

Avances y limitaciones en la atención al problema de la vivienda y el suelo urbano en México. Una aproximación desde el marco jurídico-institucional*

Advances and limitations in the attention to the problems of housing and urban land in Mexico.

An approach from the legal-institutional frame

Avances e limitações na atenção ao problema da moradia e o solo urbano no México. Uma aproximação desde o marco jurídico-institucional

Guillermo Olivera**

Recibido: 23 de diciembre de 2009

Aprobado: 25 de abril de 2010

Para citar este artículo

Olivera, Guillermo (2011). Avances y limitaciones en la atención al problema de la vivienda y el suelo urbano en México. Una aproximación desde el marco jurídico-institucional. *Territorios 24*, pp. 77-111.

* El texto presenta avances del proyecto de investigación PAPIIT “Expansión metropolitana, mercados de suelo y gestión del desarrollo urbano en Cuernavaca, Morelos”, clave IN311708, financiado por la DGAPA de la UNAM. El autor agradece las observaciones del dictaminador anónimo, que permitieron mejorar el texto.

** Investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM. Correo electrónico: gol@servidor.unam.mx

Palabras clave

Vivienda, suelo urbano, política urbana, México.

Keywords

Housing, urban land, urban policy, Mexico.

Palavras chave

moradia, solo urbano, política urbana, México.

RESUMEN

En este trabajo se analiza el significado de las reformas realizadas por el Estado mexicano en los años noventa del Siglo XX en materia de política de vivienda y de suelo urbano, con base en una revisión exhaustiva de las principales acciones, programas y cambios en el marco jurídico institucional que rige cada uno de esos campos. Los años noventa son un “parteaguas” en la forma en que el Estado plantea la satisfacción del derecho a la vivienda y en cómo se atiende la creación de oferta de suelo urbanizado para un desarrollo urbano ordenado y sustentable. En ese periodo de tiempo el enfoque de intervención directa en el desarrollo y financiamiento de vivienda y creación de reservas de suelo transitó hacia otro regido por la lógica del mercado. El balance al primer decenio del siglo XXI es ambivalente ya que ni la política de vivienda ha resuelto el déficit de vivienda de la población de menores ingresos, ni la política de suelo ha erradicado el crecimiento urbano ilegal.

ABSTRACT

In this work we analyze the reforms carried out by the Mexican state in the nineties of the 20th century, in the items concerning the policies of housing and urban land, based on an exhaustive review of the main actions, programs and changes in the legal and institutional frame that applies for each of these fields. The nineties represent a “breaking point” in the way the State considers the satisfaction of the right to the housing and attends the offer of urbanized land for a tidy and sustainable urban development. In this period of time, the approach of direct intervention in developing and financing housing and creation of land reserves has changed into another one, ruled by the logic of the market. The balance to the first decade of the 21st century is ambiguous, as neither the housing policy has solved the housing shortage for low-income population, nor the land policy has eliminated the illegal urban growth.

RESUMO

Neste trabalho se analisa o significado das reformas realizadas pelo Estado mexicano nos anos noventa do século XX em matéria de política de moradia e de solo urbano, com base na revisão exaustiva das principais ações, programas e mudanças no marco jurídico-institucional que rege cada um desses campos. Os anos noventa são uma linha divisória na forma em que o Estado apresenta a satisfação do direito à moradia e em como se atende a criação de oferta de solo urbanizado para o desenvolvimento urbano ordenado e sustentável. Nesse período de tempo o enfoque de intervenção direta no desenvolvimento e financiamento de moradia e criação de reservas de solo transitou para outro regido pela lógica do mercado. O balance ao primeiro decênio do século XXI é ambivalente, devido a que nem a política de moradia tem resolvido o déficit de moradia da população de menor renda, nem a política de solo tem erradicado o crescimento urbano ilegal.

Introducción

La urbanización, entendida como el aumento del porcentaje de la población urbana respecto a la población total, es el proceso socio-territorial y demográfico más visible en los centros de población mexicanos desde la segunda mitad del Siglo XX, a pesar de lo cual, apenas en las últimas décadas atrajo el interés de los expertos en la ciencia jurídica; de ahí la carencia de estudios y el insuficiente desarrollo del derecho urbanístico como disciplina en el país (cfr. Fernández, 2006: xxxiv).

Por otra parte, y a diferencia del objetivo de la política nacional del sector urbano que busca un desarrollo urbano legal, ordenado y sustentable, así como el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la situación que priva sigue siendo opuesta a lo que se persigue, si bien se han tenido distintos avances. La persistencia y dimensión de los asentamientos irregulares como forma principal de acceso al suelo y creación de ciudad para los sectores de población de menores ingresos, hacen del desarrollo urbano en México un proceso no sólo irregular en gran medida, sino, por consecuencia, desordenado e insustentable. Algunas de las causas principales de esta realidad son, en el caso del suelo, la falta de cumplimiento cabal de la normatividad urbana, en primer término, y la distinta velocidad con que se transforma el marco jurídico institucional en relación con los procesos urbanos, en segunda instancia; no obstante, se reconoce que se trata de un asunto complejo de naturaleza multicausal.

Adicionalmente, los cambios constitucionales de fines del siglo XX en el país se concretaron en un retraimiento *motu proprio* de la intervención del Estado en materia de suelo y vivienda,¹ en plena correspondencia con la preponderancia de las razones de mercado sobre la capacidad regulatoria del aparato de Estado. El análisis del armazón jurídico-institucional, por consiguiente, resulta determinante en la comprensión de los logros y avances en materia de suelo urbano y vivienda, con vistas a los cambios que son necesarios realizar en el futuro.

A partir de la consideración del suelo como recurso primario para el desarrollo urbano y la vivienda, y del análisis de las acciones del Estado en materia de políticas de vivienda y acceso al suelo, en la primera parte del trabajo se hace una revisión de los cambios que se fueron dando en torno a la conceptualización del derecho a la vivienda y del bien vivienda en los planes y programas de vivienda desde los años ochenta en México, pasando por la reorientación de las funciones de los organismos nacionales de vivienda, hasta la nueva “Ley de Vivienda” de 2006. Con base en ello se explican las razones por las cuáles, a pesar de que el sexenio presidencial 2000-2006 marcó una diferencia por ser en el que se impulsó un ambicioso programa nacional de construcción de vivienda, sus alcances no han sido suficientes para resolver las necesidades en ese rubro de la población de menores ingresos mediante la llamada “vivienda económica”; la principal limitación² de la política del gobierno federal, en este sentido, es estar dirigida a los sectores

¹ Cabe mencionar, sin embargo, que el Banco Mundial, que ha otorgado préstamos al gobierno mexicano a partir de los años setenta del siglo pasado para financiar programas de vivienda, ha influido en la reorientación de las políticas en ese rubro desde los años noventa, al exigir que en ellas se considere prioritario el criterio de rentabilidad (cfr. Boils, 2002: 3).

² Paradójicamente el hecho de que la población con ingresos por encima de cuatro salarios mínimos sea la principal adquirente de créditos para vivienda nueva, es la razón del éxito del desarrollo de vivienda en el primer decenio de los años dos mil. Ha sido en particular en los grupos de ingreso de más de 25 salarios mínimos y en el de 7 a 12, en los que el rezago habitacional se redujo en el periodo 2000-2008 (BBVA, 2010).

de la población con mediana y alta capacidad adquisitiva, que son minoría en un país de marcadas desigualdades sociales. De esta manera, la autoconstrucción de vivienda sigue siendo la forma principal, si no la única, mediante la cual la población de bajos ingresos satisface sus necesidades habitacionales.

En esta sección, por lo tanto, se distingue entre lo que la legislación internacional señala como derecho a la vivienda y el derecho a la vivienda en la experiencia mexicana, con base en datos sobre necesidades habitacionales, rezago habitacional, programas públicos de generación de ese bien, factores que inhiben la oferta de vivienda económica, y en los avances y limitaciones en las políticas y programas de vivienda. Se pone atención también a la forma en que las empresas privadas, que han asumido la construcción que antes realizaban los organismos públicos de vivienda, obtienen su propio suelo, con sus implicaciones para el desarrollo urbano expansivo que caracteriza en la actualidad a las ciudades mexicanas.

En lo que corresponde al suelo y su incorporación al desarrollo urbano legal, en la segunda sección se realiza un breve recuento y análisis de las leyes que inciden en la gestión del suelo urbano, con énfasis en el suelo social que es mayoritario, para comprender los alcances, congruencia y limitaciones de la legislación en su conjunto, que ha impedido hasta el momento un desarrollo urbano equilibrado en el país, y que ha dado lugar a iniciativas que buscan rehacer todo el marco jurídico que rige el desarrollo urbano, incluyendo suelo,

vivienda y medio ambiente. Se considera en este sentido que la perspectiva de los asentamientos humanos sobre la que está construido el marco jurídico debe ser sustituida por una visión desde el urbanismo.

Con los fines anteriores se sintetiza el contenido de la Ley General de Asentamientos Humanos, de la Ley Agraria y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, señalando su relevancia individual y como grupo, así como lo que diversos estudiosos consideran como inviable en el momento actual y que requiere ser modificado.

El procedimiento metodológico para desarrollar el trabajo consiste fundamentalmente en la revisión y análisis del armazón institucional y del marco jurídico del sector vivienda y suelo urbano vigente en el país, sus cambios en el tiempo, así como de la interpretación de los principales avances registrados por los programas e instrumentos derivados de esa legislación, y las políticas correspondientes.

Primera Parte: La vivienda y el suelo

1. El derecho a la vivienda como experiencia

El derecho a la vivienda en México sólo se cumple parcialmente tanto desde el punto de vista de la imposibilidad financiera del Estado para atender con subsidios a los sectores de la población no asalariada y con menos recursos económicos, como

desde el punto de vista de la calidad de la vivienda, principalmente del extenso segmento de población que por medio de la autoconstrucción satisface sus necesidades habitacionales. De hecho, “a pesar del indudable impacto de la acción desarrollada por los organismos públicos de vivienda, la solución masiva al alcance de los sectores populares ha consistido en las últimas décadas y consiste actualmente en el acceso al suelo a través de los procesos de urbanización irregular y la autoproducción de la vivienda, que es conocido como urbanización popular” (Duhau, 1998: 9).

Este tipo de urbanización no satisface lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC-1966) con relación a que el derecho a la vivienda conlleva el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte, lo cual sólo es posible si la vivienda es adecuada. Y si bien esto último está en función de diversos factores sociales, económicos, culturales, climatológicos y ecológicos, se considera que una vivienda adecuada debe reunir siete características en cualquier contexto: 1) La seguridad jurídica de la tenencia, 2) la disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura, 3) gastos soportables (que no comprometan la satisfacción de otras necesidades básicas), 4) habitabilidad, 5) asequibilidad (económica), 6) lugar (apropiado) y 7) adecuación cultural.

Con estos siete puntos se pretende: a) conferir protección legal a las personas contra el desahucio y otras amenazas, b) proteger su salud y facilitarles la seguridad,

comodidad y nutrición, c) protegerlos de aumentos desproporcionados de alquileres y garantizarles la disponibilidad de materiales de construcción a costos adecuados, d) garantizar la seguridad física de los ocupantes de la vivienda, e) dar prioridad de apoyo económico a los sectores más empobrecidos de la sociedad, f) favorecer el acceso a la infraestructura social y productiva y g) fomentar el cuidado de la identidad cultural. El cumplimiento parcial de los puntos anteriores es lo que caracteriza a los países del mundo subdesarrollado.

Datos de la SEDESOL - Secretaría de Desarrollo Social- (1999) reportan que entre 1983 y 1995, de las 120 mil hectáreas de suelo que se incorporaron al desarrollo urbano en el país, 90 mil lo hicieron por la vía irregular y sólo 30 mil o el 25 por ciento, por la vía legal.³ El tipo de vivienda así desarrollada no satisface por lo menos cuatro de los siete criterios de *vivienda adecuada* que establece la legislación internacional como son la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra; la disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura; la habitabilidad y la ubicación en un lugar apropiado.

