
Política habitacional y perspectivas de la habitabilidad

Beatriz Núñez Miranda
El Colegio de Jalisco

El presidente de México, Felipe Calderón, ante empresarios del sector inmobiliario reunidos en el Centro Banamex, en la exposición The Real Estate Show 2012, declaró: “Nunca antes, y lo aseguro categórico, nunca antes en la historia de México se había contado con una política de vivienda tan eficaz, tan incluyente y tan exitosa como la impulsada en las dos últimas administraciones”. Tal aseveración la fundamentó en el hecho de que en once años se habían financiado 10.5 millones de viviendas: “Esta cifra [aseveró] es mayor a los ocho millones de financiamientos otorgados en los 30 años anteriores”;¹ un día antes había dicho que: “tan sólo en el gobierno que he tenido el privilegio de encabezar, hemos llegado ya a los seis millones de financiamientos y vamos a llegar casi a los siete millones al mes de diciembre”.²

Tal aseveración, además del aparente éxito de la política habitacional en términos del número de viviendas nuevas construidas durante los sexenios presidenciales de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), ha sido muy debatida debido a los principios económicos y cuantitativos asociados con criterios de mercado y negocio inmobiliario que guiaron a tal política hacia el fomento de la construcción de vivienda nueva sin importar la ubicación, el acceso a los servicios básicos y la calidad de la misma, en detrimento del desarrollo y bienestar de sus moradores.

1. *La Jornada*. México, 9 de mayo de 2012 (<http://www.jornada.unam.mx/2012/05/09/politica/008n1pol>), 9 de mayo de 2012.
2. *La Prensa* (<http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2534652.htm>), 8 de mayo de 2012.

Políticas habitacionales 2000-2012

Efectivamente, la política habitacional que dio impulso al financiamiento y construcción de vivienda nueva, inició durante el periodo gubernamental de Vicente Fox, quien, como solución al déficit de vivienda, estableció la meta de otorgar a lo largo de su sexenio la cantidad de tres millones de créditos para la adquisición de ésta con un ritmo de construcción de 750 mil viviendas al año.

Para hacerlo realidad, con base en las atribuciones conferidas por la Ley Federal de Vivienda, se instituyó el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 como dispositivo de las acciones públicas en la materia. Para ejecutar el programa sectorial se establecieron tres instancias federales: la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi),³ creada en 2001, cuya responsabilidad sería diseñar, promover, dirigir y coordinar la política nacional de vivienda del gobierno federal;⁴ la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHF), institución financiera perteneciente a la Banca de Desarrollo, la cual ejercería el control y concentraría el presupuesto para este rubro, con el objetivo de promover la construcción y adquisición de viviendas preferentemente de interés social y vivienda media; y la tercera, el Consejo Nacional de Vivienda como órgano de consulta del Ejecutivo federal.⁵ Tales organismos funcionaron como unidades administrativas del Programa Federal de Vivienda, con atribuciones, facultades y responsabilidades específicas: la producción de vivienda, coordinándose a su vez con otras instancias con el fin de garantizar el acceso a una “vivienda digna y decorosa”, según lo establecido en la Constitución Política Mexicana el artículo 4º de agregado el 7 de febrero de 1983.⁶

Para tal objetivo en el Programa Sectorial se le atribuyeron a la vivienda características alusivas al progreso: el económico y el desarrollo social al considerarla “indicador básico del bienestar de la población” y “constituir el cimiento del patrimonio

3. En junio de 2006 Conafovi se convirtió en la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), organismo descentralizado de utilidad pública e interés social, con personalidad jurídica y patrimonio propio. *Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano* (<http://www.sedatu.gob.mx>).
4. María Teresa Esquivel Hernández. “La promoción privada y los grandes conjuntos habitacionales: nueva modalidad de acceso a la vivienda”. *ScriptaNova*. Barcelona, Vol. IX, núm. 194 (21), 1 de agosto de 2005.
5. Roberto Mellado H. “La política de vivienda en las administraciones del Partido Acción Nacional 2000-2012”. Alicia Ziccardi (coord.). *Memoria, Congreso Nacional de Vivienda, 2013*. Eje temático I. La política nacional de vivienda, 2000-2013. México, UNAM, marzo de 2013, pp. 27-28 (http://www.puec.unam.mx/01_eje%201_politica_nacional_vivienda.pdf), mayo de 2013.
6. “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última Reforma, Diario Oficial de la Federación, 30 de septiembre de 2013.

