

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa
Coordinadores

Los lugares del hábitat y la inclusión



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Estados Unidos 1168
Buenos Aires, Argentina
(54 11) 430 49145
(54 11) 430 49505
www.clacso.org.ar

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Av. 10 de Agosto y Luis Cordero
Quito - Ecuador
(593 2) 255 0881
Quito-Ecuador
<http://www.habitatyvivienda.gob.ec/>

ISBN: 978-9978-67-392-8

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Rispergraf C.A.

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: mayo de 2013

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

Presentación	9
Prólogo	11
<i>Jaime Erazo Espinosa</i>	
CAPÍTULO I	
INFORMALIDAD INCIDENTE EN BRASIL Y MÉXICO	
Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina	29
<i>Pedro Abramo</i>	
La ciudad informal: ¿precariedad persistente o hábitat progresivo?	59
<i>Emilio Duhau</i>	
CAPÍTULO II	
DIMENSIONES DE LA EXCLUSIÓN	
Nota introductoria al capítulo II.	89
<i>Franklin Solano</i>	
Pobreza, exclusión y precariedad en las ciudades bolivianas.	93
<i>Sonia Elizabeth Jiménez Claros</i>	
Hábitat popular en la ciudad de México: entre la producción habitacional masiva y la exclusión social.	123
<i>Victor Delgadillo</i>	

Programas de vivienda mínima: ¿factor de inclusión social o reproducción de la exclusión? Los programas de vivienda en El Salvador	145	Actores colectivos e instituciones: el nacimiento de la política social de vivienda en el área metropolitana de Monterrey (1970-1980).	323
<i>Xiomara Beatriz Hernández e Iris Alberto</i>		<i>Verónica Martínez-Flores</i>	
Efectos de inclusión/exclusión: políticas y procesos de regularización en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA).	169	Políticas públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica	345
<i>María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio</i>		<i>Magela Cabrera Arias</i>	
CAPÍTULO III HABITANTES PRODUCTORES DE HÁBITAT Y VIVIENDA		Entre hechos y derechos: políticas públicas y normativa hacia las villas de Buenos Aires	
Nota introductoria al Capítulo III	205	<i>Pablo Vitale</i>	369
<i>Walter Fernando Brites</i>		CAPÍTULO V VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE I)	
La experiencia de producción social del hábitat del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI): sus luchas por el derecho a la ciudad, por el acceso a la vivienda y sus efectos en los roles sociales de género en el marco urbano.	211	Nota introductoria al Capítulo V	393
<i>Julia M. Ramos</i>		<i>Magela Cabrera Arias</i>	
Demandas y prioridades habitacionales de mujeres que comparten vivienda o lote en Chile: un ejercicio replicable.	233	La informalidad institucionalizada en México.	399
<i>Paola Siclari Bravo</i>		<i>Laura Carrillo Martínez</i>	
Viviendas autoconstituidas: la satisfacción de los moradores en relación a la calidad de la edificación	281	El problema de la vivienda, la renovación y la expansión urbana en Bogotá	417
<i>I. Miriam Chugar Z.</i>		<i>Olga Lucía Ceballos Ramos</i>	
CAPÍTULO IV POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN CUATRO PAÍSES DE LATINOAMÉRICA		Ciudad de Guatemala: centralidad urbana y exclusión social, el caso del asentamiento La Limonada	
Nota introductoria al Capítulo IV	301	<i>Ninotchka Matute R.</i>	433
<i>Victor Delgadillo</i>		Reflexiones acerca de las fronteras técnico-científica y política en el campo de la planificación urbana y regional en Brasil: el caso de la operación de reintegración de la posesión en Capão Redondo, São Paulo (2009).	
Construyendo viviendas y destruyendo ciudades	307	<i>Cintia Portugal Viana</i>	447
<i>Franklin Solano Castro</i>			

CAPÍTULO VI

VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE 2)

Nota introductoria al Capítulo VI	467
<i>María Mercedes Di Virgilio</i>	
Programa Paso a Paso: alianzas estratégicas para una vivienda digna	471
<i>Silvana Ruiz Pozo, Nancy Sánchez Romero y Vanessa Pinto Valencia</i>	
Diagnóstico de las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad de Bogotá y la gestión de la ciudad para el período 2003-2008	517
<i>Andrés Forero Perilla</i>	
La isla Santay: entre la informalidad y la regeneración urbana de Guayaquil	545
<i>Gabriela Navas Perrone</i>	
Las fronteras de la ciudad: construir viviendas para las víctimas de las inundaciones en Cabaret.	565
<i>Ilionor Louis</i>	
ANEXOS	
Mesas “Trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina” y “Gobiernos locales, democracia y ciudades andinas” en el marco del Segundo Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, México DF, 26-29 de mayo de 2010	579
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
Taller “Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas” . . .	587
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
Autores	591

Hábitat popular en la ciudad de México: entre la producción habitacional masiva y la exclusión social