Este tipo de crecimiento urbano ocurre debido a la falta de suelo de bajo costo para construir vivienda, así como a los altos precios de los insumos y del proceso mismo de construcción. Sin embargo, la atención al problema (del derecho a la vivienda) no está integralmente considerada en el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 ni en el Programa Nacional de Vivienda 2007-2012. El primero enfoca la atención

³ En datos más recientes se reconoce que dos terceras partes del crecimiento de las ciudades mexicanas sigue ocurriendo en asentamientos informales. En lo referente al número de viviendas incorporadas por mecanismos irregulares en el periodo 2000-2005 se menciona una cifra de 120 mil por año (Villar, 2007).

al problema desde dos grandes líneas de política: la primera lo enmarca en la vertiente de las políticas sociales del Estado mexicano (y por lo tanto en el área de Desarrollo Social y Humano), por lo que centra su atención en los grupos sociales vinculados a la pobreza (*cfr.* SEDESOL, 2001). La segunda vertiente ubica a la vivienda como un factor de crecimiento económico por ser una importante generadora de empleo y por tener un efecto multiplicador en 37 ramas de actividad económica, de esa manera queda incluida en el área de Crecimiento con Calidad (*Ibid.*). En esta última área la propuesta es que “cualquier persona, de acuerdo a su presupuesto, capacidad de crédito y preferencia, tenga acceso a la compra, construcción, remodelación o renta de una vivienda para su familia” (*Ibid.*, “Mensaje del Presidente de la República”); es decir, *se privilegia a los demandantes de vivienda que tengan solvencia económica.*

El Programa sectorial 2007-2012, si bien se propone en términos genéricos apoyar más a la población de menores ingresos, su estrategia se centra en incrementar la cobertura del financiamiento de la vivienda y facilitar el acceso al crédito a más mexicanos. Para ello procura mejorar las condiciones de financiamiento, así como ampliar las opciones del tipo de vivienda a la que se puede acceder (usada, en renta, auto-construida, etc.); en este sentido, se continúa la política del programa previo. El cambio que sobresale en el actual programa es que se pretende lograr un desarrollo habitacional sustentable (*cfr.* CONAVI, 2008).

Fue precisamente el énfasis en hacer crecer la demanda solvente la razón por la cual los organismos públicos de vivienda se fueron transformando en “hipotecarias” ofreciendo a sus derechohabientes créditos con requisitos similares a los establecidos por la banca (*cfr.* Villavicencio, 2000: 274). La misma banca ha incrementado su oferta de crédito hipotecario, si bien en este caso dirigidos a los sectores de población de ingresos medios y altos. El problema principal en lo que aquí concierne, son las exigencias excesivas de las instituciones financieras y las elevadas tasas de interés, a pesar de la promesa de los pagos fijos.

Ahora bien, si el tema de la vivienda no se trata desde los derechos humanos sino desde el enfoque arriba descrito, es innegable que la política federal hacia ese sector ha cambiado sustancialmente desde los años ochenta, siendo muy notorio en el sexenio 2001-2006 por los avances obtenidos en la generación de oferta de vivienda, al igual que las adecuaciones al marco institucional. Estos avances, sin embargo, se han sustentado en la transformación de la política, los programas y los organismos públicos de vivienda que han modificado su enfoque eminentemente social y solidario por otro que se subordina al criterio de rentabilidad. Se ahondará al respecto después del siguiente apartado.

En suma, la política actual de vivienda en México sólo podrá ser considerada exitosa si además de atender las necesidades y el derecho a la vivienda de los sectores de población que conforman una demanda solvente, logra hacerlo con los sectores de

más bajos ingresos, mediante mecanismos novedosos que necesariamente requieren una intervención clara de los diferentes niveles de gobierno y el sector social.

2. Necesidades de suelo y vivienda en el país con base en diferentes cálculos

a) *Necesidades de vivienda*

Existen diversas estimaciones sobre necesidades de vivienda y suelo en México (véase Tabla 1). Éstas tienen variaciones en función de la metodología y los supuestos utilizados, los que, por lo general, consideran las tasas de crecimiento de la población, el ritmo en la producción de viviendas y la dinámica de crecimiento de las áreas urbanas existentes y de las áreas de nueva incorporación.

Según Coulomb y Schteingart (2006) entre el año 2000 y el 2030 el parque habitacional en el país habrá crecido en un 88 por ciento, a pesar de que la población sólo crecerá un 26 por ciento, como resultado de la reducción del tamaño promedio de los hogares y del cambio en la estructura demográfica del país (ver Duhau y Cruz, 2006). Lo anterior implicará la creación de 20,5 millones de viviendas nuevas, de las cuales 17,6 millones (84%) se ubicará en las zonas metropolitanas, aglomeraciones urbanas y ciudades medias y pequeñas del Sistema Urbano Nacional.

Esta estimación se suma a otras, con resultados aproximados entre sí. La Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) (2003: 9), por ejemplo, de-

terminó también las necesidades de vivienda que, como producto del crecimiento demográfico de la población reflejado en la formación de hogares y del deterioro natural de la vivienda existente, habría al año 2010. Se aclara que el término *necesidades* es diferente al de *demanda*, ya que este último se refiere a “la cantidad de vivienda que la población puede comprar o rentar en un periodo o alquiler determinado”, mientras que se entiende por *necesidades* a la “cantidad de vivienda requerida para que todos los hogares cuenten con ese factor esencial”. La estimación de vivienda nueva para el periodo 2001-2010 se estimó en 7 millones 315 mil, y en 3 millones 981 mil las acciones de mejoramiento de vivienda, para dar un total de 11 millones 297 mil. Por año, la demanda de vivienda nueva sería de 731 mil y las acciones de mejoramiento requeridas de 398 mil, mientras que el total alcanzaría 1 millón 129 mil.

En un trabajo previo (CONAFOVI, 2002) esa institución realizó también el cálculo del *rezago habitacional* en el año 2000 con base en el Censo de Población y Vivienda levantado en ese año, como insumo para las decisiones de política y para los organismos desarrolladores de vivienda. Desde una óptica cuantitativa en este estudio se estima el rezago con base en el número de hogares sin vivienda (por hacinamiento)⁴ y de las viviendas que requieren ser sustituidas (exclusivamente) por la mala calidad de los materiales⁵ con que están construidas o porque ya concluyeron su vida útil. Desde un punto de vista cualitativo, el rezago se mide a partir de las viviendas que requieren

⁴ Podría objetarse que, además de hogares sin vivienda por hacinamiento, existen hogares simplemente sin vivienda que pueden vivir en la calle, en puentes, en alcantarillas, en carros de ferrocarril abandonados, etc.; sin embargo, los requerimientos de este grupo de personas caerían hipotéticamente dentro del concepto de necesidades de vivienda. El trabajo del CONAFOVI no precisa lo anterior ya que tiene como fuente al Censo de Población, el cual no considera a la población que “vive” en la calle; no obstante, se considera que ese dato representa un porcentaje no significativo de la población total.

⁵ En este caso el cálculo del rezago habitacional omite aquellas viviendas que tendrían que reemplazarse por su ubicación en zonas insalubres o de riesgo natural.

Tabla 1. México: Estimaciones de las necesidades de vivienda según diversas fuentes

Fuente	Horizonte	Necesidades de vivienda	Necesidades de vivienda (anual)	Procedimiento	Observaciones
Coulomb y Schteingart (2006)	2000-2030	20,5 millones de vivienda nueva. 84% en áreas urbanas		Se considera el crecimiento de la población, la reducción del tamaño promedio de los hogares y el cambio en la estructura demográfica.	El parque habitacional crecerá en 88% La población aumentará 26%
CONAFOVI (2003)	2001-2010	7 millones 315 mil viviendas nuevas. 3 millones 981 mil acciones de mejoramiento. En total, 11 millones 297 mil acciones.	731 mil viviendas nuevas 398 mil acciones de mejoramiento. En total, 1 millón 129 mil acciones.	Se considera el crecimiento demográfico reflejado en la formación de hogares, y el deterioro natural de la vivienda existente.	Por <i>necesidades de vivienda</i> se entiende “la cantidad de vivienda requerida para que todos los hogares cuenten con ese factor esencial” Se distingue de <i>demandas de vivienda</i> , que es “la cantidad de vivienda que la población puede comprar o rentar en un periodo o alquiler determinado”.
Flores y Ponce (2006)	2000-2030	20,5 millones de viviendas nuevas, para llegar a un total de 43.534.178 en 2030, a partir de 23.094.153 en el año 2000.	717 mil entre 2000-2010 729 mil entre 2010 y 2020 598 mil entre 2020 y 2030	Calculado con base en la tasa de jefe de hogar. La formación de nuevos hogares es el principal factor que determina a la demanda potencial de nuevas viviendas.	El crecimiento demográfico será tres veces mayor al crecimiento demográfico por las transformaciones que experimentan las familias. La demanda máxima de vivienda será entre 2000 y 2020, para disminuir paulatinamente los siguientes años.
Sedesol (2001)	2000-2030	21,9 millones de viviendas nuevas		Con base en las proyecciones del Consejo Nacional de Población.	

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes citadas.

ampliaciones o mejoramiento, tanto para aumentar su superficie construida, como para subsanar sus deficiencias en cuanto a calidad de materiales de los que están hechas.⁶ El resultado fue el que se describe a continuación.

Una cantidad de 756 mil hogares en el país no tenían una vivienda independiente donde habitar y un millón 55 mil casas necesitaban ser sustituidas por haber llegado al término de su vida útil. Esto significa que había un rezago de vivienda nueva de 1 millón 810 mil 930 unidades. Por otra parte, 2 millones 42 mil viviendas necesitaban ampliación y otras 438 mil debían repararse para corregir su deterioro. En total, el rezago habitacional en 2000 era de 4 millones 290 mil 665 unidades.

Tanto el cálculo del rezago habitacional como el de necesidades de vivienda indican que las acciones de vivienda requerida no tienen que ver sólo con la construcción de vivienda nueva, sino también con acciones de mejoramiento.

Por su parte, Flores y Ponce (2006) estimaron la demanda potencial de vivienda entre 2000 y 2030 con base en la tasa de jefe de hogar. Este método demográfico considera que la formación de nuevos hogares es el principal factor que determina la demanda potencial de nuevas viviendas, de tal forma que si se conoce cuántos hogares se formarán, se sabrá el número de viviendas que se necesitarán en el futuro.

El resultado obtenido fue que, en 2030, habrá 20,5 millones de nuevas viviendas en relación al año 2000. Por periodo, entre 2000 y 2010 se requerirán 717 mil vivien-

das adicionales por año, 729 mil entre 2010 y 2020, y 598 mil entre 2020 y 2030. La demanda máxima será entre 2000 y 2020 para disminuir paulatinamente los siguientes años. El total de viviendas en el país, que en el año 2000 era de 23'094,153, aumentará cada diez años de la siguiente manera: 30'268,062 en el año 2010; 37'556,835 en 2020; y 43'534,178 en 2030.

Como efecto de las transformaciones que experimentan las familias, el crecimiento en el número de vivienda será tres veces mayor que el crecimiento demográfico (el 88,5 contra el 26,5 por ciento) a nivel nacional. Sin embargo, al considerar las áreas urbanas, en las ciudades el parque habitacional se duplicará al crecer prácticamente en un ciento por ciento, aun cuando la población urbana sólo aumentará en menos de una tercera parte. La población total en el país aumentará de 100 a 127 millones en 2030 y el número de viviendas lo hará de 23,1 a 43,5 millones (Flores y Ponce, 2006: 40)

Entre los cambios que tendrá la estructura de las familias y de los hogares, y que impactarán en el número y tipo de acciones de vivienda que deberán realizarse, se encuentran los siguientes: aumentará en el número de hogares dirigidos por mujeres, que cambiará su participación del 20,4 por ciento en 2000 al 23,3 por ciento en 2030; el número promedio de habitantes por vivienda bajará del 4,4 a menos del 3 en los treinta años de referencia y continuará la dispersión demográfica en pequeñas localidades rurales.

