso de la Unión por publicar obras trascendentes que impulsen y contribuyan a la adopción de las mejores decisiones en políticas públicas e institucionales para México en su contexto internacional; ello a efecto de atender oportunamente las diversas materias sobre las que versa el quehacer legislativo.

El acuerdo para coeditar las obras que conforman la serie se ha establecido con diferentes instituciones académicas, organismos federales y estatales; así también, con autores y asociaciones independientes.

Los títulos que caracterizan a la serie, se complementan con expresiones culturales de interés nacional que coadyuvan en las tareas propias del legislador mexicano.



INSTITUCIONES COEDITORAS

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior	Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.	Secretaría de la Reforma Agraria	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
Cámara de Diputados	Gobierno del Estado de Chiapas	Siglo XXI Editores	Universidad Nacional Autónoma de México
<i>LIX Legislatura</i>	Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa	Simon Fraser University	<i>Centro de Estudios sobre la Universidad</i>
<i>LX Legislatura</i>	Ibero-Amerikanisches Institut	Sociedad Mexicana de Medicina Conductual	<i>Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades</i>
Centro de Estudios de México	Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.	Universidad Anáhuac del Sur	<i>Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias</i>
Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.	Instituto Federal Electoral	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	<i>Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias</i>
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A.C.	<i>Instituto de Investigaciones Sociológicas</i>	<i>Dirección General de Publicaciones y Formato Editorial</i>
Centro de Investigación y Docencia Económicas	Instituto Mexicano de Estrategias	Universidad Autónoma de Aguascalientes	<i>Facultad de Contaduría y Administración</i>
Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua	Instituto Tecnológico Autónomo de México	Universidad Autónoma de Baja California	<i>Facultad de Economía</i>
Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Autónoma del Estado de México	<i>Facultad de Estudios Superiores Acatlán</i>
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	<i>Campus Ciudad de México</i>	Universidad Autónoma de Yucatán	<i>Facultad de Estudios Superiores Aragón</i>
<i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i>	<i>Campus Estado de México</i>	Universidad Autónoma de Zacatecas	<i>Instituto de Geografía</i>
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	<i>Campus Monterrey</i>	<i>Doctorado en Estudios del Desarrollo</i>	<i>Instituto de Investigaciones Económicas</i>
El Colegio de San Luis	<i>Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública</i>	Universidad Autónoma Metropolitana	<i>Instituto de Investigaciones Sociales</i>
El Colegio de Sonora	Integración para la Democracia Social, APN	<i>Unidad Azcapotzalco</i>	<i>Programa Universitario de Estudios de Género</i>
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México	Internacional Socialista	<i>Unidad Iztapalapa</i>	<i>Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad</i>
Fundación Colosio, A.C.	Libertad de Información-México, A.C.	<i>Unidad Xochimilco</i>	<i>Seminario de Educación Superior</i>
Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset	Poder Legislativo del Estado de México, LVI Legislatura	<i>Programa Universitario Integración en las Américas</i>	Universidad Pedagógica Nacional
Fundación Konrad Adenauer, A.C.	Secretaría de Gobernación	Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas	Universidad Veracruzana
	<i>Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración</i>	Universidad de California Santa Cruz	Universitat Autònoma de Barcelona
		Universidad de Colima	
		Universidad de Guadalajara	
		Universidad de Occidente	

Estudio de la **integración**
urbana y **social**
en la **expansión reciente**
de las ciudades en **México**,
1996 - 2006 :
dimensión, características y soluciones



SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

Ernesto Cordero Arroyo
Secretario de Desarrollo Social

Sara Halina Topelson Fridman
*Subsecretaria de Desarrollo Urbano
y Ordenación del Territorio*

Luis Mejía Guzmán
Subsecretario de Desarrollo Social y Humano

Gustavo Merino Juárez
Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación

Luis Miguel Montaña Reyes
Oficial Mayor

Silvio Gómez Leyva
Jefe de Unidad de Coordinación de Delegaciones

Alejandro Caso Niebla
Jefe de Unidad de Comunicación Social

Rino Enzo Torres Baños
Director General de Desarrollo Territorial

Julio García Coll
*Coordinador de Asesores de la Subsecretaría
de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial*

Craig Davis Arzac • Enrique Betancourt Gaona
Asesores

Blanca Esther Márquez Gasca
Asesores



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

José Lema Labadie
Rector General

Cuauhtémoc Vladimir Pérez Llanas
Rector de la Unidad Xochimilco

Javier Melgoza Valdivia
Secretario General

Hilda Rosario Dávila Ibáñez
Secretaria de la Unidad Xochimilco

Eduardo Preciat Lambarri
Coordinador del Programa Universitario de Estudios Metropolitanos

Roberto Eibenschutz Hartman
Coordinación General del Proyecto

Carlos Manuel Goya Escobedo
Fabián González Luna
Coordinación Técnica

José Tapia Blanco

Hugo Adrián Rodríguez Aymerich

Venancio Eric Hernández Cruz

Fco. Javier Vilchis Olivares
Leticia Alcaraz Zubeldia
Ricardo Daniel Rubio Rodríguez
Adriana Cecilia López Parra
Horacio Estrada Castillo
Cartografía e Informática

Emilio Gutiérrez Calderón
Rodrigo Pimienta Lastra
Estadística y Diseño Muestral

María del Carmen Fanjul Peña
Gerardo Guevara Andrade
Ana Berta Bustamante Figueroa
Laura Elena Negrete Sotelo
Alejandra Pérez Farfán
Responsable del Análisis Socioeconómico

Noemí Stolarski Rosenthal
Asesoría

RESPONSABLES DEL TRABAJO DE CAMPO

Zona Metropolitana del Valle de México

Georgina Sandoval Porras
Patricia Sandoval Porras

Guadalajara y Manzanillo

Martha E. Chávez González
(responsable del proyecto)

Reyna Valladares Anguiano
Roberto Valladares Anguiano

Monterrey, Saltillo y ZM de Torreón

Adriana González Nogueira
Guillermo González Treviño

Puebla, Orizaba y Zacatlán

Guillermo Bistrain Reyes
(responsable de ciudad)

María de los Ángeles Zárate López
Antonio Pantoja Gómez
María Guadalupe García Maldonado

Tijuana, Tecate y Mexicali

Daniel Rubio Díaz de la Vega
Dinorah González Ochoa

Ciudad Juárez

Miguel Ángel Argomedo Casas
Ramón Chacón Rojo
José Ángel Martínez
Erick Sánchez Flores
Javier Chávez Ch.
Elvira Maycotte Pansza
José Luis Sandoval
Ángel Gómez Martínez
Martha Penagos Martínez
Mariana Loera Espinoza
Pamela Díaz Minjarez

Mérida

Alfredo Alonso Aguilar
Silvia Elisa Chi Cervera

ZM de Aguascalientes, Pachuca y Teocaltiche

Carmen Margarita Magdalena Rojas
(responsable de ciudad)

Josefina Téllez Salmerón
Eduardo Martínez Flores
Gabriela Martínez Ruelas
Andrea Esquivel Velásquez

ZM de Oaxaca, San Cristóbal de las Casas y Tapachula

Griselda Bonifaz Villar
Clara Núñez

Ciudad Victoria

Manuel Lazcano Méndez

Estudio de la integración
urbana y social
en la expansión reciente
de las ciudades en **México**,
1996-2006:
dimensión, características y soluciones

Roberto Eibenschutz Hartman
Carlos Goya Escobedo
Coordinadores



**CONOCER
PARA DECIDIR** | CONSEJO
EDITORIAL
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA



Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, julio del año 2009

© 2009

Los autores de los textos y coordinadores de la obra, conservan para
sí y en todo momento los derechos de autor que les son inherentes.

© 2009

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-401-136-4

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del
contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autoriza-
ción expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto
por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados
internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.



Ernesto Javier Cordero Arroyo*

Presentación

El desarrollo social está íntimamente vinculado a la ciudad, al desarrollo urbano en general y a la ordenación del territorio. Este vínculo se genera a partir de una estructura en la que la vivienda es una pieza fundamental. Crear las condiciones equitativas del acceso a ella es un paso indispensable para lograr un desarrollo más equilibrado, con una población distribuida de acuerdo con las potencialidades económicas del país y el entorno ambiental.

Uno de los retos principales de la presente administración es el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación del sector público en materia habitacional, tarea imperativa para ampliar las oportunidades de acceso de la población de escasos recursos a un patrimonio propio, que incidirá además en el crecimiento de la economía y del empleo.

Revisar los esquemas para la articulación efectiva y oportuna de las acciones públicas en materia de vivienda, con la concurrencia de los diferentes actores que participan en el sector, es una premisa para cumplir con el objetivo nacional de impulsar el desarrollo habitacional sustentable, necesario para vivir mejor.

El trabajo que se presenta en esta publicación contribuye a la reflexión sobre todos los temas, y adelanta una previsión de las necesidades planteadas por la participación de la Federación, los estados y los municipios en la conducción del desarrollo ordenado y sustentable de nuestras ciudades.

* Secretario de Desarrollo Social.



Sara Topelson Fridman*

Prólogo

En nuestro país en las últimas décadas, se ha registrado un acelerado crecimiento poblacional, que ha derivado en el progresivo aumento de la oferta habitacional a través de grandes desarrollos o fraccionamientos construidos en la periferia de las ciudades, lejanos del área urbana consolidada donde se localizan los centros de trabajo y los servicios, provocando un impacto urbano y social de dimensiones que es necesario estudiar y evaluar.

La vivienda es uno de los sectores prioritarios en el desarrollo nacional y para atenderla se han creado políticas y programas específicos por parte de los tres órdenes de gobierno, así como mecanismos de índole financiero destinados a las personas de bajos recursos. Sus repercusiones en las modalidades de expansión de las ciudades, en las formas de vida de la población y en la industria de la construcción, son innegables.

El *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006*, desarrollado por especialistas del Programa Universitario de Estudios Metropolitanos de la Universidad Autónoma Metropolitana, analiza las implicaciones de la creciente oferta habitacional en la integración urbana y social, y elabora un diagnóstico preciso sobre dicho fenómeno, lo que constituye un paso importante en la política de frenar el crecimiento desordenado de las ciudades y reordenar su estructura y funcionamiento, para beneficio de sus habitantes y de los sectores productivos.

* Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.

Como resultado de este esfuerzo de investigación e incorporando los puntos centrales del amplio debate que se ha desarrollado en México sobre estos temas, el estudio aporta además un conjunto de propuestas que facilitarán a las autoridades estatales y municipales aplicar en sus ciudades las inversiones en infraestructura, equipamiento y vivienda bajo esquemas sustentables de desarrollo urbano y social.

El compromiso del gobierno federal en la coordinación de los diversos actores que inciden en la vivienda, el desarrollo urbano y la ordenación del territorio, plantea desafíos que merecen considerarse en su más amplia dimensión. De aquí la importancia de contar con herramientas de análisis apropiadas al contexto actual, que orienten y faciliten el diseño e instrumentación de acciones pertinentes para elevar la calidad de vida de la población.



Introducción

A lo largo de los últimos años del siglo pasado y de la primera década del presente, el proceso de urbanización del país, ha experimentado una disminución de los flujos migratorios hacia las grandes metrópolis, generando un incremento en el ritmo de crecimiento de las ciudades de rango intermedio y menor en el Sistema Urbano Nacional (SUN); sin embargo, esta disminución no se refleja en el crecimiento de la demanda de vivienda que se concentra en las grandes ciudades debido a dos factores principales, por una parte la formación de nuevos hogares que obedece a los altos índices de crecimiento poblacional presentes en décadas anteriores y por la otra la concentración de derechohabientes de las instituciones nacionales de crédito para la vivienda.

Se estima que en México el 63% de la población total vive actualmente en áreas urbanas (de más de 15000 habitantes), y que casi la mitad de ésta se concentra en la región centro del país, lo cual señala la importancia estratégica que tiene la comprensión y atención de los fenómenos sociales, económicos y políticos que se generan en las complejas redes territoriales producto de la expansión de las distintas ciudades.

La expansión territorial que implica el crecimiento sostenido de las ciudades, ha rebasado la capacidad de los tres órdenes de gobierno para planear y controlar el proceso de poblamiento, e introducir los servicios de manera anticipada. Por su parte el mercado formal de suelo urbano queda fuera del alcance económico de la población demandante, por lo que siguen presentes los procesos informales de ocupación del territorio.

Esta situación, que ya era crónica para la mayoría de las ciudades del país, se ha visto agravada por el gran incremento en la producción de vivienda a partir de los programas institucionales orientados a atender la

demanda de la población asalariada, lo que ha generado un crecimiento sustancial tanto en el volumen de suelo demandado, como en el ritmo para lograr su disponibilidad.

Entre otros fenómenos, lo anterior ha propiciado crecientes dificultades para la producción de vivienda en la magnitud requerida, y severos problemas para la adquisición y habilitación del suelo, distorsionando el mercado al afectar significativamente el comportamiento general de los precios.

Tales dificultades han generado una forma de ocupación del territorio en la periferia rural de las ciudades que ocasiona múltiples efectos negativos tanto para los habitantes de los nuevos desarrollos de vivienda como para las autoridades y para la población local, que se reflejan en el deterioro de la calidad de vida ofrecida, y en requerimientos de inversión no previstos y servicios insatisfechos.

El acelerado proceso de crecimiento de la oferta de vivienda se ha basado en la transformación de las empresas promotoras que han adoptado sistemas de producción de tipo "industrial", a la vez que han conformado consorcios de gran envergadura cuya estructura administrativa y financiera es más afín con la producción masiva. Ello conlleva la preferencia por adquirir grandes extensiones de terreno que se encuentran en ubicaciones cada vez más distantes de las áreas urbanas, logrando con esto, por un lado, abatir sus costos para ofertar los productos finales dentro de los rangos de precio establecidos por las instituciones financiadoras de vivienda, y por el otro mantener y frecuentemente incrementar, sus márgenes de utilidad.

Ambos factores propician el fenómeno de expansión que motiva el presente estudio, ya que los desarrollos de vivienda se producen en conjuntos de gran dimensión, en ubicaciones lejanas de las ciudades de las cuales dependen y en múltiples casos por etapas, lo que dificulta la previsión de las demandas de servicios y equipamiento que requerirá la población de forma agregada al final del desarrollo.

La dinámica de actuación de las empresas con lógica de "corporaciones", requiere garantizar las líneas de producción en forma continua y con volúmenes crecientes, lo que explica la práctica de constituir "reservas territoriales" que puedan proveer una dotación estable de suelo para nuevos desarrollos, por lo que han "adelantado" la adquisición de los terre-

nos que lo faciliten. El poderío económico de estas empresas y la disponibilidad de financiamientos de largo plazo –e incluso participaciones con capital de riesgo– han propiciado un auge de compra de terrenos rurales en áreas alejadas de las ciudades y fuera de la normatividad urbana, lo que permite su adquisición a bajo precio.

Por su parte, la capacidad de gestión y negociación, así como el volumen de las acciones de estas empresas promotoras –y la propia envergadura y prioridad política conferida a los programas de vivienda–, han presionado a las autoridades locales para obtener el cambio en el uso del suelo y la autorización para la realización de los desarrollos habitacionales (en ocasiones sin contar con los planes de desarrollo urbano correspondientes), lo que a su vez ha resultado en el encarecimiento de la tierra en el entorno y en la localización desarticulada de estos desarrollos que obedece más a la lógica del mercado inmobiliario que a la visión planificadora del Estado.

Un componente relevante de las capacidades de gestión y pago por el suelo es la expectativa –realista en nuestro contexto nacional–, de que no les sea requerido a los desarrolladores proveer la infraestructura y los servicios que necesitan los terrenos distantes de las ciudades para funcionar en términos urbanos, tomando en cuenta las características y volumen total de la población involucrada. Ello, además de facilitar la distorsión de los precios al formar parte de la negociación, un factor que no le cuesta ni al comprador ni al vendedor, se traduce en demandas de inversiones y servicios que quedan a cargo de las autoridades locales cuya capacidad financiera y operativa generalmente se ve rebasada.

Para las desarrolladoras de vivienda externalizar parte de sus costos de producción al trasladarlos a terceros –habitantes y autoridades–, representa oportunidades de maximizar sus utilidades; sin embargo, los procesos desatados conllevan severos riesgos de agotamiento de su efectividad en el mediano plazo ya que la gran escala de sus intervenciones genera distorsiones también muy grandes en las expectativas y en los precios del suelo que finalmente repercutirán en volverlo inaccesible para ellas mismas.

El proceso de alejar físicamente la vivienda de las ciudades –que disminuye su atractivo para el consumidor final– para lograr precios que aseguren los márgenes de utilidad deseados por las desarrolladoras, im-

plica que se incrementen los riesgos de desapego y abandono de la vivienda adquirida normalmente con crédito hipotecario, por lo que este proceso conlleva también el traslado de riesgos crecientes a las instituciones de crédito, públicas y privadas, que financian a los compradores de la vivienda.

Por ello, y ante las crecientes evidencias del incremento de esta problemática, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la Sedesol, estimó indispensable iniciar una acción trascendente para incidir en estas dinámicas y propiciar la concurrencia de los agentes sociales, privados y públicos para darle solución.

Para llevar a cabo este esfuerzo, se juzgó necesario contar con los elementos que garanticen el rigor y confiabilidad en el análisis técnico de los problemas detectados y representatividad en la captación del sentir de la población involucrada, a efecto de que los resultados del estudio permitan sustentar las políticas de acción pública que se requieren para corregir la problemática.

Con ello como condición, el documento que a continuación se presenta, desarrollado por convenio entre Sedesol y la Universidad Autónoma Metropolitana, por medio del Programa Universitario de Estudios Metropolitanos, se basa en la obtención de información directa de campo, a través de una vasta investigación técnica, que abarcó el análisis de la situación que se presenta en una muestra representativa de los conjuntos realizados en la periferia de las ciudades pertenecientes al Sistema Urbano Nacional en la década que va de 1996 al 2006. El análisis se refiere tanto a la situación al interior de los conjuntos, como a su relación con su entorno inmediato y con la ciudad principal de la cual dependen. Parte fundamental de la investigación se basó en el levantamiento de una encuesta que permitió conocer la percepción de los habitantes de la vivienda producida en el periodo señalado, lo cual caracteriza la forma en que han evolucionado las ciudades del país.

El estudio así concebido tiene el objetivo de constituirse en fuente de información y apoyo directo para conformar políticas públicas sensibles y efectivas para atender la necesidad de vivienda de la población de escasos recursos económicos, como parte de un marco integral que norme su inserción en el ámbito urbano y prevea la infraestructura y servicios indispensables para su sana convivencia.

Para lo anterior el estudio se estructura en cinco capítulos, en el primero se presenta un diagnóstico sobre las características de la ubicación e integración de los desarrollos inmobiliarios tanto al entorno donde se localizan como a la ciudad de la que dependen. En esta misma dirección en el segundo capítulo se describen los componentes de infraestructura, equipamiento y articulación de los desarrollos con su entorno.

En el tercer capítulo se analiza el impacto de los desarrollos inmobiliarios con relación a la capacidad de gestión, las demandas financieras y operativas que éstos implican para las autoridades locales de los municipios donde se asientan. Para complementar el análisis en el cuarto apartado se describe el impacto social de los desarrollos en sus habitantes, tomando como ejes principales de discusión la organización social, la habitabilidad y la cohesión e integración social.

En el último capítulo se exponen los lineamientos de política pública para regular la expansión urbana y generar condiciones adecuadas para producir vivienda de calidad, en ámbitos urbanos articulados, para los distintos segmentos de población demandante.

Diagnóstico de la vivienda construida de 1996 a 2006 en el Sistema Urbano Nacional con la oferta de crédito hipotecario



Entre los aspectos que resaltan respecto de los desarrollos de vivienda motivo del estudio, se encuentran: su ubicación distante de las ciudades, su poca relación con los instrumentos normativos de planeación local y regional, su masividad y gran escala, su diseño urbano cerrado que los aísla del entorno y de la ciudad y hace impracticable la integración con su traza urbana; todo lo cual genera altos costos para sus habitantes así como para el adecuado servicio del propio asentamiento.

Su forma de emplazamiento y falta de relación con el resto de la ciudad, así como el origen de los habitantes indican una nula visión metropolitana, así como la utilización de esquemas altamente especulativos con relación al suelo, que no logran ser compensados dada la debilidad institucional y de gestión de las autoridades locales; todo ello repercute negativamente en los diversos rubros de funcionalidad urbana y de índole social tanto para los habitantes de los conjuntos como los de la ciudad, contraviniendo así los principios asociados con el desarrollo sustentable de las ciudades.

Los conjuntos generan dinámicas que repercuten negativamente en su evolución en el tiempo, las cuales están determinadas en buena medida, por la gran distancia a los diversos satisfactores que ofrece la ciudad y por las propias condiciones del diseño de los conjuntos, donde se prioriza el logro del mayor número de viviendas por unidad de superficie de suelo en detrimento de la presencia de otros usos urbanos complementarios y equipamientos de salud, educación, recreación, cultura y administración que se requieren para ofrecer una calidad de vida aceptable para sus habitantes.

Los aspectos señalados derivan de la interpretación de los datos de la encuesta y de la información levantada en campo, las cuales se presentan de forma exhaustiva en los anexos respectivos. En los siguientes puntos de este apartado se abordan selectivamente algunos de los temas analizados a efecto de destacar los conceptos que se estiman más significativos para describir su naturaleza e implicaciones.

CARACTERÍSTICAS DE UBICACIÓN
E INTEGRACIÓN DE LOS DESARROLLOS
HABITACIONALES RESPECTO DE LAS ÁREAS URBANAS
Y LOS SATISFACTORES QUE BRINDAN

*Distancias a los centros de ciudad
y a los límites del área urbana*

La característica común de los desarrollos habitacionales recientes es su condición periférica, ubicándose a distancias significativas y crecientes (en general los conjuntos más recientes se ubican a distancias cada vez más grandes) del centro urbano de la ciudad de la que dependen, lo cual repercute directamente en disminuir la accesibilidad a los servicios y satisfactores de todo tipo, en tanto se incrementan los tiempos de traslado, y los costos de transportación para sus habitantes.

La distancia también significa un mayor costo técnico y económico para proveer de los servicios adecuados y suficientes a los desarrollos, los cuales rebasan prácticamente en la totalidad de los casos las capacidades financieras y de gestión de los gobiernos locales. La frecuencia y persistencia de esta característica es ejemplificativa de las limitaciones de la visión metropolitana y de la ausencia de coordinación intermunicipal en la definición y operación de los planes de desarrollo urbano.

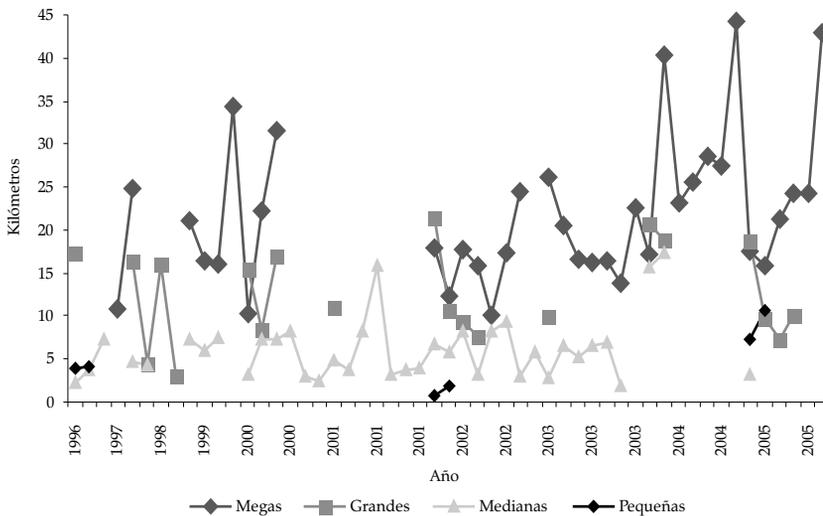
Las distancias a las diversas fuentes de servicio y empleo hacen patente la poca articulación de los conjuntos con la ciudad y su entorno y marcan considerablemente la calidad de vida de los habitantes de estos desarrollos.

La “dimensión” más importante para apreciar la lejanía de los conjuntos es el tiempo que consumen sus habitantes para acceder a las áreas en las cuales obtienen los satisfactores cotidianos, y los costos que ello les implica. Así la distancia física es sólo una parte de la referencia que hay que considerar para ponderar los efectos relevantes de la “accesibilidad” a los desarrollos de vivienda.

A continuación a través de gráficas se muestra la distribución de los conjuntos en relación con las ciudades a lo largo del tiempo, destacando los procesos señalados de distanciamiento estratégico y especulativo de las ciudades. Más adelante se muestran otras facetas de tiempos y costos que inciden en la “accesibilidad” a los desarrollos.

Grandes distancias de los conjuntos a la ciudad:
referencia por tamaños de ciudad¹

Gráfica 1
DISTANCIAS DE LOS CONJUNTOS AL CENTRO URBANO
POR TIPO DE CIUDAD

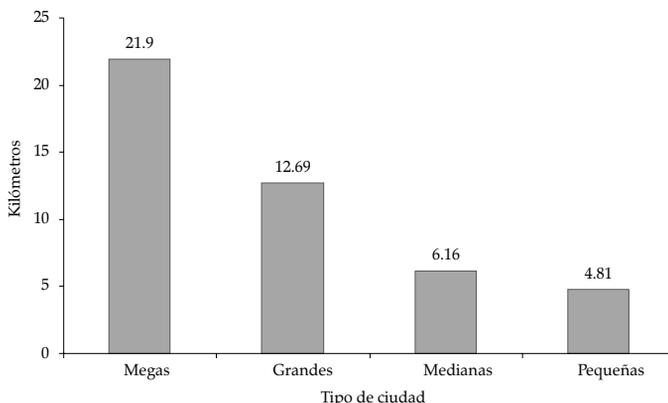


Fuente de los datos: Fichas urbanas.

¹La clasificación de las ciudades corresponde a los 4 tipos establecido en la primera etapa de la muestra: megas (mayores de 3 millones de habitantes), grandes (de 1 a 3 millones habitantes), medianas (de 100 mil a 1 millón habitantes) y pequeñas (de 15 mil a 100 mil habitantes).

Gráfica 2

PROMEDIO DE DISTANCIAS AL CENTRO URBANO POR TIPO DE CIUDAD²

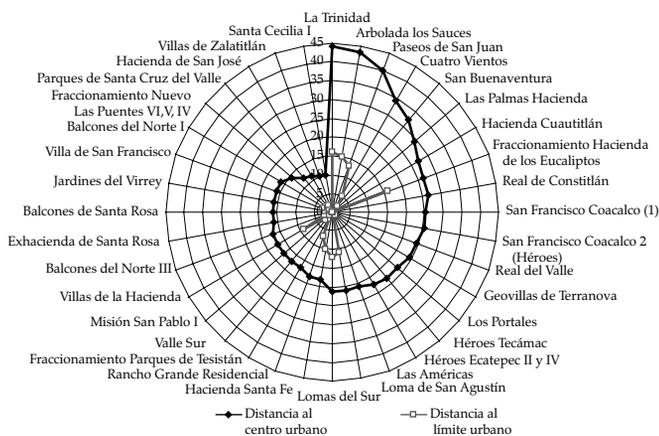


Fuente de los datos: Fichas urbanas.

En las siguientes figuras se pueden apreciar, por tipo de ciudad, las distancias de cada conjunto habitacional estudiado tanto al centro de la ciudad como al límite urbano, dentro de un esquema radial que permite ilustrar la proporción existente entre las dos distancias señaladas.

Figura 1

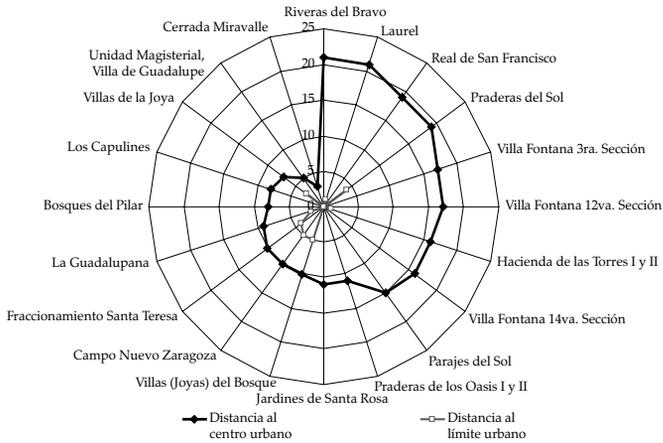
DISTANCIA AL CENTRO Y AL LÍMITE URBANO POR CONJUNTO EN LAS CIUDADES MEGAS



Fuente: Análisis cartográfico.

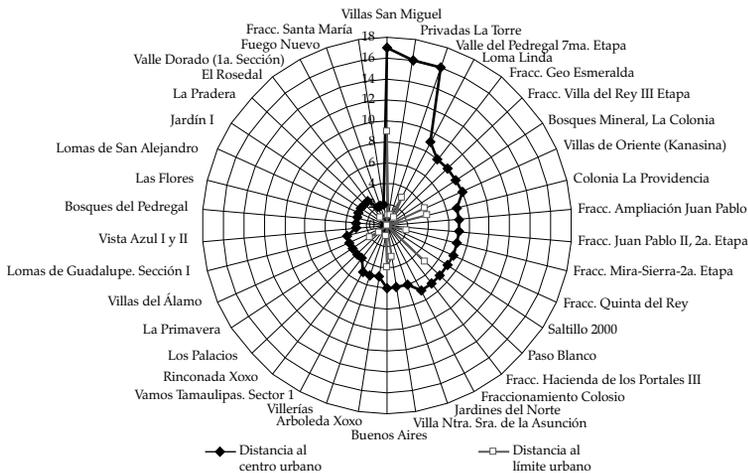
²Se refiere al promedio de conjuntos habitacionales construidos de 1996 a 2006 y que resultaron seleccionados para el presente estudio.

Figura 2
 DISTANCIA AL CENTRO Y AL LÍMITE URBANO
 POR CONJUNTO EN LAS CIUDADES GRANDES



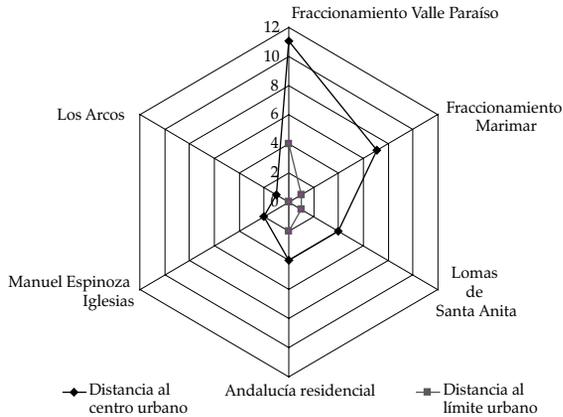
Fuente: Análisis cartográfico.

Figura 3
 DISTANCIA AL CENTRO Y AL LÍMITE URBANO
 POR CONJUNTO EN LAS CIUDADES MEDIAS



Fuente: Análisis cartográfico.

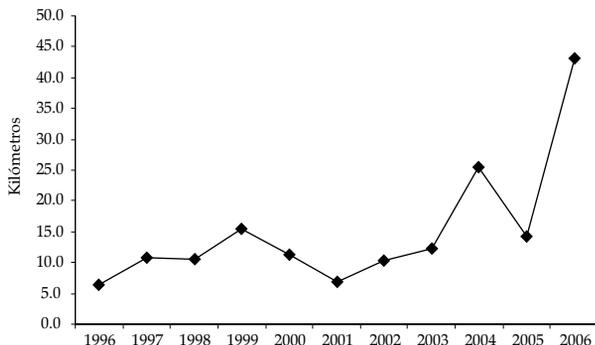
Figura 4
 DISTANCIA AL CENTRO Y AL LÍMITE URBANO
 POR CONJUNTO EN LAS CIUDADES PEQUEÑAS



Fuente: Análisis cartográfico.

Un aspecto fundamental a resaltar es que con el paso de los años se incrementan las distancias promedio al centro urbano sin que aumente la densidad de la propia ciudad, lo cual refleja el rompimiento de la continuidad de la ciudad, generando “espacios libres” que inmediatamente entran a la lógica de especulación del mercado de suelo, provocando fuertes distorsiones que favorecen a los propietarios del suelo.

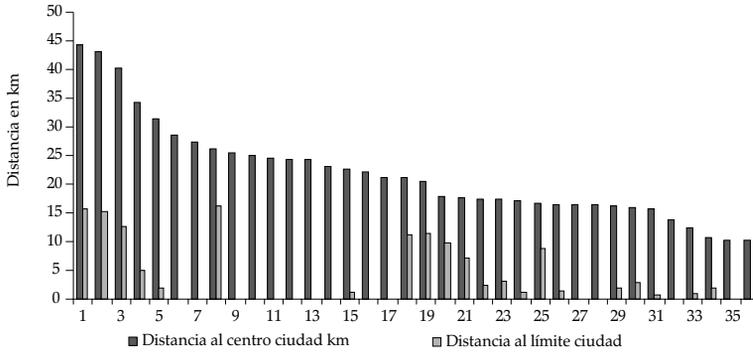
Gráfica 3
 PROMEDIO DE DISTANCIAS AL CENTRO URBANO POR AÑO
 DEL CONJUNTO EN TODAS LAS CIUDADES ESTUDIADAS



Fuente de los datos: Fichas urbanas.

<i>Mega ciudades</i>			<i>Distancia al centro urbano (km)</i>	<i>Distancia al límite urbano (km)</i>
			A	B
1	ZMVM	La Trinidad	44	16
2	ZMVM	Arbolada los Sauces	43	15
3	ZMVM	Paseos de San Juan	40	13
4	ZMVM	Cuatro Vientos	34	5
5	ZMVM	San Buenaventura	32	2
6	ZMVM	Las Palmas Hacienda	29	0
7	ZMVM	Hacienda Cuautitlán	27	0
8	Guadalajara	Fracc. Hda. de los Eucaliptos	26	16
9	ZMVM	Real de Costitlan I	26	0
10	ZMVM	San Francisco Coacalco (1)	25	0
11	ZMVM	Sn. Fco. Coacalco 2 (Héroes)	25	0
12	ZMVM	Real del Valle	24	0
13	ZMVM	Geovillas de Terranova	24	0
14	ZMVM	Los Portales	23	0
15	ZMVM	Héroes Tecamac	23	1
16	ZMVM	Héroes Ecatepec II y IV	22	0
17	ZMVM	Las Américas	21	0
18	Guadalajara	Loma de San Agustín	21	11
19	Guadalajara	Lomas del Sur	21	12
20	Guadalajara	Hacienda Santa Fe	18	10
21	Guadalajara	Rancho Grande Residencial	18	7
22	Guadalajara	Fracc. Parques de Tesistán	17	2
23	Monterrey	Valle Sur	17	3
24	Monterrey	Misión San Pablo I	17	1
25	Guadalajara	Villas de la Hacienda	17	9
26	Monterrey	Balcones del Norte III (Jar Mont)	17	2
27	Monterrey	Ex hacienda de Santa Rosa	16	0
28	Monterrey	Balcones de Santa Rosa	16	0
29	Monterrey	Jardines del Virrey	16	2
30	Monterrey	Villa de San Francisco	16	3
31	Monterrey	Balcones del Norte I (Bal III carto)	16	1
32	Monterrey	Fracc. Nvo Los Puentes VI, V, IV	14	0
33	Guadalajara	Parques de Santa Cruz del Valle	12	1
34	Guadalajara	Hacienda de San José	11	2
35	Guadalajara	Villas de Zalatlán	10	0
36	Monterrey	Santa Cecilia I	10	0
Promedio			21.90	3.70

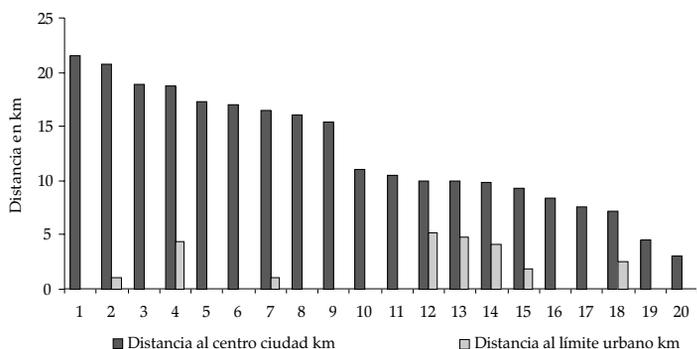
Gráfica 4
DISTANCIAS DE LOS CONJUNTOS: MEGACIUDADES



Fuente de los datos: Análisis cartográfico.

<i>Ciudades grandes</i>			<i>Distancia al centro urbano (km)</i> A	<i>Distancia al límite urbano (km)</i> B
1	Ciudad Juárez	Riveras del Bravo	21	0
2	Tijuana	El Laurel	21	1
3	Tijuana	Real de San Francisco	19	0
4	Ciudad Juárez	Praderas del Sol	19	4
5	Tijuana	Villa Fontana 3ra. sección	17	0
6	Tijuana	Villa Fontana 12va. sección	17	0
7	Ciudad Juárez	Hacienda de las Torres I y II	16	1
8	Tijuana	Villa Fontana 14va. sección	16	0
9	Ciudad Juárez	Parajes del Sol	15	0
10	Ciudad Juárez	Praderas de los Oasis I y II	11	0
11	Puebla	Jardines de Santa Rosa	11	0
12	Torreón	Villas (Joyas) del Bosque	10	5
13	Torreón	Campo Nuevo Zaragoza	10	5
14	Torreón	Fraccionamiento Santa Teresa	10	4
15	Puebla	La Guadalupana	9	2
16	Puebla	Bosques del Pilar	8	°
17	Puebla	Los Capulines	8	0
18	Torreón	Villas de la Joya	7	3
19	Puebla	Unidad Magisterial, Villa de Guadalupe	5	0
20	Torreón	Cerrada Miravalle	3	0
		Promedio	12.69	1.25

Gráfica 5
DISTANCIAS DE LOS CONJUNTOS: CIUDADES GRANDES



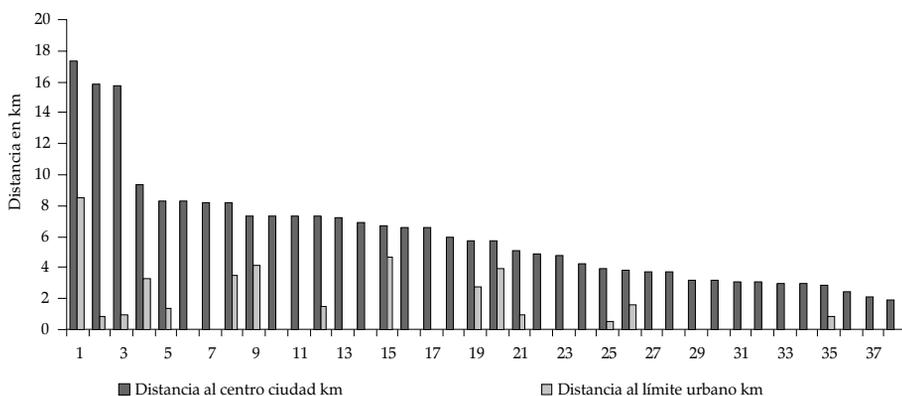
Fuente de los datos: Análisis cartográfico.

<i>Ciudades medianas</i>			<i>Distancia al centro urbano (km)</i> A	<i>Distancia al límite urbano (km)</i> B
1	Oaxaca	Villas San Miguel	17	9
2	Saltillo	Privadas La Torre	16	1
3	Mexicali	Valle del Pedregal 7ma. etapa	16	1
4	Saltillo	Loma Linda	9	3
5	Oaxaca	Fracc. Geo Esmeralda	8	1
6	Mexicali	Fracc. Villa del Rey III etapa	8	0
8	Mérida	Villas de Oriente (Kanasin a)	8	4
9	Pachuca	Colonia La Providencia	7	4
10	Mérida	Fracc. Ampliación Juan Pablo II	7	0
11	Mérida	Fracc. Juan Pablo II 2a. etapa	7	0
12	Saltillo	Fracc. Mira-Sierra-2a. Etapa	7	2
13	Mexicali	Fracc. Quinta del Rey	7	0
14	Saltillo	Saltillo 2000	7	0
15	Aguascalientes	Paso blanco	7	5
16	Mexicali	Fracc. Hacienda de los Portales III	7	0
17	Pachuca	Fraccionamiento Colosio	7	0
18	Mérida	Jardines del Norte	6	0
19	Aguascalientes	Villa Ntra. Sra. de la Asunción	6	3
20	Tapachula	Buenos Aires	6	4
21	Oaxaca	Arboleda Xoxo	5	1
22	Aguascalientes	Villeras	5	0
23	Ciudad Victoria	Vamos Tamaulipas. Sector 1	5	0
24	Oaxaca	Rinconada Xoxo	4	0

(Continuación)

<i>Ciudades medianas</i>			<i>Distancia al centro urbano (km)</i>	<i>Distancia al límite urbano (km)</i>
			A	B
25	Tapachula	Los Palacios	4	1
26	Tapachula	La Primavera	4	2
27	Pachuca	Villas del Álamo	4	0
28	Ciudad Victoria	Lomas de Guadalupe. Sección I	4	0
29	Ciudad Victoria	Vista Azul I y II	3	0
30	San Cristóbal C.	Bosques del Pedregal	3	0
31	Orizaba	Las Flores	3	0
32	Orizaba	Lomas de San Alejandro	3	0
33	Orizaba	Jardín I	3	0
34	San Cristóbal C.	La Pradera	3	0
35	Aguascalientes	El Rosedal	3	1
36	Orizaba	Valle Dorado (1a. Sección)	2	0
37	Ciudad Victoria	Fuego Nuevo	2	0
38	San Cristóbal C.	Fracc. Santa María	2	0
Promedio			6.16	1.04

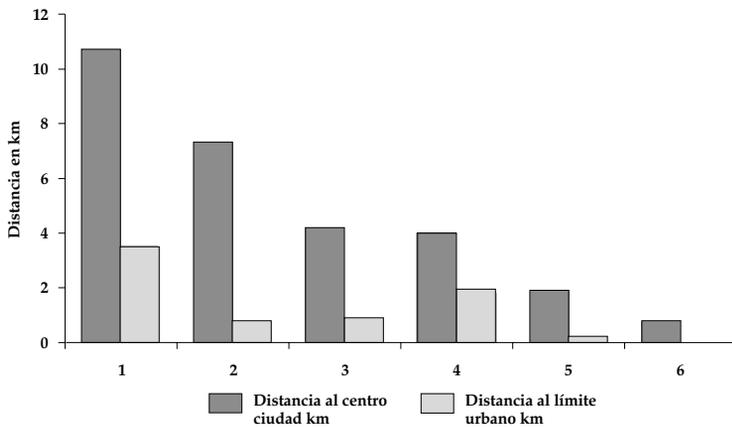
Gráfica 6
DISTANCIAS DE LOS CONJUNTOS: CIUDADES MEDIANAS



Fuente de los datos: Análisis cartográfico.

<i>Ciudades pequeñas</i>			<i>Distancia al centro urbano (km)</i> A	<i>Distancia al límite urbano (km)</i> B
1	Manzanillo	Fraccionamiento Valle Paraíso	11	4
2	Manzanillo	Fraccionamiento Marimar	7	1
3	Tecate	Lomas de Santa Anita	4	1
4	Tecate	Andalucía Residencial	4	2
5	Zacatlán	Manuel Espinoza Iglesias	2	0
6	Teocaltiche	Los Arcos	1	0
Promedio			4.81	1.22

Gráfica 7
DISTANCIAS DE LOS CONJUNTOS: CIUDADES PEQUEÑAS



Fuente de los datos: Análisis cartográfico.

- Destaca el comportamiento consistente de incremento en las distancias a las que se ubican los desarrollos conforme las ciudades son de mayor tamaño poblacional. En la tabla siguiente se observan las distancias promedio tanto respecto del centro de la ciudad como del límite del área urbana.³

³A efecto de garantizar la aplicación homogénea de un criterio único de medición, se estimaron las distancias con medios cartográficos trazando una línea recta desde el centro de la ciudad hasta el conjunto; sobre la misma línea se midió tanto la distancia al centro de la ciudad como la distancia hasta el límite urbano.

<i>Distancias promedio</i>	<i>Distancia al centro urbano (km)</i>	<i>Distancia al límite urbano (km)</i>	<i>Rel B/A</i> B
		A	
Mega ciudades	21.9	3.7	0.16898
Ciudades grandes	12.69	1.25	0.09811
Ciudades medianas	6.16	1.04	0.16862
Ciudades pequeñas	4.81	1.22	0.25295

- Se observan grandes variaciones en las distancias de los conjuntos “al límite de la ciudad”, tanto en términos absolutos (16 km de suelo “desocupado” entre la ciudad y el conjunto “La Trinidad” en la ZMVM, y la “Hacienda de los Eucaliptos” en Guadalajara), como en términos relativos (conjunto “Paso Blanco” en Aguascalientes donde la distancia de 5 km al límite urbano es equivalente a 2.5 veces la distancia entre el centro de la ciudad y el límite urbano). Esta referencia es un indicador significativo de los efectos que generan los promotores al buscar precios de suelo más bajos para sus desarrollos, lo que les permite maximizar sus márgenes de operación-utilidad, lo que a su vez distorsiona los precios al dejar “espacios libres” que inmediatamente adquieren un precio mayor, al mismo tiempo que baja la densidad general y se incrementan los costos de la infraestructura y de la gestión urbana.
- Ello explica la alta especulación sobre el suelo y por otra parte indica que la densidad general de la ciudad podría mantenerse constante –o incluso en aumento– conforme crece su superficie para lograr patrones de desarrollo de mayor eficiencia territorial.
- La “escala” de ese efecto de especulación puede describirse al cuantificar las superficies adicionales que se incorporan al “mercado urbano” del suelo con los espacios no urbanos que se generan mediante la ubicación lejana de los conjuntos. Al efecto se refieren los datos siguientes.⁴

⁴Los datos que se presentan son producto del análisis cartográfico de los 100 conjuntos estudiados, separados por tipo de ciudad.

Lo que este indicador señala es el incremento promedio del área urbana por habitante (60.29%) si en lugar de considerar sólo el área de la ciudad se toma en cuenta toda la superficie que involucran los distantes desarrollos habitacionales.

	<i>Población promedio</i>	<i>Área urbana Base × habitantes (a)</i>		<i>Área urbana Ampliada × habitantes (b)</i>		<i>Incremento A urb × hab Rel (b)/(c)</i>
	<i>Núm. habitantes</i>	<i>km²/habitantes</i>	<i>m²/habitantes</i>	<i>km²/habitantes</i>	<i>m²/habitantes</i>	<i>%</i>
Mega ciudades	8 329 237	0.000031	31.22	0.000014	13.99	15.72
Ciudades grandes	1 562 927	0.0000066	65.82	0.000015	15.10	16.97
Ciudades medianas	365 256	0.000056	56.4	0.000025	25.23	28.36
Ciudades pequeñas	50 096	0.000202	202.43	0.000160	160.29	180.13
			(c)			
Indicador promedio de área urbana por habitante			88.99		53.65	60.29

	<i>Radio base (A-B)</i>	<i>Radio ampliado(B)</i>	<i>Área urbana base</i>	<i>Área urbana ampliada</i>	<i>Diferencia</i>	
<i>(*) Con distancias promedio</i>	<i>km</i>	<i>km</i>	<i>km²</i>	<i>km²</i>	<i>km²</i>	<i>%</i>
Mega ciudades	18.20	21.90	260.04	376.55	116.51	44.80
Ciudades grandes	11.44	12.69	102.87	126.47	23.60	22.94
Ciudades medianas	5.13	6.16	20.63	29.85	9.22	44.68
Ciudades pequeñas	3.59	4.81	10.14	18.17	8.03	79.18

Combinando esos datos con los de la población en las diversas ciudades se puede tener una apreciación del impacto que en cada caso generan tales incrementos en las áreas incorporadas al mercado urbano por la ubicación distante de los nuevos conjuntos.

Es de destacar la agresividad de este indicador de cambio en todos los estratos de ciudades ya que rebasa significativamente las tasas de

crecimiento poblacional de las mismas; En particular destaca la proporción de cambio en las ciudades pequeñas, las cuales son además especialmente vulnerables dada la desproporcionada dimensión de los desarrollos respecto de la propia área urbana total de la ciudad.

Comportamiento de las distancias
considerando la edad de los conjuntos

Al considerar las distancias asociadas a la edad de los conjuntos, se identifica un patrón de comportamiento más estructurado en el cual de manera consistente las distancias al límite de la ciudad de los conjuntos de menor edad son sensiblemente mayores a aquellas de los conjuntos de mayor edad. Se refieren los hallazgos igualmente por grupos de ciudad conforme a su tamaño.

- La distancia promedio de los conjuntos de menor edad es muy superior a aquella de los conjuntos de edades mayores de cinco años. Para la ZMVM la relación es de 2.14 veces; para las macro ciudades es de 1.31 veces; para las ciudades grandes esa relación llega a ser de 15.31 veces; y de 3.53 veces para las ciudades medias. El único caso en que dicha relación es en sentido contrario (donde la distancia promedio al límite de ciudad decreció en los conjuntos recientes frente a los más antiguos), es para la ciudades pequeñas, en que dicha relación es de 0.81 veces.⁵

Densidades en los conjuntos

Las densidades a las que se desarrollan los conjuntos⁶ presentan una gama muy dispar independientemente del tamaño de la ciudad en la que se ubican, si bien tienden a ser menores dichas densidades conforme es menor el tamaño de las ciudades.

⁵Situación que probablemente se explique por la agresividad observada en las estrategias especulativas de generación de grandes espacios “vacíos” entre los conjuntos y el límite de la ciudad, espacios que son desarrollados en etapas posteriores.

⁶El cálculo de las densidades es sólo estimado con base en mediciones cartográficas referidas a las áreas de los conjuntos, las cuales en algunos casos aún tienen terrenos baldíos en su interior, lo que llega a generar distorsiones que se reflejan en valores mínimos de densidad.

MEGA CIUDADES

<i>Ciudad</i> <i>Edad mayor</i> <i>a 5 años</i>	<i>Conjunto</i>	<i>Edad</i>	<i>Distancia</i> <i>al centro</i> <i>urbano km</i> <i>A</i>	<i>Distancia</i> <i>al límite</i> <i>urbano</i> <i>km</i> <i>B</i>	<i>Promedio</i> <i>km</i> <i>B</i>	<i>Radio base/</i> <i>(Distancia interna</i> <i>centro ciudad</i> <i>a límite)</i> <i>km</i> <i>C=(A-B)</i>	<i>Distancia</i> <i>especulativa</i> <i>(Núm. veces</i> <i>distancia al</i> <i>límite/Radio base)</i> <i>Núm. veces</i> <i>D=(B/Q)</i>	<i>Promedio</i> <i>Núm.</i> <i>veces</i> <i>D=(B/C)</i>
Guadalajara	Hacienda de San José	9	10.75	2.00		8.75	0.23	
ZMVM	San Francisco Coacalco (1)	8	24.91	0.00		24.91	0.00	
ZMVM	Cuatro Vientos	7	34.39	5.00		29.39	0.17	
Guadalajara	Loma de San Agustín	7	21.11	11.10		10.01	1.11	
Monterrey	Balcones del Norte III (Jar Mont)	7	16.50	1.50		15.00	0.10	
Monterrey	Jardines del Virrey	7	16.11	1.90		14.21	0.13	
zmvm	San Buenaventura	6	31.52	2.00		29.52	0.07	
zmvm	Héroes Ecatepec II y IV	6	22.15	0.00		22.15	0.00	
Guadalajara	Villas de Zalatitlán	6	10.30	0.00	2.61	10.30	0.00	0.20

(Continuación)

Ciudad	Edad mayor a 5 años	Conjunto	Edad	Distancia al límite urbano		Promedio	Radio base/ Distancia interna a límite)		Distancia especulativa (Núm. veces distancia al límite/Radio base)	
				km	B		km	B	Núm. veces	D = (B/Q)
			A	km	B	km	C = (A-B)	Núm. veces	D = (B/C)	
ZMVM		San Francisco Coacalco 2 (Héroes)	4	24.51	0.00		24.51	0.00		
Guadalajara		Hacienda Santa Fe	4	17.88	9.70		8.18	1.19		
Guadalajara		Rancho Grande Residencial	4	17.68	7.20		10.48	0.69		
Guadalajara		Parques Sta. Cruz del Valle	4	12.35	0.90		11.45	0.08		
Monterrey		Valle Sur	4	17.30	3.20		14.10	0.23		
Monterrey		Balcones del Norte I (Bal III)	4	15.79	0.80		14.99	0.05		
Monterrey		Santa Cecilia I	4	10.17	0.00		10.17	0.00		
ZMVM		Héroes Tecámac	3	22.54	1.30		21.24	0.06		
Guadalajara		Frac. Hda. de los Eucaliptos	3	26.12	16.30		9.82	1.66		
Guadalajara		Lomas del Sur	3	20.54	11.50		9.04	1.27		
Guadalajara		Villas de la Hacienda	3	16.71	8.90		7.81	1.14		

Monterrey	Ex hadenda de Santa Rosa	3	16.35	0.00	16.35	0.00
Monterrey	Balcones de Santa Rosa	3	16.31	0.00	16.31	0.00
Monterrey	F.Nvo. Los Puentes VI, V,IV	3	13.91	0.00	13.91	0.00
zmvm	La Trinidad	2	44.23	15.60	28.63	0.54
zmvm	Paseos de San Juan	2	40.28	12.70	27.58	0.46
zmvm	Las Palmas Hacienda	2	28.56	0.00	28.56	0.00
zmvm	Hacienda Cuautitlán	2	27.49	0.00	27.49	0.00
zmvm	Real de Costitlán I	2	25.57	0.00	25.57	0.00
zmvm	Los Portales	2	23.09	0.00	23.09	0.00
Monterrey	Misión San Pablo I	2	17.13	1.10	16.03	0.07
zmvm	Real del Valle	1	24.21	0.00	24.21	0.00
zmvm	Geovillas de Terranova	1	24.21	0.00	24.21	0.00
ZMVM	Las Américas	1	21.24	0.00	21.24	0.00
Guadalajara	Fracc. Parques de Tesistán	1	17.47	230	15.17	0.15
Monterrey	Villa de San Francisco	1	15.85	290	1295	0.22
ZMVM	Arbolada los Sauces	0	43.03	15.30	27.73	0.55
			4.06			0.31

* En la columna de "Distancia al límite urbano" el valor 0.00, significa que al término del periodo del estudio (2006), el conjunto habitacional se localizaba dentro del límite urbano.