Víctor Delgadillo*

Resumen

Este artículo analiza la compleja problemática habitacional, las políticas de vivienda recientes y los actuales procesos de exclusión socioespacial en una de las metrópolis más habitadas y en uno de los laboratorios urbanos más complejos y extraordinarios del planeta: la ciudad de México. En primer lugar, se analizan las transformaciones recientes y las contradictorias tendencias de desarrollo urbano de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), las cuales se caracterizan por la expulsión de población y vivienda de las áreas centrales y la expansión en periferias metropolitanas cada vez más distantes. Después, se aborda la compleja problemática habitacional de la megaciudad y las recientes políticas habitacionales impulsadas –en direcciones opuestas– por los gobiernos federal y local en una ciudad jurídicamente fragmentada: el gobierno federal ha facilitado la construcción masiva de vivienda, por parte del sector privado, en las alejadas periferias urbanas, mientras el gobierno local impulsó una política que pretende combatir la expansión urbana y masificó un novedoso programa de mejoramiento habitacional. En la parte final se analiza el desarrollo más reciente de la histórica segregación socioespacial de la ciudad, la cual se ha profundizado en el marco de la abdicación del Estado sobre la regulación y el ordenamiento urbano, en un contexto socioeconómico en donde el 60% de la población, excluida del mercado formal de suelo y de vivienda, continúa produciendo “asentamientos irregulares”. A manera de conclusiones, se analizan los colosales desafíos habitacionales, de acceso al suelo y de desarrollo urbano, para tratar de revertir la fragmentación del tejido urbano y social de la ciudad.

Palabras clave: hábitat popular, políticas habitacionales, exclusión social, ciudad de México.

* Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y Sistema Nacional de Investigadores de México.

Abstract

This article analyses the complex housing problematic, the recently housing policies as well as the currently processes of social exclusion in one of the most inhabited metropolis of the world and in one of the more complex and extraordinary urban laboratory of the planet: Mexico City. First, it discusses the recent changes and the contradictory trends on urban development of the Metropolitan Area of the Valley of Mexico (ZMVM), which is characterized by the expulsion of population and housing of the central areas and the increasingly distant expansion in metropolitan peripheries. Second, is addressed the complex housing problems of the megacity and the recently housing policies, which are carried out by the federal and the local governments in opposite directions, in a legally fragmented city: the federal government has facilitated the massive construction of housing, through the private sector, in the remote urban areas of the periphery; while the local government has encouraged a policy that intended to stop the urban sprawl and made massif an innovative program to improve existing housing. The final part analyses the latest development of the historic social and urban segregation of the city, which has deepened in the framework of the State abdication on the urban regulation and management, and in a socio-economic context in which 60 percent of the population, excluded from formal market of soil and housing, continues producing “irregular settlements”. As conclusions, are analyzed the colossal challenges on housing, access to urban soil and the urban development, in order to try to reverse the fragmentation of the urban fabric and the social tissue of the city.

Keywords: hábitat popular, housing policies, social exclusion, Mexico City.

Globalización de la economía: ¿superación o reproducción del subdesarrollo?

En las últimas décadas, la ciudad de México se ha transformado en una urbe física y socialmente fragmentada que aloja a una sociedad cada vez más polarizada y que se expresa espacialmente en una urbanización expansiva voraz y precaria, el vaciamiento de sus áreas centrales, la recuperación selectiva del patrimonio edificado y un desarrollo urbano exclusivo. Algunos de los cambios ocurridos están directamente vinculados con la reforma neoliberal del Estado mexicano, cuya máxima expresión es el Tratado de Libre Comercio de Canadá, Estados Unidos y México (TLC). Sin embargo, otros cambios hunden sus raíces en procesos históricos nacionales más amplios, como las relaciones de poder, el sistema político mexicano (antes presidencialista y ahora con un sistema de partidos y franquicias

políticas que tienen una gran deuda con la participación ciudadana), las desigualdades socioeconómicas y la permanencia del interés privado sobre el colectivo.

La integración de la economía mexicana con la estadounidense, añeja y con distintos ciclos e intensidades –pero siempre con muchas disparidades–, alcanzó su máximo nivel con la entrada en vigor del TLC en 1994. Esto generó algunas inversiones productivas en maquiladoras que contratan mano de obra barata y en el negocio del turismo, pero también generó polarización socioeconómica, declive económico de regiones y actividades productivas, incremento de la pobreza, e intensificación de la migración ilegal masiva hacia Estados Unidos.

Un país de millonarios

Hace más de dos años, David Harvey nos preguntaba a los mexicanos qué hicimos, a partir de la firma del TLC, para producir millones de pobres y al millonario más rico del mundo. De acuerdo al CONEVAL (2009), en 2009 la pobreza patrimonial (carencia de recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de alimento, vestido, vivienda, salud, transporte y educación) alcanzó al 47,4% de la población, es decir, 49,2 millones de mexicanos están sumidos en la pobreza en un entorno de inequidad y de persistente disparidad de desarrollo entre regiones y grupos étnicos: la décima parte de la población gana más de 40% de los ingresos totales y la décima parte de la población más pobre obtiene solo el 1,1%. En números duros, la pobreza se incrementó de 39,9 millones de pobres en 2000 a 49,2 millones en 2009. En alto contraste, de acuerdo a Forbes (2010), en octubre de 2010 México tenía al hombre más rico del mundo (Carlos Slim, con 53,5 mil millones de dólares) y a otros ocho millonarios que en conjunto suman 90,3 mil millones de dólares (lo que equivale al 10% del PIB).

Éxodo nacional

En 2007, el INEGI señalaba que 9,49 millones de mexicanos vivían en Estados Unidos (el 9,1% de la población total). Por tratarse de una migración mayoritariamente ilegal, es muy difícil estimar el número de migrantes. Así, en los albores del siglo XXI, muchas familias mexicanas están desmembradas en dos países. En esta relación profundamente asimétrica, por ejemplo, el maíz de las tortillas que consume la mayoría de mexicanos es producido en Estados Unidos, seguramente con mano de obra mexicana que es muy barata por ser ilegal.