familiar para alcanzar niveles del desarrollo social”. Al mismo tiempo se enfatizaba que la producción de la vivienda causaría un impacto positivo en el crecimiento económico nacional por ser una “fuente generadora de empleo “por consumir casi en su totalidad insumos nacionales y ejercer un efecto multiplicador en 37 ramas de actividad económica, la vivienda es un motor de desarrollo económico”;⁷ atribución que coincide con uno de los proyectos de la política económica destacado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND): “Contribuir al desarrollo social y económico del país con la generación de empleos”.⁸

Con tales orientaciones, la política de Estado planteó como uno de sus objetivos el incremento de la cobertura de financiamientos de vivienda que desarrollarían grandes empresas privadas como instancia rectora de la actividad productiva; mientras, el Estado participaría como agente facilitador de estrategias para el desarrollo de ese mercado, con la implementación de políticas económicas y sociales (incluida la habitacional), dando a los inversionistas privados de bienes raíces una mayor posibilidad de intervención en la gestión de la vivienda y del espacio urbano, reduciendo las responsabilidades y acciones del Estado.⁹

Dichas acciones y atribuciones permitirían seguir atendiendo los lineamientos expuestos desde la administración de Salinas de Gortari (1988-1994) por el Banco Mundial (BM), organismo internacional que ha condicionado los financiamientos otorgados a México a una serie de principios enmarcados en la ideología neoliberal, incluida la política habitacional: al sugerir la disminución del papel regulador y rector del Estado mexicano en la actividad habitacional, y al coadyuvar a la rentabilidad de la inversión para la vivienda y a la recuperación de los créditos que los organismos de vivienda otorgan.¹⁰

Con tales lineamientos, la política habitacional de Vicente Fox se estructuró en un contexto de libre mercado y de apertura comercial y financiera,

7. *Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006*. México: Sedesol, p. 7 (http://www.cpware.com/sam/web/info/1/DOF/DOF_2002/DOF2002_05/2002_05_29_sedesol02.pdf), mayo de 2013.

8. *Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006*. México: Gobierno de México, Presidencia de la República, 2001, pp. 44-47.

9. María Teresa Ezquivel. “Política habitacional y calidad de vida: impacto de los nuevos desarrollos habitacionales”. *La vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas*. México: Cámara de Diputados, 2006, p. 86.

10. Mellado, *op. cit.*, p. 28.

11. A partir de 1990 siguiendo las exigencias marcadas por el BM, los créditos para obtener una vivienda nueva son dados a las familias que ganen más de cinco salarios mínimos y estén inscritas en el sector formal del trabajo.
12. Para las familias de bajos ingresos en zonas urbanas y rurales se desarrollaron programas de mejoramiento de vivienda, inscritos en programas gubernamentales de bienestar social.
13. *Programa Nacional de vivienda 2007-2012: hacia un desarrollo habitacional sustentable*. México: Comisión Nacional de Vivienda, 2008.
14. *Diario Oficial de la Federación*. México, 30 de diciembre de 2008; p. 13.
15. Durante el periodo de 2002 a 2012, el Infonavit y el Fovissste en conjunto otorgaron 80% de los créditos solicitados, el resto lo otorgaron la banca privada, las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles), y en menor número los organismos públicos como Pemex y CFE.

permitiendo una mayor intervención de los agentes privados financieros, promotores y constructores de vivienda; asimismo, se buscó reactivar el mercado habitacional privado con la construcción de viviendas nuevas, primordialmente vivienda media y de interés social, dirigida a los trabajadores asalariados del sector formal, con ingresos medios y altos,¹¹ adscritos a un sistema institucional de seguridad social¹² como el Infonavit y el Fovissste; asentándose tanto en el Programa Sectorial de Vivienda como en los respectivos programas de los tres niveles de gobierno.

De esa forma, el presupuesto otorgado desde entonces a los institutos de vivienda se redujo significativamente; y en un ambiente de libre mercado, apertura comercial y financiera, la política habitacional mexicana se liberó, permitiendo una mayor intervención de los agentes financieros privados, y destacó la función del mercado como instancia rectora del sector inmobiliario.