CIUDADES GRANDES

Ciudad Edad mayor a 5 años	Conjunto	Edad	Distancia al límite urbano		Promedio	Radio base/ (Distancia interna centro ciudad a límite)	Distancia especulativa (Núm. veces distancia al límite/Radio base)	Promedio Núm. veces
			km	km				
Tijuana	Villa Fontana 3ra. sección	10	17.35	0.00	B	17.35	0.00	
Puebla	Unidad Magisterial Villa de Guadalupe	8	4.57	0.00	B	4.57	0.00	
Tijuana	Villa Fontana 14va. sección	8	16.06	0.00	B	16.06	0.00	
Ciudad Juárez	Hacienda de las Torres I y II	8	16.46	1.00	B	15.46	0.06	
Torreón	Cerrada Miravalle	8	3.06	0.00	B	3.06	0.00	
Puebla	Bosques del Pilar	6	8.44	0.00	B	8.44	0.00	
Tijuana	Villa Fontana 12va. sección	6	17	0.00	B	17.00	0.00	
Ciudad Juárez	Parajes del Sol	6	15.46	0.00	B	15.46	0.00	0.01
<i>Edad hasta 5 años</i>								
Ciudad Juárez	Praderas de los Oasis I y II	5	11.03	0.00	B	11.03	0.00	
Puebla	Jardines de Santa Rosa	4	10.57	0.00	B	10.57	0.00	
Puebla	La Guadalupeana	4	9.27	1.80	B	7.47	0.24	
Puebla	Los Capulines	4	7.63	0.00	B	7.63	0.00	
Ciudad Juárez	Riveras del Bravo	4	21.49	0.00	B	21.49	0.00	
Torreón	Campo Nuevo Zaragoza	3	9.91	4.80	B	5.11	0.94	
Tijuana	El Laurel	2	20.77	1.10	B	19.67	0.06	
Tijuana	Real de San Francisco	2	18.94	0.00	B	18.94	0.00	
Ciudad Juárez	Praderas del Sol	1	18.75	4.40	B	14.35	0.31	
Torreón	Villas (Joyas) del Bosque	1	10.02	5.20	B	4.82	1.08	
Torreón	Fraccionamiento Santa Teresa	1	9.8	4.10	B	5.70	0.72	
Torreón	Villas de la Joya	1	7.21	2.50	B	4.71	0.53	0.32

CIUDADES MEDIANAS

Ciudad Edad mayor a 5 años	Conjunto	Edad	Distancia al centro urbano km		Distancia al límite urbano km	Promedio		Radio base/ (Distancia interna centro ciudad a límite) km	Distancia especulativa (Núm. veces distancia al límite)/Radio base Núm. veces	
			A	B		A	B		D=(B/Q)	D=(B/C)
Saltillo	Fraccionamiento Mira-Sierra-2a. Etapa	10	7.34	1.50	0.00	5.84	0.26			
Pachuca	Villas del Álamo	10	3.77	0.00	0.00	3.77	0.00			
Ciudad Victoria	Fuego Nuevo	10	2.16	0.00	0.00	2.16	0.00			
Oaxaca	Rinconada Xoxo	8	4.23	0.00	0.00	4.23	0.00			
Ciudad Victoria	Vamos Tamaulipas. Sector 1	8	4.75	0.00	0.00	4.75	0.00			
Mérida	Fraccionamiento Ampl. Juan Pablo II	7	7.37	0.00	0.00	7.37	0.00			
Mérida	Jardines del norte	7	5.91	0.00	0.00	5.91	0.00			
Pachuca	Colonia La Providencia	7	7.39	4.10	0.00	3.29	1.25			
Mérida	Fraccionamiento Juan Pablo II 2a. etapa	6	7.35	0.00	0.00	7.35	0.00			
México	Fraccionamiento Villa del Rey III etapa	6	8.27	0.00	0.00	8.27	0.00			
México	Fraccionamiento Quinta del Rey	6	7.20	0.00	0.00	7.20	0.00			
Orizaba	Jardín I	6	3.00	0.00	0.00	3.00	0.00			
Orizaba	Valle Dorado (1a. Sección)	6	2.40	0.00	0.00	2.40	0.00			
Ciudad Victoria	Vista Azul I y II	6	3.23	0.00	0.40	3.23	0.00		0.11	
<i>Edad hasta 5 años</i>										
Aguascalientes	Villerrías	5	4.93	0.00	0.00	4.93	0.00			
Saltillo	Privadas La Torre	5	15.82	0.90	0.00	14.92	0.06			

(Continuación)

CCiudad Edad mayor a 5 años	Conjunto	Edad	Distancia al centro urbano km		Distancia al límite urbano km		Promedio km		Radio base/ (Distancia interna a límite) km	Distancia especulativa (Núm. veces distancia al límite/Radio base) Núm. veces D=(B/Q)
			A	B	B	B	C=(A-B)	D=(B/C)		
Oaxaca	Fraccionamiento Geo Esmeralda	5	8.30	1.40				6.90	0.20	
Oaxaca	Fraccionamiento Geo Esmeralda	5	8.30	1.40				6.90	0.20	
Ciudad Victoria	Lomas de Guadalupe. Secc. I	5	3.77	0.00				3.77	0.00	
Tapachula	Los Palacios	5	3.90	0.50				3.40	0.15	
Tapachula	La Primavera	5	3.80	1.60				2.20	0.73	
San Cristóbal C.	Bosques del Pedregal	5	3.15	0.00				3.15	0.00	
Mérida	Villas de Oriente (Kanasin a)	4	8.23	3.50				4.73	0.74	
Aguascalientes	Paso blanco	4	6.66	4.70				1.96	2.40	
Aguascalientes	Villa Nuestra Señora de la Asunción	4	5.79	2.80				2.99	0.94	
Saltillo	Loma Linda	4	9.33	3.30				6.03	0.55	
Orizaba	Las Flores	4	3.10	0.00				3.10	0.00	
Pachuca	Bosques Mineral, La Colonia	4	8.24	0.00				8.24	0.00	
Tapachula	Buenos Aires	4	5.70	3.90				1.80	2.17	
San Cristóbal C.	La Pradera	4	2.99	0.00				2.99	0.00	
Aguascalientes	El Rosedal	3	2.86	0.80				2.06	0.00	
Saltillo	Saltillo 2000	3	6.96	0.00				6.96	0.00	
Mexicali	Fracc. Hda de los Portales III	3	6.61	0.00				6.61	0.00	
San Cristóbal C.	Fracc. Santa María	3	1.87	0.00				1.87	0.00	

Ciudad	Clase	Conjuntos	Año de realización	Superficie del conjunto		Núm. de viviendas		Densidad en la etapa ocupada del proyecto	
				Proyecto E. ocupada		Núm. de habitantes		Vto/has	
				Has	Has	Núm.	Núm.	Núm.	Vto/has
ZMVM	15020003	San Francisco Coacalco (1)	2004	28.02	28.02	13417	56351	478.92	2011
Monterrey	19019004	Santa Cecilia I	2002	1.45	1.45	578	2428	398.62	1674
ZMVM	15081005	Héroes Tecamac	2003	67.33	67.33	25910	108822	384.82	1616
Monterrey	19006009	Ex hacienda de Santa Rosa	2003	7.56	7.56	1656	6955	219.05	920
ZM Guadalajara	14101002	Villas de Zalatlilán	2000	2.98	2.98	500	2100	167.79	705
ZMVM	15033007	Las Américas	2005	194.63	90.90	13000	54600	143.01	281
ZMVM	15002009	Real del Valle	2005	83.21	41.69	5000	21000	119.93	252
Monterrey	19021007	Balcones del Norte I (balcones III carto)	2002	9.56	9.56	1033	4339	108.05	454
ZMVM	15039013	Cuatro Vientos	1999	145.27	145.27	15347	64457	105.64	444
ZMVM	15109004	Los Portales	2004	13.12	13.12	1242	5216	94.66	398
ZM Guadalajara	14120001	Fraccionamiento Parques de Tesislán	2005	56.82	35.99	3382	14204	93.97	250
ZMVM	15039011	Las Palmas Hacienda	2004	45.90	45.90	4124	17321	89.85	377
ZMVM	15029010	Real de Consitlán	2004	56.61	56.61	5000	21000	88.32	371
ZMVM	15024014	Hacienda Cuautitlán	2004	71.74	52.69	4410	18522	83.70	258
ZMVM	15039012	San Buenaventura	2000	245.87	245.87	20342	85436	82.73	347

Monterrey	19006003	Balcones de Santa Rosa (I)	2003	19.74	19.74	1551	6514	78.57	330
ZM Guadaluajara	14097009	Loma de San Agustín	1999	71.83	71.33	5301	22264	73.80	310
Monterrey	19006001	Balcones del Norte III (Jardines de Monterrey)	1997	11.40	11.40	836	3511	7333	308
ZMVM	15002008	Geovillas de Terranova	2005	85.90	85.90	6278	26368	73.08	307
ZM Guadaluajara	14098010	Hacienda de San José	1997	21.36	21.36	1438	6040	67.32	283
ZM Guadaluajara	14098007	Parques de Santa Cruz del Valle	2002	57.55	57.55	3825	16065	6646	279
ZMVM	15033006	Héroes Ecatepec II y IV	2000	38.10	38.10	2407	10109	63.18	265
ZM Guadaluajara	14097003	Hacienda Santa Fe	2002	373.85	279.22	17053	71623	61.07	192
ZM Guadaluajara	14097004	Villas de la Hacienda	2003	68.39	68.39	3914	16439	57.23	240
Monterrey	19006002	Fraccionamiento Nuevo Las Puentes VI.V. IV	2003	21.38	16.37	885	3717	54.06	174
Monterrey	19006006	Misión San Pablo I	2004	15.50	15.50	788	3310	50.84	214
ZM Guadaluajara	14097008	Rinconada de San Sebastián	2000	12.78	12.78	622	2612	48.67	204
ZM Guadaluajara	14097005	Fraccionamiento Hacienda de los Eucaliptos	2004	135.79	135.79	6099	25616	44.91	189
ZMVM	15120016	La Trinidad	2004	109.87	109.87	4000	16800	36.41	153
Monterrey	19026010	Villa de San Francisco	2005	54.43	54.43	1637	6875	30.08	126
ZM Guadaluajara	14097006	Lomas del Sur	2004	104.48	98.48	2500	10500	25.39	100
ZMVM	15020001	Paseos de San Juan	2004	301.26	124.91	3.024	12701	24.21	42
Monterrey	19031008	Valle Sur	2002	39.98	39.98	811	3406	20.29	85
ZMVM	15120015	Arbolada los Sauces	2006	70.60	48.92	720	3024	14.72	43
ZMVM	15020002	Los Héroes Coacalco San Francisco, Secc. I y II	1998	88.89	88.89	1242	5216	13.97	59
Monterrey	19006005	Jardines del Virrey	1999	106.20	96.20	819	3440	8.51	32

*E ocupada se refiere a la superficie que se encontraba desarrollada al momento de realizar el estudio.

Ciudad	Clase	Conjuntos	Superficie del conjunto		Año de realización	Núm. de viviendas		Densidad en la etapa ocupada del proyecto	
			Proyecto E. ocupada			habitantes		Viviendas	
			Has	Has		Núm.	Núm.	Núm.	Viviendas
Juárez	08037005	**Praderas del Sol	132.49	36.90	2005	5128	21538	138.97	163
Tijuana	02004003	Villa Fontana 12	16.56	16.56	2000	1639	6884	98.97	416
Puebla	21114001	Jardines de Santa Rosa	18.22	18.22	2002	1611	6766	88.42	371
Torreón	05035001	Cerrada Mira valle	8.49	8.49	1998	732	3074	86.22	362
Tijuana	02004004	Real de San Francisco	116.46	40.49	2004	3300	13860	81.50	119
Tijuana	02004005	El Laurel	47.43	47.43	2004	3600	15120	75.90	319
Torreón	05035002	Fraccionamiento Santa Teresa	28.21	28.21	2005	1998	8392	70.83	297
Puebla	21114002	Bosques del Pilar	37.21	37.21	2000	2520	10584	67.72	284
Torreón	05035003	Villas de la Joya	7.67	5.42	2005	354	1487	65.31	194
Puebla	21114005	Unidad Magisterial Villa de Guadalupe	8.20	8.20	1998	492	2066	60.00	252
Puebla	21114003	Los Capulines	24.29	24.29	2002	1381	5800	56.86	239
Tijuana	02004001	Villa Fontana 3	16.73	16.73	1996	924	3881	55.23	232
Puebla	21114004	La Guadalupeana	60.74	60.74	2002	3157	13259	51.98	218
Torreón	05035005	Villas (Joyas) del Bosque	8.28	8.28	2005	415	1743	50.12	211
Tijuana	02004002	Villa Fontana 14	19.16	19.16	1998	762	3200	39.77	167
Torreón	05035004	Campo Nuevo Zaragoza	16.37	16.37	2003	651	2734	39.77	167
Juárez	08037001	Praderas de los Oasis I y II	105.49	99.30	2001	3171	13318	31.93	126
Juárez	08037004	Riveras del Bravo	406.66	205.99	2002	4997	20987	24.26	52
Juárez	08037002	Parajes del Sol	328.10	327.37	2000	2318	9736	7.08	30
Juárez	08037003	Hacienda de las Torres Universidad	131.43	130.08	1998	674	2831	5.18	22

*E ocupada se refiere a la superficie que se encontraba desarrollada al momento de realizar el estudio.

Ciudad	Ciudades medianas	Clase	Conjuntos	Año de realización	Superficie del conjunto		Núm. de viviendas	Núm. de habitantes	Densidad en la etapa ocupada del proyecto	
					Proyecto E. ocupada					
					Hts	Has				
Orizaba	30118001		Valle Dorado Ira Sección	2000	3.23	3.23	535	2247	165.79	696
Oaxaca	20385002		Arboleada Xoco	2003	5.77	5.77	780	3276	135.30	568
Oaxaca	20293003		Fraccionamiento Geo Esmeralda	2001	16.03	16.03	1677	7043	104.63	439
Tapachula	07089002		La primavera	2001	8.97	8.97	858	3604	95.63	402
Ciudad Victoria	28041002		Vista Azul I y II	2000	5.92	5.92	386	1621	65.16	274
Aguascalientes	01001003		Villeras	2001	10.78	10.78	686	2881	63.64	267
Orizaba	30118004		Lomas de San Alejandro	2005	4.50	4.50	280	1176	62.22	261
Aguascalientes	01001001		Villa Ntra. Sra. Asunción S Alameda y Estación	2002	89.52	89.52	5135	21567	57.36	241
Orizaba	30101003		Las Flores	2002	4.63	4.63	250	1050	54.04	227
Tapachula	07089003		Buenos Aires	2000	30.76	30.76	1650	6930	53.65	225
Aguascalientes	01011004		Paso Blanco	2002	26.04	26.04	1375	5775	52.80	222
Saltillo	05030004		Saltillo 2000 2a. Ampliación	2003	17.46	17.46	901	3784	51.60	217
Pachuca	13048004		Fraccionamiento Colosio	2003	15.73	15.73	800	3360	50.87	214
Mérida	31050002		Jardines del Norte	1999	27.77	27.77	1399	5863	50.27	211
Saltillo	05030002		Fraccionamiento Mira Sierra-2a. Etapa	1996	35.74	35.74	1721	7228	48.15	202
SCC	07078001		La Pradera	2002	4.30	4.30	201	844	46.74	196
Orizaba	30118002		Jardín I	2000	5.98	5.98	274	1151	45.80	192
Ciudad Victoria	28041003		Fuego Nuevo	1996	9.44	9.44	4051	1701	42.90	180
Pachuca	13051002		Colonia La Providencia	1999	175.49	175.49	7500	31500	42.74	176
Oaxaca	20385001		Rinconada Xoco	1998	12.54	12.54	534	2243	42.60	179
Tapachula	07089001		Los Palacios	2001	5.17	5.17	220	924	42.56	179

(Continuación)

Ciudad	Ciudades medianas	Clase	Conjuntos	Año de realización	Superficie del conjunto		Núm. de viviendas habitadas	Núm. habitantes	Densidad en la etapa ocupada del proyecto
					Proyecto E. ocupada				
					Has	Has			
Mérida	31095003	Fraccionamiento Juan Pablo Segundo	1999	93.98	93.98	3 761	15 796	40.02	168
Saltillo	05030003	Loma Linda	2002	50.04	50.04	1 798	7 552	35.93	151
Mexicali	02002001	Fraccionamiento Hacienda de los Portales III	2003	71.61	71.61	2 506	10 525	34.99	147
Mexicali	02002003	Fraccionamiento Villa del Rey III Etapa	2000	77.62	77.62	2 584	10 853	33.29	140
Oaxaca	20293004	Villas San Miguel	2004	32.90	32.90	1 081	4 540	32.86	138
SCC	07078002	Bosques del Pedregal	2001	10.30	10.30	332	1 394	32.23	135
Mexicali	02002002	Fraccionamiento Quinta del Rey	2000	27.80	27.80	869	3 650	31.26	131
Pachuca	13051003	Villas del Álamo	1996	113.68	113.68	3 470	14 574	30.53	128
Saltillo	05027001	Privadas La Torre	2001	41.44	41.44	1 221	5 128	29.46	124
Pachuca	13048001	Bosques Mineral, La Colonia	1999	262.61	262.61	6 500	27 300	24.75	104
Mérida	31050001	Fraccionamiento Juan Pablo 2 segunda etapa	2000	67.79	67.79	1 671	7 018	24.65	104
Ciudad Victoria	28041001	Lomas de Guadalupe Secc. II	2001	28.20	28.20	687	2 885	24.36	102
Mérida	31050003	Villas de Oriente (Kanasin A)	2002	29.29	29.29	696	2 923	23.76	100
SCC	07078003	Fracc. Santa maría	2003	5.38	5.38	123	517	22.86	96
Ciudad Victoria	28041004	Vamos Tamaulipas, Sector I	1998	22.38	22.38	441	1 852	19.70	83
Aguascalientes	01001002	El Rosedal	2003	14.20	14.20	249	1 046	17.54	74
Mexicali	02002004	Valle del Pedregal 7ma. Etapa	2004	155.94	153.94	656	2 755	4.26	18

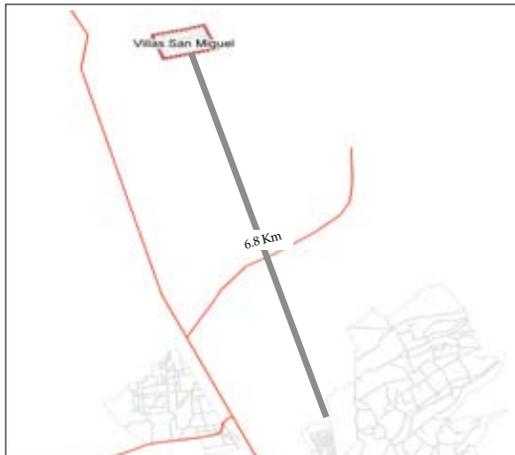
*E ocupada se refiere a la superficie que se encontraba desarrollada al momento de realizar el estudio.

Ciudad	Clave	Conjuntos	Año de realización	Superficie del conjunto		Núm. de viviendas	Núm. de habitantes	Densidad en la etapa ocupada del proyecto	
				Proyecto	E. ocupada				
				Has	Has				
Manzanillo	06007001	Fraccionamiento Miramar	2005	20.28	20.28	1,861	7816	91.77	385
Manzanillo	06007002	Fraccionamiento Valle Paraíso	2005	20.11	20.11	1700	7140	84.54	355
Zacatlán	21208001	Manuel Espinoza Iglesias (Damificados)	2002	3.19	3.19	195	819	61.13	257
Tecate	02003002	Fraccionamiento Andalucía Recidencial	1996	10.33	10.33	394	1655	38.13	160
Tecate	02003001	Fraccionamiento Lomas de Santa Anita	1996	67.37	45.46	1592	6686	35.02	99
Teocaltiche	14091001	Los Arcos	2002	21.10	21.10	85	357	4.03	17

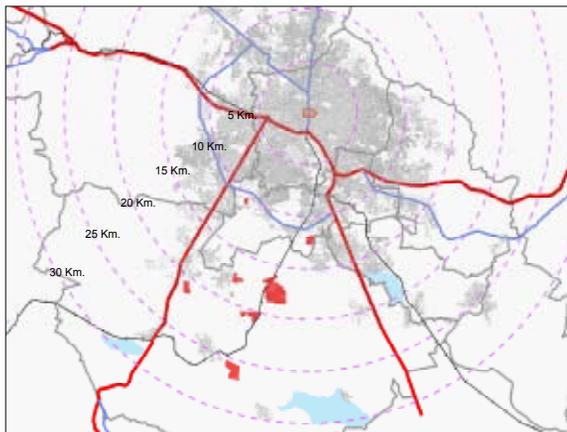
*E ocupada se refiere a la superficie que se encontraba desarrollada al momento de realizar el estudio.

Grandes áreas "vacías" en torno a las ciudades
generadas por el distanciamiento de los conjuntos

A continuación se presentan algunos conjuntos estudiados que ejemplifican las grandes distancias al centro urbano y muestran los espacios libres de urbanización, es decir, las bolsas de reserva de suelo que distorsionan al mercado y *rompen* la estructura urbana:



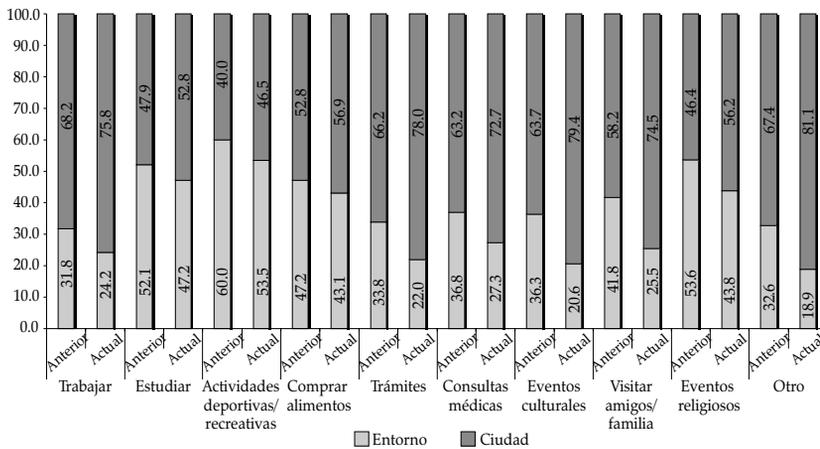
Villas San Miguel, Oaxaca (1081 viviendas).



Conjuntos en la Zona Metropolitana de la ciudad de Guadalajara.

La distancia al centro urbano de la ciudad incrementa su significado porque se trata de desarrollos asentados en entornos rurales y periféricos, donde no existe la oferta suficiente de satisfactores, lo que obliga a los residentes de estos conjuntos a trasladarse a la ciudad para realizar la mayoría de sus actividades, situación que era de menor importancia en su vivienda anterior.

Gráfica 8
LUGAR DE REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES



Fuente datos: Encuesta.

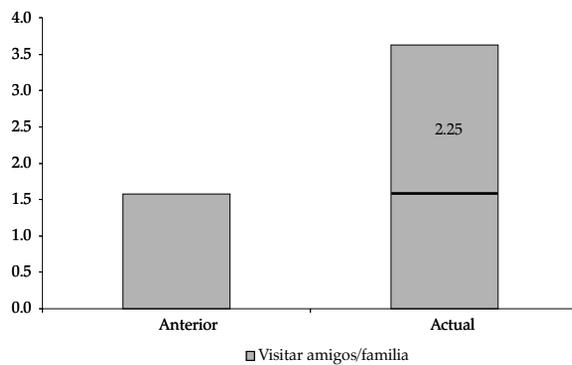
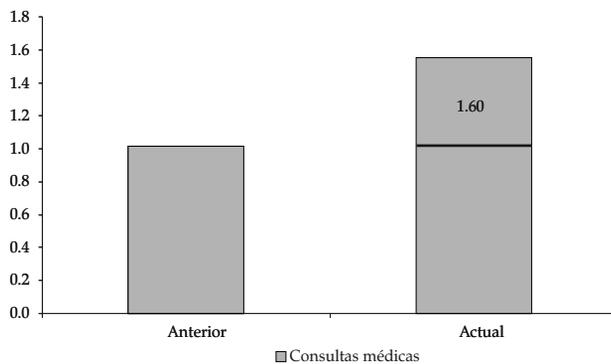
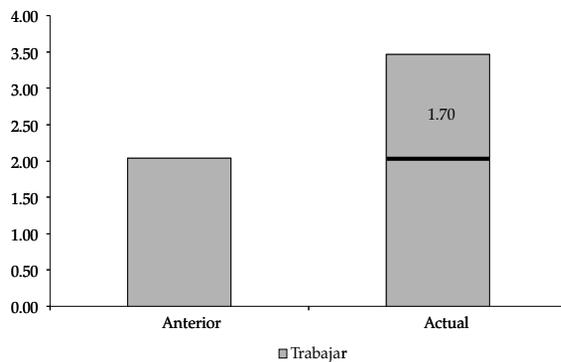
Los datos de la gráfica anterior indican que en todos los casos aumentó el porcentaje de personas que realizan sus diversas actividades en la ciudad frente al entorno en comparación de su vivienda anterior, situación que por la lejanía incrementa sus costos y refleja la desarticulación territorial de los conjuntos.

Sensibles incrementos en los traslados de larga duración para los habitantes de conjuntos

Un dato contundente que refleja la dependencia del centro urbano, y las distorsiones creadas por la lejanía de los conjuntos es el incremento en los recorridos de dos horas, destacan dos actividades fundamentales en el tejido social de cualquier comunidad: trabajo y visitas/convivencia con familiares y amigos.

Gráficas 9a, 9b y 9c

NÚMERO DE VECES QUE AUMENTARON LOS TRASLADOS DE MÁS DE 2 HORAS



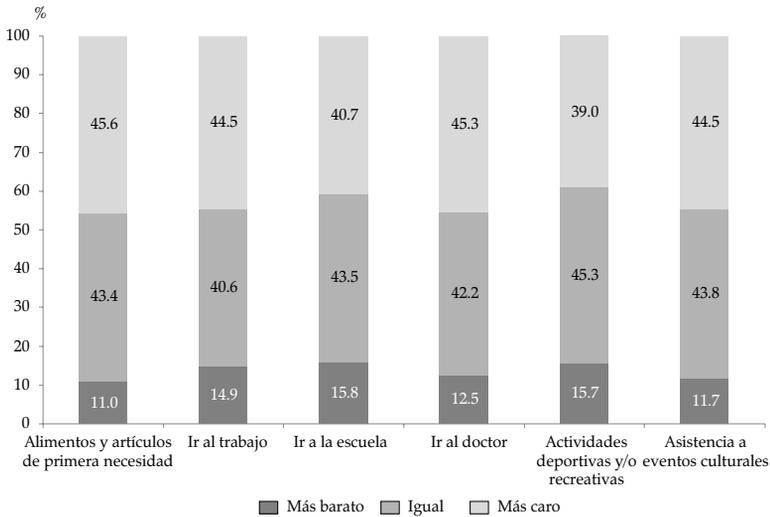
Fuente de los datos: Encuesta.

Incrementos significativos en los costos de transporte de las familias que habitan los conjuntos

Además del tiempo en los traslados, el otro impacto directo por el aumento en las distancias es en la economía familiar, donde el incremento en el gasto de transporte, en comparación a su residencia anterior, afecta todos los rubros de gasto, mermando la capacidad de pago, y por lo tanto de acceso, a otros bienes.

La siguiente gráfica muestra la percepción de los habitantes de los grandes desarrollos acerca del impacto en el costo de sus actividades cotidianas.

Gráfica 10
PERCEPCIÓN SOBRE COSTOS PARA REALIZAR ACTIVIDADES EN COMPARACIÓN A SU LUGAR DE RESIDENCIA ANTERIOR



Fuente de los datos: Encuesta.

Por lo tanto la distancia de los desarrollos a los centros urbanos no debe ser valorada sólo en su dimensión física, de manera absoluta, sino en los problemas de conectividad, integración y desarrollo de los que es producto, pero que a su vez se intensifica, construyendo un círculo vicioso en términos urbanos y sociales.

Accesibilidad y transporte

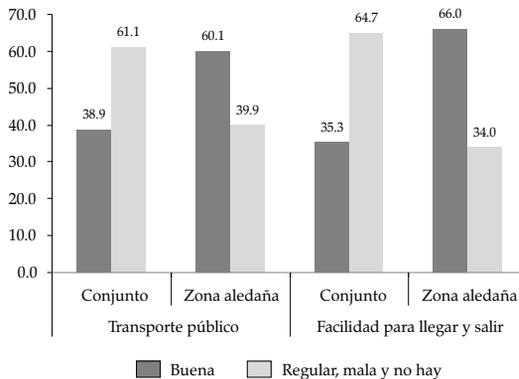
El característico aislamiento de la producción de vivienda masiva de interés social en la última década se manifiesta inmediatamente en limitar o dificultar la accesibilidad a los diversos satisfactores.

Como se señaló se trata de conjuntos distantes o limítrofes al área urbana, que rompen con la continuidad espacial de las ciudades, y no forman parte integral de la estructura vial lo cual repercute en su accesibilidad.

En esta misma lógica se encuentra el transporte; aunque en todos los conjuntos llega a existir al menos una ruta (el mayor porcentaje se concentra en 2 rutas) los tiempos y costos por la distancia son muy significativos, haciendo que el servicio no sea tan frecuente como es necesario y se necesite de un mayor número de transbordos para llegar a los destinos finales, con las repercusiones en tiempo y dinero que lo anterior implica. Además, como ya se indicó la precaria estructura vial no ayuda a eficientar el servicio.

En la mayoría de las vías de acceso se trata de vialidades de tipo regional y secundarias (30 y 8% respectivamente) cuyo diseño original respondía a objetivos diferentes al gran tránsito vehicular que generan estos conjuntos, por lo que se encuentran saturadas o es previsible que en el mediano plazo lo estén.

Gráfica 11
FACILIDAD PARA LLEGAR



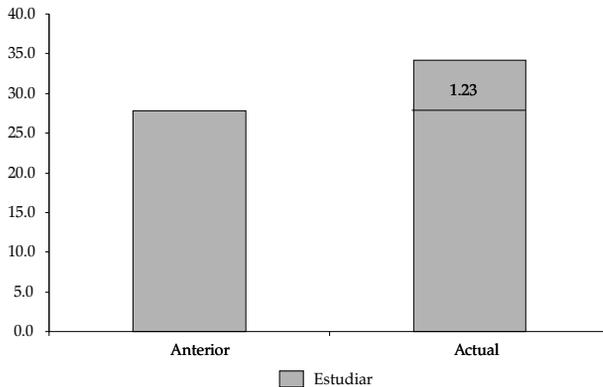
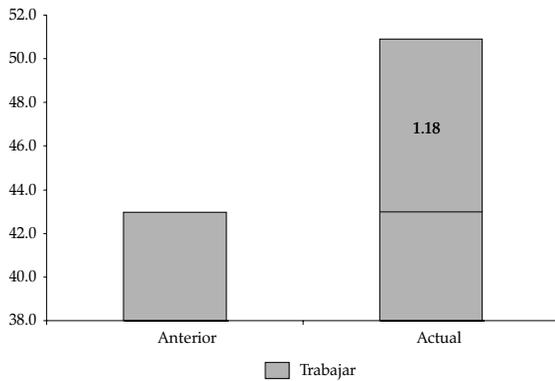
Fuente de los datos: Encuesta.

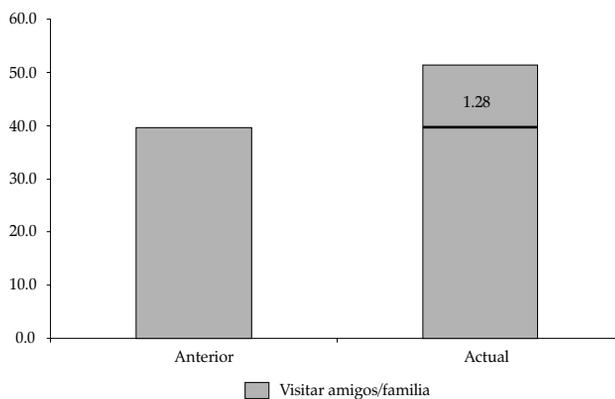
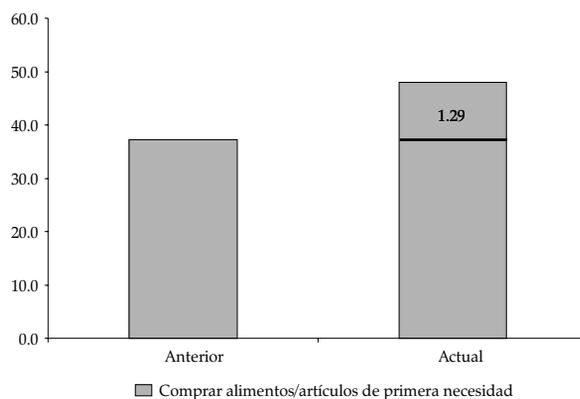
Incremento en el uso de taxis y automóviles privados versus decremento en el uso de transporte público

Una dinámica resultante de las grandes distancias y las dificultades para trasportarse es el incremento en el uso de automóvil privado y taxi en detrimento del uso de transporte público en comparación al lugar donde vivían, lo cual no sólo tiene importantes repercusiones en la economía familiar, sino que va en contra de toda lógica de conformación y construcción de ciudades integrales y funcionales y genera impactos significativos al resto de la población ocasionados por la congestión vial.

Gráficas 12a, 12b, 12c y 12d

INCREMENTO DE LOS TRASLADOS EN AUTOMÓVIL PARTICULAR

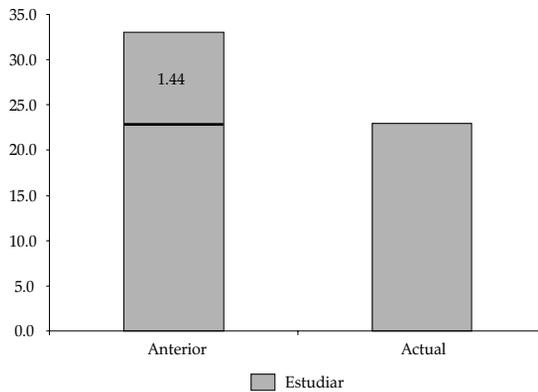
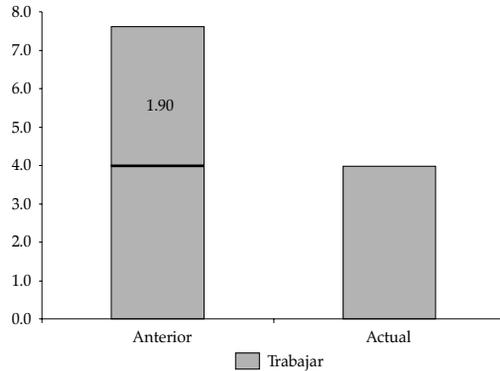




Fuente de los datos: Encuesta.

Reafirmando la idea anterior los recorridos a pie y en transporte público han decrecido, evidenciando, nuevamente, la poca y limitada articulación del conjunto, tanto con el entorno como con la ciudad.

Gráficas 13a y 13b
DISMINUCIÓN DE LOS TRASLADOS A PIE



Fuente de los datos: Encuesta.

Accesos limitados, estrechos y de mala calidad

También es notorio que la dimensión de los conjuntos no corresponde con el tipo de accesos que se diseñan. La concepción cerrada dominante, donde el trazado del desarrollo sólo responde a su lógica interna, anula las posibilidades de una adecuada conexión con el resto de la estructura urbana.

Las siguientes imágenes ilustran lo anterior:



La Primavera, Tapachula (858 viviendas)



Villas de Oriente, Mérida (696 viviendas)



La Guadalupe (construido en 2002), Puebla, Vía de acceso.
Fotografía 2007.

Lomalinda (construido en el 2002), Saltillo. Vía de acceso.
Fotografía del 2007.



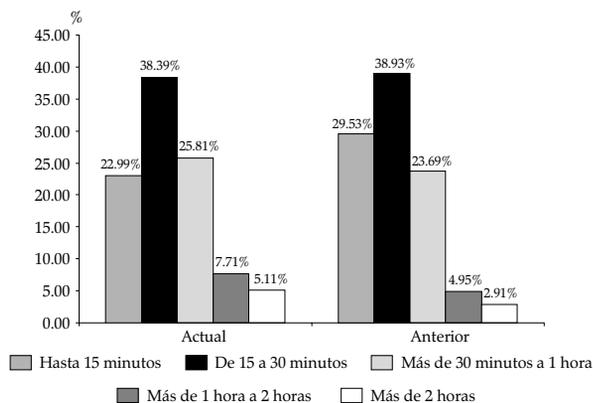
Además, con el paso del tiempo, y fundamentalmente cuando el promotor termina su responsabilidad con el conjunto y este se municipaliza, el mantenimiento a las vialidades de acceso decrece, ya que se combinan dos debilidades: la de los municipios en relación con su capacidad para dotar y mantener la infraestructura urbana necesaria y la de los propios habitantes para organizarse y aportar los recursos suficientes para dar la parte del mantenimiento que a ellos corresponde.

Satisfactores de empleo

Uno de los aspectos más importantes que se derivan del incremento en los tiempos de traslado, originados por la distante ubicación y baja conectividad de los desarrollos, es la dificultad de acceder a las zonas económicas más activas, es decir, a los centros de empleo.

En relación con lo anterior, es importante volver a referir la frecuencia de cambios en los tiempos de traslados de la vivienda anterior y de la actual para centrarse en los datos sobre traslado al trabajo, que señalan un sistemático incremento de los recorridos más largos acompañado de una disminución de los tiempos cortos, lo cual enfatiza la problemática de la distancia y la accesibilidad a los diferentes satisfactores.

Gráfica 14
TIEMPOS DE RECORRIDO AL LUGAR DE TRABAJO*



*Para su elaboración se desagregaron las horas y los minutos de la pregunta 55 y 56 del cuestionario, correspondiendo a anterior y actual respectivamente.

Fuente de los datos: Encuesta.

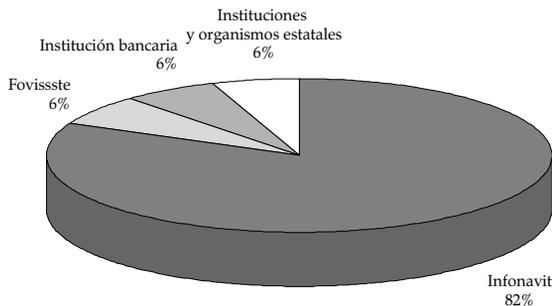
También se destaca que en los entornos de los desarrollos (salvo contadas excepciones) no existen oportunidades de empleo para sus habitantes, lo cual mantiene la dependencia con la ciudad, abonando a los problemas de conectividad y accesibilidad ya descritos.

El asentamiento de este tipo de desarrollos no está respondiendo a una concepción integral de ciudad, se fundan como islas de viviendas sin ningún tipo de relación con la localización de fuentes de empleo, sin considerar que se tengan que realizar grandes recorridos a los centros de trabajo, con los graves costos personales, familiares y productivos que lo anterior genera.

INSTITUCIONES PARTICIPANTES EN EL OTORGAMIENTO DE LOS CRÉDITOS HIPOTECARIOS

Casi el 90% de los propietarios de las viviendas de los desarrollos estudiados son beneficiarios de créditos institucionales (Infonavit y Fovissste), lo cual señala la relevancia de estas instituciones en el crecimiento de las ciudades al otorgar los créditos sin valorar el impacto en el desarrollo urbano que el destino de éstos genera. Por esta condición la adecuada canalización del subsidio y su posible utilización como instrumento regulador dentro de una política urbana integral es un aspecto fundamental a considerar.

Gráfica 15
PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL EN CRÉDITOS

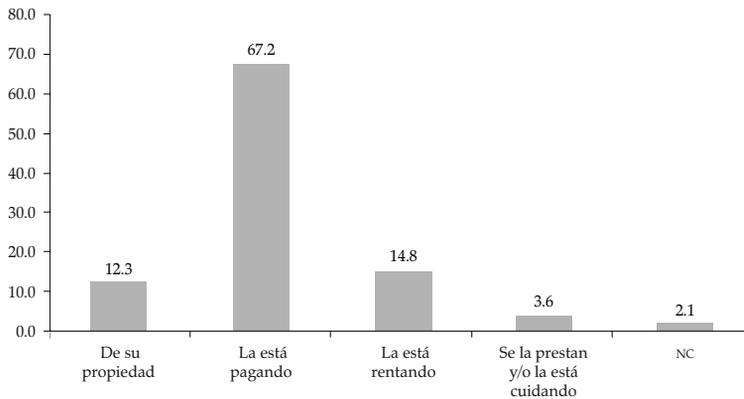


Fuente de los datos: Encuesta.

Los programas de crédito orientados a la atención de la vivienda de la población de menores recursos implica el otorgamiento de subsidios, por lo que la colocación de dichos recursos debe corresponder plenamente con la población objetivo.

El alto índice de ocupación de las viviendas por personas que las reciben en préstamo o que las arriendan (véase gráfica 16), hace evidente la falta de correspondencia plena en el cumplimiento de la prioridad de que la población objetivo sea la beneficiada por la vivienda y los subsidios que conlleva.

Gráfica 16
VIVIENDAS RENTADAS Y PRESTADAS



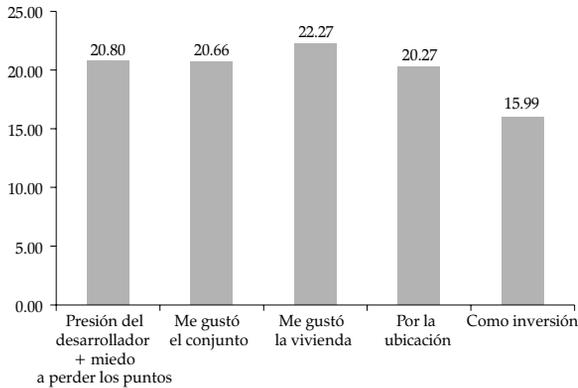
Fuente de los datos: Encuesta.

Los programas de vivienda enfatizan la propiedad y con ello son sensibles a la prioridad que tiene la población respecto de lograr un patrimonio a través del esfuerzo de su adquisición con el apoyo del crédito.

No obstante, la alta frecuencia de casos en los que el comprador de la vivienda actúa por el temor de perder sus derechos o “puntos” hace evidente que se abusa comercialmente de la alta prioridad otorgada a la formación del patrimonio mediante la propiedad.

Ello, aunado a la escasa experiencia de “exigencia” de muchos primeros compradores incide en la alta tolerancia que tienen respecto de la baja calidad que perciben de la construcción en sus viviendas.

Gráfica 17
MOTIVO DE COMPRA



Fuente de los datos: Encuesta.

CARACTERÍSTICAS DE LOS CONJUNTOS DE VIVIENDA TERMINADA Y FRACCIONAMIENTOS PROGRESIVOS DESARROLLADOS

Conjuntos con alto número de viviendas

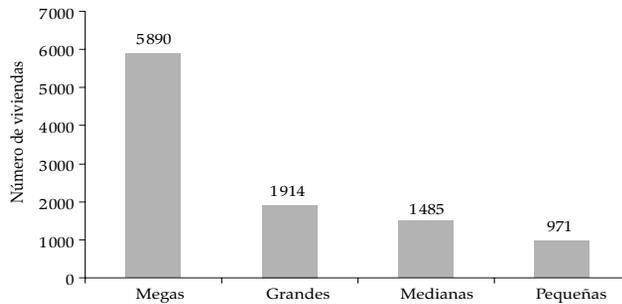
El primer elemento que destaca es el considerable número de viviendas que tienen este tipo de conjuntos (promedio de 3049 viviendas por conjunto), lo cual rompe con las proporciones de la ciudad, señalando su relevancia como fenómeno urbano y social.

El tamaño promedio de los conjuntos desarrollados en las grandes ciudades del estudio es 1.97 veces el tamaño promedio de aquellos conjuntos realizados en las ciudades pequeñas. En contraste, la variación de la población entre la ciudad más pequeña de la muestra (Teocaltiche) y la mayor de las “grandes” (Guadalajara) es de 170.9 veces.

El gran tamaño de los conjuntos en algunos casos genera distorsiones muy significativas a los municipios donde se concentran, ya que representan la mayor parte de la estructura urbana, rebasando por mucho la capacidad financiera y técnica de los gobiernos para satisfacer las demandas que generan.

Gráfica 18

NÚMERO DE VIVIENDAS PROMEDIO POR CONJUNTO Y TIPO DE CIUDAD



Fuente de datos: Fichas urbanas.

Desproporción entre el tamaño de los conjuntos y de los municipios

Los dos siguientes casos ejemplifican la desproporción entre el tamaño de los desarrollos y las dimensiones urbanas de las entidades:

Municipio Mineral de la Reforma, ZM de Pachuca (población: 68 704 habitantes)*



*La población del municipio se tomó del Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI. En la imagen se aprecian cuatro conjuntos habitacionales, de los cuales tres fueron objeto del presente estudio. El número total de viviendas en los tres conjuntos estudiados es de 17 470 (Fichas urbanas), si consideramos la media nacional de habitantes por vivienda (4.2) la población de estos conjuntos es de 77 374 habitantes, lo cual es un número mayor a la población del municipio; sin embargo, hay que tomar en cuenta que uno de los desarrollos (Bosque Mineral La Colonia, con 6 500 viviendas) tiene más de la mitad de su superficie asentada en el municipio de Pachuca de Soto, por tal motivo no se conoce con exactitud la proporción de habitantes del municipio de Mineral de la Reforma que viven en conjuntos habitacionales, pero los datos y la propia imagen son indicativas.

Municipio Juárez, ZM de Monterrey (población: 144 380 habitantes)*



*La población del municipio se obtuvo del Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI. En el caso del municipio de Juárez se realizó el estudio sólo en el conjunto mencionado; sin embargo, se puede observar el gran número de conjuntos (17) existentes en dicho municipio, su proporción frente a las zonas urbanas existentes y la dispersión de la estructura urbana.

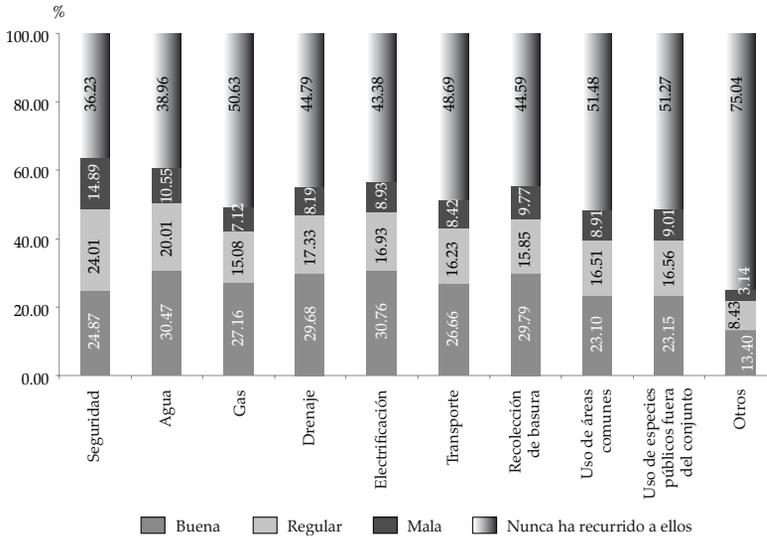
Esta desproporción se sale de toda lógica de planeación local, haciendo imposible que los gobiernos municipales impulsen políticas de integración, lo cual tiene altos costos en el acceso y la calidad de servicios y equipamiento para los habitantes de los conjuntos.

Poca relación con el municipio

El “divorcio” entre la vida municipal y la de los conjuntos, y las limitantes del primero para responder a las demandas generadas se hace evidente, cuando se considera que casi cinco de cada 10 habitantes de los desarrollos nunca ha acudido con las autoridades locales para demandar la atención de los problemas que se presentan, y cuando lo ha hecho el 70% señala que la respuesta de los funcionarios es de regular a mala.

El tipo de conjunto se caracteriza por contar con un gran número de viviendas y por estar cerrado, con una clara delimitación frente al entorno pero muy similares entre sí, por lo que cuando se agrupan varios desarrollos en una misma zona se constituyen enormes islas habitacionales desarticuladas del resto de la ciudad.

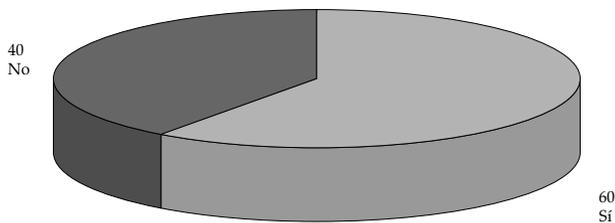
Gráfica 19
RELACIÓN CON EL MUNICIPIO



Fuente de datos: Encuesta.

Su estructura no responde a ninguna necesidad de conectividad actual o superior, se enfatiza la idea del encierro con base en un discurso de exclusividad, así el 60% de los conjuntos estudiados presenta algún tipo de barrera física (y un 64% presenta delimitación visual) que lo separa y diferencia respecto a su entorno, generando un aislamiento espacial, que si bien da una expectativa de seguridad entre sus habitantes, marca una individualización y segregación espacial que va en contra de la idea de hacer ciudad.

Gráfica 20
PORCENTAJE DE CONJUNTOS CERRADOS



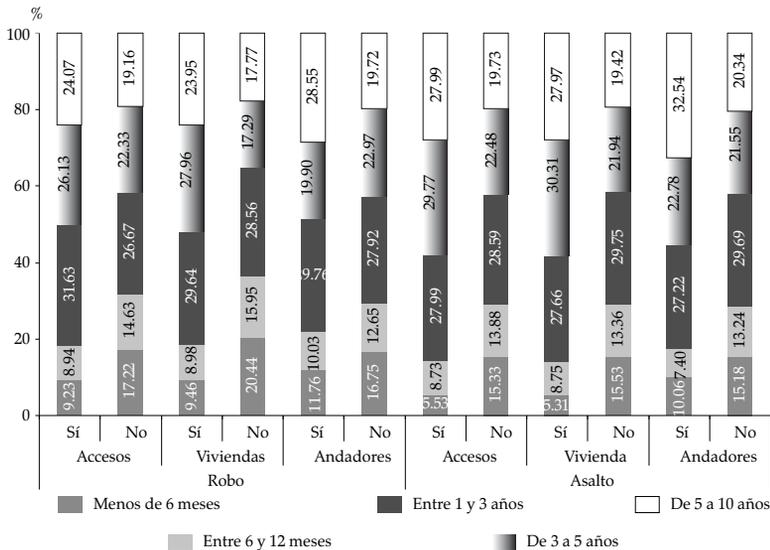
Fuente: Fichas urbanas.

El propio diseño favorece la individualización, el aislamiento, con privadas dentro del desarrollo cerrado, que no sólo lo desvinculan con el entorno, sino con los propios espacios vecinos. Además, esta idea de encierro limita las posibilidades futuras de que el conjunto se integre a la estructura de ciudad, complicando la circulación y la accesibilidad.

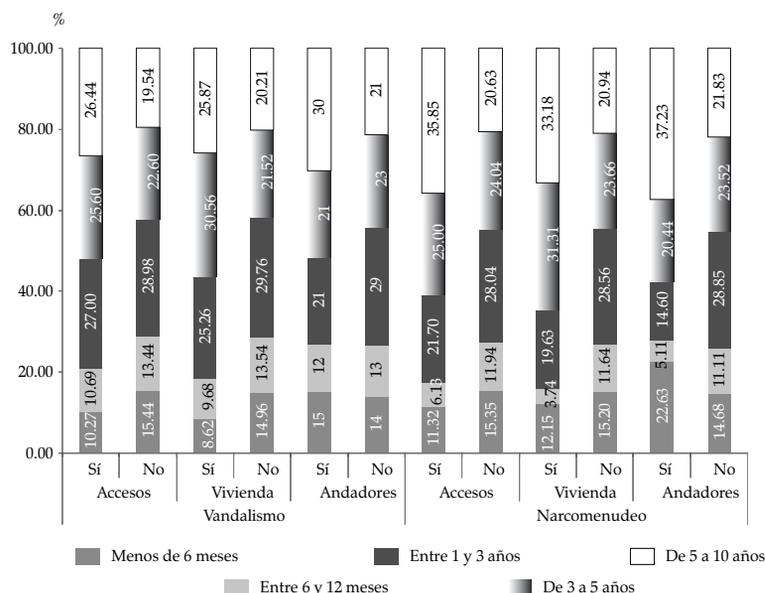
También se rompe la continuidad del espacio público, quedando en una condición híbrida que no permite que éste cumpla con su función de catalizador de las relaciones sociales; por tal motivo la apropiación y uso de dichos espacios es muy complicada, lo que favorece que éstos sean “tomados” o “invadidos” por usos y/o prácticas ilegales.

Es notorio que a pesar del “encierro” o más bien fomentado por este mismo, los conjuntos estudiados presentan problemas de delincuencia, lo que evidencia el fracaso del aislamiento y delimitación como medida de seguridad. Los delitos de mayor incidencia son: asalto a casa habitación, robo, narcomenudeo y vandalismo, mismos que se van incrementando con el tiempo, lo que señala un paulatino deterioro en las condiciones de vida de estos desarrollos.

Gráficas 21a y 21b
PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD



Fuente de los datos: Encuesta.



Fuente de los datos: Encuesta.

En términos absolutos, el número de personas que respondió afirmativamente ante las preguntas de inseguridad en los diferentes lugares se señala en la siguiente tabla:⁷

	Robo en	Asalto en	Vandalismo en	Narcomenudeo en
Acceso	1021	563	711	211
Vivienda	1672	643	662	215
Andadores	579	340	406	136

Fuente de los datos: Encuesta.

Otros usos diferentes en la vivienda

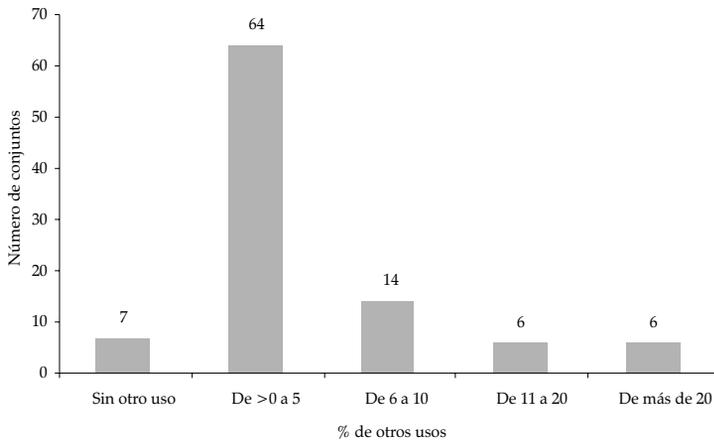
Un rubro que también se desprende del diseño original de los desarrollos es que éstos no conciben usos diferentes a la vivienda, reforzando su carácter unidimensional. Los usos alternos a la vivienda no son reconoci-

⁷De un universo total de 2977 cuestionarios aplicados.

dos con lo que se desatiende una necesidad económica de los pobladores y se les condena a la “irregularidad”.

La información recabada por los técnicos arroja que más del 75% de los conjuntos tiene hasta un 10% de otros usos en la vivienda, mismos que no están permitidos pero que nacen al amparo de la necesidad de romper con el aislamiento y la distancia a los satisfactores, lo que muestra la necesidad de generar no solamente los espacios adecuados para este tipo de actividades, sino la necesidad de contar con programas de subsidios y/o créditos combinados (no focalizados exclusivamente a vivienda) que operen bajo una concepción más amplia de desarrollo.

Gráfica 22
 NÚMERO DE CONJUNTOS POR RANGO DE PORCENTAJE DE OTROS USOS EN LA VIVIENDA

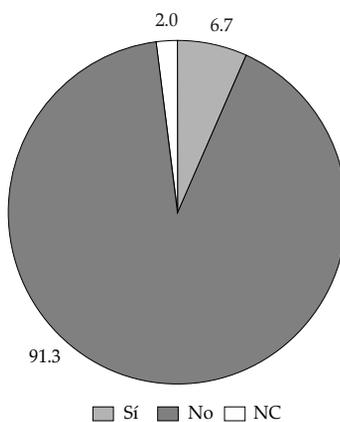


Fuente de los datos: Fichas urbanas.

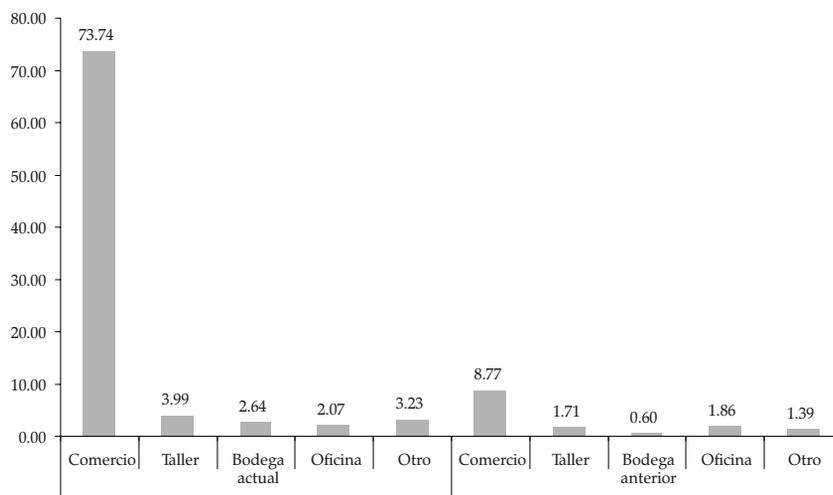
La percepción de los habitantes es consistente con la de los técnicos, ya que casi 7% reporta usos diferentes a la vivienda, preferentemente comerciales.

Gráficas 23a y 23b

PERCEPCIÓN DE OTROS USOS EN LA VIVIENDA



Fuente de los datos: Encuesta.



Fuente de los datos: Encuesta.

Se presentan algunas fotografías que ilustran el punto anterior:



Quintas del Rey (construido en el 2000), Mexicali.
Fotografía del 2007.



Geoesmeralda (construido en el 2001), Oaxaca.
Fotografía del 2007.



Lomas de Guadalupe (construido en el 2001), Ciudad Victoria.
Fotografía del 2007.

Grandes distancias internas

Un rubro que también se relaciona tanto con el tamaño como con la estructura cerrada de estos conjuntos, y que impacta cotidianamente en el bienestar de sus habitantes son las grandes distancias que se tienen que recorrer para llegar a los accesos.



Paseos de San Juan, ZMVM (3024 viviendas).



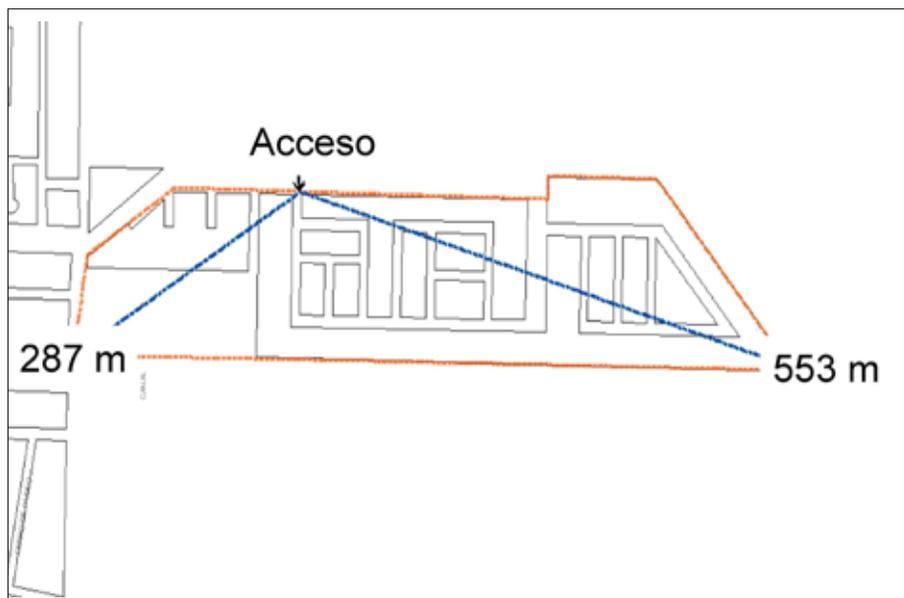
Paraje del Sol, Ciudad Juárez (2318 viviendas).



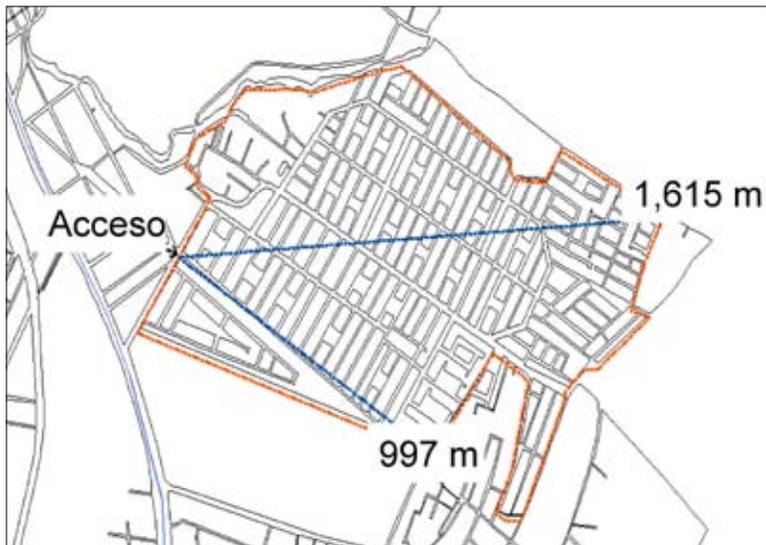
Hacienda de Santa Fe, Zona Metropolitana de Guadalajara (17053 viviendas).



Fraccionamiento Valle Paraíso, Manzanillo (1700 viviendas).



Villas de la Joya, ZM de Torreón (354 viviendas).



Villas del Álamo, ZM de Pachuca (3470 viviendas).

Lo anterior es solventado con la utilización de transporte al interior (básicamente taxis y bicitaxis) lo que repercute directamente en el costo de cualquier traslado, por más básico que éste sea y refuerza el sentido de aislamiento y segregación.

Con estas características, los conjuntos más que representar un beneficio para la ciudad y para su población, significan una carga adicional a su operación en lugar del crecimiento ordenado, planificado, integral y funcional para sus habitantes, y fomentan prácticas de dispersión y aislamiento.