La modernización selectiva de la ciudad de México

En los últimos años, se ha efectuado un proceso de reestructuración urbana, a través de proyectos de gran dimensión, que ha conformado una nueva geografía de múltiples centralidades. Se trata de un proceso de modernización que actúa en las áreas urbanas más rentables y contribuye a la fragmentación de la ciudad y a profundizar la segregación socioespacial. A manera de ejemplo, se puede señalar la construcción del conjunto Santa Fe, el remozamiento de Paseo de la Reforma, los segundos pisos a la sección poniente del anillo periférico (que benefician a la mayoría de autos pero a la minoría de la población)¹ o la cíclica recuperación del centro histórico.

El centro histórico de la ciudad de México: patrimonio de la humanidad y negocio privado

Desde 1967 se han realizado seis programas de recuperación del centro histórico de la ciudad de México, todos con grandes inversiones públicas que rescatan, fundamentalmente, la misma zona:

¹ El 80% de la población se traslada en el 17% del parque vehicular (transporte colectivo), mientras que el 20% de la población lo hace en el 80% del parque vehicular (transporte privado).

1. El programa ¡Échame una manita! (1991-1994) revalorizó el distrito de negocios², promovió la incorporación del sector privado e incluyó la reubicación del comercio ambulante en 28 plazas comerciales.
2. El Programa de Rescate del Centro Histórico (2002-2006) volvió a recuperar el territorio ya “rescatado” una década atrás y a reubicar en plazas comerciales a vendedores ambulantes. En ese proceso se incorporó al inversionista más rico del país (aunque hay evidencias de que ocurrió al revés: la inversión privada detonó la inversión pública). Los antagónicos gobiernos federal y local crearon un Consejo Consultivo para el Rescate del Centro Histórico, el cual no incluyó a la población residente, ni a comerciantes e instituciones con presencia en esa zona, y que no consultaba a nadie. Ahí se incluyó un programa de seguridad pública que contó con la asesoría del ex alcalde de Nueva York, promotor de la “cero tolerancia”. En el marco de las recomendaciones de Rudolph Giuliani, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emitió, el 31 de mayo de 2004, una Ley de Cultura Cívica, la cual otorgó facultades al gobierno local para desalojar de la calle las actividades informales y a los sospechosos.
3. En el más reciente Programa de Recuperación del Centro Histórico (2007-2010), este territorio se proyecta como sede de los festejos del bicentenario de la independencia. Para ello se creó una Intendencia del Centro Histórico y una Autoridad del Centro Histórico, encabezada por una ex integrante de la Fundación Centro Histórico, propiedad de Carlos Slim. Se planea construir un tranvía y la Plaza y Símbolo del Bicentenario de la Independencia. Asimismo, ya se ha reubicado a todos los vendedores ambulantes del “Perímetro A” en 36 plazas comerciales, para lo que el Gobierno del Distrito Federal destruyó siete edificios catalogados como monumentos históricos.

Vistos en conjunto –las obras realizadas y las programadas–, es evidente que los esfuerzos se concentran en el surponiente, donde el hombre más rico de México ha comprado varios inmuebles a través de su inmobiliaria

² Territorio delimitado por el Zócalo y La Alameda, y las calles Donceles y Venustiano Carranza.

y su fundación, ambas llamadas Centro Histórico. Mientras tanto, en el oriente y el norte solo hay intervenciones en algunas calles; se ha mejorado la infraestructura y se han realizado acciones de cosmética urbana que remozan las fachadas, pero que no atienden los problemas y dinámicas socioeconómicas que se efectúan en el interior de los edificios. Además, el legado edificado aún se recupera para destinarlo a los servicios culturales y turísticos, mientras que la problemática social y habitacional que subyace en esos territorios todavía se omite –salvo en casos excepcionales–. Así, está por verse cuál será la evolución del “rescate” de los barrios populares habitados por población de bajos ingresos. ¿La recuperación trascenderá del remozamiento de las fachadas de los edificios? ¿Se fortalecerá la función habitacional, ampliamente desplazada por el comercio y las bodegas? ¿Se mejorarán las condiciones físicas de la población residente o regresará la buena clientela (turistas y nuevos residentes) para desplazar a la población de bajos ingresos?

Ciudad de México: tendencias de poblamiento y vivienda

La ciudad de México es una urbe integrada por una mancha urbana más o menos continúa que, desde la década de 1950, rebasa los límites político-administrativos de la capital mexicana. La ZMVM, integrada por 16 delegaciones políticas del Distrito Federal (DF), 58 municipios del estado de México y un municipio del estado de Hidalgo, alojaba, en 2005, a 19,2 millones de habitantes, de los cuales menos de la mitad reside en el DF. La capital del país es una entidad que, en términos demográficos, “casi ya no crece”: entre 1990 y 2005 tuvo un incremento de 485 172 habitantes, muy bajo si se lo compara con el ritmo de crecimiento de las décadas de 1940 a 1980. En cambio, entre 1990 y 2005, la ZMVM incrementó su población en 3,9 millones de personas, al pasar de 15,5 a 19,1 millones de habitantes (ver Tabla N.º 1).