⁶ Los indicadores utilizados fueron la población total, el número de hogares y viviendas; el número de cuartos por vivienda y sus ocupantes; los materiales de edificación y el grado de deterioro o vida útil de los materiales de construcción.

Los cambios en la estructura de las familias y los hogares impactarán a su vez en el tipo de vivienda que tendrán que edificar-se, ya que aumentará el número de hogares unipersonales, que representarán hasta un diez por ciento del total del país, y aumentará el número de hogares con ancianos. En general, será necesario revisar el tamaño de las viviendas que deberán construirse considerando la disminución del tamaño de los hogares, no obstante lo cual en la actualidad la superficie habitable de las viviendas ya es insuficiente (*Ibid.*: 42-46).

Por último, en el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 de la Secretaría de Desarrollo Social -SEDESOL- (2001) se estima en 45 millones el número de viviendas que habrá en el país en 2030, lo que es un poco más de un millón y medio respecto a las proyecciones de Flores y Ponce. La diferencia es resultado de la utilización de distintas proyecciones del Consejo Nacional de Población. En todo caso, el número de viviendas que tendrán que construirse y hacer accesibles a la población para 2030 (con relación a 2000) será entre 20,5 y 23 millones de viviendas.

b) Necesidades de suelo para uso habitacional

En el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) 2001-2006 se reconocía la existencia de un Sistema Urbano Nacional (SUN) conformado por 364 ciudades en 2000, las cuales ocupaban una superficie de 800.000 hectáreas en donde se situaban 18'017. 530 viviendas y habitaba el 66%

de la población nacional. De acuerdo con las tendencias observadas, Duhau y Cruz (*Ibid.*) calcularon la incorporación de otras casi 769.000 hectáreas para el año 2030, considerando que se agreguen 17'046.066 de nuevas viviendas, con una densidad habitacional promedio de 22,5 viviendas por hectárea; en este escenario, la superficie urbana existente en 2000 prácticamente se duplicaría en 2030.

La SEDESOL, mientras tanto, ubicó en 833.000 hectáreas la superficie requerida para el desarrollo urbano en el mismo horizonte de tiempo (Alba, 2002:3). De acuerdo al destino del suelo, 500 mil hectáreas serán para uso habitacional y 333 mil para equipamiento (véase Tabla 2).

Ahora bien, a partir de la consideración de una densidad habitacional mayor (de 25,6 viviendas por hectárea para 2010 y de 27 para 2030), Duhau y Cruz (*Ibid.*, p. 391) estiman en 13'646,000 el número de viviendas nuevas que se requerirían construir en las nuevas áreas de urbanización del SUN en un horizonte al 2030.

Las necesidades de suelo para vivienda y otros usos, incluyendo vialidades y equipamiento urbano, de acuerdo con el cálculo anterior de viviendas, serían de 418.751 hectáreas; 251.251 de ellas para vivienda y 167.500 para otros usos. Dichos autores desglosan el tipo de viviendas para desarrollar en cuatro que son: vivienda autoconstruida en asentamientos irregulares con una densidad de 27 viviendas por hectárea que suman 50.541 hectáreas; vivienda económica en conjuntos habitacionales, con una densidad de 80 viviendas por hectárea en

Tabla 2. México: Estimaciones de las necesidades de suelo urbano según diversas fuentes, y su disponibilidad

Fuente	Horizonte	Necesidades de suelo	Procedimiento	Observaciones
Sedesol (2001)	2000-2030	833 mil Hectáreas 500 mil para uso habitacional. 333 mil para equipamiento		La superficie ocupada por el Sistema Urbano Nacional en el 2000 era de 800 mil hectáreas, en donde vivía 66% de la población.
Duhau y Cruz (2006)	2000-2030	Caso uno: 418.751 hectáreas Para vivienda: 251.251 hectáreas. Para otros usos: 167.500 hectáreas. Caso dos: 769.000 hectáreas.	Caso uno: se considera una densidad habitacional de 25,6 viviendas por hectárea para el 2010 y otra de 27 para 2030. Caso dos: propone una densidad de 22,5 viviendas por hectárea	Se parte de una estimación del número de viviendas que se requerirá construir en las nuevas áreas de urbanización en el Sistema Urbano Nacional para el 2030, que es de 13.646.000.
Sedesol (2004)	14.1 años	Se detectaron 495.683 hectáreas de suelo vacante: 17% en áreas intraurbanas 54,3% en el primer contorno de crecimiento 15,6% en el segundo contorno 12,9% en el tercer contorno	Cálculos realizados a partir de trabajo de campo e información proporcionada por autoridades locales y la zonificación de los programas de desarrollo urbano, así como el auxilio de Sistemas de Información Geográfica.	En la superficie clasificada con uso habitacional, que es de 182.109 hectáreas, se podrían construir 7.1 millones de viviendas, a un ritmo de 506 mil por año, y atender el requerimiento durante 14,1 años.

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes citadas.

59.701 hectáreas; autoconstrucción de vivienda progresiva con una densidad de 50 viv./ha. en 95.522 hectáreas y vivienda residencial de nivel medio y alto con una densidad de 30 viv./ha. en 45.487 hectáreas.

La SEDESOL (2004) planteó y coordinó entre los años 2001 y 2002 un proyecto de carácter nacional para cuantificar el suelo no ocupado o “vacante” localizado en las áreas intraurbana y periférica de 121 ciu-

dades del país mayores a 50 mil habitantes. Este trabajo ha sido hasta el momento el mayor esfuerzo de carácter nacional para determinar la superficie que, por su uso de suelo y ubicación, es susceptible de incorporarse al desarrollo urbano. Los cálculos de suelo se obtuvieron a partir de trabajo de campo, información proporcionada por las autoridades locales y la zonificación de los programas de desarrollo urbano.

⁷ Las áreas a las que se hace referencia constituyen a anillos concéntricos, en los que las áreas intraurbanas corresponden al área urbana existente en 2000; los siguientes contornos van del más próximo al área urbana existente, al más alejado o periférico.

El proyecto dio como resultado un total de 495 mil 683 hectáreas vacantes. De ellas:⁷

	Hectáreas	%
En áreas intraurbanas:	85.264	17,2
En el primer contorno de crecimiento:	269.303	54,3
En el segundo contorno de crecimiento:	77.329	15,6
En el tercer contorno de crecimiento:	63.787	12,9

Por tipo de uso de suelo, de las 495 mil hectáreas, 182 mil tenían asignado uso habitacional, de ellas, 38 mil en áreas intraurbanas y 95 mil en el primer contorno de crecimiento. A este nivel se generaron también datos para tipos de densidad habitacional, usos no habitacionales, usos mixtos, entre otros que establecen los planes de desarrollo urbano, así como el potencial de viviendas que se pueden edificar por zona. En este último rubro se calculó la edificación de 7'139.797 viviendas en una superficie de 182.109 hectáreas; el 50% de ellas con una densidad alta. Se calculó también que con un requerimiento promedio anual de vivienda (para el periodo 2000-2010) de 506.087 viviendas a nivel nacional, los años que podría atenderse este requerimiento con los 7,1 millones de viviendas potencialmente edificables sería de 14,1 años.

A escala de ciudad la información resulta de gran valía, ya que también se identifica para cada una de ellas la cantidad de superficie apta para el desarrollo urbano por

contorno, así como el número de viviendas que potencialmente se pueden construir. Se encontró por ejemplo, que 42 ciudades tenían más de mil hectáreas aptas para uso habitacional, y 75 tenían al menos quinientas hectáreas; asimismo, otras 150 mil hectáreas estaban vacantes con un uso urbano no especificado. De las 121 ciudades, 82, disponían de suelo suficiente para atender al menos durante tres años su requerimiento de vivienda.

Otro dato interesante es el referente al tipo de tenencia del suelo apto para el desarrollo urbano, en este caso para 103 de las 121 ciudades mayores a 50 mil habitantes. De las 449.710 hectáreas cuantificadas, 37,5% equivalente a 168.804 hectáreas corresponden a propiedad ejidal y comunal, y 20.906 o 62,5% a “otro” tipo de tenencia. El total de núcleos agrarios existentes en al área urbana actual de esas ciudades y en los polígonos de crecimiento es de 1.137.

Por lo menos dos de los datos que aporta el inventario de suelo tienen amplias implicaciones para las políticas de vivienda y suelo urbano en el país en el presente y los años próximos. Uno es el que indica que el crecimiento urbano futuro de las ciudades mexicanas no tendría por qué ocurrir necesariamente en su periferia; el otro es que no necesariamente el suelo social es el que predomina y por lo tanto no es la única o principal opción para el futuro.

Ahora bien, es importante precisar que, con todo y lo valioso del inventario de suelo para el diseño de políticas públicas de acceso al suelo urbano, se trata de terrenos de los que no se puede disponer, porque no le

pertenecen ni a los gobiernos locales, ni a los desarrolladores inmobiliarios, son literalmente propiedad particular (o colectiva); sus propietarios, por una parte, desconocen que potencialmente pueden aportar sus lotes para crear y desarrollar reservas de suelo para un crecimiento urbano programado; por otra parte, en el caso hipotético de que fueran exhortados a participar en un programa de tal naturaleza, no existe un instrumento legal que los obligue. De esta forma, estaría pendiente resolver el armazón institucional requerido para instrumentar una iniciativa de esa naturaleza.

Vistos los retos que el gobierno federal tiene para poder hacer realidad el derecho a la vivienda en México (la demanda), es justo reconocer que también ha tenido logros importantes en términos cuantitativos (desde la oferta), aunque, como ya se mencionó, han sido con base en la transformación de una perspectiva eminentemente social y solidaria a otra que se subordina al criterio de rentabilidad.

Una reflexión final en torno al claro vínculo que el desarrollo de la vivienda tiene con la incorporación de suelo apto para el desarrollo urbano es que, ante la conformación de un notorio desfase entre el alto número de viviendas que se requieren cada año por la alta tasa de formación de hogares, aun cuando el crecimiento demográfico es bajo, junto con una tasa de expansión urbana mayor a lo deseable, es muy urgente abordar el tema de la gestión del desarrollo territorial de las ciudades por los diferentes niveles de gobierno. En este momento se tiene ya un rezago serio y preocupante.

3. Avances en la atención del Estado al problema de la vivienda: Del enfoque sobre las necesidades al enfoque sobre la demanda

a) Antecedentes

El tema de la vivienda ha estado presente en la Constitución Federal desde su promulgación en 1917; en ese año en el artículo 123. A partir de entonces se fueron reformando distintos artículos para ampliar la cobertura de la atención al tema de vivienda. El periodo 1940-1970 fue particularmente importante, ya que las acciones modernizadoras del Estado mexicano llevaron a la creación de organismos, políticas y programas en ese campo, financiadas con fondos públicos y aportaciones de los trabajadores. Uno de estos organismos fue el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), creado en 1963, para promover la construcción y mejora de vivienda de interés social y otorgar créditos a través de la banca privada (véase Tabla 3).

En los años setenta se crearon el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (Fovissste) y el Fondo de la Vivienda Militar del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (Fovimi), como una forma de reconocer a los trabajadores el derecho a la vivienda establecido en el artículo 123. El Fondo Nacional para las Habitaciones Populares (Fonhapo), mientras tanto, fue creado en 1981 para atender a la población de “bajos ingresos”.