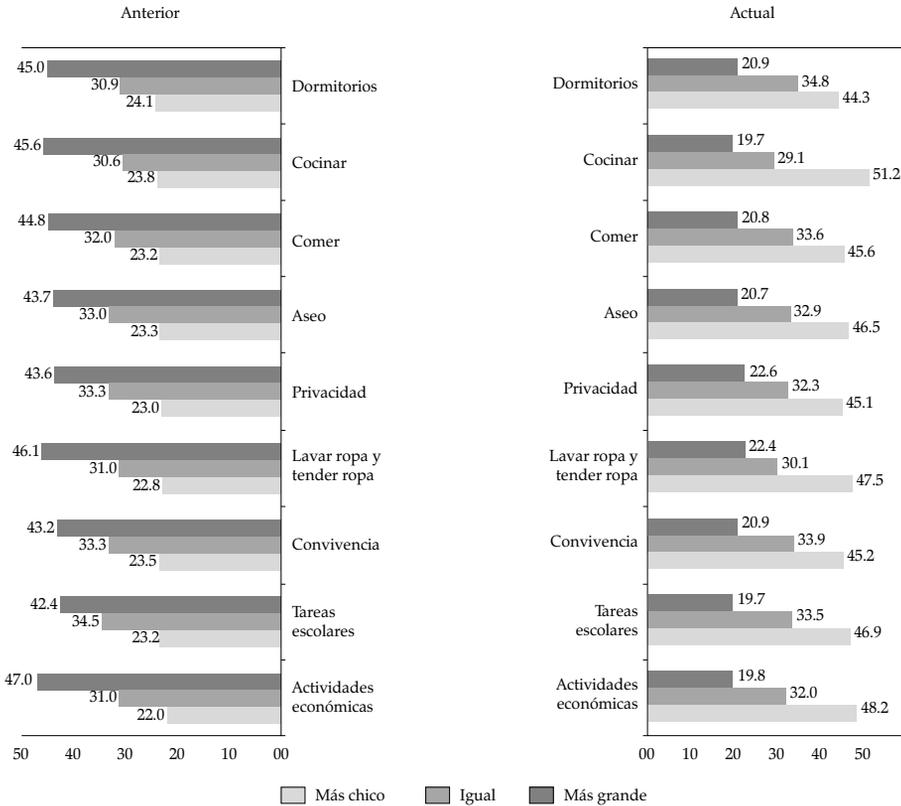
CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA PRODUCIDA

Espacios en la vivienda menores que en la anterior

El primer aspecto que sobresale en el análisis de lo encontrado en el estudio es lo reducido en el tamaño de las viviendas, al respecto los resultados de la encuesta evidencian que todos los espacios al interior son considerados más pequeños respecto a los que tenían en su vivienda inmediata anterior.

Destaca la reducción de espacio para la privacidad y convivencia de los integrantes de las familias, así como la falta de espacio para realizar alguna actividad económica.

Gráfica 24
COMPARACIÓN DE ESPACIOS ENTRE LA VIVIENDA ANTERIOR Y LA ACTUAL

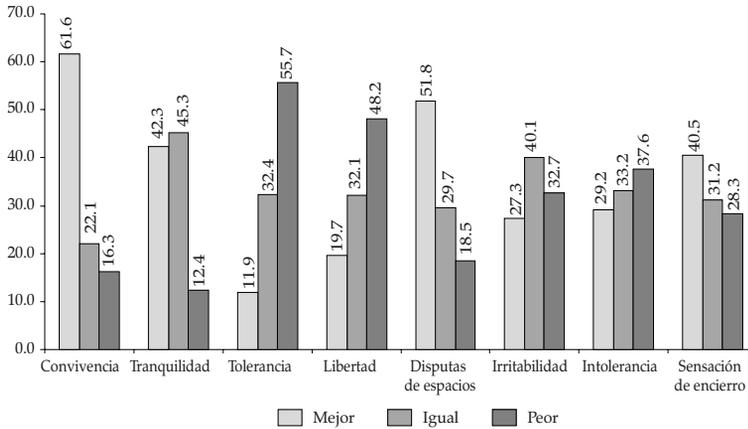


Fuente de los datos: Encuesta.

La falta de espacios deriva en un incremento en la sensación de encierro e irritabilidad familiar por la disputa de los mismos.

Gráfica 25

PERCEPCIÓN DE LOS IMPACTOS DEL TAMAÑO DE LA VIVIENDA ACTUAL



Fuente de los datos: Encuesta.

En la muestra estudiada la superficie promedio de suelo es de 185 m² por vivienda; sin embargo, hay que considerar que esta incluye vialidades, estacionamientos, áreas libres, comerciales y de equipamiento, lo que deja una superficie que varía entre 57 y 71 m² como lote tipo.



Lomas de Guadalupe (construido en el 2001), Ciudad Victoria.
Fotografía del 2007.

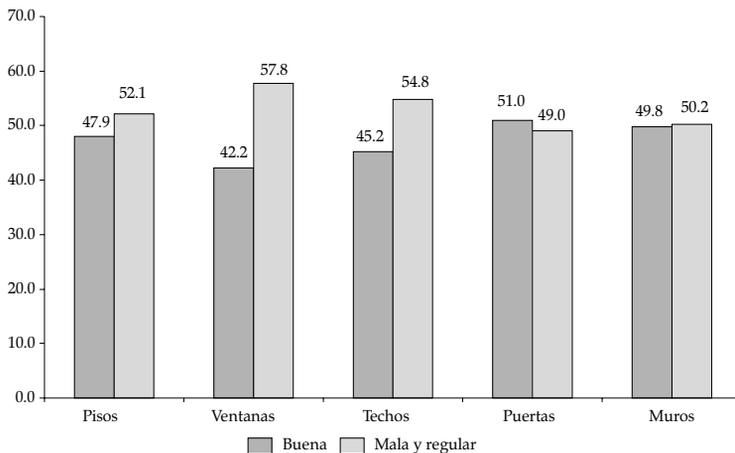
Esta situación señala que los costos asociados a la distancia y la falta de satisfactores urbanos no son compensados por una vivienda mejor, donde la dinámica familiar pueda desenvolverse de manera adecuada.

Deterioro físico de los conjuntos

Otro aspecto importante es el considerable deterioro físico de la vivienda, el cual se incrementa considerablemente entre los 3 y 5 años de construido el conjunto. Lo anterior queda de manifiesto tanto en la valoración técnica como en la percepción de los habitantes.

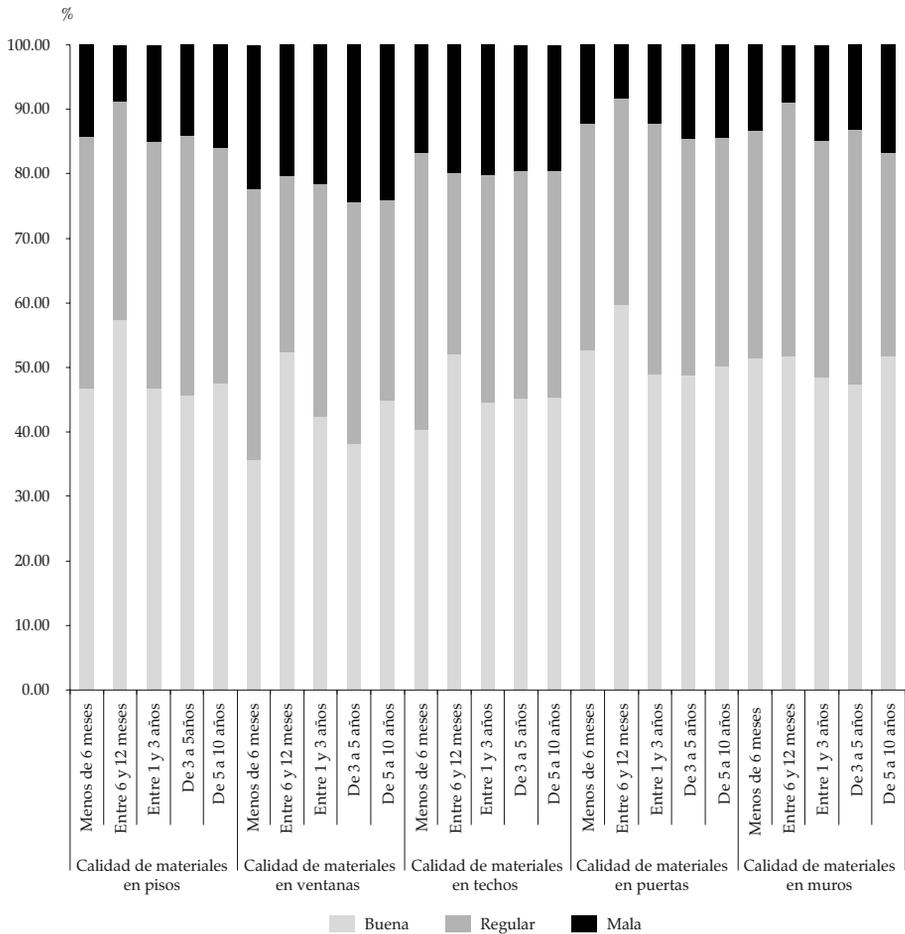
Pero tal vez es más significativo que en términos generales (sin considerar la edad del desarrollo) todos los elementos de la vivienda, exceptuando las puertas son considerados mayoritariamente como malos o regulares, siendo muy grave que los elementos arquitectónicos estructurales presenten calificaciones negativas.

Gráfica 26
VALORACIÓN DE LA CALIDAD DE LA VIVIENDA



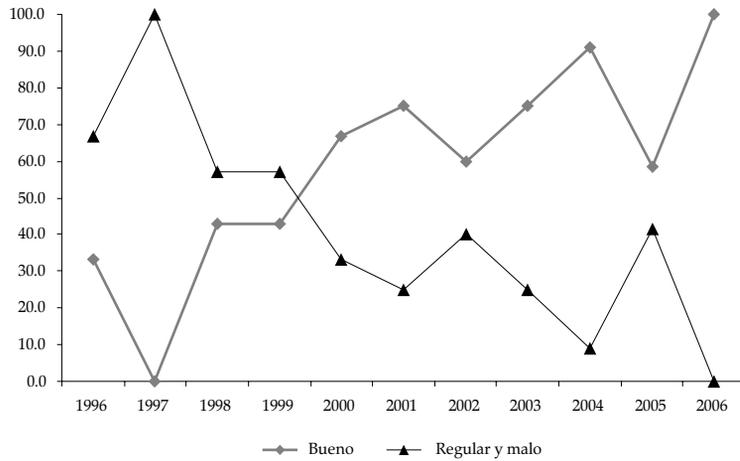
Fuente de los datos: Encuesta.

Gráfica 27
VALORACIÓN DE LA VIVIENDA EN EL TIEMPO



Fuente de los datos: Encuesta.

Gráfica 28
ESTADO DE LA VIVIENDA POR FECHA DE LOS CONJUNTOS



Fuente de los datos: Fichas urbanas.



Villas de Zalatlán (construido en el 2000). ZM de Guadalajara.
Fotografía del 2007.



Bosques del Pedregal (construido en el 2001), San Cristóbal de las Casas.
Fotografía del 2007.



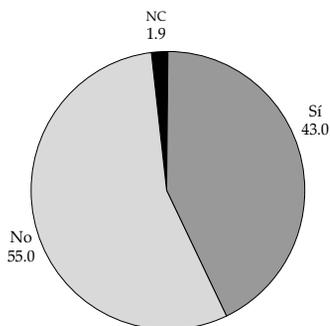
Villa Fontana 12va. sección (construido en el 2000), Tijuana.
Fotografía del 2007.

Modificaciones a las viviendas

El deterioro sistemático de las viviendas termina por afectar el principal beneficio de los desarrollos: el patrimonio, y también implica que las familias tengan que hacer gastos en adecuar, mejorar y mantener sus viviendas.

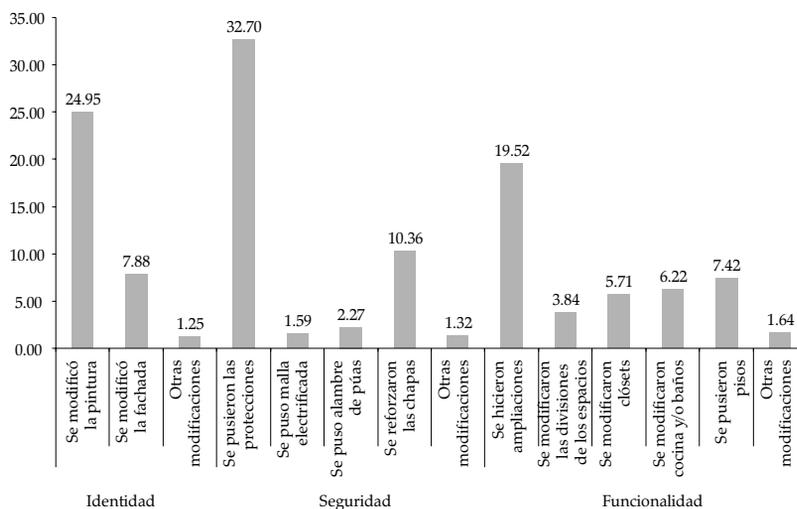
Gráficas 29a y 29b

MODIFICACIONES AL DISEÑO ORIGINAL



Fuente de los datos: Encuesta.

LAS TRES MÁS IMPORTANTES



Fuente de los datos: Encuesta.

Es oportuno señalar que no existe regulación adecuada que establezca mecanismos para transferir costos de la mala calidad de las viviendas a los propios promotores, por lo que al no “tocar su bolsillo” éstas no mejoran sus desarrollos subsecuentes.

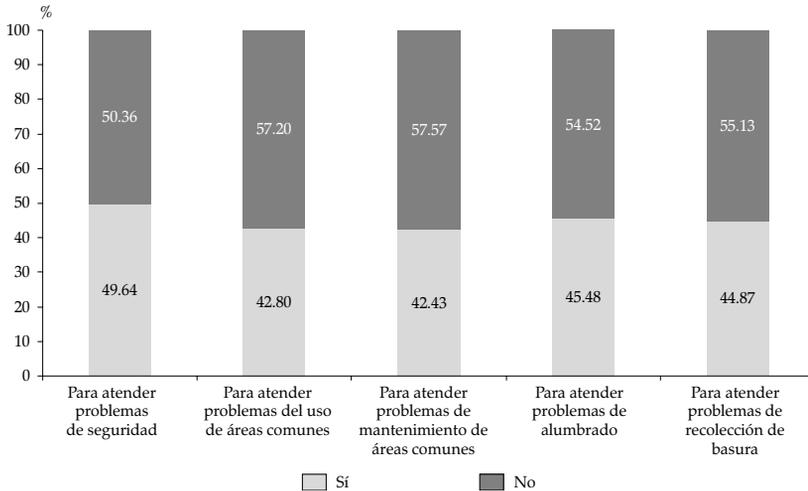
Poco mantenimiento

Un factor que se refleja en el pobre mantenimiento de los conjuntos es que los habitantes no conocen con anterioridad lo que significa vivir bajo régimen de condominio, lo cual se suma a su limitada capacidad económica, dando como resultado niveles muy bajos de pago de las cuotas de mantenimiento.

Más del 50% de la población considera que no están organizados para resolver problemas relacionados con:

- Seguridad
- Uso y mantenimiento de áreas comunes
- Alumbrado
- Recolección de basura

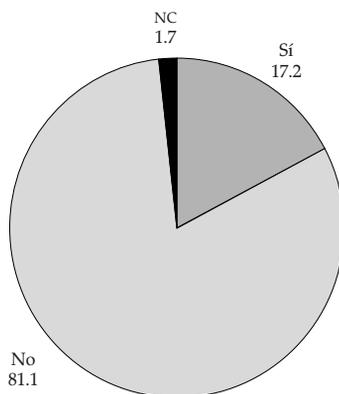
Gráfica 30
ORGANIZACIÓN VECINAL



Fuente de datos: Encuesta.

El 81.1% de los encuestados no paga cuota de mantenimiento y de los que sí lo hacen, más del 45% paga hasta 25.00 pesos mensuales.

Gráfica 31
PAGO DE CUOTAS



Fuente de los datos: Encuesta.

Infraestructura, equipamiento y vinculación de los desarrollos habitacionales con el entorno



INFRAESTRUCTURA PÚBLICA DE SERVICIOS

La cobertura de la infraestructura básica en los conjuntos se encuentra, en términos generales satisfecha, ya que es un requisito para desarrollar los fraccionamientos.

Los resultados de la evaluación técnica son consistentes con lo anterior. A manera de ejemplo se puede señalar que la cobertura del agua sólo en un 6% no es total y el servicio es regular en más del 85% de los casos estudiados. La problemática detectada se refiere principalmente a la calidad del líquido y en que a veces el servicio se presta por tandeo, debido a las dificultades generales que tienen las ciudades para el abasto del vital líquido.

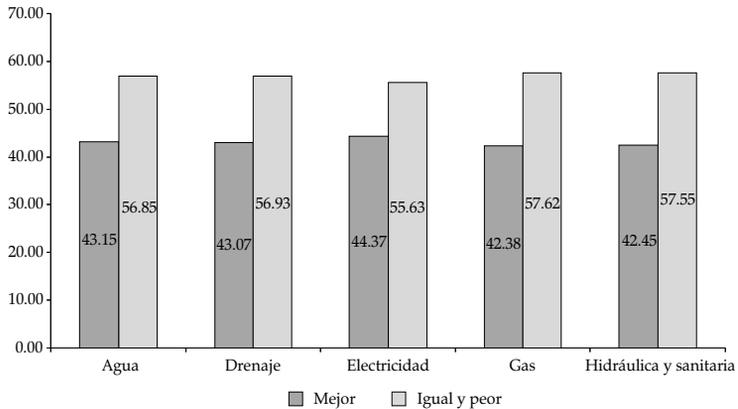
En lo que se refiere al drenaje, el 95% de los casos está conectado a la red pública, siendo el principal problema la falta de tratamiento de aguas residuales y la carencia generalizada de red de drenaje pluvial. Manteniendo el promedio nacional, la cobertura regular del servicio eléctrico está por arriba del 95%.

El servicio que presenta mayores problemas de mantenimiento es el alumbrado público, fundamentalmente porque una vez que el desarrollo es municipalizado es la autoridad local la encargada de realizar el mantenimiento a las luminarias, el cual es nulo o escaso por la poca capacidad financiera y administrativa de los ayuntamientos (el servicio presenta problemas en el 45% de los conjuntos estudiados).

Sin embargo, los resultados de la encuesta señalan que la mayoría de los habitantes califican como igual o peor la dotación de todos los servicios actuales en comparación con la vivienda anterior, dato muy relevante

que evidencia que aun cuando estos desarrollos están cumpliendo con las normas de infraestructura mínimas, en la mayoría de los casos esto no se traduce en una mejoría en su calidad.

Gráfica 32
VALORACIÓN DE LOS SERVICIOS EN COMPARACIÓN
CON LA VIVIENDA ANTERIOR



Fuente de los datos: Encuesta.

Otro punto muy importante que tiene que ver con la infraestructura pública es que son las autorizaciones de los desarrollos las que están determinando los lugares hacia donde están creciendo las ciudades, no se respetan los planes y la infraestructura va por “atrás” de la vivienda, y no al contrario, como sería el camino adecuado para eficientar el gasto municipal.

Es decir, que con base en los instrumentos de planeación, hay que plantear la infraestructura como eje de crecimiento, lo que garantiza no sólo la dotación de los servicios, sino también su calidad, además de que su funcionamiento, aprovechamiento y mantenimiento es integral y de bajo costo.

De lo contrario se impulsa una lógica del mínimo necesario para los residentes en el corto plazo, que tiene un alto costo para el municipio, que tiene que ampliar considerablemente sus redes de infraestructura, sin contar con un proyecto de largo plazo que prevea la continuidad del desarrollo y la integralidad del proyecto; es una fórmula que beneficia la acción inmediata del promotor en detrimento del futuro de la ciudad y su población.

Cabe mencionar que ningún conjunto reporta la existencia de algún tipo de tecnología de ahorro energético, lo que tampoco plantea caminos alternativos para encaminarse a modos de producción de ciudad sustentables, y se siguen fomentando fórmulas energéticas poco eficientes y de alto impacto ambiental. Los consumos de energía en estos conjuntos resultan muy elevados sobre todo en las zonas de clima extremo debido a la utilización de materiales de bajas especificaciones de aislamiento térmico.

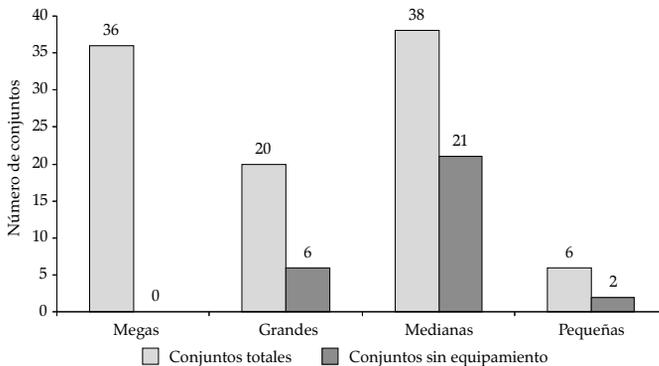
EQUIPAMIENTO PÚBLICO

Equipamiento en el conjunto

El equipamiento público presenta grandes deficiencias en estos desarrollos, ya que ni al interior ni en el entorno inmediato de los conjuntos existe la oferta suficiente que satisfaga, ni a niveles básicos, la demanda de los habitantes, lo que los obliga a trasladarse a los centros y subcentros urbanos, con los costos sociales y económicos asociados ya señalados.

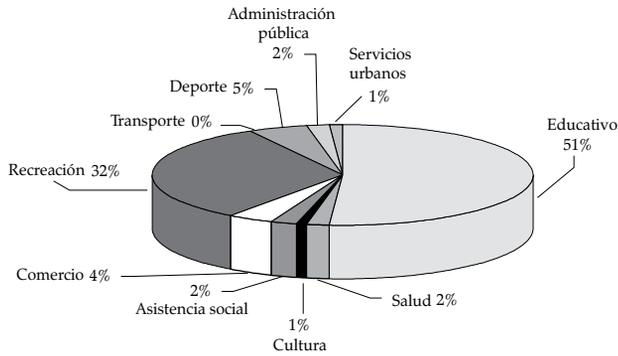
Del universo de 100 conjuntos estudiados, 29 no tienen ningún tipo de equipamiento, y cuando sí cuentan con alguno en su mayoría son de nivel básico. Los de tipo educativo y recreativo representan el 83% del total de equipamiento encontrado en los desarrollos.

Gráfica 33
NÚMERO DE CONJUNTOS TOTALES
Y SIN EQUIPAMIENTO POR TIPO DE CIUDAD



Fuente de los datos: Fichas de equipamiento.

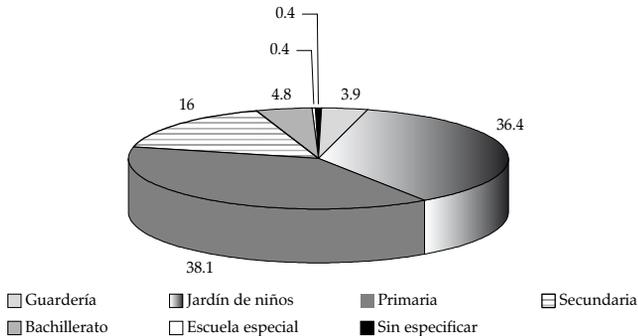
Gráfica 34
TIPO DE EQUIPAMIENTO EXISTENTE EN LOS CONJUNTOS



Fuente de datos: Fichas de equipamiento.

Cabe señalar que dentro del educativo, 74% corresponde a jardines de niños y primarias, lo que refleja el carácter elemental. A pesar de la dimensión de los conjuntos, y de que frecuentemente varios de ellos se localizan juntos, lo que incrementa la población demandante de equipamiento, sólo se reportan 37 secundarias y 11 instituciones de nivel de bachillerato.

Gráfica 35
SUBTIPO DE EQUIPAMIENTO EDUCATIVO EN LOS CONJUNTOS



Fuente de datos: Fichas de equipamiento.

Si el equipamiento educativo, a pesar de ser el menos escaso en los conjuntos presenta deficiencias, los demás rubros como el de salud, cultura, recreación, etcétera, se encuentran muy por debajo de la normatividad.

En materia de salud sólo se encontraron ocho centros de salud y dos hospitales, mientras que en cultura existen únicamente dos casas de la cultura y dos bibliotecas.

La dotación de mercados, plazas de usos múltiples y tiendas Conasupo también es muy limitada, ya que en la totalidad de los conjuntos sólo se encontraron 10, cuatro y tres respectivamente.

Terrenos de donación

En algunas legislaciones locales se solicita al promotor cierto porcentaje del área vendible como terreno de donación, para habilitar el equipamiento en el futuro. Sin embargo, lo que se presenta es que se otorgan dichas áreas pero no siempre son utilizadas para construir el equipamiento, quedando baldías o, en el mejor de los casos, se conservan y utilizan como espacios abiertos.

Dentro del universo de estudio se encontraron 16 conjuntos con áreas de donación que no están habilitadas, y en 14 de éstos en el desarrollo no hay ningún tipo de equipamiento, lo que profundiza la problemática.

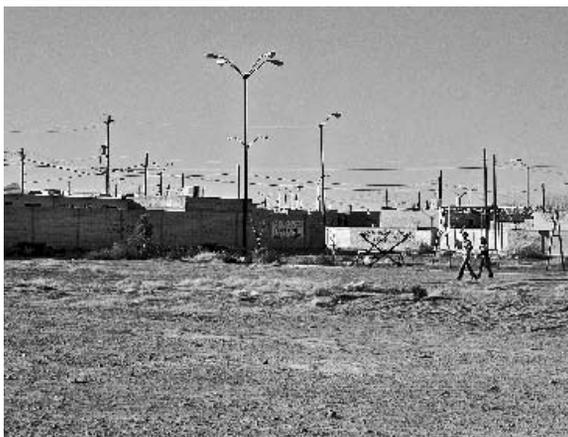
Lo anterior nuevamente es un reflejo de la debilidad institucional de los distintos órdenes de gobierno, aunque con mayor énfasis en el municipal, para dotar de satisfactores a estos desarrollos, ya que su número y demandas superan por mucho la capacidad financiera y técnica de los gobiernos, que aun teniendo los terrenos disponibles no pueden habilitarlos.

Las siguientes fotos son muestra del destino que tienen algunos de los terrenos de donación:



Residencial
Lomas de Santa Anita
(construido en 1996), Tecate.
Fotografía del 2007.

Hacienda de las Torres
(construido en 1998),
Ciudad Juárez.
Fotografía del 2007.



La Guadalupeana
(construido en 2002), Puebla.
Fotografía del 2007.

Un aspecto central es que normativamente el equipamiento que se solicita se basa en el número de viviendas que se van a construir en una etapa, de manera individual, y nunca se considera la sucesión de éstas, que terminan por generar enormes conjuntos habitacionales sin el equipamiento que esos niveles demandan.

Bajo esta dinámica se han generado grandes extensiones de vivienda con equipamiento básico, “cumpliendo” con la normatividad para cada fase pero carentes de la visión de ciudad, en consecuencia se intensifican los lazos de dependencia con la ciudad, con toda la problemática que esto implica.

La autorización de estos desarrollos habitacionales unidimensionales, que no cuentan con ningún otro elemento de ciudad, también denota una separación conceptual e institucional entre la vivienda y el desarrollo urbano, sectorizando ambos temas y fragmentando los propios asentamientos.

En las zonas metropolitanas es notorio cómo sigue siendo la ciudad central el núcleo de las actividades y de la satisfacción de servicios de los habitantes de los conjuntos estudiados, donde el municipio que alberga a los desarrollos no cuenta con la infraestructura suficiente para convertirse en polo de atracción, lo que profundiza el desequilibrio metropolitano.

Esta misma situación se repite en las ciudades medias y pequeñas, donde la distancia y desproporción en el tamaño de los conjuntos provocan importantes distorsiones en la estructura urbana.

Lo anterior no es más que resultado de una mezcla entre ignorancia e irresponsabilidad de las autoridades que no aplican la normatividad establecida para la planeación urbana y que carecen de capacidad para asumir una coordinación metropolitana que considere la participación de los tres órdenes de gobierno en las áreas donde se ubican estos conjuntos, junto con las correspondientes a las ciudades donde se realizan las actividades de la población que los habita.

La falta de equipamiento suficiente es un indicador inequívoco de que no se está construyendo o ampliando la ciudad en su sentido integral, sino una suerte de espacios de confinamiento con severas consecuencias en la habitabilidad e integración social y en el tejido urbano en todo el ámbito nacional.

Entornos “vacíos” y sin equipamiento

El problema de la insuficiencia de equipamiento en los conjuntos se intensifica por la misma carencia en los entornos, ya que en su mayoría éstos son ajenos a las condiciones y densidades de los desarrollos y no están preparados, en términos urbanos, para “atender” a la numerosa población de estos conjuntos.

En los entornos se encontraron tres situaciones. En la primera se trata de zonas aledañas rurales, donde el desarrollo es totalmente discordante, por lo que están “vacíos” de cualquier tipo de elemento urbano. Las imágenes que a continuación se presentan ilustran lo dicho:



Lomas del Sur, ZM de Guadalajara (2500 viviendas).

Lo anterior no tiene que ver con el tipo de ciudad, e independientemente de su tamaño (los ejemplos son de una ciudad mega, otra grande y una última pequeña), por lo que la fractura de la estructura urbana y la especulación, con la consecuente distorsión del mercado de suelo es una característica nacional y no exclusiva de ciertas ciudades.



Villas San Miguel, Oaxaca (1081 viviendas).

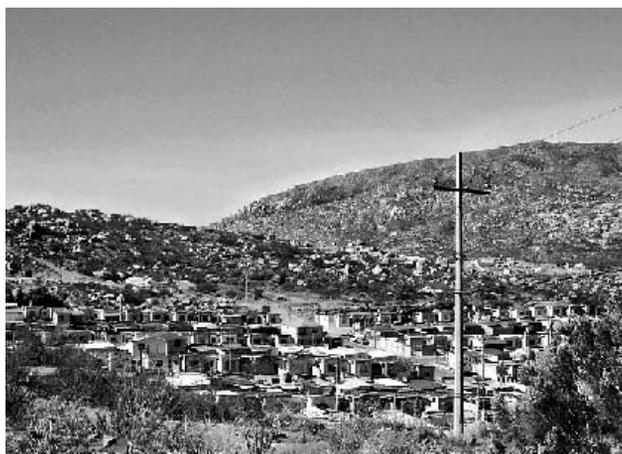
Fraccionamiento Valle Paraíso, Manzanillo (1700 viviendas).





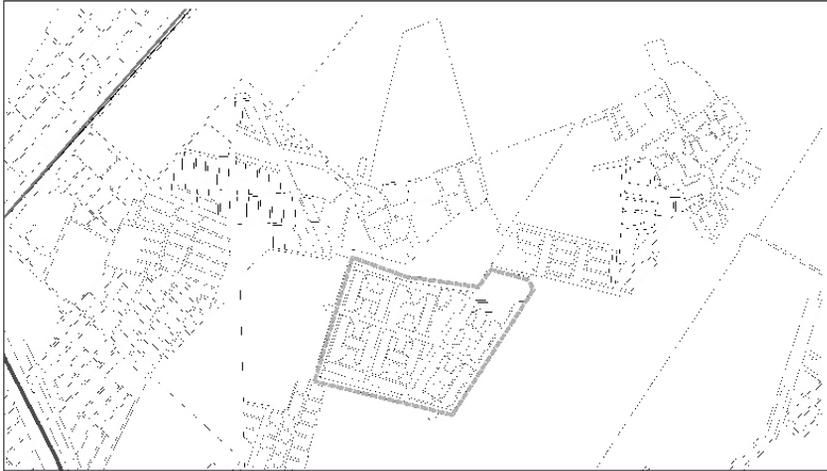
Villas de N. S. de Asunción
(construido en 2002),
Aguascalientes.
Fotografía del 2007.

La Colonia Providencia
(construido en 1999),
Pachuca.
Fotografía del 2007.



Residencial
Lomas de Santa Anita
(construido en 1996),
Tecate.
Fotografía de 2007.

Una segunda posibilidad está representada porque el conjunto esté rodeado por traza urbana pero que igualmente no exista equipamiento. Al respecto los siguientes mapas ilustran el argumento.



Santa Teresa, ZM de Torreón (1998 viviendas).

Rinconada Xoco, Oaxaca (534 viviendas)



En colindancia con estos desarrollos sólo existen más viviendas, lo que significa que los conjuntos sólo han implicado un aumento en el déficit de equipamiento a escala local, incrementando la demanda sobre los municipios.

Esto vuelve a señalar la debilidad institucional de los gobiernos locales para hacer frente a estos desarrollos, pero también la poca viabilidad de continuar basando la producción de vivienda social bajo los patrones de este tipo de conjuntos.

Por último, existe la situación donde el entorno ofrece algo de equipamiento, en este caso también es, mayoritariamente, educativo y recreativo, y aunque se sumara al del conjuntos (cuando éste tuviere) resulta insuficiente para las necesidades de los tamaños de población que tienen los desarrollos objeto del estudio.

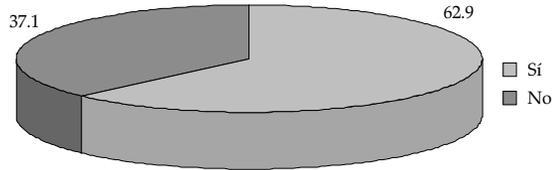


Real de San Francisco, Tijuana (3300 viviendas).

SEGURIDAD PÚBLICA

Un problema constante, señalado en las entrevistas a funcionarios y a informantes calificados, y que también perciben los técnicos, es el de la seguridad (en un 62.9% de los conjuntos se reportan problemas en este rubro).

Gráfica 36
PORCENTAJE DE CONJUNTOS DONDE SE REPORTAN
PROBLEMAS DE VIGILANCIA



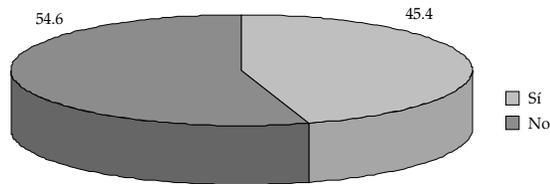
Fuente de los datos: Fichas urbanas.

Robo a casas habitación, a automóviles, narcomenudeo y existencia de bandas delictivas son los problemas más recurrentes identificados en los conjuntos,⁸ lo que reafirma el argumento sobre el urbanismo cerrado, fragmentando, que lejos de proporcionar condiciones de seguridad dificulta la apropiación de los espacios públicos y su vigilancia.

Los funcionarios entrevistados, aunque señalan no tener pruebas definitivas, sí mencionan una posible correlación entre el diseño cerrado de los conjuntos, lo reducido de las viviendas y problemas de índole social que derivan en violencia.

En relación con el tema de la seguridad, la deficiencia en el alumbrado público (45% de los conjuntos reportan problemas en este rubro) inciden directamente en las condiciones de seguridad.

Gráfica 37
PORCENTAJE DE CONJUNTOS CON PROBLEMAS
EN EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO



Fuente de los datos: Fichas urbanas.

La experiencia de los estudios de campo también indica que el aislamiento y las dificultades en la accesibilidad y conectividad son factores

⁸ Los datos de percepción sobre inseguridad están referidos en el capítulo 1, desde la página 51. Características de los conjuntos de vivienda terminada y fraccionamientos progresivos desarrollados.

aprovechados por las redes delictivas para extender sus actividades en estos desarrollos.

DESECHOS SÓLIDOS

El servicio de recolección de basura presenta, según los reportes técnicos una de las coberturas más altas, con más del 98%, y con un servicio regular en casi el 90% de los casos.

Sin embargo, con frecuencia sucede que aunque el municipio es el responsable de prestar el servicio, debido a la poca frecuencia con lo que lo hace, los habitantes pagan a un particular para cubrir la demanda, lo que proporciona otro ejemplo de la limitada capacidad de los gobiernos locales para atender las necesidades básicas de los habitantes de estos conjuntos.

En ningún conjunto ni entorno se reporta tratamiento de desechos sólidos ni procesos de reciclaje, son desarrollos básicos que no han incorporado a su diseño y operación principios ambientales de sustentabilidad, repitiendo fórmulas urbanas poco viables en términos ecológicos y energéticos en los emplazamientos en que se ubican.

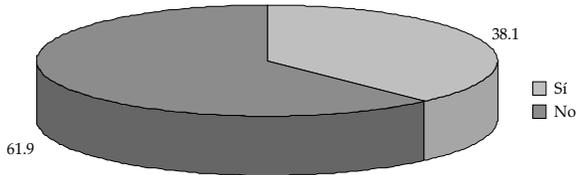
TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES

En términos generales los desarrollos presentan fuertes carencias, cuando no es ausencia total, de infraestructura para el tratamiento de aguas residuales. Sólo en 37 desarrollos hay sistemas de separación de aguas servidas, pero sólo 12 tienen plantas de tratamiento (que no están conectadas a ninguna red regional, por lo que su impacto es casi nulo).

En las entrevistas realizadas a funcionarios se reconoce el problema del abasto de agua (en relación con la ciudad), pero sólo uno mencionó directamente la necesidad de plantas de tratamiento en las zonas de asentamiento de este tipo de conjuntos,⁹ pero también menciona el alto costo de éstas y la falta de recursos del municipio.

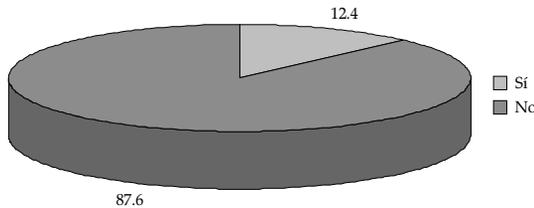
⁹Funcionario del municipio de Tapachula, Chiapas.

Gráfica 38
 PORCENTAJE DE EXISTENCIA DE SEPARACIÓN DE AGUAS
 SERVIDAS EN LOS CONJUNTOS



Fuente de los datos: Fichas urbanas.

Gráfica 39
 PORCENTAJE DE EXISTENCIA DE PLANTAS DE TRATAMIENTO
 DE AGUA EN LOS CONJUNTOS



Fuente de los datos: Fichas urbanas.

Lo anterior refleja la separación entre el municipio y los desarrollos habitacionales, tanto en relación con la planeación y concepto de ciudad, como en la operación, lo cual en el mediano plazo repercute en la capacidad de gestión de las autoridades locales y finalmente, en la calidad de vida de los habitantes de dichos fraccionamientos y en la viabilidad y sustentabilidad ambiental de la propia ciudad.

La evidencia encontrada tanto en el tratamiento de aguas residuales como de desechos sólidos muestra que los temas ambientales y energéticos a pesar de ser estratégicos y vitales para el desarrollo a todas las escalas, están siendo ignorados tanto en el diseño original del conjunto, como en la visión estatal, muestra, otra vez, tanto de sus limitantes institucionales y prácticas, como de la carencia de una lógica sustentable en el emplazamiento de estos conjuntos.

Impacto urbano de los desarrollos habitacionales: demandas de gasto e inversión pública y modalidades de gestión

Como se mencionó, el estudio planteó en su metodología llevar a cabo, en forma paralela a la obtención de las reacciones y percepciones de los habitantes de los conjuntos a través de los cuestionarios, una exploración con una óptica urbanística de los conjuntos y desarrollos habitacionales que conformaron la muestra. La obtención de estos datos técnicos se conformó con base en “Fichas urbanas”¹⁰ que dan la estructura de los conceptos a observar y el sentido de las apreciaciones que se deben aportar por el equipo técnico que la aplica para su registro sistemático y para su análisis agregado. Esta información de índole técnica se complementa con “entrevistas”, las cuales deben abarcar a autoridades y a “informantes calificados” para poder contar con puntos de vista relevantes y representativos de los temas consultados.

Las apreciaciones y comentarios que contiene este punto se basan en las fuentes de información referidas en el párrafo anterior, complementadas en los casos procedentes con la observación del comportamiento de las variables más afines de los cuestionarios aplicados. De ello deriva su expresión más en el terreno de lo cualitativo que de lo cuantitativo.

La configuración, dimensión y características de la expansión territorial de las ciudades del Sistema Urbano Nacional, a partir de la proliferación de grandes desarrollos habitacionales, denota una gestión conducida para efectos prácticos por las empresas promotoras de la vivienda y no

¹⁰ Conforme se señala en la metodología (en anexo), las “Fichas” abarcan separadamente los aspectos relativos a la “Ciudad”, el “Entorno” y el “Conjunto”. El grupo de datos a obtener es específico para cada caso; por la característica cuantitativa de una gran parte de los contenidos de la ficha relativa a los conjuntos su información se ha estructurado en una base de datos que permite su análisis tanto para los objetivos específicos del estudio como para otras explotaciones que se consideren relevantes.

por las autoridades competentes en esta materia. Las ubicaciones encontradas y las modalidades de su planeación reflejan una gestión pública del territorio deficiente, alejada de lógicas de desarrollo planificado y de los emergentes criterios de sustentabilidad ambiental, donde los principios del mercado de suelo generan los grandes conjuntos de vivienda fragmentados, aislados, sin conexión con la ciudad y por lo tanto con altos costos sociales y económicos para los habitantes de estas viviendas, así como para la propia ciudad ante su incapacidad de asimilar las demandas adicionales de servicios que surgen en su entorno.

Esta situación se hace evidente si se observa que los conjuntos están contruidos sobre parcelas que anteriormente tenían usos rurales que se reflejan en los nombres de los desarrollos “Rancho de...”, Hacienda de ...”, etcétera, se trata de tierra adquirida con uso agrícola que a partir de las gestiones de los propietarios recibe la aprobación para su utilización con propósitos habitacionales, esto explica su aislamiento, la falta de conexión con la estructura urbana local y sobre todo el incremento en su valor.

La gestión pública frente a la expansión habitacional estudiada evidencia la pérdida de capacidad para administrar la diversidad; se persiguen y fomentan criterios para homologar la vivienda, dejando por fuera la pluralidad geográfica y cultural del país.¹¹ Frecuentemente el tamaño de los conjuntos contruidos tiene una magnitud totalmente desproporcionada con las características del municipio en el que se ubica, se trata de desarrollos no contemplados en los planes locales cuando existen estos o incluso de conjuntos aprobados sin que previamente exista un plan de desarrollo urbano como lo establece la legislación correspondiente.

Otro elemento a destacar es la falta de visión metropolitana en la autorización y gestión de los desarrollos habitacionales, donde las decisiones son fragmentadas, sin concurrencia entre los tres órdenes de gobierno ni entre los municipios involucrados en una metrópoli, siendo que muchas veces se ofrecen soluciones de vivienda en un municipio o incluso en un estado distinto al que genera la demanda, lo que obliga a estos a asumir la prestación de los servicios sin contar con los recursos ni con la capacidad técnica para hacerlo.

¹¹ Lo que se asocia con la simplificación buscada por las promotoras que no sólo procuran la “producción masiva” con base en prototipos, sino que estos a su vez se repiten en ausencia de consideraciones climáticas, orientación o disponibilidad de materiales de las localidades.

Las autorizaciones se dan en el ámbito municipal sin seguir una política de planeación estratégica metropolitana, donde el propio municipio es ampliamente rebasado por las demandas generadas por los desarrollos habitacionales, que son producto del crecimiento metropolitano y no del municipal.

Así se visualiza que el crecimiento de las ciudades del país se caracteriza por una morfología fragmentada, que resulta de la suma de grandes unidades cerradas, que incluso en el caso de ser colindantes con otras de características similares no prevén la comunicación entre ellas y menos aún contemplan la existencia de una traza general que dé continuidad al tejido urbano, produciendo espacios de exclusión e individualización que rompen también la cohesión social y dificultan la integración y gestión de las nuevas áreas de crecimiento, fenómenos todos ellos que en gran medida se ven acentuados por la participación de las grandes promotoras de la vivienda cuya "lógica" constructiva y de negocio sugiere esa mecánica como la idónea para sus propósitos particulares y que se ve respaldada por la ignorancia o falta de probidad de las autoridades locales.

Los casos donde la experiencia de gestión del crecimiento a partir de desarrollos habitacionales masivos han sido aceptables (como en Mexicali, pero principalmente en Aguascalientes), se estima se deben a que en estas ciudades los instrumentos de planeación han sido rectores de la gestión urbana, y la autorización y ubicación ha respondido a lineamientos y estrategias que en éstos se señalan. Sin embargo, estos casos son extraordinarios y no reflejan el común denominador que se experimenta en las ciudades del país conforme a la información obtenida por el estudio.

Se abordan a continuación algunos aspectos puntuales relativos a lo señalado sobre la gestión pública.

MODALIDADES DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN RELACIÓN CON LA AUTORIZACIÓN PARA LA REALIZACIÓN DE DESARROLLOS HABITACIONALES EN ZONAS PERIFÉRICAS

Modalidades de autorización de los usos del suelo

El proceso seguido para obtener el cambio de uso del suelo para su urbanización, y específicamente con la orientación a desarrollos habitacionales

masivos, es un eslabón fundamental para comprender la dinámica de la expansión de las ciudades en el país y el papel que juegan los diferentes actores involucrados.

Se estima que dicho proceso se ha acelerado de forma considerable bajo el principio de fortalecer y favorecer metas cuantitativas en la oferta de vivienda, pero sin considerar los impactos que esto genera en la construcción de ciudad y en la calidad de vida de los habitantes de los propios desarrollos habitacionales.

Los resultados del estudio indican que el proceso de autorización de los usos del suelo para los desarrollos habitacionales es uno de los más críticos y donde más inconsistencias e indefiniciones existen.

La autorización “operativa” sobre el uso del suelo –y sus consecuentes cambios–, son asumidos generalmente como atribuciones de las autoridades municipales; no obstante su actuar se sitúa dentro de preceptos que implican la necesaria concurrencia de los distintos órdenes de gobierno, destacadamente el federal que tiene la competencia y la responsabilidad de determinar las normas y criterios generales a seguir en materia de ordenamiento territorial, y de las áreas urbanas en particular.¹²

En este contexto es notable la frecuencia de casos en los que las autorizaciones para la realización de los desarrollos habitacionales, incluyendo las gestiones jurídicas asociadas con la conformación de predios “urbanos” para los conjuntos, la realización de obras de urbanización y de construcción para comercializar tanto terrenos como viviendas, se apoyan en una “autorización de cambio de uso” que incumple con los preceptos establecidos por la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual requiere la preexistencia de un Plan de Desarrollo Urbano autorizado y vigente, así como la existencia de Declaratorias de Provisiones que legalmente constituyan el régimen urbano sobre tales predios, cuando se trate de la fundación de un nuevo centro de población.

Así se tiene en muchos de los casos una apariencia de plena legalidad en respaldo de los conjuntos habitacionales ante la falta de claridad del procedimiento y de sus consecuencias para quien lo autoriza.

¹²Destaca el “vacío” existente respecto a no considerar la concurrencia de los órdenes de gobierno municipal, estatal y federal en materia territorial que dispone la LGAH por la interpretación equivocada de que las competencias y atribuciones que el artículo 115 constitucional reconoce al orden de gobierno municipal implican su plena autonomía en la materia.

Es claro que además de lo anterior, las implicaciones y consecuencias de estas decisiones rebasan las capacidades y funciones del propio municipio, por lo que aunque todos los fraccionamientos/conjuntos cuentan con los permisos y usos correspondientes en las condiciones arriba indicadas, la existencia de conjuntos fuera de los lineamientos y directrices establecidas en los instrumentos de planeación general, con las consecuencias que esto genera en materia de conectividad, acceso a equipamiento, infraestructura y servicios básicos, demuestran vacíos e ineficiencias en la autorización.

Hay que mencionar que en algunas entidades, no obstante la alta injerencia que los municipios tienen sobre los aspectos de planeación territorial y sobre su administración por las disposiciones constitucionales en la materia, son los gobiernos estatales los que en los hechos las ejercen, dejando en muchos de los casos a los municipios una participación marginal en las decisiones de fondo.

Así, en esta situación los gobiernos municipales “heredan” los desarrollos sin tener la estructura ni capacidad suficiente para integrarlos a una lógica de desarrollo general o incluso de atender los servicios que demandan.

Bajo este esquema, las autorizaciones de usos del suelo que se hacen sin justificación en los instrumentos de planeación correspondientes lejos de coadyuvar al desarrollo integral de la ciudad y sus habitantes, privilegian un modelo fragmentado donde el gran beneficiario es el agente desarrollador y no la población.

En otras experiencias las autorizaciones se realizan según lo establecido en el instrumento normativo correspondiente; sin embargo, la problemática resulta por la falta de realización de las demás acciones planteadas, es decir del plan o programa rector del desarrollo lo único que se concreta es la construcción de las viviendas, y se posponen, se dejan incompletas o nunca se realizan las obras de cabecera, la adecuación de la estructura vial y la consolidación de subcentros urbanos como los proveedores de servicios y satisfactores, por lo que los objetivos de la planeación estratégica no se cumplen.

Se reportan casos donde para la autorización se solicita a las propias empresas desarrolladoras que realicen los planes parciales necesarios, lo

cual en principio resulta entendible dadas sus capacidades técnicas y económicas pero esto requiere de un control real sobre sus recomendaciones y que el plan no se restrinja exclusivamente a los terrenos de su propiedad dada la situación de conflicto de interés que necesariamente se da al ser el promotor una parte interesada en usufructuar las disposiciones del “plan” que él mismo ha sido encargado de preparar. En adición a ello, se tiene el problema de que con el instrumento sólo se aprueba y ejecuta el fraccionamiento, sin que el promotor, el municipio u otra autoridad efectúen las obras urbanas necesarias para servirlo adecuadamente.

Existen también casos en los cuales las densidades del uso se negocian entre la autoridad municipal y el desarrollador, donde el segundo aporta alguna inversión o bien al municipio a cambio del incremento en las densidades. Esta práctica que cuenta con la lógica de que a través de incrementos en la densidad se lograrán generar los recursos adicionales necesarios para cubrir los costos de lo “solicitado”, adolece de varias debilidades, entre otras que el promotor cuenta con mayores capacidades para conocer los beneficios de la sobredensidad así como de los costos de lo “solicitado”, por lo que es de esperarse que en este tipo de “negociaciones” obtenga beneficios más que proporcionales de lo que otorga como contraprestación; que en muchas ocasiones los aspectos solicitados como “aportación adicional” correspondan con conceptos que son –o debieran ser– obligatorios para el promotor proveer, por lo que el “beneficio” logrado por la promotora es aún más desproporcionado; finalmente porque los efectos de la sobredensidad “autorizada” repercuten en incrementos en las demandas de infraestructura y servicios cuyo impacto y costo no se incorporan en las consideraciones de la negociación y de la autorización correspondiente.¹³ Está de más comentar que este tipo de situaciones resulta muy difícil de probar ya que no queda evidencia documental y en muchos casos se trata de acuerdos al margen de la ley y prácticas corruptas que los involucrados se encargan de ocultar.

Se estima por tanto que un aspecto fundamental a revisar de la normatividad referente a la modificación de los usos del suelo es especificar

¹³ Este fenómeno, independientemente de que sea sujeto de “negociación” explícita o no, se considera de tal trascendencia que se hacen planteamientos específicos en la parte de políticas públicas para tratar de encauzarlo con procedimientos y apoyos técnicos que den la posibilidad real de que derive en beneficios sociales y comunitarios y no sólo económicos a sus promoventes, como se estima que es hoy el caso más general.

explícitamente los casos, circunstancias y alcances en que se justifican, teniendo como marco regulatorio y estratégico el instrumento de planeación, lo que significaría que nada podría así quedar por fuera de éste; ello evitará procedimientos “especiales” que contravengan los propios intereses y objetivos de la planeación territorial.

Cabe mencionar que el trabajo de campo demuestra la falta de transparencia que existe para documentar la forma en que se llevan a cabo, paso a paso, los cambios en el uso del suelo y las autorizaciones para los desarrollos habitacionales, lo que indica la necesidad de clarificar el proceso para controlarlo y sujetarlo a los lineamientos de planeación, cerrando la posibilidad de privilegiar intereses particulares sobre los públicos. Se estima indispensable que las disposiciones legales en la materia identifiquen con mayor claridad los casos en que se incurre en falta o incumplimiento, así como que establezcan responsabilidades al respecto y las consecuentes sanciones.

En términos generales lo que se concluye de lo observado respecto de la experiencia en la aplicación de las normas de autorización de uso del suelo es su limitada y fraccionada visión del desarrollo urbano, la falta de concurrencia entre los tres órdenes de gobierno y la falta de instrumentación real de lo establecido en las disposiciones legales de planeación correspondientes.

Cumplimiento de normatividad local aplicable al equipamiento

Al tratarse de desarrollos habitacionales distantes a los centros y subcentros urbanos, el factor de la dotación de equipamientos para atender las necesidades de la gran cantidad de población que estos conjuntos albergan se convierte en un elemento central y estratégico.

Sin embargo, una constante de este tipo de desarrollos habitacionales es la falta de equipamiento de todo tipo, situación que se deriva de la propia normatividad local, ya que lo que ésta señala generalmente como obligatorio para el desarrollador es la donación de cierto porcentaje del total de la superficie del proyecto a favor del ayuntamiento correspondiente (con variaciones mínimas entre las diversas entidades, en el por-

centaje y en las especificaciones del terreno), quedando en manos de las autoridades municipales la habilitación del equipamiento, lo que, en la mayoría de los casos observados no se realiza.

Dado que las áreas de donación pueden ser utilizadas por las autoridades locales según sus posibilidades y conveniencia, éstas no tienen que ser destinadas forzosamente para habilitar equipamiento, y en algunos casos se reporta su venta a la propia empresa desarrolladora para que las fraccione, anulando la posibilidad futura de que el conjunto cuente con equipamiento mínimo.

En otros casos las áreas de donación quedan como hemos visto, abandonadas por las autoridades locales y cuando mucho se utilizan como áreas verdes, dependientes del propio cuidado que puedan realizar los habitantes del conjunto.

El destino de las áreas de donación ejemplifica la debilidad administrativa y financiera de los municipios frente a las necesidades generadas por los grandes desarrollos habitacionales, ya que no tienen la capacidad de construir y administrar los equipamientos requeridos.

El trabajo en las distintas ciudades también indica que el equipamiento que llega a existir en los conjuntos es de nivel básico, fundamentalmente jardines de niños y escuelas primarias, que rápidamente son rebasadas por la demanda generada, lo que demuestra lo limitado de la norma frente a las reales necesidades que se generan cuando los desarrollos se desvinculan de la ciudad y por ende no pueden contar con acceso a los satisfactores de la propia ciudad.

En este sentido los resultados del estudio indican en lo general, que respecto de las normas locales los desarrollos habitacionales cumplen con las normas establecidas en el renglón de equipamiento, pero esto no es suficiente para garantizar que la población de estas viviendas tenga los elementos mínimos necesarios para lograr parámetros de vida aceptables ni para integrar a estos conjuntos en una dinámica urbana completa. Paradójicamente se incrementa la dependencia con el centro y los subcentros de servicios de la ciudad, a la vez que se fomenta y aumenta su aislamiento y desintegración respecto de la ciudad por su propia ubicación.

Un aspecto muy importante de resaltar es la situación que se genera cuando en una misma zona se desarrollan varios conjuntos en diferentes

momentos, ya sea por una o por varias empresas, ya que las autorizaciones y los requerimientos que se solicitan por reglamento están vinculados a proyectos individuales (por cada desarrollo), y no se consideran los impactos y necesidades resultantes de la suma de todos los proyectos. Así, aun y cuando de manera individual se cumpla con la normatividad y el municipio contara con los recursos suficientes para habilitar el equipamiento, éstos quedan rebasados, produciendo islas de viviendas sin articulación ni con los elementos mínimos de ciudad, fracturando las posibilidades futuras de un desarrollo urbano integral, y padeciendo en tanto severas limitaciones para brindar satisfactores a los pobladores de los conjuntos.

La normatividad local no prevé esta situación, provocando que la dinámica inmobiliaria supere por mucho la capacidad de los municipios de dotar de equipamiento y de crecer de manera planificada.¹⁴

Por estas razones se puede concluir que la normatividad local existente no satisface las necesidades sociales y urbanas generadas por este tipo de desarrollos, y se enfatiza la necesidad de establecer instrumentos y mecanismos que regulen su aprobación, bajo lineamientos de planeación a escala de entorno y ciudad, donde se impulse el hacer ciudad dentro de esquemas integrales de desarrollo urbano.

Cumplimiento de normatividad local aplicable a la operación

Respecto a la normatividad aplicable a la operación de los desarrollos habitacionales, los reglamentos locales en general señalan que la empresa desarrolladora tiene que hacerse responsable de la administración del conjunto hasta su entrega al municipio.

La municipalización del conjunto implica el traslado de responsabilidades de dotación de infraestructura, servicios, mantenimiento de espacios públicos y seguridad de la empresa desarrolladora a las autoridades

¹⁴Cabe destacar que la normatividad federal sí lo contempla, así como el mecanismo para su cumplimiento: la planeación integral del territorio a través de los Planes de Desarrollo Urbano. Es empero tan frecuente su incumplimiento para el otorgamiento de los “permisos especiales” de cambio de uso que se desaprovecha la norma en detrimento de la población y de la comunidad.

municipales, y la experiencia de campo muestra diversas irregularidades y problemas en este proceso.

El principal problema se estima que deriva de la falta de capacidad administrativa y financiera de los municipios para absorber y asumir las responsabilidades urbanas que implican servir, operar y dar mantenimiento a los conjuntos del tipo de los estudiados, por lo que en muchas ocasiones las autoridades no prestan los servicios adecuados y los habitantes tienen que buscar mecanismos alternativos para satisfacer sus necesidades.

Lo anterior se refleja principalmente en falta de mantenimiento de los espacios públicos, el alumbrado y carencias en el servicio de recolección de basura y de seguridad, que los habitantes subsanan en ocasiones contratando servicios particulares.

En otros casos el proceso de municipalización tarda más de lo que conforme a la norma se establece, ya que el municipio no se encuentra en condiciones de “recibir” al conjunto. No obstante la empresa, en cuanto termina su compromiso legal de administración y dotación de servicios, que es al momento de completar la venta del total de las viviendas que promovió en el conjunto, deja de hacerse cargo y nuevamente son los habitantes los que tienen que buscar alternativas en el sector privado,¹⁵ si están en condiciones de hacerlo.