En las últimas décadas se aminoró el ritmo de crecimiento del DF. Entre 1970 y 1980 se pasó de 2,45%, a 0,04% entre 2000 y 2005. Vale destacar la distribución tan desigual de la población en el DF: entre 1990 y 2005, ocho

delegaciones registraron 442 506 residentes menos que en 1990, y las otras ocho delegaciones registraron un incremento neto de 927 678 habitantes.

Tabla N.º 1
Crecimiento y distribución de la población de la zona metropolitana del valle de México (1950-2005)

Entidades	Población absoluta							
	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2005
ZMVM	3 527 884	5 684 302	9 281 907	14 457 258	15 563 795	17 297 539	18 396,677	19 231 829
Distrito Federal	3 050 442	4 870 876	6 874 165	8 831 079	8 235 744	8 489 007	8 605 239	8 720 916
58 municipios del estado de México	472 346	807 389	2 399 039	5 609 725	7 297 758	8 769 175	9 745 094	10 454 340
Tizayuca, estado de Hidalgo	5 096	6 037	8 703	16 454	30 293	39 357	46 344	56 573
	Población relativa (%)							
Distrito Federal	86,5	85,7	74,1	61,1	52,9	49,1	46,8	45,3
58 municipios estado de México	13,4	14,2	25,8	38,8	46,9	50,7	53,0	54,4

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI

Patrones de desarrollo urbano: despilfarro urbano y depredación del medio ambiente

La distribución de la población y la vivienda presenta una doble dinámica simultánea, complementaria y contradictoria, que ha contribuido a profundizar la segregación socioespacial.

Despoblamiento y pérdida de vivienda de las áreas urbanas centrales³

Este proceso, iniciado en la década de 1950, alcanza ahora, en el siglo XXI, dimensiones impresionantes: abarca a ocho delegaciones, los centros de otras cuatro (antiguos pueblos absorbidos por el crecimiento de la ciudad, donde funcionan las sedes de los gobiernos delegacionales) y seis municipios metropolitanos. La pérdida de población y vivienda se explica por diversas causas: la tercerización de la economía y los cambios en los usos del suelo (de habitacional a comercial y de servicios), el deterioro acumulado y la carencia de fuentes de financiamiento para el mantenimiento y la rehabilitación de los inmuebles, así como la política habitacional concentrada exclusivamente en las periferias urbanas y en la obra nueva. Entre 2000 y 2005, gracias a la política habitacional y urbana, en el DF se frenó el ritmo de despoblamiento de la ciudad central y se revirtió la tendencia de pérdida de vivienda; pero el costo del suelo aumentó y la oferta de vivienda social se redujo.

Expansión urbana periférica en dimensiones metropolitanas

La expansión se ha realizado fundamentalmente a través de los asentamientos populares que ocupaban distintos tipos de propiedad y suelos con valor ecológico. Estos asentamientos carecían de estatus de ciudad (eran irregulares), servicios, seguridad, equipamientos y accesibilidad, y a menudo se emplazaban en sitios no aptos para el desarrollo urbano (áreas verdes, bosques o zonas agrícolas), o en lugares de riesgo (barrancas, cauces de ríos, etcétera). En menor medida, la expansión urbana se realizó de manera planificada a través de los “fraccionamientos” de clase media y de los conjuntos habitacionales de interés social, promovidos y ejecutados por el Estado y la banca privada.

En los últimos años se continúan generando asentamientos populares, pero de dimensiones menores a las de los que surgieron en las décadas de

³ Las áreas urbanas centrales no abarcan solamente las llamadas “delegaciones centrales”. La centralidad no es un atributo geográfico, sino funcional.

1960 y 1970, y siguen un patrón de relativa dispersión en el territorio. Por otra parte, desde el año 2000 ha emergido una nueva ola de expansión urbana, liderada por el sector privado que, en las periferias cada vez más distantes de la ciudad, construye miles de viviendas, todas iguales y de dimensiones cada vez más miserables. Estos artefactos habitacionales se analizan en el siguiente apartado.

Una problemática habitacional compleja y diversa

La problemática habitacional de la ciudad de México se deriva de su historia reciente y antigua, de las políticas públicas (o la falta de ellas), de la histórica inequidad social y de la actual transición demográfica. Datos de 1990 (CONAPO, 1998) indicaban que el 15% de la población total del DF (1,2 millones de habitantes) vivía en conjuntos habitacionales, mientras que el 46% (3,8 millones de habitantes), en colonias populares de densidad baja, media o alta; el 13% (1,08 millones de habitantes), en colonias populares de la ciudad central; y 7% (583 mil habitantes), en pueblos conurbados. Vale destacar que en 2005 uno de cada cinco capitalinos (20,8% de la población) residía en Iztapalapa, la cual, junto con la delegación Gustavo A. Madero, constituía el 34,56% de la población total.

La población del DF es muy diversa en términos sociales y culturales. En 2005, el 9,7% de los hogares estaba constituido por una sola persona, 7,1% de la población era mayor de 65 años, 247 208 habitantes eran indígenas y 23% de los hogares tenía una jefatura femenina. En este sentido, se reconoce que la imagen de la “tradicional familia mexicana” es cosa del pasado.

Políticas habitacionales diferenciadas y contradictorias para la misma ciudad

La ZMVM es una entidad fragmentada en términos jurídico-políticos, con serias deficiencias en materia de coordinación metropolitana. Desde fines de la década de 1990, se aplican dos políticas habitacionales con dis-

tinto enfoque, las cuales han contribuido a profundizar las tendencias de expansión urbana depredadora del medio ambiente y el vaciamiento y despilfarro de la ciudad construida.