Tabla 3. México: Enfoque de las acciones de vivienda de los organismos nacionales de vivienda

Periodo	Organismos de vivienda	Tipo de acciones de vivienda	Enfoque
1917	Se establece en el artículo 123	La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, establece el derecho a la vivienda de los mexicanos.	
1940-1970	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) (se crea en 1963).	Se ocupa de la construcción y mejora de vivienda de interés social. Otorga créditos por medio de la banca privada.	El Estado realiza acciones modernizadoras. Se crean organismos, políticas y programas financiados con fondos públicos y aportaciones de los trabajadores.
Años setenta	INFONAVIT (1972) (Instituto Nacional de Vivienda para los Trabajadores). FOVISSSTE (Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado) (1972) FOVIMI (Fondo de Vivienda Militar) (1972)	Se denominan en conjunto, junto con el Fonhapo y el FOVI, Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS).	El Estado interviene directamente en la construcción de vivienda, la aplicación de subsidios indirectos y tasas de interés más bajas que las del mercado.
1981	FONHAPO (Fondo Nacional de Habitaciones Populares)	Se crea para atender a la población de bajos ingresos	
1983		Se reforma el artículo 4º Constitucional.	Se <u>establece el derecho</u> de la familia a una vivienda digna y decorosa.
1984	SEDUE (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología).	Se crea como institución responsable de la política Nacional de vivienda. Se rige por el Programa Nacional de Vivienda 1984-1988	Aún se considera al Estado como rector del sector vivienda con una participación directa en su desarrollo. La vivienda se considera “un factor de satisfacción social”. El desarrollo de la vivienda se asocia al desarrollo urbano.
Síntesis años ochenta	ONAVIS (Organismos Nacionales de Vivienda).	Aumentó el gasto en vivienda por aportaciones del sector privado, ONAVIS y del sector financiero, gracias a la existencia del “encaje legal de la banca”	La inversión en vivienda, en un contexto de crisis económica, se constituyó como la política social del Estado. Durante los años setenta y ochenta existió un enfoque social. El Estado, a través del Infonavit, controló la producción de vivienda y su financiamiento.

Continúa

Periodo	Organismos de vivienda	Tipo de acciones de vivienda	Enfoque
1992	INFONAVIT	Se reforma su operación. Deja de ser un fondo “solidario”. La producción y financiamiento de la vivienda es ahora tarea de los intermediarios financieros como SOFOLES y bancos. En general, los ONAVIS se encargan ahora de otorgar créditos hipotecarios.	Se privilegia un proceso de desregulación del desarrollo y financiamiento de la vivienda. Aumenta de manera notoria la participación del sector privado.
1997	ONAVIS y desarrolladores privados	Se reformó el esquema de seguridad social en el país. El sistema de pensiones deja de ser por reparto colectivo y cambia a otro de capitalización individual. Se modificó el mercado primario de hipotecas estableciéndose las bases para el futuro desarrollo del mercado secundario.	Los ONAVIS se transforman en instituciones financieras. La vivienda se considera “patrimonio y factor de capitalización familiar”
Síntesis años noventa e inicios de los años dos mil	ONAVIS y desarrolladores privados	A partir de PFDV 93 (Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda 1993) y los posteriores programas nacionales de vivienda (PNV) 1995-2000, 2001-2006 y 2007-2012, el Estado funge como “facilitador” para que los sectores social y privado se encarguen del desarrollo de la vivienda.	El Estado cambia de ente desarrollador y regulador de la vivienda a facilitador. La vivienda deja de considerarse “factor de satisfacción social” para concebirse como “bien familiar” y “factor de capitalización”.
2001	CONAFOVI (Consejo Nacional de Fomento de la Vivienda), órgano desconcentrado de la SEDESOL	Se trabaja en la diversificación de las fuentes de financiamiento para la vivienda: banca comercial, Sofoles, Afores e instrumentos bursátiles.	Se privilegian los aspectos económicos
2006	CONAVI (Comisión Nacional de Vivienda)	Se crea para encargarse de las políticas del Gobierno Federal en materia de vivienda. Se promulga la actual Ley de Vivienda, con lo cual la legislación se ajusta a las modificaciones que la política y los organismos nacionales de vivienda ya habían tenido en los años noventa.	Se consolida el impulso a la desregulación en el desarrollo de las acciones habitacionales y se impulsa el fomento a la vivienda mediante un enfoque individualizado.

Fuente: Realizado con base en Puebla (2006) y en Schteingart y Patiño (2006).

⁸ Una SOFOL, o Sociedad Financiera de Objeto Limitado, es una empresa privada, no bancaria, dedicada exclusivamente a otorgar y administrar créditos hipotecarios.

En 1983 se reformó el artículo 4^{to} de la Constitución para establecer “el derecho de la familia a una vivienda digna y decorosa”. Al siguiente año se publicó el primer Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 (PRONADUVI) y se designó a la recién creada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) como la institución responsable de la Política Nacional de Vivienda. Hasta antes de esta fecha el marco legislativo que se refería al desarrollo urbano concedía un lugar marginal a la vivienda.

En los años ochenta, de hecho, y a contracorriente de la crisis económica que provocó la reducción del gasto social en salud y educación, el gasto en vivienda tuvo un aumento sin precedente gracias a las aportaciones del sector privado a los fondos de vivienda y del sector financiero con el “encaje legal de la banca”, que financió la actividad del FOVI hasta 1989 (Schteingart y Patiño, 2006: 154). La política de vivienda se constituyó así en la “política social por excelencia” del gobierno de De la Madrid (*Ibid.*). Durante esa década, el Estado mexicano desarrolló una política de intervención directa en la construcción de vivienda y aplicación de subsidios indirectos, con tasas de interés menores a las del mercado, por lo que prevaleció un enfoque social.

En los últimos 40 años la actuación del Estado en el desarrollo de vivienda tiene dos etapas muy claras. La primera inicia con la fundación del INFONAVIT en 1972 y llega hasta 1991. Este periodo se caracterizó por el control del INFONAVIT y del

Estado sobre la producción de los desarrollos habitacionales y su financiamiento.

La segunda etapa abarca de 1992 a la fecha, cuando el INFONAVIT es sometido a una reforma que desregula la producción y el financiamiento a las viviendas, para que ahora se encarguen los intermediarios financieros como las SOFOLES⁸ y la banca. El aspecto financiero del INFONAVIT fue determinante en la realización de esta reforma, ya que el carácter “solidario” del fondo actuó en contra de la revolvencia de sus recursos (Puebla, 2006: 194). A raíz de ello, durante los años noventa, las acciones de los organismos de vivienda del Estado se han centrado en el otorgamiento de créditos hipotecarios (*Ibid.*, p. 211), por lo que constituye el principal periodo de transformaciones de la política de vivienda, encaminadas a la desregulación y a un mayor grado de participación del sector privado (Tabla 3).

El primer documento de alcance nacional en donde se plantearon algunos de los cambios en la política habitacional con efectos hasta el presente fue en el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda de 1993 (PFDV-93). Este programa representa un antes y un después en el papel del Estado en materia de vivienda, cuyos planteamientos fueron profundizados en los dos programas sectoriales siguientes (Schteingart y Patiño, 2006: 158). Así, mientras en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 (PRONADUVI) se establecía que el Estado debía ser rector del sector vivienda, y mantener una actitud intervencionista en lo

referente a financiamiento, oferta de suelo, producción y distribución de la vivienda, en el PFDV-93 y los siguientes programas sectoriales (Programa Nacional de Vivienda 1995-2000 –PNV 95–, el Programa Nacional de Vivienda 2001-2006 –PNV 2001– y el Programa Nacional de Vivienda 2007-2012 –PNV 2007–) la visión de gobierno que se presenta es la de un facilitador de los procesos para que los sectores social y privado realicen las acciones de vivienda requeridas.⁹

Otros cambios importantes se dieron en la concepción de la vivienda, que, de ser definida como un “factor de satisfacción social” (colectivo referente a toda la sociedad) Schteingart y Patiño (2006, *op. cit.*) en el PRONADUVI, en los siguientes programas se resalta su dimensión económica al considerarla como factor de capitalización familiar, si bien al mismo tiempo se le define como “asiento de la familia” y núcleo básico del desarrollo social (PFDV-93) o “elemento que aloja a la familia” en el PNV-95, “factor de desarrollo social” en el PNV-2001 y “espacio en el que la familia encuentra estabilidad, seguridad, consolidación patrimonial (y) sentido de pertenencia” en el PNV-2007. Esto es, desde un concepto “abarcador de todo el colectivo social” se pasa a un “concepto individual” (como bien de la familia) que se extiende a la sociedad (*Ibid*, pág. 159). Asimismo, mientras en el PRONADUVI se consideraron en conjunto el sector vivienda y el de desarrollo urbano, y se tomaron en cuenta aspectos ambientales, esto se omitió en los siguientes tres programas, para retomarse

en el PNV-2007 que considera tanto al “desarrollo habitacional sustentable” como a la importancia de impulsar la disponibilidad de suelo apto, aunque sin profundizar en esto último, dado que actualmente los organismos desarrolladores de vivienda se aseguran por sí mismos del suelo necesario.

En lo que concierne al financiamiento de la vivienda, en una situación en la que los principales bancos se habían reprivatizado, y ya sin la existencia del encaje legal, que dejaron al gobierno sin recursos para financiar los programas de vivienda del FOVI, el PFDV-93 estableció como una de sus metas la conclusión de la transformación de los organismos nacionales de vivienda (FOVI, INFONAVIT y FOVISSSTE) en instituciones financieras.

La crisis económica de 1995 también coadyuvó a que el Programa Nacional de Vivienda 1995-2000 orientara sus programas a la promoción y financiamiento, y al estímulo a la participación social y privada para la construcción de la vivienda y su financiamiento. Estas líneas generales se establecieron entonces y en el siguiente sexenio se les dio continuidad y se profundizó en ellas.

Hasta antes del año 2000 eran cuatro los organismos de vivienda de alcance nacional: INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO y FOVI (que otorgaron el 44,7% del total de créditos en el país). Si a éstos se suman los créditos de los institutos estatales de vivienda, de los organismos públicos de vivienda dependientes de un sector o empresa paraestatal, más los organismos estatales y programas temporales, la co-

⁹ El PFDV-93 fue un programa que se ajustó a los requerimientos del Banco Mundial, principal organismo internacional que financia los programas de vivienda en Latinoamérica, cuyo objetivo principal quedó plasmado en su nombre: reducir el papel regulador del Estado en el desarrollo de la vivienda (Boils, 2002: 4).

bertura total de los organismos públicos era del 98,5%. En lo relativo al monto del financiamiento, mientras tanto, los cuatro organismos públicos ejercieron el 86,3% del total de recursos del sector, la banca comercial únicamente el 5,9%, y otros organismos el 7,8% (Serna, s/f).

A partir de que se reformara en julio de 1997 el esquema de seguridad social en el país con la modificación del sistema de pensiones de reparto colectivo por uno de capitalización individual, se indujeron modificaciones al mercado primario de hipotecas y se establecieron las bases para el futuro desarrollo del mercado secundario. En función de ello, dichos organismos comenzaron una reestructuración orgánica, operativa, y en su normatividad, así como su modernización tecnológica y administrativa (*Ibid.*).

En cuanto a los programas orientados a la población de menores ingresos, INFONAVIT, FOVI y SEDESOL avanzaron con un Programa de Vivienda Progresiva el primero, el Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda (PROSAVI), el segundo, y el Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VIVAH), el tercero.

b) Situación del sector vivienda en el año 2000

De acuerdo con el diagnóstico del Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 (SEDESOL, 2001) y datos de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI, (2006),

la situación del sector habitacional en el año 2000 era la siguiente:

Los desarrolladores de vivienda estaban descapitalizados, con poca actividad y amenazados por la disminuida capacidad adquisitiva de la población; había escasa coordinación de la política nacional de vivienda, lo que impedía orientar las actividades de los organismos nacionales, estatales y municipales de vivienda, así como de los desarrolladores e intermediarios privados; la banca comercial prácticamente dejó de otorgar créditos hipotecarios; no existían foros para generar propuestas y proponer soluciones al problema de la vivienda; los criterios de asignación de créditos de los organismos nacionales de vivienda eran poco transparentes y no atendían a su población objetivo. Asimismo, los tipos de crédito y las condiciones de asignación eran muy heterogéneos para población con similares niveles de ingreso; existía rigidez en los esquemas de precio de las viviendas y en su disponibilidad; los programas de subsidio a la vivienda eran dispersos y con distorsiones para poder cubrir a la población más necesitada y había excesiva tramitación en los tres niveles de gobierno para obtener los permisos, licencias y autorizaciones necesarios para la construcción habitacional.