El trabajo en campo también reporta deficiencias en la prestación de servicios y mantenimiento del conjunto cuando la empresa está a cargo, aunque estos casos son los menos, ya que el desarrollador requiere de mantener una imagen aceptable del conjunto para poder continuar el proceso de venta.

¹⁵Es prácticamente nula la penetración de las desarrolladoras en atender su tarea de instaurar la administración en los conjuntos habitacionales que promueven, con el consecuente riesgo de deterioro acelerado de los mismos y de que surjan conflictos severos una vez que ellas se retiren por cumplir su ciclo de ventas –razón por la cual mantienen un interés en los conjuntos que propicia la situación artificial de su mantenimiento con mínimo (o nulo) costo para sus habitantes ya que se atiende de manera directa por la promotora mientras se logra completar la venta de las viviendas. Las respuestas a los cuestionarios revelan que más del 90% de la población no participa en ninguna de las formas de organización social de sus conjuntos –entre las que destaca la “organización vecinal para la administración”–, asimismo alrededor del 70% de los habitantes no paga cuotas de administración y mantenimiento (las cuotas prevaecientes son del orden de \$25.00 mensuales, y el único servicio que se refiere se paga de manera mayoritaria por los pobladores de los conjuntos: es el retiro de basura, con cuotas del orden de \$5.00 semanales). Tema a su vez referido en el Punto relativo a Políticas Públicas.

En las entrevistas a informantes calificados se señala que en ciertos conjuntos el Ayuntamiento indica que sí presta los servicios correspondientes, pero en la práctica éstos son tan irregulares en su frecuencia y deficientes en su calidad que buscan sustituir la participación de la autoridad local a pesar de tener que pagarlos.

La realidad cotidiana de la vida urbana de los conjuntos habitacionales objeto del presente estudio, indica que la normatividad referente a la operación es inconsistente con las condiciones reales de funcionamiento de las autoridades municipales, que no cuentan con el recurso humano, técnico y financiero suficiente para hacer frente a las obligaciones que la propia normatividad les impone, generando condiciones de deterioro que inciden directamente en la calidad de vida de la población.

También es notoria la falta de mecanismos para garantizar estándares de calidad en los servicios y mantenimiento que proveen las empresas desarrolladoras, cuyo interés está estrictamente vinculado con la lógica del mercado, quedando en un lugar secundario la calidad del producto proporcionado en cuanto a servicios.¹⁶

Una problemática adicional se produce por la falta de información a los habitantes del conjunto sobre las obligaciones y derechos que implica vivir en régimen de condominio, lo cual se refleja en falta de mantenimiento de las áreas comunes, un deterioro general de estos espacios y la presencia creciente en el tiempo de conflictos entre vecinos por estas causas.

MODALIDADES DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN RELACIÓN CON EL FINANCIAMIENTO Y ATENCIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DEMANDADOS POR LOS DESARROLLOS HABITACIONALES

La dinámica urbana generada a partir del desarrollo del tipo de conjuntos estudiados evidencia la debilidad institucional que aún existe en los

¹⁶ Destaca la casi unánime percepción de las promotoras de vivienda de que su responsabilidad no llega al terreno de los servicios; las consecuencias de esa visión están a la vista y resultan en la clara sugerencia de que deba haber mayor incidencia de las reglas y normas del sector para asegurar mayor atención a este rubro, incluyendo la mayor racionalidad de los sistemas construidos y de los propios materiales usados, los cuales demandan en muchos casos altos costos de mantenimiento; decisiones que contrastan con la lógica financiera extrema que utilizan para las decisiones sobre los aspectos que si estiman están dentro de su ámbito de responsabilidad directa.

tres órdenes de gobierno para ejercer plenamente sus facultades de planeación urbana con la intención de alcanzar ciudades ordenadas y sustentables.

El resultado de las entrevistas realizadas a los funcionarios de los municipios involucrados en este tipo de desarrollos habitacionales muestra el divorcio conceptual y administrativo existente entre los conjuntos y las propias autoridades responsables de satisfacer sus necesidades de bienes urbanos.

En la mayoría de los casos lo que se experimenta es desapego e/o ignorancia de los funcionarios municipales sobre el impacto de los conjuntos en la vida administrativa y financiera del propio ayuntamiento. Lo anterior está en gran parte determinado porque varios de los conjuntos todavía no están municipalizados, y por lo tanto las autoridades locales no han medido las demandas que esto les generará. En otros casos su debilidad financiera y estructural simplemente no permite que se hagan cargo por lo que se restringen los servicios prestados, no se da mantenimiento y no se realizan las obras y adecuaciones urbanas necesarias, abonando en el aislamiento y segregación de origen que caracteriza a la producción masiva de vivienda en la periferia.

Como ejemplo de lo anterior el director de Servicios a la Comunidad del gobierno municipal de Santa Cruz Xoxocotlán (el segundo municipio más poblado de la zona metropolitana de Oaxaca) menciona que:

...(su instancia) está totalmente rebasada y que no cuenta con los recursos humanos, económicos y técnicos para la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad pública, recolección de basura, reparación del alumbrado público, bombeo interior del agua potable y funcionamiento de las plantas de tratamiento de aguas residuales en los conjuntos habitacionales, por lo que los propios habitantes de los fraccionamientos tienen que sufragar esos gastos y ninguna planta de tratamiento a cargo del municipio funciona...

situación común en varios de los municipios del país explorados por el estudio.

Es notorio que la mayoría de los entrevistados tiene una percepción favorable de los conjuntos, señalando que frente a otras formas de crecimiento habitacional (vivienda progresiva y asentamientos irregulares)

significan una opción viable para satisfacer la demanda creciente de vivienda, sin hacer mayores comentarios sobre lo que estos significan dentro de la política de desarrollo urbano del municipio, lo que reafirma la desvinculación de los conjuntos de la gestión municipal y el desconocimiento del proceso de producción social del hábitat.

La mayoría de los fraccionamientos/conjuntos que se autorizan tiene satisfecha la dotación básica de infraestructura, y el régimen de condominio obliga a los habitantes a responsabilizarse de las áreas comunes, además en un principio todas las gestiones de administración pasan por la empresa, lo que “separa” a los habitantes de los funcionarios, construyendo una especie de imaginario donde el conjunto y el municipio no se reconocen como interlocutores, lo que profundiza el aislamiento del primero frente al resto de la ciudad y sus satisfactores.

En resumen, la experiencia muestra que los conjuntos, a pesar de cumplir con las diferentes normas y reglamentos no son ejes del desarrollo urbano ya que no conforman una visión integral de la ciudad, y en la mayoría de las veces se constituyen como ejemplos de la precaria capacidad de gestión de las autoridades locales.

Se estima que lo anterior obliga a redefinir la forma en que se ha venido implementando la concurrencia institucional plasmada en el artículo 115 constitucional, revalorizando justamente el concepto de concurrencia, que obliga a los tres órdenes de gobierno a ser corresponsables del desarrollo, articulando la normatividad y la ejecución de los diversos instrumentos de planeación, donde cada instancia participe tanto en la toma de decisiones como en la dirección de las políticas públicas que se implementen.

También es importante indicar que la gran mayoría de los desarrollos son cerrados físicamente, lo cual ha generado ambigüedad en el mantenimiento de los espacios al interior.

Por un lado las propias empresas inmobiliarias venden este concepto de “resguardo físico” aludiendo seguridad y exclusividad, pero nunca explican la responsabilidad en el mantenimiento de estos espacios interiores que lo anterior conlleva; y por su parte el municipio toma esta delimitación como argumento para no responsabilizarse tampoco del cuidado de dichas áreas. Adicionalmente el supuesto de garantizar la seguridad

al interior del conjunto implica la presencia de uno o dos accesos controlados, lo que a su vez explica las grandes distancias que hay que recorrer al entrar o salir del conjunto y la imposibilidad de construir vías adicionales de comunicación con el entorno por el hecho de que la totalidad de los perímetros se encuentran edificados.

Lo anterior es otra muestra de cómo la falta de planeación, previsión y en especial control de los desarrollos por parte de las autoridades municipales se traduce en deterioro urbano y social de los habitantes de los conjuntos.



Capítulo 4

Impacto social de los desarrollos habitacionales sobre sus habitantes

COMPOSICIÓN SOCIAL

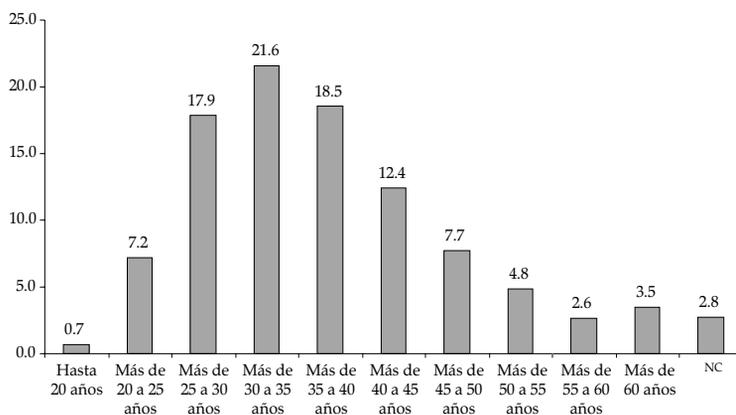
Datos del informante

Seis de cada 10 informantes son mujeres, pareja del jefe de familia de entre 25 y 35 años de edad.

Perfil del jefe de familia

En ocho de cada 10 hogares el jefe de familia es varón, mayoritariamente entre 30 y 40 años de edad. El 77% de los jefes de familia se encuentra en rangos de edad que van de los 20 hasta los 45 años, lo que significa un umbral de vida laboral productiva lo suficientemente amplio para cubrir los créditos de la vivienda adquirida en el tiempo financieramente programado. Tan sólo dos de cada 10 familias se encuentran vulnerables en relación con la edad productiva del jefe de familia presentando registros de 45 a más de 60 años de edad.

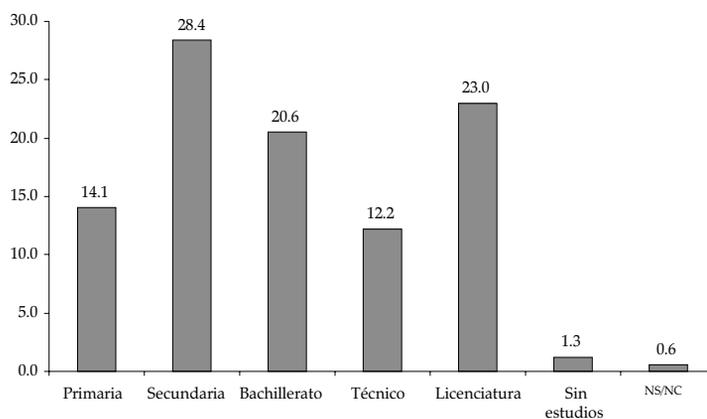
Gráfica 40
 PERFIL DEL JEFE DE FAMILIA: EDAD



Fuente de los datos: Encuesta.

Cinco de cada 10 son empleados, con una escolaridad de secundaria en el 28.4% de los casos, destaca que el nivel licenciatura es el siguiente parámetro representativo en el perfil, con un 23% de los registros.

Gráfica 41
 PERFIL DEL JEFE DE FAMILIA: ESCOLARIDAD



ns = no sabe.

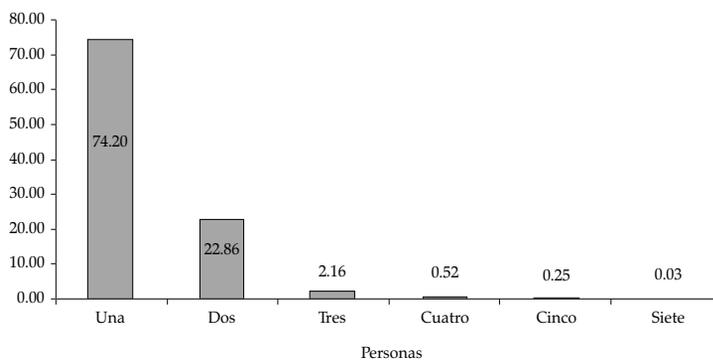
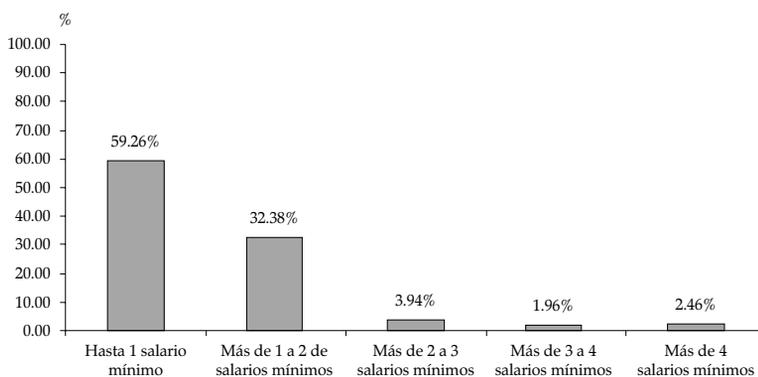
nc = no contestó.

Fuente de los datos: Encuesta.

El ingreso promedio de acuerdo con la información captada en la encuesta, es de un salario mínimo mensual, 59.26% (1520.00 pesos), y hasta dos salarios mínimos (32.38%). Estos dos parámetros arrojan una mayoría (91.64%) con ingresos de hasta dos salarios mínimos mensuales, es decir 3040 pesos.

Gráficas 42a y 42b

EL JEFE DE FAMILIA SE CONSTITUYE COMO EL ÚNICO QUE APORTA INGRESOS AL GASTO FAMILIAR EN 7 DE CADA 10 HOGARES¹⁷



Fuente de los datos: Encuesta.

¹⁷ Se considera el salario mínimo de 2007, equivalente por día a 50.67 pesos.

Fuentes: INPC base 2002, publicados por Banco de México y SAT Salarios Mínimos, Secretaría del Trabajo, Servicio de Administración Tributaria (México) y STPS-Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

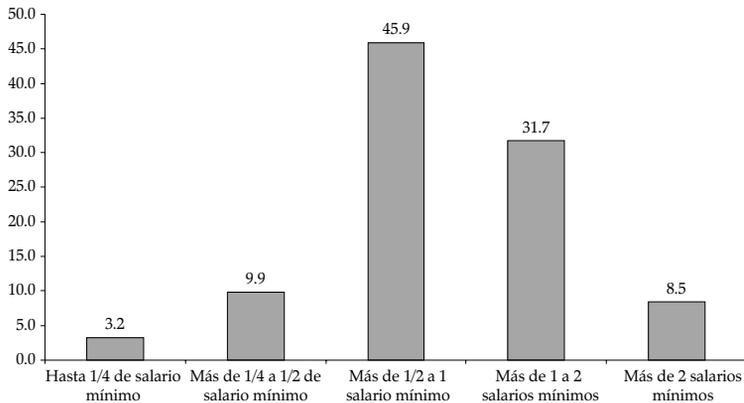
Dos de cada 10 familias (el 22.86%) cuentan con la aportación de dos miembros al gasto familiar con una cantidad igual a otro salario mínimo. Se infiere, de acuerdo con la composición familiar, que esta segunda aportación la realiza la pareja.

La composición familiar –cuatro miembros– corresponde a la media nacional reportada por Conapo¹⁸ la cual consiste en una pareja con dos hijos solteros menores de edad.

Distribución del gasto familiar

Gráfica 43

GASTO MENSUAL EN LAS FAMILIAS DE UNO A DOS SALARIOS MÍNIMOS AL MES



Fuente de los datos: Encuesta.

Este gasto se distribuye en los siguientes rubros:

- Alimentos (50%).
- Transporte (25%)
- Educación (12.5%)
- Salud (12.5%)

El monto promedio asignado a la distribución del gasto se presenta en la siguiente tabla:

¹⁸Elena Zúñiga H., *Composición del los hogares mexicanos*, Conapo, 2005.

	<i>Gasto en salarios mínimos*</i>	<i>Pago de la casa</i>	<i>Total de gastos**</i>
Alimentos	1-2		
Transporte	.5-1		
Educación	.25-.5		
Salud	.25-.5		
Total	2-4	.5-1	2.5-5

*Se refiere a que para la mayor parte de los entrevistados, su gasto para cada rubro se encuentra entre el rango de los salarios mínimos indicados.

** Es la suma, en rango de salarios mínimos, del gasto total en los rubros señalados más el pago de la casa.

Si se considera el monto mínimo del total de gastos (2.5 salarios mínimos mensuales) y se comparan con el ingreso que mayoritariamente se reporta para el jefe de familia (1 smm), existe un déficit de 1.5 smm.

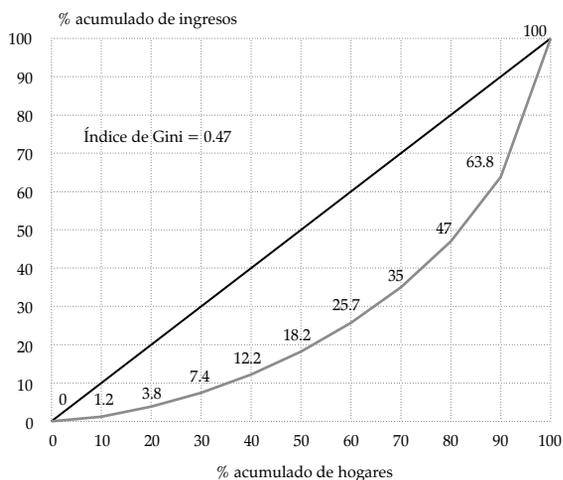
De acuerdo con la información proporcionada, existe un déficit de 1.5 salarios mínimos entre los ingresos reportados (1 smm.) y el gasto mensual mínimo (2 smm) considerando el pago de la vivienda.

La encuesta no permite evaluar todos los gastos de los miembros de la familia ya que sólo considera aquellos relacionados con la operatividad de la familia en la dinámica urbana y su manutención. Sin embargo, el déficit resultante mensual marca un impacto negativo que repercute en la familia y su vivienda inmersa en una situación de régimen condominal.

Existen dos rubros fijos en el gasto de los hogares: el pago de la vivienda y el transporte. El déficit ya identificado (véanse gráficas 58, 59, 60 y 61, apartado de Habitabilidad) se puede asociar al incipiente fenómeno del retraso –inclusive del no pago– de la vivienda en tan sólo un tercio transcurrido del periodo crediticio de la misma. El perfil crítico de la estabilidad económica de los hogares de los Conjuntos Habitacionales encuestados, corresponde al comportamiento identificado en el índice de Gini nacional donde el patrimonio que representa la vivienda adquirida no repercute en el mejoramiento de la calidad de vida. Al contrario, el bajo ingreso afecta la cotidianidad y bienestar de estos hogares mermando inicialmente rubros relacionados con la alimentación, educación, salud y por supuesto, dejando imposibilitadas a las familias a destinar egresos para la cultura y el esparcimiento.

Gráfica 44

CURVA DE LORENZ E ÍNDICE DE GINI DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS HOGARES EN MÉXICO, 2002*



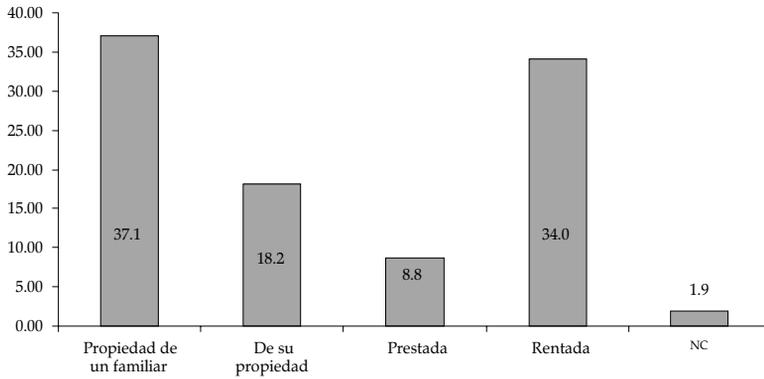
*Distribución del Ingreso y desigualdad en México: un análisis sobre la ENIGH 2000-2006, en Elena Zúñiga H., Conapo 2005.

Situación de la vivienda anterior

El resultado del análisis de la situación de las familias en relación con su vivienda anterior refleja datos importantes. La vivienda que ocupaban cuatro y media de cada 10 familias era de un familiar o prestada (37.8 y 8.9%), casi dos de cada 10 vivían en una casa de su propiedad; es decir, seis de cada 10 no pagaban por la vivienda que habitaban, por lo que actualmente los costos de pago de vivienda más mantenimiento son erogaciones que probablemente no están consideradas en el presupuesto familiar. Asimismo, tres de cada 10 familias rentaban su vivienda pero, el pago de este concepto no contempla un gasto adicional para cubrir cuotas de mantenimiento de la vivienda.

De los que pagaban renta (34.1%), el egreso por este concepto era de $\frac{1}{2}$ a un salario mínimo, similar a la erogación de pago de vivienda actual.

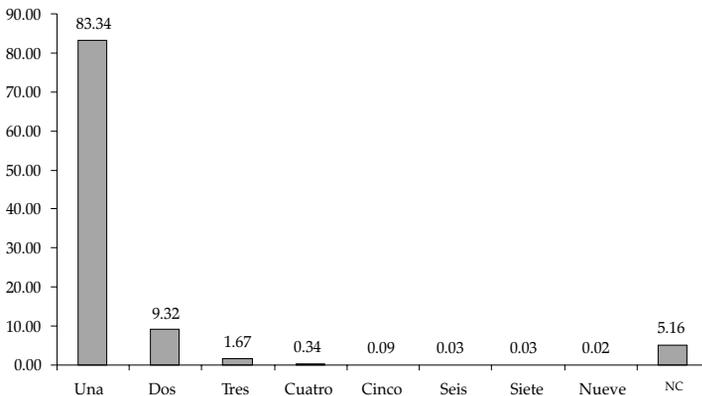
Gráfica 45
SITUACIÓN DE PROPIEDAD DE LA VIVIENDA ANTERIOR



Fuente de los datos: Encuesta.

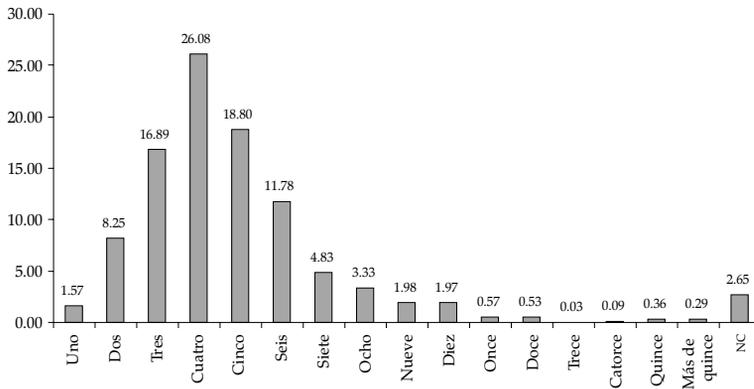
La mitad de las familias vivían con un promedio de ocupación de entre una a cuatro personas por vivienda. Cabe acotar que en algunos casos el concepto “vivienda” implica una pieza habitable, es decir vivían en un cuarto en la casa familiar compartida con otros parientes, pues destaca que cuatro de cada 10 familias convivían con cinco y hasta 10 personas y, más aún, dos de cada 10 familias lo hacían con 11 y hasta más de 16 personas.

Gráfica 46
NÚMERO DE FAMILIAS QUE HABITABAN LA VIVIENDA ANTERIOR



Fuente de los datos: Encuesta.

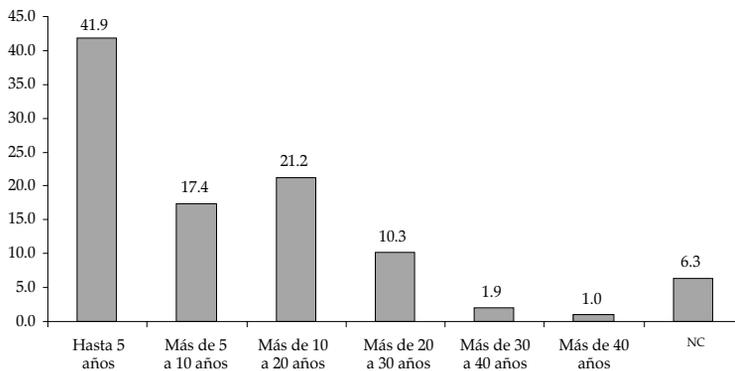
Gráfica 47
NÚMERO DE PERSONAS QUE HABITABAN LA VIVIENDA ANTERIOR



Fuente de los datos: Encuesta.

El perfil de las familias identificadas indica que están compuestas por personas jóvenes, que provienen de un núcleo familiar consolidado con patrones de arraigo definidos; casi la mitad reporta una antigüedad en el hogar anterior de más de cinco y hasta más de 30 años.

Gráfica 48
ANTIGÜEDAD EN LA VIVIENDA ANTERIOR

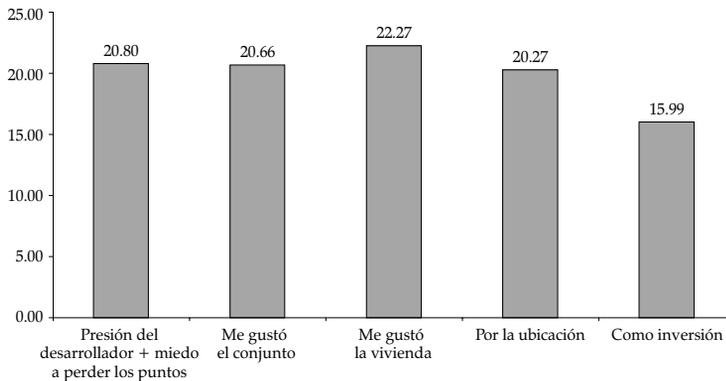


Fuente de los datos: Encuesta.

Situación de la vivienda actual

La vivienda prototipo predominante es unifamiliar con cuatro habitantes. Los criterios de selección de la misma registran una distribución equilibrada de motivos de adquisición; destacan los factores estéticos más que los funcionales o geográficos pues, el 43.15% menciona “que le gustó” tanto la vivienda como el Conjunto Habitacional. Aunque, un 20.80% manifiesta que fue presionado por el vendedor y por el miedo de perder “su ahorro y en consecuencia, la oportunidad de adquirir una vivienda en propiedad”.

Gráfica 49
CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA VIVIENDA



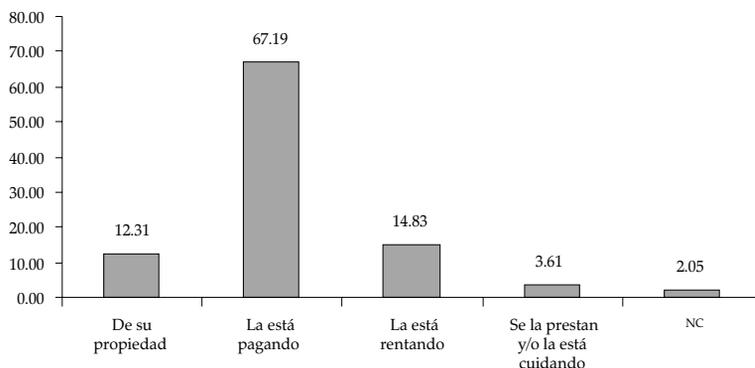
Fuente de los datos: Encuesta.

Ambos criterios de selección (el estético y la presión del vendedor que en conjunto representan el 63.95%) indican que los encuestados no analizaron los servicios y equipamiento urbano requeridos en la dinámica familiar, ni tampoco el entorno social-cultural inmediato. Lo anterior, dificulta el desarrollo de patrones de arraigo que a la larga –como lo indican diversos estudios– propicia la segregación y la fragmentación urbana¹⁹ y conflictos en la familia identificados en la encuesta, tales como la difícil convivencia y el hacinamiento derivados del tamaño y distribución de los espacios.

¹⁹Rodríguez/Sugranyes, *El problema de vivienda de los “con techo”*, Capítulo II, p. 78, Ediciones Sur, 2005.

A pesar de manifestar que la vivienda cumple con la expectativa de formar un patrimonio familiar, tan sólo el 15.99% de los encuestados lo consideró en el momento de su adquisición.

Gráfica 50
SITUACIÓN EN LA VIVIENDA ACTUAL



Fuente de los datos: Encuesta.

Actualmente, seis de cada 10 familias continúan pagando el crédito y tan sólo una de cada 10 ya es propietaria del inmueble. El precio del inmueble promedio va de 150 000 a 250 000 pesos. Es significativo el hecho de que una de cada cinco viviendas está prestada o rentada contraviniendo el objetivo de dotar a las familias con una vivienda propia.

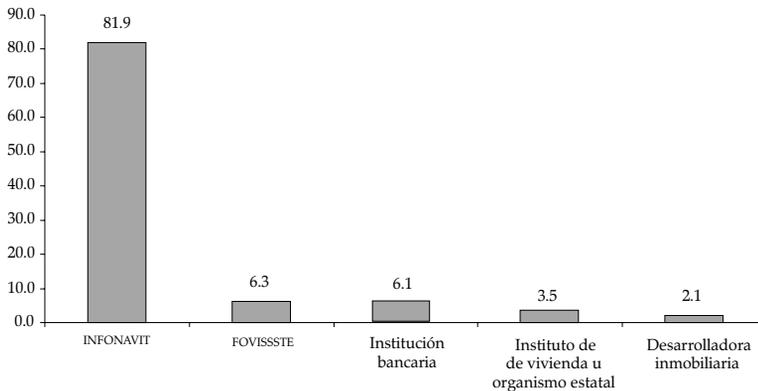
Aunque no fue un tema contemplado en la encuesta ni en las entrevistas, se apreció un número significativo de viviendas vacías, sin poder determinar las causas de esta situación, que pueden ir desde el abandono de la vivienda, la no presencia de algún miembro de la familia en el momento de aplicación de la encuesta, la no ocupación, la no entrega al propietario, etcétera.

Se considera de importancia la realización de estudios específicos sobre este tema que puede ser indicativo del rechazo de los habitantes a este tipo de conjuntos.

Crédito

Ocho de cada 10 jefes de familia obtuvieron el crédito a través de Infonavit, aunque se observa una incipiente participación de organismos estatales de vivienda y de empresas inmobiliarias por venta directa. Esta notable presencia de Infonavit genera dos escenarios: el ideal, los beneficiarios son empleados con prestaciones de “ley” lo que, de alguna manera facilita el futuro pago del financiamiento al ser sujetos de una pensión; y, el de riesgo, que sean acreditados sujetos a contrataciones temporales, expuestos a la dinámica económica que pudieran quedar desempleados ante una eventual recesión económica lo cual, ante una frágil economía como la actual, pone en riesgo el esquema de recuperación del financiamiento, ya que tan sólo dos de cada 10 hogares cuentan con dos ingresos como soporte a la economía familiar.

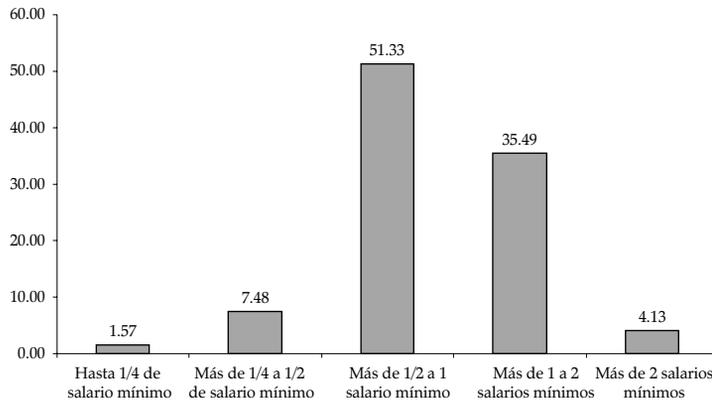
Gráfica 51
INSTITUCIÓN CREDITICIA OTORGANTE



Fuente de los datos: Encuesta.

En relación con el monto de la mensualidad, seis de cada 10 hogares pagan $\frac{1}{2}$ a un salario mínimo y tres y medio de uno a dos salarios. Ambas cifras repercuten directamente en los gastos de manutención y salud de estas familias (véase tabla de distribución del ingreso familiar).

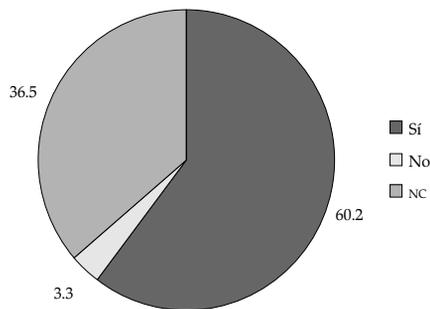
Gráfica 52
MONTO DEL PAGO DE LA MENSUALIDAD



Fuente de los datos: Encuesta.

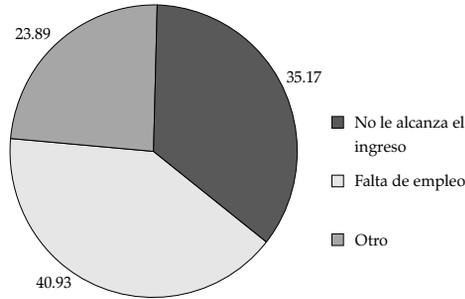
Llama la atención que el 60% de los encuestados menciona estar al corriente en el pago de sus mensualidades. Sin embargo, es notorio que tres de cada 10 eluden la respuesta, esbozando una incipiente confirmación de adeudo en menos de uno de cada 10. Quienes afirmaron no estar al corriente en sus pagos son contundentes en sus respuestas: desempleo e insuficiencia de recursos para cubrir el pago.

Gráfica 53
SITUACIÓN DEL PAGO: ATRASADO O AL CORRIENTE



Fuente de los datos: Encuesta.

Gráfica 54
MOTIVO DEL ATRASO DE PAGOS

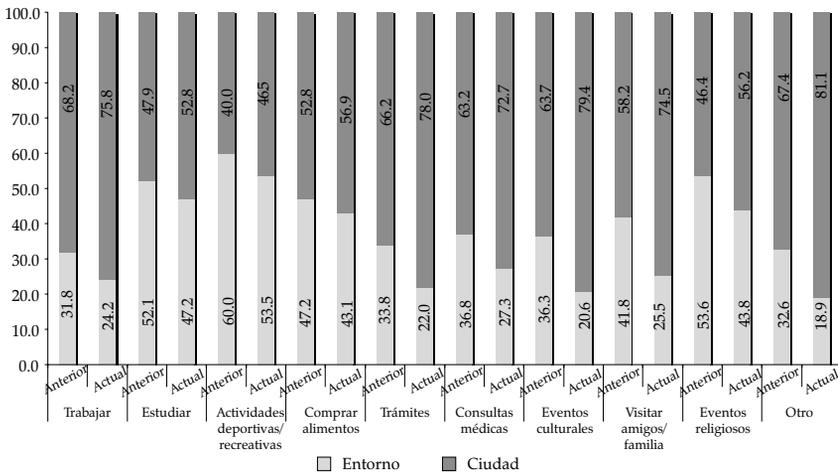


Fuente de los datos: Encuesta.

Integración social y apropiación del territorio

La integración social al interior de los conjuntos habitacionales es baja. Así lo indica el 74.48% de los encuestados quienes reportan que se trasladan a la ciudad para visitar a sus familiares y amigos. La relación entre vecinos en la mayoría de los casos se limita al saludo.

Gráfica 55
LUGAR DE TRASLADO PARA VISITAR A FAMILIARES Y AMIGOS



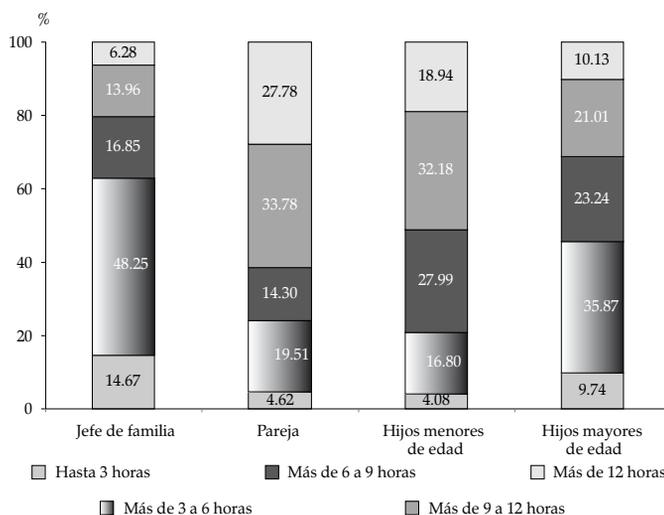
El 74.48% reporta que se traslada a la ciudad para visitar a sus amigos y familiares.
Fuente de los datos: Encuesta.

Dinámica familiar

La dinámica familiar fue identificada a partir del número de horas que pasan en el conjunto habitacional y las actividades que realizan en el mismo. Los resultados indican que cerca del 60% de las mujeres y los niños pequeños pasan el 90% del tiempo útil al interior del conjunto habitacional, es decir entre nueve y 12 horas. Los hijos mayores de edad pasan entre seis y más de 12 horas en casa; si estudian, regresan pronto a casa o lo más grave, ni estudian ni trabajan. Los registros anteriores contrastan con los reportes del jefe de familia quien sólo está en el conjunto entre tres y seis horas al día. En consecuencia, podemos inferir que la convivencia familiar integral es bastante limitada.

Gráfica 56

TRANSFORMACIÓN DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL

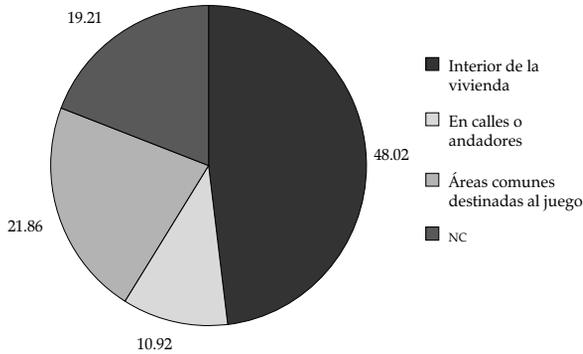


Fuente de los datos: Encuesta.

Para el cuidado de los niños pequeños se reporta un muy bajo equipamiento de apoyo en los desarrollos habitacionales, sólo el 2.6% utiliza guarderías y en caso de necesitar de apoyo, los hijos son cuidados entre los miembros de la familia.

Gráfica 57

PORCENTAJE DE UTILIZACIÓN DE ÁREAS COMUNES



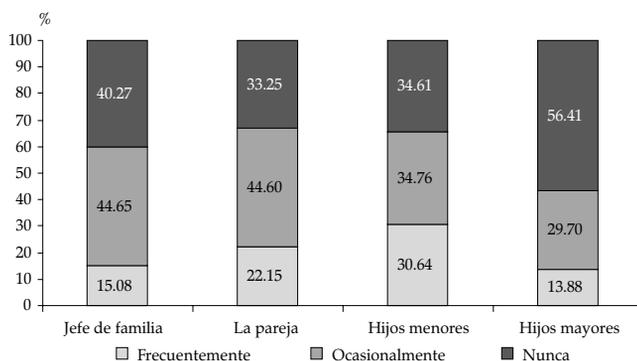
Fuente de los datos: Encuesta.

Se reporta una subutilización de áreas comunes: los integrantes de la familia las usan ocasionalmente o nunca, entre el 75 y 95% de los casos, asimismo, el 46% de los niños juegan al interior de las casas. Esta situación demuestra la tendencia al aislamiento y al poco interés de integración social.

Este tema se desarrollará con mayor detalle en el apartado de Organización vecinal. Sin embargo, la encuesta refleja que el 91% no participa en ninguna organización. Lo grave es que estos habitantes desconocen que son parte de un condominio y que la legislación local correspondiente los obliga a realizar reuniones y participar en la cultura condomi-nal. La única cultura de participación surge de los centros escolares con la figura de Organización de Padres de Familia, tanto en esta vivienda como en la anterior y lo más grave, el 70% no requiere de establecer vínculos con los vecinos. De ahí, que un proceso adecuado de integración social se encuentre, en estos momentos, trunco.

Destaca que el grupo que menos interacción vecinal reporta corresponde a los hijos mayores de edad, a pesar de que pasan entre seis y 12 horas al interior del conjunto. Lo anterior, puede tener respuesta en la dotación de equipamiento deportivo y cultural al interior del CH.

Gráfica 58
CONVIVENCIA VECINAL



Fuente de los datos: Encuesta.

HABITABILIDAD

El desarrollo de este apartado considera la percepción que tienen los ocupantes de una vivienda de la "Habitabilidad" de la misma y del conjunto habitacional del cual forman parte. Se identifica además la funcionalidad del diseño y las características físicas de:

- la tipología de vivienda
- habitables
- no habitables

así como el contexto urbano del conjunto habitacional

- Servicios
- Equipamiento
- Seguridad
- Infraestructura

Las definiciones utilizadas en este apartado y que fueron consideradas para el levantamiento de las encuestas son:

Habitabilidad: se refiere a las condiciones en las que la familia habita una vivienda. Estas condiciones están determinadas tanto por las carac-

terísticas físicas de la vivienda y del sitio, como por las características psicosociales de la familia, que se expresan en hábitos, conductas o maneras de ser adquiridos en el transcurso del tiempo.

Conjunto habitacional: conjunto de viviendas planificado y dispuesto en forma integral, esto es, con la dotación e instalaciones necesarias y adecuadas en relación con la población que lo habita, de los servicios urbanos: vialidad, infraestructura, espacios verdes o abiertos, educación, comercio, servicios asistenciales o de salud, etcétera.

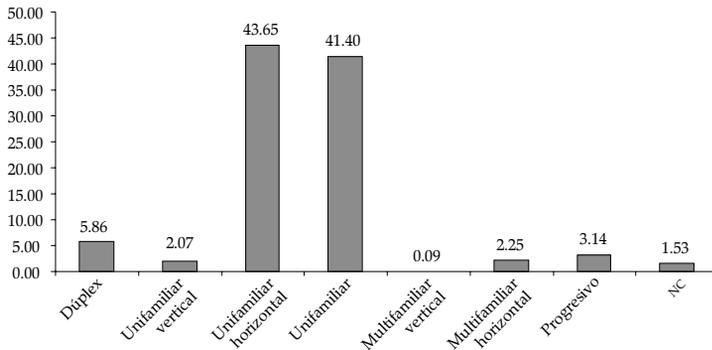
Pieza habitable: locales que se destinen a salas, estancias, comedores, dormitorios, alcobas, despachos y oficinas.

Pieza no habitable: son las destinadas a cocinas, cuartos de baños, lavaderos, cuartos de plancha y otros similares.

Calidad de los espacios de las viviendas

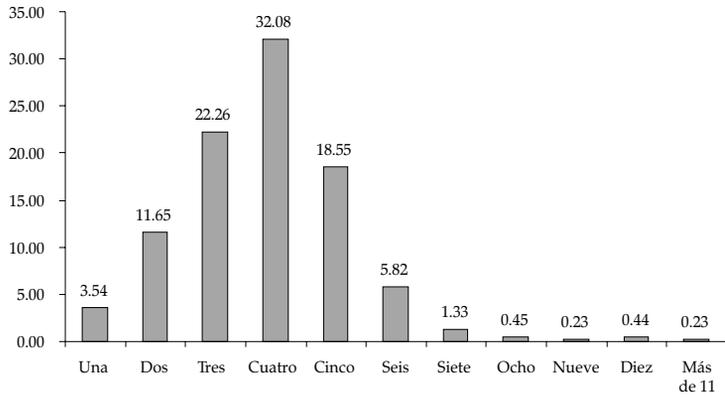
La percepción de la calidad de los espacios al interior de las viviendas se analiza mediante el cruce de la tipología de vivienda, el número de habitantes que la ocupan y el número de espacios habitables. Considerando las dos respuestas de mayor puntaje en los apartados mencionados, el resultado es un prototipo de vivienda con las siguientes características:

Gráfica 59
UNIFAMILIAR HORIZONTAL (85.06%)



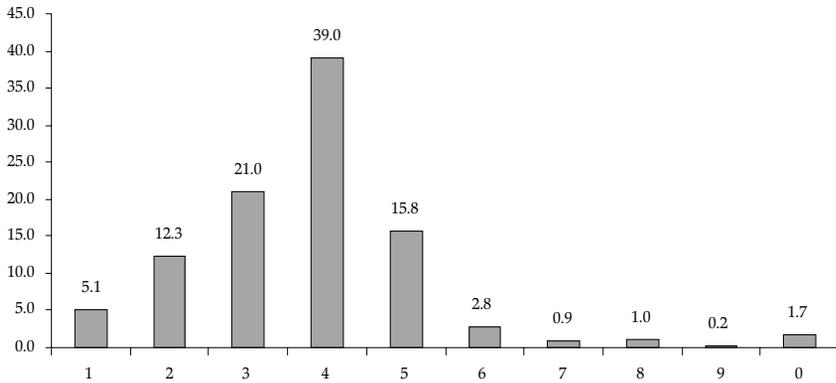
Fuente de los datos: Encuesta.

Gráfica 60
HABITADA POR TRES A CUATRO PERSONAS (54.34%)



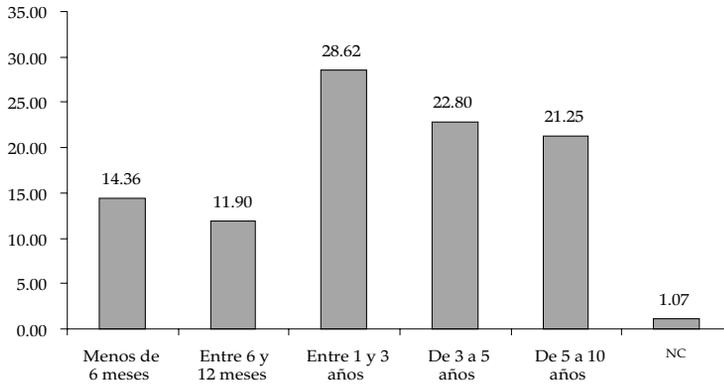
Fuente de los datos: Encuesta.

Gráfica 61
CUENTA CON TRES A CUATRO ESPACIOS HABITABLES
(SIN CONSIDERAR BAÑOS) (60%)



Fuente de los datos: Encuesta.

Gráfica 62
CON UN TIEMPO DE RESIDENCIA DE UNO A CINCO AÑOS (51.42%)



Fuente de los datos: Encuesta.

Existe una familia nuclear con dos hijos pequeños habitando una casa de un piso cuya distribución y superficies predominantes reglamentarias²⁰ son:

SUPERFICIES PREDOMINANTES REGLAMENTARIAS

<i>Piezas habitables</i>	<i>Piezas no habitables</i>	<i>Superficie mínima reglamentaria (m²)</i>
una recámara		7.00
estancia-comedor		13.60
cocina	3.00	
baño	2.64	
Patio de lavado	1.68	
Superficie mínima promedio reglamentaría		27.92

La superficie promedio de lote mínimo para vivienda unifamiliar a nivel nacional es de 60 m² lo cual permite un pequeño patio de servicio y un área jardinada, que en algunos casos cumple la función de un estacionamiento.

²⁰ Conafovi, *Hacia un Código de Edificación de Vivienda. Dimensiones mínimas reglamentarias*, 2005, pp. 53 y 54.

Dimensiones máximas			Dimensiones predominantes			Dimensiones mínimas			
Altura/m	Lado/m	Área/m ²	Altura/m	Lado/m	Área/m ²	Altura/m	Lado/m	Área/m ²	Dimensión y unidad
2.60 (Q.R.)	3.50 (Q.R.)	14.00 (Q.R.)	2.30	2.40	7.00	2.30	2.40	6.00 (Sinaloa) (Zacatecas)	Locales habitables Locales complementarios
2.60	3.50	12.50 (Q.R.)	2.30	2.00	6.00	2.30	2.00	6.00	Recámaras adicionales y alcobas
2.30	2.00	10.00 (Tabasco)	2.30	2.60	7.30	2.30	2.60	7.30	Estancia
2.30	2.60	10.00 (Tabasco)	2.30	2.40	6.30	2.30	2.00	6.00 (Sonora)	Comedor
2.40	3.16	20.00	2.30	2.60	13.60	2.30	2.00	6.00 (Sonora)	Estancia comedor (integrados)
2.30	1.50	7.50	2.30	1.50	3.00	2.30	1.50	3.00	Cocina
2.70	2.70	18.00	2.30	2.00	-				Cocineta integrada a estancia comedor
2.50	1.96	2.45	2.10	1.40	1.68				Cuarto de lavado
2.10	1.20	4.50	2.10	-	-				Cuarto de asco despendas y similares
2.10	1.20	4.50	2.10	1.10	2.64	2.10	1.10	2.20	Baños y sanitarios
2.30	1.20	3.42							Patios de servicio

Fuente: Conatovi, Código de edificación para vivienda, 2005 de acuerdo a la Reglamentación Estatal y Municipal hasta el año 2000.

Estos parámetros indican una reducción importante de la superficie mínima de vivienda la cual, hasta la fecha, sigue indefinida ya que depende de la selección de las distintas opciones de diseño y del número de “piezas habitables”. Después de los sismos de 1985 en la Ciudad de México se establecen 42 m² como “una norma no escrita” de la superficie mínima de vivienda. Esta superficie surge –según menciona el psicólogo Javier Urbina²¹ de la división de un total de viviendas por construir entre los metros cuadrados disponibles para atender esa demanda urgente. Por otra parte, el doctor Serafín Mercado Dómenech define que para una familia mexicana de cuatro integrantes la superficie mínima de vivienda es de 45 m².

Es importante mencionar que en los distintos documentos legales y de planeación relacionados con la vivienda en México no están definidos ni acotados conceptos tales como: habitabilidad, vivienda mínima, vivienda digna, vivienda sustentable los cuales son usados indistintamente tanto en investigaciones relacionadas o bien, en distintos programas gubernamentales por lo que carecemos de parámetros comparativos homologados a nivel nacional que permitan contrastar la percepción de los habitantes de las viviendas de interés social con lo que se consideraría “adecuado” o “legal” y mucho menos con un estándar de calidad de vivienda.

Por lo tanto, el número de espacios (habitables o no) al interior de la vivienda y la superficie promedio de éstas, representan por sí mismos un déficit de la calidad requerida pues las familias (con cuatro integrantes) deben tomar la primera decisión al ocupar su nueva casa: ¿quién usará el dormitorio?, ¿los padres, los hijos? e independientemente de la decisión, la calidad de la vida familiar al interior de las viviendas presenta un conflicto por la insuficiencia de “piezas habitables”.

MODIFICACIONES A LAS VIVIENDAS

A partir del déficit de espacios, podría suponerse que las primeras modificaciones a la vivienda deberían responder a una mejoría de la funcio-

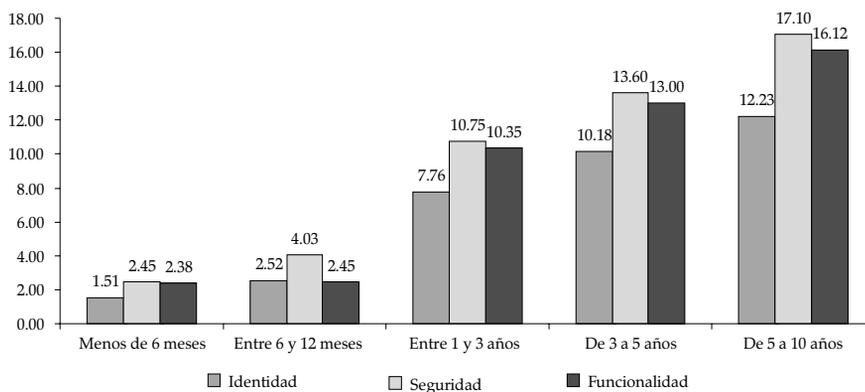
²¹“El trauma de vivir en pequeño”, *El Universal*, domingo 3 de enero del 2008. <http://www.el-universal.com.mx/primer/30277.html>

alidad de éstas, pero el resultado es que seis de cada 10 familias han realizado modificaciones a sus viviendas. Las familias que realizan modificaciones, dan la misma importancia al incremento de la seguridad como a reformas para mejorar la funcionalidad.

<i>¿Han hecho modificaciones a su vivienda?</i>	
	%
Sí	42.31%
No	53.94%
NC	3.75%
Total	100.00%

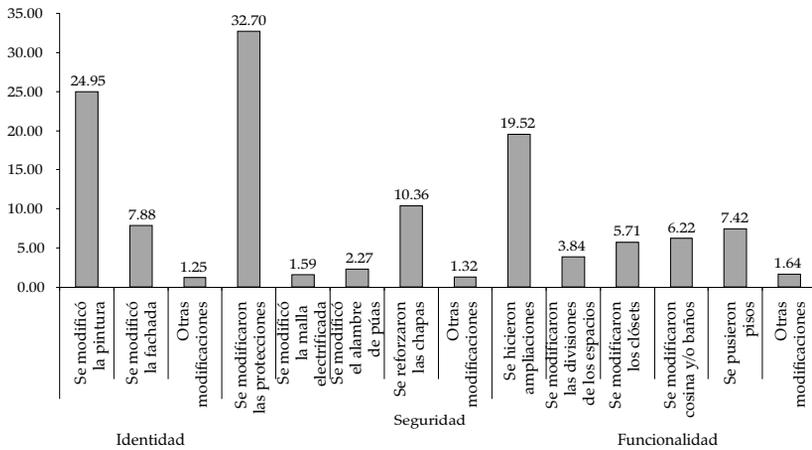
El inicio de las reformas a la vivienda (seguridad y funcionalidad) se presenta a partir del primer año de ocupación y se mantiene constante a partir de ese primer año como se muestra en la gráfica.

Gráfica 63
PORCENTAJE DE MODIFICACIONES A LA VIVIENDA
EN EL TIEMPO DE OCUPACIÓN



Fuente de los datos: Encuesta.

Gráfica 64
MODIFICACIONES A LA VIVIENDA



Fuente de los datos: Encuesta.

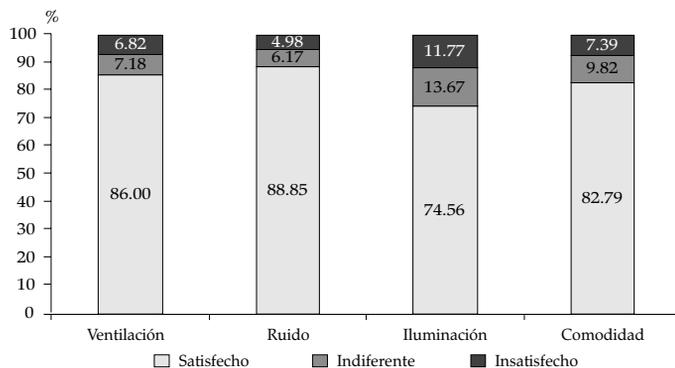
Percepción social de la calidad de los espacios y del ambiente de las viviendas

Los encuestados registran la disminución de los espacios para realizar sus actividades cotidianas al interior de la vivienda y al comparar con su vivienda anterior, existe una constante de afirmación que “antes” vivían en espacios más amplios. La calificación general de los espacios es que el 50% opina que son chicos para dormir, comer, cocinar, aseo, privacidad; comparándolos con su vivienda anterior la diferencia es relevante ya que la calificación generalizada es que eran más grandes (véase gráfica 24).

Sin embargo, el nivel de satisfacción que reportan los encuestados es relevante ya que el 82.8% opina que sus viviendas son cómodas. Estas dos preguntas realizadas de manera continua permiten contrastar que al evocar la vivienda anterior existía un reconocimiento a la amplitud de la misma, pero propicia el enfrentar los conceptos de *tamaño versus satisfacción*, los encuestados rescatan de la realidad, una actitud optimista de satisfacción por la vivienda que ya es parte de su patrimonio. Dicha actitud se reitera al afirmar (el 84.3%) que existe satisfacción por el tipo de rela-

ciones familiares que se generan en la convivencia cotidiana al interior de sus viviendas.

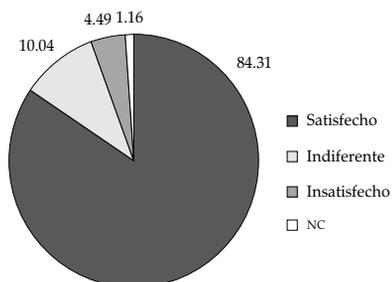
Gráfica 65
NIVEL DE SATISFACCIÓN DE LA VIVIENDA



Fuente de los datos: Encuesta.

El nivel tan aceptable de satisfacción sufre una evidente modificación al reportarse cambios en el comportamiento de los miembros de la familia por el tamaño y distribución de los espacios habitables. En este sentido, y contrastando el nivel de satisfacción, se inicia el registro de cambios negativos relacionados con la disputa de espacios y una sensación de encierro (véase gráfica 25).

Gráfica 66
¿QUÉ TAN SATISFECHO ESTÁ DE LAS RELACIONES FAMILIARES AL CONVIVIR EN LOS ESPACIOS DE SU VIVIENDA?

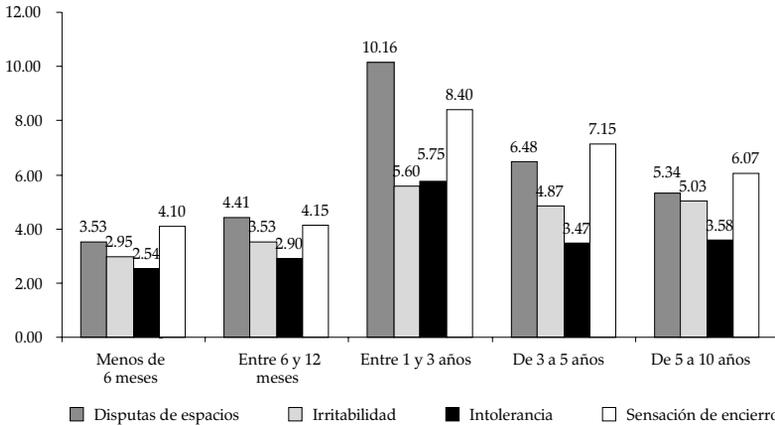


Fuente de los datos: Encuesta.

El registro de los cambios negativos en el comportamiento familiar se agudiza de manera directa con el tiempo de vivir en el conjunto habitacional, mostrando un incremento relevante en los conflictos a partir del primer año y manteniéndose en todos los registros posteriores.

Gráfica 67

REGISTRO DE CAMBIOS EN EL COMPORTAMIENTO DE LOS MIEMBROS DE LA FAMILIA



Fuente de los datos: Encuesta.