Urbanización salvaje: la política federal

Dos procesos han contribuido a la creación de conjuntos de viviendas unifamiliares de dimensiones colosales en las desordenadas periferias metropolitanas:

1. Las reformas a la Constitución, que permitieron la incorporación al mercado inmobiliario de tierras de propiedad social y con las que se otorgaron nuevas atribuciones a los municipios, que, en el marco de ningún proyecto de ciudad y sin coordinación metropolitana, tienen facultades para realizar planes locales de desarrollo urbano y otorgar licencias de construcción, lo que, además, incrementa sus magros ingresos económicos.
2. La política habitacional basada en el Consenso de Washington⁴, que delegó la tarea de “solucionar” las necesidades habitacionales al libre mercado. Como resultado de ello, los organismos públicos están incapacitados para regular la calidad de la vivienda, pues se transformaron en entidades financieras y se eliminó su papel de constructores. La política habitacional atiende a una población que tiene un empleo formal y puede acceder a una hipoteca para comprar una casa en propiedad (con ingresos de cinco a diez veces el salario mínimo)⁵. Esta política se centró, fundamentalmente, en la construcción masiva de vivienda

4 Para Ortiz (2008), este consenso se resume en el decálogo: disciplina fiscal, reordenamiento del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés y del comercio internacional, tasas de cambio competitivas, apertura a la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad.

5 En concordancia con esta visión, la legislación en la materia define a la *vivienda de interés popular* y a la *vivienda de interés social* como aquellas cuyo precio de venta al público es de 15 a 25 y de hasta 15 salarios mínimos anuales vigentes, respectivamente. En moneda mexicana, estos montos equivalen a 314,5 mil-524,3 mil pesos, o bien 25,1 mil-41,9 mil dólares.

nueva⁶ y en el papel que la producción de vivienda tiene en la actividad económica, pues la industria de la construcción desencadena la actividad de 37 ramas económicas, genera empleo, consume materiales de construcción y activa el sector financiero. Es más una política económica que una política social.

En 2005, según Ortiz (2008), 1 200 constructoras privadas participaban en el mercado habitacional, pero nueve de ellas concentraban el 25% de la producción total y seis cotizaban en la bolsa de valores con altos rendimientos. Entre 2000 y 2006, los organismos públicos de vivienda (cuyos fondos son sociales) otorgaron 4,14 millones de créditos para edificar 2,84 millones de viviendas, mejorar 1,01 millones de viviendas ya existentes e iniciar la edificación de 227 297 viviendas más (Sandoval, 2009)⁷. Curiosamente, también en 2005, el INEGI reportó un parque habitacional desocupado de 4 272 287 viviendas y 1 421 689 viviendas utilizadas de manera temporal. En esta política, los subsidios al frente otorgados por el Estado (815 mil entre 2000 y 2006, de acuerdo a la CONAVI, 2006) se destinan al sector privado, para que los pobres puedan “resolver” sus necesidades de vivienda en el libre mercado.

El “milagro” neoliberal de la reproducción de vivienda y sus consecuencias

El mercado habitacional es incapaz de atender la necesidad de vivienda de la población en situación de pobreza, que, para satisfacer sus necesidades habitacionales, recurre a la urbanización popular, con las condiciones de precariedad, hacinamiento, deterioro, vulnerabilidad y riesgo que esta implica. Ortiz (2008) señala que esta política excluye al 52,12% de la población que gana menos de cinco salarios mínimos. Asimismo, esta política habitacional construye “vivienda” pero no ciudad. Maya (2005)

6 Hay otros programas de vivienda destinados a las zonas urbanas y rurales llamados “pies de casa”, vivienda evolutiva, mejoramiento, adquisición de vivienda existente, etcétera.

7 Entre 2000 y 2005, el parque habitacional del país se incrementó en 2 493 122 viviendas, al pasar de 21 513 235 a 24 006 357 viviendas habitadas.

presenta algunos ejemplos de estas colosales urbanizaciones: entre 1992 y 2002 se edificaron 68 625 viviendas en ocho conjuntos habitacionales en el municipio de Ixtapaluca. Así, un municipio que en 1980 tenía 77 862 habitantes alcanzó los 297 570 habitantes en el 2000, y 429 033 en 2005. Uribe (2006) –citado en Duhau (2008)– señala que entre 1994 y 2005 se autorizó la construcción de 384 561 viviendas nuevas en veinte municipios del estado de México.

Esta producción habitacional supuestamente mejora las condiciones de vida de los beneficiarios, algo muy cuestionable dadas las dimensiones y la ubicación de las nuevas viviendas. El modelo “chileno” realizado “a la mexicana”, evaluado como “exitoso” en función de la producción habitacional masiva y la “efectividad” del mercado inmobiliario, se basa en el principio de una urbanización extensiva altamente segregada. Así, los enormes conjuntos con miles de viviendas cada vez más pequeñas son un negocio privado de alta rentabilidad, financiado con los fondos sociales de los organismos públicos de vivienda, lo cual genera altos costos sociales para quienes los habitan y enormes repercusiones para las ciudades y los territorios vecinos. Por lo general, estos programas de vivienda:

- se ubican en periferias lejanas, donde el suelo es barato, y obligan a sus residentes a realizar grandes traslados para acceder al trabajo, los servicios y los equipamientos;
- tienen impactos negativos en los territorios donde se ubican y en la infraestructura de los asentamientos vecinos (agua, drenaje). Además de que saturan las vialidades regionales, que no han sido diseñadas para grandes flujos vehiculares;
- se integran con viviendas estandarizadas de dimensiones infames (cuarenta a 25 m²), en lotes muy pequeños que se reproducen miles de veces, lo que limita las posibilidades de ampliación para responder a la evolución de las familias;
- no se diseñan en el marco de un plan municipal ni se planifican en el ámbito urbano o regional. En la práctica, el Estado abdicó de su responsabilidad de ordenar el desarrollo urbano y la cedió a los desarrolladores inmobiliarios, quienes, en función de criterios pragmáticos y

negociaciones con municipios, deciden la ubicación y el diseño de esos artefactos habitacionales; y

- constituyen una nueva forma de exclusión social, pues contribuyen a la formación de guetos propensos a la generación de conflictos y resentimientos sociales por estar alejados de las ciudades y carecer de servicios y equipamientos comunitarios. Jordi Borja (2008) ha señalado que esos lugares son propicios para el surgimiento de organizaciones como Sendero Luminoso.

La política habitacional local: crecer sobre la ciudad existente

El gobierno del DF impulsa, desde 1998, desde que se conquistó la elección democrática de un gobierno local autónomo, una política habitacional destinada a la población no asalariada (sin empleo formal) de bajos ingresos. Lo que consigue a través de dos programas fundamentales: el mejoramiento de la vivienda popular existente y la construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales. Desde 2001 hasta la fecha, cada programa ha realizado 166 214 y 47 696 acciones de mejoramiento y construcción de vivienda nueva, respectivamente.

La redensificación de la ciudad central y el mejoramiento del parque habitacional existente

Entre 2000 y 2006, el gobierno local impulsó una política restrictiva de desarrollo urbano que prohibía la edificación de vivienda nueva en nueve de las 16 delegaciones políticas del DF, y solo la permitía en cuatro delegaciones centrales (donde se perdieron 1,2 millones de residentes entre 1970 y 2000). El propósito de esta medida era evitar el crecimiento desordenado de la mancha urbana y la pérdida de suelo ecológico (bosques y áreas verdes donde se recargan los acuíferos y se produce oxígeno) a causa de la expansión urbana, así como repoblar el centro de la ciudad. En este período se construyeron 33 497 viviendas nuevas en conjuntos habitacionales de diversa magnitud.

Esta política urbana y habitacional afectó a la vivienda de interés social y, en general, a todo el mercado habitacional, pues obligó a los constructores privados a edificar viviendas solo en las cuatro delegaciones centrales. Así, el sector público y el privado se pusieron a competir por un suelo escaso para construir para sus respectivas clientelas, con el consecuente incremento de los valores del suelo, de las rentas urbanas y del costo de la vivienda. Entre las principales críticas a esta política destacan las que señalan que esta generó lo que quería combatir: la expansión urbana. La clase media baja y los pobres de la ciudad, así como las constructoras privadas, se desplazaron hacia las periferias metropolitanas, donde la vivienda y el suelo eran más baratos. Esta política fue abandonada por las actuales autoridades que gobiernan el DF desde diciembre de 2006. Actualmente, es posible edificar vivienda en toda la ciudad, es decir, en toda el área urbana del DF, de acuerdo a lo establecido en los programas de desarrollo urbano, que junto con la respectiva ley constituyen el marco jurídico vigente.

Por su parte, el Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Familiar constituye una política pública que reconoce el esfuerzo y la capacidad constructora de la gente, pero también que la vivienda popular autoproducida no está concluida, que presenta precariedad y deficiencias constructivas, higiénicas y de habitabilidad, así como carencia de servicios, infraestructura, equipamiento de barrio y espacios públicos para el encuentro e intercambio de los distintos grupos sociales, el descanso y el ocio de los ciudadanos. Este programa, a través de créditos pequeños, adecuados a la capacidad de pago de la población, contribuye a mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias de bajos ingresos y financia la construcción de baños, cuartos, cocinas, locales comerciales y de servicios, o la edificación de una vivienda nueva sobre la existente.

De la vivienda al barrio

Desde el año 2000, el gobierno del DF comenzó a impulsar políticas de mejoramiento del entorno urbano a través del Programa de Mejoramiento de

Unidades Habitacionales y del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Ambos con buenas intenciones, magros recursos y alcances limitados.

El primero otorga hasta 400 pesos por vivienda en conjuntos habitacionales con más de 25 viviendas, y condiciona la entrega de los recursos a la realización de juntas vecinales y de un ejercicio de “presupuesto participativo”. Con los magros recursos, la población, en el mejor de los casos, puede cambiar los tanques para almacenar el agua, construir una cisterna o realizar mejoras menores (como impermeabilizar las azoteas).

El segundo aporta recursos para pintar las fachadas o remozar áreas verdes y/o comunitarias. En 2007 se realizaron 49 programas de mejoramiento barrial, de los cuales 28 son de imagen urbana, diez de rehabilitación y construcción de centros comunitarios, cinco de plazas y jardines públicos, dos de construcción de auditorios y cuatro de obras de infraestructura. En ambos casos, otras necesidades apremiantes y problemas más sentidos, como la inseguridad pública, el desempleo y la pobreza, se dejan de lado.