En torno al suelo se reconocieron las siguientes debilidades (SEDESOL, 2001, *op. cit.*, p. 6-7):

Su oferta ha sido insuficiente e inadecuada para satisfacer la gran demanda existente; un alto porcentaje de las operaciones del mercado inmobiliario en el país se reali-

zan al margen de las disposiciones jurídicas aplicables, en detrimento de la población de más bajos recursos primordialmente; existe un ciclo de invasión-regularización que ha superado las posibilidades de planificación y la creación de reservas territoriales; hay una falta de identificación y aseguramiento de suelo suficiente y accesible para uso habitacional en el ámbito local, así como escasa certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra y lentitud en los procesos de desincorporación de terrenos del patrimonio federal y del régimen de propiedad ejidal.

En general, se reconoce que la disponibilidad de terrenos ha influido en la oferta de vivienda, constituyéndose más en un obstáculo que en un elemento facilitador del desarrollo habitacional.

c) Cambios en el sexenio 2000-2006

Los cambios para modificar las situaciones anteriores se encaminaron en lo general a “sentar las bases necesarias para orientar los esfuerzos de diversos sectores de la sociedad para abatir los rezagos existentes y atender las nuevas necesidades habitacionales del país, con una visión al año 2025” (SEDESOL, 2001). Algunas de las principales acciones que se plantearon en el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, se propusieron consolidar el papel promotor del Estado y fortalecer la coordinación sectorial con estados y municipios, impulsar esquemas financieros sanos con amplia participación de los intermediarios financieros, fortalecer las políticas de subsidios y de mejoramiento de vivienda para apuntalar el

mercado habitacional en todas las regiones del país y brindar las mismas oportunidades a la población demandante de la ciudad y el campo, promover adecuaciones a los ordenamientos correspondientes que permitan contar con un marco regulatorio en materia de vivienda para apoyar la desregulación y la producción de vivienda, articular la política habitacional con la ordenación del territorio mediante el desarrollo de reservas territoriales, acordes con la normatividad de desarrollo urbano para ampliar la disponibilidad de suelo con infraestructura y servicios aptos para vivienda y fomentar tecnologías y diseños de construcción para disminuir costos y para incorporar criterios de sustentabilidad regional.

Para poder lograr lo anterior, la política de vivienda se ubicó en dos ejes rectores: 1) de Desarrollo Social y Humano, cuyo objetivo rector fue mejorar el nivel de bienestar de los mexicanos y 2) Crecimiento con Calidad, donde la atención a la vivienda se ve como una contribución a objetivos de solidez macroeconómica y competitividad,

Puede decirse que se instrumentaron acciones encaminadas a contrarrestar cada una de las debilidades identificadas en el diagnóstico del PSV-2001. Las actividades por realizar se plantearon en 14 programas de trabajo, organizadas en cuatro vertientes que fueron 1) consolidación del crecimiento del sector vivienda, 2) incremento en el financiamiento de la oferta y la demanda de vivienda, 3) aumento en la productividad del sector vivienda y 4) incremento en la oferta de suelo con infraestructura y servicios para vivienda.

¹⁰ Si se considera el periodo 2000-2009 la inversión pública ejercida en vivienda aumentó de 177 mil millones de pesos en el primer año, a 477 mil millones en el último, o del 0,8 al 1,2% del PIB nacional. El número total de créditos en esos diez años alcanzó la cifra de 4,9 millones, cerca de 900 mil por año; en los años noventa el total fue de 4,9 millones (BBVA, 2010).

¹¹ Esto implicó la desaparición del Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI).

Uno de los aspectos clave en el que se avanzó fue la creación de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y del Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI). La CONAFOVI se constituyó en la entidad gubernamental responsable del sector de la vivienda a nivel federal, con la misión de *coordinar las actividades de todos los agentes, instituciones y entidades participantes*. Se encargó también de operar el CONAVI, concebido como un foro para el intercambio de opiniones, así como un órgano de consulta y asesoría del Ejecutivo Federal. En el área financiera, mientras tanto, se creó la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), para coordinar a los actores financieros implicados en la construcción y promoción de la vivienda.

Todo el conjunto de acciones convergieron en el logro de un objetivo estratégico primordial que integró al resto, consistente en el financiamiento y la construcción de 750 mil viviendas anuales para el año 2006 y un promedio de 650 mil anual en todo el sexenio.

d) Principales logros

Durante el sexenio 2000-2006 se otorgaron poco más de cuatro millones 144 mil créditos y subsidios, el 68% de los cuales fue para construcción de vivienda. Estas cifras duplicaron las acciones durante los sexenios 1988-1994 y 1994-2000. El monto de la inversión entre 2001 y 2006 fue de 732 mil 789 millones de pesos, el triple que en

el gobierno anterior.¹⁰ Es por ello que el sexenio del Presidente Fox fue conocido como el sexenio de la vivienda. Fueron determinantes para ello la creación de la CONAFOVI y las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL) primero, y las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES), después, que son instituciones financieras no bancarias dedicadas a otorgar financiamiento, que tuvieron un auge entre 1999 y 2004 cuando la banca se recuperaba de la crisis de 1995. También se concretó la reconversión de los organismos nacionales de vivienda como entidades financieras lo que les permitió hacerse de mayores recursos. La Sociedad Hipotecaria Federal se constituyó como un banco de desarrollo habitacional que permitió aumentar el financiamiento hipotecario y modernizar el sistema financiero.

El 27 de junio de 2006 se promulgó la actual Ley de Vivienda, que sustituye a la Ley Federal de Vivienda de 1984. Esta nueva ley se ajusta a los cambios que ya venían ocurriendo desde mediados de los años noventa, orientados hacia una mayor desregulación y fomento de la vivienda, con un enfoque individualizado. De esta manera, la vivienda es considerada un satisfactor básico de las personas, elemento para la ordenación territorial y factor de desarrollo.

Se crea asimismo a partir de esta ley la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)¹¹ como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para encargarse de las atribuciones y políticas del gobierno federal en la materia, apoyada en las demás

dependencias de la Administración Pública Federal.

Se define a la “vivienda digna y decorosa” como aquella que “cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos, construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos”.

La ley dedica el capítulo quinto al tema del suelo, lo cual resulta fundamental ya que se hace referencia a la creación de instrumentos y otorgamiento de apoyos a los gobiernos estatales y municipales para la generación de oferta de suelo con servicios, preferentemente en beneficio de la población en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad, y de los productores sociales de vivienda. Se considera también la constitución de reservas territoriales. En la práctica, no obstante, esto no ocurre.

En el caso de suelo social se continúa el interés en la promoción de proyectos inmobiliarios en los que se transfieran tierras de uso común o parceladas a sociedades mercantiles o civiles en las que participen ejidatarios o comuneros, dando prioridad de acceso a los productores sociales de vivienda.

El capítulo 8 está dedicado a la “calidad y sustentabilidad de la vivienda” y se orienta a procurar que las características de la vivienda en todos los desarrollos ha-

bitacionales cumplan con las condiciones de habitabilidad, higiene y seguridad, con énfasis en lo sustentable desde el punto de vista ambiental, energético y normativo. Respecto a la normatividad se promoverá la permanente actualización de las disposiciones legales y códigos. Asimismo, se fomentará la participación de los sectores público, social y privado en esquemas de financiamiento para el desarrollo y aplicación de ecotécnicas y de nuevas tecnologías en vivienda y saneamiento, que cumplan con parámetros de certificación y satisfagan los requerimientos de una vivienda digna y decorosa.

Otro punto destacable es que en la sección sobre “producción de vivienda social” se propone, con los organismos de vivienda y con las entidades federales, estatales y municipales, fomentar en los programas y proyectos de producción social de vivienda la inclusión de actividades productivas y el desarrollo de actividades generadoras de ingreso para el fortalecimiento económico de la población participante en ellos.

Por último, se crea el Sistema de Información, cuyo objetivo es integrar, generar y difundir la información que se requiera para la adecuada planeación, instrumentación y seguimiento de la Política Nacional de Vivienda y para el fortalecimiento de la oferta articulada de vivienda en el país. Tendrá capacidad, además, de sugerir al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) los indicadores que deberán considerarse en distintos instrumentos de recopilación de información, como los censos económicos, encuestas y conteos.

Para el sexenio actual (2006-2012) se han propuesto como meta seis millones de acciones para la construcción, adquisición o remodelación de vivienda, lo que permitiría atender una demanda aproximada de 3,9 millones de vivienda de nuevos hogares más la demanda acumulada de otros 2,1 millones de familias. Hasta el momento se avanza muy cerca de lo programado, pues se han concedido 900 mil créditos anualmente, si bien hubo una leve reducción en el acceso al financiamiento como resultado de la crisis de ese año y el anterior.

e) Inconvenientes de privilegiar la demanda sobre las necesidades

Ha habido cambios en la población atendida en los organismos nacionales de vivienda, desviándose de la población objetivo original. En el caso del INFONAVIT, por ejemplo, que originalmente se pensó como un fondo “solidario” para el financiamiento de los créditos habitacionales de la población de menores ingresos, con el tiempo ha dejado de serlo. Mientras funcionó como “fondo solidario”, los créditos se debían destinar a la población con ingresos entre uno y cuatro salarios mínimos, lo cual se cumplió en los hechos ya que la mayor parte se otorgó a derechohabientes con ingresos de 1,25 a 2 veces el salario mínimo (vsm). No obstante, con las reformas de 1992 los créditos se autorizaron también para los trabajadores con ingresos mayores a cuatro salarios mínimos. Como resultado, desde 1996 la mayor parte de los créditos los han recibido los trabajadores

con ingresos superiores a tres vsm. El informe del INFONAVIT de 2001 señalaba el otorgamiento del 21,8 por ciento de los créditos de ese año a trabajadores con salarios mayores a tres vsm, el 25,9 por ciento, a trabajadores con ingresos entre el 4,1 y el 6,0 vsm, y el 24,2 por ciento, a trabajadores con salarios todavía mayores. Todo esto en un universo de derechohabientes donde el 61 por ciento tiene ingresos inferiores a tres vsm (Puebla, 2006: 197).

A partir de 2002, además, se añade como criterio para el otorgamiento de crédito la estabilidad en el empleo, lo que en un contexto de gran inestabilidad laboral afectará a los trabajadores más jóvenes.

En suma, actualmente el INFONAVIT funge como un banco hipotecario que da créditos con un objetivo social, pero es también un administrador de fondos de retiro. Además, a diferencia del motivo de su creación, que fue que funcionara como un “fondo solidario” que, con la aportación de todos los derechohabientes, financiara créditos habitacionales para los trabajadores de menores ingresos (entre una y cuatro veces el salario mínimo), actualmente ya no lo es, ya que desde 1992 se permite el otorgamiento de crédito a derechohabientes con ingresos superiores a cuatro salarios mínimos, por lo que ya es un fondo “revolvente” (Puebla, 2006: 196).

En una aparente paradoja, llama la atención que, a pesar de que el llamado “tren de vivienda” ha implicado el otorgamiento de un número de créditos sin precedente, se continúan incorporando al crecimiento irregular aproximadamente 120 mil vivien-

das por año. El número de acciones habitacionales financiadas, además, no reducen el déficit habitacional en el país en las mismas dimensiones (*cf.* Villar, 2007: 529 y 555); a través del INFONAVIT que es el organismo con la mayor cobertura en materia de financiamiento de vivienda, sólo cubre la demanda de créditos del 35% de la población económicamente activa. El énfasis por atender la demanda de vivienda, más que las necesidades de vivienda, ha llevado en la práctica a impulsar un nuevo nicho de mercado constituido por la vivienda turística (o segunda casa) en ciudades y puertos, para el mercado interno y externo; en el segundo caso se impulsan proyectos para extranjero jubilados que constituyen un mercado en expansión en particular en el noroeste y sureste del país (CIDOC y SHF, 2007: 27-28).