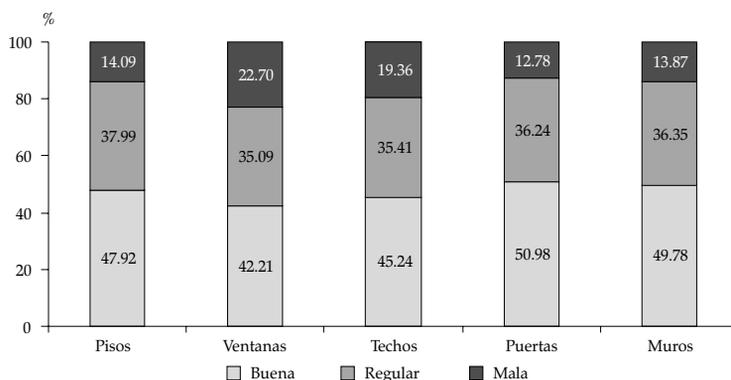
Lo anterior indica que pasado el gusto de estrenar casa, los espacios reducidos nunca dejan de afectar la convivencia familiar a pesar de las mejoras paulatinas que la familia realiza en la vivienda.

Percepción social de la calidad de los materiales y servicios de las viviendas

La percepción de la calidad de los materiales registra parámetros negativos ya que más del 50% manifiesta que es de regular a mala. Lo relevante –y preocupante– es que esta percepción negativa no se acota en aquellos elementos de la vivienda que están sujetos a un uso intenso como podrían ser las puertas y las ventanas. La mala calificación también alcanza a los pisos, muros y techos los cuales son elementos arquitectónicos de suma importancia en la estructura de la vivienda y en las posibilidades de ampliaciones y mejoras de las mismas.

Gráfica 68

¿QUÉ LE PARECE LA CALIDAD DE LOS MATERIALES DE LA VIVIENDA EN...?

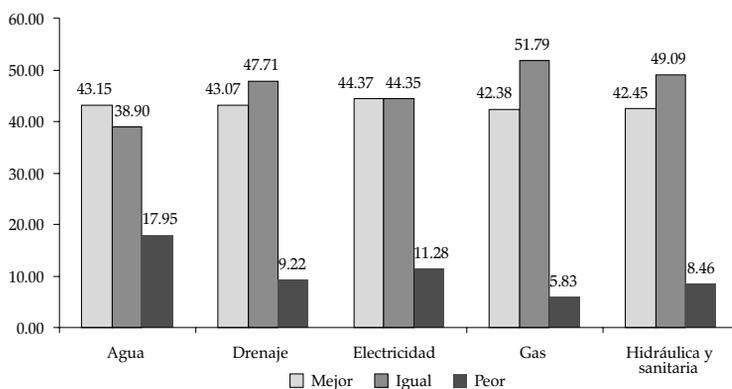


Fuente de los datos: Encuesta.

El nivel de servicios urbanos para los encuestados refleja que su vivienda anterior se encontraba en un lugar similar con un nivel de desarrollo urbano aceptable pues no existen diferencias relevantes entre el comparativo de una vivienda y la otra. Salvo en el rubro de “abasto de agua”, donde sí existe una ligera evaluación negativa en la vivienda actual con respecto a la anterior.

Gráfica 69

¿QUÉ LE PARECE EL NIVEL DE LOS SERVICIOS DE LA VIVIENDA EN?



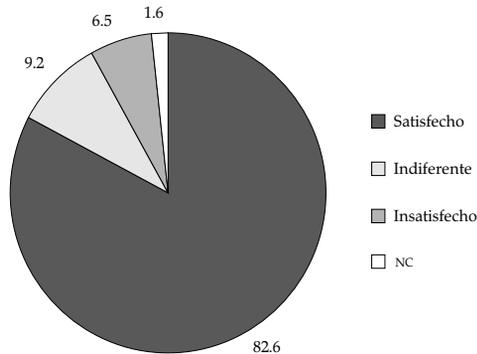
Fuente de los datos: Encuesta.

Expectativas y satisfacción de los beneficiarios con sus viviendas

A pesar de que los costos de mantenimiento se incrementan en relación con la vivienda anterior, además del registro de mala calidad de los materiales constructivos y de la sensación de encierro y disputa por los espacios, así como de un incipiente deterioro en las relaciones familiares por los problemas de habitabilidad, un 80% de los encuestados manifiestan sentirse satisfechos en su vivienda actual al compararla con la vivienda anterior.

Esta respuesta positiva se soporta en que el objetivo básico de la adquisición de la vivienda es “obtener una vivienda en propiedad” por lo que los factores negativos antes mencionados pasan a ser –si no irrelevantes– menos importantes ante tener un “mejor lugar donde vivir”.

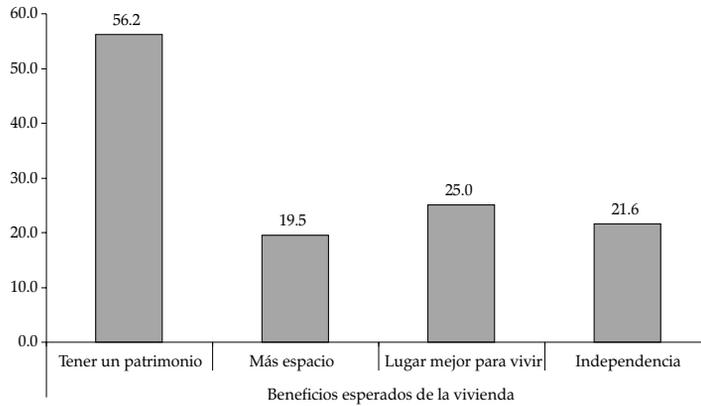
Gráfica 70
AL PENSAR EN LA VIVIENDA ANTERIOR,
¿QUÉ TAN SATISFECHO SE SIENTE DE VIVIR AQUÍ?



Fuente de los datos: Encuesta.

Gráfica 71

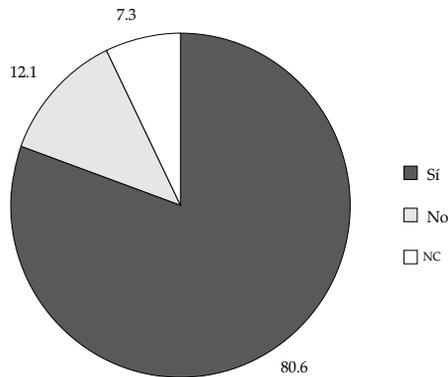
¿QUÉ BENEFICIOS ESPERABA AL ELEGIR ESTA VIVIENDA?



Fuente de los datos: Encuesta.

Gráfica 72

¿CONSIGUIÓ CON ESTA VIVIENDA LO QUE ESTABA BUSCANDO?



Fuente de los datos: Encuesta.

CONCLUSIONES

- El espacio “ideal” ofertado para las familias “tipo” mexicanas (cuatro miembros) consiste en una estancia-comedor, una recámara, cocina integrada al comedor y un baño. Estos números colocan una

situación de equilibrio endeble ya que los parámetros colindantes superiores en cuanto al número de ocupantes de la vivienda reportan un 25% con uno a cuatro integrantes más, es decir de cinco a ocho ocupantes, lo que significa que la cuarta parte de estas viviendas actualmente ya presenta índices de hacinamiento.

- La superficie de vivienda mínima es suficiente para una ocupación inmediata de una familia joven, con hijos pequeños. Pero en el transcurrir de pocos años, los espacios o “piezas habitables” no responden al crecimiento de los hijos, ni a la familia con una composición de género mixta (hijo e hija) ni mucho menos, a los hijos adolescentes o jóvenes adultos. Si la vivienda no es sujeta a un programa de ampliación, ésta por sí misma no satisficará los requerimientos de habitabilidad –para la convivencia, el reposo, la privacidad– a la que tienen derecho todos los miembros de la familia.
- De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, una vivienda con niveles adecuados de habitabilidad debe satisfacer la posibilidad de accesibilidad para discapacitados y adultos mayores. Las “piezas no habitables” como es el caso del baño y la cocina con superficies de 2.10 m², cancelan la circulación de sillas de ruedas (o demás aparatos de rehabilitación o de apoyo a la discapacidad) y por lo tanto dificultan la independencia de ciudadanos en alguna condición de disminución de sus capacidades.
- La “fotografía” tomada de la percepción de la habitabilidad muestra una aceptación generalizada, pero las opiniones de la percepción negativa tienen una definida tendencia negativa en relación con la de aquellos informantes que tenían más de cinco años en un conjunto habitacional.

BIENESTAR (CALIDAD DEL CONJUNTO HABITACIONAL)

Percepción social de la calidad de los servicios, infraestructura y equipamiento que tiene el conjunto habitacional

Los servicios urbanos mejor valorados al interior de los conjuntos habitacionales y en el entorno local, suficiencia “buena” (la calificación más alta en la escala de medición), fueron la recolección de basura y el alum-

brado público. Asimismo, es importante destacar que la calificación otorgada a la “seguridad” en los CH resulta mala en comparación con los otros dos entornos (zona aledaña y vivienda anterior). Al respecto, es importante considerar que los desarrolladores inmobiliarios durante el proceso de venta se encargan de mantener limpias y con adecuada iluminación las áreas comunes del CH, ya que de esta manera se mantiene un producto de venta atractivo para los posibles compradores, de ahí que era de esperarse una calificación mejor en estos servicios. Sin embargo, es importante destacar dos servicios que muestran diferencias entre un entorno y otro: la recolección de basura y la seguridad.

La recolección de basura en los CH se otorga en concesión a algún particular que ofrece el servicio, cobra una cuota simbólica y además, conserva los desechos que puede pepear para reciclar y vender aquellos que son comercializables. La gente valora como “buena” la recolección de basura en los CH, pero no hay datos para establecer cuál es el destino de la disposición final de la basura. Al interior de los CH no existe separación de basura, ni tampoco una planta recicladora; “la basura se tira” en el camión que pasa todos los días. Al comparar este servicio con el que tenían en la vivienda anterior existe una diferencia en cuanto a su valoración pues esta es “regular” en la vivienda anterior ya que este servicio dependía de las autoridades locales y por lo tanto, su funcionamiento irregular.

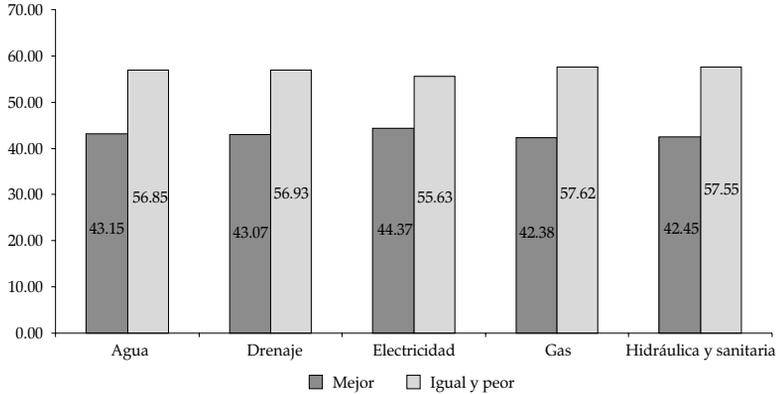
En relación con la seguridad, la calificación es mejor en la vivienda anterior y en la zona aledaña en relación con la percepción de seguridad al interior del CH. Al interior de los desarrollos, existe la figura de “vigilante” la cual es distinta a la de “policía”; los vigilantes sólo pueden observar y llamar la atención ante una conducta delictiva pero, carecen de personalidad legal para actuar ante la ocurrencia o denuncia de algún hecho delictivo. Cabe destacar que la percepción social de inseguridad se incrementa conforme aumenta el tiempo de habitar en el CH.

Los habitantes perciben en más del 50% de los casos, que la vivienda actual cuenta con servicios iguales o peores que los que tenía en la vivienda anterior.

De los habitantes de los conjuntos habitacionales, 21%, opinan que existe deficiencia en espacios deportivos y 9%, de espacios culturales en relación con la zona aledaña.

Gráfica 73

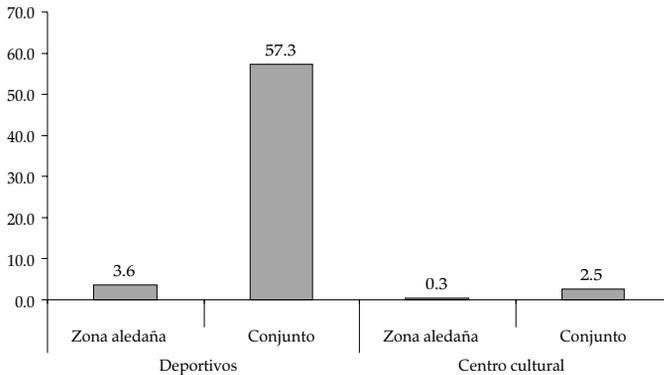
CALIDAD DE LOS SERVICIOS EN LA VIVIENDA ACTUAL EN COMPARACIÓN CON LA ANTERIOR



Fuente de los datos: Encuesta.

Gráfica 74

PORCENTAJE DE PERSONAS QUE CONSIDERAN EXISTEN DEFICIENCIAS EN LOS ESPACIOS DEPORTIVOS Y CULTURALES



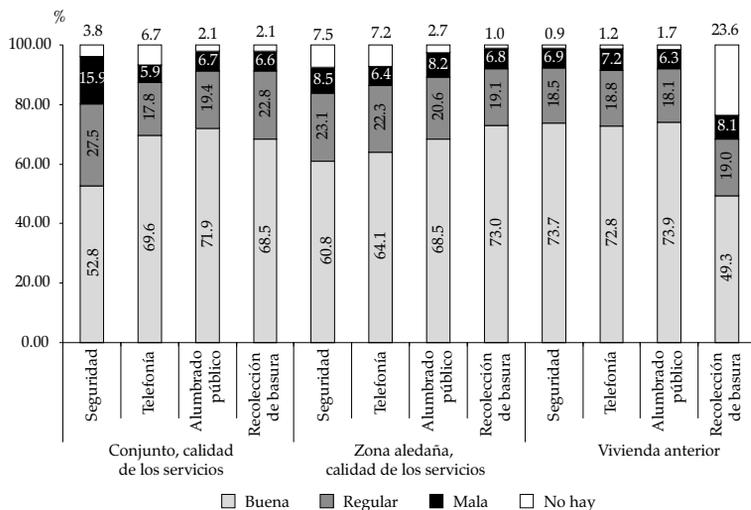
Fuente de los datos: Encuesta.

Evaluación de los servicios urbanos

Como se puede observar, el servicio de recolección de basura es valorado de regular a malo y ausente en un alto porcentaje en la vivienda anterior;

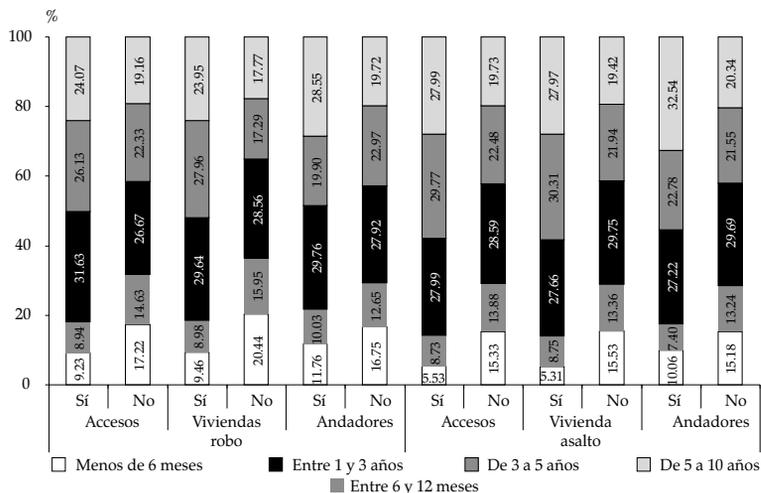
la seguridad tiene una calificación menor al interior del CH por una diferencia de 20 puntos porcentuales en relación con la vivienda anterior.

Gráfica 75
VALORACIÓN DE LOS SERVICIOS



Fuente de los datos: Encuesta.

Gráfica 76
PERCEPCIÓN DELICTIVA AL INTERIOR DE LOS CONJUNTOS



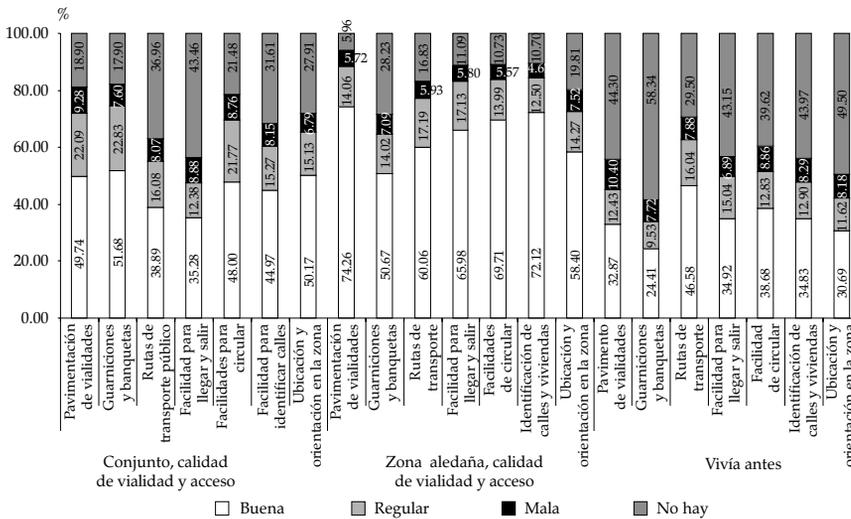
Fuente de los datos: Encuesta.

Identificación de delitos al interior del conjunto habitacional en relación con el tiempo de habitar en él, la percepción de delitos se incrementa en un 50% después de los tres años.

Las vialidades del entorno de los CH son mejor calificadas en relación con el interior del propio CH y de la vivienda anterior. Sin embargo, en el tema de transporte público los CH resultan mal calificados al compararlos con la zona aledaña y la vivienda anterior.

A pesar de calificar como adecuadas las vialidades del CH y de la zona aledaña, se registra un alto porcentaje de percepción de dificultad para entrar y salir al propio CH alcanzando un porcentaje de casi el 40% de ausencia total en la accesibilidad al CH. Esta percepción demuestra que existe un aislamiento del CH en relación con el entorno urbano inmediato, producto de que los desarrollos habitacionales son como “islas” que carecen de obras de enlace terrestre (vialidades) y de un sistema de transporte público eficiente.

Gráfica 77
VALORACIÓN DE ELEMENTOS URBANOS DE LOS CONJUNTOS HABITACIONALES



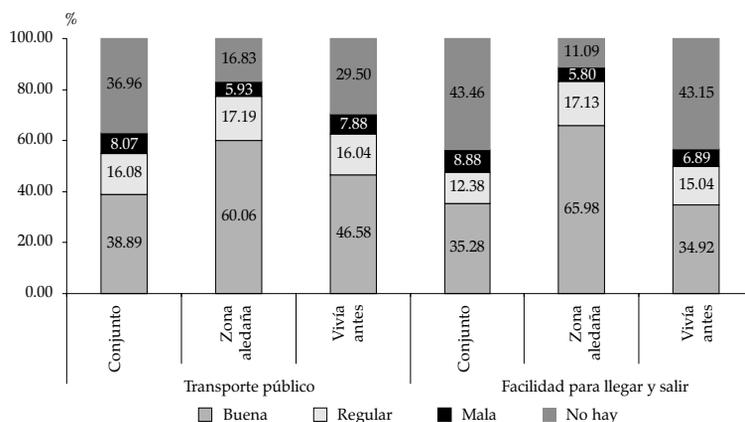
Fuente de los datos: Encuesta.

El 61.1% considera que el transporte público es de regular a malo, o no existe al interior del Conjunto habitacional, por lo que la dificultad

para salir del mismo afecta a 6 de cada 10 familias. Esta situación de aislamiento se incrementa debido a que se reporta que no existen facilidad para llegar o salir del CH en el 43.46% de los casos.

Gráfica 78

TRANSPORTE PÚBLICO Y FACILIDAD PARA LLEGAR Y SALIR



Fuente de los datos: Encuesta.

Tiempos de traslado

Aunado a lo anterior, la dinámica de las familias para realizar diversas actividades presenta una fuerte vinculación con la ciudad principal, traslados cotidianos hacia la ciudad para trabajar (75.8%), realizar trámites administrativos (78%) y visitar amigos (74.5%). Esta dependencia con la ciudad manifiesta la ausencia de subcentros urbanos de apoyo administrativo y la falta de integración de la población con la economía local al depender laboralmente de la ciudad. Los emplazamientos para estudiar siguen siendo en el entorno inmediato y el abasto presenta un equilibrio de consumo tanto en la vivienda actual como en la anterior.

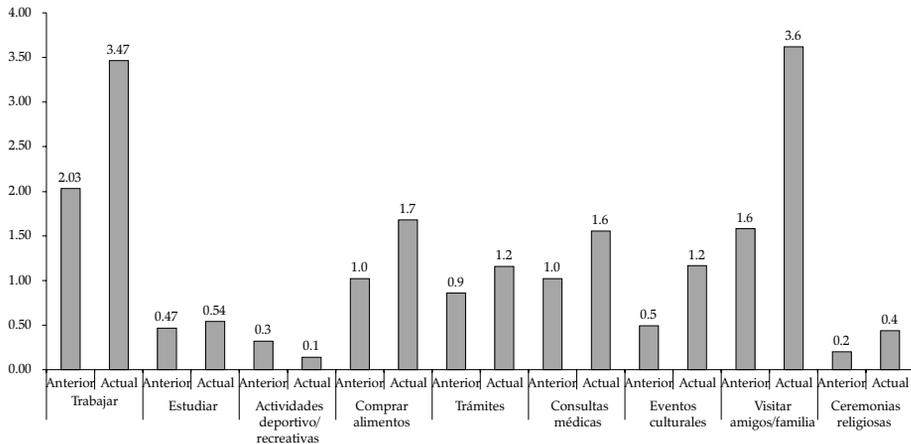
Los medios de transporte para realizar los desplazamientos importantes (trabajo, escuela, abasto) consignan –en relación con la vivienda

anterior— un aumento en el uso del auto particular. Las distancias y el perfil socioeconómico señalan un incremento en el gasto requerido para el traslado ya sea este en auto particular o en transporte público. Considerando el perfil de la composición familiar, al menos dos miembros de la familia se trasladan a la ciudad para realizar sus actividades.

El tiempo invertido para ir a trabajar sigue siendo de más de una hora hasta más de dos horas. Es relevante destacar el incremento de viajes de más de dos horas en relación con la vivienda anterior (véanse gráficas 9a, 9b y 9c).

Gráficas 79a y 79b

LUGAR DE DESPLAZAMIENTO (ANTERIOR/ACTUAL)

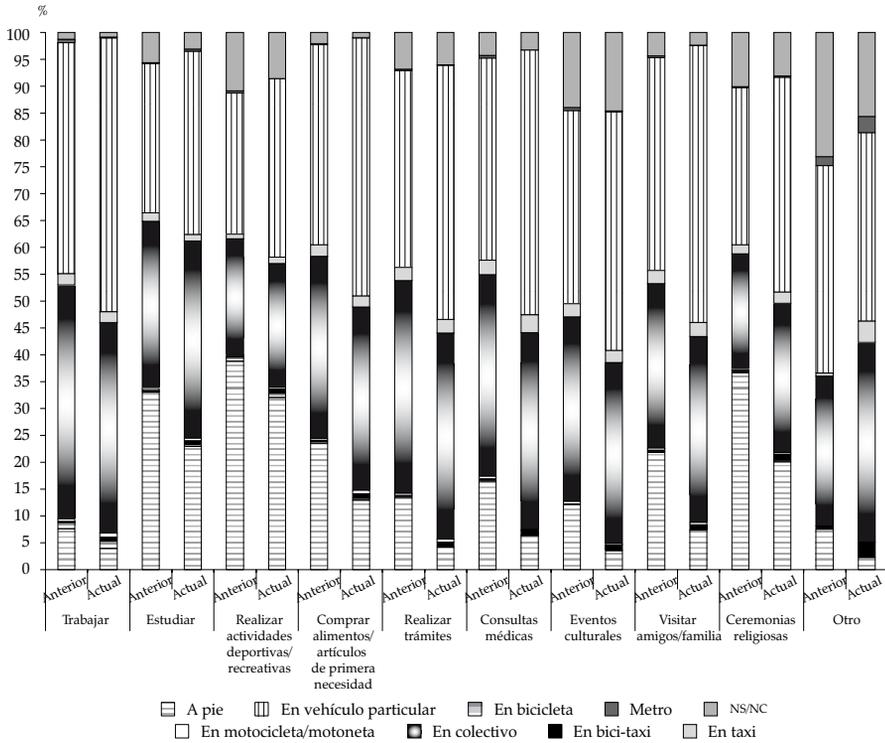


Fuente de los datos: Encuesta.

El impacto en los tiempos de traslado fue 1.70 veces más para ir a trabajar y de 2.25 veces más para quienes van a visitar a sus familiares y amigos.

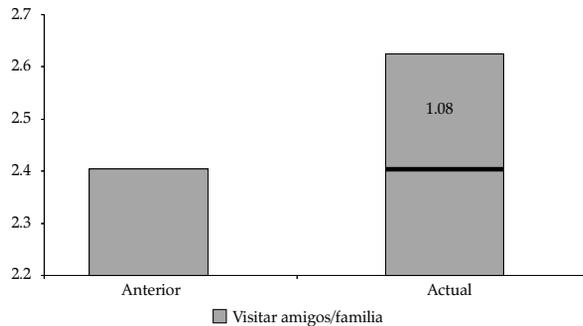
La desvinculación de las actividades cotidianas con el entorno inmediato puede observarse en el registro de la siguiente gráfica, donde se observa el incremento en el uso del automóvil y del taxi para los traslados relevantes como es trabajar y estudiar.

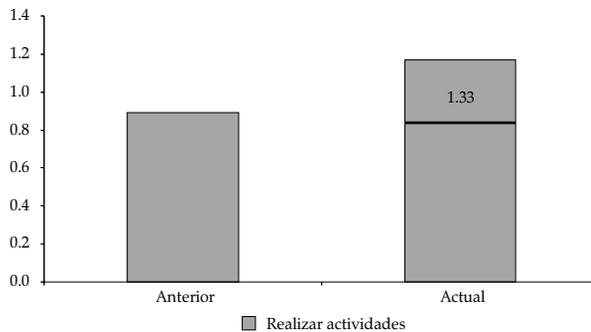
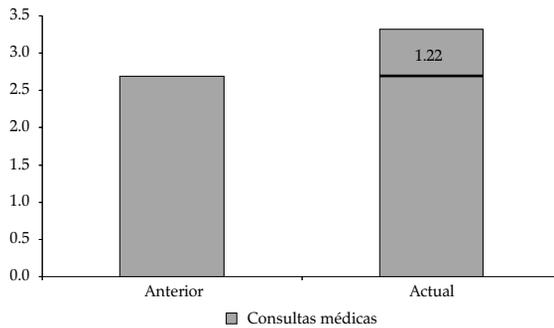
Gráficas 80a y 80b (es una misma)
 MEDIO DE TRANSPORTE VIVIENDA (ANTERIOR/ACTUAL)



Fuente de los datos: Encuesta.

Gráficas 81a, 81b y 81c
 INCREMENTO PROPORCIONAL EN EL TRANSPORTE





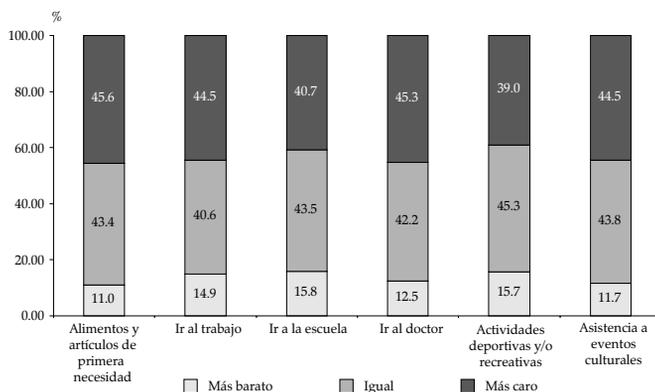
Gráficas que muestran el incremento proporcional en el uso del taxi en la vivienda actual comparada con la anterior.
Fuente de los datos: Encuesta.

Percepción social del impacto a la economía familiar por el pago extra de traslado y abasto

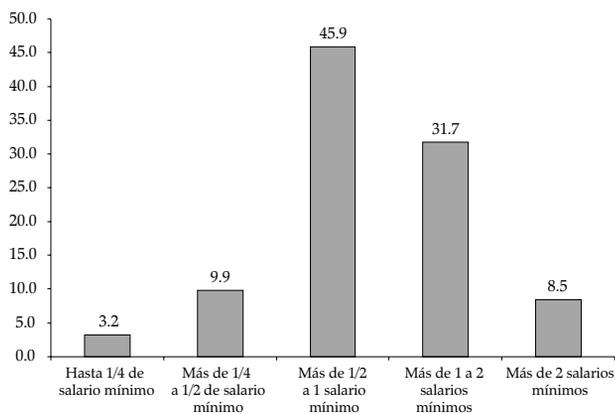
El incremento en los tiempos de traslado ha repercutido no sólo en la percepción de gastos extras, sino en una modificación real de la economía familiar. Poco menos de la mitad de los encuestados considera que es más caro ir a trabajar, adquirir productos de primera necesidad, estudiar e ir al médico.

El incremento en el costo de traslado de dos actividades relevantes como son el trabajo y la educación, repercuten cotidianamente en los egresos obligados extras (en relación con la vivienda anterior) que no habían sido contemplados en el momento de mudarse a la nueva vivienda.

Gráficas 82a y 82b
INCREMENTO EN EL COSTO DE TRASLADO



GASTO EN TRANSPORTE I SMM

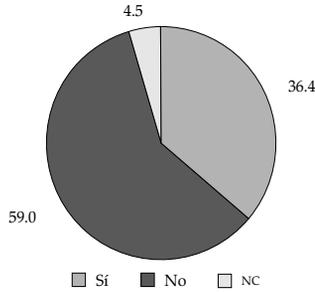


El 44.5% de las familias considera que es más caro ir al trabajo ahora que en la vivienda anterior, 40.7% a la escuela y 45.6% al abasto y por artículos de primera necesidad.

Fuente de los datos: Encuesta.

Esta situación se registra en el dato de que el 36% de las familias consideran que la ubicación de la vivienda ha generado cambios negativos en la economía familiar.

Gráfica 83
CAMBIOS NEGATIVOS EN LA ECONOMÍA FAMILIAR

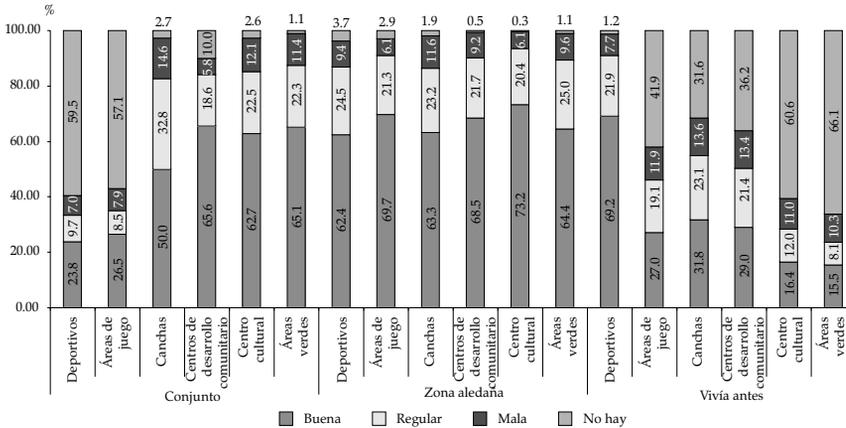


Fuente de los datos: Encuesta.

Áreas para actividades recreativas, deportivas, culturales y de desarrollo comunitario

En relación con el equipamiento recreativo y cultural, los CH indican un déficit, ya que en materia de deportivos el 59.5% de los encuestados reporta que no hay, y en áreas de juegos 57.1% opina en el mismo sentido.

Gráfica 84
CONDICIONES DE LAS ÁREAS RECREATIVAS Y DE ESPARCIMIENTO



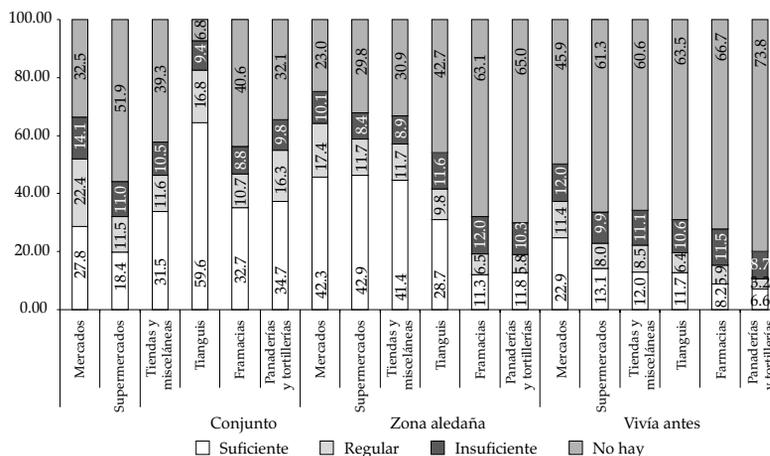
Fuente de los datos: Encuesta.

Sin embargo, existe una referencia: con la suficiencia de este equipamiento en la zona aledaña parece satisfacer las demandas de la población ya que –según la encuesta– en la vivienda anterior se registra un déficit generalizado de este rubro.

Percepción social de la suficiencia del equipamiento urbano: abasto, educación, salud

En la gráfica 91 se muestra que los tianguis, la figura más sencilla de abasto que no requiere de obra física o de un área destinada a tal fin, es el modelo de abasto que satisface directamente a los CH; en la zona aledaña se puede observar la presencia de supermercados y de mercados tradicionales; así como un déficit generalizado en la vivienda anterior.

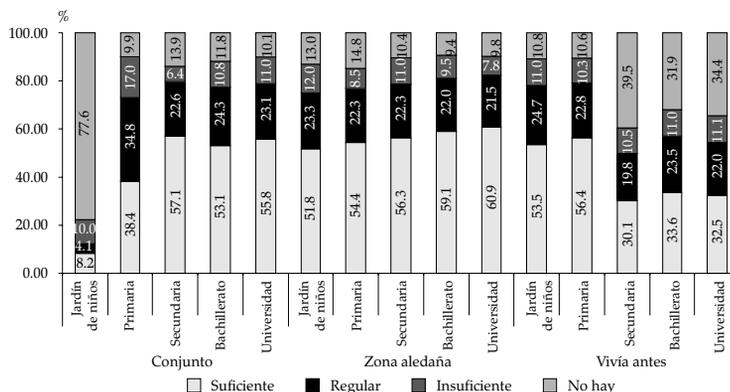
Gráfica 85
PERCEPCIÓN EN LA INSUFICIENCIA DE EQUIPAMIENTO Y SERVICIOS



Fuente de los datos: Encuesta.

En lo que se refiere al equipamiento educativo, se registra un déficit en jardín de niños y en secundarias en el CH, la educación media superior (preparatoria y universidad) reporta una extraña suficiencia al interior del CH y de la zona aledaña. Al parecer esta respuesta indica un desconocimiento de este equipamiento al ser familias jóvenes que aún no han necesitado satisfacer este rubro; el registro de la insuficiencia o caren-

Gráfica 86
PERCEPCIÓN DE LA INSUFICIENCIA DE EQUIPAMIENTO EDUCATIVO

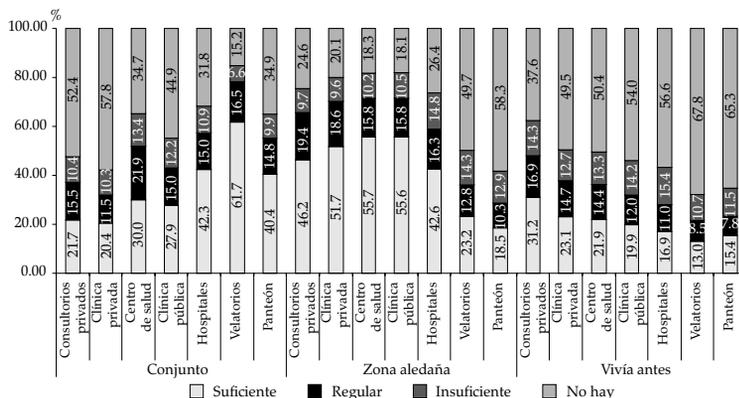


Fuente de los datos: Encuesta.

cia de jardín de niños demuestra la atención que se le ha dado por parte de la población a localizar dónde inscribir a los pequeños.

En materia de equipamiento de salud, la zona aledaña es la que satisface la demanda de este servicio reportándose una percepción de suficiencia en esta zona. Contrasta en este sentido la ausencia e insuficiencia de equipamiento de salud en la vivienda anterior y una extraña suficiencia en velatorios, panteones y hospitales al interior de los CH.

Gráfica 87
PERCEPCIÓN EN LA INSUFICIENCIA DE EQUIPAMIENTO EN SALUD



Fuente de los datos: Encuesta.

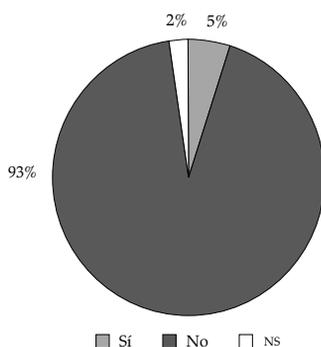
ORGANIZACIÓN VECINAL

Se considera como una organización vecinal al grupo de personas que viven en un mismo barrio y que mantienen vínculos de convivencia en función de la proximidad de sus casas, compartiendo por ello la misma problemática social y urbana.

En el caso de los desarrollos habitacionales, la convivencia y vecindad van implícitas en un marco legal de actuación. Estos territorios son considerados “condominios” por lo que están sujetos a leyes y reglamentos (dependiendo de la entidad federativa y municipio donde se localicen) y por lo tanto, los vecinos tienen obligaciones extras, además de las de un simple ciudadano del territorio nacional.

En México no existe legislación federal en relación con la propiedad condominal, pero diversos estados cuentan con esta ley y su reglamento correspondiente. Se reporta un rezago jurídico al respecto en 13 entidades federativas pues carecen de tal legislación.²² En este sentido, sólo el 18.85% de los habitantes se encuentran en un marco de indefinición jurídica, el resto (81.15%) cuentan con obligaciones y derechos condominales, aunque el reflejo de esta condición sea de una total indiferencia al respecto.

Gráfica 88
PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES SOCIALES



Fuente de los datos: Encuesta.

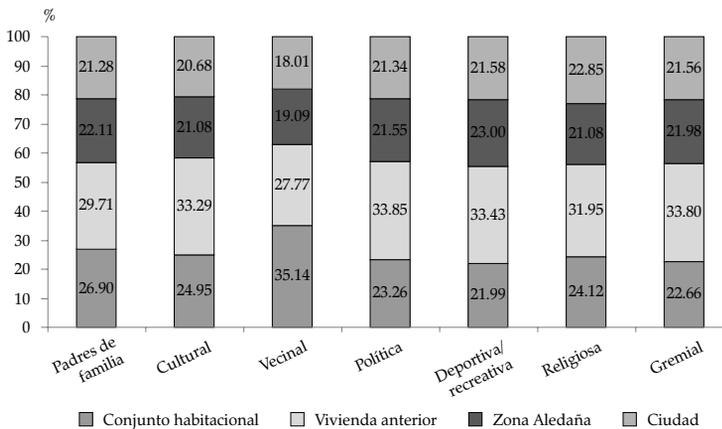
²²Conafovi, Código de Edificación de Vivienda, Tabla Legislación Estatal, pág. 42, reporta sin Ley de propiedad condominal a los siguientes estados: BCS, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.

Tan sólo el 5% de los encuestados participa en algún tipo de organización social y de este escueto porcentaje, la mayoría apunta directamente a la obligada y tradicionalmente conocida “Sociedad de padres de familia”.

Con el objetivo de identificar la tendencia o indicios de algún tipo de organización vecinal en los desarrollos habitacionales, el reporte da como resultado una muy baja actividad organizativa “espontánea” relacionada con actividades festivas, religiosas o de mantenimiento del conjunto habitacional, por lo que la respuesta predominante fue que nunca se organizan (70%).

Las fiestas y la limpieza de las áreas comunes reporta una positiva tendencia ya que “algunas veces” se registra este tipo de actividad.

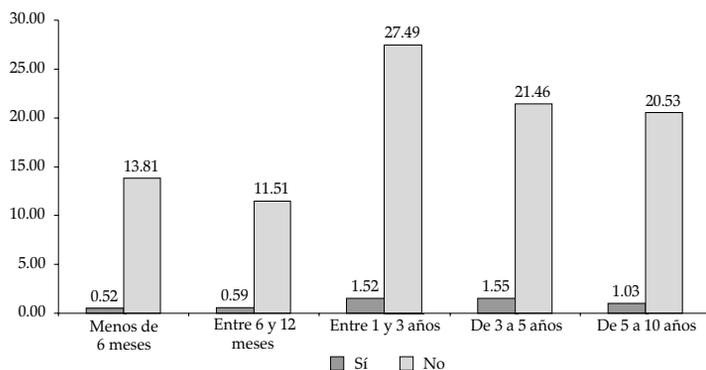
Gráfica 89
TIPOS DE ORGANIZACIONES IDENTIFICADAS



Fuente de los datos: Encuesta.

Tampoco existe una tendencia de participación pues en el cruce de participación vecinal con el tiempo de vivir en el conjunto habitacional el resultado confirma una absoluta apatía al respecto.

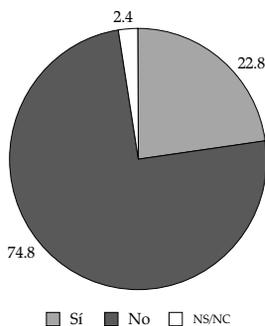
Gráfica 90
 PARTICIPACIÓN DE ALGÚN MIEMBRO DE LA FAMILIA
 EN ALGUNA ORGANIZACIÓN VECINAL EN RELACIÓN
 CON TIEMPO DE VIVIR EN EL CONJUNTO HABITACIONAL



Fuente de los datos: Encuesta.

Lo grave de esta situación es la cancelación de la capacidad –como vecinos– de transformar sus entornos y a través de acciones locales recuperar el sentido de comunidad y vecindad, ya que una de las acciones positivas de la organización comunitaria es la capacidad de encarar conflictos comunes y revertir o mitigar procesos de deterioro en la habitabilidad de los conjuntos habitacionales.

Gráfica 91
 PRESENCIA DE ORGANIZACIÓN ENCARGADA DE LA ADMINISTRACIÓN
 Y MANTENIMIENTO DEL CONJUNTO HABITACIONAL

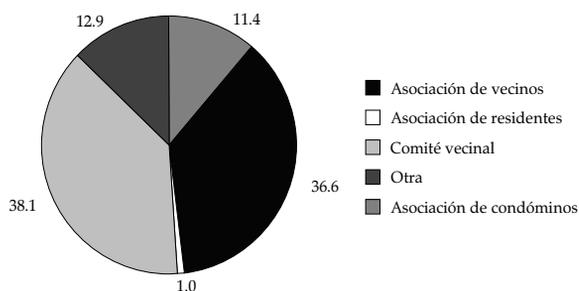


Fuente de los datos: Encuesta.

Una situación preocupante es que el 74% de los registros reportan ausencia de alguna organización vecinal que se encargue de la administración o el mantenimiento de los desarrollos. En este sentido, la ilegalidad de esta situación pone en riesgo potencial de incremento del deterioro a los conjuntos habitacionales.

Los conjuntos habitacionales que cuentan con una figura vecinal administrativa reportan como más frecuente la Asociación de Vecinos y el Comité Vecinal.

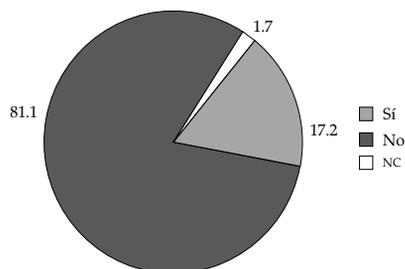
Gráfica 92
TIPO DE ORGANIZACIÓN ENCARGADA DE LA ADMINISTRACIÓN
Y MANTENIMIENTO DEL CONJUNTO HABITACIONAL



Fuente de los datos: Encuesta.

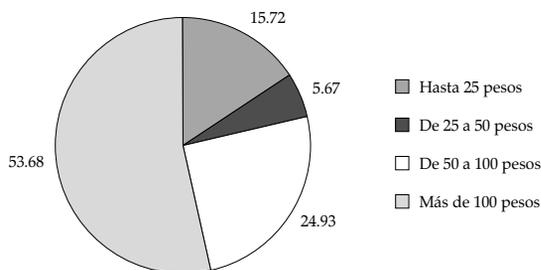
Ocho de cada 10 familias no paga mantenimiento, y poco más de la mitad de los que llegan a pagar alguna cantidad, aportan más de \$100 mensuales.

Gráfica 93
PAGO DE MANTENIMIENTO



Fuente de los datos: Encuesta.

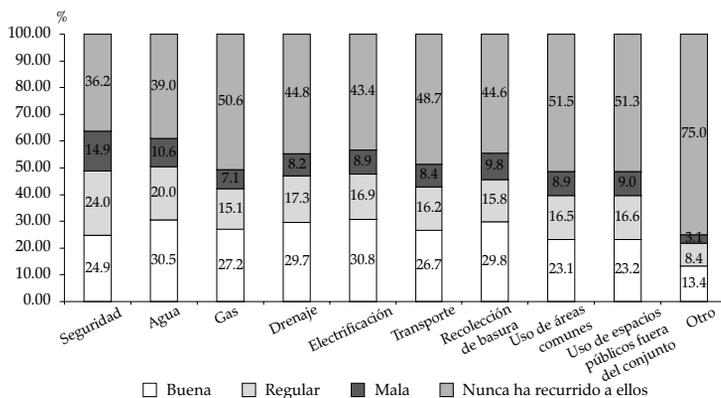
Gráfica 94
MONTO DEL PAGO DE MANTENIMIENTO



Fuente de los datos: Encuesta.

Ante el panorama antes descrito, existe poca interacción para gestionar la solución de conflictos relacionados con diversas problemáticas urbanas y de seguridad. Los comités vecinales tienen poca o nula representatividad en estas situaciones; y los funcionarios públicos son calificados con una actuación de regular a mala.

Gráfica 95
PERCEPCIÓN DE ATENCIÓN POR PARTE DE LOS FUNCIONARIOS

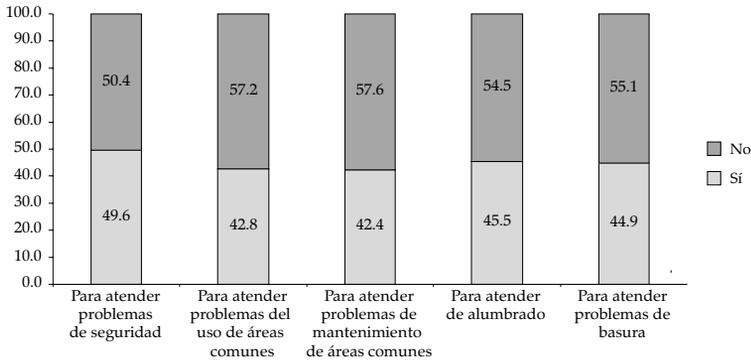


Fuente de los datos: Encuesta.

Un claro potencial de organización vecinal son los problemas relacionados con servicios y seguridad. La percepción de la gente es que existe disposición en casi la mitad de los encuestados para intentar organizarse y resolver conflictos.

Gráfica 96

DISPOSICIÓN DE ORGANIZACIÓN EN LOS CONJUNTOS



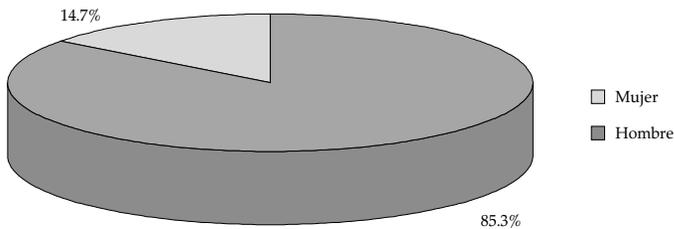
Fuente de los datos: Encuesta.

JEFAS DE FAMILIA EN LA MUESTRA

En la muestra se reporta que el 14.7% de los hogares están a cargo de jefas de familia. Este porcentaje es ligeramente menor al reportado en la muestra nacional elaborado por Conapo²³ donde indica que el 17% de los hogares con hijos menores de 15 años están a cargo de una mujer.

Gráfica 97

GÉNERO DEL JEFE DE FAMILIA

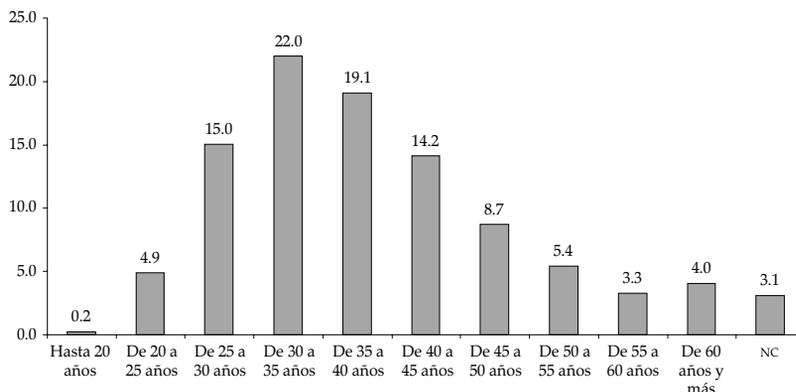


Fuente de los datos: Encuesta.

²³Estimaciones de Conapo con base en las Proyecciones de hogares y viviendas en México, 2000-2030. En el Foro sobre Paternidad responsable y Familia, organizado por la Comisión Especial de la Niñez, Adolescencia y Familia, de la Cámara de Diputados en el 2005, la lic. Elena Zúñiga presentó la ponencia: Cambios en el perfil de los hogares mexicanos, donde se desarrolla dicho dato. La página de internet donde se puede consultar es: www.conapo.gob.mx/prensa/2005/Diputados/marzo05.ppt

Son mujeres de entre 30 y 35 años, empleadas que perciben –el 65% de ellas– un salario mínimo de ingreso mensual y que tienen a su cargo tres dependientes económicos. Su nivel de escolaridad está en el rango de bachillerato y licenciatura.

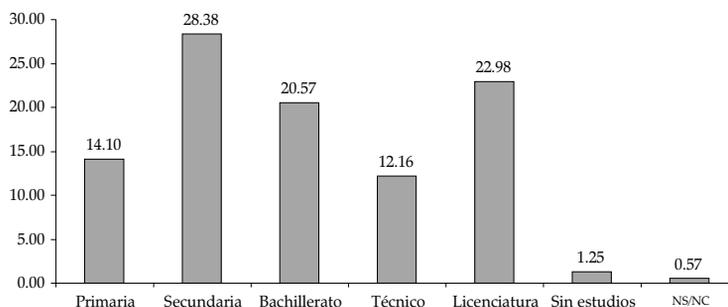
Gráfica 98
EDAD DE LA JEFA DE FAMILIA



Fuente de los datos: Encuesta.

Estas mujeres son empleadas en el 56% de los casos y presentan un nivel alto de estudios profesionales.

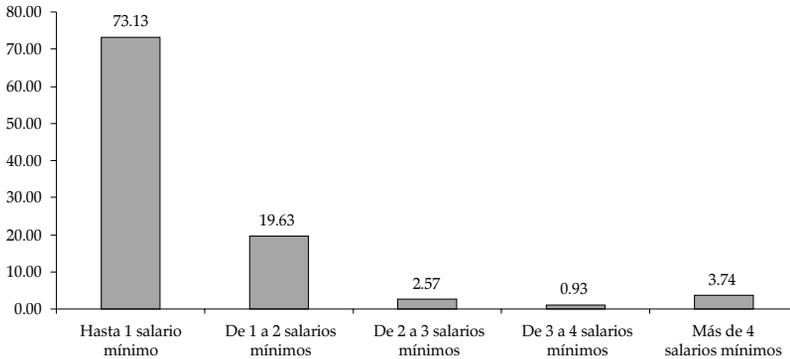
Gráfica 99
NIVEL DE ESCOLARIDAD DE LA JEFA DE FAMILIA



Fuente de los datos: Encuesta.

A pesar de presentar un nivel educativo calificado, el ingreso que se reporta es mayoritariamente de un salario mínimo, del que dependen tres personas ya que el núcleo familiar está compuesto por cuatro personas.

Gráfica 100
INGRESO DE LAS JEFAS DE FAMILIA



Fuente de los datos: Encuesta.

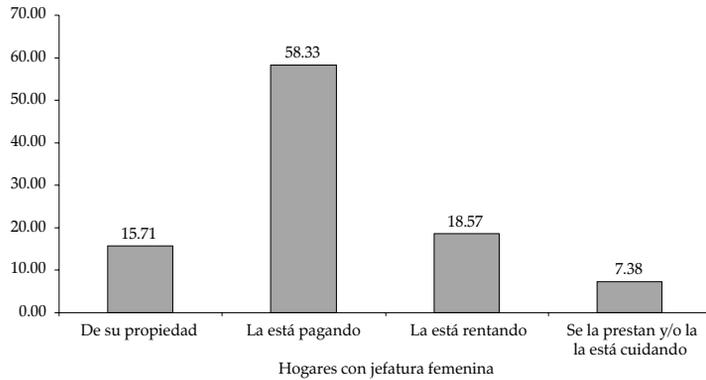
La dinámica de la triple jornada cuenta con poco equipamiento de apoyo ya que el cuidado de los hijos menores de edad –cuando la madre sale a trabajar– registra una baja incidencia en el uso de guarderías o estancias infantiles. Es entre los hermanos que se cuidan mientras la madre sale a trabajar.

A pesar de que el porcentaje más representativo (26.90%) indica que en los hogares de jefas de familia no hay niños esto no significa que no haya menores de edad a cargo de la familia. La explicación de esta ausencia de niños responde a la edad promedio de las jefas de familia (30-35 años) que las coloca como madres de hijos adolescentes.

Situación de propiedad de la vivienda actual

El 58% de los hogares femeninos están en proceso de pago. Es un poco más elevado el nivel de propiedad total en relación con la muestra, ya que en el total indica que es el 12% de los hogares los que ya están pagados contra el 15% de los hogares femeninos.

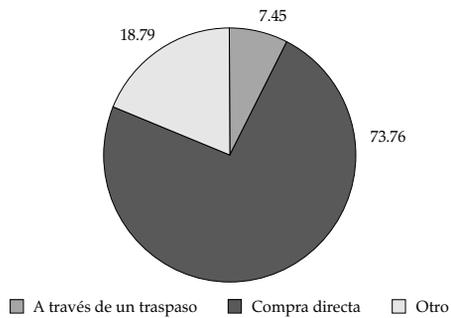
Gráfica 101
SITUACIÓN EN LA VIVIENDA ACTUAL/HOGARES
CON JEFA DE FAMILIA



Fuente de los datos: Encuesta.

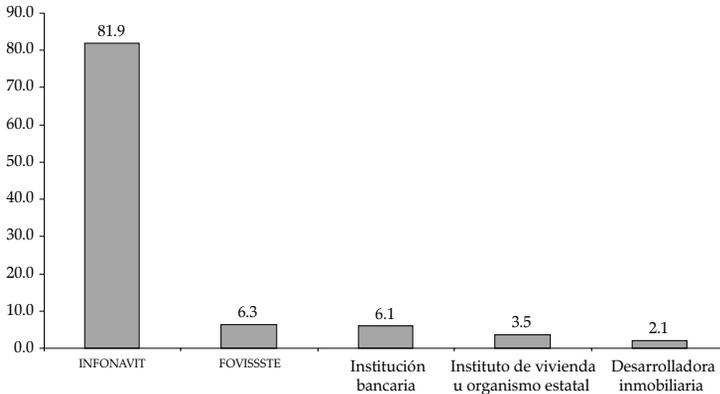
La vivienda fue adquirida por medio del Infonavit a través de la compra directa.

Gráfica 102
CÓMO ADQUIRIÓ LA VIVIENDA ACTUAL
CUANDO EL JEFE DE FAMILIA ES MUJER



Fuente de los datos: Encuesta.

Gráfica 103
 INSTITUCIÓN QUE OTORGÓ EL CRÉDITO DE LA VIVIENDA ACTUAL

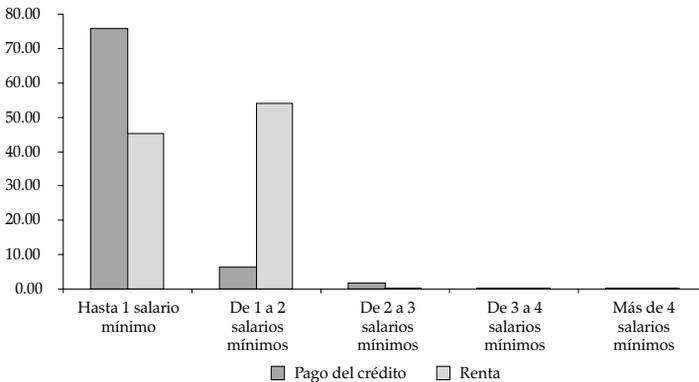


Fuente de los datos: Encuesta.

Cabe destacar el repunte en la asignación de créditos de los organismos estatales de vivienda así como de los desarrolladores particulares a este grupo de la población.

En el caso de mujeres jefas de familia, la erogación por el pago del crédito o por el pago de la renta es entre uno hasta dos salarios mínimos. Esta situación provoca un déficit mayor que en los hogares de la muestra.

Gráfica 104
 COMPARATIVA: PAGO DE CRÉDITO Y RENTA PARA LA VIVIENDA ACTUAL



Fuente de los datos: Encuesta.

Lineamientos de política pública para regular la expansión urbana y propiciar la producción de vivienda de calidad para la población demandante



Este punto aborda los aspectos propositivos respecto de las políticas públicas que resulten recomendables a la luz de los hallazgos logrados por el estudio y conforme a las apreciaciones del grupo encargado de la realización del mismo por parte de la UAM-PUEM.²⁴

Para la integración de estos aspectos pareció conveniente enfatizar las acciones y recomendaciones para implantar políticas públicas que tengan efectos correctivos de larga duración, aun cuando no sean efectivos en el corto plazo, y plantear de forma complementaria recomendaciones enfocadas a mecanismos y acciones correctivas de corto plazo que permitan incidir sobre los problemas percibidos por los habitantes de los conjuntos y encauzar el aprovechamiento del suelo adquirido como reserva territorial por las grandes promotoras de la vivienda, de acuerdo con los objetivos y estándares que fije la Sedesol como responsable de la política de desarrollo urbano en el país, y en su caso se incentive su utilización en la medida que cumplan con dichos objetivos.