De la segregación socioespacial a la ruptura del tejido urbano y social

Los cambios socioeconómicos, políticos y urbanos realizados en las últimas décadas han conducido a la formación de una ciudad excluyente y exclusiva para la población de elevados ingresos y la inversión privada⁸. El vaciamiento y la tercerización de la ciudad central, así como la expansión urbana periférica, son procesos derivados del binomio mercado inmobiliario y políticas públicas/ausencia de regulación del Estado.

- En las áreas urbanas centrales, el incremento de las rentas del suelo (generada por la inversión pública y las políticas de modernización y rescate selectivo del patrimonio) expulsa a la población de menores ingresos y a las actividades menos rentables. Esta ciudad tan cara es incapaz de retener a sus jóvenes y a los nuevos hogares que se forman.

⁸ Sin embargo, se debe reconocer que la segregación socioespacial de la urbe es una herencia colonial y una constante histórica que no es exclusiva de la era neoliberal.

- La expansión urbana periférica, liderada por el mercado inmobiliario y la política habitacional neoliberal, constituye un urbanismo “cowboy” que conquista y coloniza tierras consideradas “vírgenes”, y condena a gruesos grupos de población a residir en viviendas de dimensiones infames, alejadas de las ciudades, las fuentes de empleo, los servicios y los equipamientos urbanos.

Así, la política habitacional federal es doblemente excluyente, pues además de que la población vive alejada de la ciudad, más de la mitad (la población pobre) no puede acceder al mercado habitacional formal. Esta porción recurre a la conocida urbanización popular en las periferias urbanas. Las familias habitan durante años o décadas en un parque habitacional inconcluso, precario y a menudo en situación de riesgo.

Por su parte, la política habitacional del gobierno del DF es muy limitada para confrontar las tendencias de fragmentación urbana. Se puede afirmar que estas políticas con nobles propósitos han contribuido a profundizar la segregación socioespacial de la ciudad porque se encuentran muy limitadas para imponer al sector privado un uso social del suelo, lo cual no pelea con los negocios privados. En efecto, la política habitacional local solo actúa en aquellos terrenos donde el suelo es barato, sea porque ya pertenece a las familias de bajos ingresos (programa de mejoramiento de vivienda) o porque se encuentra habitado y en ruinas, y esto no es atractivo para el sector privado. Asimismo, las recientes políticas de mejoramiento de barrios y unidades habitacionales implican acciones demasiado puntuales y no alcanzan para revertir los patrones de segregación socioespacial ni para atender problemáticas barriales más fuertes como la inseguridad pública y el desempleo.

De manera simultánea (y divorciada) a la política habitacional, el Gobierno del DF impulsa la modernización selectiva de la ciudad y su patrimonio histórico bajo un lema que habla de un “desarrollo urbano sustentable, equitativo y competitivo”. Se trata de una política que mejora el funcionamiento de territorios rentables para el capital y otorga un poco de circo (a falta de pan) a la población de bajos ingresos: ciclo-pistas, playas urbanas y toda una parafernalia de actividades “culturales” que parecen constituir una agenda pública latinoamericana.

En un contexto de fuerte polarización social y económica, y de incremento de la inseguridad pública, la formación de una “ciudad propia y aislada” para la población de mayores ingresos, hecha de islas localizadas en diversos territorios con acceso reservado, no resulta extraña. En resumen, asistimos a la producción de un conjunto de artefactos urbanos para distintos estratos socioeconómicos que no “construyen ciudad” sino que contribuyen a forjar un territorio fragmentado, selectivo e individualizado. La ciudad de los espacios públicos se ha replegado en enclaves protegidos y de acceso restringido.

Aquí vale añadir que el hecho de que la lógica del mercado inmobiliario (de suelo y vivienda) produzca la segregación socioespacial y funcional de la ciudad no solo es conocido, sino hasta predecible. Sin embargo, la ciudad es, por definición, un espacio público y colectivo construido por todos los habitantes de la misma (legales, ilegales y flotantes) a lo largo de la historia, y por ello su aprovechamiento y usufructo son de interés público y colectivo. Un Gobierno responsable debería garantizar el uso y el disfrute de la ciudad para todos sus ciudadanos.

Conclusiones: los grandes desafíos

Los desafíos para la gestión urbana en una ciudad de más de 19 millones de habitantes son colosales, sobre todo si se parte del reconocimiento de que se trata de una megaciudad jurídica y políticamente fragmentada en 75 unidades político-administrativas, regidas por distintos niveles de gobierno, con distintas atribuciones sobre el territorio, y diferentes partidos políticos.

Una ciudad sin posibilidad de crecimiento expansivo

A diferencia de muchas ciudades, estados y municipios del país, el DF no tiene posibilidad alguna de crecer y desarrollarse de manera expansiva en el territorio. Esta situación se ha determinado por dos condiciones:

1. El impresionante proceso de urbanización realizado en el siglo XX (en 1900 el DF contaba con 344 721 habitantes; y en 2005, con 8,7 millones).
2. El frágil equilibrio ecológico de la demarcación (y en general de la cuenca del valle de México), que obligó a las autoridades a establecer, desde fines de la década de 1980, una normatividad urbano-ambiental que prohíbe expresamente urbanizar las áreas de conservación ecológica. Por tanto, las necesidades de espacio para vivienda y otros usos se deben resolver en la ciudad existente.