Entre las observaciones y recomendaciones del Relator para el Derecho a una Vivienda Adecuada en su visita al país en 2002 y las observaciones de diversas organizaciones y movimientos sociales reunidos en 2007, sobresalen: en el artículo 4º de la Constitución Mexicana el derecho a la vivienda resulta excluyente al limitar ese derecho a las familias; en el caso de la producción social de vivienda (que se realiza bajo el control de los autoproductores, sin fines de lucro), aun cuando mereció un tratamiento amplio en la Ley de Vivienda de 2006, en los hechos su instrumentación es muy lenta; las referencias a la calidad que debería tener la vivienda, a los subsidios para suelo y a las sociedades cooperativas, son muy generales, y no se prevén sancio-

nes o responsabilidades al sector privado en los casos en que violan las leyes locales (HIC-AL, 2008).

En suma, en la atención al rezago habitacional se ha privilegiado el enfoque de rentabilidad, lo que no es malo de suyo, sobre el enfoque social. Hay que dar pasos en esa dirección en los próximos años, por lo tanto.

f) Factores que inhiben la oferta de vivienda económica¹²

Varios aspectos se esgrimen como causa de la imposibilidad de reducir los costos de producción de vivienda, lo que dificulta una mayor producción de vivienda económica, definida ésta como la que tenía un costo máximo de 180 mil pesos en 2007 (equivalentes a 18 mil dólares). Entre ellos destacan los precios y lejanía del suelo por fenómenos especulativos (dispersión suburbana); los costos de llevar infraestructura a sitios lejanos, lo que provoca especulación y se acompaña de escasez de agua y energía, además de un servicio deficiente de recolección de basura y deforestación; la inexistencia de reservas territoriales constituidas por las autoridades locales, en tanto que las reservas privadas se localizan en sitios lejanos; altos precios del suelo en general y del suelo intraurbano en particular; lentitud en la desincorporación de suelo social y especulación y fraccionamiento ilegal del mismo; la excesiva normatividad de los reglamentos locales; la discrecionalidad en el otorgamiento de licencias y permisos y tiempos excesivos de gestión y autoriza-

¹² Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (2007).

¹³ Estas seis empresas cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores, están dedicadas a la construcción y venta de vivienda social y media y tres de ellas también a vivienda residencial. En conjunto tienen una cobertura que abarca todo el territorio nacional.

ciones tanto municipales, como estatales y federales; dificultades en el acceso a los subsidios directos e insuficiencia de éstos, y baja capacidad de compra de la población de menores ingresos que constituye la demanda, sobre todo en el sureste del país.

El reto principal que se deriva de lo anterior es el de incorporar a los mecanismos de financiamiento para vivienda económica a la población de más bajos ingresos, lo cual sólo parece ser posible mediante una más activa participación estatal. Asimismo, se observa la necesidad de fortalecer los programas de vivienda usada y de alquiler, rural y urbana.

4. Los programas sectoriales e institucionales de vivienda y el acceso al suelo

En tanto que la vivienda es un bien prioritario para el bienestar de las familias, el suelo lo es para el desarrollo de la vivienda, al mismo tiempo que es el soporte de todas las actividades humanas. Su disponibilidad es crítica para un desarrollo legal, ordenado y sustentable en el largo plazo, así como para la capacidad de atracción que pueden tener las ciudades para la captación de inversiones y su desarrollo económico.

Las características del suelo que son su ubicación relativa dentro o alrededor de las áreas urbanas, la presencia o falta de equipamiento urbano y servicios, su tipo de tenencia, su irreproductibilidad y su carácter de recurso finito, lo convierten en un bien escaso y por lo tanto altamente especulativo. Posterior al PNV-84, sin embargo, como se verá, no existe una política

gubernamental que permita a las autoridades urbanas tener un control del mercado de suelo en general y del mercado de suelo para vivienda de bajo costo en particular. Al respecto es ilustrativo el hecho de que las grandes empresas inmobiliarias creen sus propias reservas de suelo, cuyo inventario en 2007 les permitirán desarrollar sus proyectos para 7,1 años en el caso de la empresa Geo, 6,5 años en el caso de Urbi, 5,9 años para Ara, 4,6 para Homex, 3,0 Sare y 4,8 para Hogar.¹³

La LFV-84 le asignaba al Estado la función de intervenir en la provisión de suelo y vivienda para atender preferentemente a la población de escasos recursos. Esta intervención estaba referida en particular al financiamiento y a la producción de vivienda, pero también en el mercado de suelo. Se buscaba generar una oferta pública de suelo para fraccionamientos populares y que los organismos federales de vivienda, los estados y los municipios pudieran disponer de este elemento. Mediante la intervención de la SEDUE se procuró atender la provisión de suelo, sobre todo para la población de menores recursos, a través de su asignación desde la propiedad federal y de la regulación de las reservas territoriales que le correspondía crear a los gobiernos estatales y municipales. Para la concreción del trabajo conjunto entre los tres niveles de gobierno se creó el Sistema Nacional de Vivienda, que estableció como mecanismos de colaboración los acuerdos y convenios entre la Sedue y los estados y municipios. Esto requirió de la elaboración de programas de vivienda por parte de los estados y municipios.

El PRONADUVI, con el propósito de favorecer el acceso al suelo de los grupos de menores ingresos, dio lugar al Sistema Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano (SNSVDU), que requirió la intervención directa del gobierno federal y de los estados y municipios para crear reservas territoriales dotadas de infraestructura. Se proponía evitar la especulación inmobiliaria y favorecer el acceso al suelo a la población de más bajos ingresos. Los mecanismos para la conformación de las reservas serían la expropiación, compra o mediante convenio y las gestiones las realizarían los gobiernos locales para que, una vez servidas con servicios e infraestructura, las transfirieran a los promotores inmobiliarios y recuperaran la inversión (*cfr.* Schteingart y Patiño 2006).

Con el PFDV-93, un año después de las reformas al artículo 27 constitucional que permitía la incorporación legal del ejido al desarrollo urbano, continuó la propuesta de constitución de reservas territoriales, pero esta vez mediante la asociación de los ejidatarios con el sector privado mediante la formación de fideicomisos o con los tres niveles de gobierno. Dichas reservas servirían preferentemente a los organismos de vivienda y los promotores vinculados a éstos y se habilitarían, por medio del Programa, cien ciudades de la SEDESOL. También se propuso la desincorporación de terrenos de propiedad federal (Schteingart y Patiño, 2006: 174).

En el PNDV-95 no hubo cambios respecto al programa previo, si bien no se mencionó lo relativo a la habilitación de las

reservas a crearse, aun y cuando sí se calculó la cantidad de suelo de propiedad social a desincorporar. En el caso del PNDV-2001, se añade el criterio ordenación del territorio equilibrado y sustentable a la propuesta de creación de reservas territoriales, así como lo relativo a la aportación de recursos fiscales federales, estatales, municipales y privados para llevar a cabo la construcción de vivienda (*Ibid.*). Por último, en el PNV-2007 como parte del objetivo 2 “impulsar un desarrollo habitacional sustentable”, la estrategia 2.2 busca “impulsar la disponibilidad de suelo apto para el desarrollo habitacional sustentable, mediante mecanismos financieros para la constitución de reservas territoriales”, sin que a la fecha haya avances evidentes.

En suma, después de los resultados sobresalientes del SNSVDU en los años 1980, no existe en la actualidad una política nacional en materia de suelo urbano. La conformación de reservas territoriales deja de ser tarea prioritaria de las instancias gubernamentales en los hechos, debido a la incorporación de los inversionistas privados en el sector inmobiliario.

Segunda Parte: Legislación para el desarrollo urbano

1) Ley General de Asentamientos Humanos

La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) se considera una “ley marco” que establece los aspectos esenciales que re-

gulan la materia de asentamientos urbanos en el país. Se emitió por primera vez el 26 de mayo de 1976, se modificó en los años 1981 y 1984, y se sustituyó por una nueva ley en 1993. El 29 de diciembre de 1981 se adicionó con un capítulo V para incluir disposiciones en materia de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, en tanto que el 7 de febrero de 1984 se modificó para adecuarla a las reformas del artículo 115 constitucional. A su vez, la ley de 1993 se modificó el 5 de agosto de 1994, creándose un sistema que destaca la idea del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tendientes a mejorar el nivel y la calidad de vida de la población urbana y rural, mediante la conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos. También establece, como causa de utilidad pública, la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población (artículo 3º, fracción XIII y 5º fracción VIII) (véase Vargas, s/f.).

En su primera versión, la LGAH constituyó un ordenamiento jurídico de vanguardia que estableció las normas básicas para planear los centros de población (art. 1º, fracción II) e introdujo el sistema de planeación urbana que configura en la actualidad el “sector urbano”, al considerar también las instituciones encargadas de su elaboración y aplicación. Este sistema de planeación lo integran el plan o programa sectorial de desarrollo urbano, los programas estatales de desarrollo urbano, los programas de ordenación de zonas conur-

badas, y los planes y programas municipales de desarrollo urbano. A partir de la entrada en vigor de la LGAH, los estados expidieron sus respectivas leyes, reglamentos, planes o programas y otras disposiciones jurídicas en materia de desarrollo urbano.

El sistema de planeación urbana es uno, entre otros con los que interactúa, y en los cuales intervienen los tres niveles de gobierno, cada uno con competencias y atribuciones específicas de acuerdo a la materia de que se trate.

La LGAH del 21 de julio de 1993, que es la vigente, busca perfeccionar la regulación urbanística al conceder “mayores competencias a los municipios, garantizar la participación ciudadana, mejorar las bases de concurrencia (...) y ampliar las opciones de inversión privada en el mercado inmobiliario y proyectos urbanísticos, entre otras” (Jiménez, 2006). A esto se suma el establecimiento de las normas básicas a aplicar, los principios de la zonificación y por lo tanto la regulación de la propiedad inmueble. Fue modificada por decreto presidencial el 5 de agosto de 1994, fecha en que se adicionó la fracción XIX del artículo 3º, una nueva fracción IX del artículo 33 que recorrió la fracción X y la reformó y se adicionó también la fracción XIII del artículo 51. Estas últimas modificaciones fueron menos importantes que las que implicó derogar la ley de 1976 y se refieren a la intención de “mejorar el nivel de vida de la población urbana y rural”, en particular mediante la inversión en infraestructura y equipamiento para las personas con discapacidad.

La LGAH-93, si bien es “la pieza central” del régimen de planeación urbana (*cfr.* Azuela, 1989), continúa siendo un cuerpo perfectible, como lo demuestran las modificaciones ya indicadas que ha sufrido, explicables por la complejidad de los procesos que regula. Hay principios de la ley totalmente aceptados y que ya son parte del lenguaje cotidiano en el sector urbano, en tanto otros están sujetos a crítica. Duhau y Cruz (2006) describen algunos aspectos en los que existe consenso, así como otros que son problemáticos.

Entre los aspectos en los que hay consenso se pueden mencionar: que *existe un lenguaje común* asumido como válido (centro de población, desarrollo urbano, zonificación, entre otros); *la regulación de los centros de población es definida como un asunto de interés público*, sustentada en instrumentos con fuerza legal, que son los planes y programas definidos por la ley; *especifica las dimensiones públicas del hecho urbano* y el conjunto de bienes públicos en juego; se imponen condiciones y modalidades al usufructo de la propiedad del suelo y de los inmuebles; con independencia del régimen de propiedad de que se trate, el aprovechamiento del suelo debe sujetarse a la legislación y planes aplicables en cada caso.¹⁴

En suma, se logró desarrollar la planeación urbana como una práctica y parte de una “cultura de la planeación” que obtuvo cierto reconocimiento público, al mismo tiempo que los gobiernos municipales fueron adquiriendo un papel cada vez más sobresaliente.