En complemento a lo anterior se destaca que no obstante la magnitud y complejidad del fenómeno que se enfrenta, y el grado de dificultad que demanda su reorientación, se trata de abordar las recomendaciones de política de la manera más extensa y comprehensiva posible respecto de la problemática.

Se presenta primeramente un marco sintético del entorno en el que se ubica la problemática detectada por el estudio y un análisis del ámbito

²⁴ En los términos de referencia convenidos para la realización del estudio, dicho alcance se refirió de la forma siguiente: “Diseñar lineamientos de política para regular la expansión urbana y apoyar las acciones para el desarrollo urbano de las autoridades estatales y municipales dirigidas a garantizar la oferta de suelo, infraestructura, equipamiento y de vivienda de calidad a la población. Estos comprenderán los correspondientes instrumentos y bases institucionales que los hagan operativos.”

institucional que se estima caracteriza el instrumental que en materia de desarrollo urbano define las capacidades de la acción pública.²⁵

CONSIDERACIONES GENERALES

Problemáticas generadas por el modo reciente de producción de la vivienda

Se abordan los hallazgos primordiales del estudio a efecto de ubicar mejor los objetivos y la aplicabilidad de los lineamientos de política pública que se proponen para la atención del fenómeno observado y para el cual se busca integrar correctivos efectivos.

- El muy acelerado crecimiento de la oferta de crédito hipotecario en respuesta a la prioridad otorgada a la vivienda, ha resultado en un sustancial incremento de su producción y factor de crecimiento y cambio en las diversas ciudades del país.
- El incremento de la actividad promotora de vivienda ha propiciado la modificación sustancial de su forma de producción e incidido en todos los ámbitos asociados, entre otros:
 - En la estructura de las empresas promotoras que han requerido en muchos casos tornarse en públicas para hacer frente a los requerimientos de capital y financiamiento del incrementado volumen de su actividad;²⁶
 - En sus modos de producción, que han favorecido la producción masiva –basada, en la repetición ilimitada de prototipos iguales

²⁵Se destaca que esta referencia simplifica una serie de elementos de información y de análisis cubiertos por el estudio a efecto de facilitar la integración de recomendaciones cuya efectividad depende de la mejor comprensión de los fenómenos subyacentes que los provocan; lo cual se señala con la inquietud de aprovechar la riqueza del estudio que brinda información de relevancia para su explotación directa o por estudios posteriores.

²⁶Una vez en esa condición de empresa con tenencia accionaria pública, la dinámica de las “corporaciones” se ve presionada a un crecimiento constante para mantener las expectativas de retorno propias del sector inversionista; ello impone una dinámica propia y posiblemente ajena a las prioridades “oficiales” sobre la vivienda, que se constituye en factor de gestión ante las autoridades para mantener la expansión constante del sector de actividad, no obstante que de agotarse éste, las empresas simplemente trasladarían sus capacidades a mercados distintos que en su momento fueran más productivos.

en intervenciones de gran escala— que en principio suponen la oportunidad de abatir los costos de las obras.²⁷

—En la búsqueda del suelo más barato, lo que ha propiciado que sistemáticamente se produzcan los desarrollos habitacionales en zonas más lejanas de las áreas de las ciudades que cuentan ya con servicios.²⁸

- El esfuerzo por reducir el costo final de las viviendas a través de la utilización de predios distantes de la ciudad, y haciendo más eficientes los métodos constructivos ha permitido maximizar la utilidad de las empresas a la vez que cubrir los umbrales de precio que para asegurar la accesibilidad a las viviendas imponen las instituciones financiadoras. El precio menor a pagar por el suelo se asocia más con el uso agrícola que con el urbano, así como con la expectativa de que las obras de infraestructura relevantes puedan ser trasladadas a las autoridades locales y se evite como parte de las inversiones propias del desarrollo el que sean cubiertas por la promotora.
- Así se han producido diversos conjuntos de vivienda en áreas lejanas a las zonas ya urbanizadas y servidas de las ciudades, que tienen múltiples carencias en servicios que repercuten negativamente en la calidad de vida de sus habitantes,²⁹ las cuales imponen significativas —y en muchos de los casos inalcanzables— presiones a los presupuestos de los gobiernos locales para realizar obras de infraestructura y para la prestación de servicios.³⁰

²⁷ Tal supuesto de abatimiento de costos por esta forma de producción no es necesariamente efectivo, salvo en vinculación con estructuras empresariales que así lo forcen. Se destaca el antecedente de “Renovación Habitacional Popular” que actuando en múltiples predios de menor dimensión en áreas urbanas por la circunstancia del sismo de 1985, logró la producción de la vivienda a su cargo a costos menores a los de la vivienda de producción tradicional de gran escala.

²⁸ Como se comenta más adelante, la propia intervención múltiple y a gran escala de las grandes promotoras con objeto de asegurar las “reservas territoriales” que le den “continuidad” a sus acciones, ha distorsionado los mercados generando un entorno aún más especulativo con incremento de los precios esperados por el suelo que se han tornado en contra de ellas mismas al hacerlo inaccesible como resultado de sus propias intervenciones.

²⁹ Destacan las altas frecuencias de las variables de la encuesta que señalan el incremento de los tiempos y costos destinados al transporte para acceder a la vivienda, en muchos de los casos agudizando la dependencia de la ciudad o de su anterior lugar de residencia.

³⁰ Sin embargo, en las entrevistas realizadas a funcionarios pareciera que no existe conciencia de parte de las autoridades locales sobre esta problemática “a futuro”, cuyos síntomas de conflicto empiezan a ser evidentes después de cierto plazo de ocupación de los conjuntos —se registran tres años como punto de inflexión de esta variable (véase anexo de frecuencias de las variables de los

- La escala de los conjuntos desarrollados es de tal magnitud que impone severas demandas sobre los servicios de las localidades en cuyo entorno se ubican, la atención de las cuales resultan en muchos de los casos físicamente inalcanzables dada la desproporción de la población del conjunto respecto de la propia localidad. Por otra parte la utilización sucesiva de porciones del mismo predio propiedad del promotor o la ubicación contigua de conjuntos de promotores distintos genera una acumulación de población cuyos requerimientos en materia de infraestructura y equipamiento agregados no están contemplados por ninguna de las etapas o promotores.³¹
- El componente especulativo del mercado de suelo se ha visto acrecentado por la acción –de gran volumen– de las propias promotoras de vivienda, y por el número de casos en los que las autorizaciones de “cambio de uso del suelo” para pasar de no urbano a urbano se obtienen sin cubrir el necesario antecedente de la preexistencia del plan de desarrollo urbano, y en su caso la constitución de provisiones previstas por la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH),³² como mecanismo necesario para la fundación de nuevos centros de población.³³ Dicho fenómeno está ya resultando en una dificultad aún mayor de obtención de suelo a los precios requeridos por las propias promotoras de la vivienda.
- Hay evidencias técnicas (datos en “fichas” de campo) y percepciones sociales (opiniones directas de los pobladores de los conjuntos

cuestionarios de la encuesta). No se cuenta con información que permita identificar si ello corresponde con un fenómeno de real desconocimiento, o de un desinterés derivado del corto periodo de responsabilidad de las autoridades municipales; tampoco se puede demostrar la existencia de prácticas corruptas en la autorización de los conjuntos, a pesar de su muy evidente presencia.

³¹ Esto ocurre generalmente cuando no se cuenta con un plan de desarrollo urbano que contemple la totalidad de la ciudad y los requerimientos de infraestructura y equipamiento a futuro, de tal forma que cada conjunto cumple con la normatividad correspondiente pero en ningún caso se consideran los requerimientos agregados.

³² Destaca el “vacío” existente al no considerar la concurrencia de los órdenes de gobierno municipal, estatal y federal en materia territorial que dispone la LGAH por la interpretación equivocada de que las competencias y atribuciones que el artículo 115 constitucional reconoce al orden de gobierno municipal implican su plena autonomía en la materia.

³³ La reglamentación correspondiente al concepto de “provisiones” previsto en la LGAH, está ausente en la legislación local y en la práctica se confunde la creación de reservas territoriales con la creación de provisiones de suelo, cuestión que debe corresponder a instancias distintas a las municipales y contar con procedimientos específicos.

a través de los cuestionarios) logradas por el estudio en cuanto al riesgo de que los conjuntos sufran deterioros importantes en el corto plazo dada la prácticamente nula participación colectiva para la administración y mantenimiento de los desarrollos y la desvinculación de las autoridades locales del mantenimiento de los conjuntos. En tales circunstancias se incrementan las posibilidades de que una vez que cese el interés de la promotora de mantener el “atractivo” del conjunto para cubrir el ciclo de su venta, este se deteriore rápidamente, acentuando con ello los problemas de calidad de vida y seguridad de sus habitantes, y las demandas de esas comunidades a las autoridades locales en búsqueda de correctivos.

Marco institucional general en torno a la problemática

A efecto de brindar un marco que permita una mejor comprensión y comunicación de los planteamientos que se recomiendan sobre las posibles líneas de política pública a seguir, se refieren a continuación en forma sintética las condiciones que se estima corresponden a las capacidades de la acción pública en materia de desarrollo urbano frente al fenómeno observado por el estudio y para el cual se busca integrar correctivos efectivos.

- La dinámica del ordenamiento territorial del país durante el prolongado proceso de crecimiento y concentración de la población urbana, ha confrontado múltiples problemas, entre los que destacan: la escasez crónica de recursos para la construcción oportuna de la infraestructura y para la provisión de los servicios públicos y privados requeridos por la población; la presencia de mercados de suelo altamente especulativos y con amplios componentes de ocupación irregular; así como la escasa coordinación entre autoridades tanto desde un punto de vista sectorial como entre los distintos órdenes de gobierno.³⁴

³⁴La prioridad dada a los programas habitacionales, así como la urgencia de la vivienda para atender necesidades inminentes y prioritarias de la población, ha derivado en fuertes presiones de cumplimiento de metas, que a su vez han hecho evidente la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión de las autoridades e instancias locales de supervisión y control. Ello aunado a la percepción

- La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH),³⁵ abrió oportunidades de mejora en el ámbito de la planeación territorial al reconocer la dimensión y complejidad de la problemática urbana y al establecer competencias federales para incidir (básicamente a través de la instancia responsable de la acción federal en la materia),³⁶ en la formulación de las políticas nacionales y en la orientación del proceso de urbanización, ampliando así las posibilidades y expectativas para su atención.
- No obstante, la efectividad de dichas disposiciones se ha visto comprometida tanto por la falta de vinculación de la entidad responsable en materia de ordenamiento territorial del gobierno federal, con las decisiones y el ejercicio presupuestales, así como por la inadecuada e insuficiente interpretación de las modificaciones al artículo 115 constitucional que al precisar las competencias de los municipios respecto del territorio de sus respectivas jurisdicciones, se les ha visto equivocadamente como disposiciones limitativas que deslindan a la federación de responsabilidades específicas respecto de dicho ámbito territorial.³⁷
- De manera complementaria, se aprecia que a pesar de que las disposiciones constitucionales establecen la capacidad del Estado para imponer modalidades a la propiedad,³⁸ las leyes específicas en mate-

de que la vivienda es un tema básicamente financiero, ha conformado un panorama de virtual aislamiento y autorregulación. Ejemplo de esto lo constituye el documento de la Conavi, "Hacia un Código de Edificación de Vivienda", mayo del 2005, en el que si bien se plantean los requerimientos de responder a los ordenamientos específicos de construcción de las localidades, se proponen principios sobre el "Fraccionamiento Integralmente Planeado" sin la concurrencia para ello de la autoridad –también federal– responsable del ordenamiento territorial. Una situación análoga se da con el documento "Criterios e Indicadores para Desarrollos Habitacionales Sustentables", febrero 2008, en el cual se reproducen normas existentes pero no se observa la concurrencia de la autoridad responsable del gobierno federal en materia ambiental.

³⁵La Ley General de Asentamientos Humanos fue promulgada en el año 1976 y una nueva versión de ella fue emitida en 1993.

³⁶En su origen la SAHOP, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, hoy Sedesol, Secretaría de Desarrollo Social.

³⁷Las disposiciones de la LGAH determinan la necesidad de la concurrencia de las autoridades del orden federal, estatal y municipal para la atención adecuada del ordenamiento territorial. Las modificaciones que han actualizado el artículo 115 constitucional precisan las competencias del orden municipal y no deslindan a la federación de sus responsabilidades y atribuciones en la materia; véase Nota Jurídica.

³⁸Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ria de propiedad otorgan prioridad al interés privado sobre el interés social y público en tanto se asocien con la propiedad inmobiliaria, lo cual deriva a su vez en condicionantes a la acción de la autoridad sobre el territorio, sea ésta del orden municipal, estatal o federal.

- La relevancia que han cobrado los programas para la atención de la demanda de vivienda de la población en el periodo reciente,³⁹ ha resultado en una amplísima demanda de suelo “urbano” con infraestructura y servicios que ha rebasado la capacidad de los mercados y de las autoridades de las diversas ciudades para proveerlo. Ante tal prioridad y a efecto de maximizar las capacidades de solución, se ha otorgado una autonomía al organismo responsable de la conducción de la política de vivienda lo que ha acentuado las limitaciones de la coordinación intersectorial.⁴⁰ A ello se suma la persistencia en considerar que el problema de la vivienda es de índole neta y casi exclusivamente financiero.

PLANTEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEL MARCO INSTRUMENTAL

*Ámbito general sugerido para la formulación
de las políticas públicas*

Para la estructuración de políticas públicas que permitan incidir con mayor eficacia en la prevención de los problemas detectados, destaca la necesidad de lograr una vinculación más estrecha entre el desarrollo de la vivienda y la observancia de los criterios y estrategias del ordenamiento territorial, así como respecto de la oportuna habilitación del suelo urbano en el que se asentará dicha vivienda, o en su caso el aprovecha-

³⁹Destacan las significativas reformas llevadas a cabo al sistema financiero del país durante la administración del presidente Salinas en el ámbito de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, el gran impulso dado a los programas de vivienda durante las administraciones de los presidentes Zedillo y Fox, y al continuado respaldo que la administración del presidente Calderón brinda a dichos programas.

⁴⁰En su origen las responsabilidades del desarrollo urbano y la vivienda se ubicaban en la misma instancia (secretaría de Estado federal), lo cual es congruente con la práctica más común en países desarrollados.

miento del suelo servido no usado o subutilizado en las áreas urbanas consolidadas.

En forma general por ser el aspecto territorial un ámbito de competencia en el cual concurren los tres órdenes de gobierno,⁴¹ se contemplan para la acción federal prioritariamente instrumentos de índole indirecta que, además de complementar y precisar sus propios criterios de actuación, puedan tener impacto sobre las decisiones e intervenciones de los gobiernos estatales y municipales respecto del territorio.

- Aspectos que corresponde normar o determinar en forma directa al gobierno Federal y que sean a la vez condicionantes de la acción local vinculada con las determinaciones relativas al territorio.
- Aspectos que inciden sobre las capacidades de utilizar recursos federales en materia de infraestructura y sobre posibles aportaciones federales o estatales a los presupuestos locales.
- Aspectos que implican gravámenes a los agentes que presionan los mercados zonales de suelo, de manera que mitiguen las capacidades especulativas de dichos agentes sin distorsionar el comportamiento general de dichos mercados.
- E incluso aspectos que, con base en las distorsiones por el riesgo que se corre al tener garantías hipotecarias en desarrollos con servicios y equipamientos insuficientes, permiten variar las condiciones financieras —especialmente de aforo y tasa—⁴² de los créditos con los que actúa el sector promotor de la vivienda, sea para construir o para colocar sus productos.

⁴¹ Conforme a lo que señala por una parte el artículo 115 constitucional y por la otra la Ley General de Asentamientos Humanos.

⁴² Siendo el “aforo” la proporción que guarda el crédito respecto de la inversión total, o del precio de la vivienda en el caso particular de un crédito hipotecario, y la “tasa” el interés que dichos recursos de crédito generan, típicamente determinado en forma anual y pagado en exhibiciones mensuales. Un aforo “menor” reduce de manera directa el riesgo crediticio al quedar garantizado en una proporción mayor con el valor del bien; por la variable de la tasa se busca compensar un incremento del riesgo mediante la generación de mayores flujos vía una tasa de interés mayor para que en forma agregada una cartera crediticia cuente con excedentes suficientes para compensar la falta de retornos de la porción de los créditos que ante un riesgo mayor no tengan un repago regular o completo.

Conforme a ello se contemplan tres ámbitos prioritarios para la consideración de las políticas públicas:

1. Con incidencia en la coordinación interinstitucional.
2. Con incidencia en el comportamiento de mercados.
3. Con capacidades de inducción de conductas.

Respecto de los instrumentos se visualizan cuatro tipos generales con base en los cuales estructurar las recomendaciones de actuación:

- a) Instrumentos en el ámbito normativo de la planeación.
- b) Instrumentos en el ámbito fiscal.
- c) Instrumentos en el ámbito financiero.
- d) Instrumentos de participación directa, tanto pública como social y privada.

Conforme a dicho marco se estructuran las propuestas que se refieren a continuación, las cuales tratan de lograr un esquema de actuación suficientemente amplio para incidir en esta problemática de enormes repercusiones y complejidad, no obstante que ello supone también un alto grado de dificultad para la gestación de los instrumentos recomendados dada su envergadura y efectos, así como para asegurar su adecuada y eficaz aplicación, teniendo en cuenta su indispensable relación y complementariedad.

Esquema de política pública e instrumental considerado

Para estructurar las recomendaciones de política pública se abordan por separado los aspectos de mayor envergadura orientados a los procesos más relevantes como causales de dicha problemática, y aquellos que constituyen recomendaciones sobre mecanismos de menor rango pero que pueden incidir de manera significativa sobre las formas de vincular a la vivienda que se produce de manera intensiva con las ciudades.

Los dos grandes apartados de este punto son:

- Políticas orientadas a mejorar la vinculación de los desarrollos habitacionales con la ciudad.
- Políticas y programas orientados a lograr mayores oportunidades para el desarrollo de la vivienda en zonas mejor vinculadas con las áreas urbanas existentes.

Políticas para mejorar la vinculación de los desarrollos habitacionales con la ciudad

Se señalan las recomendaciones sobre políticas públicas, usando la tipología de instrumentos considerados. Se refiere el esquema general de cada instrumento y con mayor detalle las características y contexto de su posible utilización, así como las oportunidades y limitaciones que se visualizan para su aplicación.

A. Instrumentos en el ámbito normativo de la planeación

POLÍTICAS PÚBLICAS SEGÚN SU ÁMBITO DE INCIDENCIA			
	I. Coordinación Interinstitucional	II. Comportamiento de mercado	III. Definición
I. Instrumento en el ámbito normativo de la planeación			
I.1 Desarrollo e implementación del cuerpo normativo para la determinación de la habitabilidad y sustentabilidad de nuevas áreas con uso urbano y desarrollo de vivienda	○	○	○
I.2 Certificación del cumplimiento de las normas de habitabilidad y sustentabilidad	○	○	○

Se consideran dos tipos de instrumentos en este ámbito:

A-1 “Normas para la determinación de la habitabilidad y sustentabilidad ambiental de nuevas áreas”

Se orientan a establecer condiciones para el proceso de autorización del cambio de uso de no urbano a urbano por parte de las autoridades locales; en forma complementaria para la autorización específica de los desarrollos inmobiliarios (incluyendo destacadamente los de vivienda) que se ubiquen en zonas no inmersas en el área urbana continua de la ciudad o que correspondan con zonas en las que se haya efectuado tal cambio de uso de suelo mediante una autorización administrativa específica (sea por la vía de una gestión zonal general –plan de desarrollo urbano– o puntual para la ejecución de un conjunto en específico).

- Para determinar la “habitabilidad” la norma deberá establecer la infraestructura y los niveles de servicio con que deba contar el área por desarrollar, para calificarla como suficiente atendiendo a los usos finales a los que se destinará; deberá incluir también indicaciones respecto a la distancia máxima que puede tener respecto de los límites de la zona urbana existente, y en su caso *la forma de compensar dicha distancia y la relación funcional que debe guardar con la ciudad a la cual se vincula*. La determinación deberá ser específica respecto de: a) los elementos de la infraestructura y los servicios que deben estar instalados y operantes de manera previa a la autorización de cambio de uso; b) aquellos que sean condición para que dicho cambio se perfeccione; c) así como aquellos que deban ser introducidos al momento de la ejecución del desarrollo y que serán condición obligada para el otorgamiento del permiso correspondiente.
- La norma debe establecer una proporción límite de superficie del conjunto en relación con la superficie comprendida por el plan de desarrollo urbano de la ciudad,⁴³ una distancia máxima sobre las colindancias para conexión con el entorno, aun en el caso de no tener áreas urbanas vecinas y una distancia máxima de recorrido al interior del conjunto para llegar a un acceso.

Para determinar la “sustentabilidad ambiental” la norma establecerá las condiciones de protección al ambiente que correspondan tanto para establecer lineamientos y límites a la construcción como para indicar los requerimientos específicos que deberán cumplir los desarrollos en materias como el ahorro energético, la captación, conducción, tratamiento y reutilización del agua, los materiales de las construcciones y otros aspectos relevantes.⁴⁴

⁴³Se recomienda considerar un doble indicador al respecto, por una parte una proporción respecto del área total que ocupa el “Área Urbana” actual de la ciudad conforme a los planes correspondientes –por ejemplo no más de 15% de dicha área–, y por la otra un valor absoluto –por ejemplo no más de 150 ha–, sujetando a un trámite especial a los casos que no se ciñan a dichos parámetros; para tales casos se recomienda requerir el dictamen de la Sedesol como responsable federal del ordenamiento territorial.

⁴⁴No se plantea que la Sedesol asuma atribuciones de otras áreas de la administración federal, sino que vincule el amplio desarrollo normativo que el país ha logrado en materia ambiental, con disposiciones que específicamente atiendan a la ocupación del territorio en términos urbanos. Ade-

- El cumplimiento de este cuerpo de normas estará sujeto a verificación por parte de la instancia federal correspondiente⁴⁵ y será requisito para que ciertas acciones, también del orden federal, puedan llevarse a cabo.

Hay que destacar que dicha tarea de “verificación” no se plantea para ser ejercida como parte de los trámites a cargo de las autoridades locales ya que ello pondría a la instancia federal en una situación de subordinación frente a las locales que cuentan con la atribución directa para otorgar las autorizaciones y permisos finales correspondientes. Se busca empero que a través del proceso de “certificación” que se comenta adelante, se pueda dar el cumplimiento de dichas normas como un “incentivo” para las autoridades locales al ser condición para la obtención de resoluciones federales en aspectos tales como la conexión de los servicios de energía eléctrica o de agua, e incluso incidir en las condiciones de los créditos asociados con la realización de las obras y para la adquisición de las viviendas (los puntos siguientes sobre los instrumentos explorados y recomendados se apoyarían en este instrumento base).

A-2 “Certificación del Cumplimiento de las Normas de Habitabilidad y Sustentabilidad ambiental”

La utilización del esquema de “Certificación” tiene múltiples antecedentes y su creciente utilización sugiere que es un mecanismo efectivo

más de la inclusión de la Semarnat en tal esquema, se destaca la amplitud de asuntos de atención al ambiente que contiene el documento publicado por la Conavi sobre esta temática, *Criterios e indicadores para desarrollos habitacionales sustentables*, febrero de 2008.

⁴⁵Dados los ámbitos de competencia se considera que ello debe asociarse con una instancia vinculada con la Sedesol, recomendando que se asegure la capacidad de respuesta de la entidad encargada de esta responsabilidad para que sea realmente operante; se sugiere que no sea un área interna de la dependencia la que se encargue de ello sino un cuerpo profesional colegiado, externo “facultado” y “con responsabilidades definidas” mediante determinaciones legales específicas. Se sugiere usar un esquema del tipo utilizado para la valuación de la vivienda que recibirá crédito hipotecario –que ha derivado en la conformación de una fuerza empresarial de envergadura y operante, como las “Unidades de valuación”–, creando una capacidad de trabajo profesional responsable de llevar a cabo la “verificación” señalada, con especialización en aspectos urbanos y no sólo sobre las características propias de las viviendas. Al igual que para las unidades de valuación, es recomendable que dicha responsabilidad y la fuerza de trabajo independiente cuente con el reconocimiento y supervisión de autoridades corresponsables, como (Conavi), las responsables de los bienes nacionales (INDAABIN) y las responsables de la aplicación de los apoyos federales (SHCP); con un esquema ampliado al “conjunto” y por tanto a la infraestructura, será recomendable considerar a su vez a la SCT.

para que se cumplan estándares, objetivos, o algún tipo de parámetro predeterminado.⁴⁶

Cuenta con la ventaja adicional, de que se aplica a solicitud de la parte interesada en función de algún tipo de beneficio posterior y no en base en una supuesta obligatoriedad sobre el cumplimiento de alguna norma o procedimiento previamente establecido, característica esta última que se estima de especial relevancia en el contexto aquí referido en el que la instancia promotora del “estándar” buscado (Sedesol), no tiene la competencia para aplicar de manera directa las resoluciones asociadas con permisos y licencias, y debe en cambio imponer normas de índole más general que condicionen a las autoridades locales, especialmente aquellas del orden municipal, sobre el manejo de sus respectivos territorios.⁴⁷

Conforme a ello se visualiza

- La conveniencia de estructurar un mecanismo que determine las características de contenido y procedimiento para la “certificación” del cumplimiento de las “Normas para la determinación de la habitabilidad y sustentabilidad ambiental de nuevas áreas con uso urbano y desarrollo de vivienda”, el cual sería aplicable en dos modalidades y momentos:

⁴⁶En su forma genérica el esquema de “certificación” se ha utilizado para confirmar la competencia profesional de las personas en áreas determinadas de especialización; ello da certeza tanto al profesional evaluado ya que se le aplica un método de “medición”/“evaluación” homogéneo y predeterminado, como al “usuario” ya que con ello cuenta con la certeza sobre la capacidad profesional especializada de dicha persona.

Hay que destacar su uso en el ámbito del mejoramiento ambiental, en donde la “certificación” del cumplimiento de normas establecidas –como la de “Edificio Verde”– abre la puerta a la obtención de los beneficios económicos de los programas internacionales de aliento e incentivo al cuidado del entorno, o por lo menos prestigia a la institución cuyos inmuebles logran tal categoría (caso HSBC con su edificio sede en el D.F.). Para su aplicación dicho programa cuenta a su vez con un grupo de profesionales autónomos “certificados” en cuanto a su capacidad de manejar todas las normas y procedimientos inherentes, quienes a su vez son los encargados de “certificar” los inmuebles sobre el cumplimiento de las normas del programa.

Para que dicho esquema pueda funcionar, el beneficio profesional y económico para el “certificador” de ejercer esa acción de manera profesional y adecuadamente, debe ser mayor que el beneficio económico que pueda lograr por “violentar” su aplicación en favor de un “cliente” o caso específico. Por ello se estima conveniente que dicha acción profesional se visualice como una línea permanente de trabajo para los profesionales que se involucren, como ha sido el caso de las unidades de valuación que atienden las garantías hipotecarias de los créditos de vivienda.

⁴⁷Se reitera la correspondencia de las disposiciones tanto del artículo 115 constitucional como de la Ley General de Asentamientos Humanos que obligan a la concurrencia de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal en la materia.

- a) Sobre áreas que hayan obtenido el “cambio de uso” de no urbano (rural, agrícola, pecuario, etcétera), a urbano; instancia en la cual se ponderarían las características de los planteamientos que soportaron el cambio de uso autorizado, o aquellas específicas del Plan Maestro con el cual se busca ordenar el proceso de ejecución del desarrollo del área⁴⁸ (conforme a la LGAH no debiese existir otorgamiento de “cambios de uso del suelo” de no urbano a urbano sin la preexistencia de un plan de desarrollo urbano y las consecuentes provisiones que habiliten legalmente el suelo que se destinará a la fundación de un nuevo centro de población).
 - b) Para etapas de desarrollos específicos a llevar a cabo en las áreas que hayan obtenido autorizaciones previas de cambio de uso de no urbano a urbano.
- A efecto de lograr que dicha “certificación” sea considerada y respetada por las autoridades locales, y en su momento por los desarrolladores, es indispensable que tengan efectos/consecuencias reales, que sean prácticas y relevantes.

Conforme a ello se considera que en:

- La certificación sobre áreas que hayan obtenido el “cambio de uso” de no urbano (rural, agrícola, pecuario etc.) a urbano (referida en el punto “a” anterior), se establezca como un requisito para la obtención de infraestructura o servicios a cargo de instancias federales (como de energía eléctrica), o del orden estatal (como los relativos al suministro y/o disposición del agua); para la aplicación en su caso, de fondos federales en apoyo a entidades y municipios o programas puntuales.⁴⁹

⁴⁸El cuerpo de “Normas para la determinación de la habitabilidad y sustentabilidad ambiental de nuevas áreas con uso urbano y desarrollo de vivienda” debiese contemplar no sólo las características propias del desarrollo planteado en el área para la cual se vaya a autorizar el cambio de uso de suelo, sino también de manera prioritaria la interrelación que dicha zona a desarrollar tiene con la ciudad en términos funcionales y operativos para lograr su accesibilidad y la cobertura de todos los servicios y equipamientos que brinden los satisfactores “urbanos” requeridos para los habitantes, con niveles equivalentes a los prevalecientes en la ciudad con la que se tenga la mayor relación.

⁴⁹A este respecto, es oportuno y relevante buscar vincular este mecanismo con iniciativas como la del “Fondo para el desarrollo de infraestructura” o el “Fondo metropolitano” aprobados reciente-

- La certificación sobre etapas de desarrollos específicos en las áreas que hayan obtenido autorizaciones previas de cambio de uso de no urbano a urbano (referida en el punto *b* anterior), se establezca como requisito para la obtención de los servicios públicos ya señalados en el punto anterior, así como para la obtención del crédito hipotecario que permita la adquisición de las viviendas, y en su caso, la obtención del financiamiento al promotor para la realización del desarrollo. Para ambos casos se prevé la posibilidad de que los resultados de dicha certificación incidan a su vez en la determinación de las tasas aplicables a los créditos de que se trate (al promotor o hipotecario) en atención a las propias reglas del sector bancario y financiero que debe atender al “riesgo” de los créditos que otorga para asegurar la sanidad del sistema.

Contexto de posible utilización

Las competencias para establecer las modalidades y limitaciones a la propiedad y con ellas las condiciones de uso del territorio, implican como ya se ha dicho, la concurrencia de los distintos órdenes de gobierno. La instancia más inmediata, responsable del último tramo frente a la ciudadanía para otorgar autorizaciones que definan en qué ubicación y bajo qué condiciones de servicios, equipamiento y habitabilidad pudiera otorgarse la designación de zonificación al territorio que permita su ocupación o desarrollo en términos urbanos, o el permiso específico para el diseño final y su ejecución es la autoridad municipal. Por ello, el gobierno federal al no poder actuar de manera directa en esta materia debe plantearse cauces distintos.⁵⁰

mente, a efecto de que a través de un incentivo real –representado por la capacidad de lograr apoyos de inversión– se logre su aplicación y con ella su efectividad.

⁵⁰ Es conveniente señalar que debe buscarse en el diseño, implantación y operación de las diversas disposiciones legales, que las determinaciones de la autoridad competente en materia territorial del gobierno federal tengan consecuencias reales sobre el quehacer de las autoridades de los otros órdenes de gobierno; al respecto hay que señalar la falta de correspondencia entre las previsiones y determinaciones de las Normas de equipamiento de la Sedesol para la provisión de los elementos de equipamiento urbano, y las disposiciones locales en la materia. En la generalidad de los casos las normas locales no han sido adecuadas para alinearse o corresponder con la federal ni en cuanto a sus contenidos, alcances o requerimientos de ejecución, lo que hace de dicha norma sólo un punto de referencia sin impactos efectivos para homogeneizar la dotación del equipamiento en los nuevos desarrollos.

En tales circunstancias la utilización de instrumentos de índole normativa se circunscribe a establecer “normas” que actúen sobre las determinaciones que con un amplio grado de autonomía ejercen las autoridades municipales, o que incidan de manera directa en la acción puntual de desarrollo (sea ésta pública, social o privada), en algún aspecto que realmente condicione su expectativa de realización (como sería la obtención de servicios indispensables como agua o energía), o que impacte en términos reales sus condiciones de realización y retorno financiero (como en sus costos de realización o en los costos de su financiamiento).⁵¹

Bajo esta óptica se considera que la oportunidad de incidir en el ámbito de acción local desde la esfera federal pudiera vincularse con la “certificación” del cumplimiento en los nuevos desarrollos, de las normas que se establezcan para las áreas urbanas. Tales normas se estructurarían de forma incremental, a partir del amplio abanico de normatividad federal ya existente en materia territorial y de equipamiento, complementadas con los énfasis faltantes detectados por el presente estudio y otras consideraciones.

El proceso de “certificación” haría evidente que no se busca sustituir a la autoridad municipal en sus facultades para el otorgamiento de cambios al uso del suelo que abran la posibilidad para su desarrollo en términos urbanos, pero que sí se busca incidir de manera directa en garantizar la observancia de las disposiciones vigentes, sean éstas de índole general (como las contenidas en la LGAH) o específicas (como las contenidas en el cuerpo de normas de la Sedesol y las más puntuales que aquí se sugieren sobre la habitabilidad y sustentabilidad ambiental de los desarrollos). La aplicación de este proceso de certificación (específico), con la participación de especialistas en la materia urbana, permitirá hacer evidentes las posibles fallas de cumplimiento de las normas y procedimientos generales,⁵² así como las carencias de los propios desarrollos frente a normas

⁵¹ Como ejemplo de lo anterior el propio cuerpo de Normas de equipamiento de la Sedesol ya referido, por no ser “obligatoria” su adopción para los gobiernos locales, su falta de aplicación no implica sanciones formales a la autoridad local o al desarrollador al momento de llevar a cabo una promoción específica.

⁵² Destaca la frecuencia de casos identificados por el estudio, especialmente a través de las entrevistas, en los que los conjuntos habitacionales se han ejecutado en áreas cuyo “régimen urbano” se basa en autorizaciones puntuales de “cambio de uso” a terrenos en los que no se cumplen los requisitos de la LGAH sobre la preexistencia de un Plan de Desarrollo Urbano que considere dicha área para tal tipo de utilización, o la Provisión que legalmente habilite al suelo para la fundación de

más puntuales que no dependan de la opinión local y en cambio se basen en criterios técnicos sólidos cuya aplicación, con la necesaria adaptación regional, sea homogénea en todo el país.⁵³

La revisión sistemática y profesional de los términos en que haya sido autorizada la inclusión de nuevas áreas al régimen urbano, así como de las características que inciden en su potencial utilización –especialmente usos y densidades–, permitiría el conocimiento de los requerimientos de inversión pública y privada que sean indispensables para garantizar su funcionamiento con los servicios e infraestructura adecuados, y estimar los costos de las obras correspondientes. Con ello se podrá determinar la provisión de fondos que deba contener el erario local para “pasar” a la fase de permisos específicos de “ejecución” de desarrollos en dichas áreas para las que se habilitó el régimen urbano. Para fortalecer este mecanismo se considera conveniente a su vez condicionar la recepción de ayudas federales a que se cumpla el procedimiento y se tenga la contraparte local de la inversión.

La “certificación” contaría con una segunda instancia para su aplicación, que fortalecería su efectividad al actuar de manera directa sobre los agentes privados o sociales que promuevan el desarrollo específico de las áreas incorporadas al régimen urbano, dando así un apoyo efectivo al municipio al determinar con la participación del cuerpo técnico especializado de los “certificadores”, las aportaciones que el desarrollador debe cubrir para lograr la obtención de los permisos asociados. Dicha estimación de inversiones indispensables dará consideración a la infraestructura y los servicios que por la propia ubicación del desarrollo deban ser satisfechos con inversión directa del promotor⁵⁴ (véase punto subse-

un nuevo centro de población. Carencias respecto de normas existentes y faltas a los procedimientos que hoy no tienen consecuencias formales o pragmáticas ni para los representantes de la autoridad local ni para los desarrolladores.

⁵³ El cuerpo de “Normas para la Determinación de la Habitabilidad y Sustentabilidad ambiental de las Nuevas Áreas con Uso Urbano y Desarrollo de Vivienda” sólo se esboza aquí, es recomendable por su amplitud y grado de complejidad técnica, que se desarrolle de manera específica por un equipo interdisciplinario de alta especialización.

⁵⁴ El repercutir a la promoción los costos reales que genera (“internalizar” los costos sociales), limita la captura irrestricta por parte de las promotoras, de los incrementos del valor creados socialmente y por la participación pública, lo que conlleva un fuerte incentivo a la racionalización de sus decisiones de compra de “reservas territoriales” e incluso sobre los precios a pagar por ellas: la distancia y la falta o precariedad de los servicios existentes en el entorno se vuelve riesgosa para los retornos a la inversión en los desarrollos.

cuenta sobre la propuesta de utilizar la figura de “Contribución de mejoras” como mecanismo para captar estos recursos y aplicarlos para lograr los servicios y la infraestructura necesarios para su adecuado funcionamiento, y para que se tenga un nivel de vida digno de los habitantes de los conjuntos habitacionales que prescinden de utilizar los existentes en el área urbana actualmente servida).

Para el fortalecimiento de la efectividad de la “certificación” aplicada a los desarrollos mismos (la cual debe garantizar que su aplicación sea consistente a lo largo y ancho del país), se considera crítico gestionar que se incluyan efectos en el ámbito del crédito asociados a su cumplimiento. Se entiende para ello que al determinar el grado de cumplimiento de la normatividad sobre la habitabilidad y sustentabilidad ambiental de los desarrollos, se está evaluando el “riesgo” que cada desarrollo conlleva respecto de la confiabilidad de repago del crédito –sea de tipo “puente” al promotor o de tipo “hipotecario” al adquirente–, debiendo conforme a los criterios establecidos para las instituciones financieras reflejarse dicho riesgo en las condiciones del propio crédito, específicamente en la tasa, o incluso hasta en la negativa para su otorgamiento. La incidencia de las determinaciones urbanas en la expectativa de obtención del crédito para la compra de los “productos” generados por las promotoras de vivienda, o para su propio financiamiento, se estima serán los incentivos más eficaces para que en la práctica se tomen realmente en cuenta.⁵⁵

Áreas de oportunidad

En el contexto actual en el cual grandes desarrolladoras de vivienda han llevado a cabo múltiples conjuntos en predios sin servicios preexistentes y en zonas alejadas de las áreas urbanas que sí cuentan con servicios a la escala propia de cada centro de población, se han hecho patentes las tensiones que se generan sobre las autoridades locales al demandar los nuevos pobladores servicios e infraestructura cuyo costo es desproporcionado para las capacidades presupuestales locales; de igual manera se hacen cada vez más frecuentes las protestas de la población local que supone, en muchas ocasiones fundamentadamente, que la calidad de los

⁵⁵Por la misma razón se señala la mayor dificultad que se estima tendrá la gestión de tales instrumentos, tanto por la capacidad de respuesta de los grupos desarrolladores como por la aparente concepción de parte de las autoridades vinculadas con el sector vivienda de que el factor primordial –si no único relevante– es el financiero.

servicios de que dispone se verá reducida por la presencia de los nuevos desarrollos. Dichas tensiones se tornan con facilidad en riesgos incluso en el ámbito político, ya que de no encontrar soluciones a dicha problemática se erosionan sus bases de apoyo.

En tal contexto se estima que el esquema planteado se puede estructurar y presentar como parte del instrumental al alcance de las autoridades locales para evitar que se repitan dichos problemas o incluso para resolver los existentes; el celo de ver “invadida” su esfera de actividad en materia de otorgamiento de cambios de uso y de permisos específicos para la ejecución de desarrollos puntuales,⁵⁶ puede verse compensado por la mayor capacidad que tendrían para enfrentar a las promotoras a efecto de que sus desarrollos cumplan cabalmente las condiciones que les sean requeridas por las normas urbanas.

Se estima incluso que en el hermético ámbito de la banca y de las instituciones financieras de apoyo a la vivienda, existe ya la conciencia de que la insatisfacción de los requerimientos de habitabilidad en los desarrollos respecto de los parámetros de índole urbana, representa un riesgo creciente para la propia sanidad de sus carteras de crédito.

Ambos aspectos sugieren que en los dos ámbitos de mayor relevancia para que se logre la introducción efectiva de estos instrumentos se pueda contar con receptividad a tales planteamientos, no obstante condicionarles lo que de otra forma sería una acción más autónoma puede aportar soluciones a problemas que les son propios y ya patentes.⁵⁷

Aspectos limitativos

La gran disparidad de tamaños y capacidades de los municipios en el país hace previsible que en aquellos de mayor dimensión, fortaleza

⁵⁶ Se reitera que tal “autonomía” de gestión deriva de la interpretación equivocada de las disposiciones del artículo 115 constitucional respecto de las determinaciones de la Ley General de Asentamientos Humanos.

⁵⁷ A pesar de la frecuencia de las referencias aportadas por los técnicos que analizaron mediante visitas directas los diversos conjuntos seleccionados por el estudio, sobre las carencias de infraestructura, servicios y destacadamente equipamientos, así como la alta frecuencia de las variables de la encuesta que manifiestan los problemas de los habitantes por la ubicación y la precariedad de ciertos servicios –como la dificultad de acceso y costo del transporte–, no se hace patente la conciencia de las autoridades locales entrevistadas sobre dicha problemática. Ello se estima se asocia con la atención que las promotoras dan a los conjuntos en su etapa inicial en la cual aún tienen procesos de venta que cuidar –pero que son sólo temporales y transitorios–, por falta de sofisticación técnica que les impide ver la dimensión y complejidad reales del problema en gestación, o incluso por la breve duración de sus responsabilidades en el gobierno local.

financiera y sofisticación exista un mayor rechazo a la aceptación o aplicación de toda norma que provenga de fuera de su entorno directo de control; por el contrario, ello supone que las determinaciones de tal entidad gubernamental contarán con mejores elementos para evitar los errores más críticos de planeación o de aquellos derivados de la debilidad de las instancias públicas frente a los grandes desarrolladores y su poderío económico.

Se prevén dificultades para la incorporación desde el “exterior” de una norma que condicione las acciones del sector financiero y crediticio, y en particular en materia de vivienda dado el carácter social de dichos programas, así como por la dependencia que sobre ellos tiene la dinámica económica del país, para lo cual se considera que toda acción que represente una condicionante para su fluidez será vista en principio con recelo.⁵⁸

B. Instrumentos en el ámbito fiscal

POLÍTICAS PÚBLICAS EN SU ÁMBITO DE INCIDENCIA			
	I. Coordinación Interinstitucional	II. Comportamiento de mercado	III. Delimitación
Pol.			
Pol.			
Pol.			

Planteamiento de posible aplicación

Se contemplan instrumentos para inducir mejoras en el comportamiento general de los mercados de suelo en las ciudades y su entorno inmediato, y con ello dar mayor movilidad a los desarrollos de vivienda, así como mecanismos que incidan directamente en la realización de dichos

⁵⁸ Hay que señalar que el antecedente de sectorización administrativa de la temática de la vivienda al nivel federal en la Sedesol hará especialmente sensible para dichas autoridades ahora autónomas, cualquier norma o instrumento que emane de iniciativas de la propia Sedesol; no obstante, dicho antecedente de correspondencia administrativa también hace patente la coincidencia de los temas de interés y la oportunidad de lograr acuerdos y consensos con base en el conocimiento compartido de los temas especializados relevantes.

desarrollos para proveer los satisfactores requeridos por sus habitantes y en una eficaz vinculación de la acción privada con la pública y la social.

Se enfatiza la necesidad de compaginar acciones federales cuya aplicación final corresponde a órdenes de gobierno distintos –el municipal destacadamente–, así como actuar dentro de las “dinámicas de los mercados”.⁵⁹

El primer grupo de instrumentos que se sugiere, tiene un ámbito de acción general:

- “Aplicación del impuesto predial como mecanismo de política pública en el ámbito del desarrollo urbano y no sólo con orientación recaudatoria”.
 - Revisión y actualización de las bases de tributación para el suelo en las áreas limítrofes de la ciudad, reconociendo el proceso acelerado de incremento de su valor en el mercado que la expectativa de su pronto desarrollo propicia.
 Siendo que dicha expectativa de desarrollo se produce por la acción social y pública –crecimiento de la ciudad a través de la presencia de población y la inversión pública y social que la soporta–, la “recuperación” por parte del sector público de dicho “valor social” a través de mayores gravámenes al suelo es no sólo justificable sino conveniente, tanto para generar recursos al erario municipal como para incorporar “presiones” al mercado de suelo que puedan resultar en dinamizarlo al hacer más onerosa la retención del mismo para fines especulativos por periodos prolongados.⁶⁰

⁵⁹De no considerarse las dinámicas de los mercados involucrados, la expectativa de impacto de cualquier instrumento se verá comprometida. En el caso particular de los temas atendidos por este estudio al vincularse con la producción de vivienda, a la cual se le ha dado la máxima prioridad dado su efecto social y particularmente dada su participación como el elemento más dinamizador de la economía del país en los años recientes, toda acción que sugiera –así sea levemente– el entorpecimiento de dicha dinámica, será altamente cuestionada y previsiblemente rechazada, por lo que se considera especialmente relevante para la conceptualización de los instrumentos y su gestión, enfatizar la vinculación contemplada respecto de los mercados en los que se involucran.

⁶⁰El ataque contra este tipo de determinaciones impositivas es por el lado de su complejidad técnica para instrumentarlas –y sobre todo para mantenerlas actualizadas– y particularmente respecto de su supuesto impacto en la elevación de los precios del suelo para compensar el mayor costo de tenerlo en propiedad. En el primer ámbito es clara la capacidad de la federación de estructurar apoyos sistemáticos en lo técnico para dar soporte a los municipios, y reconocer y premiar el

- Pronta aplicación de las bases de tributación para el suelo ya con características urbanas a partir del momento en que se obtiene el cambio de uso de no urbano a urbano.

El efecto buscado es análogo al anterior con la diferencia de que en este caso, por no circunscribirse a las áreas inmediatas a la zona urbana de las ciudades incidirá en las compras anticipadas de suelo en zonas distantes, las cuales generan con su desarrollo presiones aún mayores al erario público por el costo incrementado de la infraestructura y los servicios a proveer a mayores distancias de los sistemas existentes en áreas ya servidas.

De ser conocida –y creíble– la determinación de la aplicación de nuevas bases de tributación sobre el suelo en las condiciones descritas, su efecto se integrará al procedimiento de toma de decisiones de los inversionistas, lo que podrá derivar en:

- Que en sus ofertas “deduzcan” dichos costos y por ello sean por precios menores (considerando la actual aparente “burbuja” generada por la amplísima intervención de compra por parte de las promotoras de vivienda en esos mercados).
- Tomar la incertidumbre de adquirir las reservas y postergar la gestión del cambio de uso a otras etapas, lo que resultaría en principio en incrementar el riesgo sobre la inversión al actuar sin la plena certeza sobre su posible utilización futura en los términos y condi-

esfuerzo de mayor recaudación local mediante el otorgamiento de mayores participaciones de los recursos federales; así se puede lograr incentivar la actualización requerida con amplia participación de los gobiernos locales. En el ámbito de los precios que puedan afectar el mercado en sentido inverso al buscado, el incremento del precio cuando el gasto asociado a la retención del bien crece ocurre sólo en mercados con amplia elasticidad en el comportamiento de la oferta y la demanda. En contraste, el suelo en las ciudades del país que es el motor principal de la demanda de nuevas áreas para desarrollo se ha asociado con la producción y comercialización de la vivienda, en particular la de interés social, para la cual no existen prerrogativas de incremento de precio al estar este “topado” por las determinaciones de las instituciones de crédito; en tal circunstancia el impacto de un mayor costo de retener el bien –suelo–, resulta en disminuir la expectativa del retorno financiero a obtener al prolongar el plazo para su realización comercial, lo cual implica la posibilidad de construir una presión para la más pronta utilización del bien –de manera directa o vía su venta–, lo que implica su “liberación” e incorporación “anticipada” al mercado, lo cual es el tipo de efecto buscado para dinamizar el mercado. (De la intensidad del efecto, aunado a otros instrumentos, no se descarta la capacidad de influir incluso en ajustes a la baja de los precios del suelo altamente especulativos precisamente por la voluminosa participación en adquisiciones de las grandes desarrolladoras en el mercado.)

ciones deseados, lo cual también tendría repercusiones en los precios a ofertar para su compra.⁶¹

Se reitera que las atribuciones del manejo de los impuestos a la propiedad raíz corresponden al orden de gobierno municipal –en general con un alto grado de dependencia del gobierno estatal para su adecuada instrumentación legal y administrativa–, por lo que la acción de la Federación debe enfocarse a propiciar la participación efectiva de las autoridades municipales y estatales, destacando para ello la atención de los aspectos de alta complejidad técnica y de los incentivos económicos o financieros para su participación y colaboración efectiva (véase la nota al pie de página asociada con la aplicación de bases actualizadas de tributación en forma general en áreas limítrofes con las zonas urbanizadas).

- Aplicación de las contribuciones de mejoras como un mecanismo que permita generar los recursos para las Inversiones en infraestructura y servicios que demandan los desarrollos para su pleno funcionamiento.

La visión de que el abatimiento de los costos de producción de la vivienda depende de lograr economías de escala mediante la realización “masiva” de grandes volúmenes de construcciones iguales, propicia que se busque realizarlas en terrenos de gran extensión.

A lo anterior se aúna la condición de lograr la compra de los terrenos a precios bajos para poder producir la vivienda con márgenes positivos de rendimiento financiero dentro de los limitados parámetros que las

⁶¹ Para la consideración del desarrollo y gestión de los instrumentos de política pública a partir de las recomendaciones vertidas, no hay que subestimar el factor de “aversión al riesgo” que predomina en el sector financiero en relación con las inversiones. La capacidad de contar con la “certidumbre” sobre los rendimientos a obtener –y por ende sobre los costos de ingreso, mantenimiento y realización de las inversiones–, llega a redundar en pagar sobrepagos por lograrla, o incluso a la decisión de no-inversión; ello fortalece el potencial de instrumentos que reconozcan los mercados en que actúan y sus mecánicas internas de toma de decisiones. Un reflejo de lo anterior es la práctica muy generalizada de las promotoras de vivienda de adquirir sus propiedades mediante convenios que incluyen condiciones suspensivas, que conllevan la cancelación del compromiso de compra en el caso de no obtenerse los permisos correspondientes en plazos perentorios a partir de la suscripción de los contratos de “promesa de compra-venta”. La participación de fondos de inversión para la adquisición de las “reservas territoriales” en apoyo a las promotoras de vivienda hace aún más sensible esta aversión al riesgo, potenciando con ello el efecto de instrumentos que con los objetivos señalados, incidan en el comportamiento de dicha variable.

instituciones que otorgan créditos hipotecarios imponen al precio final de las viviendas para el financiamiento de su adquisición.

La combinación de estos factores por sí mismos hace entendible la clara tendencia observada por parte de las grandes promotoras de vivienda para realizar sus acciones más relevantes (que corresponden también con el mayor porcentaje de su actividad), en terrenos que se ubican distantes de las áreas urbanizadas y servidas de la ciudad, donde la disponibilidad de grandes extensiones es mayor y los precios menores.

Contexto de posible utilización

Este esquema de preferencias frente a la dinámica desarrollada en el sector vivienda ante la ampliación de la disponibilidad del crédito, ha propiciado una gran actividad de compra de terrenos en la periferia de las ciudades del sistema urbano nacional, que a su vez ha redundado en la distorsión de los mercados y en la elevación sistemática de los precios pretendidos por quienes detentan la propiedad del suelo en dichas áreas. Irónicamente la intensidad de la intervención de las grandes promotoras para asegurar la disponibilidad futura de suelo a través de la compra anticipada de “reservas territoriales” ha inflado los mercados cerrándoles los márgenes de maniobra para lograr adquisiciones en los rangos de precio deseados, por lo que su propia intervención les ha forzado a recurrir a ubicaciones cada vez más distantes de la ciudad.⁶²

Tales predios como se ha observado en la información de campo levantada, carecen de la infraestructura y los servicios para su utilización satisfactoria como áreas destinadas a la vivienda con características urbanas, lo que incide en su menor precio. La expectativa de que la totalidad o gran parte de los costos asociados con la provisión de dicha infraestructura y los servicios necesarios para tales predios pueda trasladarse a las autoridades locales, liberando así al “negocio inmobiliario” de tales cargas, es parte importante del margen de maniobra que las promotoras adquirentes de suelo tienen ya que al no formar parte de sus “costos” para lograr el rendimiento financiero de sus inversiones, pueden añadir

⁶²Véase el estudio de “Costos y beneficios del mercado formal e informal de suelo para familias de bajos ingresos”, Sedesol/PUEM-UAM, 2007; asimismo el Punto 5.1 de este documento. En dicho estudio destaca el fenómeno por el cual las promotoras acuden al mercado de suelo en las zonas periféricas en el cual sitúan sus ofertas con base en precios vinculados con la vivienda por producir en un entorno urbano, lo que permite pagar un precio que resulta varias veces aquel que se deriva de la productividad agrícola, lo que les da un gran margen de maniobra en las negociaciones.

dicho diferencial al precio a pagar por obtener el control de los terrenos mediante su compra.⁶³

La posibilidad de evitar que sea el erario público el que sufrague dichos costos, y por ende se vuelvan propios del negocio inmobiliario, induciría a que en la negociación del precio se reconozca este costo y se reduzca el margen para que el adquirente lo pague al vendedor ya que deberá sufragarlo –al igual que los demás costos propios de la promoción– sin contar con márgenes para elevar el precio por el suelo, dados los “topes” que el crédito hipotecario le impone al valor de las viviendas que son el “producto final” a vender.

De lograr tal comportamiento, la imposición de los cargos por “contribución de mejoras” que requerirá el predio para su adecuado servicio y funcionamiento podrá “corregir” esta imperfección de mercado al impactar los precios, a la vez de generar los recursos necesarios en el erario público para la realización de las obras correspondientes (con la consecuente capacidad de resolver las carencias de servicios que hoy padecen los habitantes de muchos de los conjuntos estudiados).

Así se visualiza la necesidad de que se incorporen en los procesos de autorización de cambio de uso de suelo (de no urbano a urbano) y para la obtención de los permisos de ejecución de los desarrollos, el requerimiento explícito de cubrir los costos y la ejecución de las obras de infraestructura y la provisión de los servicios que demanda el desarrollo para su adecuado funcionamiento ya bajo parámetros urbanos. Ello se visualiza mediante la posible aplicación de la figura de “contribuciones de mejoras” que permitan la generación de los recursos al erario público local necesarios para las obras de servicio a los desarrollos a partir de la propia acción del promotor mediante el pago anticipado de tales contribuciones.⁶⁴

⁶³Factor que como se ha citado, propicia la distorsión de la estructura de precios del suelo y su manejo especulativo ya que la negociación se centra en la proporción que cada parte –vendedor y comprador– logrará para sí de un “beneficio externo” –valoración adicional por no tener que pagar los costos de proveer la infraestructura y los servicios necesarios para el predio ante la expectativa de que lo haga la autoridad local con recursos públicos.

⁶⁴Destaca la necesidad de abordar el análisis específico sobre los requisitos de índole jurídica y fiscal que deba cubrir tal gravamen para resultar practicable y para que tenga mínimos riesgos de ser recurrido a su aplicación. Es relevante referir en ese contexto que las experiencias en el país han sido poco exitosas y que dicha figura ha caído en un desuso casi generalizado; como ejemplo de ello se cita que para el ejercicio fiscal 2006 el concepto de “contribución de mejoras” representó para el Distrito Federal el 0.001% de sus ingresos, y para el estado de México (“aportaciones de mejoras”)

Tal mecanismo requiere la capacidad de analizar los proyectos con elementos técnicamente suficientes para identificar las demandas de obras complementarias y sus costos; deseablemente dichos procedimientos debiesen ser homogéneos para brindar a las partes la certidumbre sobre la objetividad y estabilidad de los conceptos y criterios aplicados, así como brindar garantías de que los recursos así generados serán aplicados en los términos y plazos previstos por el dictamen técnico correspondiente.

- En ello se visualiza nuevamente un área de oportunidad para la participación federal que permita incidir positivamente en este rubro, ya que podrá aportar.
 - Los mecanismos para el análisis de los proyectos por parte de las autoridades municipales con criterios técnicos sofisticados y suficientes.
 - Las bases para determinar el monto de la contribución a partir del análisis del costo de las obras de infraestructura y servicios requeridas para los desarrollos mediante la estructuración de tabuladores que identifiquen dichos costos para los distintos tipos de obra.
 - Las facilidades para aplicar dichos preceptos con suficiencia técnica a través de la práctica de la “Certificación del Cumplimiento de las Normas de Habitabilidad y Sustentabilidad”, usando el respaldo técnico especializado que para ello se desarrolle.

La posible aportación de recursos complementarios de los fondos federales para infraestructura y para desarrollo metropolitano,⁶⁵ podría

el 0.118%. (En contraste con ello el rubro de “impuestos” significó para el D.F. 19.263% –incluyendo el impuesto predial por un 7.5% por sí solo–; y para el estado de México sólo el 4.074% ya que el impuesto predial corresponde a los municipios.) “El esquema fiscal en el ámbito metropolitano”, ponencia de Carlos Goya Escobedo dentro del Seminario de formación a la Cámara de Diputados denominado “El Legislativo ante la gestión urbana”, UAM, junio-julio de 2007. Es conveniente señalar en contraste con lo anterior, que en otros países –que incluyen a Brasil y a Colombia en Latinoamérica–, se usan con éxito figuras análogas de recuperación de los costos inherentes al desarrollo y de recuperación de los componentes del valor inmobiliario generados por el esfuerzo social y por la inversión pública.