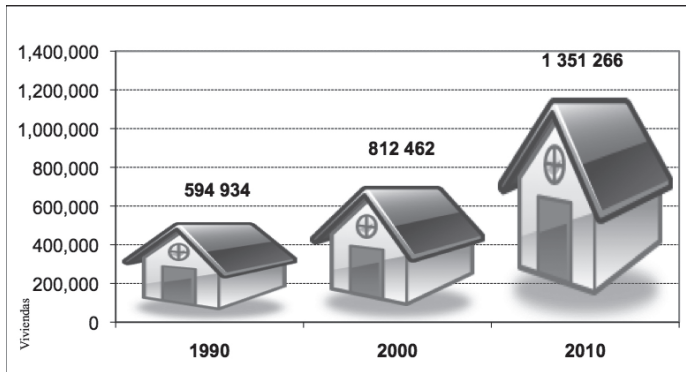
Esta política habitacional y tendencia productiva continuó durante el sexenio de Felipe Calderón, inscrito en el Programa Nacional de Vivienda 2007-2012; documento en el cual se enfatizó “producir una oferta de vivienda para cada vez más familias y convertirla en una actividad moderna y en expansión sostenida”.¹³ Como parte de sus estrategias señaló “ampliar la cobertura del financiamiento y fomentar la oferta habitacional de menor costo”.¹⁴

El mercado inmobiliario y la habitabilidad

El mercado inmobiliario desarrollado por el capital privado como solución a las políticas de vivienda del poder público, fue creciendo año con año gracias al financiamiento institucional del Infonavit, Fovissste y de organismos públicos como Pemex y CFE; además del apoyo de la banca privada.¹⁵

Este mercado inmobiliario privado, en el marco de la nueva política habitacional, ha construido miles

Gráfica 1. Viviendas en la ZMG, 1990-2010



Fuente: INEGI. XI, XII y XIII *Censos Generales de Población y Vivienda*. México: Aguascalientes, 1990, 2000 y 2001.

de viviendas durante las dos últimas décadas, como podemos ver en el caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG).

Podemos decir que ha sido un mercado inmobiliario guiado casi de manera exclusiva por criterios mercantiles, haciéndose evidente con la multiplicación de las diversas opciones inmobiliarias en la cuales no se han considerado los aspectos cualitativos ni la habitabilidad. Debido al afán de las promotoras inmobiliarias de reducir costos se han edificado desarrollos habitacionales con vivienda media y de interés social, sin importar la calidad de los materiales constructivos de la vivienda, ni su ubicación y acceso.

Estos últimos aspectos, ubicación y diseño urbano arquitectónico, han propiciado la fragmentación y segregación poblacional en detrimento de la calidad de vida de sus moradores y del bienestar familiar, al estar desarticulados del desarrollo urbano;¹⁶ ello favorece la expansión continua de las periferias de las ciudades, propiciando graves y no pocas veces insostenibles impactos negativos, no sólo en el plan económico (dotación de infraestructura, equipamientos y servicios que los municipios deben proporcionar) sino también en el ambiental, pues muchos desarrollos se han asentado y ocupado en áreas de protección ecológica.¹⁷

16. René Coulomb Bosc. “La articulación entre política habitacional y desarrollo urbano nacional: una necesidad no atendida”. Adriana Barajas Benavente y Mónica Bucio Escobedo (coords.). *La vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006, p. 24.

17. *Ibid.*, p. 28.

Las viviendas son edificadas en desarrollos habitacionales, algunos casi del tamaño de ciudades medias, ubicados en las zonas periféricas de ciudades y pueblos, sobre suelo barato, alejados del tejido urbano, aislados de su entorno, sin sentido integral y sin considerar el territorio ni la disponibilidad o no de servicios públicos. Ello agudiza la separación entre la vivienda y el resto de la ciudad, afectando la forma de vivir, pues no se trata sólo de problema de distancias sino de accesibilidad, debido a la ausencia de medios de transporte masivos que sean seguros, rápidos y eficientes.