Entre los aspectos que se incumplen o que no están claramente definidos en la LGAH-93 ellos destacan: que ninguno de los tres niveles de gobierno cumple con el precepto de la planeación conjunta y coordinada de las conurbaciones cuando éstas se extienden sobre dos o más entidades federativas;¹⁵ el principio de participación social se construye a un carácter vinculante con la autoridad, por lo que es deseable que en las legislaturas locales se innove al respecto; no existe una definición a priori del “interés público” (*Ibid.* pp. 398-399).

En el marco del ejercicio de la planeación urbana propiamente dicha, estos mismos autores distinguen: una ausencia de instrumentos para regular el mercado de suelo y revertir la apropiación por sujetos particulares de los beneficios de la inversión pública, para, en su lugar, lograr objetivos de “interés público”; la necesidad de avanzar hacia formas de regulación del suelo más generales y flexibles; la ya conocida crítica a la desvinculación entre los planes de desarrollo urbano con programas de inversión pública y privada y el desarrollo de proyectos estructuradores del espacio urbano, es decir, la no correspondencia entre planeación física y planeación económica de las ciudades, además de que los planes han sido elaborados con metas muy generales producto de diagnósticos insuficientes y pronósticos poco precisos (Duhau, 1998; Garza, 1999).

La planeación urbana, en síntesis, se sustenta en un marco jurídico normativo de aceptación generalizada que permite la regulación del desarrollo urbano de las

¹⁴ Este último inciso es redundante, pero se consideró apropiado incluirlo en la ley para referirse a la propiedad ejidal y comunal del suelo, que tradicionalmente se ha sustraído de la aplicación de la legislación urbanística (Duhau y Cruz, 2006: 394-396).

¹⁵ En el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se han logrado avances importantes en materia de transporte metropolitano y más recientemente se avanza en el tema del agua, con la participación de los gobiernos del Estado de México y el Distrito Federal, con el apoyo del gobierno federal.

¹⁶ Con la modificación del 5 de agosto de 1994 a la LGAH-93 se crea un sistema que destaca la idea de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la del desarrollo urbano de los centros de población, con fines de mejorar el nivel y la calidad de vida de la población urbana y rural, mediante la conservación y el mejoramiento del ambiente y los asentamientos humanos. Se establece como causa de utilidad pública la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población (artículo 3º, fracción XIII y 5º fracción VIII). (Véase Vargas, s/f).

ciudades mexicanas con base en planes y programas, pero que, al mismo tiempo, es insuficiente para impulsar un proyecto de ciudad consensuado socialmente.

Ahora bien, desde una perspectiva más crítica, los resultados de la planeación urbana, en un balance general, son considerados preponderantemente negativos con base en que, con mucha frecuencia, “los intereses en juego son lo suficientemente poderosos para incumplir los planes, y más grave aún resulta que sea el propio poder público el que cometa las violaciones más flagrantes” (IISUNAM, 2002). De ahí que se crea necesario adaptar la LGAH a los desarrollos institucionales recientes, ya que los procesos urbanos se han vuelto más complejos de lo que eran en los años setenta del siglo XX. Entre los aspectos que se tendrían que considerar al modificar la LGAH sobresalen cinco que tienen que ver con 1) la heterogeneidad en la capacidad de gestión de los municipios del país, 2) la necesidad de compatibilizar la gestión urbana con la gestión ambiental del territorio, 3) el requerimiento de nuevas bases sociales para el fortalecimiento de la planeación, 4) la obsolescencia de algunos supuestos de la planeación y 5) la posibilidad de aprovechar la crisis del corporativismo agrario a raíz de la reforma constitucional al artículo 27 en 1992 para una mejor gestión del desarrollo urbano (*Ibid.*). Estos aspectos, desde luego, no excluyen los ya señalados líneas arriba y más bien resultarían complementarios.

De particular relevancia resulta la necesidad de compatibilizar la gestión urbana, regulada por la LGAH,¹⁶ con la gestión

ambiental regulada por la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente (LGEEPA) surgida en 1988, cuyos distintos alcances han implicado superposiciones, pero principalmente inconsistencias e incluso trayectorias opuestas, en la regulación del territorio. La principal inconsistencia es en el tratamiento que por separado se hace de, por una parte, la materia de asentamientos humanos y, por otra, de la evaluación del impacto ambiental y el ordenamiento ecológico, como si hubiera dos distintos tipos de territorio y no uno sólo (*cfr.* IISUNAM, 2002). Otra contradicción es que, mientras para el ordenamiento ecológico del territorio la autoridad se deposita en el gobierno municipal, que tiene la facultad de regular los usos del suelo en toda la parte rural del territorio y por lo tanto existe un enfoque descentralizador, en el caso de la evaluación del impacto ambiental existe un enfoque centralista dado que es el Gobierno Federal el encargado (*Ibid.*).

Otro aspecto sobresaliente es la definición original de “conurbaciones” en la LGAH, que fue un acierto en su momento, pero que en la actualidad se queda corta ante los procesos de metropolización vigentes, por lo que requiere ser considerada su incorporación en la ley, así como los instrumentos que permitan la colaboración efectiva de los distintos niveles de gobierno en su administración. En esta misma línea es necesario considerar el carácter regional de la urbanización en algunas zonas del país.

Por último, también es relevante considerar que, cuando la LGAH surgió en los años setenta, la atribución para definir

el “interés público” a través de los planes se le confirió en exclusiva al Estado, para que la sociedad y los diferentes niveles de gobierno simplemente lo acataran, sin que se crearan instrumentos jurídicos para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. Este modelo *estatista* de planeación aplicó incluso con la LGAH-93 (*Ibid.*). En la actualidad este esquema ha dejado funcionar, ya que los actores involucrados han aumentado y su posición ante la planeación urbana es más crítica; de ahí que existan algunas iniciativas para modificar la LGAH.

2) Ley Agraria de 1992

La Ley Agraria (LA) de 1992 reglamenta la reforma de ese año al artículo 27 constitucional. Esta reforma, que tuvo como fin lograr la modernización del campo mexicano, entre otros aspectos mediante la disposición que permite a los “campesinos” cambiar el *status* de la tierra de propiedad colectiva a propiedad individual, también le otorgó a éstos una condición de sujeto activo en relación a la urbanización, que antes no tenían. De esta forma, la Ley Agraria es uno de los instrumentos jurídicos más relevantes en el área del derecho urbano, al lograr que, por primera vez en la historia de la urbanización del país, el suelo de propiedad social, que en gran medida rodea a las ciudades mexicanas, estuviera sujeto a las disposiciones de la legislación urbana. Su publicación requirió la modificación al año siguiente de la Ley General de Asentamientos Humanos.

El artículo 87 de la Ley Agraria señala que “cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras”. Y que “la incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos”.

La LGAH-93, por su parte, en su artículo 38, declara que el “aprovechamiento de áreas y predios ejidales y comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras de asentamientos urbanos en ejidos y comunidades, se sujetará a los dispuesto en esta ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios”.

A partir de estos pronunciamientos se creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), cuya finalidad es dar certeza jurídica en la tenencia de la tierra a los ejidatarios del país, mediante la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos sobre tierras de uso común, o ambos, según sea el caso, así como títulos de solares urbanos, a favor de todos y cada uno de los individuos que integran los ejidos del país que así lo soliciten (Procuraduría Agraria, s/f).

De esta manera, el PROCEDE no representa la privatización de las tierras ejida-

¹⁷ La adopción de dominio pleno es un mecanismo mediante el cual las tierras parceladas del ejido se privatizan. Es una decisión que toman los ejidatarios individualmente una vez que cuentan con sus certificados parcelarios como resultado de la conclusión del PROCEDE.

¹⁸ En Olivera (2001) se realiza un análisis completo de los mecanismos para la incorporación de suelo social al desarrollo urbano.

les ya que sólo persigue su regularización mediante la expedición y entrega de los certificados y títulos correspondientes (la privatización en todo caso, es posterior).

Se requirieron cambios institucionales en el sector agrario. La Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) mantuvo sus funciones de capacitación, organización, promoción del desarrollo agrario y el ordenamiento y regularización de la propiedad rural; pero se desconcentró la dirección del registro agrario nacional y se creó el Registro Agrario Nacional (RAN), para hacer más eficiente el registro de las modificaciones a la propiedad de la tierra y los derechos sobre la misma. También se crearon los Tribunales Agrarios (TA) y la Procuraduría Agraria (PA) como órganos especializados para la administración y la procuración de justicia agraria.

Otro aspecto relevante de la LA-92 es que se reconoce a los “avecindados” como sujetos con derechos dentro de la comunidad (artículos 13 y 15). En este caso, la Asamblea Ejidal, como órgano de toma de decisiones de los ejidos, les puede asignar derechos sobre tierras ejidales disponibles. Los ejidatarios o comuneros en particular, mientras tanto, pueden ceder a los avعينdados sus derechos sobre las tierras de uso común; así, los avعينdados pueden tener derechos parcelarios, títulos de solares urbanos y participar en las empresas en que participe el núcleo agrario. Por otra parte, se crea también la “Junta de Pobladores” como órgano de participación de la comunidad integrada por los ejidatarios y avعينdados, para hacer propuestas sobre aspectos

relacionadas con el poblado, sus servicios públicos y los problemas de la vivienda ante las autoridades municipales, e informar a las autoridades ejidales las necesidades existentes sobre solares urbanos o pendientes de regularización (artículos 41 y 42).

La LA-92, en su capítulo urbano, se propone encauzar la incorporación del suelo social al desarrollo urbano de conformidad con los planes y programas de desarrollo urbano. Para ello se establecieron dos vías: 1) la regularización de la tenencia de los terrenos ejidales y comunales y la adopción del “dominio pleno” de las parcelas¹⁷ y 2) el cambio de uso del suelo y la incorporación de tierras al desarrollo urbano mediante la formación de “inmobiliarias ejidales”.¹⁸ Varios estudios, sin embargo, indican que los ejidos del país no han modificado el *status* jurídico de sus áreas parceladas de propiedad social a propiedad privada, o que las que ya han obtenido el dominio pleno no se han interesado en la incorporación legal de sus terrenos al desarrollo urbano (Duhau y Cruz, 2006; Maya, 2005; Olivera, 2001). En el caso de las tierras de “uso común”, para las cuales existe la posibilidad de urbanizarse mediante su incorporación a una inmobiliaria ejidal, los resultados han sido menos alentadores.

De esta manera, la LA-92 tiene aspectos de poco impacto o problemáticos como los escasos resultados de las “juntas de pobladores” como órgano de participación de la comunidad de ejidatarios y avعينdados, que los mecanismos que prevé para incorporar suelo social ya privatizado al desarrollo urbano no han sido

del todo eficaces, por lo que han surgido formas irregulares para su urbanización, de las cuales participan incluso los gobiernos municipales y los desarrolladores inmobiliarios, y sigue habiendo en un amplio sector de autoridades municipales la creencia de que no se puede regular el uso y destino de las tierras ejidales y comunales desde el derecho urbano. Llama la atención que las autoridades municipales no aprovechen el “derecho de preferencia”, el cual implica que los gobiernos municipales y estatales son los que tienen el derecho a adquirir las tierras en primera instancia, si éstas se localizan en áreas reservadas para el crecimiento urbano. Su utilización representaría un instrumento poderoso para la generación de reservas territoriales, pero todo indica que no hay interés en ello y sí en dar facilidades a los desarrolladores inmobiliarios para que ellos creen por sí mismos sus reservas de suelo, en ocasiones mediante mecanismos poco claros.