⁶⁵El esfuerzo federal en la materia ha sido anunciado recientemente, lo que hace previsible su aplicabilidad; no obstante será necesario conocer todas las características de dicho programa para buscar los términos específicos para su articulación y aprovechamiento en el contexto de las participaciones aquí previstas.

completar la operatividad de esta figura para lograr un mecanismo con incentivos suficientes para que las autoridades locales “registren” la recepción de dichos fondos cuya aplicación quedaría así bajo la capacidad de seguimiento de las instancias encargadas del ordenamiento territorial e incluso de aquellas responsables de los programas de crédito a la vivienda, lo que dará certidumbre a las partes sobre la correcta y oportuna aplicación de dichos recursos para la realización de las obras comprometidas.⁶⁶

Áreas de oportunidad

En el contexto descrito se estima oportuno considerar la implantación de mecanismos que promuevan la determinación de las cargas impositivas que deba tener el suelo a través del impuesto predial, en especial para las tierras limítrofes a las áreas urbanas donde de manera más frecuente se subestima en las bases de tributación, la valoración que los terrenos logran en el mercado (aspecto ya comentado en el apartado específico de los instrumentos en el ámbito fiscal). Si la retención especulativa del suelo basa su expectativa de generar rendimientos financieros en el tiempo a través de lograr que su valor se incremente por lo menos en una proporción mayor a las tasas inflacionarias, la introducción de una carga impositiva más alta vía el impuesto predial (que opera en las “cuentas” de tales inversiones en suelo como una “erogación-costo” cotidiano), necesariamente reduce la expectativa del rendimiento final a obte-

⁶⁶No se plantea el uso de la figura del impuesto por adquisición de inmuebles, o de traslado de dominio, por no ser el acto de la compra el que debe gravarse sino el cambio de uso de suelo de no urbano a urbano, ya que es esta acción la que corresponde con la generación de las demandas de inversión aquí referidas, a la vez que con la valoración del suelo por consolidar su expectativa de desarrollo. Como se ha citado ya, el momento de la compra y el concretar las gestiones administrativas para permitir la promoción pueden distanciarse en el tiempo, lo que ocurrirá sin duda –y en forma planeada– en caso de que ello sea factor para evitar la carga de un gravamen como la contribución de mejoras señalada. Se refiere el mecanismo empleado en el Reino Unido (“Section 106”) para pactar con los promotores de desarrollos inmobiliarios la realización –o el pago– de las obras de infraestructura y servicios que la utilización de un determinado predio va a demandar; la gradación de la respuesta de la autoridad es de hacer explícitas en las autorizaciones “condiciones a cumplir”, o la determinación de las obras que quedarán a cargo del promotor –o grupo de ellos– para que se pueda otorgar el permiso en los casos en los que la infraestructura o los servicios existentes para el predio no son suficientes; la ejecución de esas obras o el pago de las mismas, queda garantizado con el propio inmueble objeto del desarrollo. Véase “Section 106 Town and Country Planning Act Update”, Regeneration and Leisure Scrutiny Comité 13th February 2006; “Statutory Framework for Planning Obligations/Planning and Compensation Act 1991”, ODPM Circular 05/2005, Office of the Deputy Prime Minister, 18th July 2005; “RBKC Template for Basic Section 106 Agreement”, Gifty Edila, Director of Law and Administration, The Royal Borough of Kensington and Chelsea”.

ner a su venta al largo plazo, por lo que de lograr propiciar la utilización del suelo en lapsos más cortos se obtendría un efecto de dinamizar –en alguna medida– el mercado de suelo en beneficio de la ciudad y de sus habitantes.⁶⁷

No obstante lo anterior, se estima que la aplicabilidad del impuesto predial como instrumento en este ámbito de acción resulta más relevante si se le vincula oportunamente con la actualización de las bases de tributación del suelo que se incorpora al régimen urbano mediante la obtención de cambios en su uso normado. De lograr aplicar de manera más pronta y agresiva los valores urbanos a las bases de tributación de los terrenos que logran autorizaciones específicas para pasar de no urbano a urbano para su posterior desarrollo, se podría propiciar que su utilización se programe a plazos más cortos al reducirse el margen de utilidad que de otra forma tendría la retención más prolongada de las “reservas territoriales” por parte de los promotores. Ello en adición al efecto de fortalecer las haciendas públicas de los municipios sujetos a mayores presiones de desarrollo.⁶⁸

⁶⁷ Además de las dificultades políticas de introducir mayores cargas impositivas de manera general a la población –lo que habitualmente resulta en inhibir el manejo de actualizaciones relevantes en materia del impuesto predial–, la expectativa de revaloración de los terrenos en las áreas limítrofes de la ciudad es desproporcionadamente acelerada frente a la expectativa de cambio en la capacidad de desarrollo al pasar de rural a urbano, aspecto que sugiere que el camino vía el impuesto predial para incidir en el comportamiento del mercado de suelo para los efectos aquí señalados es limitado, previendo tendría efectos sólo marginales. Dicha limitación en la efectividad del uso del impuesto predial como motivador para la toma de decisiones en materia de inversión persistirá si mantiene su bajo perfil respecto de los valores inmobiliarios y su baja relevancia en las cuentas nacionales: su incidencia se estima en el orden del 0.3% del PIB, cuando en países desarrollados alcanza proporciones superiores al 2% y al 3% (Francia 2.3%, Japón 2.6%, EUA 3%, Gran Bretaña 3.7%; Carlos Morales Schechinger, Primer Seminario sobre La Expropiación de Suelo Urbano: el Debate entre la Propiedad y el Estado; Lincoln Institute of Land Policy, la Facultad de Arquitectura y el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM; 8-9 de marzo de 2006.

⁶⁸ En este ámbito se da la creciente práctica de conformar las reservas territoriales para las empresas promotoras de la vivienda sin comprometer recursos propios de capital al hacerlo mediante la aplicación de recursos de fondos de inversión que los adquieren con base en el compromiso que el desarrollador toma para su uso-compra a futuro. Las expectativas de rendimiento financiero en estos esquemas son muy elevadas para compensar el “riesgo”, estimándose que el negocio real está ya en la tierra y no en la vivienda. En este contexto un “costo” por el impuesto predial que resulte ser relevante puede tener un impacto significativo en la toma de decisiones sobre la temporalidad de la utilización de las reservas y por ende sobre los tiempos en que se le retiene fuera del mercado, o incluso en los propios precios a pagar por los terrenos al momento de su adquisición dadas las expectativas de obtener menores flujos futuros por su retención especulativa.

Una medida de este tipo puede tener efectos positivos no sólo para nuevos casos de compra anticipada y especulativa de suelo cuya utilización se programa a largo plazo, sino también respecto de áreas que ya hayan sido adquiridas y se encuentren en reserva” ya que tendría el mismo impacto sobre sus rendimientos financieros esperados al largo plazo y así propiciaría la anticipación de su utilización.⁶⁹

Si bien los conceptos anteriores relativos al impuesto predial –habida cuenta de la dificultad política de su aplicación en el sentido señalado– pueden llegar a tener impactos relevantes en el mercado de suelo en su conjunto, su incidencia sobre los problemas puntuales que ocasiona un desarrollo inmobiliario es limitada (destacadamente los de vivienda por la multiplicidad de servicios y satisfactores que requiere la población que residirá en ellos). Por ello se estima relevante la utilización de instrumentos que permitan la recuperación en forma directa de los costos que los desarrollos generan (como sería el caso del gravamen al cambio de uso de suelo de no urbano a urbano), y la obtención de los recursos necesarios para solventar las inversiones requeridas para las obras de infraestructura, servicios y del propio equipamiento básico a través de figuras específicas.

En este ámbito de acción se visualiza la estructuración e implantación de esquemas de “contribución” que repercutan al desarrollador los costos de las obras de infraestructura y servicios que demandará el conjunto a realizar. La fundamentación básica para ello es que si las obras e inversiones requeridas para dichos conceptos no son realizadas por el desarrollador de manera directa, se convertirán en una responsabilidad de la autoridad local para su solución, por lo cual se estima asimilable a la figura de las contribuciones la capacidad de la autoridad de “recuperar anticipadamente” los costos que le impone el desarrollador.⁷⁰

⁶⁹Especialmente ante la cerrada estructura de precios que se observa en la vivienda por las determinaciones de los montos de crédito que pueden obtener respaldo financiero –notoriamente por parte del Infonavit que sigue representando el grueso del mercado de la vivienda de interés social–, lo que limita severamente la movilidad de los precios a sufragar por el suelo, con el posible efecto de hacer impracticable la actualización completa de los valores requeridos para lograr los retornos esperados en un escenario de ejecución de los desarrollos en el largo plazo.

⁷⁰Para efectos de ejemplificación se destacan los preceptos del Código Financiero del Distrito Federal en este ámbito (artículo 31): “Las contribuciones establecidas en este Código, se clasifican en: ...Impuestos...Contribuciones de Mejoras...Derechos...”; “II. Contribuciones de mejoras. Son aquéllas a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, cuyos inmuebles se beneficien directamente por la realización de obras públicas,...”.

En este ámbito de acción nuevamente se presenta la situación de que las atribuciones en materia impositiva son locales –específicamente municipales– y por ende la capacidad de que acciones federales tengan relevancia se ve limitada, por lo que se requiere la consideración de mecanismos indirectos para lograr su efectividad. Una alternativa dada la naturaleza fiscal del instrumento sugerido puede ser su manejo a través de los convenios de participación fiscal que suscribe el Ejecutivo federal con los gobiernos estatal y municipal; en ellos es frecuente implantar por parte de la Federación un impuesto que se sobrepone a un determinado gravamen local y comprometerse a no cobrarlo si la autoridad local lo hace en las condiciones determinadas por el impuesto federal.⁷¹

Por ello se estima de manera análoga a lo planteado para los aspectos de índole normativa la necesidad de establecer mecanismos que incidan sobre las determinaciones de las autoridades municipales a través de alguna participación federal (previsiblemente en materia de provisión de servicios, para inversiones específicas en obras de infraestructura, o para la obtención de ingresos directamente vinculados con sus presupuestos).

En este ámbito instrumental se dependerá de herramienta técnica de complejidad relativamente alta ya que se requiere contar con la capacidad de identificar las obras que será necesario realizar para el adecuado funcionamiento de los conjuntos a desarrollar, así como su costo. En complemento a dicha complejidad la instancia de aplicación apoyará a una autoridad municipal –con capacidades técnicas limitadas y alta heterogeneidad en sus estructuras generales– que debe responder a empresas promotoras que cuentan con procedimientos homogéneos y bien establecidos, así como con amplios recursos económicos y técnicos, por lo que el auxilio federal debe contemplarse.

Se estima que este instrumento de apoyo federal a las autoridades municipales debiese abarcar:

- El soporte técnico para la revisión de los proyectos por cuanto corresponde a los impactos sobre la infraestructura y la capacidad de proveer los servicios.

⁷¹Se sugiere el análisis detallado de la aplicación de esta mecánica por parte de la federación (SHCP), en materia del Impuesto de Adquisición de Inmuebles, o de Traslado de Dominio.

- La mecánica para traducir eso a la lista de obras e inversiones faltantes respecto de aquellas que realizará el promotor.
- Los costos de las obras. Para ello se visualiza la necesidad de establecer procedimientos técnicos y un “tabulador” de costos de las diversas obras de infraestructura pública debidamente regionalizado, con el respaldo de las instancias especializadas de la Federación.⁷²

Aspectos limitativos

El rechazo que generan en nuestra sociedad las políticas públicas que impliquen mayores condicionantes y limitaciones a la propiedad, por lo que es previsible que la reacción ante instrumentos como los aquí planteados generen dicha reacción de oposición a los mismos.⁷³

Es previsible que las medidas planteadas, a pesar de enfocarse a dinamizar los mercados de suelo y a corregir algunas distorsiones que como la escalada de precios son dañinas para el eficiente desempeño de la promoción de la vivienda, sean vistos en principio como “obstáculos” para lograr los objetivos de los programas de vivienda.⁷⁴

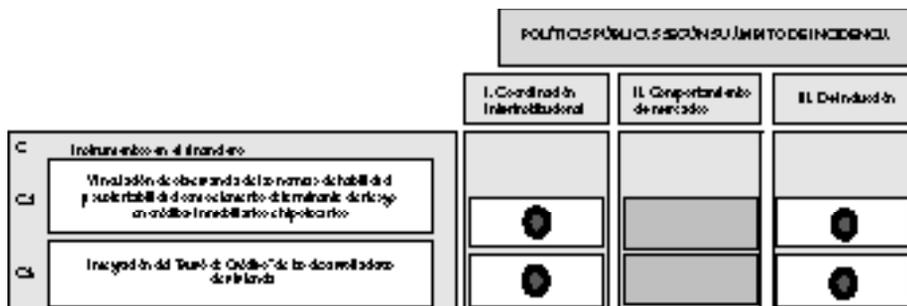
Las acciones contempladas dependen de una adecuada participación entre instancias y normas federales, e instancias municipales en ámbitos en los que se tiene un claro antecedente de práctica de autonomía de gestión. Ello hace previsible que surja recelo sobre tal injerencia federal, que debe ser compensado con los beneficios a obtener; hace previsible también que se tendrán en múltiples casos notables limitaciones en la capacidad técnica de los responsables locales de la aplicación de los instrumentos contemplados.

⁷²La confirmación lograda por el estudio sobre las limitaciones de accesibilidad a los conjuntos y los altos costos que esto representa para sus ocupantes, por la insuficiencia de la infraestructura vial y por las carencias de transporte público adecuado, así como de la insuficiencia del equipamiento público en los conjuntos y en su entorno, representa un “ahorro” al promotor al transferir su costo a la colectividad: al municipio en presiones sobre obras y a los propios habitantes de los conjuntos con carencias de satisfactores que “debiesen” estar presentes.

⁷³Ver “Primer Seminario sobre La Expropiación de Suelo Urbano: el Debate entre la Propiedad y el Estado”; Lincoln Institute of Land Policy, la Facultad de Arquitectura y el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM; 8-9 de marzo de 2006.

⁷⁴La propia estructura de los reportes que refieren los alcances de la realización de los programas de vivienda, sugiere que la única medición relevante es el número de créditos otorgados por ejercicio anual.

C. Instrumentos en el ámbito financiero



Planteamiento de posible aplicación

El planteamiento básico se asocia con la posibilidad de que, siguiendo las reglas de las entidades financieras que otorgan crédito, se evalúe el “riesgo” de los mismos y en función de dicho riesgo se tome la resolución de su otorgamiento.

La compensación del riesgo se toma mediante una menor participación del crédito respecto del valor total de la garantía (aforo), mediante incrementos en la tasa (interés), mediante la reducción de su plazo, e incluso negando el crédito. Todas ellas resultan altamente sensibles para el promotor de la vivienda que perdería la capacidad de colocar su producto (a nivel de conjuntos específicos) si incurre en prácticas que se estimen riesgosas.

Usando los resultados del estudio, es factible asegurar que la falta de vinculación de los conjuntos habitacionales con la ciudad es un factor de insatisfacción de los pobladores y de riesgo para su permanencia, el cual puede llegar a repercutir en la salud de la cartera crediticia en que se apoya.

Igualmente con base en la información obtenida por el estudio se ha hecho evidente que existen diversas percepciones de los habitantes de los conjuntos habitacionales respecto de la calidad con la que han sido ejecutados, abarcando tanto las obras al exterior de las viviendas como las propias viviendas. Dichas variaciones, además de las distintas quejas que se presentan en las etapas iniciales de recepción-ocupación y que son en general atendidas de manera directa durante el periodo de garantía contra vicios ocultos, pueden agravarse con el tiempo si en efecto los

materiales y controles usados en la construcción de las casas y en la urbanización del conjunto no son de primera calidad, propiciando su acelerado deterioro que a su vez ponga en riesgo la salud de las cartera de crédito cuyos plazos son en general de 20 y 30 años.

En complemento, la falta de efectividad de las promotoras en propiciar la participación de los habitantes de los conjuntos en su administración, mantenimiento e incluso operación, hace previsible que después de que el promotor se haya retirado de los conjuntos por haber cubierto su “ciclo de venta”, el deterioro será mucho más acelerado y evidente, así como la problemática por ese motivo sobre la estabilidad de los pagos a los créditos.⁷⁵

Por tales motivos se considera conveniente que se vincule la responsabilidad de mediano (e incluso de largo) plazo de las acciones de las promotoras para que se racionalicen los procesos que siguen en ese ámbito con la misma lógica de eficiencia financiera con la que toman sus decisiones de inversión, que típicamente contemplan sólo el periodo de planeación-ejecución-venta. Como para el caso antes señalado de la infraestructura y los servicios requeridos por terrenos distantes de la ciudad, en caso de que la introducción de éstos no le “cueste” al promotor, serán descuidados por no formar parte de su “proforma”; en el ámbito del deterioro acelerado de los conjuntos, que puede repercutir severamente en la estabilidad de pago de los créditos, dicho problema no será considerado por la desarrolladora salvo que le represente un costo, o el riesgo de incurrir en él.⁷⁶

⁷⁵La prácticamente nula penetración de las desarrolladoras en atender su tarea de instaurar la administración en los conjuntos habitacionales que promueven, con el consecuente riesgo de deterioro acelerado de los mismos y de que surjan conflictos severos una vez que ellas se retiren por cumplir su ciclo de ventas –por el cual mantienen un interés real en los conjuntos que propicia la situación artificial de su mantenimiento con mínimo (o nulo) costo para sus habitantes ya que se atiende de manera directa por la promotora. Las respuestas a los cuestionarios revelan que más del 90% de la población no participa en ninguna de las formas de organización social de sus conjuntos –entre las que destaca la “organización vecinal para la administración”–, asimismo, que cerca del 72% de los habitantes no paga cuotas de administración y mantenimiento (las cuotas prevalecientes son del orden de 25.00 pesos mensuales, y el único servicio que se paga de manera mayoritaria por los pobladores de los conjuntos es el retiro de basura, con cuotas del orden de 5.00 pesos semanales).

⁷⁶Dado el amplísimo apoyo que los desarrolladores de vivienda han recibido del sistema financiero de la vivienda a través de sus distintas instancias, se considera de elemental reciprocidad que dicho sector promotor proteja al máximo los intereses de las instituciones que le permiten operar con tan vasto apoyo.

Por ello se considera recomendable introducir dos mecanismos que permitan vincular ambos aspectos con el quehacer de las promotoras de la vivienda para alinear mejor sus parámetros de decisión con aspectos de relevancia para la mejor operatividad de los desarrollos en sí y particularmente en su interrelación operativa con la ciudad.

- “Vinculación de la observancia de las normas de habitabilidad y sustentabilidad como elemento determinante del riesgo en créditos inmobiliarios e hipotecarios”.
- “Integración del ‘buró de crédito’ de las desarrolladoras de vivienda”.

El primero de los instrumentos busca como se ha señalado, incorporar un “costo” para las promotoras de la vivienda en caso de desatender las normas de habitabilidad y sustentabilidad, que serán la expresión del tipo de vinculación que los desarrollos debiesen tener con la ciudad.

Planteamiento de posible utilización

Como se ha señalado, la variable a cuidar es urbana, el mecanismo de control de la efectividad de la medida busca ser financiero, vinculando directamente las condiciones del crédito a la calidad de la vivienda producida, entendiéndola en el sentido amplio de su capacidad de brindar satisfactores a sus usuarios. La posible variación de las condiciones de los créditos se justifica en la medida que un producto con insuficiencias altera el riesgo del propio crédito al poder incrementar las posibilidades de no pago.

- La escala general de repercusiones en caso de desatención de las Normas de Habitabilidad y Sustentabilidad se visualiza con una estructura del siguiente tipo:
 - “Alto cumplimiento de la norma” (= Bajo riesgo): tasa mínima del crédito hipotecario conforme a programas institucionales.
 - (Con el complemento de poder obtener beneficios del Programa de Subsidios a la Vivienda en caso de “Muy alto cumplimiento”).
 - “Cumplimiento (solo) satisfactorio” (= Riesgo medio): tasa con algunas fracciones de punto por arriba de la tasa mínima, o reducción del aforo del crédito.

–“Incumplimiento de la norma” (= Riesgo alto): tasa con algunos puntos por arriba de la tasa mínima, o reducción del aforo, e incluso reducción del plazo, o la combinación de estas variables⁷⁷ (en casos extremos la negativa de otorgar el crédito).

Áreas de oportunidad

Por estar apoyada la estructura productiva de la vivienda en la disponibilidad del crédito hipotecario, todo mecanismo que pueda alterar la capacidad de obtenerlo por parte de los promotores –facilitando o dificultando dicha obtención– será altamente observado por el medio. Resulta así una medida de altísimo impacto para inducir las conductas buscadas.

El mecanismo tiene la fuerza de traducir un concepto del ámbito urbano (niveles de satisfacción de infraestructura y servicios), en un parámetro de naturaleza directamente financiera (riesgo en que se pone al crédito de no ser pagado), mismo que debe ser observado dentro del proceso de otorgamiento de los créditos por las propias reglas del sector financiero.

Aspectos limitativos

Dada la prioridad otorgada al crédito para la movilidad del sector vivienda, y la altísima promoción de los programas de este sector no sólo por su efecto social sino también económico, se estima será difícil la gestión de toda iniciativa que se pueda interpretar como un “riesgo” para esa “industria”. Ello debiese determinar incluso la estrategia de presentación y gestión del tema.

La capacidad de gestión de las grandes promotoras frente a las autoridades de vivienda del país es enorme, por lo cual es de anticiparse un alto grado de oposición “efectiva” para lograr la introducción de mecanismos de la naturaleza de los aquí planteados.

⁷⁷Los impactos de este mecanismo pueden resultar en la incapacidad de colocar la vivienda por el encarecimiento que implicarían los cambios sugeridos en las variables. Por ello se visualiza una gran dificultad de gestión del mecanismo, pero destaca su efectividad ya que el sólo riesgo de incurrir en una “sanción” de tal tipo haría que las promotoras cuidasen al extremo el cumplimiento de la recomendaciones y normas.

D. Instrumentos de participación directa: pública, social y privada

POLÍTICAS PÚBLICAS SEGÚN SU ÁMBITO DE INCIDENCIA			
	I. Coordinación Interinstitucional	II. Comportamiento de mercado	III. Del Individuo
D			
Dd	●	●	
Ddi	●		●

D Instrumentos de participación directa: pública, social y privada

Dd Estructuración e implantación de mecanismos de participación forzosa en materia de suelo urbano de desarrollo urbano

Ddi Conferencia de una entidad social y personas para conducir la intervención orientada a la incorporación de suelo urbano a desarrollo y su posterior explotación

Planteamiento de posible aplicación

Se consideran dos instrumentos en este ámbito, el primero brindaría el marco de acción al imponer las condiciones legales que reconozcan la prioridad del interés social y público por sobre el interés privado en materia de propiedad en relación con el desarrollo urbano, y el segundo orientado a propiciar la capacidad de acción aplicando las prerrogativas implícitas del primero, que permita inducir la dinámica necesaria al mercado inmobiliario –y de suelo en particular–, así como la solución de los casos específicos por la reticencia de los tenedores de la propiedad del suelo a “participar” o “liberar” el suelo para su desarrollo en los términos y tiempos requeridos para atender la evolución de las ciudades.⁷⁸

- Estructuración e Implantación de mecanismos que permitan imponer la participación forzosa a quienes detentan la propiedad del suelo requerido para desarrollos con justificación social/pública.

⁷⁸El antecedente de participación directa en la constitución de reservas territoriales, tanto por la SAHOP como por organismos de vivienda como el Infonavit, parecería sugerir ante las limitaciones de ambos programas, que este camino tiene pocas probabilidades de éxito. No obstante es de señalar que en el primero de los casos la disponibilidad de la tierra no estaba acompañada de la capacidad de inversión para desarrollarla, y en el segundo caso el programa fue interrumpido por los cambios en la forma de operar de la institución que suspendió sus participaciones directas y se tornó en una entidad dedicada al financiamiento. En contraste con ello, y a pesar de que sus intervenciones han generado también desbalances en la operatividad de ciertas zonas, hay que reconocer el control oportuno del suelo en diversas promociones a cargo de Fonatur al haberse realizado con un objetivo específico previamente determinado por los proyectos para su desarrollo, y por contar con los recursos para ejecutarlos, logrando la consecución de sus fines y su realización integral. Asimismo destaca la existencia en diversos países de prácticas análogas a las recomendadas, tanto por cuanto a la capacidad de imponer el interés público y el social sobre el individual como respecto de la participación directa de instituciones públicas en los mercados inmobiliarios.

- “Participación directa en la promoción de suelo apto y servido para el desarrollo urbano y la vivienda”.

El fenómeno observado por el cual se produce la vivienda en terrenos ubicados en zonas distantes de las ciudades y carentes de los servicios y de la infraestructura necesarios para satisfacer las necesidades de los pobladores, hace patentes las limitaciones que el mercado de suelo tiene para atender la demanda, incluso que la sola vivienda genera.⁷⁹

Resulta contrastante el cuidado que se ha tenido en alinear las variables para asegurar la capacidad de producir y comercializar la vivienda, destacadamente en materia de crédito y de simplificación de los trámites administrativos para la obtención de permisos y licencias por parte de las autoridades locales, y la poca atención que se ha puesto en atender las demandas específicas del mercado de suelo a pesar de la relevancia que para la producción de la vivienda y para el adecuado funcionamiento de los conjuntos tiene.

La capacidad de tener una participación dinámica y eficaz del sector público en el mercado de suelo es muy limitada.⁸⁰ Se estima relevante construirla ya que permitiría incorporar estructura y conducción para el mercado de suelo, con impactos positivos en el ordenamiento territorial de las ciudades, y para desactivar un riesgo mayor sobre la capacidad de

⁷⁹Ello no obstante que el crecimiento y sofisticación de los mercados inmobiliarios en el país ha cambiado notablemente los procesos y los mecanismos para el financiamiento de las promociones inmobiliarias; los sectores comercial, industrial y logístico, así como el turístico y el mercado de segundas casas para personas jubiladas del país y del extranjero son ejemplo de ello, teniendo entre sus grandes diferencias la amplia disponibilidad de recursos financieros, tanto de capital de riesgo como de crédito, para apoyar tanto la producción como la compra de sus productos por terceros. Hay que mencionar la participación de fondos de inversión que se hacen cargo de inversiones de largo plazo, como las requeridas para constituir reservas territoriales. El sector vivienda no es excepción salvo por lo que corresponde al crédito al comprador, que depende aún prioritariamente del financiamiento local, y al financiamiento a su producción que se apoya primordialmente en el perfil y solidez financiera de las empresas promotoras y no en los méritos propios de los desarrollos en sí. En este contexto es previsible que las promotoras de vivienda se encuentren en desventaja frente a las promotoras activas en otros sectores de la actividad inmobiliaria, de presentarse el caso de competir en los mismos mercados urbanos por el suelo; ello hace recomendable fortalecer la capacidad de gestión que implique en los casos necesarios la “participación obligada”, así como la mayor participación activa y promocional aquí recomendadas, mecanismos que por sí o en forma combinada pueden apoyar a los programas de vivienda en su caso, de manera directa y diferenciada.

⁸⁰Con la excepción de la capacidad legal prevista en la Ley General de Asentamientos Humanos de constituir “Provisiones de suelo para el desarrollo urbano”, y de tomar el dominio forzado de la propiedad mediante la expropiación, figura prácticamente en desuso.

mantener el ritmo necesario en la producción de la vivienda, y de realizarla en mejores condiciones de servicio para sus demandantes.⁸¹

De la información obtenida por el estudio, resulta claro el grado de interés y satisfacción de los tenedores de los créditos hipotecarios de haber obtenido el patrimonio que la compra de su vivienda implica.⁸² No obstante dicha prioridad se vería mejorada de tenerse la vivienda en mejores ubicaciones y con mayores servicios; se estima que la opción no debe ser “propiedad” o “ubicación”, ya que ello derivaría de una visión limitada de las posibilidades que una acción pública, social y privada más estratégica e integral puede –y debe– tener.

Contexto de posible utilización

Siendo el punto final de las consideraciones de políticas públicas y de los instrumentos que se estiman aplicables, se abordan algunas consideraciones vinculadas no sólo con este rubro sino también con otros de los ya discutidos, como el de índole fiscal.

De los componentes que conforman la cadena productiva requerida para la atención de los programas de vivienda,⁸³ aquel que se encuentra sujeto al mercado más especulativo y con el mayor nivel de opacidad es el del suelo.⁸⁴

Es conocido, y se encuentra ampliamente documentado, el problema crónico que han padecido las ciudades del país a lo largo del proceso de su acelerada urbanización para lograr un desarrollo físico-espacial orde-

⁸¹ Se sugiere explorar para ello alguno de los modelos extranjeros exitosos, entre los que destacan el modelo colombiano y el español.

⁸² En más del 80% de los casos las viviendas son compradas, teniéndose una incidencia del arrendamiento del orden del 16% y de cerca de 4% de viviendas prestadas. La prioridad otorgada al patrimonio que implica la adquisición de la vivienda se destaca claramente.

⁸³ Si bien la problemática que se asocia con la obtención oportuna y suficiente del suelo idóneo para el desarrollo urbano es un problema genérico, se comenta sólo el aspecto relativo a la vivienda por ser ese el concepto abordado por el estudio, y por ser ésta el componente más activo en el crecimiento de las ciudades en el país por el impulso dado –y el éxito logrado– por los programas de crédito para su adquisición y producción; no hay que olvidar sin embargo que el suelo está incorporado en el producto vivienda y es ésta prácticamente la única forma de acceso al suelo en el mercado formal inmobiliario.

⁸⁴ El concepto de opacidad se asocia con la falta o insuficiencia de información que permita a los participantes en un mercado contar con referencias claras, estructuradas y confiables sobre su comportamiento; ello es especialmente sensible en materia de determinación de los precios, afectando a ambas partes del mercado –ofertantes y demandantes–, y particularmente a aquella parte que cuente con menor información o recursos para obtenerla. Un alto grado de opacidad resulta factor favorable para incrementar la especulación en un mercado determinado.

nado, así como la vinculación de este fenómeno con la especulación sobre el suelo. Entre los factores que inciden en la conformación de los precios del suelo y la práctica de su retención fuera del mercado urbano por prolongados periodos y en espera de su “valoración exógena” mediante la acción social y pública de “conformación paulatina de la ciudad”,⁸⁵ se encuentra la baja incidencia de los impuestos asociados con la propiedad raíz, tanto los de tipo transaccional (como lo son el “impuesto sobre adquisición de inmuebles” o de “traslado de dominio”), como particularmente aquellos que por su aplicación periódica y permanente pueden incidir de manera más directa en la determinación de los retornos expectantes sobre una inversión especulativa de largo plazo en suelo (como lo es el “impuesto predial”; véase punto relativo a los instrumentos recomendados en el ámbito fiscal).

Se estiman a su vez relevantes las limitaciones que en la práctica se tienen para llevar a cabo de manera eficaz intervenciones planeadas sobre el territorio, aun cuando cuenten con amplia justificación social y económica, si quienes detentan la propiedad del suelo no desean colaborar. Ello deriva tanto de las características de las disposiciones legales respecto de la propiedad como de la ausencia de instrumentos específicos que permitan la intervención estructurada y sistemática de instancias públicas para llevar a cabo proyectos en áreas urbanas –o para su expansión– en los que pueda imponerse la participación obligada a quienes detentan la propiedad del suelo.

Las disposiciones legales del país en materia de propiedad tienen un enfoque prioritario sobre la protección del interés privado aun sobre el público y el social. La frontera entre el interés público y el interés privado en materia de propiedad se da en el ámbito de las capacidades del Estado de afectar la propiedad de terceros al extremo de su expropiación, lo que sugiere que se cuenta con la fortaleza necesaria para llevar a cabo de forma directa una intervención planeada si emana del interés público. No obstante dicho instrumento ha caído prácticamente en desuso.⁸⁶

⁸⁵Se evita en el texto el término “plusvalía” por ser ya un lugar común dada la degradación que del mismo se ha tenido por su uso indiscriminado y especialmente con fines publicitarios de venta.

⁸⁶Tal desuso se estima deriva no sólo de la preferencia de los gobiernos recientes de privilegiar las vías de mercado sobre la intervención estatal, sino también por las limitaciones reales que enfrenta para su aplicación, que abarca desde los requerimientos para sustentar su justificación y motivación como factor de interés público, hasta lagunas en materia de la determinación de las

En complemento y en contraste con la circunstancia de diversos países que cuentan con amplia tradición en la planeación y control del territorio, destaca la ausencia de mecanismos específicos que permitan hacer “obligatoria” para quienes detentan la propiedad del suelo una intervención de desarrollo urbano-inmobiliario, sea vía la capacidad de imponer a los propietarios la obligación de participar en un proyecto determinado, o mediante la toma del control directo del suelo a través de su adquisición forzada, si sus objetivos, mecanismo de realización y resultados justifican el interés público y aportan un beneficio social.⁸⁷ La existencia de tales mecanismos requiere para su efectividad, ir acompañada de la organización administrativa que de manera sistemática y permanente promueva una participación activa para propiciar el comportamiento menos especulativo del mercado y para la incorporación oportuna y programada del suelo requerido para atender las demandas del desarrollo urbano.

Áreas de oportunidad

La propia dinámica del mercado de la vivienda ha propiciado que algunos de los factores requeridos para su producción generen cuellos de botella que comprometen su eficiente desempeño; destaca en ello el suelo, cuyos precios expectantes se han elevado en forma significativa en las zonas periféricas de las ciudades del país por la participación en adquisiciones en volumen de las propias promotoras, y que debe ser negociado de manera casuística y con amplia anticipación para evitar los riesgos de falta de continuidad en la ejecución de desarrollos que garanticen los volúmenes de vivienda requeridos por el mercado.

El patrón de desarrollo en zonas distantes de las áreas urbanas servidas muestra ya claros indicios de desgaste y descrédito, el cual se eviden-

compensaciones económicas que deben cubrirse a los afectados, lo que ha redundado en múltiples capacidades de recurrir su aplicación y en su virtual aislamiento para tratar asuntos de regularización de la ocupación urbana de la tierra de origen ejidal o comunal. Se sugiere al respecto ver los documentos del “Primer seminario sobre la expropiación de suelo urbano: el debate entre la propiedad y el estado”; Lincoln Institute of Land Policy, la Facultad de Arquitectura y el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM; 8-9 de marzo de 2006.

⁸⁷ Hay antecedentes de este tipo de instrumentos que buscan la apropiación del valor inmobiliario socialmente creado en las ciudades por la propia comunidad, en Francia y España en Europa, así como en Colombia (modificaciones de 1991 a la Constitución en el terreno de la propiedad) y Brasil (“Estatuto de la ciudad”), en el continente americano. Véase “La propiedad en la Constitución Colombiana de 1991: Superando la tradición del Código Civil”, María Mercedes Maldonado Copello, CIDER Universidad de los Andes y Lincoln Institute of Land Policy, 2002.

cia por las presiones de las autoridades estatales para que los desarrollos de vivienda asuman el total de los costos inherentes a la provisión completa de los servicios con que debiesen contar sus habitantes, lo que resulta especialmente costoso en las ubicaciones distantes que han caracterizado sus intervenciones recientes y en las cuales se ubican sus reservas territoriales constituidas.⁸⁸

En tal contexto son de esperarse reacciones positivas a iniciativas que incidan en dinamizar el mercado de suelo y con ello facilitar su obtención en las ubicaciones y con las características requeridas para alimentar el proceso de producción de la vivienda.

Los instrumentos aquí considerados si bien buscan incidir en dinamizar el mercado de suelo y en corregir algunas de sus distorsiones, lo que en forma general facilitaría el acceso a ese recurso para la continuidad de la producción de la vivienda en términos más idóneos para su funcionamiento “integrado con la ciudad”, impondrá en la medida de su éxito condiciones que encarecerán el mantenimiento y la utilización de las reservas ya constituidas por las empresas desarrolladoras de vivienda. Es conveniente por tanto visualizar la creación de esquemas que les representen facilidades, o incluso el otorgamiento de apoyos directos en los costos de habilitación de los terrenos (bien dimensionados y estructurados) para su utilización en desarrollos que usen las reservas ya constituidas que fueron adquiridas a precios que no descontaron los costos de los nuevos gravámenes aquí contemplados.

El eliminar, o por lo menos limitar, la dificultad de allegarse los recursos de suelo necesarios para alimentar las cadenas de producción de la vivienda con apoyos de la participación pública, sea directa o a través de la capacidad de hacer obligatoria la participación en las iniciativas de desarrollo que satisfagan la motivación de beneficio social o público, seguramente será aprovechada por los promotores a pesar de implicar circunscribir sus márgenes de ganancia a los que pueda generar su actividad constructora al ser el suelo atendido por un mecanismo de índole público que presupone la recuperación del valor inmobiliario socialmente creado.

⁸⁸ El caso del estado de México en el que las grandes promotoras han sido requeridas a presentar planes más integrales sobre los servicios de sus desarrollos para obtener los permisos correspondientes establece un precedente; es significativa también la respuesta de casi todas las grandes promotoras de anunciar que ahora “hacen ciudades” y ya no conjuntos de vivienda exclusivamente.

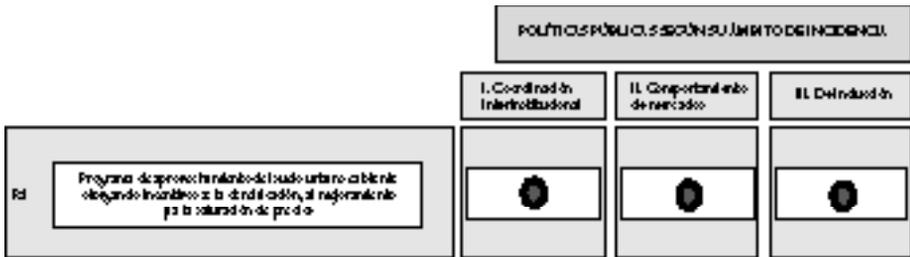
Aspectos limitativos

Se estima que los aspectos más limitativos en torno a estas medidas resultarán de la preocupación de la sociedad, especialmente en las esferas económicamente más pudientes, sobre las afectaciones que se puedan llegar a tener sobre sus propiedades y sobre sus propias expectativas de valor patrimonial de inversiones en inmuebles.

De análoga manera y por el alto contenido especulativo de las transacciones inmobiliarias, es de esperarse que haya reacciones iniciales de fuerte rechazo por parte de las propias desarrolladoras al eliminárseles de la estructura de sus retornos esperados los correspondientes al suelo, los cuales en muchas ocasiones son más significativos que los derivados de su eficacia constructora y de comercialización. Este factor empero resultará posiblemente reversible una vez que se percaten que tales capacidades de acción pública resultarán en el mediano y largo plazos en mejorar su capacidad de acción para llevar a cabo sus promociones.

Programas de ampliación de la oferta de suelo urbano

P.1 Aprovechamiento del suelo urbano existente otorgando incentivos a la densificación, al mejoramiento y a la saturación de predios.



Planteamiento de posible aplicación

La información del estudio ha permitido confirmar la problemática que representa la producción de vivienda en predios que se ubican en zonas crecientemente distantes de las áreas urbanas de las ciudades. Esto repercute tanto en el incremento de las demandas de inversión para introducir la infraestructura y los servicios a dichos predios, las cuales se transfieren a las autoridades locales como responsabilidad, desfasándose en su ejecución por periodos en muchos casos indeterminados dada la insufi-

ciencia de recursos de dichas autoridades, así como en una calidad de vida limitada para sus ocupantes.

En contraste se observa en la mayoría de los casos la ocupación no homogénea del territorio que corresponde con el área urbana de las ciudades, en las que se cuenta con infraestructura y servicios, así como un patrón de ocupación con bajas densidades especialmente en sus zonas periféricas.

Dichas circunstancias representan oportunidades de acción para brindar alternativas de crecimiento más ordenado de la ciudad al hacerlo de forma continua respecto de las áreas ocupadas actualmente, lo que a la vez abre posibilidades para la producción de vivienda. El reforzamiento de la infraestructura y la ampliación de la capacidad de los servicios con base en redes y sistemas existentes regularmente resulta más simple y menos costosa de lograr que la introducción de servicios en nuevas áreas, sobre todo si éstas se encuentran distantes. Ello es también el caso en materia de transporte ya que la utilización prioritaria de los sistemas de transporte público por sobre el uso del auto permite que una traza urbana determinada maneje la movilidad de un número mucho mayor de personas sin requerir su expansión física.

Por otra parte es importante recordar que a pesar del gran impulso dado a la producción industrial de vivienda, persiste en el país el proceso de Producción Social de la Vivienda, utilizado mayoritariamente por la población de menores recursos económicos y reconocer que del orden del 50% de la producción anual de vivienda corresponde a este sector que recurre a mecanismos de producción y financiamiento al margen de los institucionales y que en muchas ocasiones es propietario de suelo en las áreas urbanas consolidadas.⁸⁹

Ante la situación se presenta la oportunidad de densificar el uso del suelo sin desequilibrar el funcionamiento de la ciudad si se toman las previsiones necesarias y se actúa de forma ordenada y con los planes adecuados respecto de las intervenciones públicas que conduzcan el proceso y realicen las obras estratégicas con oportunidad.

⁸⁹Véase el estudio realizado con apoyo de Conacyt-Conafovi, R. Torres y R. Eibenschutz, *Dimensión e impactos macro y micro-económicos de la producción social de vivienda en México*, México, PUEM-UAM, 2007.

En tanto se logra contar con algunas de las figuras instrumentales recomendadas (como la capacidad de imponer la participación obligada en proyectos de esta naturaleza, o la entidad asesora y ejecutora de iniciativas de desarrollo especial), el efecto de potencial descontrol de los precios del suelo que estaría sujeto a densificación puede ser abordado a través de integrar en el programa de facilidades –especialmente de trámites–, un tratamiento especial respecto de los tiempos en que se puede hacer uso de los beneficios del programa y la porción de la sobredensidad que quedará en beneficio de la autoridad que la otorga a efecto de generar a través de ella los fondos requeridos para las mejoras a la infraestructura y los servicios de la zona.

Dicha referencia además de hacer explícito el impacto del “gravamen” que conlleva la sobredensidad, permitirá también hacer transparente la forma de generar los recursos, su cuantía y la temporalidad de su aplicación, lo que seguramente constituirá un factor para obtener confianza y mejores expectativas de participación.

Áreas de oportunidad

La apertura de áreas de menores dimensiones para la posible producción de vivienda que aproveche el impulso que se da de manera continua y vigorosa a ese sector, fomentará la participación de promotoras de menor tamaño y grupos sociales organizados, los que han sido marginados en su capacidad de penetración del mercado por la presencia de las grandes promotoras que cuentan con mejores capacidades de gestión ante las autoridades, y cuyos volúmenes de producción “saturan” los mercados haciendo riesgoso para otros ofertar productos especulativos.

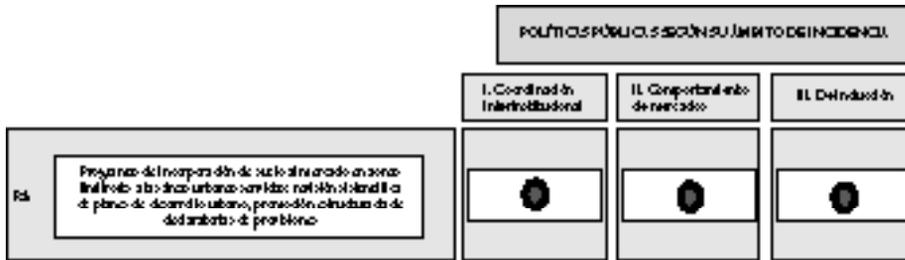
La apertura de oportunidades para operaciones de menor escala pero que pueden significar grandes volúmenes de población en múltiples pequeños proyectos, acercará la inversión a las capacidades de empresas y grupos que si bien menores, en su conjunto podrán llegar a incidir en una proporción importante de la oferta total. Tal efecto podrá incidir a su vez en las modalidades de acción de las grandes promotoras para no perder participación de mercado, con el consecuente beneficio para las ciudades y para los demandantes de las viviendas que contarán así con mayores y mejores opciones.

Aspectos limitativos

No debe ser subestimada la dificultad de lograr la operatividad de un esquema que tiene tantas vertientes y facetas de acción que demanda

altos grados de sofisticación técnica en su preparación, y sobre todo en su conducción.

P2 Incorporación de suelo al mercado en zonas limítrofes a las áreas urbanas servidas: revisión sistemática de planes de desarrollo urbano, promoción estructurada de declaratorias de provisiones.



Planteamiento de posible aplicación

Conforme lo comentado en el punto anterior, la tendencia de alejarse de las áreas urbanizadas de las ciudades para obtener los predios necesarios para llevar a cabo los desarrollos inmobiliarios, en particular de vivienda sin ser el caso exclusivo, se asocia en gran medida con la falta de oportunidades de encontrar predios con las características requeridas, entre las que destacan su dimensión, morfología, nivel de servicios y precio.

La dependencia de predios de grandes dimensiones es propia para algunos sectores de actividad, pero no necesariamente para la vivienda que puede ser producida en proyectos de menor escala, logrando volumen a través de un número mayor de acciones. En el caso de la vivienda la decisión de operar en predios de gran dimensión es por “elección” de la promotora, y al hacerlo (como se ha comentado en varios puntos del estudio) provoca múltiples problemas a la ciudad y a sus propios usuarios-compradores.⁹⁰

⁹⁰Un actor relevante en el medio inmobiliario que demanda predios de grandes dimensiones es el sector industrial y de logística de distribución. En ese caso, a diferencia del caso de la vivienda, la necesidad de contar con grandes extensiones se vincula directamente con las características del producto con el que operan o comercian: grandes naves para producción, o para almacenamiento y distribución, que además requieren de aceptar el movimiento intenso y de gran volumen de vehículos de grandes dimensiones. En el caso de la vivienda las características de dimensión son por “elección” de las promotoras y no por una condicionante derivada de las características de su pro-

La incorporación paulatina y programada de suelo al mercado urbano puede resultar de especial relevancia para estructurar alternativas con atractivo real para atraer la producción de vivienda a ellas. De constarse con un mercado dinámico, que le provea terrenos en los cuales la incorporación de servicios es menos costosa, la ubicación más conveniente para sus compradores y en los cuales no tendrá la competencia de diversos sectores (como los citados de tipo industrial y de distribución), es de esperarse que se conforme y perciba una ventaja competitiva que incentive a las promotoras a considerar las ubicaciones alternativas que les ofrezca la ciudad construida.

Como se ha comentado arriba, tal oferta será propicia para la actividad de pequeñas y medianas empresas promotoras de vivienda y grupos sociales, lo que incentivará adicionalmente un nivel de competencia mayor de éstas respecto de aquellas de gran dimensión, con el consecuente efecto positivo al cliente final independientemente de la composición de las empresas que participen en ese mercado.

Por la sola expansión de las áreas destinadas a uso urbano, en las cuales se cubra como lo ordena la ley en la materia, la elaboración y autorización de un plan de desarrollo urbano, previa formalización de las declaratorias de provisiones para lograr la plena legalidad del uso urbano, si bien habría una aparente oferta potencial mayor, de no limitarse las capacidades especulativas y los beneficios a obtener de las mismas, dicho incremento en el volumen de suelo disponible en el mercado puede verse mermado de manera significativa al no tenerse presiones reales para su utilización.

Por ello es altamente recomendable que tales iniciativas vayan acompañadas de medidas como las referidas en puntos anteriores que mitiguen el margen especulativo del manejo privado del “nuevo” territorio urbano, y puedan incluso permitir una acción dirigida por la autoridad.⁹¹ Se destaca la conveniencia de prever en las determinaciones de expansión

ducto. Ello diferencia a la vivienda en cuanto que puede actuar y competir por el suelo en las zonas urbanas y en su periferia inmediata a pesar de que cuenta con terrenos de menor tamaño, a diferencia del sector industrial antes referido que depende de grandes extensiones; ello puede redundar en ventajas competitivas para la vivienda en caso de lograr dinamizar las áreas con ubicaciones más convenientes para la ciudad al no tener la competencia de otros sectores por el mismo suelo.

⁹¹Destacadamente las relativas a instrumentos en el ámbito fiscal, punto 9.2.2.a Inciso B, y a instrumentos de participación directa: pública, social y privada, inciso d del mismo punto.

de las áreas urbanas, que se reserve la autoridad local la porción mayoritaria del valor incrementado por tal traslado al régimen urbano del suelo.

Áreas de oportunidad

Si bien se estima que las promotoras eligen los terrenos lejanos a la ciudad porque ello incrementa sus expectativas de utilidad,⁹² se estima también que la capacidad de seguir promoviendo en ubicaciones tan conflictivas para las ciudades es ya limitada ante la reacción adversa de diversas autoridades municipales y estatales, por lo que alternativas distintas puedan representarles opciones de real interés al contar con soluciones a la vez que elementos de negociación.

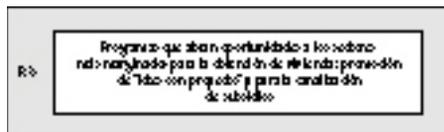
Aspectos limitativos

Las dispares capacidades técnicas en los municipios serán motivo de alta limitación para la instrumentación de programas de esta naturaleza por su envergadura y sofisticación.

P3 Programas que abran oportunidades a los sectores más marginados para la obtención de vivienda: promoción de proyectos de “lotes con proyecto” y para la canalización de subsidios.



Planteamiento de posible aplicación



La baja participación en la muestra integrada por el estudio de desarrollos de tipo progresivo indica a su vez la baja participación de esta modalidad de generar satisfactores de vivienda para la población en el sistema

⁹²Negocio por el suelo y negocio por la construcción y comercialización de la vivienda.

institucional de promoción y producción de la vivienda.⁹³ Se estima que en ello incide tanto la preferencia de las instituciones de crédito de manejar “acciones de vivienda cerradas” (como es el caso del crédito para “viviendas nuevas”), así como el posible desconocimiento de las características y beneficios de esta modalidad de producción de satisfactores de vivienda.

Dada la relevancia que este tipo de programas tiene para ser manejable por un sector importante de la sociedad al adaptarse a sus circunstancias y permitir su participación directa en la gestión y producción de sus viviendas aportando sus propios recursos y en ocasiones la “mano de obra” de que disponen, se estima del todo relevante propiciar la ampliación de su utilización.

Se requiere para ello una labor de divulgación sobre sus beneficios y particularidades de gestión, y de capacitación para lograr su mayor aceptación en las esferas administrativas del crédito institucional.

Áreas de oportunidad

Permite capturar gran potencial de “autogestión” en la atención de la vivienda, disminuir costos y atender a la población de más bajos ingresos.

Aspectos limitativos

Falta de comprensión del mecanismo y baja “imagen” en el reporte de logros.

⁹³La muestra integrada para realizar el estudio es representativa a nivel nacional del comportamiento de las ciudades por cuanto a la vivienda producida en ellas en grandes conjuntos, y respecto de los efectos que ésta tiene sobre sus ocupantes. Así la baja incidencia de casos de vivienda progresiva captada en la muestra resulta indicativa de la baja proporción que esta modalidad de producción de la vivienda tiene en el sistema institucional de apoyo a la vivienda. No obstante que el estudio no se orientó a analizar o evaluar la efectividad de los programas de crédito en ninguna de sus dimensiones, incluyendo en éstas por tanto la de la efectividad de la distribución de sus recursos, tal dato resulta relevante ya que sugiere una desproporción por el bajo volumen de crédito destinado al grupo de la población que es el mas grande, en la composición de la población objetivo a servir por los programas de crédito, y en particular por aquellos para los cuales se canalizan subsidios con recursos públicos.



Anexos

ANEXO I

ANTECEDENTES, MOTIVACIÓN Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Antecedentes

Las ciudades mexicanas crecen a razón de 20000 hectáreas anuales y la degradación del suelo por los procesos de urbanización alcanza ya los 7500 km²; cerca de 90000 hogares se asientan cada año en lugares poco aptos para ser habitados y bajo modalidades precarias; la urbanización en suelo no apto cuesta dos o tres veces más al municipio, mientras que en esos lugares los costos de edificación de vivienda para la población en situación de pobreza se incrementan hasta un 50%.

La lejanía al centro de la ciudad en que se han construido –y se siguen construyendo– los nuevos desarrollos habitacionales, así como la mayoría de los asentamientos precarios de la población con menores recursos, impone costos extraordinarios a sus habitantes que los empobrecen severamente: la población urbana llega a gastar hasta un 50% del ingreso familiar tan sólo en transporte y a destinar varias horas al día para trasladarse de su hogar al sitio de trabajo o de estudio y viceversa.

Los elevados costos del suelo apto para los usos habitacionales y productivos; los costos de transportación de personas y mercancías; los de comunicaciones; los derivados de la inseguridad, del manejo de basura, de la dotación de agua y del suministro de energía, y los asociados al congestionamiento vial, entre otros, significan serias barreras al desarrollo de nuevos negocios y al crecimiento de los ya existentes: Toda la sociedad pierde cuando las ciudades no funcionan adecuadamente.

Los procesos de desarrollo urbano que caracterizan y afectan al territorio nacional han tenido grandes cambios en los últimos 20 años. Por una parte las dinámicas migratorias campo-ciudad han disminuido en su relevancia como factores de cambio y crecimiento poblacional en las ciudades, dando paso a procesos de movilidad entre ciudades medias y de éstas hacia las metrópolis, y viceversa; por otra hay avances en la conformación de polos y regiones de crecimiento, y en la creciente participación de ciudades y estados en la conducción de su propio desarrollo.⁹⁴

De manera paralela a dichos cambios, en lo general positivos, se siguen teniendo problemáticas y dinámicas negativas en el desarrollo de las áreas urbanas del país. Persisten las carencias históricas en las zonas rurales y crece la marginación y la pobreza en prácticamente todas las zonas urbanas del país; se acentúan las desigualdades entre las ciudades y las comunidades rurales, así como entre las propias entidades federativas. Persiste en forma mayoritaria la irregularidad como modalidad del crecimiento urbano, con altas externalidades negativas sobre el medio ambiente y con la frecuente ocupación de zonas de elevado riesgo proclives a desastres. Los nuevos crecimientos de vivienda popular se caracterizan por bajas densidades sobre suelo no servido, de difícil accesibilidad, sin espacios públicos y mediante patrones de segregación socioespacial. La expansión de las ciudades mediante estas dinámicas desordenadas se suma a una dinámica general: las necesidades de movilidad intraurbana y periurbana aumentan debido a las (crecientes) distancias entre los sitios de trabajo y de vivienda.⁹⁵

A esta persistente problemática del desarrollo urbano se suma la cambiante composición demográfica del país, caracterizada por la reducción del crecimiento de los grupos de menor edad ante la efectiva reducción de la tasa de crecimiento natural de la población y el crecimiento proporcional consecuente de los grupos de mayor edad. El grupo poblacional de entre 0 y 14 años pasará del 31.31% del total en el 2005, a sólo 26.31%; en contraste el grupo poblacional de entre 15 y 64 años pasará en ese mismo lapso del 63.50% al 66.79% del total, lo que conlleva un variación absoluta

⁹⁴ Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Líneas Estratégicas de Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional 2007-2012, septiembre 2007; Diagnóstico y Pronóstico, p. 2.

⁹⁵ Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Líneas Estratégicas de Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional 2007-2012, septiembre 2007; Diagnóstico, Punto 1.1 Introducción, p. 2.

de 7.5 millones de personas en dicho grupo;⁹⁶ ello implica no sólo el sensible incremento en los requerimientos de servicios orientados a las personas de la tercera edad sino muy significativamente el incremento de la demanda de trabajo y de satisfactores urbanos y de vivienda de la parte de ese grupo de personas que se encuentra en edad de independizarse económicamente y de formar sus propias familias.

En la atención a dichas demandas se ha tenido gran éxito en acrecentar la capacidad del sistema financiero mexicano para otorgar créditos hipotecarios para la adquisición de vivienda. Ello aunado a la estabilidad de las variables macroeconómicas y de las tasas de interés prevalecientes en el mercado local, han dinamizado la producción en el sector y propiciado el surgimiento de múltiples promotoras de diversas escalas y cobertura, que incluyen destacadamente a grandes desarrolladoras que actúan a nivel nacional; tal evolución y las características del “negocio inmobiliario” que en materia de la vivienda de interés social conlleva reducidos márgenes de operación/utilidad, propicia la producción a gran escala y la dependencia de contar con grandes extensiones de suelo para ello, lo que rara vez se logra al interior de las áreas urbanas ya servidas.

Dichos procesos y los efectos observados de producción de la vivienda en zonas aisladas y lejanas de las áreas urbanas ya existentes y servidas, con los detrimentales efectos en el ambiente y en la calidad de vida de los habitantes de dichos conjuntos habitacionales, hacen patente la falta de vinculación efectiva entre la acción urbana –y la consecuente producción e incorporación de suelo al mercado de manera productiva y estructurada– y aquella propia de la promoción y producción de la vivienda, aspectos para los que se deberá encontrar una expresión articulada de política pública para poder lograr los objetivos de corrección de los fenómenos territoriales y urbanos detectados cuyo impacto es negativo para la ciudad, para el ambiente, para las finanzas públicas y para los propios “beneficiarios” del crédito hipotecario que habitan los conjuntos en que han adquirido sus viviendas.

⁹⁶ *Ibidem*, II Pronóstico, Punto 2.2 Impacto de la transición demográfica, p. 45.

Motivación

La iniciativa de la Sedesol apunta que,⁹⁷ “Para enfrentar esta compleja situación, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece como uno de sus objetivos la necesidad de frenar la expansión desordenada de las ciudades así como reordenar su estructura y funcionamiento para garantizar a la población y a los sectores productivos el acceso suficiente, oportuno y adecuado a los servicios, equipamientos e infraestructura urbanos.”

“Con el fin de avanzar en el cumplimiento de este objetivo de la política nacional de desarrollo urbano y ordenación del territorio, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (SDUOT) ha decidido realizar un profundo y extenso diagnóstico de los procesos de integración urbana y social que han acompañado la expansión de las ciudades mexicanas durante los últimos 10 años, expansión que ha encontrado uno de sus motores principales en el vertiginoso aumento de la oferta habitacional la cual ha asumido, de manera preponderante, la forma de grandes desarrollos o fraccionamientos habitacionales con miles de viviendas cada uno, que han sido construidos en la periferia lejana de las ciudades y de las zonas metropolitanas del país, generando un impacto urbano y social de dimensiones hasta ahora poco documentadas y evaluadas en específico.”

“Este estudio permitirá diseñar e implementar un conjunto de líneas de trabajo para proveer asistencia técnica a los gobiernos estatales y municipales que deseen intervenir para enfrentar la problemática derivada de esta masiva ocupación del territorio bajo su responsabilidad política y administrativa.”

Objetivos del estudio

Se indican los Objetivos del Estudio conforme lo señalado en los Términos de Referencia establecidos para el desarrollo del mismo.⁹⁸

⁹⁷Términos de Referencia suscritos para la realización del Estudio de la Integración Urbana y Social en la Expansión Reciente de las Ciudades en México, 1996-2006 Dimensiones, Características y Soluciones; septiembre del 2007; Punto I de Antecedentes y Justificación, pp. 2 y 3.