Para trasladarse al trabajo, a la escuela o en busca de los servicios de salud, de abastecimiento, etc., las familias deben realizar largos desplazamientos, utilizando casi siempre un transporte colectivo deficiente e inseguro. Combinan varios tipos de transporte, situación que se agrava gracias a las malas condiciones en que éstos se encuentran, haciendo no sólo más tardado el viaje sino más inseguro; un viaje al que se le invierte un promedio de dos a cuatro horas de traslado para ir y venir al lugar donde desempeñan su actividad principal. Además del desgaste físico que implican tantas horas de camino, también implica un incremento del gasto familiar (en general las familias invierten alrededor de 22% del ingreso familiar en transporte).¹⁸

Todos estos procesos afectan también los tiempos de descanso, convivencia familiar y las relaciones con los familiares y amigos que se quedan en la ciudad; propician el aislamiento de familias y la debilitación de sus redes, tan importantes para el desarrollo social, puesto que sólo se sale de los complejos habitacionales para lo que es necesario, como trabajar y estudiar.

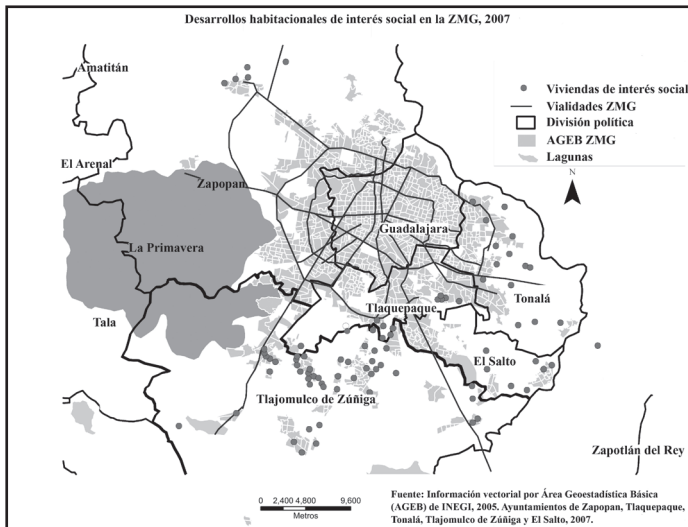
Tal problemática también está presente en el estado de Jalisco, principalmente en las poblaciones conurbadas de las zonas metropolitanas, como es el caso de los pobladores de los grandes desarrollos habitacionales de Hacienda Santa Fe y Chulavista, ubicados en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga,

18. Ezquivel, *op. cit.*, p. 99.

mismo que en el año 2000 contaba con 123 619 pobladores y para el 2010 sumó 416 626; esto es entendible si consideramos que en el año 2000 había 25 512 viviendas y para el 2010 contaba con 171 729, es decir, en sólo diez años se edificaron 146 217 casas nuevas. En sólo siete años en Hacienda Santa Fe se edificaron 17 040 viviendas y en Chulavista 14 502 (véanse planos 1 y 2).¹⁹

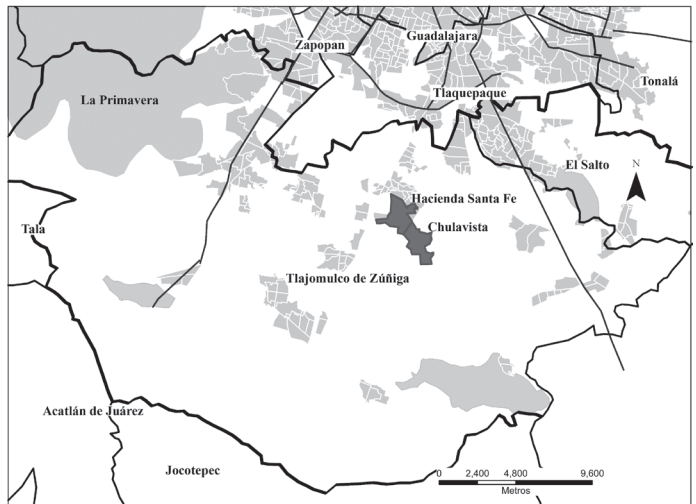
19. Adrián Piña Fernández. “Vivienda social en la Zona Metropolitana de Guadalajara”. *Geocalli*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara, año 14, núm. 27, 2013, pp. 39-40.

Plano 1. Desarrollos habitacionales de interés social en la ZMG, 2007



Fuente: Información vectorial por Área Geoestadística Básica (AGEB) de INEGI, 2005. Ayuntamientos de Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto, 2007.