En suma, la Ley Agraria fortalece la capacidad de decisión de los ejidos y comunidades para que incorporen sus terrenos al desarrollo urbano regular, y reconoce atribuciones a los gobiernos municipales para una mejor planeación urbana. Aunque estos últimos se encuentran extraviados entre la fuerza remanente del sector agrario que tiene sus propias reglas, la presión económica de los desarrolladores inmobiliarios para verse favorecidos en la gestión de los programas de desarrollo urbano y realizar así grandes inversiones, así como en sus propias limitaciones técnicas.

3) Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Se publicó el 28 de febrero de 1988 en el DOF y fue modificada el 13 de diciembre de 1996. Entre sus objetivos se encuentra regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias del deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

Esta ley incorporó definiciones de conceptos que hoy se consideran fundamentales, como los de sustentabilidad y biodiversidad, así como instrumentos económicos de gestión ambiental y figuras jurídicas de cumplimiento voluntario de la ley, como las auditorías ambientales. La reforma constitucional del 28 de junio de 1999 a los artículos 4º y 25 constitucionales señala, en el primero, el derecho de toda persona a “un medio adecuado para su desarrollo y bienestar”; en el segundo, se incorpora el concepto de “desarrollo sustentable” en México.

Esta ley establece dos tipos de planes para las dos dimensiones del territorio que reconoce: la *planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos*, para los asentamientos humanos, que incluye tanto áreas rurales como urbanas por lo que se refiere a regiones enteras, y la *planeación del desarrollo urbano de los centros de población*, para los centros de población, que corresponde a las localidades urbanas de todo tamaño.

Este tipo de planes se superpone con el sistema de planes generado por la LGAH ya que los programas nacional, estatales y municipales de desarrollo urbano estarían contenidos en los planes de ordenamiento territorial de la LGEEPA, mientras que los programas de ordenación de zonas conurbadas y los programas de desarrollo urbano de los centros de población de la LGAH estarían incluidos en la planeación del desarrollo urbano (*cfr.* IISUNAM, 2002).

En síntesis, la disociación entre la LGAH y la LGEEPA hacen inviable literalmente el sistema de planes de la LGAH, al introducir referentes territoriales no existentes cuando se desarrolló esta última. Estos nuevos referentes territoriales son el ordenamiento ecológico y las regiones urbanas, a los cuales se suma la existencia de las áreas metropolitanas, que rebasan el concepto de conurbación originalmente considerado (Jiménez, 2006: 43). En otros términos, el gobierno federal y los gobiernos estatales incluyen en una misma normatividad varias cuestiones territoriales, con lo cual regulan al mismo tiempo aspectos locales estrictamente urbanos que corresponden al urbanismo, junto con aspectos supralocales que corresponden a la ordenación del territorio. Este segundo término, además, proviene de la economía, por lo que, a diferencia del concepto “urbanismo”, no deriva del ámbito jurídico.

El sistema jurídico urbanístico no ha bastado para resolver los problemas de suelo, vivienda y demás que experimentan las ciudades mexicanas. En opinión de Jiménez (2006, *op. cit.*), las razones son que

carece de la racionalidad y previsibilidad de un modelo territorial coherente (nacional, estatal, regional y municipal); que no existe un control de la administración urbanística, que en muchas ocasiones está sometida a intereses de pequeños grupos políticos; que hay un abuso del derecho y fraude de la ley; que se carece de instrumentos eficaces de planeamiento y disciplina urbanística, con lo cual se aparta de los principios constitucionales de democracia, sistema federal, función social de la propiedad, calidad de vida de la población rural y urbana, legalidad de la administración, entre otros.

Este autor propone *que el sistema de ordenación territorial en México deje de operar con base en el concepto de asentamientos humanos*, ya que no está claramente determinado y propicia una excesiva intervención federal sobre los ámbitos de actuación (normativos y ejecutivos) de las entidades federativas y de estos dos niveles de gobierno sobre los municipios. Esto sucede, por ejemplo, en el caso de la materia de medio ambiente.

Comentarios finales

Desde que surgió la planeación urbana en los años setenta, las dimensiones y características del proceso de urbanización han tenido cambios a mayor velocidad que los que ha tenido el marco jurídico e institucional, lo que hace parecer que algunos aspectos de las leyes y normas sean contradictorios o incluso obsoletos en casos extremos, de manera que no constituyen

el cauce que requieren los ciudadanos para satisfacer sus necesidades o resolver sus problemas. Esto, sumado a las omisiones que las leyes o reglamentos pudieran haber tenido de origen, o en las que pudieran haber incurrido los actores sociales encargados de aplicarlas en la práctica cotidiana.

A pesar de lo anterior se cuenta en la actualidad con un cuerpo de leyes en el área del desarrollo urbano y la vivienda que puede considerarse suficiente en lo general, aunque en el caso del desarrollo urbano no está actualizado y se superpone en algunos temas que son cruciales y resulta excluyente en otros de igual importancia.

El aspecto primordial del actual marco legal e institucional para el desarrollo de la vivienda, sin embargo y según se vio a lo largo del texto, lo constituye su paulatina adecuación a las necesidades de acumulación de un sector de la construcción en auge anclado en un sector financiero fuerte, que se ha traducido un tren de vivienda en crecimiento constante en lo que va del siglo XXI. Esta reorientación de las acciones de vivienda hacia la demanda solvente en lugar de las necesidades sociales, ha tenido por resultado la exclusión de aproximadamente el 60% de la población ocupada cuyos ingresos son insuficientes para acceder a un crédito hipotecario. Ese amplio sector desatendido sigue alimentando el desarrollo de viviendas en asentamientos irregulares, caracterizados por la precariedad de la vivienda y del equipamiento urbano, junto con una estructura urbana disfuncional.

En el caso del suelo, los tres niveles de gobierno han renunciado a las atribuciones

con las que todavía cuentan y han dejado que los desarrolladores inmobiliarios resuelvan por sí mismos sus necesidades de suelo urbanizable, con efectos indeseables en la ubicación de los desarrollos habitacionales.

Llama la atención que los gobiernos municipales no utilizan los recursos jurídicos de que disponen para crear sus bolsas de suelo urbano, como son el *derecho de preferencia* que les concede la Ley Agraria, para adquirir suelo social, y de esa manera anticiparse a la expansión urbana irregular y planificar el crecimiento de la ciudad con una proporción de usos de suelo y densidades de población equilibrados. La excusa recurrente de que carecen de recursos económicos no es convincente, ya que existe la opción de desarrollar asociaciones público privadas que financien la adquisición de suelo.

En síntesis, la lógica de mercado que subyace a las políticas de suelo urbano y vivienda no ha sido lo efectiva que se esperaba desde el punto de vista de la satisfacción de dos necesidades sociales ingentes; de manera que las reformas a que se sometieron las leyes y las instituciones que rigen ambos sectores desde los años noventa del siglo pasado no han tenido el éxito esperado. Ni la política de vivienda ha resuelto el déficit de vivienda para la población de menores ingresos, ni la política de suelo urbano ha erradicado el crecimiento urbano ilegal. Se mantiene y acentúa una dicotomización entre dos grandes mercados de suelo y vivienda: un mercado regular en aumento y un mercado irregular en des-

censo pero aún de grandes dimensiones. Desde el punto de vista financiero y de crecimiento de la industria de la construcción, sin embargo, el tren de vivienda generado desde los años noventa y sobre todo en los años dos mil, no tiene comparación con los años previos; el financiamiento mediante el otorgamiento de créditos para la adquisición de vivienda ha sido un factor notable en esos resultados.

En consecuencia, es urgente innovar en otro tipo de instrumentos económica y socialmente viables para atender las necesidades de vivienda y suelo urbano de la población con menor capacidad adquisitiva. Es indispensable recurrir al análisis de casos exitosos en otras partes del mundo, de los cuales se podría intentar replicar los aspectos que se adecuen a la realidad mexicana; aunque también se debe explorar el potencial del marco legal vigente que ofrece posibilidades no utilizadas. Para ello se requiere también dar mayor cabida a la función social de la vivienda, que no tiene por qué estar en contra de la rentabilidad.

Bibliografía

- Azueta, Antonio (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, México.
- BBVA (2010). *México. Situación Inmobiliaria*, BBVA Research, julio.
- Boils, Guillermo (2002). “El Banco México, Mundial y la política de vivienda en México”. Documento disponible en

- internet en la página <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/agboi.html>
- CIDOC y SHF (2007). *Estado actual de la vivienda en México*, México.
- CONAFOVI (2003). *Necesidades de Vivienda*, México.
- CONAFOVI (2002). *Rezago habitacional*, México.
- CONAVI (2008). *Programa Nacional de Vivienda 2007-2012. Hacia un desarrollo habitacional sustentable* (versión ejecutiva), Estados Unidos Mexicanos.
- Coulomb, René y Schteingart, Martha (Coords.) (2006). *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, UAM-Azcapotzalco, M.A. Porrúa y Cámara de Diputados, México.
- Duhau, Emilio y Cruz, M. Soledad (2006). “El suelo, la vivienda, los instrumentos de ordenación territorial y los programas urbanos”, en Coulomb, René y Schteingart, Martha (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, UAM-Azcapotzalco, M.A. Porrúa y Cámara de Diputados, México, pp. 389-444.
- Duhau, Emilio (1998). *Hábitat popular y política urbana*, UAM-A y M.A. Porrúa, México.
- Fernández, Jorge (2006). “Prólogo”, en Jiménez, Manuel, *Constitución y Urbanismo*, UNAM México, pp. xxxi-xxxix.
- Flores, René y Ponce Gabriela (2006). “Vivienda y Dinámica Demográfica”, en Coulomb, René y Schteingart, Martha (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La Vivienda en el México de hoy*, UAM-

- A/M.A. Porrúa/Cámara de Diputados, México, pp. 15-50.
- Garza, Gustavo (1999). “Evolución del sistema de ciudades en México, 1960-1995”, en: *Demos, carta demográfica sobre México*, ISSUNAM, México.
- HIC-AL (2008). “El derecho a la vivienda en México. Balance de la instrumentación de las recomendaciones del Relator de la ONU sobre el derecho a la vivienda adecuada 2000-2008”, (versión electrónica), Habitat Internacional Coalition, Oficina Regional para América Latina.
- Jiménez, Manuel (2006). *Constitución y Urbanismo*, UNAM, México.
- Olivera, Guillermo (2001). “Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992”, en *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Regionales*, Vol. XXVII, No. 81, Santiago de Chile, pp. 61-84.
- Puebla, Claudia (2006). “El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)”, en Coulomb, René y Schteingart, Martha (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, UAM-Azcapotzalco, M.A. Porrúa y Cámara de Diputados, México, pp. 193- 238.
- Procuraduría Agraria (s. f.). *Programa de Certificación de Derechos Agrarios y Titulación de Solares Urbanos*, México.
- Schteingart y Patiño (2006). “El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales”, en: Coulomb, René y Schteingart, Martha (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, UAM-Azcapotzalco, M.A. Porrúa y Cámara de Diputados, México, pp. 153- 192.
- Sedesol (2004). *Inventario de suelo*, México.
- Sedesol (2001). *Programa Sectorial de Vivienda, 2001-2006*, México.
- Sedesol (1999). “Incorporación de suelo al desarrollo urbano”, Dirección General de Desarrollo Urbano, México.
- Serna, Luis (s. f.). “La política de vivienda en México”, disponible en internet en la página <http://cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/masalla3.htm>.
- Vargas, José Manuel (s. f.). “Desarrollo de la legislación ambiental en México”, INE-Publicaciones. Consultado el 23 de septiembre de 2007 en la página <http://www.ine.gob.mx/veajei/publicaciones/libros/395/vargas.html>.
- Villavicencio, Judith (2000). “La política habitacional en México ¿una política con contenido social?, en Cordera Rolando y Alicia Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio*, UNAM, México, pp. 263-288.
- Villar, Alberto (2007). “Política de vivienda en México. De la Constitución de 1917 a la globalización”. Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid, Escuela Técnica Superior de Arquitectura.