⁹⁸*Ibidem*, pp. 3 y 4.

Objetivo general

“Determinar el grado y las formas de integración urbana y social de la expansión de las ciudades en México durante el periodo 1996-2006, con el fin de diseñar lineamientos de política para que las autoridades estatales y municipales puedan incorporar a sus ciudades las inversiones en infraestructura, equipamiento y vivienda, bajo esquemas sustentables de desarrollo urbano y social.”

Objetivos particulares

a) Determinar el efecto de la expansión urbana sobre la capacidad de gestión, inversión y atención de los gobiernos municipales en materia de prestación de servicios públicos a la población, en específico en lo que se refiere a la construcción, operación y mantenimiento de lo relativo a:

- Infraestructura pública (agua potable, drenaje y alcantarillado, energía eléctrica, pavimentación, etcétera).
- Equipamiento público (educación, salud, abasto, etcétera).
- Vigilancia y seguridad pública.
- Recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos.
- Tratamiento de aguas residuales.
- Otros.

b) Determinar el grado de “integración” urbana con que cuentan los desarrollos habitacionales o fraccionamientos estudiados, en específico en lo que se refiere a:

- Localización respecto a los centros urbanos, las fuentes de empleo y las instalaciones educativas y de salud (tiempo y distancia de recorrido, volumen y frecuencia de los traslados, etcétera).
- Accesibilidad, conectividad y movilidad (tipos de vialidades, transporte público y privado, comunicaciones).
- Otros.

c) Determinar el grado y la calidad de la consolidación urbana y habitacional de los desarrollos de vivienda o fraccionamientos estudiados

respecto a la normatividad vigente (federal, estatal y municipal) y a la aprobación oficial para su construcción, en particular en lo relativo a:

- Usos del suelo.
- Cobertura, condiciones de operación y calidad de las obras de infraestructura y equipamiento.
- Vinculación con el entorno.

d) Evaluar el efecto social que genera cada desarrollo habitacional o fraccionamiento en lo que respecta a:

- Habitabilidad.
- Las condiciones de bienestar de las familias (ingreso y gasto de los hogares y percepción de satisfacción).
- La organización condominal o vecinal.
- Composición social: grupos de ingreso, grupos de edad, inmigración desde otras localidades, etcétera.

e) Proponer lineamientos de política para regular las acciones de expansión urbana y apoyar las acciones de las autoridades estatales y municipales dirigidas a garantizar la oferta de suelo, infraestructura, equipamiento y de vivienda de calidad a la población. Estos comprenderán los correspondientes instrumentos y bases institucionales que los hagan operativos.

ANEXO II

ENFOQUE Y ALCANCES DE LOS TRABAJOS

Enfoque

La problemática que se analiza muestra múltiples evidencias de su existencia. No obstante se requiere contar con mayor y mejor información “dura” derivada de datos empíricos para conocer realmente sus alcances, sus efectos y las relaciones causales que la propician y caracterizan; sólo con ello se podrá evaluar su naturaleza y sus impactos, y así estructurar recomendaciones sensibles y efectivas de políticas públicas que puedan corregir sus dinámicas negativas a la vez que aprovechen positivamente el impulso de la producción de vivienda apoyada por el crédito

hipotecario de instituciones públicas y privadas, fenómeno que ha tomado ya el papel del principal motor del crecimiento y desarrollo de las ciudades.

Está ampliamente documentado el problema que ha aquejado ya durante varias décadas y de manera sistemática a diversas ciudades en el país, por la escasez de suelo apto para el desarrollo urbano que esté adecuadamente ubicado y que cuente con la infraestructura y los servicios para ser utilizado de manera eficiente y articulada para atender las demandas de crecimiento de dichas áreas urbanas y brindar satisfactores a sus habitantes.

Este fenómeno se ha agravado con el notable crecimiento de la disponibilidad de crédito hipotecario en el país que busca facilitar la adquisición de vivienda por la población, de todos los estratos socioeconómicos, cuyo éxito en cuanto al número producido y vendido de unidades habitacionales ha merecido su señalamiento entre los logros de la administración pública federal, recibiendo con ello un redoblado empuje para su continuada expansión, incluso como factor primordial de la dinámica de la economía nacional.

Por lo anterior la realización del estudio requirió la aplicación de métodos empíricos basados en la observación directa, ordenada y sistemática de los fenómenos a estudiar, con apoyo en un sólido marco teórico que permitió la formulación de las tesis sobre las relaciones causales entre las variables que inciden sobre dichos fenómenos, así como los mecanismos para su comprobación.

Conforme a ello el enfoque del estudio está asociado con el análisis de las variables relevantes a partir de la información obtenida en campo, para cuya obtención se ha puesto énfasis en el diseño riguroso del marco muestral para que resulte representativo del universo de estudio, y en la determinación de los datos a levantar y su procesamiento, lo que ha permitido la consolidación de una encuesta con validez estadística, tanto respecto a las apreciaciones de los pobladores de los conjuntos habitacionales como a la relevancia de las características de estos conjuntos para brindar los niveles de satisfacción deseados por sus habitantes.

Alcances

Los alcances contemplados para lograr los objetivos del estudio se han estructurado en torno a cinco grandes temáticas, que se refieren a continuación.⁹⁹

- a)* Diagnóstico actualizado de la vivienda construida en el sistema urbano nacional con base en la oferta actual de crédito hipotecario, considerando los desarrollos habitacionales y fraccionamientos financiados por los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis) en los últimos 10 años (1996-2006).
- b)* Dimensionar y evaluar la dotación, condiciones y características de la cobertura del equipamiento, la infraestructura y la vinculación al entorno de los desarrollos habitacionales seleccionados con relación a la población y el grado de cumplimiento con respecto de la norma bajo la cual fueron construidos.
- c)* Identificar el impacto urbano en las ciudades donde se ubican los conjuntos realizados en el periodo, así como sobre las autoridades locales en cuanto a las modalidades de gestión observadas y las demandas de gasto e inversión para la atención de dichos conjuntos, así como el impacto tanto al interior como al exterior de los conjuntos en cuanto a su habitabilidad y generación de satisfactores para sus ocupantes.
- d)* Evaluar el impacto social que genera cada desarrollo habitacional o fraccionamiento en cuanto a habitabilidad, condiciones de bienestar de las familias, desempeño de la organización vecinal o de condóminos y composición social de los habitantes.
- e)* Diseñar lineamientos de política para regular la expansión urbana y apoyar las acciones para el desarrollo urbano de las autoridades estatales y municipales dirigidas a garantizar la oferta de suelo, infraestructura, equipamiento y vivienda de calidad a la población. Estos comprenderán los correspondientes instrumentos y bases institucionales que los hagan operativos.

⁹⁹Según lo señalado en los Términos de Referencia suscritos para la realización del Estudio, Punto III, p. 4.

ANEXO III ASPECTOS METODOLÓGICOS

Metodología general

El estudio tiene como objetivo elaborar un diagnóstico de la transformación social y urbana generada por el desarrollo habitacional a gran escala, teniendo como temporalidad de análisis 10 años (1996-2006). De acuerdo con las necesidades del estudio y su magnitud, fue indispensable estructurar instrumentos analíticos que permitieran el levantamiento de información de índole urbana con un enfoque técnico urbanístico, así como, el diseño de instrumentos para integrar información relevante en materia de los grandes fraccionamientos habitacionales en México.

Se planteó una aproximación a la información que debía ser captada en el estudio para servir de base para su identificación y posterior análisis a partir del Sistema Urbano Nacional que comprende 364 localidades mayores de 15000 habitantes. La generación del primer acercamiento una vez delimitado el universo de análisis correspondió a 100 conjuntos habitacionales, dispuestos en 21 ciudades, permitió establecer tres niveles de aproximación de cobertura del territorio: la ciudad o zona metropolitana; el entorno inmediato de los desarrollos habitacionales seleccionados y el conjunto habitacional en sí.

Determinado el universo de estudio y los niveles territoriales de análisis, se procedió a explorar las fuentes existentes de información, este acercamiento presentó una primer limitante, la no existencia de una referencia territorial (catálogo general y ubicación) de los conjuntos o fraccionamientos habitacionales en el país, lo que hizo necesario explorar las referencias de índole cartográfico como aquellas de tipo estadístico sobre la producción de vivienda, las provenientes de los programas de financiamiento e hipotecarios, de instituciones federales y locales, recopilando datos que permitieran la identificación de los fraccionamientos y conjuntos existentes en el país.

Para cada uno de los niveles de análisis se estructuraron esquemas para su identificación, levantamiento y registro, mediante fichas en las que se detallan rasgos particulares del conjunto, lo que se integró en un primer marco muestral que sería una guía para la primera aproximación

al trabajo de campo, que consistió en la validación de los conjuntos existentes y la inclusión de otros no registrados en gabinete, para definir el universo de conjuntos entre los cuales se seleccionaron estadísticamente aquellos en que se aplicarían los cuestionarios y se obtendría la información para las fichas técnicas. Estas fichas captan la información obtenida mediante la observación directa a través de visitas físicas, permitiendo el registro de las características y condiciones de los elementos que conforman los conjuntos, explorando tanto datos cuantitativos como consideraciones cualitativas apoyadas en el nivel técnico y la experiencia de los equipos profesionales participantes, los que fueron designados en función de su conocimiento previo de las diversas ciudades seleccionadas.

A efecto de complementar el punto de vista técnico recabado mediante las visitas físicas, se estableció como mecanismo complementario la realización de diversas entrevistas que abarcan a autoridades significativas en el proceso de planeación, autorización, realización y operación de los conjuntos habitacionales estudiados, así como a “informantes calificados” quienes no estando dentro del sector público, guardan una relación relevante con el proceso de urbanización, en el ámbito social o de la administración del territorio.

La recopilación de datos así como su reporte siguen lineamientos preestablecidos que buscan asegurar la consistencia de la información y su homogeneidad, ya que el análisis incluye desde las grandes zonas metropolitanas, hasta ciudades menores de 50 000 habitantes. A su vez para la interpretación de la información levantada se establecieron guías, teniendo como finalidad homologar criterios de análisis y contenidos, en los reportes, y niveles de profundidad deseados para los distintos temas que integran el estudio.

Para atender los aspectos referidos a las condiciones sociales se elaboró un cuestionario, instrumento de análisis con el cual se pretende destacar la percepción directa que tienen los habitantes de los conjuntos con respecto a su vivienda, su entorno, su vivienda anterior, los servicios y el nivel de satisfacción que obtienen de vivir en el lugar en que se encuentran; la amplitud y disposición de créditos hipotecarios para atender las demandas de vivienda de la población es otra variable obtenida de este instrumento. Para contestar estas inquietudes se estructuró un cuestionario amplio y detallado, que cumplía dos premisas básicas, facti-

bilidad en su aplicación y que contuviera todas las variables necesarias para cubrir las necesidades del estudio.

El aspecto de representatividad sobre el comportamiento de las variables analizadas mediante la información obtenida por medio de la aplicación de los cuestionarios respecto del universo total, es una condición crítica a satisfacer para que tenga validez la descripción del fenómeno estudiado y su diagnóstico así como para soportar las conclusiones y recomendaciones que al respecto se elaboraron. Por ello el diseño y la validación de la muestra es un aspecto toral de la metodología aplicada en este estudio.

Es importante destacar y hacer énfasis en la definición del marco muestral de análisis,¹⁰⁰ que garantiza la representatividad a nivel nacional respecto del comportamiento de los fenómenos que se pretendían examinar; la identificación de los conjuntos habitacionales cartografiados es un producto valioso en materia de vivienda, ya que no existe un registro que contenga información detallada de cada conjunto, con indicadores de valoración del fenómeno dispuestos y localizados en una base cartográfica.

A continuación se detallan los elementos diseñados para el apoyo y enriquecimiento metodológico del análisis, que tienen como fin garantizar la funcionalidad y expresión gráfica del estudio.

Diseño y selección de la muestra

Antecedentes

Al no existir información con las características requeridas para el estudio, se procedió a construir una base cartográfica donde se ubicaron de forma puntual los conjuntos o fraccionamientos habitacionales en cada una de las ciudades seleccionadas que, permitieran caracterizar y construir una base para el trabajo de campo. Los métodos de muestreo prevén esta situación, esto es, partiendo de algún tipo de información que se encuentre relacionada con el fenómeno habitacional y que sirva como

¹⁰⁰La muestra final fue de 2977 cuestionarios aplicados en 100 conjuntos o fraccionamientos habitacionales, dispuestos en 21 ciudades.

marco inicial de la muestra, el cual se va elaborando a través de diferentes etapas consideradas en su diseño y como parte del proceso de estratificación del universo general de análisis, que es el Sistema Urbano Nacional.

Marco muestral inicial

Se considera como marco de referencia el SUN el cual contiene 364 ciudades, que incluyen 55 zonas metropolitanas y que albergan 64 943 514 habitantes, de acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda del 2000.¹⁰¹

Requerimientos generales para el diseño de la muestra

El diseño de la muestra se hizo cuidando conciliar los siguientes criterios:

- Ser una muestra representativa a nivel nacional de viviendas de conjuntos habitacionales tipificados para el estudio.
- Minimizar el error de las estimaciones.
- Reducir costos de levantamiento de información, evitando seleccionar una muestra muy dispersa geográficamente en el territorio nacional.
- Tomar en cuenta las grandes disparidades (heterogeneidad) de la información inicial, en este caso del tamaño entre las ciudades del marco muestral del que se partió.

Diseño de la muestra

- Población objetivo: viviendas de conjuntos habitacionales construidos entre 1996 y 2006 que cumplan con la tipificación establecida.
- Unidad de observación: vivienda.

¹⁰¹ El dato de población se tomó del Censo General de Población y Vivienda del 2000 por su mayor confiabilidad respecto al Censo del 2005. Esta información sólo se utiliza como referencia para asignar el peso correspondiente a cada ciudad dentro del marco muestral inicial.

- Esquema de muestreo: muestra probabilística, estratificada, polietápica, con selección inicial de conglomerados como unidades primarias de muestreo.
- Probabilística
 - Cada elemento tiene una probabilidad conocida y no nula de ser seleccionado en cada una de la etapas.
 - Representativa de la población objetivo, en términos de niveles de error y confianza.
- Estratificada
 - Toma en cuenta la heterogeneidad entre las ciudades del marco muestral, buscando reducir el nivel de error de las estimaciones.
 - Estratificación por tamaño de ciudad (número de habitantes).
Ciudades pequeñas (15 000-100 000)
Ciudades medias (100 000-1 millón)
Ciudades grandes (1 millón-3 millones)
Megaciudades (> 3 millones)
Distribución no proporcional de la muestra, respecto del tamaño de los estratos
- Polietápica
 - La selección de la unidad de observación (vivienda) se hace en la última etapa de un proceso de selección consistente de cuatro etapas escalonadas y jerarquizadas.
- Selección inicial de conglomerados (unidades primarias de muestreo).
 - Método apropiado para esta clase de estudios en los que no se cuenta con un marco muestral integral y exhaustivo, y se requiere optimizar recursos evitando una alta dispersión geográfica de la muestra.

Selección probabilística de la vivienda en cuatro etapas

1. Selección de ciudades (conglomerados) con probabilidad proporcional al tamaño de la ciudad.
2. Selección de conjuntos habitacionales dentro de ciudades con probabilidad proporcional al tamaño del conjunto habitacional.

3. Selección de manzanas o secciones dentro de conjuntos habitacionales (selección aleatoria simple).
4. Selección de viviendas dentro de manzanas o secciones (selección aleatoria simple).¹⁰²

Diseño resultante

Ponderado (probabilidades desiguales de selección de las unidades de observación que se compensan con los ponderadores).

Cifras generales del diseño de la muestra

- Número de ciudades: 21.
- Número de conjuntos habitacionales distribuidos en todas las entidades: 100.
- Número de manzanas por cada conjunto habitacional seleccionado: 6.
- Número de viviendas por cada manzana seleccionada: 5.
- Número de viviendas por conjunto habitacional: 30.

Tamaño y precisión de la muestra

- Tamaño total de la muestra: 3000 viviendas.
- El tamaño final de la muestra fue de 2977 cuestionarios aplicados.

Error máximo teórico

- Para los resultados a nivel nacional de las variables de viviendas, expresadas como proporciones o tasas, sin considerar efecto de diseño: $\pm 1.8\%$.
- Nivel de confianza: 95%.

¹⁰²Las etapas 3 y 4 se integraron en una sola para la estimación de los ponderadores

Cuadro I
RESUMEN DE LA MUESTRA SELECCIONADA

<i>Estrato</i>	<i>Tamaño</i>	<i>Número de ciudades del marco muestral (ciudades > 15K)</i>	<i>Porcentaje de población abarcada (ciudades > 15K)</i>	<i>Ciudades en muestra</i>	<i>Conjuntos por estrato</i>
A	Megaciudades	3	38%	3	36
B	Ciudades grandes	6	12%	4	20
C	Ciudades medias	71	35%	10	38
D	Ciudades pequeñas	284	15%	4	6
Total:	364	100%	21	100	

Fuente de datos y levantamiento en campo

La estrategia de investigación se estableció a partir de dos vías de análisis: recopilación de documentos y levantamiento de información directamente en campo; trabajo que incluyó la aplicación de cuestionarios a los habitantes de los conjuntos habitacionales para evaluar la transformación urbana y social habitacional en México y los instrumentos técnicos, normativos y urbanos bajo los cuales se reproduce el sector inmobiliario.

En todas las etapas de la investigación el análisis y producción de información cartográfica significa un complemento fundamental para el diagnóstico de la expansión crediticia reciente y de las conclusiones y recomendaciones generadas.

Los documentos que fueron objeto de análisis en esta investigación son los emitidos oficialmente por la Federación y por cada estado y municipio, y aquellos en los que se aprueba el sistema de planificación local; de tal manera los planes y programas de desarrollo urbano de cada ciudad fueron revisados para la construcción del contexto de ciudad.

El levantamiento de información en gabinete, en campo y su correspondiente procesamiento se desarrolla en los siguientes pasos:

- Identificación de desarrollos habitacionales en gabinete con base en procesos de análisis fotográfico y cartográfico.
- Validación y verificación en campo de la identificación de conjuntos habitacionales realizada en gabinete.
- Incorporación de nuevos conjuntos que no hayan sido identificados, con referencia geográfica, por medio de un sistema de posicionamiento global (GPS), que permite completar la ubicación cartográfica.
- Proceso de selección de la muestra de conjuntos por ciudad.
- Integración cartográfica de los conjuntos seleccionados en cada ciudad y disposición de éstos en un sistema de captura remota (interfase).
- Aplicación de cuestionarios, entrevistas a funcionarios e informantes calificados y fichas urbanas.

El diseño de los cuestionarios consideró

- Registro de información que permita evaluar el impacto –positivo y/o negativo– que generan en los beneficiarios de los programas de vivienda de interés social las características de la vivienda y del desarrollo habitacional.
- Estructura integrada por preguntas abiertas básicas, preguntas de respuestas cerradas (dicotómicas y múltiples), y preguntas de percepción de respuestas de escalas de categorías detalladas y valores.
- Los contenidos se orientaron a registrar información que permitiera comparar la calidad de vida de los beneficiarios antes y ahora, referida a la vivienda, desarrollo habitacional, entorno y ciudad.
- Los indicadores se distribuyeron en temas estructurados de la siguiente manera:
 - Ubicación geográfica y datos del inmueble.
 - Datos del informante.
 - Calidad de la vivienda.
 - Calidad del desarrollo habitacional.
 - Integración social.
 - Apropiación del territorio.
 - Organización social.
 - Perfil del jefe(a) de familia.

Cuadro 2
CIUDADES SELECCIONADAS Y CONJUNTOS HABITACIONALES

<i>Núm.</i>	<i>Ciudad</i>	<i>Entidad federativa</i>	<i>Tamaño</i>	<i>Conjuntos habitacionales</i>
1	ZM de la Ciudad de México	D.F.-México	mega	16
2	ZM de Guadalajara	Jalisco	mega	10
3	ZM de Monterrey	Nuevo León	mega	10
4	ZM de Puebla	Puebla-Tlaxcala	grande	5
5	ZM de Tijuana	Baja California	grande	5
6	Juárez	Chihuahua	grande	5
7	ZM de Torreón	Coahuila-Durango	grande	5
8	ZM de Mérida	Yucatán	mediana	4
9	ZM de Aguascalientes	Aguascalientes	mediana	4
10	ZM de Saltillo	Coahuila	mediana	4
11	Mexicali	Baja California	mediana	4
12	ZM de Oaxaca	Oaxaca	mediana	4
13	ZM de Orizaba	Veracruz	mediana	4
14	ZM de Pachuca	Hidalgo	mediana	4
15	Ciudad Victoria	Tamaulipas	mediana	4
16	Tapachula de Córdova y Ordóñez	Chiapas	mediana	3
17	San Cristóbal de las Casas	Chiapas	mediana	3
18	Manzanillo	Colima	pequeña	2
19	Tecate	Baja California	pequeña	2
20	Zacatlán	Puebla	pequeña	1
21	Teocaltiche	Jalisco	pequeña	1
Total de conjuntos:				100

De manera complementaria al cuestionario se diseñaron instrumentos de recopilación de información técnica urbana (abordados en el siguiente apartado “Enfoque cualitativo” (p. 233), que permitieron contar con los elementos suficientes tanto para el análisis de los fenómenos estudiados como para sustentar las recomendaciones de política aplicable a la regulación de la expansión urbana.

Cartografía

De acuerdo con los requerimientos establecidos en los términos de referencia, se procedió a elaborar una base cartográfica de las 21 ciudades seleccionadas para el estudio. La cual permite contar con un inventario sistematizado de información vinculado a un sistema de información espacial y estadístico para realizar consultas relacionadas con información social, demográfica y económica de los conjuntos habitacionales, la disposición del equipamiento urbano y usos de suelo.

Estos trabajos constan de tres etapas, la primera consistió en construir una base cartográfica con referencia espacial donde se ubicaron los conjuntos habitacionales en cada una de las ciudades; la segunda actividad muestra una identificación de los conjuntos habitacionales validados mediante trabajo en campo con su referente cartográfico, cabe señalar que esta base de identificación se elaboró con herramientas propias del grupo de trabajo y que se parte de la no existencia o antecedentes sistematizados de tal inventario; como última etapa se procedió a realizar la representación cartográfica y construcción de la base estadística para cada una de las ciudades. Los procedimientos bajo los cuales se valida y amplía la base, se describen a continuación.

Para la generación de la base de datos debe ser considerado que se parte de la no existencia de datos o referentes cartográficos donde se ubiquen los fraccionamientos del país, así se consideraron las siguientes fuentes de información:

- Foto aérea (localizando conjuntos habitacionales existentes, a enero del 2005).
- Guía Roji (la cual proporciono algunos nombres, la colonia y ubicación de los conjuntos habitacionales de interés social al 2000-2002. Además del rastreo de otros no detectados en la fuente anterior).
- Imagen de Google Earth (2005).
- Sistema Hipotecario Federal (SHF). (Donde se identifica el tipo de vivienda de cada conjunto; costo aproximado; inmobiliaria y pro-

motor de los inmuebles, con disponibilidad de crédito existente en el 2006.

- Página Web de los consorcios inmobiliarios que operan en el país.

Una vez verificada la primera muestra de ciudades se depositan en fichas de identificación; posteriormente se genera una capa de información (*layer*), donde se ubican los polígonos correspondientes a los conjuntos habitacionales en la cartografía y se asignan claves y datos relevantes del conjunto, los cuales están dispuestos en la base estadística del mapa.

La clave se construye con la siguiente característica, tomando como ejemplo la Zona Metropolitana del Valle de México: clave de Estado (09); clave del municipio o delegación (001) y clave del polígono (001), quedando integrada por ocho dígitos.

Como ficha de ejemplo se presenta la ZMVM, en la cual se observan en el "paso 1", la localización (expresada en numeración consecutiva) de los polígonos o conjuntos habitacionales identificados en el trabajo de gabinete.

Paso 1

IDENTIFICACIÓN DE CONJUNTOS HABITACIONALES



Posteriormente se construye una ficha de registro donde se depositan los datos provisionales del conjunto mismos que se verificarán y validarán mediante trabajo de campo (véase paso 2).

Paso 2

FICHA DE IDENTIFICACIÓN DE CONJUNTOS HABITACIONALES,
CASO ZM DE GUADALAJARA

<p>Caso 1 Datos aproximados Nombre: Misión del Valle Perímetro: 7206.15 m Superficie: Fecha de registro: 21-08-07 Densidad de vivienda:</p>	
	

La integración de estas fuentes de información requiere manejar una misma base de datos, por lo que se procede a homologar los contenidos en la información cartográfica. Cada una contará con la siguiente información:

1. Clave del conjunto
2. Nombre del conjunto
3. Coordenadas extremas
4. Superficie
5. Tipo de vivienda
6. Costo promedio
7. Inmobiliaria
8. Promotor

Estos datos no consideran aquellos que serán incluidos en la base de información y que serán el resultado de los indicadores que el grupo de expertos determinó para su levantamiento en campo, dada su importancia y valor para ser representados en un sistema de referencia espacial. En el caso de las zonas metropolitanas que se componen de dos o más municipios, se incluye una columna con el nombre del municipio, manteniendo todas las columnas de información anteriormente citadas.

Los resultados obtenidos en la primera fase de identificación de unidades o fraccionamientos habitacionales en las 21 ciudades, generó una muestra de 445 unidades registradas, solamente en las ciudades de Orizaba, San Cristóbal de las Casas, Zacatlán y Teocaltiche no fue posible identificar algún conjunto habitacional previamente, debido a no contar con imagen de satélite, fotografía aérea u ortofoto.

En el cuadro 2 se puede observar la muestra de selección inicial y la muestra verificada en campo la cual representó un universo de 679 unidades habitacionales identificadas por los grupos de trabajo en campo, de los cuales el grupo de estadística estableció el universo de análisis (véase apartado metodológico de selección). Dando como resultado 100 conjuntos habitacionales, en los cuales se llevó a cabo la investigación y se aplicó el cuestionario.

El proceso para incorporar la información validada en campo, se estableció entonces en los siguientes pasos:

1. Identificación de los conjuntos habitacionales en el país.
2. Validación de los conjuntos habitacionales en campo.
3. Selección de la muestra final de conjuntos.
4. Elaboración cartográfica por temática (*layers*).
5. Incorporación a un sistema de representación espacial.

Cuadro 3
IDENTIFICACIÓN DE GRANDES CONJUNTOS HABITACIONALES

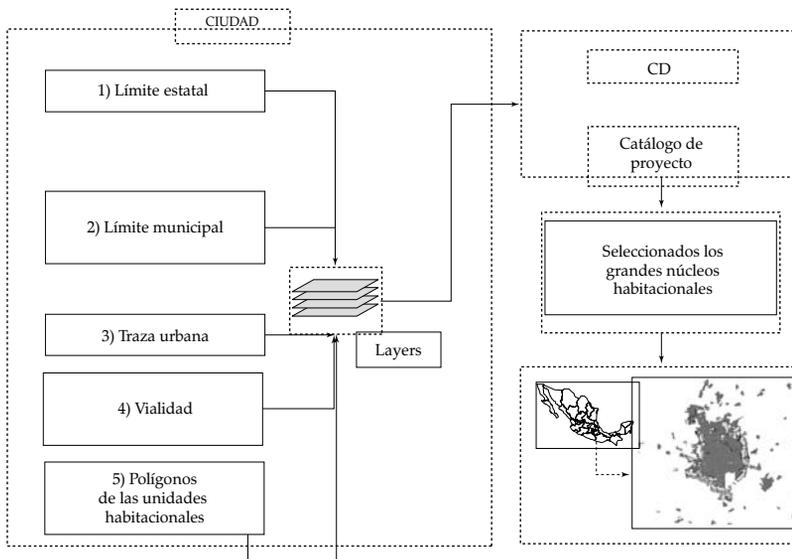
<i>Núm.</i>	<i>Ciudades</i>	<i>Conjuntos identificados en gabinete¹⁰³</i>	<i>Conjuntos identificados en campo</i>	<i>Conjuntos seleccionados</i>
1	ZMVM	31	40	16
2	Guadalajara	55	63	10
3	Monterrey	47	75	10
4	Puebla	45	63	5
5	Tijuana	58	47	5
6	Juárez	23	69	5
7	ZM Torreón	15	51	5
8	Mérida	36	39	4
9	ZM de Aguascalientes	33	35	4
10	ZM de Saltillo	18	27	4
11	Mexicali	33	29	4
12	ZM de Oaxaca	10	17	4
13	Orizaba	0	15	4
14	ZM de Pachuca de Soto	12	12	4
15	Ciudad Victoria	4	40	4
16	Tapachula de Córdoba y Ordóñez	6	10	3
17	San Cristóbal de las Casas	0	13	3
18	Manzanillo	14	20	2
19	Tecate	3	3	2
20	Zacatlán	0	9	1
21	Teocaltiche	0	2	1
Total	443	679	100	

¹⁰³ La búsqueda inicial de los conjuntos habitacionales, a partir de fotografías aéreas, arrojó un número menor a los identificados en campo, por diferentes razones, entre las que destaca que un primer conjunto identificado se subdividía porque era el resultado de varios proyectos y por distintos desarrolladores inmobiliarios, dando como resultado que éste se dividiera en dos, tres o más conjuntos. Otro motivo fue que la fuente fotográfica registraba imágenes al año 2000 y sólo para las ciudades más importantes al 2005, por lo que en la identificación en campo se encontró un mayor número de conjuntos. Sólo en cuatro ciudades la validación en campo fue igual o menor a la realizada en gabinete, son los casos de Tijuana y Mexicali, donde se identificaron menos conjuntos ya que algunos eran fraccionamientos anteriores al periodo de análisis y de la ZM de Pachuca y Tecate, donde el número identificado y validado fue el mismo.

Es importante mencionar que para las ciudades de Orizaba, Veracruz; San Cristóbal de las Casas, Chiapas; Zacatlán, Puebla y Teocaltiche, Jalisco no se contaba con referente fotográfico, por lo que el universo de análisis fue producto exclusivo del trabajo en campo.

Diagrama 1

PROCESO DE ALIMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CARTOGRAFÍA ESPACIAL



La cartografía tiene como fuente el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2005 (INEGI). La georreferencia utilizada es "GCS_North_American_1927" y se encuentra depositada en cuatro temas cuyos contenidos cartográficos son los siguientes:

- Rasgos municipales, que contienen las siguientes capas de información:
 - Límite municipal
 - Límite estatal
 - Límite fronterizo
 - Límite marítimo
- Rasgos topográficos, que contiene las siguientes capas de información:
 - Cuerpos de agua
 - Fallas y fracturas
 - Curvas de nivel

- Cartografía urbana, que contienen las siguientes capas de información:
 - Traza urbana
 - Nombres de calles
 - Usos de suelo
- Rasgos de infraestructura y servicios:
 - Carreteras
 - Vías de ferrocarril
 - Equipamiento
- Unidades habitacionales, que contiene las siguientes capas de información:
 - Polígonos de unidades habitacionales seleccionadas
 - Selección de manzanas muestreadas
 - Localización y disposición de cuestionarios en el conjunto habitacional
 - Distancia del conjunto con respecto al centro urbano principal, y
 - Distancia del conjunto con respecto al límite urbano
 - Volumen de elevación (formato TIN)
 - Anexo fotográfico incorporado a los rasgos cartográficos

La disposición de la información cartográfica puede ser leída en los siguientes programas Arc-Map 9 y 9.2, ArcView 3.2 y Map Info.

En lo correspondiente a la base de datos (alfanuméricos) integrada al sistema se dispone en Excel formato DBF4, se presenta en un archivo por ciudad, el cual contiene cuatro carpetas.

La base de datos que se encuentra en formato magnético, contiene 768 registros presentados en la tabla de frecuencias.

Metodología para implementar el sistema de captura para el trabajo en campo

La implementación de cualquier sistema requiere una metodología sólida que permita la obtención de resultados adecuados, en tiempo y forma. Para garantizar el éxito de la implementación de este sistema, se utilizó una metodología que se compone de tres fases diferenciadas con objetivos específicos para cada una de ellas.

Cada fase está compuesta por una serie de etapas que permitieron llegar a la definición de tareas individuales, necesarias para diseñar el sistema con características de escalabilidad y flexibilidad; dado que las actividades planificadas se ajustan en el desarrollo de acuerdo con factores específicos que van surgiendo en la implementación del sistema.

A continuación se describen cada una de las etapas que componen las tres fases:

- *Fase 0-Análisis de requerimientos*

El objetivo de esta fase fue determinar de manera puntual, el alcance del sistema a desarrollar, así como, las funcionalidades requeridas y las herramientas necesarias que deberían incluirse en el mismo; se designaron los recursos materiales, humanos y sus roles de responsabilidad.

Los requerimientos para el desarrollo del sistema son:

- a) Integrar una base de datos centralizada en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la información resultante de la aplicación del cuestionario, con el objeto de estructurarla para su consulta y procesamiento de una manera más sencilla y completa, durante los procesos estadísticos y cartográficos intermedios de análisis e interpretación de resultados.
- b) Diseñar y codificar (desarrollar los algoritmos mediante un lenguaje de programación) una interfase de usuario (conjunto de objetos gráficos que permiten establecer una comunicación entre el usuario humano y la computadora) para la captura de la información de los cuestionarios, desde las ciudades participantes en el estudio; proporcionando una sección cartográfica para recuperar puntualmente las coordenadas del sitio dónde se levantaron los cuestionarios.
- c) Utilizar software con Licencia General Pública GNU (GPL-GNU) (licencia creada por la Free Software Foundation, orientada principalmente a proteger la libre distribución, modificación y uso de software), para disminuir costos de implementación del sistema, además de

utilizar el estándar del Open Gis Consortium OGC (definición de estándares abiertos e interoperables dentro de los Sistemas de Información Geográfica) orientadas al intercambio seguro de la información durante su implementación.

- d) Garantizar el acceso al sistema para los diferentes grupos de usuarios, mediante un esquema de autenticación que incremente la seguridad de la información y permita registrar pistas de auditoría al sistema.

- *Fase I-Planeación y diseño*

Dadas las características requeridas del sistema la primera actividad fue seleccionar las tecnologías a emplear.

- a) Selección de tecnología para desarrollo

La primera etapa consistió en la selección de la tecnología para desarrollo en función de los requerimientos del sistema.

1. Utilizar software libre GPL-GNU para disminuir costos de implementación del sistema.

En este sentido se seleccionó Mysql como SGBDR por tratarse de software con licencia GPL-GNU y contar con un gran soporte para usuarios.

Por su simplicidad y gran desempeño, se eligió PHP como lenguaje de programación para la creación de páginas dinámicas encargadas de gestionar los procesos de inserción y edición de registros en la base de datos.

El servidor de mapas es MapServer dado el gran desempeño y soporte a nivel mundial, que en conjunto con el API de PHP/MapScript provee de toda la funcionalidad necesaria para atender los requerimientos del proyecto.

Dado que el sistema operará en una arquitectura cliente servidor, algunos procesos fueron programados con JavaScript para operar del lado del cliente, con el objeto de aligerar el número de solicitudes que deberá atender el servidor.

Se utilizó Flash para el desarrollo de algunos *banners* con el objeto de agregar dinamismo a las páginas desarrolladas.

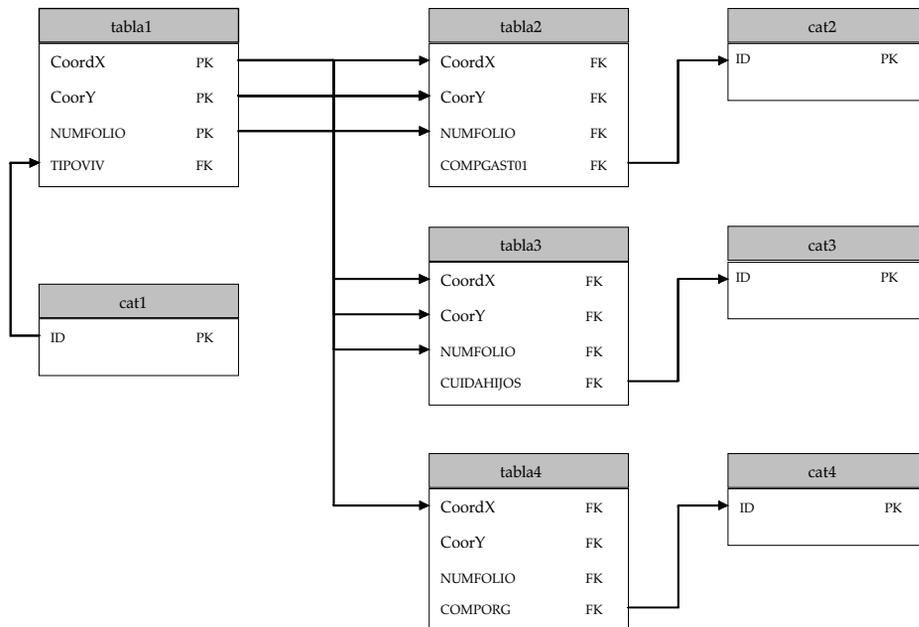
b) Modelo de datos

Esta actividad se basó en una serie de reuniones al interior de la UAM, como parte del curso de capacitación impartido a los responsables de los grupos locales encargados del trabajo de campo, con las distintas áreas técnicas involucradas en el proyecto. El objeto fue definir los detalles de llenado del cuestionario; el tipo de datos esperado, su longitud, el comportamiento de los campos dependientes e independientes del cuestionario. Los productos obtenidos en esta etapa son el diccionario de datos y el diagrama entidad relación; los cuales se anexan a este documento.

c) Integrar la información en el servidor de la UAM conforme se realice la captura de los cuestionarios desde las ciudades participantes

Se diseñó e implementó la base de datos, en la cual se incluyeron catálogos para garantizar la integridad de los datos, facilitar la programación de las interfaces de usuario y la consulta de la información en los procesos de análisis de resultados.

Diagrama 2
ENTIDAD-RELACIÓN



Dado que el cuestionario tiene 520 campos, fue necesario dividirlo en cuatro secciones, cada sección del cuestionario corresponde a una tabla del esquema de la base de datos creada, al momento de los procesos de consulta se incluyeron sólo aquellos campos que eran necesarios para el tipo de informe requerido.

d) Interfase de usuario de fácil manejo con herramientas de desplazamiento por el mapa y navegación rápida a las unidades habitacionales

Se codificaron herramientas para manejo de escalas en el mapa (acercamientos, alejamientos, desplazamientos, y vista total de la zona de interés), la recuperación de coordenadas para ubicar geográficamente los cuestionarios levantados en campo y la lista de cuestionarios llenados previamente para su edición.

La interfase de usuario cuenta con herramientas para el manejo de los temas cartográficos, facilitando mediante la presentación y ocultamiento de los mismos la visibilidad de la zona de interés. Así como un mapa guía que permite ubicar en un panorama completo la zona que se está explorando, esta herramienta es muy útil cuando el nivel de la escala del mapa es muy bajo. De igual manera se provee de una lista de las unidades habitacionales para una navegación rápida entre ellas.

e) Seguridad y privacidad de la información en el acceso al sistema

Se implementó un módulo de autenticación de usuarios para garantizar la confidencialidad y seguridad de la información, permitiendo acceder al sistema por grupos de usuarios, según sus roles dados en el sistema.

- *Fase II- Construcción del sistema*

a) Implementación del sistema

Se instaló el software necesario para implementar un servidor que actuara como servidor Web, cartográfico y de base de datos.

Para mejorar el desempeño del servidor, así como garantizar el acceso sólo a la información de interés para cada grupo de usuarios, se segmentó la base de datos cartográfica y se replicaron las mismas tablas del cuestionario para cada ciudad.

Se crearon los servicios Web cartográficos por ciudad con una simbología uniforme y legible para facilitar la lectura del mapa.

Se realizaron pruebas de desempeño del sistema antes de liberarlo a los grupos de usuarios, los puntos valorados son: tiempo de respuesta de las solicitudes cartográficas y alfanuméricas, registro de accesos al sistema, generación de pistas de auditoría, inserción y edición correcta de la información del cuestionario a la base de datos, concurrencia de usuarios y respuesta del servidor, entre otras.

Beneficios

Es importante señalar que la estrategia adoptada permitió estandarizar la forma de presentación de los datos.

La tecnología empleada para el desarrollo del sistema, permite contar con la información instantes después de su captura desde las distintas ciudades e integrarla en una base de datos para su consulta y procesamiento inmediato.

La arquitectura cliente servidor sobre la cual se construyó el sistema, permite trabajo en sesiones multiusuarios desde una misma ciudad, lo que reduce los tiempos de captura de la información.

La interfase de usuario para la captura del cuestionario, cuenta con herramientas de validación de tipo de datos y su longitud, también se preparó para capturar el menor número de datos a texto libre, disminuyendo el error de captura. Se presenta en el mismo formato que el cuestionario escrito para facilitar su captura, Existen dos tipos de controles en la interfase de captura del sistema, los cuales son:

a) Caja de texto

Este tipo de control acepta el llenado con texto libre pero tiene un límite de caracteres permitido según el campo de que se trate.

b) Lista desplegable

Este tipo de control sólo permite la selección de un elemento de la lista, aparece en un porcentaje mayor en la interfase y presenta estadísticamente una respuesta más fácil de procesar, dado que se prepararon catálogos para su conversión en valores numéricos y ordinales a preguntas de tipo cualitativas.

Por la manera en la cual se construyeron las diferentes secciones de la aplicación, la capacitación a los grupos de usuarios fue rápida y sencilla. Adicionalmente se cuenta en la página con una liga para descargar un video tutorial que explica la correcta operación del sistema.

Realización de la prueba piloto

Con la prueba piloto se probaron tanto los instrumentos técnicos para el levantamiento de información urbana como el cuestionario. La prueba se realizó el 22 de septiembre de 2007 en dos desarrollos habitacionales de Casas GEO, La Trinidad y Paseos de San Juan, ubicados en Zumpango, estado de México. El resultado de la prueba permitió ajustar la extensión de los contenidos para que la aplicación del cuestionario resultara más ágil, registrar opciones de respuesta para cerrar varias preguntas abiertas y simplificar las respuestas de categorías detalladas; con base en los resultados anteriores se diseñó el formato definitivo para su aplicación en campo.

La prueba piloto permitió asimismo comprobar la aplicabilidad de los instrumentos técnicos diseñados para obtener y registrar la información urbana y realizar con ello diversos ajustes a los mismos, particularmente al número de preguntas del cuestionario para disminuir el tiempo de aplicación.

Evento de capacitación

Como parte de las actividades de la logística del trabajo de campo, El PUEM realizó el taller de capacitación “Estudio de la Integración Urbana y Social de la Expansión Reciente de las Ciudades en México, 1996-2006”, los pasados 1 y 2 de octubre en las instalaciones de Educación Continua de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, con el objetivo de capacitar y homologar criterios para la investigación en campo de las ciudades seleccionadas en la muestra.

Las actividades realizadas en el taller fueron las siguientes:

- Presentación del proyecto, introducción y objetivos del estudio, alcances y metodología del trabajo de campo.
- Metodología para la selección de ciudades, conjuntos y viviendas.
- Instrumentos técnicos para el levantamiento y reporte de la información urbana: cuestionario, entrevistas, ficha de ciudad, ficha de entorno, ficha de conjunto y estructura del reporte por ciudad.
- Formas de trabajo y sistematización de la información cartográfica.
- Uso de la interfase de captura de cuestionarios.
- Organización y formas de trabajo interno.

Enfoque cualitativo

El enfoque cualitativo centra su atención en descubrir y refinar preguntas de investigación encaminadas a probar hipótesis y con frecuencia se basa en métodos de recolección de datos de tipo descriptivo y en observaciones. Como parte del propio proceso de investigación van surgiendo las diferentes preguntas e hipótesis por lo que se trata de un enfoque flexible, con cierta movilidad entre los eventos que analiza y su propia interpretación y su alcance final consiste en comprender un fenómeno social complejo.

Las técnicas que se desarrollan dentro de este enfoque no pretenden medir ni asociar las mediciones con números, entre estas técnicas se pueden mencionar la observación no estructurada, entrevistas abiertas, revisión de documentos, discusión en grupo, evaluación de experiencias personales, inspección de historias de vida, análisis semántico y de discursos cotidianos, interacción con grupos o comunidades e introspección. Los significados se extraen de los datos y se presentan a otros, y no necesitan reducirse a números ni necesariamente deben analizarse de forma estadística (aunque el conteo, el análisis de contenido y el tratamiento de la información utilicen expresiones numéricas para analizarse después).

Desde esta perspectiva para el análisis urbano se plantearon visitas a campo, de forma paralela a la aplicación de cuestionarios, a cada uno de los conjuntos seleccionados en la muestra, para recopilar información sistematizada que permitió obtener un conocimiento con aceptable profundidad tanto de los desarrollos habitacionales como de sus entornos, con lo cual se puede elaborar un reporte con las principales características urbanas de cada uno de éstos y su relación con la ciudad en su conjunto.

Por tanto no se trata de visualizar a cada uno de los desarrollos de forma aislada o fragmentada, sino dentro de un acercamiento integral a la ciudad como un todo, que permita ver las interrelaciones sociales y urbanas, funcionales y disfuncionales, entre los habitantes de dichos desarrollos y el resto de los espacios urbanos.

El análisis se planteó en tres escalas: ciudad, entorno y conjunto habitacional. En la primera se buscó recopilar los elementos significativos de

la estructura urbana y de normatividad que tuvieran relación con el tipo de desarrollos habitacionales objeto de la investigación, como: centros y subcentros urbanos, grandes equipamientos y redes de infraestructura y servicios relevantes, así como el plan de ordenamiento o desarrollo local vigente.

Esta etapa del estudio sirve de base para visualizar las articulaciones (o la falta de integración funcional) entre los desarrollos habitacionales y el resto de la ciudad, lo que permite contextualizar la información subsecuente y perfilar conclusiones y recomendaciones.

La siguiente escala se refiere al entorno del desarrollo, que es muy variable tanto en su dimensión como en sus características, se recopiló información y se hicieron observaciones sobre la vialidad y la vivienda circundante, sobre la existencia de equipamientos e infraestructura, la dotación de servicios básicos, la accesibilidad proporcionada por el transporte público y la existencia de elementos relevantes al funcionamiento urbano y social de los desarrollos habitacionales.

La tercera y última escala de análisis es a nivel del conjunto habitacional, donde se levanta información sobre las características principales de éstos, tales como: estructura urbana, vivienda, equipamiento, infraestructura urbana, imagen y problemas ambientales.

Para tal fin se diseñaron las siguientes herramientas de campo para compilar los datos necesarios que, en complemento con la base de datos derivada de la aplicación de los cuestionarios, permitieron generar las interpretaciones y procesos analíticos que los objetivos del estudio demandan:

- Guía de entrevistas a funcionarios.
- Guía de entrevistas a informantes calificados.
- Formato F1. Ficha de ciudad.
- Formato F2. Ficha de entorno.
- Formato F3. Ficha de conjunto.
- Formato F4. Ficha de equipamiento.

Es importante anotar que la conceptualización y diseño de estas herramientas estuvieron acotadas a los objetivos e intereses del presente estudio.



Bibliografía

- BAUMAN, Z. (2004), *La sociedad sitiada*, Buenos Aires, FCE.
- BORDIEU, P. (2003), *Las estructuras sociales de la economía*, Barcelona, Anagrama, p. 282.
- CERVANTES, J. y E. Maya (2005), "La habitabilidad en megaconjuntos habitacionales. Conjunto San Buenaventura, Ixtapaluca", en F. Greene (coord.), *Urbanismo y vivienda*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Posgrado de Urbanismo, pp. 358-369.
- CHAVES, N. (2005), *El diseño invisible. Siete lecciones sobre la intervención culta en el hábitat humano*, Buenos Aires, Paidós.
- CHÁVEZ, E. (2005), "Los conjuntos urbanos como alternativa de cambio social", en F. Greene (coord.), *Urbanismo y vivienda*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Posgrado de Urbanismo, pp. 377-385.
- EIBENSCHUTZ, Roberto (2006), *Catálogo sistematizado de los Organismos Estatales de Vivienda y diseño de una metodología para el análisis de las atribuciones, operación, programas y fuentes de financiamiento de los OREVIS*, Conafovi-PUEM-UAM, CD.
- _____ y G. Bistrain (coords.) (2003), *Diseño de instrumentos financieros para la integración de reservas territoriales y polígonos de actuación concertada por fuente de financiamiento*, PUEM-UAM, CD.
- _____ y P. Benlliure (coords.), *Costos y beneficios de los mercados formal e informal del suelo para familias con bajos ingresos*, México, Sedesol-PUEM-UAM-Miguel Ángel Porrúa, en prensa.
- ESQUIVEL, M.T. (2005), "Los habitantes de San Buenaventura: uso y apropiación del entorno", en E. Maya y J. Cervantes (coords.), *La producción de vivienda del sector privado y su problemática en el municipio de Ixtapaluca*, México, Plaza y Valdés, pp. 51-74.
- _____, E. Maya y J. Cervantes (2005), "La promoción privada y los grandes conjuntos habitacionales: nuevas modalidades de acceso a la vivienda", *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 1 de agosto, vol. IX, núm. 194 (21) <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-21.htm>

- EZQUIAGA, J.M. (2003), "El proyecto del alojamiento: criterios de diseño", en D. Tarchópulos (ed.), *Vivienda social. Miradas actuales a retos recientes*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- GARCÍA, M.L. (2005), "La producción social del hábitat popular. La articulación existente entre el capital de la gente y la miseria del capital", en F. Greene (coord.), *Urbanismo y vivienda*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Posgrado de Urbanismo, pp. 405-411.
- HIDALGO, R. (2004), *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*, Santiago de Chile, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile-Centro de Investigaciones Diego Barros.
- HIERNAUX, D. (2002), "Paisajes fugaces y geografías efímeras en la metrópolis contemporánea", en J. Nogué, *Paisatges incògnits, territoris ocults: les geografies de la invisibilitat*, Olot, III Seminario Internacional sobre Paisatge.
- MARTÍNEZ, A. y B. Matos (2003), "Bien vivido Mr. Marshall", en C. Sambricio (ed.), *Un siglo de vivienda social, 103-2003*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid-Ministerio de Fomento-Centenario del Instituto de Reformas Sociales, 2 tomos, pp. 360-371, tomo II.
- MAS, R. e I. Rodríguez (2003), "El mercado inmobiliario en España", en H. Capel, *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, Almería, Instituto Cajamar, Col. Mediterráneo económico, núm. 3, pp. 170-199.
- _____ (1994), "Propiedad urbana, promoción inmueble y catastro en el Madrid de hoy", *Catastro*, núm. 21, pp. 54-63.
- MAYA, E. y J. Cervantes (2005), "Los desarrollos habitacionales y su impacto en la planeación metropolitana del Valle de México", en F. Greene (coord.), *Urbanismo y vivienda*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Posgrado de Urbanismo, pp. 370-376.
- MAYCOTT, E., *Nuevas tipologías de vivienda de interés social financiadas por programas gubernamentales. El caso de la vivienda económica en Ciudad Juárez, Chih.*, xxviii RNIU.
- _____ (2005), "Espacios públicos: una extensión de la vivienda mínima y pérdida de espacio público ante la presencia de conjuntos habitacionales en régimen de condominio", en F. Greene (coord.), *Urbanismo y vivienda*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Posgrado de Urbanismo, pp. 334-345 y 386-395.
- MÉNDEZ, E. (2002), *Arquitectura transitoria*, Hermosillo, El Colegio de Sonora-Itescam/Unidad Sonora Norte.
- _____ e I. Rodríguez (2004), "Urbanismo cerrado. La fórmula versátil y ubicua de la globalidad. El caso de las comunidades cerradas de la frontera noroeste mexicana", en R.J. Castillo, *Actas de las VII(I) y VIII (II). Reuniones internacionales La Frontera: una nueva concepción cultural*, Bogotá, Universidad Piloto de Colombia, pp. 69-75.

- _____, L. López e I. Rodríguez (2006), "Simulación: vecindarios defensivos, dispositivo ambivalente de seguridad", *Ciudades, Revista Red Nacional de Investigación Urbana*, Dilemas de la sociedad fronteriza, núm. 69, pp. 41-48.
- MUÑOZ, F. (2005), "Paisajes ateritoriales, paisajes en huelga", III Seminario Internacional sobre Paisatge, *Paisatges incògnits, territoris ocults: les geografies de la invisibilitat*, Olot, Universitat de Girona, Observatori del Paisatge. CUIMPB, 20-2 de octubre [en línea] <http://www.catpaisatge.net-observatoriatspaisatge.net>
- ORDÓÑEZ, J.F. y J.M. Licona (2005), "El programa Hábitat y la vivienda", en F. Greene (coord.), *Urbanismo y vivienda*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Posgrado de Urbanismo, pp. 532-538.
- RAYA, E. (2006), *Indicadores de exclusión social*, Bilbao, Universidad del País Vasco-Servicio Editorial.
- RIVIÈRE, H. (2000), "Empresarios y globalización en la frontera norte", en C. Alba y A. Aziz (coords.), *Desarrollo y política en la frontera norte*, México, CIESAS, IRD:UACJ, pp. 39-92.
- ROCH, F. (2003), "El sector privado y la construcción de viviendas sociales", en C. Sambricio (ed.), *Un siglo de vivienda social, 103-2003*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid-Ministerio de Fomento-Centenario del Instituto de Reformas Sociales, 2 tomos, pp. 170-173, tomo II.
- RODRÍGUEZ, Alfredo y Ana Sugranyer (2005), *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Santiago de Chile, Ediciones del Sur.
- RODRÍGUEZ, I. (2006), "La urbanización cerrada en Latinoamérica", en G. Ponce, *La ciudad fragmentada. Nuevas formas de hábitat*, Alicante, Publicaciones-Universidad de Alicante.
- _____. (2005a), "¿'Privatopía' versus ciudad pública? La materialización del miedo en el espacio urbano", en O. Gutiérrez (coord.), *La ciudad y el miedo*, Girona, Universitat de Girona-AGEGGU, pp. 127-152.
- _____. (2005b), "La reconquista de la ciudad inmanejable", *Imaginales*, núm. 2, pp. 81-110.
- _____. (2002), "Urbanizaciones cerradas en Latinoamérica", *Ciudad y territorio-estudios territoriales*, Madrid, Ministerio de Fomento, xxxiv, 133-134, pp. 459-472.
- _____. (2001), *Vivienda y promoción inmobiliaria en Madrid*, Lleida, Servei de Publicacions-Universitat de Lleida, espai-temps, 43.
- _____. (1988), "Las inmobiliarias madrileñas", II Congreso Mundial Vasco, Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, pp. 393-401.
- _____. (2002), "La promoción inmobiliaria reciente", en I. Rodríguez, *La promoción privada de viviendas en Madrid. Caseros e inmobiliarias*, Tesis doctoral, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 3 vols.
- _____, E. Méndez y L. López (2002), *Espacio urbano, exclusión y frontera norte de México*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, Servicio de Publicaciones.

- SAMBRICIO, C. (2003), "La normalización de lo vernáculo", en C. Sambricio (ed.), *Un siglo de vivienda social, 103-2003*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid-Ministerio de Fomento-Centenario del Instituto de Reformas Sociales, 2 tomos, pp. 72-75, t. I.
- _____ (2003), "Urbis", en C. Sambricio (ed.), *Un siglo de vivienda social, 103-2003*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid-Ministerio de Fomento-Centenario del Instituto de Reformas Sociales, 2 tomos, pp. 268-270, t. I.
- TARCHÓPULOS, D. y O.L. Ceballos (2005), *Patrones urbanísticos y arquitectónicos en la vivienda dirigida a sectores de bajos ingresos en Bogotá*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- _____ (2003), *Calidad de la vivienda dirigida a sectores bajos ingresos en Bogotá*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- TORRES, R. y R. Eibenschutz (2007), *Dimensión e impactos macro y micro-económicos de la producción social de vivienda en México*, México, PUEM-UAM.
- VILAGRASA, J. (1991), "El estudio de la morfología urbana", *Geocrítica*, núm. 92, marzo.



Índice

PRESENTACIÓN	
<i>Ernesto Javier Cordero Arroyo</i>	5
PRÓLOGO	
<i>Sara Topelson Fridman</i>	7
INTRODUCCIÓN	9
Capítulo 1	
DIAGNÓSTICO DE LA VIVIENDA CONSTRUIDA DE 1996 A 2006 EN EL SISTEMA URBANO NACIONAL CON LA OFERTA DE CRÉDITO HIPOTECARIO	15
Características de ubicación e integración de los desarrollos habitacionales respecto de las áreas urbanas y los satisfactores que brindan	16
Instituciones participantes en el otorgamiento de los créditos hipotecarios	53
Características de los conjuntos de vivienda terminada y fraccionamientos progresivos desarrollados	55
Características de la vivienda producida	66
Capítulo 7	
INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y VINCULACIÓN DE LOS DESARROLLOS HABITACIONALES CON EL ENTORNO	77
Infraestructura pública de servicios	77
Equipamiento público	79
Seguridad pública	88
Desechos sólidos	90
Tratamiento de aguas residuales	90

Capítulo 3

IMPACTO URBANO DE LOS DESARROLLOS HABITACIONALES:

DEMANDAS DE GASTO E INVERSIÓN PÚBLICA Y MODALIDADES DE GESTIÓN	93
Modalidades de la gestión pública en relación con la autorización para la realización de desarrollos habitacionales en zonas periféricas	95
Modalidades de la gestión pública en relación con el financiamiento y atención de los servicios públicos demandados por los desarrollos habitacionales	103

Capítulo 4

IMPACTO SOCIAL DE LOS DESARROLLOS HABITACIONALES SOBRE SUS HABITANTES . .	107
Composición social	107
Habitabilidad	122
Modificaciones a las viviendas	127
Conclusiones	134
Bienestar (calidad del conjunto habitacional)	135
Organización vecinal	148
Jefas de familia en la muestra	153

Capítulo 5

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA REGULAR LA EXPANSIÓN URBANA Y PROPICIAR LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA DE CALIDAD PARA LA

POBLACIÓN DEMANDANTE	159
Consideraciones generales	160
Planteamientos de políticas públicas y del marco instrumental.	165

Capítulo 6

ANEXOS	207
Anexo I. Antecedentes, motivación y objetivos del estudio	207
Anexo II. Enfoque y alcances de los trabajos	212
Anexo III. Aspectos metodológicos	215

BIBLIOGRAFÍA	239
------------------------	-----

Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones. se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante el mes de julio del año 2009. La edición, en papel de 75 gramos, estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