Plano 2. Hacienda Santa Fe y Chulavista, municipio de Tlajomulco de Zúñiga, 2007



Fuente: Información vectorial por Área Geoestadística Básica (AGEB) de INEGI, 2005. Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga. Elaboración Teresa González Alcaráz.

Se trata de dos desarrollos contiguos que suman 512 hectáreas y, como es de suponer, no cuentan con las escuelas suficientes, ni con el equipamiento y servicios que se detallan en el proyecto urbanístico, de tal forma que se ha extendido la práctica de realizar actividades comerciales en las viviendas y de utilizar parte del espacio público para instalar un mercado informal; por supuesto, el servicio de transporte también es deficiente.²⁰

En estos ejemplos, y en todos los desarrollos habitacionales de interés social, pudiera pensarse que tal carencia se debió a que en los documentos oficiales en ningún momento se definió o determinó qué se consideraba como *vivienda digna*,²¹ pero sí se instrumentaron los mecanismos para que durante dos sexenios en tal política habitacional se haya privilegiado la construcción de vivienda nueva, considerada por tal hecho *digna y decorosa*. Cuestionable atribución, pues el hecho de ser una vivienda nueva no implica que

20. *Ibid.*, p. 27.

21. Priscilla Connolly Dietrichsen. “¿Política de vivienda o política de construcción?” Adriana Barajas y Mónica Bucio Escobedo (coords.). *La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006, p. 121; *Programa Nacional de Vivienda 2007-2012...*

brindará satisfacción automáticamente; todo depende del espacio o contexto específico donde se desarrolle, que en sentido integral podríamos conceptualizar como *hábitat urbano*, ya que es el espacio donde nos movemos y vivimos diariamente.

Como bien ha señalado René Coulomb Bosc, la vivienda nueva ha sido considerada como “cuatro paredes y un techo”. Se ha olvidado que también es localización y que su habitabilidad está en función no sólo de la calidad de sus materiales constructivos, sino también de la superficie habitable o de la disponibilidad de los servicios básicos de transporte (costo del traslado vivienda-trabajo-escuela-servicios), de los equipamientos educativos, de salud y recreativos, la calidad de los espacios abiertos de encuentro y convivencia, etc.; sitios y espacios construidos donde los pobladores desarrollan actividades de la vida cotidiana y de los que se espera que estén vinculados con el sitio de la vivienda, el cual debe cumplir con determinadas características para satisfacer las necesidades materiales, psicológicas y sociales de sus moradores.²²

En otras palabras, la cuestión de la vivienda no se resuelve sólo con un supuesto techo “digno y decoroso”, sino que se trata de una cuestión de calidad urbana y de la habitabilidad, relacionada con las condiciones de la vivienda como objeto arquitectónico y como lugar de protección y abrigo, incluidos los elementos propios del ámbito urbano, como la calle, las vialidades, los servicios públicos, la infraestructura, el comercio, la industria.

Priscilla Connolly Dietrichsen afirma que tales carencias ocasionan efectos negativos para los habitantes de los nuevos desarrollos habitacionales, quienes terminan modificando los recintos de uso habitacional por espacios comerciales y de servicios. De la misma forma, las autoridades llegan a incorporar lo que los desarrolladores no proporcionan y que se refleja en el deterioro de la calidad de vida ofrecida.

22. Coulomb Bosc, *op. cit.*, p. 37.

23. *Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006...*, p. 7; *Programa Nacional de Vivienda 2007-2012...*, p. 12.

- 24 INEGI, Conapo y Coepo; *Milenio*. Guadalajara, 13 de julio de 2013; *El Financiero*. México, 26 de junio de 2013.

Ello significa que la vivienda y el entorno habitacional producidos durante las últimas décadas no han correspondido a las necesidades y preferencias de las familias, por lo tanto, no cumplieron con los parámetros de la habitabilidad, lo cual va en detrimento de la calidad de vida de sus moradores y, por ende, del bienestar de las familias; condición primordial para alcanzar el nivel de desarrollo social formulado en los programas nacionales y sectoriales de vivienda, sustentados en los Planes Nacionales de Desarrollo de los citados sexenios.²³

De tal forma, no se ha cumplido con el derecho que confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 4º, párrafo 6º: “Disfrutar de vivienda digna y decorosa como elemento indispensable para lograr su pleno desarrollo y bienestar”; derecho al que siempre se acude para justificar cualquier programa habitacional.