Una ciudad donde más del 70% de la población está excluido del mercado formal de suelo y habitacional

La mayoría de habitantes de la capital, como el resto de la población del país, es de bajos ingresos, pero la vivienda, bien de primera necesidad y derecho humano reconocido, es muy cara. Así, uno de los mayores desafíos de las políticas públicas es superar la brecha que existe entre el costo de la producción de la vivienda y los ingresos de la población que demanda alojamiento. En este sentido, es fundamental establecer mecanismos incluyentes de financiamiento de vivienda para los sectores de bajos recursos de la población.

Un parque habitacional construido o mejorado por la población de bajos ingresos

Cualquier diagnóstico y política habitacional debe considerar necesariamente que el parque habitacional autoproducido por la población es un hecho irreversible y que, lejos de ser considerado una anomalía (como ocurrió en el pasado), demuestra la capacidad y creatividad de la población para solucionar su necesidad de vivienda. Los innovadores programas de mejoramiento de vivienda que se aplican en el DF desde 1998, por un lado, son un reconocimiento a la capacidad constructora de la gente, y por

otro, contribuyen a mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias de bajos ingresos. Es fundamental ampliar la escala de los programas de mejoramiento habitacional y aplicarlos –con diferentes modalidades– en los centros, barrios y pueblos históricos de la ciudad de México.

Nuevas formas de actuación

La política pública debe contribuir a revertir la segregación socioespacial extrema y evitar los procesos de “gentrificación” y “guetización”. En este sentido, las nuevas políticas habitacionales deben traspasar los límites de las paredes de la vivienda para incidir en el barrio y contribuir a la construcción y mejoramiento de la ciudad. La política habitacional debe estar acompañada del mejoramiento del barrio y, en general, de políticas sociales y económicas dirigidas, fundamentalmente, a la población residente. Se debe, asimismo, impulsar la mezcla de actividades y usos del suelo en los inmuebles: los edificios y conjuntos habitacionales deben aprovechar las plantas bajas y los frentes de fachada para incluir comercios y servicios compatibles con la función habitacional y generar economía de barrio, mezclando financiamiento y subsidio.

Para ello, se requieren nuevas formas de la acción pública y la actualización del marco jurídico vigente, para imponer al sector privado un conjunto de reajustes que recuperen las plusvalías y repartan las rentas urbanas. Así, los desarrollos inmobiliarios para servicios y comercios deberían incluir, como obligación, la edificación de un determinado número de viviendas y de vivienda social (ello permitiría la mezcla de estratos socioeconómicos y el cruce de financiamiento y subsidios). Se trata de la búsqueda de un desarrollo urbano equilibrado y compensatorio de los costos y beneficios de la ciudad, un bien colectivo producido en el transcurso de la historia por generaciones de ciudadanos⁹.

⁹ En Brasil, una verdadera reforma urbana, consignada por el Parlamento Federal en el *Estatuto da Cidade*, instituyó como requisito obligatorio la generación de un determinado porcentaje de vivienda social en todo desarrollo inmobiliario habitacional y mixto.

Recuperar la ciudad

Un proyecto urbano debería recuperar el sentido original del concepto *ciudad* en el mundo latino: diversidad sociocultural, respeto y tolerancia, espacio público, conquista de los derechos humanos (no hay que olvidar que el concepto de ciudadanía surgió en las ciudades y se universalizó desde allí a todos los ámbitos territoriales). El objetivo fundamental de la ciudad, territorio de las libertades humanas por excelencia, es integrar a todos los habitantes en igualdad de circunstancias. En este sentido, una ciudad debería garantizar que todos sus habitantes circulen y accedan libremente al espacio público, al suelo y a los servicios urbanos, así como a la infraestructura, los equipamientos comunitarios y demás recursos urbanos. En otras palabras, una ciudad debería garantizar el bienestar colectivo.

Bibliografía

Borja, Jordi (2008). Opinión expresada en el VII Encuentro Internacional sobre Manejo y Gestión de Centros Históricos en La Habana, Cuba.

CONAPO (Consejo Nacional de Población) (1998). *Escenarios demográficos y urbanos de la zona metropolitana de la ciudad de México 1990-2010*. México DF: CONAPO / Secretaría de Gobernación.

CONAVI (Comisión Nacional de Vivienda) (2006). *Estadísticas de vivienda 1993-2006*. México DF: CONAVI.

CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2009). *Evolución de la pobreza en México*. México DF: CONEVAL.

Duhau, Emilio (2008). “Los nuevos productores del espacio habitable”. *Ciudades* N.º 79.

Forbes (2010). Visita 30 de noviembre de 2010 en www.forbes.com/lists/2010/10/billionaires-2010_The-Worlds-Billionaires_Rank.html

INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (1990, 1995, 2000 y 2005). *Censo y conteo nacional de población y vivienda*. México DF: INEGI.

————— (2007). *Agenda estadística de los Estados Unidos Mexicanos*. México DF: INEGI.

Maya, Esther y Jesús Cervantes (Coords.) (2005). *La producción de vivienda del sector privado y su problemática en el municipio de Ixtapaluca*. México: Facultad de Arquitectura UNAM / Plaza y Valdés.

Ortiz, Enrique (2008). “Housing policies in México, impacts and perspectives (1992-2007)”. *Trialog* N.º 84.

Sandoval, Georgina (2009). “La vivienda adecuada en México: ¿realización o pendiente?”. Disertación doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México.