No es de extrañar que los moradores de tales viviendas hayan decidido abandonarlas en la búsqueda de lugares cercanos a su trabajo, escuelas, centros de salud, comercios y otros servicios. Este proceso de abandono va en aumento; según muestran algunas instituciones, a la fecha existen cerca de cinco millones de viviendas deshabitadas en la república mexicana, ocupando el primer lugar el Estado de México y Jalisco el segundo con casi 360 mil, de las cuales cerca de trescientas mil se ubican en la ZMG ver tabla 1.²⁴

Tabla 1. Viviendas abandonadas en Jalisco,
2005-2010

MUNICIPIO	2005	2010
Zapopan	41 185	57 371
Guadalajara	38 298	49 996
Tlajomulco de Zúñiga	28 745	65 756
Tlaquepaque	22 238	28 190
Tonalá	17 834	27 295
El Salto	8 034	10 683
JALISCO	317 914	485 753

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Coepo y Conapo.

En ese sentido, como bien señalan algunas investigaciones, en los dos sexenios presidenciales mencionados, la política habitacional vinculada con los objetivos de la política económica cuantitativamente “tuvo éxito en sus propios términos, por la gran cantidad de viviendas nuevas en conjuntos y desarrollos habitacionales horizontales que se multiplicaron geométricamente, pero, cualitativamente han sido un fracaso”²⁵ por las deficiencias y características mencionadas.

A manera de conclusión

Como bien ha señalado Coulomb, se ha considerado que la vivienda debe satisfacer un conjunto definido de necesidades relacionadas con las actividades de la vida cotidiana y el bienestar, difícil de alcanzar si consideramos las dimensiones y configuración que han tomado las ciudades en las últimas décadas, pero principalmente por la desvinculación de las políticas habitacionales del desarrollo urbano, marcada por la entrega de la planeación al capital inmobiliario y la

25. Connolly Dietrichsen, *op. cit.*, p. 121.

26. Luis F. Aguilar. “Capítulo 1. Políticas Públicas y transversalidad”. José María Ramos *et al.* (coords.). *La evaluación de políticas públicas en México*. México: Instituto de Administración Pública-El Colegio de la Frontera Norte, 2011, p. 26.

27. *El Economista*. México, 11 de febrero de 2013.

28. Decreto núm.-004/2013. *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*. Guadalajara, 6 de julio de 2013.

forma en cómo se implementó y funcionó; aislada y con el único objetivo de producir vivienda.

En la práctica, las instituciones relacionadas con la política habitacional funcionaron como unidades administrativas del programa federal de vivienda, con atribuciones, facultades y responsabilidades específicas para responder a la demanda de vivienda de los ciudadanos, de tal forma que trabajan de manera independiente y aislada de otros organismos especializados y de competencias iguales y diferentes, a nivel estatal y municipal, relacionados con la planeación urbana y el desarrollo social, cuyas actividades y acciones de vivienda de algún modo se vinculan con los bienes y servicios sociales y materiales exigibles y necesarios por los ciudadanos establecidos en cualquier asentamiento humano, como son las concernientes a la salud, educación, infraestructura y seguridad social, entre otras.²⁶

Se pretende subsanar dicha problemática con la política habitacional de la actual administración del presidente Enrique Peña Nieto (2013-2018), también sustentada en el bienestar, al pretender una coordinación interinstitucional que además de impulsar el desarrollo sustentable, procure la vivienda digna. Aun no podemos evaluar esta política habitacional pues empezó a aplicarse a partir del segundo semestre del 2014.²⁷ Lo mismo sucede en el plano estatal con Aristóteles Sandoval, gobernador del estado de Jalisco, quien estableció en su política de bienestar,

facilitar el acceso y disfrute de vivienda en condiciones de espacio, infraestructura de servicios y áreas verdes como base patrimonial de los hogares y un entorno propicio para las relaciones sociales armónicas; así como optimizar los costos, tiempos de traslado, seguridad y comodidad de los usuarios del transporte público,

en julio de 2013.²⁸